

Kontroll av varor vid inre gräns

Betänkande av Inregränslagsutredningen

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:9

Till statsrådet Pär Nuder

Regeringen beslutade den 6 maj 2004 att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) och tillämpningen av lagen. Utredaren skulle enligt beslutet redovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 2005, en tidpunkt som genom tilläggsdirektiv sedermera ändrades till den 31 januari 2006.

Som särskild utredare förordnades riksdagsledamoten Marita Aronson (fp).

Den 29 oktober 2004 förordnades som experter i utredningen numera departementsrådet Lena Gustafson, Finansdepartementet, ämnessakkunnige Sören Clerton, Justitiedepartementet, kanslirådet Aase Tronestad, Jordbruksdepartementet, kanslirådet Angela Öst, Socialdepartementet, chefsjuristen Per Kjellsson, Tullverket, juristen Petra Johfur, Tullverket och numera kontroll- och brottsutredningschefen Kristina Falk Strand, Kustbevakningen. Den 1 november 2004 förordnades skattedirektören Henri Olsson, Skatteverket, som expert i utredningen.

Departementssekreteraren (kammarrättsassessorn) Maria Kaiser har sedan den 1 september 2004 tjänstgjort som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Inregränslagsutredningen (Fi 2004:09). Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande (SOU 2006:9) *Kontroll av varor vid inre gräns*. Experten Per Kjellsson har avgivit särskilt yttrande. Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i januari 2006

Marita Aronson

/Maria Kaiser

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	23
Författningsförslag	29
1 Inledning	51
1.1 Direktiven.....	51
1.2 Arbetets bedrivande.....	52
1.2.1 Möten	52
1.2.2 Studiebesök och kontakter	52
1.3 De generella direktiven.....	53
2 Den EG-rättsliga bakgrunden	55
2.1 Inledning.....	55
2.2 EG:s utveckling och rättssystem.....	55
2.3 Inrättandet av en fri inre marknad	57
2.4 Relevanta bestämmelser i EG-fördraget.....	58
2.5 Grundläggande rättsprinciper	60
2.6 Undantag givna vid Sveriges medlemskap.....	62
2.7 Kompensatoriska åtgärder.....	63
2.7.1 Inledning	63
2.7.2 Exempel på kompensatorisk åtgärder	64

3	Gällande nationell rätt.....	73
3.1	Inledning.....	73
3.2	Kort om var varukontroller skall ske och om varukontroller vid yttre gräns.....	73
3.3	Inregränslagen	76
3.3.1	Historik	76
3.3.2	Genomgång av de varuslag som lagen omfattar	78
3.3.3	Anmälningsskyldigheten	103
3.3.4	Varukontroller.....	104
3.3.5	Undersökningen av varor	108
3.3.6	Kontroll av postförsändelser	109
3.3.7	Postspärr.....	115
3.3.8	Transportföretagens skyldigheter	118
3.3.9	Omhändertagande av varor	121
3.3.10	Kustbevakningens och Polisens medverkan.....	125
3.4	Lagen om straff för smuggling	125
3.4.1	Tullverket och Kustbevakningens befogenheter vid smugglingsbrott	125
3.4.2	Särskild kontroll enligt bestämmelser i smugglingslagen	129
4	Personkontrollen.....	131
4.1	Inledning.....	131
4.2	Schengensamarbetets bakgrund och utveckling	131
4.3	Gränskontrollen enligt Schengensamarbetet.....	134
4.4	Kompensatoriska åtgärder och samarbete	136
4.5	Gränskontrollutredningen.....	137
4.5.1	Inledning.....	137
4.5.2	Resultat av utredningens undersökningar	138
4.5.3	Utredningens förslag	139
5	Samverkan.....	145
5.1	Inledning.....	145
5.2	Myndigheternas ansvarsområden och organisation	145

5.2.1	Tullverket	145
5.2.2	Kustbevakningen	152
5.2.3	Polisen	156
5.3	Samverkan mellan Tullverket, Kustbevakningen och Polisen	158
5.3.1	Den i lag reglerade samverkan mellan myndigheterna som arbetar med varukontroll vid inre gräns	158
5.3.2	Underrättelseskyldighet	159
5.3.3	Samverkan i praktiken	160
5.4	Nationella register vilka används i den brotts- bekämpande verksamheten	161
5.4.1	Behandling av uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten	163
5.4.2	Kustbevakningens register	166
5.4.3	Polisens register	167
5.5	Sekretess mellan myndigheterna	168
5.6	Samarbetet mellan tullmyndigheter	172
5.7	EU-register vilka används i tullmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet	173
6	Förhållanden i vissa andra EU-länder	175
6.1	Inledning	175
6.2	Danmark	175
6.3	Finland	176
6.4	Tyskland	177
6.5	Frankrike	178
6.6	Storbritannien	180
6.7	Ungern	181
7	Allmänna utgångspunkter för en reform	183
7.1	Inledning	183

7.2	Varukontroller vid inre gräns och EG-rätten	184
7.3	EU:s utvidgning och andra förändringar i kontrollverksamheten som kan förutses påverka brottsligheten	188
7.4	Kontrollansvar och förändrat arbetssätt	190
7.5	Brister i den nuvarande gränskontrollen.....	193
8	Lagstiftningens utformning och omfattning	195
8.1	Lagstiftningens utformning.....	195
8.1.1	Inledning.....	195
8.1.2	Ny lagstiftning	195
8.1.3	Ramarna inom vilka kontroll av varor vid inre gräns kan tillåtas	196
8.1.4	Varukatalogen	197
8.2	De varuslag som omfattas av den i dag gällande lagstiftningen	198
8.2.1	Krigsmateriel	200
8.2.2	Produkter med dubbla användningsområden	202
8.2.3	Narkotika.....	203
8.2.4	Injektionssprutor samt kanyler.....	205
8.2.5	Dopningsmedel	205
8.2.6	Vapen och ammunition	207
8.2.7	Springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggas, spikklubbor och liknande	210
8.2.8	Kulturföremål.....	211
8.2.9	Hundar och katter.....	213
8.2.10	Spritdrycker, vin och starköl samt teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat	214
8.2.11	Nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän och fisk	216
8.2.12	Reptiler	218
8.2.13	Andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det bl.a. finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer.....	219
8.2.14	Barnpornografi enligt lagen om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi.....	220

8.2.15	Varor som avses i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.....	222
8.2.16	Tobaksvaror vid kontroll av åldersgräns	222
8.2.17	Varor som skall beskattas enligt lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror	223
8.3	Bör lagen även omfatta andra varor	223
8.3.1	Snus.....	224
8.3.2	Illrar	225
8.3.3	Explosiva varor.....	226
8.3.4	Strålkällor	228
8.3.5	CITES-djur och växter	230
9	Syfte, ansvar och medverkan vid varukontroll	233
9.1	Inledningen.....	233
9.2	Syftet med varukontrollen.....	233
9.3	Kontrollansvaret och samverkan.....	235
9.3.1	Utredningens bedömning och förslag.....	239
9.4	Befogenheter vid medverkan m.m.	243
9.5	Skyldighet att lämna uppgifter	244
10	Anmälningsskyldigheten och kopplingen till smugglingslagen	247
10.1	Inledning.....	247
10.2	Anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen	247
10.2.1	Gällande rätt.....	247
10.2.2	Bakgrunden till anmälningsskyldigheten	248
10.3	Anmälningsskyldigheten enligt 4 § andra stycket – den generella anmälningsskyldigheten.....	252
10.4	Smugglingslagen och inregränslagens koppling till smugglingslagen	259
10.4.1	Gällande rätt.....	260
10.4.2	Kopplingen till smugglingslagen – utredningens bedömning	262
10.4.3	Straffbestämmelser	264

10.5	Hänvisning i smugglingslagen till lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor m.m. (transportlagen)	266
11	Varukontroller.....	271
11.1	Inledning.....	271
11.2	Området inom vilket kontroller kan företas	271
11.2.1	Nuvarande kontrollverksamhet enligt inre gränslagen	272
11.2.2	Tullverkets befogenhet att ingripa med stöd av smugglingslagen	273
11.2.3	Utredningens bedömning.....	275
11.3	Grund för att anmana person eller transportmedel att stanna	277
11.3.1	Gällande rätt	277
11.3.2	Utredningens förslag – på vilken grund någon kan anmanas att stanna	280
11.4	Undersökningen.....	281
11.5	Tillfälligt förstärkt kontroll	282
11.5.1	Inledning.....	282
11.5.2	Utrymmet för förstärkta kontroller vid inre gräns... ..	285
11.5.3	Utredningens förslag	286
11.6	Kontroll av identitet.....	288
11.6.1	Allmänt angående behov av att kunna kontrollera identiteten av den som är föremål för varukontrollen	288
11.6.2	Gällande rätt	289
11.6.3	Utredningens förslag	291
11.7	Tulltjänstemäns rätt att bruka våld eller tvång	292
12	Kontroll av försändelser samt företagens skyldigheter ...	295
12.1	Inledning.....	295
12.2	Kontroll av brev och paketförsändelser	295
12.3	Postspärr	301

12.4	Företagens skyldigheter.....	302
12.4.1	Skyldigheten att anmäla misstanke om narkotika- brott samt att överlämna försändelser.....	302
12.4.2	Skyldigheten att ställa lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande	303
12.4.3	Skyldigheten att lämna uppgifter om ankommande och avgående transporter m.m.	304
12.4.4	Företags lämnande av uppgifter.....	308
13	Befogenheten att ta hand om varor	311
13.1	Befogenheten att ta hand om en vara.....	311
13.2	Hantering av föremål som tagits om hand	313
14	Samspelet mellan inregränslagen och materiella in- och utförelsestrukturer	315
14.1	Inledning.....	315
14.2	Lagar och förordningar som innehåller in- och utförelsestrukturer.....	316
14.3	Jordbruksverkets föreskrifter om in- och utförelsestrukturer.....	316
14.4	Utredningens bedömning.....	317
15	Förslagets genomförande.....	319
15.1	Kostnadsmässiga konsekvenser	319
15.2	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	321
16	Författningskommentar	323
16.1	Förslaget till lag (2007:xxx) om kontroll av varor vid inre gräns	323
16.2	Förslag till lag om ändring i tullagen (2000:1281)	344
16.3	Förslag till ändring i lag (1998:506) om punktskatte- kontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaks- varor och mineraloljeprodukter	348

16.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.....	349
Särskilt yttrande.....	353
Bilagor	365
Bilaga 1 Kommittédirektiv	365
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	373

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppgift har varit att göra en översyn av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) och tillämpningen av lagen. I uppdraget ingick att bl.a. undersöka om det fanns behov av att ytterligare anpassa lagen till de EG-rättsliga grundprinciperna.

Utredningens uppgift var också att beakta den utvidgning av EU som skett och andra förändringar i omvärlden som kan förutses påverka kontrollverksamheten. I detta sammanhang har utredningen haft till uppgift att, med beaktande av dessa förändringar, överväga, hur Tullverket skall ha möjlighet att på ett effektivt sätt bedriva arbetet med att bekämpa smuggling av sådana varor som omfattas av inregränslagen.

I uppdraget har även ingått att se över samspelet mellan de materiella bestämmelserna, om införselrestriktioner och inregränslagen och då undersöka om det fanns skäl att ändra formerna för samspelet och i sådana fall lämna förslag till sådana ändringar.

I uppdraget ingick även att undersöka hur lagstiftningen på området ser ut i andra medlemsstater.

Allmänna utgångspunkter för en reform

Överensstämmelse med EG-rätten

Den europeiska enhetsakten tillkom i mitten av 1980-talet och genom denna arbetet med upprättandet av en inre marknad. Grundvalen för upprättandet av den inre marknaden var ett program, framlagt av kommissionen i vitboken om förverkligande av den inre marknaden, samt fördragsändringar som gjorde det möjligt för

rådet att träffa beslut på området med kvalificerad majoritet i stället för, som tidigare, enhälligt. I vitboken framgår att kommissionens uppfattning var, att de tekniska och fiskala olikheterna mellan medlemsstaterna skulle avvecklas för att gränskontrollerna mellan medlemsstaterna skulle upphöra. Detta program skulle vara förverkligat till årsskiftet 1992/93.

Av EG-fördraget, artiklarna 28 och 29, framgår att kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan är förbjudna. Av artikel 30 i samma fördrag framgår att vissa undantag emellertid är tillåtna, så länge de är motiverade av olika typer av hänsyn som räknas upp i artikeln. Detta område har varit föremål för åtskilliga avgöranden i EG-domstolen. Klart är att varukontroller vid inre gräns inte får utformas slumpmässigt. Inte heller får den omständigheten, att en inre gräns passeras, ensamt utgöra grunden för en varukontroll. För det fall att varukontroller företas inne i landet, får samma varukontroller även göras vid inre gräns.

Utvecklingen inom EU går mot en alltmer integrerad inre marknad. Detta sker genom att hälsoskyddsbestämmelser i de olika länderna harmoniseras samt att varukontrollen tillgodoses på annat sätt än genom kontroller vid inre gräns. EU har emellertid inte nått fram till målet att nå en fullt integrerad inre marknad. De bestämmelser som finns i artikel 30 och artikel 296.1 b i EG-fördraget, lämnar därmed ännu utrymme för viss kontroll av varor vid inre gräns. Vidare har Sverige vid medlemskapsförhandlingarna erhållit vissa undantag, som tillåter kontroll av vissa varor vid inre gräns. En förutsättning för att varukontroll vid inre gräns är i överensstämmelse med EG-rätten är således, enligt utredningens bedömning, att kontrollen avser ett ändamål som täcks av ett sådant undantag från den fria rörligheten för varor som avses i artikel 30 eller artikel 296.1 b i EG-fördraget eller som medgivits på annat sätt. Ytterligare förutsättningar för en sådan överensstämmelse, är att det inte finns kompensatoriska åtgärder eller andra sätt genom vilket ändamålet med kontrollen kan uppfyllas samt att ingreppet är proportionellt.

Utredningen har även sett på hur lagstiftningen ser ut i vissa andra medlemsstater, varvid utredningen kunnat konstatera bl.a. följande. Varukontroller i områdena vid inre gräns företas i Danmark, Finland, Tyskland, Frankrike och Storbritannien. I samtliga dessa länder, förutom Danmark, företas varukontroller på samma grund eller annan grund även inne i landet. I Tyskland och

Frankrike företas kontrollerna av mobila kontrollgrupper. I vissa länder anges inte specifikt vilka varor som kan kontrolleras, medan det i andra länders lagstiftning framgår vilka varor som kontrollen skall avse. Kontrollen riktas mot bl.a. vapen och narkotika men även flera andra varugrupper omfattas.

EU:s utvidgning och andra förändringar i omvärlden, som kan förutses påverka brottsligheten

En bedömning av det material, som redovisats av olika utredningar, samt undersökningar jämte bedömningar, som görs av erfarna handläggare inom Tullverket, Polisen och Kustbevakningen leder till slutsatsen att vi i Sverige kan förutse en ökning av den gränsöverskridande brottsligheten. Denna slutsats ökar kraven på en effektiv varukontroll vid inre gräns men också på en samordnad brottsbekämpning. Utredningen har lagt denna bedömning till grund som en viktig utgångspunkt för utredningens överväganden.

Förändrat arbetssätt

Enligt utredningens uppfattning förstärker den ökade risk för brottslighet, som EU:s utvidgning medför, kraven på ett arbetssätt inom Tullverket vars fokus måste ligga på informationsinhämtning och underrättelsearbete. De varukontroller som görs skall vara väl underbyggda för att effektivitet skall nås. Av största vikt är därför, att myndigheterna samordnar sina underrättelseuppgifter. Detta möjliggörs endast genom ett närmare samarbete mellan myndigheterna.

Det har under utredningens arbete framkommit, att bestämmelserna i inregränslagen i vissa fall inte ger tjänstemän vid Tullverket och andra som arbetar med varukontrollen tillräckligt effektiva verktyg för att genomföra varukontrollerna. Utredningen har därför även haft som utgångspunkt att föreslå bestämmelser, vilka möjliggör en så effektiv varukontroll som möjligt. Detta i syfte att så lite som möjligt störa den legala handeln och i stället träffa den illegala.

Ny lagstiftning

Enligt utredningens uppfattning är kontroller vid inre gräns, under förutsättning att dessa uppfyller de ovan angivna kraven, i överensstämmelse med EG-rätten. Utredningen föreslår emellertid, att en ny lag om kontroll av varor vid inre gräns ersätter den nu gällande inregränslagen. Den nya lagen skall vara klarare i författningstexten och innehålla bestämmelser, som underlättar för Tullverket att företa effektivare varukontroller vid inre gräns.

Varor som kan kontrolleras vid inre gräns

Utredningens uppfattning är, att det även fortsättningsvis av lagtexten skall framgå vilka varor som lagstiftningen skall omfatta. De stora flertalet av de varor, som omfattas av den nu gällande inregränslagen, skall även i fortsättningen omfattas av den nya lag som utredningen föreslår. Varor, som inte skall omfattas, är emellertid nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk samt reptiler som hålls som sällskapsdjur. Enligt utredningens uppfattning finns det beträffande dessa kompensatoriska åtgärder, som tillgodoser behovet av kontroll på annat sätt än genom kontroll vid inre gräns. Dessa åtgärder består i den ordning med kontroll i ursprungsbesättningen som EU:s bestämmelser innebär samt möjligheten att följa leveranser genom datakommunikationsnätverket TRACES.

Emellertid bör även hundar och katter, som fraktas för kommersiella ändamål, omfattas. Även illrar bör omfattas. Detta med anledning av de bestämmelser om pass, som finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 998/2003 av den 26 maj 2003 om djurhälsovillkor som skall tillämpas vid transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte och om ändring av rådets direktiv 92/65/EEG, samt av rådets direktiv 92/65/EEG av den 13 juli 1992 om fastställande av djurhälsokrav i handeln inom och importen till gemenskapen av djur, sperma, ägg (ova) och embryon, som inte faller under de krav som fastställs i de specifika gemenskapsregler som avses i bilaga A.I till direktiv 90/425/EEG. Syftet med denna kontroll är att skydda Sverige mot bl.a. rabies och dvärgbandmask.

Utredningen bedömer att även snus, dvs. tobak för användning i munnen, skall omfattas av lagen om kontroll av varor vid inre gräns. Sverige har i anslutningsfördraget lämnat ett åtagande om att

vidta nödvändiga åtgärder för att se till att snus inte släpps ut på marknaden. För att uppfylla detta åtagande bör Tullverket ha befogenhet att kontrollera utförsel av snus vid inre gräns.

Samverkan mellan de myndigheter som deltar i varukontrollen

Utredningens uppfattning, är att samverkan mellan Tullverket, Polisen och Kustbevakningen i huvudsak fungerar bra beträffande varukontrollen. Det negativa som påtalats är att omorganisationen av Tullverket lett till att tidigare upparbetade kontakter försvunnit. Polisen har även uppgett, att det ibland varit svårt att hitta rätt person för respektive fråga efter omorganisationen. Från Tullverkets sida har framförts att Polisen inte alltid finns närvarande i den utsträckning som hade varit önskvärd. Vidare är Tullverkets erfarenhet, att det ibland kan ta lång tid innan en polisman kommer vid begärd förstärkning.

Utredningen föreslår inte några omfattande förändringar vad gäller kontrollansvaret. Tullverket skall alltjämnt ha huvudansvaret för varukontrollerna. Kustbevakningen skall emellertid på samma sätt som vid yttre gräns ha befogenhet att självständigt företa varukontroller till sjöss. Vidare bör enligt utredningen författningstexten bli klarare, när den anger ramarna för samverkan. Utredningens uppfattning är att det även fortsättningsvis bör ankomma på myndigheterna att inom de av lagen givna ramarna specificera vad samverkan skall bestå i.

När Kustbevakningen och Polisen medverkar i varukontrollen eller självständigt utför varukontroller, bör dessa myndigheter ha samma befogenheter som Tullverket.

Samarbetet mellan Tullverket, Kustbevakningen och Polisen bör förstärkas. Samhället bör dra nytta av det förhållande, att tjänstemän vid Tullverket i viss utsträckning är närvarande vid de inre gränserna. Om det i samband med en varukontroll påträffas föremål som medför att det finns anledning att anta att personen som kontrolleras gjort sig skyldig till brott mot vilket Tullverket inte har befogenhet att ingripa, som hör under allmänt åtal och på vilket fängelse kan följa, skall den som utför varukontrollen rapportera detta till Polisen. När en sådan rapport gjorts, kan Tullverket besluta om att hålla kvar personen och transportmedlet, till dess Polisen kommer till platsen. Om det i samband med varukontrollen i övrigt påträffas föremål eller omständighet framkommer som kan

vara av betydelse för Polisens brottsbekämpande arbete, skall detta rapporteras till Polisen.

Syftet med varukontroller, anmälningsskyldigheten och området för varukontroller

Syftet med varukontrollen

Varukontrollen vid inre gräns skall alltså vara en administrativ kontroll. Varukontrollens syfte är att förhindra att varor vilka omfattas av lagen förs in eller ut ur landet i strid med de in- och utförelse restriktioner vilka gäller för respektive vara. Varukontrollerna skall utföras så att den fria rörligheten för varor inte begränsas mer än nödvändigt. De kontroller, som företas, får inte gå ut över vad som är nödvändigt för ändamålet.

Anmälningsskyldigheten och kopplingen till smugglingslagen

Den nya lagen om kontroll av varor skall inte innehålla bestämmelser, som föreskriver generell anmälningsskyldighet beträffande vissa varor. Enligt utredningens uppfattning kan denna anmälningsskyldighet liknas vid systematisk kontroll, vilket inte är tillåtet vid de inre gränserna enligt EG-rätten. Utredningen ifrågasätter även, om anmälningsskyldigheten, som inte är sanktionerad, fyller någon funktion.

Den nya lagen om kontroll av varor skall inte heller innehålla bestämmelser, som föreskriver skyldighet att anmäla till Tullverket för det fall att en vara förs in eller ut ur landet i strid med gällande in- eller utförelse restriktioner. I dag utgör denna anmälningsskyldighet kopplingen till lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). Detta innebär att för det fall att anmälan inte görs om att t.ex. narkotika förs in i landet i strid med införelseförbud, utgör denna underlåtenhet att anmäla varan egentligen den brottsliga gärningen enligt den bestämmelse i smugglingslagen, som hänvisar till inre gränslagen. Utredningen, som anser att detta är en olämplig konstruktion, föreslår i stället att smugglingslagen ändras så att själva handlingen att föra in eller ut varan i strid med in- eller utförelse restriktionen blir den straffbara gärningen.

Området, inom vilket varukontroller kan företas, och grunden för kontroll

Utredningens uppfattning är att varukontroller alltjämt skall företas vid inre gräns och inom det gränsnära området. Emellertid bör Tullverket ha befogenhet att företas varukontroller inne i landet, för det fall att Tullverket träffar en överenskommelse angående detta med ett transportföretag.

För att anmana någon att stanna vid inre gräns eller inom det gränsnära området skall krävas, att grund för selektiv kontroll föreligger. Styrande för kontrollen är proportionalitetsprincipen. Detta innebär, att det som krävs för att grund för en selektiv kontroll skall anses föreligga varierar, bl.a. beroende på under vilka omständigheter en kontroll äger rum. En varukontroll uppfattas i regel som mindre ingripande om den företas i samband med att någon t.ex. stiger av en färja, jämfört med om en person anmanas att stanna inom ett gränsnära området. Det som är en tillräcklig grund för att anmana någon att stanna, när denne går av färjan, är inte alltid tillräckligt för att anmana en person att stanna i det gränsnära området.

Tillfälligt förstärkt kontroll och möjligheten att kontrollera identitet

Situationer kan uppkomma, när införsel av andra varor än dem som omfattas av lagen om kontroll av varor vid inre gräns kan utgöra ett allvarligt hot mot människors eller djurs liv och hälsa. En sådan situation kan t.ex. uppkomma, för det fall att ett konkret hot om terroraktioner skulle riktas mot Sverige. I ett sådant fall kan det vara motiverat för regeringen att besluta om införselkontroll vad gäller t.ex. strålkällor. Vidare kan situationer uppkomma där även systematisk kontroll kan vara motiverad. Utbrottet av mul- och klövsjuka var ett exempel på en sådan situation.

Utredningen föreslår därför, att regeringen ges befogenhet att i vissa situationer besluta om tillfälligt förstärkt kontroll. Grund för att besluta om en tillfälligt förstärkt kontroll föreligger, om det är nödvändigt för att förhindra allvarlig risk för människors och djurs liv och hälsa. En sådan kontroll skall kunna omfatta även andra varor än sådana som anges i lagen. En tillfälligt förstärkt kontroll skall kunna vara mer omfattande, än vad som annars är tillåtet. Ett

sådant beslut skall endast gälla under en begränsad tid. Om regeringens beslut inte kan avvaktas, får Tullverkets chef fatta beslut om tillfälligt förstärkt kontroll. Ett sådant beslut skall emellertid omedelbart underställas regeringens prövning huruvida beslutet skall bestå.

I ett beslut om tillfälligt förstärkt kontroll skall anges på vilka grunder varuundersökning får göras, och vilka åtgärder som skall vidtas med de varor kontrollen avser.

Utredningen föreslår att bestämmelsen om tillfälligt förstärkta kontroller även förs in i tullagen (2000:1281).

Kontroll av identitet

Utredningen föreslår, att tjänsteman vid Tullverket får begära att en person identifierar sig om det behövs som ett led i en utredning om ett misstänkt brott. En tjänsteman vid Tullverket skall även enligt utredningens förslag få begära, att en person identifierar sig, om han eller hon kan antas vara identisk med en person mot vilken ingripande skall riktas och personen väntas med ett visst transportmedel.

Kontroll av försändelser samt företagens skyldigheter

Kontroll av försändelser

Lagen om kontroll av varor vid inre gräns skall, enligt utredningens förslag, på samma sätt som inregränslagen idag, innehålla bestämmelser med särskilda begränsningar, avseende befogenheter för Tullverket att öppna brev och andra försändelser.

Förslaget innebär emellertid förändringar i förhållande till vad som gäller i dag i följande avseenden. De försändelser som skall omfattas av de särskilda bestämmelserna föreslås som huvudregel begränsas till vanliga brev, med vilket avses försändelser i kuvert vars totalvikt inte överstiger ett kilo. Andra försändelser, som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden, skall också omfattas av de särskilda kontrollbestämmelserna. Bestämmelserna skall inte enbart omfatta försändelser, vilka befordras av en aktör som omfattas av postlagen (1993:1684). Även sådana försändelser, som angivits ovan, vilka befordras av ett annat företag än postföretag vars verksamhet till en inte oväsentlig del består i att transportera brev eller

andra försändelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden (kurirföretag), skall omfattas.

Ändringarna bör även införas i tullagen och lagen (1998:505) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter (lagen om punktskattekontroll). För den sistnämnda lagens vidkommande innebär denna ändring, att kontrollbefogenheterna utsträcks till att även omfatta kurirföretag.

Företagens skyldigheter

Utredningen föreslår, att befordringsföretag alljämt skall vara skyldiga att göra anmälan till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Vidare föreslår utredningen, att en bestämmelse införs vilken gör det möjligt för Tullverket att begära att en viss försändelse, som är adresserad till en viss person, överlämnas till Tullverket. Tullverket får enligt förslaget framställa en sådan begäran, för det fall att det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika, som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Denna ändring föreslås även beträffande tullagen.

Förutom den bestämmelse, som gäller redan i dag om skyldighet för transportföretag att på begäran av Tullverket skyndsamt lämna de aktuella uppgifter om ankommande och avgående transporter som för företaget har tillgång till, föreslår utredningen följande. Tullverket skall ha möjlighet att få uppgifter från brokonsortiet för Öresundsbron angående fordon och personer, som företaget har tillgång till. Vidare skall kurirföretag vara skyldiga att ge Tullverket tillgång till de uppgifter som företaget har angående försändelser som företaget befordrar. Den sistnämnda ändringen föreslås även beträffande tullagen.

Samspelet mellan inregränslagen och materiella in- och utförselrestriktioner

Enligt föreskrifter i t.ex. förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur anges, att Statens Jordbruksverket (Jordbruksverket) får meddela föreskrifter om införsel av djur, produkter av djur, sjukdomsalstrande organismer, hö, halm och annat material som

används vid hantering av djur. Vidare gäller, att Tullverket skall övervaka att införseln sker enligt förordningen och de föreskrifter som Jordbruksverket meddelat med stöd av förordningen. Därmed finns ett samspel mellan Jordbruksverkets föreskrifter om införselrestriktioner och Tullverkets arbete med varukontroll vid de inre gränserna.

Enligt utredningens uppfattning är det mindre lämpligt att överlämna åt en annan myndighet att i sina föreskrifter meddela sådana förbud och villkor som har direkt påverkan på en annan myndighets verksamhet, i detta fall Tullverkets. Utredningens uppfattning är att denna typ av beslut bör ankomma på regeringen, som har överblick över myndigheternas verksamhet.

Beträffande trafiken över inre gräns är området, vad gäller införsel och utförsel av djur harmoniserat. Den typ av beslut, som kan förekomma här, är om en åtgärd krävs för att förhindra allvarlig risk för människors och djurs liv eller hälsa. I ett sådant fall bör utredningens förslag om regeringens möjligheten att besluta om tillfälligt förstärkt kontroll vara tillräckligt.

Summary

The task of the Commission has been to review the Law (1996:701) on the Powers of Customs at the Border between Sweden and Other Member States of the European Union and the application of the law. An important part of the review has been to consider whether there is a need for further adoption of the rules to the fundamental principles of the legislation of the European Community.

Consistence with EC legislation

The principle of free movement of goods is laid down in the Treaty of the European Community. However, the Treaty contains rules allowing restrictions in some situations and to some extent, i.e. in Article 30. Other exceptions follow from Article 296.1 b. Furthermore Sweden was granted certain exceptions in the negotiations prior to the accession to the EU. The Commission has arrived at the conclusion that controls regarding the movement of goods between Member States are allowed provided that the conditions of Article 30 are met or that the goods fall within the scope of Article 296.1 b or an exception granted at the accession to the EU, and provided that there are no compensatory measures and that the controls are carried out in accordance with the principle of proportionality.

The Commission has taken note of the fact that controls of goods moved within the EU are also made in other Member States. In several countries controls of goods are made both at the border and inland. In some countries it is not specifically noted what sort of goods can be controlled, whereas the legislation of other countries clearly states what goods are to be controlled.

New legislation

The Commission suggests that a new law on the control of goods should replace the present law. The new law must be clearer and more distinct in its wording, and contain regulations facilitating more efficient controls of goods.

As in the present law, the types of goods that may be controlled should be listed. Most of the goods included in the present law should also be included in the new law, e.g. weapons, products of dual use, drugs, child pornography, dogs and cats kept as pets, animals and products made of animals if there is a risk for contagious disease, alcohol, tobacco and objects covered by the Cultural Heritage Act. Goods not to be included are: cattle, pigs, sheep, poultry, fish, and reptiles kept as pets. The Commission has found that there are compensatory measures for controlling these animals in EC Regulations and through the possibility to follow deliveries by means of the network of computer communication, TRACES.

Dogs and cats, transported for commercial purposes, should also be included, as well as polecats. Otherwise Sweden would not fulfil the requirements of EC Directive 92/65/EEG and EC Regulation 998/2003.

Furthermore, for Sweden to fulfil the obligations laid down in the accession treaty, moist snuff should be added to the list.

The aim of the control of goods

The aim of the controls, which are administrative controls, is to prevent goods within the scope of the law from being imported or exported against import or export restrictions. The controls should be carried out in a way that interferes with the free movement of goods as little as possible. The controls undertaken must not exceed what is necessary for the purpose; they must always be proportionate.

Areas where controls of goods can be made and grounds for controls

Controls of goods should also in the future be made at the border or within areas near the border. However, in some cases a control inland might be less burdensome for transport companies. There-

fore it should be possible for Customs to make controls inland, if there is an agreement between Customs and a transport company.

No control should be made, and no person should be asked to stop unless there is a reason for selecting the goods for control. Random controls are not allowed. The principle of proportionality is always to be applied. What is required for a selective control varies. For instance, a control of goods is generally looked upon as less disturbing if it is carried out at the border, e.g. at the airport or when a person leaves a ferryboat, than when a person is asked to stop further inland.

Control of consignments

The new law should – as does the present law – contain rules laying down certain restrictions regarding the rights of Customs to open letters and other consignments that are likely to contain confidential messages.

Competent authorities

Customs should – as is the case today – have the main responsibility for the controls of goods. The Coast Guard should continue to have the responsibility for controls at sea. The Police should to some extent take part in the controls.

Officers of the Coast Guard and the Police have the same competence as Customs officers when they carry out controls of goods.

Control of identity

Customs officers should be allowed to ask a person to identify himself/herself if this is necessary as a part of the investigation of a suspected crime. A Customs officer should also be allowed to ask a person to identify himself/herself if there is a suspicion that the person in question is a suspect against whom action should be taken and the suspect is expected to arrive on a certain flight, ferry, etc.

Temporarily reinforced controls

Situations may arise where the import of other goods than those mentioned in the law on control of goods at an inner border could be a serious threat against the life and health of persons or animals. Such a situation may arise e.g. through terrorist activity. The avian flue and other pandemic diseases could also give rise to such a situation.

The Commission therefore suggests that the Government should be given the power of deciding on temporarily reinforced controls regarding certain goods. The reason for such a decision should be that controls of the goods in question are necessary for the protection of life and health of people and animals. Such a temporarily reinforced control could concern other goods than those mentioned in the law. It could also be more extensive than what is otherwise allowed. If there is an urgency, the Head of Customs should be able to take a decision on temporarily reinforced control. That decision must, however, immediately be submitted to the Government.

The investigation suggests that rules on temporarily reinforced controls should also be included in the Customs Act (2000:1281).

Duty to report to the Police

Should an object be found during a control of goods, that does not fall within the scope of the law, but which lead to a suspicions on reasonable grounds that the person that is controlled is guilty of a crime on which imprisonment can be the consequence, the Customs officer carrying out the control must report the incident to the Police. When such a report is made, Customs can decide to detain the person until the Police arrive. Other circumstances that could be of importance for the Police's work with fighting crime, should also be reported to the Police.

The duties of transport companies

Transport companies should be obliged to inform Customs if the company suspects that a consignment contains narcotic drugs that could be confiscated according to the Law (2000:1225) on Penalties for Smuggling. Transport companies should also give Customs

information on arriving and departing transports. Furthermore Customs should be given the opportunity to get relevant information from the consortium of the Öresund bridge. Express couriers, and not only postal service companies, should be obliged to give Customs information about consignments.

Författningsförslag

1 Förlag till lag om kontroll av varor vid inre gräns

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om kontroll av sådana varor som anges i 2 kap. 1 och 6 §§ i samband med införsel till eller utförsel från Sverige i trafiken med annat land inom Europeiska unionen (EU-land) samt bestämmelser om tillfälligt förstärkt kontroll av varor i samband med sådan införsel eller utförsel. Lagen innehåller även bestämmelser om åtgärder som får vidtas i samband med kontroll.

2 § I denna lag förstås med

1. inre gräns: Sveriges landgräns eller territorialhavsgrens mot ett EU-land,
2. gränsnära område: trakterna invid Sveriges territorialhavsgrens och Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller kustvatten, eller i närheten av eller inom flygplats eller hamn eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land,
3. brev: försändelse i kuvert vars totala vikt inte överstiger ett kilo, och
4. kurirföretag: ett annat företag än postföretag vars verksamhet till en inte oväsentlig del består i att transportera brev eller andra försändelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden.

3 § Syftet med varukontroll enligt denna lag är att förhindra att varor som omfattas av lagen förs in i eller ut ur landet i strid med införsel- eller utförselrestriktioner.

4 § Denna lag skall tillämpas så att den fria rörligheten för varor inte begränsas mer än nödvändigt. De kontroller som företas får inte gå utöver vad som är nödvändigt för ändamålet.

5 § Var och en som befinner sig vid inre gräns eller inom det gränsnära området är skyldig att stanna på anmaning av tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen eller polisman.

6 § Tullverket får efter särskild överenskommelse med transportföretag företa varukontroller av gods inne i landet.

7 § För att genomföra kontrollåtgärd enligt denna lag får en tulltjänsteman använda våld eller tvång, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Våld mot person får dock brukas endast om tjänstemannen möter motstånd och i den mån det med hänsyn till åtgärdernas ändamål är försvarligt.

Ansvar för varukontroll och medverkan

8 § Tullverket har huvudansvaret för varukontroll enligt denna lag.

Kustbevakningen skall medverka i Tullverkets kontrollverksamhet enligt denna lag genom att utöva varukontroll till sjöss och i anslutning till sjötrafiken. Kustbevakningen skall även på Tullverkets begäran bistå i viss åtgärd för varukontroll.

Polisen skall på Tullverkets begäran medverka i Tullverkets kontrollverksamhet enligt denna lag genom att på plats som Tullverket bestämmer utföra varukontroll. Polisen skall även i övrigt på Tullverkets begäran bistå Tullverket i viss åtgärd för varukontroll. Tullverket skall tillsammans med Rikspolisstyrelsen närmare specificera Polisens medverkan vid varukontroll.

Skyldighet att medverka i varukontroll enligt första och andra styckena föreligger endast om ett deltagande inte medför allvarliga men för Kustbevakningens eller Polisens övriga verksamhet.

9 § När Kustbevakningen eller Polisen medverkar i Tullverkets varukontroller eller utför varukontroller enligt denna lag har tjänstemän vid dessa myndigheter samma befogenheter som en tulltjänsteman har enligt 7 § och 2 kap.

Kustbevakningen och Polisen har även samma befogenheter som Tullverket enligt 5 kap. 1 §. Om Kustbevakningen eller Polisen tar hand om en vara enligt 5 kap. 1 § skall varan omgående överlämnas till Tullverket för fortsatt hantering.

10 § Kustbevakningen får preja, borda och inbringa fartyg invid inre gräns eller inom det gränsnära området om det behövs för att möjliggöra den varukontroll som Kustbevakningen skall utföra enligt denna lag.

2 kap. Varukontroller

1 § En tulltjänsteman får anmana någon att stanna vid inre gräns eller i det gränsnära området för att kontrollera om följande varor medförs i strid med införsel- eller utförselrestriktioner:

1. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64), dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor samt injektionssprutor och kanyler,
2. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67), samt springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nit-handskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikklubbor och liknande,
4. spritdrycker, vin och starköl enligt alkohollagen (1994:1738), teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m., tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581) samt varor som omfattas av förordningen (1994:1266) om förbud mot export av snus,
5. varor som skall beskattas enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror,
6. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,
7. kulturföremål som avses i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,
8. reptiler för kommersiella ändamål, och

9. andra djur och produkter av djur om det finns anledning att misstänka att de villkor som gäller för införseln eller utförseln inte är uppfyllda.

2 § Kontroller enligt 1 § får inte utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt.

3 § Den som anmanats att stanna i enlighet med 1 § skall på begäran lämna de uppgifter och visa upp de handlingar som behövs för kontroll.

4 § En tulltjänsteman får i samband med att någon anmanats att stanna enligt 1 § undersöka

1. transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras,
2. bagage, så som resväskor, portföljer, handväskor och liknande som medförs av en resande.

5 § Tullverket får göra kontrollbesök hos den som för ut sådana varor som avses i 1 § 2 och 7. Vid kontrollen får räkenskapsmaterial och andra handlingar som rör verksamheten granskas. Härvid gäller bestämmelserna i 6 kap. 34 § tullagen (2000:1281).

Kontroll av hundar, katter och illrar

6 § Den som för med sig eller kan antas föra med sig en hund, katt eller iller, får anmanas att stanna för kontroll av att giltigt djurpass medförs. Sådan kontroll får även ske för det fall att hund, katt eller iller fraktas med godstrafik.

Vid sådan kontroll gäller bestämmelserna i 2–4 §§.

Tillfälligt förstärkt kontroll

7 § Regeringen får, om det är nödvändigt för att förhindra allvarlig risk för människors eller djurs liv och hälsa besluta om kontroller som omfattar även andra varor än sådana som anges i 1 och 6 §§ eller som är mer omfattande än vad som annars gäller enligt detta kapitel. Ett sådant beslut får endast gälla under en begränsad tid.

Chefen för Tullverket får, om ett beslut från regeringen inte kan avvaktas, fatta ett beslut enligt första stycket. Tullverket skall omedelbart underställa ett sådant beslut regeringens prövning av om beslutet skall bestå.

8 § I ett beslut enligt 7 § skall anges på vilka grunder en person får anmanas att stanna, på vilken grund sådan undersökning som avses i 4 § får göras och vilka särskilda åtgärder som skall vidtas med de varor kontrollen avser.

Vad som anges ovan i 2–4 §§ gäller även vid sådan kontroll.

Gemensamma bestämmelser för varukontroll

9 § Kontroller av brev eller andra försändelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden får endast ske i enlighet med bestämmelserna i 3 kap.

10 § En tulltjänsteman får begära att en person identifierar sig om det behövs som ett led i en utredning om ett misstänkt brott eller i ett beskattningsärende.

En tulltjänsteman får även begära att en person identifierar sig om han eller hon kan antas vara identisk med en person mot vilken ingripande skall riktas och den personen väntas med ett visst transportmedel.

11 § Vid varukontroll enligt detta kapitel skall den som anmanats att stanna ge den som verkställer kontrollen tillfälle att genomföra undersökningen. Personen skall vidare utan kostnad tillhandahålla de varuprov som behövs.

Den som anmanats att stanna för en varukontroll skall vidare svara för den transport av varan som behövs samt för uppackning och återinpackning. Den som åsidosätter dessa skyldigheter skall enligt beslut av Tullverket ersätta staten för dess kostnader för åtgärderna i fråga. Vad som sägs i 5 kap. 23 § tullagen (2000:1281) om indrivning av tull skall gälla även sådan ersättning. Tullverket får besluta om befrielse helt eller delvis från ersättningsskyldigheten.

Vid kontrollbesök enligt 5 § är den kontrollerade skyldig att tillhandahålla sådana handlingar som får granskas enligt den bestämmelsen.

12 § Om det i samband med en varukontroll påträffas föremål som medför att det finns anledning att anta att personen som kontrolleras gjort sig skyldig till brott mot vilket Tullverket inte har befogenhet att ingripa, som hör under allmänt åtal och på vilket fängelse kan följa, skall den som utför varukontrollen rapportera detta till Polisen. När tjänstemannen rapporterat till Polisen enligt ovan, kan Tullverket fatta beslut om att hålla kvar personen och transportmedlet till dess Polisen kommer till platsen.

Om det i samband med varukontroll i övrigt påträffas föremål eller omständighet framkommer som kan vara av betydelse för Polisens brottsbekämpande arbete, skall detta rapporteras till Polisen.

3 kap. Kontroll av försändelser

1 § En tulltjänsteman får undersöka dels brev, dels andra försändelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden för att förhindra att varor förs in i landet i strid med införselrestriktioner. En sådan försändelse, som befinner sig hos Tullverket, på ett utväxlingskontor eller hos ett kurirföretag, får öppnas, om det finns anledning att anta att den innehåller en vara som avses i 2 kap. 1 § och denna kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Kontroller enligt detta kapitel skall företas skyndsamt.

2 § Beslut om öppnande med stöd av 1 § får fattas endast av tjänsteman som förordnats särskilt för uppgiften av chefen för Tullverket. Om en försändelse innehåller ett förtroligt meddelande, skall detta omedelbart tillslutas och skickas vidare till mottagaren.

3 § En försändelse som öppnats med stöd av 1 § 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.

4 § En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse som väntas till ett visst brevbärarkontor och som kommer från ett annat EU-land skall hållas kvar av postbefordringsföretaget när den kommer till brevbärarkontoret, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och
2. det är nödvändigt för att beslag skall kunna ske.

Ett beslut om kvarhållande skall meddelas att gälla viss angiven, kortare tid. Beslutet får verkställas omedelbart, men skall snarast prövas av chefen för Tullverket eller av verkets chefsjurist.

Postbefordringsföretaget är skyldigt att på begäran av Tullverket till verket överlämna en försändelse som kvarhållits enligt första stycket.

4 kap. Befordringsföretags och transportföretags skyldigheter och ansvar

1 § 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 (2000:1225) om straff för smuggling samt att på begäran av Tullverket lämna över en sådan försändelse till verket.

2 § Tullverket får begära att en försändelse skall överlämnas till Tullverket om det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och det är nödvändigt för att beslag skall kunna ske. En sådan begäran skall meddelas att gälla viss angiven, kortare tid. Begäran får verkställas omedelbart men skall snarast prövas av chefen för Tullverket eller verkets chefsjurist.

Ett befordringsföretag skall på Tullverkets begäran överlämna en sådan försändelse till Tullverket.

3 § 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 Tullverket bedömer behövs för undersökning av resgods och fordon som resande för med sig, för förhör och kroppsvisitation av resande samt för personal

från myndigheten som utför varukontrollen under uppehåll i tjänstgöringen.

4 § Transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige skall på begäran av Tullverket 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.

Företag som mot betalning tillhandahåller rätt att färdas över bron mellan Sverige och Danmark skall på begäran av Tullverket skyndsamt lämna sådana uppgifter om fordon, företag och personer som företaget har tillgång till.

Kurirföretag skall på begäran ge Tullverket tillgång till de uppgifter som företaget har angående de försändelser som företaget befordrar.

Tullverket får begära uppgifter enligt första – tredje styckena endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

5 § Företag får lämna uppgifter enligt 4 § på så sätt att de görs läsbara för Tullverket genom terminalåtkomst.

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

6 § 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.

5 kap. Omhändertagande och förverkande av varor

1 § Tullverket får ta hand om en vara om det behövs för att genomföra en kontroll enligt denna lag. Tullverket får även ta hand om en vara på den grunden att varan inte får föras in till eller ut från landet till följd av att varan omfattas av införsel- eller utförsel- eller att ett villkor för införseln eller utförseln inte är uppfyllt, eller att varan förs in eller ut med stöd av ett tillstånd som

föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift. Varan får därvid läggas upp på tillfälligt lager. De kostnader som Tullverket haft för varans uppläggning och förvaring skall ersättas av den som för in eller för ut varan.

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

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

2 § Beträffande varor som avses i 2 kap. 1 § 5 finns bestämmelser om vad som skall gälla för omhändertagna varor i lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror. Beträffande varor som avses i 2 kap. 1 § 8 och 9 samt 6 § finns bestämmelser om åtgärder vid vägrad införsel i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur.

Varor som avses i 2 kap. 1 § 1–4 och 6–7 och som har omhändertagits enligt 1 §, får inte lämnas ut om

1. en sådan vara enligt lag eller annan författning inte får föras in i eller ut ur landet, eller
2. ett särskilt föreskrivet villkor för att varan skall få föras in i eller ut ur landet inte är uppfyllt.

Om förutsättningarna i första stycket 2 inte är uppfyllda skall den som för in eller för ut varan, eller varans ägare, ges möjlighet att uppfylla förutsättningarna eller, vid införsel, att återutföra varan.

3 § Ett beslut enligt 2 § om att en vara inte får lämnas ut skall upphävas, om

1. det inte längre finns grund för ett sådant beslut,
2. ett beslut om beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling meddelas beträffande varan,
3. varan förklaras förverkad enligt 4 §, eller
4. det är oskäligt att inte lämna ut varan.

Den som gör anspråk på en vara som har varit omhändertagen svarar för att varan hämtas.

4 § Tullverket får besluta att en vara som avses i 2 kap. 1 § 1–4 och 6–7 och som har omhändertagits enligt 1 §, skall förklaras förverkad om ett beslut enligt 2 § att en sådan vara inte får lämnas ut har vunnit laga kraft och ägaren, eller den som för in eller för ut varan,

inte har uppfyllt förutsättningarna för in- eller utförseln eller, vid införsel, inte har återutfört varan inom en månad från den dag då beslutet vann laga kraft.

Tullverket får även besluta att en vara som avses i första stycket skall förverkas om ett tidigare beslut om omhändertagande har upphävts enligt 3 § och

1. ägaren inte har gjort anspråk på varan inom tre månader från den dag då beslutet om att varan inte får lämnas ut upphävdes, eller
2. ägaren, om han har gjort sådant anspråk, inte har hämtat varan inom tre månader från den dag då anspråket framställdes.

Om det finns särskilda skäl får Tullverket medge en förlängning av de tidsfrister som anges i första och andra styckena.

5 § När ett beslut om förverkande enligt denna lag har vunnit laga kraft, skall egendomen säljas genom Tullverkets försorg eller i den ordning som i allmänhet gäller för försäljning av förverkad lös egendom. Egendomen får i stället förstöras om

1. den inte kan säljas,
2. den kan befaras komma till brottslig användning, eller
3. den annars är olämplig för försäljning.

Vad som anges i första stycket gäller endast om inget annat är föreskrivet i lag eller annan författning.

6 kap. Straff och vite samt bestämmelser om överklagande

1 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheten att

1. stanna på en anmaning enligt 1 kap. 5 §, eller
2. lämna uppgifter och visa upp handlingar enligt 2 kap. 3 §.

I ringa fall döms inte till ansvar.

2 § Ansvar enligt 1 § inträder inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

3 § Särskilda bestämmelser om förundersökning, tvångsmedel, åtal m.m. vid brott som rör införsel eller utförsel av varor finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

4 § Vite får av Tullverket föreläggas

1. ett företag som inte fullgör sin skyldigheter enligt 4 kap. 2– 4 §§, eller
2. den som inte fullgör sina skyldigheter enligt 2 kap. 11 §.

5 § Beslut enligt 2 kap. 11 §, 4 kap. 2–4 §§ samt 5 kap. 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 2007. Vid lagens ikraftträdande upphör lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land inom Europeiska unionen att gälla. Den upphävda lagen skall emellertid fortfarande tillämpas i fråga om egendom som kontrollerats före den nya lagens ikraftträdande.

2 Förslag till ändring i tullagen (2000:1281)

Härigenom föreskrivs i fråga om tullagen (2000:1281) dels att 6 kap. 11–13, 23 och 24 §§ skall ha följande lydelse, dels att i det i 6 kap. lagen skall införas fyra nya paragrafer 10 a – 10 c och 21 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

10 a §

Regeringen får, om det är nödvändigt för att förhindra allvarlig risk för människors eller djurs liv och hälsa besluta om kontroller som är mer omfattande än vad som annars gäller enligt denna lag (tillfälligt förstärkt kontroll). Ett sådant beslut får endast gälla under en begränsad tid.

Chefen för Tullverket får, om ett beslut från regeringen inte kan avvaktas, fatta ett beslut enligt första stycket. Tullverket skall omedelbart underställa ett sådant beslut regeringens prövning av om beslutet skall bestå.

10 b §

I ett beslut enligt 10 a § skall anges på vilka grunder en person får anmanas att stanna, på vilken grund sådan undersökning som avses i 10 § får göras och vilka särskilda åtgärder som skall vidtas med de varor som kontrollen avser.

Vad som anges i 10 § andra stycket gäller även vid sådan kontroll.

10 c §

Om det i samband med en varukontroll påträffas föremål som medför att det finns anledning att anta att personen som kontrolleras gjort sig skyldig till brott mot vilket Tullverket inte har befogenhet att ingripa, som hör under allmänt åtal och på vilket fängelse kan följa, skall den som utför varukontrollen rapportera detta till Polisen. När tulltjänstemannen rapporterat till Polisen enligt ovan, kan Tullverket fatta beslut om att hålla kvar personen och transportmedlet till dess Polisen kommer till platsen.

Om det i samband med varukontroll i övrigt påträffas föremål eller omständighet framkommer som kan vara av betydelse för Polisens brottsbekämpande arbete, skall detta rapporteras till Polisen.

11 §¹

För sådan kontroll som avses i 10 § får en tulltjänsteman undersöka *postförsändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser*. En sådan försändelse får öppnas, om den finns hos Tullverket eller på *utväxlingspostkontoret* och det finns anledning att anta att den innehåller en vara för vilken deklara-tions- eller uppgiftsskyldigheten inte fullgjorts. Beslut om att öppna brev och andra försändelser som

För sådan kontroll som avses i 10 § får en tulltjänsteman *undersöka dels försändelser i kuvert vars vikt inte överstiger ett kilo (brev), dels andra försändelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden*. En sådan försändelse får öppnas, om den finns hos Tullverket, *på ett utväxlingskontor eller hos ett kurirföretag*, och det finns anledning att anta att den innehåller en vara för vilken deklara-tions-

¹ Senaste lydelse 2004:207

kan antas innehålla förtroliga meddelanden får fattas endast av en tjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket. Om försändelsen innehåller ett förtroligt meddelande skall detta omedelbart avslutas och skickas vidare till mottagaren.

eller uppgiftsskyldigheten inte fullgjorts. Beslut om att öppna brev och andra försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden får fattas endast av en tjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket. Om försändelsen innehåller ett förtroligt meddelande skall detta omedelbart avslutas och skickas vidare till mottagaren.

12 §

En *postförsändelse* som öppnats med stöd av 11 § får inte undersökas närmare än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen.

En *försändelse* som öppnats med stöd av 11 § får inte undersökas närmare än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen.

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

Adressaten och, om det är möjligt, avsändaren skall så snart som möjligt underrättas om att försändelsen öppnats, om inte särskilda skäl talar emot det.

13 §²

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse som väntas till visst *postkontor* och som kommer från tredje land skall hållas kvar av postbefordringsföretaget när den kommer till *postkontoret*, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag en-

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse som väntas till visst *brevbärarkontor* och som kommer från tredje land skall hållas kvar av postbefordringsföretaget när den kommer till *brevbärarkontoret*, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag en-

² Senaste lydelse 2004:207

ligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och

2. det är nödvändigt för att beslag skall kunna ske.

Ett beslut om kvarhållande skall meddelas att gälla viss angiven, kortare tid. Beslutet får verkställas omedelbart, men skall snarast prövas av Tullverkets chef eller av verkets chefsjurist.

Postbefordringsföretaget är skyldigt att på begäran av Tullverket överlämna en försändelse som hållits kvar enligt första stycket.

ligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och

2. det är nödvändigt för att beslag skall kunna ske.

21 a §

Tullverket får begära att en försändelse skall överlämnas till Tullverket om det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och det är nödvändigt för att beslag skall kunna ske. En sådan begäran skall meddelas att gälla viss angiven, kortare tid. Begäran får verkställas omedelbart men skall snarast prövas av chefen för Tullverket eller verkets chefsjurist. Ett befordringsföretag skall på Tullverkets begäran överlämna en sådan försändelse till Tullverket.

23 §

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

Kurirföretag som befordrar brev eller andra försändelser som sannolikt innehåller ett förtroligt meddelande skall vara skyldiga att ge Tullverket tillgång till de

uppgifter som företaget har angående de försändelser företaget befordrar.

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

Tullverket får begära uppgifter enligt *första och andra styckena* endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamheten.

24 §

Transportföretag får lämna uppgifter enligt 23 § på så sätt att de görs läsbara för Tullverket genom terminalåtkomst.

Befordringsföretag får lämna uppgifter enligt 23 § på så sätt att de görs läsbara för Tullverket genom terminalåtkomst.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

under 18 år. Avsändaren skall ges möjlighet att återutföra varan på villkor som Tullverket bestämmer.

under 18 år. Avsändaren skall ges möjlighet att återutföra varan på villkor som Tullverket bestämmer.

2 §⁴

Beslut om att öppna *brev och andra sådana försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden* får fattas endast av en tjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket.

Beslut om att öppna *dels försändelser i kuvert vars vikt inte överstiger ett kilo, dels andra försändelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden* får fattas endast av tjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket.

3 §

Protokoll skall föras över den undersökning som görs i samband med att en *postförsändelse* öppnas enligt 1 §. Av protokollet skall framgå ändamålet med undersökningen och vad som har kommit fram vid denna.

Protokoll skall föras över den undersökning som görs i samband med en *försändelse* öppnas enligt 1 §. Av protokollet skall framgå ändamålet med undersökningen och vad som har kommit fram vid denna.

4 §⁵

Om en alkohol- eller tobaksvara påträffas i en *postförsändelse* och det finns anledning anta att försändelsen av varan inte sker i enlighet med 1 kap. 6 §, får varan tas om hand

Om en alkohol- eller tobaksvara påträffas i en *försändelse* och det finns anledning anta att försändelsen av varan inte sker i enlighet med 1 kap. 6 §, får varan tas om hand

⁴ Senaste lydelse 2004:209

⁵ Senaste lydelse 2002:883

1. för kontroll av om punktskatt skall betalas i Sverige och för fastställande av vem som i så fall är skattskyldig, eller
2. för kontroll av om de i 1 kap. 6 § angivna kraven för förflyttning är uppfyllda, och
3. i de fall då skattskyldighet i Sverige föreligger, i avvaktan på att skatten betalas.

Ett beslut om omhändertagande får verkställas omedelbart.

När det gäller handhavandet av omhändertagna varor tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 12 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1225) om straff för smuggling att 3, 7 och 19 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁶

Den som, i samband med införsel till landet av en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel, uppsåtligen bryter mot förbudet eller villkoret genom att underlåta att anmäla varan till tullbehandling, döms för *smuggling* till böter eller fängelse i högst två år.

Vad som föreskrivs i första stycket gäller också den som, i samband med att en sådan vara förs in till landet, uppsåtligen lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling eller underlåter att lämna föreskriven uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att införseln fullföljs i strid med förbudet eller villkoret.

För smuggling döms också den som uppsåtligen

1. från landet för ut en vara i strid med ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för utförsel eller efter utförseln förfogar över varan i strid med förbudet eller villkoret,

2. under pågående tullbehandling förfogar över en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel och därigenom föranleder att införseln fullföljs i strid med förbudet eller villkoret,

3. till landet för in eller från landet för ut en vara med stöd av ett tillstånd som föranletts av att någon lämnat oriktig uppgift eller underlåtit att lämna föreskriven uppgift till en tillståndsmyndighet eller förfar på ett sådant sätt hos en tillståndsmyndighet och därigenom föranleder att tillstånd meddelas och att varan förs in till eller ut från landet med stöd av tillståndet,

4. förfogar över en vara i strid med villkor som uppställts för eller i samband med varans införsel eller utförsel, eller

5. till en tullmyndighet i ett annat land, i strid med 4 kap. 25 § tullagen (2000:1281), genom en notering i bokföringen anmäler en vara för övergång till fri omsättning och därmed ger upphov till fara för att en införsel till Sverige fullföljs i strid med ett förbud eller villkor.

⁶ Senaste lydelse 2004:123

I det fall bestämmelserna om tullbehandling inte är tillämpliga vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land, gäller vad som anges i första och andra styckena angående tullbehandling i stället för faranden enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land inom Europeiska unionen.

6. i annat fall för in en vara från ett annat land inom EU i strid med ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel.

Bestämmelser angående åtgärder som får vidtas vid införsel av en vara som enligt särskild författning inte får föras in i landet eller för vilken särskilt föreskrivet införselvillkor inte är uppfyllt finns i lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

7 §

Den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i 3 eller 6 §, döms för *olovlig införsel* eller *olovlig utförsel* till böter eller fängelse i högst två år.

För olovlig införsel eller olovlig utförsel döms också den som av grov oaktsamhet

1. i samband med utförsel från landet av en vara underlåter att anmäla varan till tullbehandling, lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling eller underlåter att lämna föreskriven uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att sådant förbud eller villkor som avses i 3 § tredje stycket 1 eller den bestämmelsen tillsammans med 6 § överträds, eller

2. lämnar oriktig uppgift eller underlåter att lämna föreskriven uppgift i samband med ansökan om sådant tillstånd som avses i 3 § tredje stycket 3 eller den bestämmelsen tillsammans med 6 § och därigenom ger upphov till fara för att varan förs in eller ut med stöd av detta tillstånd.

I de fall bestämmelserna om tullbehandling inte är tillämpliga vid utförsel till ett annat EU-land, gäller vad som anges i andra stycket 1. angående tullbehandling i stället för farande enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europe-

iska unionen.

Om gärningen är ringa, skall den inte medföra ansvar.

19 §

Tullverket får fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken angående brott enligt denna lag eller andra brott som avses i 1 § andra stycket. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller i sådant fall Tullverket. Tullverket skall förordna särskilda befattningshavare i verket att fullgöra verkets uppgifter.

Tullverket får fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken angående brott enligt denna lag eller andra brott som avses i 1 § andra stycket. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller i sådant fall Tullverket. Tullverket skall förordna särskilda befattningshavare i verket att fullgöra verkets uppgifter.

Tullverket får anlita biträde av Kustbevakningen. Tullverket får också uppdra åt tjänstemän vid Kustbevakningen att vidta viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall även annars överta ledningen, när detta är påkallat av särskilda skäl.

När en förundersökning leds av en åklagare, får åklagaren anlita biträde av Tullverket. Åklagaren får också uppdra åt tjänstemän vid verket att vidta viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

När en förundersökning leds av en åklagare, får åklagaren anlita biträde av Tullverket och Kustbevakningen. Åklagaren får också uppdra åt tjänstemän vid nämnda myndigheter att vidta viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Regeringen beslutade den 6 maj 2004 att tillsätta en särskild utredare för att se över lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). I uppdraget ingår att undersöka, om det finns behov av att ytterligare anpassa lagen till de EG-rättsliga grundprinciperna.

I direktiven (dir. 2004:65) anges, att utredaren även skall göra en översyn av samspelet mellan de materiella bestämmelserna om införselrestriktioner och inregränslagen. Utredaren skall då undersöka, om det finns skäl att ändra formerna för samspelet och om så är fallet lämna förslag till sådana ändringar. Vidare anges i direktiven, att utredaren skall beakta utvidgningen av EU och andra förändringar i omvärlden som kan förutses påverka kontrollverksamheten. I detta sammanhang skall utredaren också överväga, hur Tullverket skall ha möjlighet att efter utvidgningen delta på ett effektivt sätt i bekämpandet av smuggling av sådana varor som omfattas av inregränslagen.

I direktiven anges även att den då förestående utvidgningen av EU skulle komma att få direkt effekt på Tullverkets möjligheter att bekämpa den storskaliga cigarettsmugglingen. Cigarettsmuggling till Sverige, eller till övriga EU-länder via Sverige, skedde i stor omfattning från de nya medlemsstaterna. Före utvidgningen utgjorde cigarettsmugglingen ett tullbrott enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, men i och med utvidgningen är bestämmelserna om tullbrott inte tillämpliga. I stället fick bestämmelserna om skattebrott och punktskattekontroller tillämpas, varvid Tullverkets kontrollbefogenheter blev mer begränsade och i vissa delar försvann helt.

Den nu nämnda frågan angående cigarettsmuggling lyftes emellertid på ett tidigt stadium från utredningens uppdrag och blev föremål för beredning inom Regeringskansliet. Frågan behandlades i

promemorian Förbättrade möjligheter att ingripa straffrättsligt mot skatteundandraganden avseende cigaretter. Nämnda promemoria ledde fram till proposition 2004/05:149 och ändring i bl.a. lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter (lagen om punktskattekontroll).

Direktiven är i sin helhet intagna som *bilaga 1 och 2*.

Genom tilläggsdirektiv den 15 september 2005 (dir. 2005:98) har utredningen medgivits förlängd tid till den 31 januari 2006.

1.2 Arbetets bedrivande

1.2.1 Möten

Utredaren och experterna har under utredningsarbetet sammanträtt kontinuerligt.

1.2.2 Studiebesök och kontakter

I direktiven anges, att utredningen har att samråda med Tullverket, Polisen, Kustbevakningen samt övriga berörda myndigheter och institutioner.

Utredningen har under arbetets gång haft löpande kontakter med Tullverket och Statens Jordbruksverk (Jordbruksverket).

Studiebesök har gjorts hos Tullverkets Kompetenscentra (KC) Resande i Malmö, KC Gods i Göteborg och KC Flyg på Arlanda. Studiebesök har också gjorts hos Tullverket vid gränskontrollstationerna i Haparanda, Frihamnen i Stockholm och i Karlshamn. Utredningen har även besökt Kustbevakningen i Nacka och i Karlskrona och då även Maritimt underrättelsecentrum (MUC). Utredningen har vidare besökt Rikspolisstyrelsen.

Syftet med studiebesöken hos Tullverket var att få kunskap om hur lagstiftningen tillämpades samt vilka brister, som tulltjänstemännen ansåg att lagstiftningen hade, och hur de menade att förutsättningarna för deras arbetet med varukontroll vid inre gräns kunde förbättras.

Besöken hos Kustbevakningen och Rikspolisstyrelsen syftade till att ge utredningen kunskap om nämnda myndigheters del i varukontrollen vid inre gräns. Vidare syftade besöken till att få kunskap om hur informationsutbyte sker mellan myndigheterna.

I direktiven anges även, att utredaren skall samråda med Gränskontrollutredningen Ju 2003:7 (dir. 2003:83). Nämnda utredning avlämnade sitt betänkande Gränskontrollag – effektivare gränskontroll (SOU 2004:110) i december 2004. Utredningen har tagit del av betänkandet.

Enligt direktiven skall utredaren som ett led i översynen undersöka, hur lagstiftningen ser ut i andra medlemsstater. Utredaren har därför haft kontakter med representanter för tullmyndigheter i vissa andra EU-länder. Resultatet av dessa kontakter presenteras i kapitel 6.

1.3 De generella direktiven

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1478) anges i betänkandet. Det samma gäller, när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningens förslag är av betydelse för den brottsbekämpande verksamheten, eftersom resultatet av de administrativa kontroller av varor som görs vid inre gräns kan leda till att brott upptäcks. Förslagets betydelse för denna verksamhet framgår emellertid klart, och någon särskild redogörelse behövs därför inte.

Utredningens förslag har inte sådana konsekvenser som i övrigt avses i 15 § kommittéförordningen. Någon sådan redovisning är därför inte aktuell.

Angående förslagets kostnadsmässiga konsekvenser, se avsnitt 15.

2 Den EG-rättsliga bakgrunden

2.1 Inledning

I uppdraget ingår att undersöka om det finns behov av att ytterligare anpassa inregränslagen till de EG-rättsliga grundprinciperna. Nedan följer en kort redogörelse för delar av EG-rätten, som är av betydelse för utredningens uppdrag. Kapitlet inleds med en redogörelse för EG:s utveckling och rättssystem (avsnitt 2.2). Därefter följer ett avsnitt angående inrättandet av en fri inre marknad (avsnitt 2.3). I avsnitten därefter finns en redogörelse för relevanta bestämmelser i EG-fördraget (avsnitt 2.4). Därefter redogörs för de grundläggande rättsprinciper, som gäller inom EU (avsnitt 2.5) samt undantag medgivna vid Sveriges medlemskap (avsnitt 2.6). Avslutningsvis återfinns en redogörelse över exempel på kompensatoriska åtgärder (avsnitt 2.7).

2.2 EG:s utveckling och rättssystem

EG:s utveckling

Ett viktigt steg i tillkomsten av den inre marknaden är tillkomsten av Maastrichtfördraget, som undertecknades i Maastricht den 7 februari 1992 och trädde i kraft 1 november 1993. Härigenom tillkom det nya unionsfördraget, Fördraget om den Europeiska unionen. Numera talar man oftast om EU i stället för EG.

En ny fördragsrevision har lett till tillkomsten av Amsterdamfördraget som trädde i kraft 1999. Fördraget består i ändringar i EU- och EG-fördragen. Dessa ändringar är emellertid inte genomgripande. Den materiella EG-rätten har därför knappt ändrats genom Amsterdamfördraget.

År 2000 gjordes en ny fördragsrevision vilken ledde till Nicefördraget, vilket trädde i kraft i februari 2003. Ikraftträdandet blev

försenat, eftersom Irland i en första folkomröstning röstade nej till fördraget. Vid en senare folkomröstning röstade Irland ja och fördraget kunde antas. Samtliga medlemsstater hade då godkänt fördraget. Den viktigaste nyheten i Nicefördraget är vissa ändringar i reglerna om institutionernas sammansättning och beslutsformer i syfte att förbereda för EU:s utvidgning.

Den 18 juni 2004 kom EU:s stats- och regeringschefer överens om ett nytt fördrag för Europeiska unionen, en konstitution för Europa. Nämnda konstitution bygger på det förslag, som det s.k. framtidskonventet lade fram sommaren 2003. Fördraget under-tecknades formellt den 29 oktober 2004 i Rom. Eftersom konstitutionen är ett mellanstatligt fördrag, måste den godkännas i samtliga medlemsstater. Frankrike och Holland har vid folkomröstningar sagt nej till fördraget. Det är i dagsläget osäkert vad som kommer att hända med förslaget till en ny konstitution.

Den rättsliga grunden för samarbetet inom gemenskapen är emellertid i huvudsak samma som tidigare. Unionen vilar fortfarande i allt väsentligt på de tre under 1950-talet ingångna grundfördragen: fördraget om Kol- och stålgemenskapen (ESKG) samt fördraget om de Europeiska gemenskapen (EG) och EURATOM. Fördragen gäller fortfarande med vissa ändringar för medlemsländerna. Nämnda fördrag utgör grunden för gemenskapens rättsliga kompetens. För utredningens arbete är det EG-fördraget, även kallat Romfördraget, som är av betydelse, eftersom det är där varors och människors fria rörlighet regleras.

Rättssystemet

Det rättsliga system som skapar den Europeiska unionen har många komponenter av varierande rättslig natur. Det finns viktiga skillnader i fråga om arten och graden av gemenskapsrättslig kompetens och överstatliga beslutsbefogenheter samt utrymmet för judiciell prövning genom EG-domstolen och nationella domstolar.

Den egentliga gemenskapsrätten, som bygger på grundfördragen är till sin karaktär närmast jämförlig med federal rätt. Det innebär att den gäller jämsides med de nationella rättssystemen och tränger undan dessa i rättstillämpningen i händelse av konflikter mellan olika regler. Vid juridiska bedömningar står i förgrunden frågan, i vad mån regleringskompetensen finns på gemenskapsnivå och har tagits i anspråk. Ianspråkstagandet kan ha skett antingen redan ge-

nom fördrages bestämmelser eller genom att gemenskapens institutioner med stöd i fördragen har beslutat om sekundära rättsakter, särskilt förordningar, direktiv eller beslut enligt Romfördraget. I den mån så är fallet kan inte en nationell reglering upprätthållas i konflikt med gemenskapsrätten. Gemenskapsrätten är till stor del direkt tillämplig i medlemsländerna och har då företräde framför deras nationella rätt.

EG-rätten har införlivats med svensk rätt genom en särskild anslutningslag, lag med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, vanligen betecknad EU-lagen (SFS 1994:1500). Denna lag utgår från att EG-rätten måste införlivas i sin helhet och gälla i Sverige med de rättsverkningar som tillkommer gemenskapsrätten enligt de rättsprinciper som EG-domstolen utvecklat eller kan komma att utveckla i fråga om företrädesrätt, direkt tillämplighet, direkt effekt m.m. Det har därför inte funnits något utrymme för att i EU-lagen ta in bestämmelser som skulle precisera EG-rättens position i Sverige¹.

2.3 Inrättandet av en fri inre marknad

Tullunionen genomfördes i juli 1968 för industrivaror och i januari 1970 för jordbruksvaror. Den gemensamma marknaden var emellertid långt ifrån upprättad genom detta. Många nationella restriktioner för den inomgemenskapliga varuhandeln kvarstod. Detta är anledningen till att domstolen gav artiklarna 28 och 29 direkt verkan. Den negativa ekonomiska utveckling, som följde den första oljekrisen, ledde sedan till växande nyprotektionism i medlemsstaterna, vilken varade under en längre tid (1973–1985). Under denna period stod utarbetandet av sekundärrättsakter nästan stilla. De ekonomiska kriserna i medlemsstaterna ledde sålunda till bakslag för integrationsarbetet.

Under första hälften av 1980-talet väcktes emellertid nytt liv i integrationsprocessen. Det sammanhänger framförallt med antagandet av den Europeiska enhetsakten. Genom enhetsaktens artiklar 13–19 infördes ett nytt begrepp i fördraget, den inre marknaden (f.d. art 7a, nuvarande art 14.2).

¹ Ulf Bernitz och Anders Kjellgren, Europarättens grunder, andra upplagen, s. 26

I kommissionens vitbok om förverkligandet av den inre marknaden² uppställs ett handlingsprogram avseende vilka rättakter som rådet skall utfärda för att den inre marknaden – enligt kommissionens uppfattning – skall vara genomförd. Genomförandet av den inre marknaden innebär först och främst undanröjandet av fysiska hinder i form av gränskontroller, tekniska och fiskala hinder för produktionsfaktorernas fria rörlighet, dvs. negativ integration. Den inre marknaden är således inte detsamma som den gemensamma marknaden.

2.4 Relevanta bestämmelser i EG-fördraget

Artikel 14.2 i EG-fördraget är av grundläggande betydelse. I bestämmelsen stadfästs EG:s målsättning att upprätta en inre marknad utan gränser med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital.

I andra kapitlet i fördraget, vilket har rubriken "Förbud mot kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna" anges i artikel 28 att kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna. I artikel 29 anges att kvantitativa exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

I artikel 30 finns ett undantag. Artikelns säger att bestämmelserna i artiklarna 28 och 29 inte skall hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn 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. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Här kan nämnas att innehållet i de nu nämnda artiklarna återfinns i stort oförändrat i förslaget till ny konstitution för Europa (artikel III-153 och III-154).

Artikel 30 behandlar de undantagsförhållanden som kan åberopas till stöd för nationella regler vilka begränsar den fria rörligheten

² Förverkligandet av den inre marknaden, Vitbok från Kommissionen till Europeiska rådet (Milano den 28–29 juni 1985), Utrikesdepartementets handelsavdelning, svensk översättning.

på så sätt att de behandlar varor från andra EU-länder annorlunda än motsvarande inhemska varor. Eftersom det handlar om undantag från den grundläggande rättigheten till fri rörlighet har EG-domstolen slagit fast att artikeln och dess undantag måste tolkas snävt. Syfte som inte framgår av artikeltexten kan därför heller inte åberopas (EG-domstolens dom i mål 113/80, kommissionen mot Irland³).

EG-domstolens har vid tillämpningen av förbudet i artikel 28 ansett att nationella bestämmelser som behandlar inhemska och utländska varor lika, ändå kan anses hindra handeln mellan medlemsländerna. Regler som formellt drabbar inhemska och importerade varor lika, drabbar i praktiken ofta importerade varor hårdare och riskerar därför att hämma samhandeln. Den som tillverkar varor för konsumtion inom landet måste uppfylla landets produktionskrav. Den som vill exportera måste således uppfylla både inhemska produktionskrav och de krav på produktionen som ställs i det land till vilket han vill exportera varorna.

Genom avgörandet i målet Cassis de Dijon⁴ där domstolen utvidgade kretsen av otillåtna åtgärder till att även innefatta icke diskriminerande uppkom behovet av fler undantag än de som räknas upp i artikel 30. Mot bakgrund av detta skapades doktrinen om tvingande hänsyn. Den tvingande hänsynen består i undantag från förbuden mot kvantitativa import- och exportrestriktioner vilka inte anges i artikel 30. Doktrinen kan åberopas av medlemsstater som önskar legitimera likabehandlande men samhandelshindrande åtgärder vilka annars skulle anses otillåtna.

Doktrinen om tvingande hänsyn erbjuder ytterligare ett antal andra möjliga rättfärdigande hänsyn. Som exempel kan nämnas hänsyn till effektiv skattekontroll och goda handelsseder. I likhet med vad som gäller vid åberopande av artikel 30 måste medlemsstater, som vill stödja sig på någon tvingande hänsyn kunna styrka sina genuina behov. Även här krävs proportionalitet. Åtgärderna måste inte bara vara lämpade för att uppnå ändamålet utan också nödvändiga och inte mera ingripande än vad som kan anses absolut behövligt för att uppnå syftet⁵.

³ Mål 113/80, dom den 17 juni 1981. Europeiska gemenskapernas kommission mot Irland. Fördragsbrott

⁴ Mål 120/78, dom den 20 februari 1979. Rewe-Zentral AG mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein

⁵ Ulf Bernitz och Anders Kjellgren, Europarättens grunder, andra upplagan, s. 212.

2.5 Grundläggande rättsprinciper

Allmänt

En viktig och ofta åberopad rättskälla inom EG-rätten är allmänna rättsprinciper. Dessa har en väsentligt större betydelse än vad fallet varit i svensk och annan nordisk rätt, där det i rättstillämpningen traditionellt funnits ett markant drag av lagpositivism, dvs. en benägenhet att om möjligt söka efter lagstöd som uttryck för rättsläget. EG-rätten bygger här vidare på en kontinentaleuropeisk rätts-tradition, t.ex. fransk och tysk rätt, där allmänna rättsprinciper tillmätts större betydelse. Den vikt som de allmänna rättsprinciperna kommit att få i gemenskapsrätten har emellertid också sin förklaring i att det funnits behov av att fylla ut luckorna i de knappa och ofullständiga fördragsreglerna för att kunna få till stånd en fungerande europeisk rättsordning⁶. Som framgår ovan åberopas dessa grundläggande rättsprinciper även för undantag från artikel 28 och 28, vilka inte ryms inom artikel 30.

Legalitetsprincipen

Verksamheten inom EU vilar på fasta rättsliga principer. Den fasta legala grundval och arbetsmetodik, som skiljer EU från internationella organisationer i allmänhet, har delvis sin förklaring i kontinentaleuropeisk tradition men också i samarbetets vittgående och långsiktiga karaktär, som gör det nödvändigt med precisa rättsregler. En grundläggande utgångspunkt är därvid den legalitetsprincip, som finns i fördragsverkets inledande bestämmelser och som gäller övergripande för verksamheten inom EU.

I unionsfördragets artikel 5 läggs fast att Europaparlamentet, rådet, kommissionen, domstolen och revisionsrätten skall utöva sina befogenheter på de villkor och för de syften som har fastställts genom de olika fördragsbestämmelserna. I EG-fördraget anges på liknande sätt att varje institution skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördraget (artikel 7.1 EG-fördraget). Unionsfördraget slår även fast att unionen bygger på rättsstatsprincipen såsom en för medlemsstaterna gemensam princip (artikel 6.1).

⁶ Id., s. 104

Legalitetsprincipen har betydelse för gemenskapens såväl interna som externa beslutsfördelning. Internt innebär den bl.a. att de olika institutionerna måste respektera varandras befogenheter. Externt innebär principen att gemenskapen inte skall verka på andra områden än där fördragen, såsom de tolkats av EG-domstolen, så medger. Legalitetsprincipen påverkar alltså kompetensfördelningen i förhållande till medlemsstaterna⁷.

Lojalitetsprincipen

Artikel 10 i EG-fördraget innehåller den s.k. lojalitetsprincipen, även kallad solidaritetsprincipen. Enligt denna är medlemsstaterna förpliktade att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördraget eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna skall även underlätta genomförandet av gemenskapens uppgifter. De skall även avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.

Nu nämnda allmänt hållna förpliktelser har fått stor betydelse som grundläggande normer därigenom att EG-domstolen tillämpar artikel 10 som en självständig grund för medlemsstaternas skyldigheter inom gemenskapen. Förpliktelserna kan innebära både skyldigheter för medlemsstaterna och dessas organ att vara positivt verksamma och skyldigheter att avhålla sig från vissa åtgärder. EG-domstolen har således utvecklat lojalitetsprincipen till en central konstitutionell princip⁸.

Subsidiaritetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen finns fördragsfäst i artikel 5 andra stycket EG-fördraget. Principen innebär att åtgärder inte skall vidtas på högre beslutsnivå än vad som är behövligt. Bestämmelsen anger att på de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför,

⁷ Id. s. 106

⁸ Id., s. 108 f.

på grund av den planerad åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är en allmän rättsäkerhetsprincip som har utvecklats av EG-domstolen och som finns fördragsfäst i artikel 5.3 i EG-fördraget. Nämnda artikel anger att gemenskapen inte skall vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördraget. Det finns ett nära samband mellan subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Proportionalitetsprincipen innebär att de åtgärder gemenskapens institutioner använder sig av för att uppnå ett visst syfte inte får vara mer betungande eller långtgående än som kan anses nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet. Det skall således råda en balans mellan mål och medel och vara sannolikt att målet kan uppnås genom vidtagna åtgärder. Om det finns möjlighet att välja mellan flera verksamma åtgärder, t.ex. sanktioner, skall man välja den minst tyngande.

Proportionalitetsbedömning mellan mål och medel är i rättspraxis grundläggande, bland annat när det gäller att avgöra om en medlemsstat har tillräckligt angelägna skäl för att upprätthålla en åtgärd som verkar handelshindrande för import från andra länder inom EU. Principen utgör även en viktig faktor vid bedömningen i övrigt av nationella begränsningar av de fria rörligheterna. Proportionalitetsprincipen har även med framgång använts för att undanröja alltför betungande gemenskapsåtgärder och nationella genomförandeåtgärder på tull- och jordbruksområdet.⁹

2.6 Undantag givna vid Sveriges medlemskap

Vid medlemskapsförhandlingarna fick Sverige rätt att för vissa områden tillämpa andra bestämmelser, än de som gäller inom EG. Ett permanent undantag gäller för snus, dvs. tobak för användning i munnen. Vissa av dessa undantag var tidsbegränsade, t.ex. undantaget från bestämmelserna i rådets direktiv 91/12/EEG av den 25 februari 1992 om den generella ordningen för punktskattepliktiga produkter och lagring, omsättning och kontroll över dessa pro-

⁹ Id., s. 115 f.

dukter (det s.k. cirkulationsdirektivet). Nämnda direktiv ger bl.a. privatpersoner rätt att fritt mellan EU-länderna föra med sig alkohol- och tobaksvaror, som är avsedda för personligt bruk. Sverige medgavs genom ett undantag rätt att under viss tid beskatta införsel av alkoholdrycker och tobak över en viss kvantitet, trots att varorna redan beskattats i landet där de försålts.

Som annat exempel kan nämnas att Sverige medgavs rätt att under en begränsad tid företa viss kontroll av djur vid inre gräns. Detta skedde genom att Sverige, i enlighet med EG-bestämmelser, ansökte om tilläggsgarantier för ett 20-tal allvarliga djursjukdomar. I avvaktan på att kommissionen prövade ansökningarna om tilläggsgarantier fick Sverige i högst ett år från anslutningsdagen fortsätta att tillämpa nationella bestämmelser för införsel beträffande de aktuella djurslagen.

Vid medlemskapsförhandlingarna fick Sverige även möjlighet att under vissa villkor tillämpa strängare regler för att skydda landet mot rabies i avvaktan på en gemenskapsreglering.

2.7 Kompensatoriska åtgärder

2.7.1 Inledning

Den inre marknaden skall enligt artikel 14.2 i EG-fördraget, omfatta ett område utan inre gränser. Inom detta område skall fri rörlighet gälla för varor, personer, tjänster och kapital. Fri rörlighet för varor råder sedan den 1 januari 1993, då i princip de inre gränskontrollerna avskaffades i enlighet med de tankegångar som kommissionen lade fast i vitboken om förverkligandet av den inre marknaden, se vidare avsnitt 7.2. Det finns således i princip inte längre någon skyldighet att deklarerera varor när dessa förs över inre gräns. Samtidigt gäller emellertid att det finns skyddsbehov som måste tillgodoses. Detta för att hindra att t.ex. narkotika förs över de inre gränserna eller att smittsamma djursjukdomar sprids med djur eller djurprodukter i trafiken mellan medlemsstaterna. Detta kan jämföras med det behov av kompensatoriska åtgärder som finns vad gäller Schengensamarbetet och personkontrollen.

Denna typ av åtgärder, kompensatoriska åtgärder, är således till för att kompensera för de gränskontroller som tidigare gjordes vid gränserna mellan länderna. Kompensatoriska åtgärder nämns i kommissionens vitbok för förverkligandet av den inre marknaden.

I denna anges att kontrollerna vid den inre gränsen skall försvinna och att detta kräver att gemenskapspolitiken ändras, så att behovet av kontroller undanröjs (s. 29 p. 28). Kompensatoriska åtgärder finns således beslutade både på EU-nivå och på nationell nivå.

EU:s förordningar och direktiv beträffande den legala handeln med olika slags varor ger många exempel på hur kontrollfrågan kan lösas utan att gränskontroll förekommer.

Kommissionen medger emellertid i den ovan nämnda vitboken att vissa nationella skyddsåtgärder inte i alla hänseenden faller inom Romfördragets räckvidd. Två betydelsefulla exempel på detta är åtgärder mot terrorism och olaga handel med narkotika. Kommissionen betonar emellertid att gränskontroller på intet sätt utgör de enda eller ens de mest effektiva åtgärderna på detta område (s. 20, p 29). Medlemsstaterna har således kvar sin beslutanderätt vad gäller varurörelser över de inre gränserna när det gäller varor för vilka kontroll kan motiveras av de skyddsaspekter som anges i artikel 30, eller varor för vilka kontroller har medgivits särskilt.

2.7.2 Exempel på kompensatorisk åtgärder

EU:s förordningar och direktiv beträffande den legala handeln ger ibland exempel på hur kontrollfrågan kan lösas utan att kontroller vid gränserna görs. Bestämmelser om produktions- och marknads-kontroll är ett sådant exempel. Nedan följer en sammanfattning av exempel på bestämmelser om produktions- och marknads-kontroll, vilka innehåller kompensatoriska åtgärder.

Narkotikaprekursorer

EG antog 1990 en förordning om åtgärder som skall vidtas för att motverka spridning 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. Nämnda förordning har från och med den 18 augusti 2005 ersatts av rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredje land.

Vidare finns rådets direktiv 92/109/EEG 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. Nämnda direktiv har i samband med utvidningen av EU under 2004 ersatts med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer. Bestämmelserna ställer krav på att de, som framställer eller använder prekursorer, har särskilt tillstånd. Vidare skall leverans av sådana varor tillåtas bara om mottagaren av leveransen har särskilt tillstånd och har undertecknat en kundförsäkran.

Växtskydd och utsäde

EU:s huvuddirektiv på växtskyddsområdet, rådets direktiv 77/93/EEG av den 21 december 1976 om skyddsåtgärder mot skadegörare på växter eller växtprodukter som förs in till medlemsstaterna, trädde i kraft den 1 juni 1993. I bilagorna till direktivet specificeras de skadegörare som inte får importeras till EU:s medlemsstater, de speciella krav som föreligger vid import av vissa växter och växtprodukter samt vilka växter och växtprodukter som omfattas av det s.k. växtpasssystemet. Regelverket omfattar även produktion och hantering av utsäde.

Avsikten är att produkterna fritt skall kunna cirkulera inom gemenskapen med minsta möjliga antal förbud, restriktioner och formaliteter och detta utan att allvarliga växtskadegörare sprids till områden där de inte tidigare förekommer.

Beslutet om en gemensam växtskyddsstrategi innebär att EU har en gemensam marknad beträffande yrkesmässig handel med växter och växtprodukter. Gränskontrollen mellan medlemsstaterna har därmed kunnat upphöra.

Det är således inte tillåtet att kontrollera sundheten hos växtprodukterna vid gränsen mellan medlemsländerna. Denna produktionskontroll skall göras ute i odlingarna av den medlemsstatens växtskyddsmyndigheter.

Veterinära kontroller

Den 1 januari 1993 avskaffades de veterinära gränskontrollerna mellan medlemsstaterna. Det är därmed enligt huvudregeln inte tillåtet att kontrollera djur, animala livsmedel eller andra produkter av animaliskt ursprung vid de inre gränserna.

För att motverka risken för smittspridning har EU fattat beslut om åtgärder av kompensatorisk art vilka skall möjliggöra en fri inre marknad för handel med djur.

Den veterinära gränskontrollen har ersatts av en djurhälsokontroll i ursprungsbesättningen. Kontrollen sker i omedelbar anslutning till pålastning för transporter inom EU. Stickprovskontroller får dock utföras på destinationsplatsen. Kontroll får även ske under transporten om det finns en misstanke om felaktigheter. Kontrollen utförs av veterinärer, som för ändamålet förordnats av de aktuella medlemsstatens veterinärmyndigheter.

Alla produktionsnivåer, förvaring, försäljning och transportmetoder skall uppfylla de veterinära krav, som EU har ställt upp. Samtliga djurbesättningar, marknader, organisationer eller andra samlingsplatser för varor, som skall föras ut ur ett land måste erhålla veterinärmyndighetens godkännande för handel inom gemenskapen.

En transport mellan medlemsländer av djur eller produkter av djur skall åtföljas av ett hälsointyg, utfärdat av officiell veterinär inom 24 timmar före utförelsen. Detta skall bl.a. intyga att djuren är friska och att de inte härrör från en besättning eller ett område som är spärrat på grund av smittsam sjukdom.

En viktig förutsättning för att kontrollsystemet skall fungera är att djuren är enhetligt identitetsmärkta. EU har en reglering även för detta. Alla officiella intyg som utfärdas måste anmälas till ett databaserat informationssystem kallat TRACES. Uppgifterna i datorsystemet är sedan tillgängliga även i mottagarlandet. TRACES skall innehålla all sakinformation och statistik om EU:s interna handel med djur och djurprodukter. Se vidare avsnitt 8.2.11.

Läkemedel

Läkemedelsområdet är i hög grad harmoniserat inom EU. EU har antagit ett stort antal direktiv, som avser läkemedelskontrollen. Genom reglerna har samsyn uppnåtts i fråga om bl.a. tillstånd till försäljning, tillverkning och import av läkemedel, inspektionsverksamhet samt återkallelse av tillstånd. Det finns olika former för godkännande av läkemedel, det centraliserade, det decentraliserade, det nationell och det ömsesidiga. En av tankarna bakom är att om ett lands medicinska myndigheter godkänner ett läkemedel så skall även de andra länderna acceptera detta godkännande utan att företa

någon egen kontroll av läkemedlet. Tillsynen av bestämmelserna skall utövas inom respektive land av landets nationella läkemedelsmyndighet.

Europaparlamentet och rådet har utfärdat förordning (EG) nr 726/2004 om inrättande av gemenskapsförfaranden för godkännande av och tillsyn över humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läkemedelsmyndighet.

De grundläggande direktiven på området är 2001/83/EEG om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel 2001/82/EEG om upprättande av gemenskapsregler för veterinärmedicinska läkemedel. Under 2004 har tre direktiv om ändring i de två ovan nämnda grundläggande direktiven beslutats. En lagrådsremiss har nyligen presenterats, vars syfte är att bl.a. ändra den svenska läkemedelslagstiftningen i enlighet med ovan nämnda direktiv om ändringar.

Vapen

För att kompensera avsaknaden av gränskontroll mellan EU:s medlemsstater har EU utfärdat ett vapendirektiv, rådets direktiv 91/447/EEG av den 18 juni 1991.

Enligt vapendirektivet, som inte omfattar krigsmateriel, skall det införas effektiva regler för kontroll inom respektive stat av innehav och förvärv av handeldvapen samt beträffande överföring av sådana vapen mellan medlemsländerna. Direktivet innehåller de lägsta krav som ställs på medlemsstaternas lagstiftning i dessa avseenden. Av direktivet framgår klart att medlemsstaterna får införa eller behålla regler som är strängare än dem som direktivet anger. Se vidare avsnitt 8.2.6.

Explosiva varor

I syfte att åstadkomma fri rörlighet för explosiva varor och samtidigt en hög skyddsnivå, har EU antagit rådets direktiv 93/15/EEG av den 5 april 1993 om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk, det s.k. explosivvarudirektivet.

Bestämmelserna innebär bl.a. att en produkt som har provats och godkänts i ett medlemsland i enlighet med direktivets krav, därmed skall godkännas också i övriga medlemsländer. Medlemsstaterna åläggs att se till att explosiva varor uppfyller direktivets produktkrav och att de har genomgått föreskrivet förfarande för bedömning av överensstämmelse och EU-märkning.

I direktivet finns också bestämmelser om övervakning av överföring av explosiva varor inom gemenskapen. Kontroller som utförs under överföring får inte ha formen av gränskontroll. Direktivet innehåller emellertid en möjlighet för medlemsstaterna att vid fall av allvarliga hot mot eller angrepp på den allmänna säkerheten till följd av olagligt innehav eller bruk av explosiva varor eller ammunition använda sig av metoder för kontroll m.m., som annars inte skulle vara tillåtna. Se vidare avsnitt 8.3.3.

Även beträffande pyrotekniska varor pågår för närvarande arbete med harmonisering inom EU. Kommissionen har till rådet överlämnat ett förslag till direktiv om utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar (KOM(2005)457 slutligt).

Kemiska produkter

Det finns ett antal EU-rättsakter, som innehåller krav på att medlemsstaterna skall tillämpa begränsningar eller förbud när det gäller saluförande och användning av farliga kemikalier eller varor. EU:s regler är i allmänhet utformade så att medlemsstaten skall förbjuda att produkter som inte uppfyller EU-kraven släpps ut på marknaden. Så länge enhetliga produktkrav tillämpas uppkommer i princip inte några särskilda kontrollbehov vid införsel från andra medlemsstater. Reglerna är dock inte heltäckande och är ibland endast delvis harmoniserade. Detta ger i vissa fall utrymme för medlemsstaterna att besluta om särskilda nationella restriktioner.

Avfall

Sedan 1994 gäller rådets förordning (EEG) nr 259/93 om övervakning och kontroll av transporter av avfall inom, från och till gemenskapen. Nämnade förordning omfattar inte radioaktivt avfall. Ett syfte med förordningen är att göra gränskontroller obehövliga i internhandeln. Förordningen bygger på ett system, som innebär att

transporter måste anmälas och godkännas av ansvariga myndigheter i avsändar-, mottagar- och transitland. Ett enhetligt dokument skall åtfölja transporter. Det måste också finnas ett bindande avtal mellan avsändare och mottagare. Avsändaren är skyldig att ta tillbaka avfallet, om reglerna inte följs. Avsändarland och mottagarland kan under vissa förutsättningar förbjuda import av avfall. Medlemsländerna är skyldiga att ingripa mot illegala transporter.

Radioaktivt avfall och strålkällor

EU:s direktiv 92/3/Euroatom avseende transporter av radioaktivt avfall innehåller bestämmelser om tillståndsförfaranden vid transporter av radioaktivt avfall.

I rådets förordning (Euratom) nr 1493/93 av den 8 juni 1993 regleras transport av radioaktiva ämnen mellan medlemsstaterna. Bakgrunden till förordningen var att de behöriga myndigheterna inte fick den information som tidigare möjliggjordes genom de inre gränskontrollerna. Nämda information skall enligt förordningen komma till myndigheterna genom förhandsdeklarationer. Kontroll i strålskyddssyfte av transporter av strålkällor och radioaktivt avfall skall enligt förordningen utföras som en del av de kontrollförfaranden som på ett icke-diskriminerande sätt tillämpas i hela medlemsstatens territorium. Bestämmelserna omfattar således särskilda krav och förutsätter godkännande för att transporter mellan medlemsländerna skall kunna äga rum, även när gränskontrollerna har upphört. Den kontroll, som tidigare genomfördes vid den inre gränsen, får nu i stället ske hos den anläggning som antingen exporterare eller importerar material. Se även avsnitt 8.3.4.

Utrotningshotade djur och växter

Utförliga regler om handel med utrotningshotade vilda djur och växter och deras produkter finns i Washingtonkonventionen om internationell handel med vissa utrotningshotade vilda djur och växter (the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) även kallad CITES.

EU har implementerat CITES-konventionen främst genom att anta rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handel med dem samt kommis-

sionens förordning (EG) nr 1808/2001 om närmare föreskrifter för tillämpning av rådets ovan nämnda förordning.

Rådsförordningen innehåller generella föreskrifter för handel inom EU och föreskrifter för import, export och re-export av de djur och växter, som omfattas av CITES-bestämmelserna. För en närmare beskrivning av CITES-reglerna, se avsnitt 8.3.5.

Transport av farligt gods

Ett europeiskt regelverk för vägtransporter av farligt gods hanteras av en arbetsgrupp inom Ekonomiska kommissionen för Europa (ECE). Organisationen är ett regionalt FN-organ. Reglerna finns i den europeiska överenskommelsen den 30 september 1957 om internationell transport av farligt gods på väg (*Accord Européen Relatif au Transport International des Marchandises Dangereuses par Route, ADR*).

Delar av ADR har införlivats i gemenskapsrätten genom rådets direktiv 94/55/EG av den 21 november 1994 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på väg, det s.k. ADR-direktivet. Utöver ADR-direktivet har rådet också antagit direktiv 95/50/EG av den 6 oktober 1995 om enhetliga förfaranden för kontroller av vägtransporter av farligt gods, det s.k. kontrolldirektivet. Kontrolldirektivet reglerar medlemsstaternas kontroll av vägtransporter av farligt gods på ett fordon, som färdas inom deras territorium eller som färdas in i det från ett tredje land. Sådana kontroller skall utföras på en medlemsstats territorium enligt bl.a. rådets förordning (EEG) nr 4060/89 av den 21 december 1989 om avskaffande av gränskontroller mellan medlemsstaterna vid transporter på väg och inre vattenvägar.

Vidare finns EU-reglering beträffande transport av farligt gods på järnväg.

Produktsäkerhet

Den harmonisering, som skett av medlemsstaternas produktkrav, har kommit till uttryck genom olika EG-direktiv. Varje direktiv omfattar ett specifikt produktområde eller specifik aspekt och innehåller de säkerhets- och egenskapskrav som en produkt måste uppfylla för att få släppas ut på marknaden.

Produktdirektiven har utformats enligt två olika metoder, den s.k. gamla metoden och den s.k. nya metoden. I direktiv enligt den gamla metoden är de tekniska kraven mycket detaljerade. Dessa direktiv täcker ofta begränsade produktområden. Direktiv enligt den nya metoden innehåller endast de grundläggande säkerhetskrav, som en produkt skall uppfylla samt den kontroll som produkten måste genomgå för att bli CE-märkt.

Inom EU finns vidare det allmänna produktsäkerhetsdirektivet 2001/95/EEG som syftar till att komplettera och fylla ut den gemenskapsrättsliga lagstiftningen om produktsäkerhet. Direktivet tillämpas på produkter i den utsträckning det i andra EG-rättsakter saknas bestämmelser om risker och andra aspekter som rör produktsäkerhet.

Enligt direktivet har tillverkare och importörer en skyldighet att endast släppa ut säkra produkter på marknaden. Medlemsstaterna å sin sida skall se till att de produkter på marknaden som är avsedda för konsumenter uppfyller säkerhetskraven. Om så inte är fallet måste rapportering ske enligt direktivet.

En produkt som CE-märkts i ett medlemsland får fritt säljas över hela EU.

Kulturföremål

Artikel 30 ger medlemsländerna möjlighet att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde. Flera medlemsländer har i likhet med Sverige en nationell lagstiftning om utförsel av kulturföremål. Avskaffandet av gränskontrollerna inom den inre marknaden innebär emellertid att efterlevnaden av de nationella lagarna blir svårare att kontrollera.

Inom EU finns dels förordning (EEG) nr 3911/92 om export av kulturföremål från ett medlemsland, dels direktiv 93/7/EEG om återlämnande av kulturföremål. Avsikten med förordningen var att vid gemenskapens yttre gränser skapa ett gemensamt system för kontroll som gör det möjligt att hindra utförsel av vissa kategorier av kulturföremål. Direktivets syfte är att införa ett system som gör det möjligt för medlemsstaterna att säkerställa återinförandet till sitt territorium av kulturföremål som klassas som nationella skatter enligt artikel 30. Se vidare avsnitt 8.2.8.

Produkter med dubbla användningsområden

Med produkter med dubbla användningsområden avses produkter, inbegripet programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål, samt alla varor som kan används både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt ingå i tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar. Bestämmelser angående handel med dessa varor inom gemenskapen finns i rådsförordning (EG) nr 1224/2000. Syftet med nämnda rådsförordning var bl.a. att så långt som möjligt etablera fri rörlighet för kontrollerade produkter inom den inre marknaden. Emellertid är harmoniseringen inte fullt ut genomförd. Se vidare avsnitt 8.2.2.

3 Gällande nationell rätt

3.1 Inledning

Detta kapitel inleds med en kort redogörelse över vad som gäller beträffande varukontroller vid yttre gräns (avsnitt 3.2). Därefter följer en redogörelse över gällande rätt, beträffande varukontroller vid inre gräns (avsnitt 3.3). Avslutningsvis återfinns en redogörelse för lagen om straff för smuggling (2000:1225) – smugglingslagen (avsnitt 3.4).

3.2 Kort om var varukontroller skall ske och om varukontroller vid yttre gräns

Inre gräns är gräns mot annat EU-land. Yttre gräns är gräns mot tredje land, t.ex. Norge. Den omständigheten att Norge medverkar i Schengensamarbetet ändrar inte det faktum att landet, vad gäller gränskontroll av varor, är tredje land. Tullverket är huvudansvarig för varukontrollen vid såväl yttre som inre gräns.

Hamnar och flygplatser har en särskild ställning, eftersom de kan utgöra både inre och yttre gräns. I rådets förordning (EEG) nr 3925/91 av den 19 december 1991 om avskaffande av de kontroller och formaliteter för handbagage och incheckat bagage som tillhör personer som reser med flyg inom gemenskapen, samt för bagage som tillhör personer som reser med fartyg inom gemenskapen, konstateras, att tillämpningen av principen om fri rörlighet borde leda till att kontroller avskaffas för handbagage och incheckat bagage tillhörande personer som reser med flyg inom gemenskapen samt för bagage, tillhörande personer vilka reser med fartyg inom gemenskapen.

I förordningen regleras bl.a., på vilken flygplats inom gemenskapen som yttregränskontrollen skall göras för det fall att en flygresor sker från land utanför EU till gemenskapen med mellanlandning

inom gemenskapen innan flygplanet når sin slutliga destination inom EU. I artikel 3.1 anges att för handbagage och incheckat bagage, som tillhör personer vilka kommer från en icke-gemenskapsflygplats och som, efter en mellanlandning på en gemenskapsflygplats fortsätter till en annan gemenskapsflygplats, skall tillämpliga kontroller och formaliteter utföras på den sistnämnda flygplatsen, förutsatt att detta är en internationell gemenskapsflygplats. I artikel 3.2 anges, att beträffande handbagage, som tillhör personer vilka reser med ett flygplan som mellanlandar på en gemenskapsflygplats innan det fortsätter till en icke-gemenskapsflygplats, skall tillämpliga kontroller och formaliteter utföras på avreseflygplatsen, förutsatt att detta är en internationell gemenskapsflygplats.

Beträffande fartyg anges i artikel 3.3, att bagage som tillhör personer vilka reser flera sträckor med samma fartyg, vilket påbörjar resan, anländer eller avslutar resan i en icke-gemenskapshamn, skall tillämpliga kontroller och formaliteter utföras i den hamn, där bagaget i fråga lastas eller lossas, beroende på omständigheterna.

Nu nämnda EG-förordning innehåller även bestämmelser angående kontroller av bagage, som tillhör personer vilka reser med fritidsbåt, turist- eller affärsflyg. Vidare innehåller förordningen bestämmelser om när den yttre gränskontrollen skall göras beträffande incheckat bagage, som anländer till gemenskapen från flygplatser utanför EU och som omlastats på flygplats inom gemenskapen innan det når sin slutliga destination i EU.

Vid transport till ett EU-land från annat EU-land, som går genom internationellt luftrum eller över internationellt vatten, skall enligt EG:s tullbestämmelser varorna i vissa fall presumeras vara icke-gemenskapsvaror. Initialkontrollen görs härvid med stöd av tullagen. Tullkodexens huvudregel, är att varorna byter status, dvs. precis som vid export upphör att vara gemenskapsvaror, när de passerar internationellt vatten. Tullkodexen gör härvid undantag för vissa varor, t.ex. sådana som transporteras med linjebunden färjetrafik. Den största delen av färjetrafiken går över internationellt vatten, vilket medför att varorna som fartyget medför presumeras vara tredjelandsvaror. Presumtionen bryts, när varorna kan visas vara släppta för fri omsättning inom gemenskapen, t.ex. att kvitto finns för köp av beskattad alkohol som förs in för privat bruk.

Som nämnts tidigare, finns ramarna för tullmyndigheternas kontrollverksamhet vid yttre gräns i rådets förordning (EG) nr 2913/96 av den 12 oktober 1992 om inrättande av en tullkodex för gemenskapen, tullkodexen. I artikel 13 anges att tullmyndigheterna

får, enligt de villkor som anges i gällande bestämmelser, utföra alla de kontroller som de anser nödvändiga för att säkerställa att tullagstiftningen tillämpas korrekt. Av artikel 14 framgår, att var och en som är direkt eller indirekt inblandad i verksamhet som berör handeln med varor, på tullmyndigheternas begäran och inom föreskriven tid, skall förse tullmyndigheterna med alla nödvändiga dokument och upplysningar, oavsett vilket medium som används, och ge tullmyndigheterna all nödvändig hjälp. Tullkodexen innehåller ytterligare bestämmelser av övergripande karaktär, vilka utgör ramen för nationella kontrollbestämmelser. Även kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, tillämpningskodexen, innehåller vissa bestämmelser om kontroll. Kompletterande bestämmelser finns i tullagen (2000:1281) och i tullförordningen (2000:1306).

I 6 kap. tullagen finns bestämmelser, som kompletterar tullkodexen gällande övervaknings- och kontrollverksamhet. I 10 § nämnda kapitel finns en bestämmelse, vilken kompletterar artikel 14 i tullkodexen. Av denna framgår, att för kontroll av att deklara-tions- och uppgiftsskyldighet enligt tullagen eller tullagstiftningen i övrigt har fullgjorts riktigt och fullständigt får Tullverket även undersöka bl.a., transportmedel, containrar, lådor och andra utrym-men där varor kan förvaras samt bagage, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande som medförs av resande. Tullverket har även rätt att ta prover av varor för analys. Vidare har Tullverket rätt att begära, att varor skall lossas eller omlastas för att en tullkontroll skall kunna ske. Bestämmelserna om varukontroll i inregränslagen har i många delar samma grund som bestämmelserna om varukontroll vid yttre gräns.

Vid varukontroller vid yttre gräns har Tullverket rätt att använda stickprovskontroller, dvs. göra slumpmässiga kontroller eller systematiska kontroller av vissa typer av varor. Emellertid var det länge sedan Tullverket företog den typen av kontroller. Detta, då de skulle ge en mycket låg träffprocent. I stället använder sig Tullverket i stor utsträckning av selektiva kontroller. Detta innebär, att de personer eller varor vilka kontrolleras hejdas efter ett selektivt urval, grundat på den enskilde tulltjänstemannens personliga erfarenhet samt på tillgänglig information från underrättelsesektionen.

3.3 Inregränslagen

Tullverkets befogenheter att utföra varukontroll är mer begränsade vid inre gräns, jämfört med vad som gäller vid yttre gräns. Kontrollverksamheten vid inre gräns regleras i inregränslagen.

Vid yttre gräns kan Tullverket, som nämnts ovan, genomföra systematiska kontroller och stickprovskontroller, vilket i och för sig i praktiken inte förekommer. Vid inre gräns, där EG-fördragets bestämmelser om bl.a. fri rörlighet för varor gäller, får Tullverkets varukontroller inte utformas på sådant sätt, att urvalet av vad och vem som skall kontrolleras sker slumpmässigt. Inte heller kan endast den omständigheten, att en person eller ett fordon passerar inre gräns, utgöra grund för varukontroll. Inregränslagen tillåter selektiva kontroller vid inre gräns.

3.3.1 Historik

Inregränslagen skall ses mot bakgrund av bestämmelser i EG-fördraget, vilka är grundläggande för upprättandet av en tullunion. En av grundstenarna för unionen är upprättandet av en fri inre marknad för bl.a. varor (artikel 14.2). Vidare är bestämmelserna i EG-fördraget om förbud mot kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan (artiklarna 28 och 29), samt bestämmelsen om undantag från nämnda förbud (artikel 30) av grundläggande betydelse.

Före EU-inträdet gällde samma regler för tullmyndigheternas kontroller vid samtliga gränser. I och med inträdet i EG förändrades den situationen. Tullagens bestämmelser blev därmed endast tillämpliga beträffande trafiken över yttre gräns.

Genom beslut den 2 december 1993 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillsätta en kommitté med uppdrag att utreda nya former för narkotikabekämpning m.m. i ett EU-perspektiv. Utredningen, som antog namnet EU-gränskontrollutredningen, hade enligt direktiven (dir. 1993:131) till uppgift att utreda vissa frågor om hur Sverige, vid ett EU-medlemskap, kunde förhindra att den fria rörligheten av personer och varor inom EU medförde ett ökat inflöde av narkotika och illegala vapen i landet. Utredningen skulle även överväga, i vad mån lagstiftningen om varusmuggling behövde ändras för att Sverige skulle kunna behålla straffsanktionerade förbud mot in- eller utförsel av vissa varor i

förhållande till andra länder. I uppdraget ingick även att 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 (inre gräns) i strid mot en straffsanktionerat förbud. I direktiven angavs, att utredningen borde utgå från att kontrollen skall avse narkotika och vapen men att det stod utredningen fritt att lägga fram synpunkter på att låta kontrollsystemet avse även andra varuslag som kan behöva kontrolleras i samma eller liknande former. I direktiven angavs också, att Tullverket och Polisen tillsammans borde svara för kontrollen.

Utredningen överlämnade i december 1994 betänkandet Skyddet vid den inre gränsen (SOU 1994:131). Betänkandet lämnades emellertid för sent för att hinna läggas till grund för lagstiftning i samband med EU-inträdet den 1 januari 1995. Därför kom Tullverkets befogenheter att företa varukontroller vid inre gräns att i avvaktan på en särskild lag, regleras i övergångsbestämmelser till tullagen (1994:1550).

Av ovan nämnda övergångsbestämmelser följde, att bestämmelserna om anmälnings- och uppgiftsskyldighet och om Tullverkets kontrollverksamhet enligt den upphävda tullagen fortfarande skulle gälla för vissa varor. De varor som angavs var krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden, varor som beskattades enligt lagen om privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror, narkotika, injektionssprutor och kanyler, dopningsmedel, vapen och ammunition, springstiletter och andra s.k. gatustridsvapen, vissa kulturföremål, hundar och katter samt spritdrycker, vin och starköl. Enligt övergångsbestämmelserna skulle för de nämnda varorna bestämmelserna om anmälnings- och uppgiftsskyldighet i den upphävda tullagen (1987:1065) 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 gällde, förutom anmälnings- och uppgiftsskyldigheten, 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 bl.a. 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.

I mars 1992 avlämnade utredningen om lagstiftningsbehovet vid tuldatoriseringen (TDL-utredningen) sitt slutbetänkande Kontrollfrågor i tuldatoriseringen m.m. (SOU 1992:23). Denna utredning, som skulle lämna förslag om de författningsändringar som behövdes inför Tullverkets datorisering, tog bl.a. upp frågan om Tullverkets befogenhet att undersöka brev och andra postförsändelser.

Nämnda utredningars lagförslag granskades av lagrådet och därefter har förslagen behandlats i propositionen 1995/96:166 och resulterat i inregränslagen vilken trädde i kraft den 1 juli 1996.

Inregränslagen har därefter ändrats vid ett flertal tillfällen. De mest betydelsefulla ändringarna är följande. Uppräkningen i 3 § av vilka varor som omfattas av lagen har ändrats till att även omfatta, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m., barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud införsel och utförsel av barnpornografi och varor vilka avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Vidare har lagen i 17 a–17 d §§ kompletterats med bestämmelser angående vad som skall företas med varor vilka omhändertagits med stöd av 17 §.

3.3.2 Genomgång av de varuslag som lagen omfattar

I dag omfattar Tullverkets befogenhet att företa kontroller vid inre gräns följande varor, vilka anges i 3 § inregränslagen,

1. *krigsmateriel* som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och *produkter som avses i lagen* (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
2. *narkotika* som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),
3. *vapen och ammunition* som avses i vapenlagen (1996:67),
4. *injektionssprutor och kanyler*,

5. *dopningsmedel* som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
6. *springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv eller nit-handskar, batonger, karatepinnar, blydaggas, spikklubbos och liknande,*
7. *kulturföremål* som avses i 5 kap. lagen (1998:950) om kulturminnen m.m.,
8. *hundar och katter för annat ändamål än handel,*
9. *spritdrycker, vin och starköl* enligt alkohollagen (1994:1738), *teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat* enligt lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. samt *tobaksvaror* vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581),
10. *nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,*
11. *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,
12. *barnpornografi* enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,
13. *varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,*
14. *varor som skall beskattas enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror.*

Nedan följer en kort redogörelse för de materiella bestämmelserna för respektive varuslag.

Krigsmateriel

I Sverige råder sedan lång tid förbud mot att föra ut krigsmateriel utan tillstånd. Bestämmelser angående krigsmateriel finns i lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Med krigsmateriel avses vapen, ammunition och annan för militärt bruk utformad materiel. Den närmare innebörden av krigsmaterielbegreppet läggs fast i förordning (1992:1303) om krigsmateriel. Där anges, att bestämmelserna skall tillämpas på sådan materiel som är upptagen i en bilaga till förordningen.

Enligt lagen om krigsmateriel krävs tillstånd från Inspektionen för strategiska produkter (ISP) för export av krigsmateriel. ISP skall med eget yttrande lämna över ett ärende till regeringens prövning, om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Krigsmaterieförordningen anger vissa undantag från utförselbudet. Av förordningen framgår vidare, att polismyndigheten prövar vissa frågor om utförsel av sådana handeldvapen och tillhörande delar, som utgör övrigt krigsmateriel och i förekommande fall tillhörande ammunition, om den sökande är berättigad att inneha vapnet här i landet. Lagen om krigsmateriel innehåller en hänvisning till smugglingslagen angående olovlig utförsel och försök därtill.

Av krigsmaterieförordningen framgår, att utförsel av krigsmateriel som kräver utförseltillstånd av ISP skall anmälas till Tullverket senast 48 timmar innan den planerade utförseln skall genomföras. Tidigare gällde, att sådan utförsel skulle anmälas senast en vecka före utförseltidpunkten (ändrad genom SFS 2001:506, vilken trädde i kraft den 1 augusti 2001).

Bakgrunden till denna regel om anmälningsskyldighet är, att man ville ge Tullverket tid att kontrollera utförseltillstånd mot uppgifterna i exportfaktura och utförselanmälan samt att fysiskt kontrollera varorna i samband med inlastning vid fabrik. Tullverket har sådan befogenhet enligt 18 § i den nu gällande inregränslagen. Den fysiska kontrollen, som för krigsmaterielvaror har varit betydligt högre än för export i allmänhet, kombineras med granskning av exportörens bokföring. Tullverkets kontroll av krigsmaterielexporten sker således i stor utsträckning hos de exporterande företagen. Kontrollen baseras dels på anmälan om utförsel, dels kartläggning av branschen. I kartläggningen ingår underrättelsearbete, nationellt och internationellt. Ett nära och väl fungerande samarbete mellan Tullverket och ISP är ytterligare en förutsättning för en effektiv kontroll.

Vid gränsen begränsas kontrollen ofta till kontroll av transiteringsvillkoren (t.ex. försegling) samt kontroll i samband med eventuell omlastning före utförseln.

Något förbud mot införsel av krigsmateriel finns inte i lagen om krigsmateriel. Krigsmaterielutredningen (dir. 2003:80) har haft i uppdrag att företa en översyn av det svenska regelverket för krigsmaterielexport. Utredningen har i sitt betänkande Krut – Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel (SOU 2005:9) bl.a. föreslagit, att vissa krav på införseltillstånd skall införas i bestäm-

melserna om krigsmateriel. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Innehållet i artikel 296.1 b i EG-fördraget ger krigsmateriel en särställning EG-rättsligt. Artikeln anger att varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen ammunition och krigsmateriel; sådana åtgärder får emellertid inte försämra konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden för varor som inte är avsedda speciellt för militära ändamål. Av artikeln följer således att ingen medlemsstat är förpliktad att lämna upplysningar, vilkas utlämnande den anser strida mot egna väsentliga säkerhetsintressen.

Av artikel 296.2 framgår att rådet enhälligt skall fastställa en lista över de varor på vilka nyss nämnda bestämmelse skall tillämpas. Genom rådets beslut den 15 april 1958 upprättades en sådan förteckning. Listan har därefter omarbetats.

Produkter med dubbla användningsområden

Med produkter med dubbla användningsområden avses produkter, inbegripet programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål, samt alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar (se rådets förordning (EG) nr 1334/2000 av den 22 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden, artikel 2).

Bestämmelser angående produkter med dubbla användningsområden finns i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av teknisk bistånd. Denna lag tillkom med anledning av rådets förordning (EG) nr 1334/2000, som ersatte rådets förordningen 3381/94. Lagen innehåller egna straffbestämmelser bl.a. beträffande utförsel. Emellertid är smugglingslagens bestämmelser om bl.a. befogenheter att förhindra, utreda och beivra brott tillämpliga (1 § andra stycket smugglingslagen).

Syftet med rådsförordning (EG) nr 1334/2000 var bl.a. att så långt som möjligt etablera fri rörlighet för kontrollerade produkter inom den inre marknaden. Emellertid är harmoniseringen på området inte fullt genomförd än. I ingressen till ovan nämnda rådsförordning (12) anges, att i enlighet med och inom ramen för artikel

30 i EG-fördraget och i avvaktan på en högre harmoniseringsgrad kommer medlemsstaterna att förbehålla sig rätten att genomföra kontroll av överföringar av vissa produkter med dubbla användningsområden inom Europeiska gemenskapen i syfte att skydda allmän ordning och säkerhet. Om dessa kontroller har samband med effektiviteten i kontrollerna av export från gemenskapen, kommer de regelbundet att ses över av rådet.

Den nya förordningen innebär, att man avskaffar nästan alla ännu befintliga tillståndskrav för handel inom gemenskapen. Tillstånd kan emellertid krävas enligt artikel 21.1 för vissa produkter, som förtecknas i bilaga IV till förordningen. Det är i dessa fall fråga om särskilt känsliga produkter. Vidare får en medlemsstat enligt artikel 21.2 under vissa förhållanden fortfarande kräva tillstånd till överföring av produkter med dubbla användningsområden, om operatören vet att den slutliga destinationen för produkterna ligger utanför gemenskapen (prop. 2000/01:09 s. 22).

Sverige har utnyttjat denna möjlighet att kräva tillstånd till överföring av vissa produkter med dubbla användningsområden. I 4 § 2 punkten i förordning om kontroll av produkter med dubbla användningsområden anges, att ISP får meddela föreskrifter om krav på tillstånd till sådan överföring inom Europeiska gemenskapen som avses i artikel 21.2. Vidare framgår av 10 § i lagen, att ISP får meddela föreskrifter om krav på tillstånd till införsel av kemiska prekursorer (utgångsämnen) som kan användas för tillverkning av kemiska stridsmedel.

Export och överföring inom EU av produkter med dubbla användningsområden, som omfattas av krav på tillstånd enligt rådets förordning (EG) 1334/2000, skall enligt huvudregeln anmälas till Tullverket senast 48 timmar, innan exporten eller överföringen är planerad att genomföras (9 § förordningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden). Enligt 18 § inregränslagen har Tullverket rätt att göra kontrollbesök och revisioner hos den som för ut produkter med dubbla användningsområden till annat EU-land.

Narkotika

All befattning med narkotika kräver i princip särskilt tillstånd för att hanteringen skall vara laglig. Bestämmelser om hanteringen av narkotika finns i lag (1992:860) om kontroll av narkotika, och i

förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika. Bestämmelser finns även i lag (1996:1152) om handel med läkemedel. Narkotikastrafflagen (1968:64) och smugglingslagen innehåller straffbestämmelser, avseende illegal hantering av narkotika.

Sverige har anslutet sig till de tre konventionerna som FN har antagit på narkotikaområdet. Dessa är 1961 års allmänna narkotikakonvention med 1972 års tilläggsprotokoll, 1971 års konvention om psykotropa substanser och 1988 års konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen. 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 och som samtidigt i många fall har en omfattande legal användning. 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.

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

EG antog 1990 en förordning om åtgärder, som skall vidtas för att motverka spridning 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. Med detta genomförde EG de krav som ställs i artikel 12 i FN-konventionen från 1988 i fråga om handel med prekursorer mellan gemenskapen och tredje land. Nämnade förordning har från och med den 18 augusti 2005 ersatts av rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredje land.

Enligt artikel 12 i 1988 års FN-konvention skall lämpliga åtgärder vidtas för att övervaka tillverkning och distribution av prekursorer. För detta måste åtgärder vidtas för medlemsstaternas handel

med prekursorer. Sådana åtgärder infördes genom 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. Nämnda direktiv har i samband med utvidgningen av EU under 2004 ersatts med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer. Anledningen till detta var, att det ansågs smidigare med en förordning som gällde direkt som lag, än ett direktiv, vilket när det ändras skulle utlösa nationella genomförandeåtgärder i 25 medlemsstater. Förordningen skall tillämpas från och med den 18 augusti 2005.

Injektionssprutor och kanyler

I förordning (1968:70) med vissa bestämmelser om injektions-sprutor och kanyler anges, att injektions-sprutor och kanyler får föras in i Sverige endast av den som är behörig att driva handel med sådana varor eller den som innehar särskilt tillstånd att till riket föra in sådana varor. Utan sådant tillstånd får endast sprutor och kanyler medföras av resande för personligt bruk, som grundas på föreskrift av läkare eller annars visas vara lovligt. Olovlig införsel av sprutor eller kanyler bestraffas enligt smugglingslagen. Förordningen innehåller även straffbestämmelser för otillåten försäljning eller överlåtelse av spruta eller kanyl, samt för lämnande av oriktig uppgift i ansökan om tillstånd enligt förordningen rörande förhållande som är av betydelse. Även bestämmelser angående vissa förverkanden finns i förordningen.

Bestämmelserna i förordningen skall ses mot bakgrund av att principen om ett narkotikafritt samhälle är den övergripande principen både för narkotikapolitiken och missbrukarvården. Den vägledande principen för narkotikabekämpningen i Sverige är, att samhällets insatser skall ge det klara och entydiga budskapet att all användning av narkotika som inte sker för medicinska och vetenskapliga ändamål är oacceptabel. Därför är inställningen restriktiv mot t.ex. program med utdelning och försäljning av sprutor och kanyler.

Ett program, som innebär att injektionsmissbrukare kan byta sina använda sprutor och kanyler mot rena sådana, har emellertid funnits i Sverige sedan 1986, då en sprututbytesverksamhet startade vid infektionskliniken i Lund. Året därpå etablerades motsvarande

verksamhet i Malmö. Syftet med verksamheten är att förebygga spridning av hivinfektion och andra blodburna infektionssjukdomar, samt att motivera injektionsmissbrukare till behandling. Verksamheten har fortfarande efter nästan 20 år karaktären av försöksverksamhet. I proposition 2005/06:60 Nationell strategi mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdom har förslag till lag om utbyte av sprutor och kanyler lämnats. Genom denna lag blir ovan nämnda verksamhet permanent. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

Dopningsmedel

Lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel innebär, att såväl innehav som andra förfaranden som främjar tillgängligheten av de ifrågavarande medlen inte är tillåtna för annat än medicinskt och vetenskapligt ändamål. Den nämnda lagen gäller syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon, kemiska substanser, som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Lagen innehåller en straffbestämmelse, som avser bl.a. otillåten överlåtelse, framställning och innehav. Lagen om förbud mot vissa dopningsmedel hänvisar till smugglingslagen, vad gäller straff för olovlig införsel m.m.

Europarådet har antagit en konvention mot dopning som upprättades och öppnades för undertecknande den 16 november 1989. För Sveriges del trädde denna konvention i kraft den 1 augusti 1990. Konventionen innebär i huvudsak följande. I avsikt att minska och slutligen avskaffa dopning inom idrotten åtar sig de parter, som undertecknat konventionen, att vidta alla nödvändiga steg för att kunna tillämpa konventionens bestämmelser. Dopning inom idrotten definieras som förmedling till idrottsutövare eller dessa personers bruk av vissa farmakologiska dopningsmedel eller dopningsmetoder. Därvid hänvisas till den dopningslista som, skall godkännas av ett särskilt organ, den s.k. övervakningsgruppen. För att begränsa tillgänglighet och bruket av förbjudna dopningsmetoder och i synnerhet anabola steroider skall parterna vidta lämpliga lagstiftnings- eller administrativa åtgärder. Under begreppet tillgänglighet inkluderas därvid bestämmelser för att kontrollera omsättning, innehav, införsel, distribution och försäljning. För detta

ändamål skall som kriterium för offentliga bidrag gälla, att idrottsorganisationerna effektivt tillämpar föreskrifter mot dopning.

Vidare har en internationell antidopningsbyrå (AMA) inrättats. I denna företräds EU och dess medlemsstater av rådets sittande ordförande och en medlem av kommissionen.

Inom Unesco, FN:s organisation för utbildning, forskning, kultur och kommunikation, har ett förslag till en global konvention mot dopning inom idrotten diskuterats. En bred uppslutning finns bland medlemsstaterna för att anta konventionen. Målsättningen är att konventionen skall bekräftas av medlemsstaterna före de olympiska vinterspelens början i Turin i februari 2006. Syftet med konventionen är att se till att regeringarna världen över vidtar åtgärder mot dopning inom idrotten, som kompletterar de åtgärder som genomförs av idrottsrörelsen. Genom konventionen ges också erkännande åt Världsantidopningsbyrån (WADA) och dess globala antidopningsarbete.

Vapen och ammunition

I Sverige regleras rätten att inneha civila skjutvapen i vapenlagen (1996:67) och i vapenförordningen (1996:70). Särbestämmelser om utförsel av sådana vapen finns i lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Vidare finns bestämmelser om vissa vapen, som vapenlagen inte är tillämplig på i lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. Bestämmelser om införsel för vissa vapen finns även i förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål (se nedan angående springstiletter, springknivar, etc.).

Med skjutvapen avses i vapenlagen vapen, med vilka kulor, hagel, harpuner eller andra projektiler kan skjutas ut med hjälp av krutladdningar, kolsyreladdningar, komprimerad luft eller andra liknande utskjutningsmedel. Vissa uppräknade föremål behandlas uttryckligen som skjutvapen, trots att de inte definieras som skjutvapen, t.ex. tårgasspray. Vapen, vilka vapenlagen inte är tillämplig på, regleras i andra författningar.

Som huvudregel gäller krav på tillstånd för att föra in skjutvapen eller ammunition till Sverige. För tillstånd att föra in vapen i Sverige gäller samma förutsättningar, som gäller för att inneha vapen skall vara uppfyllda. Frågor om tillstånd att inneha vapen prö-

vas av polismyndigheten. Tillstånd får endast meddelas om det skäliga kan antas att vapnet inte kommer att missbrukas.

Undantag från kravet på tillstånd är kolsyre-, luft- och fjädervapen, som är avsedda för målskjutning, samt harpunvapen, som har en begränsad effekt i förhållande till andra jämförbara skjutvapen. I övrigt gäller, att skjutvapen och ammunition får föras in till Sverige utan tillstånd från polismyndigheten i två fall. Enskilda personer får föra in de skjutvapen och den ammunition som de i Sverige har rätt att inneha för personligt bruk. Detta gäller också sådana sammanlutningar, huvudmän för museer och bevakningsföretag som får meddelas tillstånd att inneha skjutvapen. Vidare får enskilda personer, som har permanent tillstånd från behörig myndighet i Danmark, Finland eller Norge att där inneha jakt- eller tävlings-skjutvapen för eget bruk, medföra dessa vapen med tillhörande ammunition till Sverige för tillfällig användning vid jakt eller tävling i Sverige. Vapnen och ammunitionen får i ett sådant fall under högst tre månader från dagen för införandet innehas utan tillstånd i Sverige av den, som fört in vapnet i Sverige.

Vidare får den som är berättigad att bedriva handel med skjutvapen meddelas tillstånd att till Sverige införa sådana skjutvapen som omfattas av handelstillståndet. Den, som har rätt att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel enligt lagen om krigsmateriel, har också rätt att föra in sådana vapen, som omfattas av tillståndet.

Polismyndigheten skall, enligt vapenlagen, besluta att ett vapen med tillhörande ammunition skall tas om hand om det finns risk för att vapnet missbrukas, eller om det är sannolikt att tillståndet att inneha vapnet kommer att återkallas och särskilda omständigheter inte talar emot ett omhändertagande. Om risken för missbruk är överhängande, får vapen eller ammunition tas om hand utan ett sådant beslut. En sådan åtgärd får vidtas av polismän, jakt-tillsynsmän som länsstyrelsen förordnat, personal vid Kustbevakningen och Tullverket eller särskilt förordnade tjänstemän vid länsstyrelsen. En sådan åtgärd skall skyndsamt anmälas till polismyndigheten, som omedelbart skall pröva om omhändertagandet skall bestå.

Olovlig införsel av vapen och ammunition samt försök till sådant brott bestraffas enligt smugglingslagen.

Det s.k. vapendirektivet, rådets direktiv 91/477/EEG av den 18 juni 1991, antogs som en följdåtgärd till införandet av en inre marknad i januari 1993. Bakgrunden till vapendirektivet var att EU ansåg, att avskaffandet av kontrollerna av vapeninnehav vid gemen-

skapens inre gränser gjorde det nödvändigt att anta effektiva bestämmelser för att möjliggöra att kontroller inom medlemsstaterna kan genomföras. Av detta skäl innehåller direktivet både bestämmelser om förvärv och innehav av skjutvapen och bestämmelser om överföring av skjutvapen mellan medlemsstaterna. I inledningen till vapendirektivet anges bl.a., att kontrollernas avskaffande även förutsätter att vapenlagstiftningarna i de olika länderna får ett liknande innehåll. Det anges även i inledningen, att det i princip bör vara förbjudet att inneha vapen vid passage från en medlemsstat till en annan och att undantag från denna regel endast kan godtas om ett förfarande antas, som gör det möjligt för medlemsstaterna att hålla sig underrättade om när ett skjutvapen förs in på deras territorium.

Vapendirektivet är ett s.k. minidirektiv och innehåller de lägsta krav, som ställs på respektive medlemsstats lagstiftning vad gäller kontroll av innehav, förvärv av skjutvapen och beträffande överföring av sådana vapen mellan medlemsstaterna. Medlemsländerna är således fria att beträffande kontroll av vapen anta eller behålla regler, som är strängare än de som direktivet anger.

Direktivet delar in vapen i fyra olika kategorier, för vilka delvis olika regler gäller. I kategori A återfinns de förbjudna skjutvapen, t.ex. automatiska skjutvapen, i kategori B finns skjutvapen underkastade tillståndskrav, i kategori C anmälningspliktiga skjutvapen och i kategori D finns de skjutvapen, som fritt får säljas i medlemsstaterna. För vapen i kategori A gäller, att medlemsländerna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att förbjuda förvärv och innehav av sådana skjutvapen. Endast i särskilda fall får de behöriga medlemsländerna bevilja tillstånd för den typen av skjutvapen och ammunition och då under förutsättning, att det inte strider mot allmän ordning och säkerhet.

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. Bestämmelserna om förvärv och innehav av ammunition skall vara desamma som för innehav av det skjutvapen, för vilket ammunitionen är avsedd.

För samtliga kategorier av vapen gäller att de får föras över till annan medlemsstat endast om följande villkor är uppfyllda. 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 ifrågasvarande medlemsstat ensam. Detta förut-

sätter 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 att den staten dessförinnan samtyckt till en sådan överföring.

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.

Enligt huvudregeln krävs godkännande från respektive stat, för att en resande skall få medföra ett vapen under resa mellan två eller flera medlemsstater. 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. Även förändringar i vapeninnehavet eller i vapnens egenskaper samt förlust eller stöld av vapen skall framgå av passet. Passet skall ha en giltighetstid på högst fem år. Giltighetstiden skall kunna förlängas. Den, som använder skjutvapnet, skall alltid medföra vapenpasset. 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 de fall en medlemsstat förbjuder eller kräver tillstånd för förvärv och innehav av ett skjutvapen inom sitt territorium skall den underrätta de andra medlemsstaterna om detta. Dessa stater skall föra in en uttrycklig anmärkning om detta förhållande i varje europeiskt vapenpass, som de utfärdar för ett sådant skjutvapen.

Direktivet föreskriver också, att varje medlemsstat skall delge annan berörd medlemsstat information om bl.a. överföring av skjutvapen. Avsikten är, att medlemsstaterna skall bygga upp ett nätverk för sådan information.

Genom vapenlagen och vapenförordningen har vapendirektivet införlivats i svensk rätt. Emellertid utgör inte ett europeiskt skjutvapenpass tillräcklig grund för att få föra in skjutvapen i Sverige. Detta då Sverige kräver tillstånd för innehav av i princip alla typer

av skjutvapen och att man i vapenlagstiftningen har behållit kravet på tillstånd för införsel av skjutvapen och ammunition från övriga medlemsländer, med undantag i vissa fall som nämnts ovan för skjutvapen för vilka tillstånd till innehav beviljats i Danmark, Finland eller Norge.

Springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydagg, spikklubbor och liknande

Regler beträffande springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydagg, spikklubbor och liknande finns i lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål (knivlagen) samt förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål. Av nämnda förordning framgår, att springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar och batonger samt karatepinnar, blydagg, spikklubbor eller liknande inte får föras in i landet utan särskilt tillstånd. Tillstånd får ges endast, om sökanden kan visa att föremålet är avsett att här i landet ingå i en vapensamling eller innehas för något liknande ändamål. Tillståndsfrågan prövas av polismyndigheten på den ort, där förtullning eller införseln skall äga rum.

Av knivlagen framgår, att knogjärn, kaststjärnor eller andra sådana föremål som är särskilt ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa samt springstiletter eller springknivar inte får överlåtas till personer under 21 år och inte heller saluföras. Vidare får knivar, andra stick- och skärvapen och andra föremål, som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa, i princip inte innehas på allmän plats. Detta förbud gäller inte, om föremålet enligt särskilda föreskrifter ingår i utrustning för viss tjänst eller visst uppdrag eller om innehavet annars med hänsyn till föremålets art, innehavarens behov och övriga omständigheter är att anse som befogat. Stickvapen eller knivar, som är konstruerade så att klingan eller bladet snabbt kan fällas eller skjutas ut ur sitt skaft, dvs. springstiletter eller springknivar, får inte innehas av personer under 21 år.

Olovlig införsel av föremål, som omfattas av förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål, bestraffas enligt smuglingslagen.

Enligt vapendirektivet utgörs vapen dels av skjutvapen, dels av andra vapen än skjutvapen såsom dessa definieras i den nationella lagstiftningen. Vapendirektivet avser huvudsakligen skjutvapen. Enligt artikel 14 skall emellertid medlemsstaterna anta alla bestämmelser, som behövs för att förbjuda införsel till deras territorium av andra vapen än skjutvapen, förutsatt att den ifrågavarande medlemsstatens nationella föreskrifter tillåter det.

Kulturföremål

För att förhindra att äldre svenska och utländska kulturföremål, som kan vara av stor betydelse för det nationella kulturarvet förs ut ur landet, gäller, enligt 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., att utförsel av sådana föremål, i princip kräver särskilt tillstånd. Av förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. framgår, att följande kategorier av svenska och utländska föremål är tillståndspliktiga med där närmare angivna ålders- och värdegränser: Arkeologiska föremål, målningar, teckningar, originalgrafik, originalskulpturer, inkunabler eller manuskript, böcker, tryckta kartor, arkiv, transportmedel, vissa övriga antikviteter samt svenska samiska kulturföremål.

Frågor om tillstånd till utförsel skall prövas av Kungl. biblioteket, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde eller Stiftelsen Nordiska museet enligt den fördelning, som regeringen bestämmer. Ansökningarna skall ges in till Riksantikvarieämbetet, som har en samordnande funktion. Tillstånd till utförsel skall ges, om föremålet inte är av stor betydelse för det nationella kulturarvet. Även föremål, vilka är av stor betydelse för det nationella kulturarvet, skall under vissa i lagen angivna förutsättningar få föras ut ur landet. Olovlig utförsel och försök till sådant brott bestraffas enligt bestämmelserna i smuglingslagen.

Reglerna inom EU om kulturföremål består dels av förordning (EEG) nr 3911/92 om export av kulturföremål från ett medlemsland, dels av ett direktiv 93/7/EEG om återlämnande av kulturföremål, som olagligen har förts bort från en medlemsstats territorium. Direktivet har införlivats i svensk rätt genom bestämmelser i 6 kap. lagen om kulturminnen m.m.

Lika med vad som gäller enligt lagen om kulturminnen m.m. omfattas enligt EU-reglerna bl.a. sådana kategorier av föremål, som

passerat vissa ålders- och/eller värdegränser. Det föreligger emellertid stora skillnader mellan de olika kategorier av föremål, som har upptagits i EU-bilagorna, och de som skyddas enligt lagen om kulturminnen m.m. Många av de föremål som omfattas av EU-bilagorna finns inte upptagna i kulturminneslagen medan de värden som anges i bilagorna till EU-bestämmelserna är så höga för bl.a. bild- och skulpturkonst samt möbler och konsthantverk, att dessa för den svenska utförselkontrollen mycket vanliga typerna av föremål endast undantagsvis skulle komma under den regeltillämpning, som styrs av bilagorna.

Hundar och katter

Inregränslagen omfattar i dag hundar och katter, som förs över inre gräns för annat ändamål än handel. Fram till 1994 gällde, att en hund eller en katt var tvungen att efter införseln till Sverige sitta i karantän under fyra månader följt av två månaders hemkarantän. Syftet med bestämmelsen var att förhindra rabiessmitta att komma in i landet.

Vid medlemskapsförhandlingarna fick Sverige möjlighet att under vissa villkor tillämpa strängare regler för att skydda landet mot rabies, i avvaktan på en gemenskapsreglering av införseln av sällskapsdjur till gemenskapen (se prop. 1994/95:19 s. 322). Rabiessituationen har emellertid förbättrats avsevärt inom hela gemenskapens territorium under de senaste tjugo åren. Den förbättrade situationen beror bl.a. på de program för oral vaccination av rävar, genomförda i regioner som drabbats av den rävrabiesepidemi, som sedan sextiotalet härjat i nordöstra Europa. Mot denna bakgrund tog Jordbruksverket 1994 bort karantänvillkoren för hundar och katter från EU-länder och vissa andra länder. Karantänvillkoren ersattes med krav på införseltillstånd/registrering av importören, vissa vaccinationer, avmaskning samt hälsointyg.

År 2003 antogs gemenskapsregler för icke-kommersiella förflyttningar av sällskapsdjur inom EU och till EU från tredje land, genom rådets förordning (EG) nr 998/2003 om djurhälsovillkor, som skall tillämpas vid transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte och om ändring av rådets direktiv 92/95/EEG. Förordningen ställer upp villkor som gäller hund, katt, iller, gnagare, tamkanin, tropiska prydnadsfiskar, groddjur, kräldjur, fåglar, utom de

fjäderfän som anges i direktiven 90/539/EEG och 92/65/EEG samt ryggradslösa djur utom bin och kräftdjur.

Enligt förordningen skall hundar, katter och även illrar vid transporter mellan medlemsstaterna och från de tredje länder som listas i avsnitt 2, del B i bilaga 2 vara identifierbara antingen genom att ha en klart läslig tatuering, eller vara utrustade med ett elektroniskt identifieringssystem, en transponder. Hunden, katten eller illern skall därtill åtföljas av ett pass, som visar att djuret har giltig vaccination mot rabies i enlighet med förordningens bestämmelser. För införsel av hundar och katter till Sverige, Irland, Storbritannien och Malta gäller enligt förordningen under en övergångstid om fem år, räknat från 2003 dessutom krav på blodprov för kontroll av rabiesvaccinationens effekt. Under övergångstiden får dessa fyra länder samt Finland även upprätthålla krav på avmaskning mot dvärgbandmask. Storbritannien, Irland och Malta får upprätthålla krav på behandling mot fästingar. Sveriges särkrav finns preciserade i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2005:34) om införsel av sällskapsdjur.

I ovan nämnda förordningen har en bedömning gjorts av risken för införsel av rabies med sällskapsdjur från övriga tredje länder. De länder, vars djur bedömts utgöra lägre risk, finns listade i del C i bilaga 2. Sverige har samma krav för import från dessa länder som för införsel från EU-medlemsstater. Vid import från icke-listade tredje länder får Sverige tills vidare ställa krav på karantänering av hund, katt och iller (se SJVFS 2005:34).

Vid förflyttning inom EU och import från de tredje länder som listas i avsnitt 2, del B i bilaga 2, görs inga begränsningar av antalet djur. Från övriga tredje länder får dock maximalt fem sällskapsdjur medföras vid ett och samma införseltillfälle, oavsett djurart. Om fler djur förs in, skall dessa uppfylla villkoren enligt direktiv 92/95/EEG. Detsamma gäller djur, som reser utan sin ägare eller dennes ombud.

Syftet med EU:s regler är att förhindra att vissa sjukdomar sprids. Rabies har nämnts ovan. Detta är en dödlig sjukdom, som drabbar både människor och djur. Rabies orsakas av ett virus och har inte påvisats hos djur i Sverige sedan 1886. Norge, Storbritannien och Irland är också rabiesfria. Inom EU har emellertid läget försämrats sedan utvidgningen 2004. De baltiska länderna rapporterar många fall av rabies årligen både på vilda djur och tamdjur. Flera fall av rabies rapporteras också från Polen och andra länder i

Europas östra och centrala delar, medan läget är klart bättre i de västra delarna av Europa.

Utöver rabiesvaccination inklusive blodprovskontroll skall hundar och katter som förs in i Sverige enligt förordning (EG) nr 998/2003 vara avmaskade mot rävens dvärgbandmask (*Echinococcus multilocularis*). Dvärgbandmasken orsakar allvarlig kronisk sjukdom, om den smittar människor. Parasiten är däremot inte ett problem för den enskilda hunden eller katten. I det korta perspektivet utgör parasiten i första hand en risk för människor, som kommer i kontakt med en smittad hund eller katt. I ett längre perspektiv innebär parasiten en risk för allmänheten genom att naturen kan kontamineras av parasitägg som kan smitta människor vid t.ex. bärplockning. Om rävens dvärgbandmask kommer in i landet genom införsel av icke avmaskade hundar och katter, är det mycket troligt, att smittan så småningom överförs på rävmamman. Detta innebär, att människor löper risk att få i sig parasitägg vid t.ex. bärplockning. Hos en smittad människa utvecklas blåsmaskar i levern. Dessa kan spridas till andra organ och ge allvarliga sjukdomssymtom. Sjukdomen är livslång och mycket svårbehandlad. Den räknas som en av de mest aggressiva kroniska lerversjukdomarna och en av de mest sjukdomsframkallande zoonoserna i tempererade och arktiska områden. Obehandlad överstiger sjukdomens dödlighet 90 procent. Överlevanden ökar, om människan kommer under behandling, som dock blir livslång.

Sverige är ett av få länder inom EU, där dvärgbandmasken inte påvisats. Parasiten är vanligast i alpregionerna, där upp till 60 procent av rävarna uppges vara smittade. I Danmark har endast några få fynd gjorts.

Tullverket har att övervaka att införseln sker i enlighet med ovan nämnda rådsförordning (10 § förordning (1994:1830) om införsel av levande djur).

Nämnas kan att även hästar enligt EG-bestämmelser skall ha pass och ID-nummer. Syftet med dessa bestämmelser är emellertid att spåra vilka läkemedel som hästen givits för det fall att det blir aktuellt att efter slakt använda köttet i livsmedelsproduktionen.

Spritdrycker, vin och starköl samt teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat

Av 4 kap. 2 § alkohollagen (1994:1738) framgår, att endast den som är berättigad att bedriva partihandel med spritdrycker, vin eller starköl får föra in sådana varor till landet i kommersiellt syfte. Av bestämmelsen framgår även, att spritdrycker, vin och starköl får föras in i landet av resande som har fyllt 20 år eller 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 dennes familjs personliga bruk.

Om varorna tas in för kommersiella ändamål, skall punktskatt alltid betalas i Sverige. Olovlig införsel och utförsel av alkoholdrycker bestraffas enligt bestämmelserna i smugglingslagen. Den, som för in alkoholvaror utan att ha rätt till det enligt 4 kap. 2 § alkohollagen, kan dömas enligt 3 § smugglingslagen. Den straffbara gärningen är emellertid inte att skatt undandragits utan att varorna förs in i strid med de villkor som gäller för införseln.

Kontrollen vid inre gräns avser här att utröna, huruvida det är fråga om införsel för privat bruk och om personen fyllt 20 år. Den mängd, som förs in, är en indikation på syftet. Även en liten mängd kan dock föras in i kommersiellt syfte (t.ex. s.k. myrtrafik), och en stor mängd kan föras in i ett icke-kommersiellt syfte.

Ursprungligen omfattade inregränslagen även varor som skulle beskattas enligt lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land, som är medlem i Europeiska unionen. Sistnämnda lag reglerade hur stora kvantiteter alkohol och tobak som en privatperson fick ta in skattefritt i Sverige från annat EU-land. Enligt nämnda lag skulle skatt erläggas med i lagen angivna belopp för kvantitet, som översteg vad som skattefritt fick föras in i landet. Denna lag upphävdes den 1 januari 2004. Bakgrunden till detta är följande.

Enligt cirkulationsdirektivet 92/12/EEG får privatpersoner fritt till hemlandet medföra bl.a. alkoholhaltiga drycker och tobak, som är avsedda för personligt bruk. Vid de svenska medlemsskapsförhandlingarna medgavs bl.a. Sverige undantag från cirkulationsdirektivet fram till utgången av år 1996. Undantaget gav en rätt för Sverige att mängdmässigt begränsa den skattefria införseln av sprit, vin och starköl även om de vid införseln redan är beskattade i ett annat medlemsland. 1996 omförhandlades detta. Rådet beslutade då, att de nordiska länderna skulle få ytterligare tid för anpassning

på detta område. I juni 2000 beslutade rådet, att Sverige skulle få fortsätta att till och med den 31 december 2003 ha regler som avviker från cirkulationsdirektivet. Ändringarna av direktivet innebar, att de svenska införselkvoterna successivt skulle ökas och att allmänna EG-regler för privatinförsel skulle gälla från och med 1 januari 1994. Så har också skett.

I dag gäller samma regler för införsel av alkohol i Sverige som i övriga medlemsstater, dvs. att de alkoholdrycker som en enskild person förvärvat i en annan medlemsstat för sin eller sin familjs personliga bruk inte skall påföras punktskatt i hemlandet. Var gränsen för personligt bruk går, skall bedömas från fall till fall. Ytterst är det frågan om att bedöma om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att varorna skall anses vara avsedda för personligt bruk eller för annat ändamål (prop. 2003/04:1 s. 224). I artikel 9 i det ovan nämnda cirkulationsdirektivet anges bl.a., att för att fastställa att de införda tobaks- och alkoholvarorna är avsedda för kommersiella ändamål måste medlemsstaterna bl.a. ta hänsyn till följande:

- innehavarens kommersiella status och dennes skäl för att inneha dem,
- den plats där varorna finns eller, i förekommande fall, det använda transportsättet,
- alla handlingar, som hänför sig till varorna,
- varornas beskaffenhet,
- varornas kvalitet.

Medlemsländerna får enligt samma bestämmelse i direktivet fastställa indikativa nivåer till ledning för bevisningen. Dessa får inte understiga följande:

Spritdrycker	10 l
Mellanprodukter	20 l
Viner (varav högst 60 l mousserande vin)	90 l
Öl	110 l.

Sverige har inte infört några indikativa nivåer i lagstiftningen.

För teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat gäller enligt lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. krav på tillstånd, meddelat av Läke-medelsverket, för införsel av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Tillstånd erfordras dock inte för det fall, då denaturerad teknisk sprit eller alkoholhaltiga preparat förs in av

resande annat än i handelssyfte eller för yrkesmässig förbrukning. Den, som för in teknisk sprit eller alkoholhaltiga preparat utan att ha tillstånd till detta, kan dömas enligt 3 § smugglingslagen.

Nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfä och fisk

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 bl.a. att förebygga, att smittsamma eller ärftliga djursjukdomar kommer in i landet och får ytterligare spridning. Enligt förordningen får Jordbruksverket meddela föreskrifter om krav på införseltillstånd och om andra villkor för införsel av djur och varor. Jordbruksverket får även meddela föreskrifter om hur kontrollen skall genomföras vid sådan införsel. Tullverket har att övervaka, att införsel sker enligt bestämmelserna i förordningen samt enligt de föreskrifter som Jordbruksverket meddelat med stöd av förordningen.

Bestämmelser om påföljd för olovlig införsel av djur eller produkter av djur och för försök därtill finns i smugglingslagen.

Bestämmelser beträffande utförsel av djur finns i förordning (1994:542) om utförsel av levande djur m.m. Även enligt denna förordning får Jordbruksverket meddela föreskrifter om de villkor, som skall vara uppfyllda vid utförsel av djur och produkter av djur. Sådana föreskrifter får meddelas bl.a. med avseende på frihet från vissa djursjukdomar och besiktning av officiell veterinär. Tullverket har att övervaka, att utförsel sker i enlighet med bestämmelserna i förordningen och i enlighet med föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen.

Jordbruksverket har meddelat föreskrifter angående införsel av nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfä, kläckägg och fisk.

Den veterinära kontrollen vid de inre gränserna har inom EU ersatts av kontroller i ursprungsbesättningen på avsändningsorten. Detta följer av rådets direktiv 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. Stickprovskontroller får göras på destinationsplatsen och, vid stark misstanke om felaktigheter, även under transporten.

Vid förflyttning mellan medlemsstaterna av djur (gäller inte sällskapsdjur, som inte är avsedda för handel, och inte heller för djur, som följer med ägaren) och vissa djurprodukter (bl.a. sperma, ägg och embryon) skall ett hälsointyg utfärdat av en officiell veterinär, följa med sändningen. Intyget skall bl.a. visa, att djuren är friska och att djuren inte härrör från en besättning eller en region som spärrats av på grund av smittsamma djursjukdomar. Alla sådana hälsointyg för handel inom EU skall registreras i datakommunikationsnätverk kallat TRACES (som ersatt det tidigare ANIMO-systemet). TRACES används i alla medlemsstater. Det är de behöriga veterinärmyndigheterna på central, regional och lokal nivå samt Europeiska kommissionen, som har behörighet till TRACES.

Det viktigaste syftet med TRACES är att datakommunikationsnätverket skall göra det möjligt att spåra sändningar i händelser av utbrott av allvarliga smittsamma sjukdomar. En viktig förutsättning för kontrollsystemet är, att djuren är enhetligt identitetsmärkta (se vidare prop. 1995/95:19, s. 320 f).

Det finns ett antal rättsakter inom EU, som anger vilka krav t.ex. på provtagning för att visa frihet från vissa smittämnen, som medlemsstaterna får ställa vid införsel av nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfä och fisk från ett tredje land eller från en annan medlemsstat, direktiv 64/432/EEG – nötkreatur och svin, direktiv 91/68/EEG – får och getter, direktiv 90/539/EEG – fjäderfä, direktiv 91/67/EEG – fisk samt direktiv 92/65/EEG, övriga djurslag. Enligt nämnda direktiv får medlemsstater, som är fria från vissa djursjukdomar eller som har obligatoriska kontrollprogram med syftet att utrota dessa sjukdomar, rätt att ansöka hos kommissionen om s.k. tilläggsgarantier. Länder, som beviljats tilläggsgarantier, har rätt att ställa djurhälsokrav utöver de som framgår av respektive direktiv.

Vid medlemskapsförhandlingarna ansökte Sverige om tilläggsgarantier för ett 20-tal allvarliga djursjukdomar, vilka antingen inte fanns i Sverige, eller för vilka vi hade kontrollprogram (se vidare prop. 1994/95:19 s. 321 och bilaga 9, s. 119). Enligt anslutningsfördraget skulle kommissionen snabbt ta ställning till Sveriges begäran om tilläggsgarantier. I avvaktan på beslut fick Sverige i högst ett år från anslutningsdagen fortsätta att tillämpa nationella bestämmelser för införsel beträffande de aktuella sjukdomarna i fråga. Denna period kunde emellertid förlängas, om det skulle behövas (prop. 1994/95:19, bilaga 9, s. 119).

Eftersom tilläggsgarantier inte är i linje med den fria inre marknaden, är kommissionen restriktiv med att bevilja sådana. Kommissionen har dock beviljat Sverige tilläggsgarantier för vissa sjukdomar hos nötkreatur (infektiös bovin rinotrakeit – IBR), svin (aujeszky disease – AD), och fisk (spring viremia in carp – SVC-, infektiös pankreas nekros – (IPN) och bacterial kidney disease (BKD). Sverige beviljades av Efta Surveillance Authority (ESA) tidigare tilläggsgarantier för vissa sjukdomar hos fjäderfå (egg drop syndrome – EDS 76, turkey rhinotracheitis – TRT). Enligt anslutningsfördraget skall de tilläggsgarantier som beviljades av ESA fortsätta att gälla, om inte kommissionen beslutar om motsatsen. Kommissionen har inte fattat några beslut om EDS eller TRT, vilket innebär att Sverige fortfarande har tilläggsgarantier även för dessa sjukdomar.

Sverige har dragit tillbaka ansökningarna för två fisksjukdomar (Yersinios och Furunculosis). Utestående ansökningar finns för djurslagen nötkreatur (paratuberkulos, leptospira hardjo, Campylobacter foetus, trichomonos foetus infektion), får/get (ovin paratuberkulos, smittsam juverinfektion), svin (pig respiratory and reproductive syndrome (PRRS), transmissible gastroenteritis (TGE), porcine epidemic diarrhea (PED), leptospira pomona), fjäderfån (infektiös laryngotrakeit (ILT), infektiös bronkit (IB), fågelkoppor), bin (trakékvalster, varroakvalster) samt övriga idisslare (tuberkulos). De bestämmelser, som Sverige tillämpade vid tiden för Sveriges inträde i EU och alltjämt i dag tillämpar beträffande dessa djurslag, innebär, att kontroll skall ske vid inre gräns och att ett villkor för införseln är, att samtliga berörda djurslag förvaras i karantän efter ankomsten till Sverige.

Med hänsyn till att kommissionen inte prövade alla Sveriges ansökningar under det första medlemskapsåret har Sverige begärt, att övergångstiden skall förlängas till dess samtliga är slutligt prövade. Kommissionen har ännu inte prövat samtliga svenska ansökningar och har heller inte förlängt övergångstiden. Rättsläget är således mycket osäkert. Det finns domslut från svenska domstolar som anger att Jordbruksverkets föreskrifter på detta område inte är förenliga med EG-rätten (Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1767-1999 och Regeringsrättens underrättelse, mål nr 4324). Det finns emellertid även domslut, som talar för det motsatta (Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1860-04).

Reptiler

Vid medlemskapsförhandlingarna fick Sverige rätt att behålla sina nationella bestämmelser om villkor för införsel av ormar och andra reptiler i avvaktan på att EG skulle reglera området (prop. 1994/95:19 s. 322, och samma prop. bilaga 10, s. 199). Vid tiden för Sveriges inträde i EU gällde enligt de nationella reglerna, att tillstånd krävdes för införseln, att en artbestämning gjordes och att kontroll skedde vid den inre gränsen.

År 2003 antogs, som nämnts ovan, gemenskapsregler för icke-kommersiella förflyttningar av sällskapsdjur inom EU och till EU från tredje land, genom rådets förordning (EG) nr 998/2003 av den 26 maj 2003 om djurhälsovillkor som skall tillämpas vid transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte. I denna förordning, som alltså även avser reptiler, anges särskilt att lagstiftning som inte berör smittskydd, såsom CITES- och artskyddslagstiftning, inte påverkas. Inga särskilda djurhälsokrav ställs vid icke-kommersiell förflyttning av reptiler till och inom EU. Som villkor för att ett djur enligt förordningens definition skall anses som sällskapsdjur gäller att djuret inte skall bli föremål för försäljning eller ägarbyte och att det åtföljer sin ägare eller en fysisk person som för ägarens räkning ansvarar för dem under transport.

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.

Rådskdirektivet 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. Detta framgår av artikel 5.1 a) andra stycket. Kontroller får göras, om den behöriga myndigheten i den medlemsstat som är transit- eller mottagarland har information som gör att överträdelse av bestämmelserna kan misstänkas. Överträdelse kan bestå i att djuren bär på en smittsam sjukdom eller att djuret på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk (prop. 1995/96:166 s. 52). Bestämmelser om kontroller finns i förordningen (1994:1830) om

införsel av levande djur. I 9 § nämnda förordning anges att vid införsel från land inom EU av djur och produkter av djur får en transport stoppas under färd till destinationsorten om

1. det finns särskild anledning att misstänka förekomst av smittsam sjukdom,
2. det finns anledning att misstänka att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur,
3. medföljande dokument är ofullständiga, felaktiga eller saknas helt,
4. de villkor som gäller för införsel till landet inte är uppfyllda.

Barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi

Barnpornografi kom, som nämnts ovan, att omfattas av inregränslagen genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1999. Ändringen kom till i samband med att det straffbara området, när det gäller befattning med barnpornografi, utvidgades till att omfatta i princip all befattning med barnpornografiska bilder, även innehav. I samband med detta förbjöds även in- och utförsel av barnpornografi. För att möjliggöra den utvidgade kriminaliseringen flyttades barnpornografibrottet från tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden. Alla bestämmelserna i grundlagen som rör barnpornografi upphävdes. På så sätt uteslöts all tillämpning av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen när det gällde barnpornografiska bilder, oavsett i vilka sammanhang de togs befattning med (se vidare prop. 1997/98:43 s. 1 f).

Eftersom innehav av barnpornografi kriminaliserades, var det konsekvent att förbjuda även införsel av sådant material. En av anledningarna till detta var, att huvuddelen av de barnpornografiska alster som har tagits i beslag i Sverige i samband med utredningar om barnpornografibrott ursprungligen var framställda utomlands. Även utförsel av barnpornografi kriminaliserades.

Enligt lagen om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi gäller, att bestämmelser om straff för olovlig införsel m.m. finns i smuglingslagen.

Varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

I lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor finns bestämmelser beträffande varor, som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan. Lagen är emellertid inte tillämplig på varor, som är narkotika enligt narkotikastrafflagen, sådana medel som avses i lagen om förbud mot vissa dopningsmedel eller läkemedel som är godkända inom EU. Varor, vilka är förbjudna enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, får inte införas till landet, överlåtas, framställas, förvärvas i överlåtelsesyfte, bjudas ut till försäljning, eller innehas. Nämnade bestämmelse gäller inte i de fall, där Läkemedelsverket för ett särskilt fall har meddelat tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål eller föreskrivit att sådant tillstånd inte krävs. Olovlig införsel bestraffas enligt smuglingslagen. Lagen innehåller straffbestämmelser beträffande övriga förbud samt en bestämmelse om förverkande.

Anledningen till att lagstiftningen kom till var, att flera dödsfall inträffat vilka orsakats av varor vilka tidigare var oreglerade. Tanken var att åstadkomma ett effektivare kontrollförfarande mot nya droger.

Detta område är inte reglerat av EU.

Tobaksvaror vid kontroll av åldersgräns

Enligt 13 § i tobakslagen (1993:581) får tobaksvara föras in i landet endast av den som fyllt 18 år.

Varor som skall beskattas enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror

Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern har i anslutningsfördragen med EU fått övergångsperioder för att uppfylla gemenskapens minimipunktskatt på cigaretter. Tjeckien har dessutom fått en övergångsperiod för att uppfylla minimipunktskatten på övriga tobaksprodukter. Estland har fått en övergångsperiod för att uppfylla minimipunktskatten på röktobak. Den längsta övergångsperioden, avseende Estland, Lettland och

Litauen gäller till och med den 31 december 2009. Under den tid, som undantagen gäller, får övriga medlemsstater, efter att ha meddelat kommissionen, behålla samma kvantitativa begränsningar för privat införsel utan ytterligare punktskatteuttag av ifrågavarande tobaksvaror från dessa länder som gäller vid privatimport av varor från tredje land. Medlemsstater, som utnyttjar denna möjlighet, får enligt det medgivna undantaget genomföra nödvändiga kontroller, förutsatt att dessa inte påverkar en väl fungerande inre marknad (prop. 2003/04:117 s. 17).

Sverige har utnyttjat denna möjlighet genom införande av lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror. Denna lag trädde i kraft den 1 juni 2004, samtidigt som inregränslagen ändrades, så att den numera även omfattar varor som skall beskattas enligt nämnda lag. Enligt lagstiftningen skall skatt tas ut med i lagen angivna belopp, avseende införsel från länderna Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Estland och Ungern av i lagen nämnda tobaksprodukter över viss kvantitet. Enligt lagens straffbestämmelse skall den, som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlåter att lämna deklaration angående medförda tobaksvaror eller i en sådan deklaration lämnar oriktig uppgift eller underlåter att lämna föreskriven uppgift och därigenom ger upphov till fara för att skatt enligt lagen undandras det allmänna, döms till böter. Vad gäller bestämmelser om förundersökning, tvångsmedel, åtal, m.m., hänvisas till smuglingslagens bestämmelser.

3.3.3 Anmälningsskyldigheten

I 4 § första stycket inregränslagen anges att den som från ett annat EU-land till Sverige för in en vara skall anmäla detta till Tullverket, om varan omfattas av ett förbud mot införseln eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt, eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift. Sådan anmälan skall också göras av den, som från Sverige till ett annat EU-land för ut en vara som omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt eller en vara som förs ut med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift. En sådan anmälan skall ske utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats.

Av 4 § andra stycket inregränslagen framgår, att den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 3 § 1, 3, 8, 10 eller 11, dock alltid skall anmäla varan till Tullverket. Detta innebär att varuslagen krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden, hundar och katter, nötkreatur, svin, får getter, fjäderfän, fisk och reptiler, och andra djur om det bl.a. finns särskild anledning att misstänka smittsam sjukdom, alltid skall anmälas till Tullverket. Detta gäller alltså, oavsett om erforderligt tillstånd finns eller inte. Tullverket har med stöd av bemyndigande i bestämmelsen meddelat föreskrifter angående anmälningsskyldigheten (se vidare avsnitt 10.3).

3.3.4 Varukontroller

Befogenheten att anmana samt området för kontroll

Inregränslagen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om var kontroller får företas. Detta följer i stället av bestämmelsen i 5 § om var en tulltjänsteman får anmana enskild att stanna. I nämnda bestämmelse anges, att var och en är skyldig att stanna på en tulltjänstemans anmaning. Vidare anges, att en sådan anmaning att stanna får ges 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 inregränslagen. Även 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 får anmanas att stanna, om det finns anledning anta att han medför en vara som omfattas av lagen och att han inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt inregränslagen.

Det finns således två områden, där en resande kan anmanas att stanna för varukontroll. Det första är område i omedelbar närhet av gräns. Kontrollen skall då avse en person, som just är i färd med att antingen resa in i Sverige från annat EU-land, eller resa ut till Sverige från annat EU-land. Det andra området är det s.k. gränsnära området, dvs. trakterna invid Sveriges landsgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom flygplats eller annat område, som har direkt trafikförbindelse med annat land. För det senare fallet anges, att det då måste vara fråga om en person

som det finns anledning anta att han medför en vara som omfattas av lagen och att han inte fullföljt sin anmälningsskyldighet. En sådan person får anmanas att stanna, endast om det behövs för att utföra en kontroll enligt inregränslagen. Åtgärden får inte gå utöver vad som är nödvändigt för detta ändamål. Denna bestämmelse är utformad efter den då gällande bestämmelserna om hejdande av transportmedel (60 § i tullförordning (1994:1558)).

Rätten att stoppa en person är alltså begränsad både vad gäller område och tid. Det skall finnas ett direkt samband mellan inresan och den senare företagna kontrollåtgärden.

Selektiva kontroller

Några krav på viss grad av misstanke för att en kontroll skulle kunna företas vid inre gräns, ställdes inte i övergångsbestämmelserna till tullagen. Emellertid uttalades i propositionen om den svenska tullagstiftningen vid ett EU-medlemskap (prop. 1994/95:34 s. 110 ff.), att bestämmelserna inte borde tillämpas på ett sådant sätt att objektet för kontroll tas ut slumpmässigt.

I det betänkande, som låg till grund för inregränslagen Skyddet vid den inre gränsen (SOU 1994:131), föreslog utredningen att kontroller vid den inre gränsen – med undantag för kontroller av postförsändelser – enbart skall få förekomma vid misstanke om brott. Graden av misstanke skulle därvid vara den lägsta som förekom i svensk rätt, dvs. ingripande fick ske, om det fanns ”anledning anta”. Utredningen var av den uppfattningen att kontrollmetoder som bygger på subjektiva uppfattningar eller intuition och som inte stöds av någon konkret omständighet kunde uppfattas som godtyckliga. Därigenom skulle de kunna strida mot de principer, som tillämpas inom EU om förbud mot diskriminering.

Regeringen kom vid beredningen av betänkandets förslag emellertid fram till att Tullverket även i fortsättningen skulle få utföra selektiva, icke misstankebaserade kontroller. Objekt skulle därmed kunna väljas ut för kontroll, utan att det förelåg en misstanke om smugglingsbrott. En förutsättning för en sådan kontroll var emellertid att det förelåg en grund för att stanna vederbörande, t.ex. att personen kan hänföras till viss riskprofil, eller att en tulltjänsteman genom att använda sig av sin intuition eller erfarenhet var av den uppfattning att objektet borde undersökas. Regeringen konstaterade, att den selektiva kontroll som förordades inte nämnvärt

skiljde sig från den misstankebaserade kontroll som utredningen menade var tillåten enligt EG-rätten. I stället var det lätt att få intrycket, att skillnaden i själva verket var rent semantisk. Regeringen ansåg, att det selektiva urvalet kunde ske på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, tips, riskprofiler och dylikt. Det kunde grunda sig på en relativt trivial omständighet eller på information, som fanns tillgänglig inom Tullverket(prop. 1995/96:166 s. 57).

Regeringen tog vid sin bedömning hänsyn till bl.a. följande omständigheter. 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 inte är tillåtna. Istället krävs att ett ingripande skall kunna grundas på något annat, t.ex. den enskildes uppträdande, färdväg eller färd-sätt. Ett land har enligt EG-rätten möjlighet att ha samma typ av kontroller vid den inre gränsen som inne i landet. Detta innebar att om stickprovskontroller förekommer inne i landet, kan sådana göras även vid gränsen. 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, dvs. att proportionalitetsprincipen respekteras. Vidare skall nödvändighetskriteriet vara uppfyllt.

Regeringen konstaterade sammanfattningsvis, att kontroller som bygger på ett selektivt urval inte strider mot EG-rätten under förutsättning att proportionalitets- och nödvändighetskriterierna uppfyllts. I lagen togs även in en bestämmelse i 2 §, som klart uttalade att kontroller enligt lagen inte fick utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras skedde slummässigt (prop. 1995/96:166 s. 58 f.).

Bestämmelser, vilka är grundläggande för denna typ av ingripanden, är bl.a. det skydd som medborgarna ges enligt bestämmelserna i regeringsformen. I 2 kap. 8 § regeringsformen anges att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddat mot frihetsberövande och att en medborgare även i övrigt är tillförsäkrad frihet att röra sig inom landet. Inskränkningar i denna grundlagsskyddade rörelsefrihet kan endast göras genom lag. Av 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen framgår, att begränsningar i rörelsefriheten endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får, enligt samma stadgande, aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det

ändamål, som har föranlett begränsningen, och inte heller sträcka sig så långt, att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Hänsyn måste också tas till de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna) är sedan den 1 januari 1995 gällande som lag i Sverige. Konventionen innehåller bestämmelser som tar sikte på olika inskränkningar i den personliga rörelsefriheten. I artikel 2 i tilläggsprotokoll nr 4 till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna anges att utövandet av rätten att röra sig fritt inte får underkastas andra inskränkningar än sådana, som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till statens säkerhet eller för att upprätthålla den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter.

En faktor som är av betydelse vid bedömningen om det är fråga om ett frihetsberövande, där skyddet är betydligt starkare än 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 är emellertid inte ensamt avgörande för frågan om ingripandet är ett frihetsberövande eller inte. Även andra aspekter är av betydelse, t.ex. vilket slag av åtgärd det är fråga om, mot vem den riktar sig och i vilket syfte den vidtas.

Regeringen ansåg emellertid att selektiva kontroller av varor vid inre gräns var i överensstämmelse med nämnda bestämmelser i regeringsformen och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

Skyldigheten att svara på frågor och lämna uppgifter

Enligt 6 § inregränslagen är den som är skyldig att stanna också skyldig, att på en tulltjänstemans begäran lämna de uppgifter och visa upp de handlingar som är nödvändiga för varukontrollen.

3.3.5 Undersökningen av varor

Tullverkets befogenheter

Som nämnts ovan, föreligger anmälningsplikt enligt 4 § i inregränslagen. För kontroll av att förbud mot införsel eller villkor för införsel iakttagits samt för kontroll av att anmälningsplikten i övrigt iakttagits har en tulltjänsteman enligt 7 § i inregränslagen befogenhet att utföra viss kontroll. Sådan kontroll får även enligt 7 § utföras för att kontrollera, att deklarationsskyldigheten enligt lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror fullgjorts riktigt och fullständigt.

Rätten till kontroll omfattar enligt 7 § befogenhet att undersöka transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen, där varor kan förvaras vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land. Befogenheten omfattar även rätt att undersöka resandes bagage, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande som medförs av en resande som tulltjänstemannen har befogenhet att hejda enligt inregränslagen. I tullagen (6 kap. 10 §, andra stycket, 1 och 3) finns en bestämmelse, som delvis motsvarar denna. Skillnaden mellan bestämmelserna är, förutom att tullagen avser handeln med tredje land och hänvisar till på området gällande EG-bestämmelser i tullkodex, att tullagen ger Tullverket befogenhet att undersöka områden för tillfälliga lager, tullager, frizoner och frilager samt områden på flygplatser och bangårdar, där varor som står under tullövervakning förvaras, och även lokaler inom sådana områden. Sådana tullförfaranden förekommer inte vid handeln mellan EU-länder.

Även enligt de bestämmelser som gällde före inregränslagens ikraftträdande fanns en kontrollbefogenhet, som i stort motsvarar den befogenhet som finns i dag. Övergångsbestämmelserna som då reglerade varukontrollen vid inre gräns hänvisade till vissa bestämmelser i den äldre tullagen, bl.a. 63 §. Enligt denna fick Tullverket kontrollera att transportörer och resande uppfyllt sin 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.

Det kan emellertid även finnas behov av att undersöka, vad en person bär med sig t.ex. i fickor eller innanför kläderna. Befogenheten att företa sådana kontroller regleras i smugglingslagen.

Resandes och transportörers skyldigheter att medverka till varukontrollen

Inregränslagen innehåller även bestämmelser, som anger skyldigheter för dem som reser eller transporterar gods över inre gräns, att medverka vid kontrollen. I 13 § första stycket inregränslagen anges, att 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.

Vidare föreskriver 13 § andra stycket följande. 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 Tullverket ersätta staten för dess kostnader för åtgärderna i fråga.

Enligt 14 § inregränslagen skall transportföretag som befordrar resande från ett annat EU-land, utan kostnad för staten ställa de lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande, som enligt vad Tullverket 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.

Bestämmelser som i huvudsak motsvarar innehållet 13 och 14 §§ inregränslagen finns i 6 kap. 15 och 22 §§ tullagen.

3.3.6 Kontroll av postförsändelser

Gällande rätt

En tulltjänsteman får enligt 8 § inregränslagen undersöka postförsändelser, som paket, brev och liknande försändelser, för att kontrollera om sådana förbud eller villkor som omfattas av anmäl-

ningsplikten enligt 4 § första stycket inregränslagen iakttagits, dvs. om det anmälts att varan förts in t.ex. utan att erforderligt tillstånd föreligger. En sådan försändelse får öppnas, om det finns anledning att anta att den innehåller en vara, som omfattas av inregränslagen, och att varan kan tas i beslag enligt lagen om straff för smuggling. En förutsättning är, att försändelsen finns hos Tullverket eller på utväxlingspostkontoret.

Beslut om att öppna ett brev eller annan sådan försändelse, som kan antas innehålla förtroliga meddelanden, får fattas endast av en tjänsteman, som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket. Om försändelsen innehåller ett förtroligt meddelande, skall detta omedelbart tillslutas och skickas vidare till mottagaren. Detta framgår av 9 § inregränslagen.

En försändelse som öppnas får inte undersökas närmare än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen. För det fall att en försändelse har öppnats, skall adressaten, och om det är möjligt avsändaren underrättas så snart som möjligt, såvida inte särskilda skäl talar emot detta (10 § inregränslagen).

Urvalet för kontroll sker således inte heller här slumpmässigt. En försändelse kan öppnas, efter att tulltjänstemannen fått en indikation på att försändelsen innehåller en vara som omfattas av inregränslagen vars införsel strider mot förbud eller att anmälningskyldigheten inte iakttagits. Urvalet sker, efter det att försändelsen röntgats eller att en narkotikasökhund indikerat att försändelsen innehåller narkotika.

Inte heller tidigare, före inregränslagens ikraftträdande, gjordes urvalet slumpmässigt. Med hänsyn till mängden försändelser ansågs redan då slumpvalsmässiga metoder som meningslösa. En försändelse öppnades, då liksom nu, efter det att man fått en indikation.

Liknande bestämmelser angående kontroll av postförsändelser finns i 6 kap. 11 och 12 §§ tullagen.

Postmarknaden

Posten AB är inte den enda aktören på postmarknaden i Sverige. Sedan 1990-talet har, framför allt i Europa men också på andra håll i världen, åtgärder vidtagits för att öppna postmarknaden för konkurrens. Sverige har varit ett av de ledande länderna i denna utveckling och avskaffade brevmonopolet redan 1993. Förutom Sverige är Finland, Estland, Nya Zeeland och Argentina de enda

länder, som fullt ut avskaffat det lagstadgade monopolet för posttjänster. År 1997 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utveckling av gemenskapens inre marknad för posttjänster och förbättring av kvalitén på tjänsterna. Nämnda direktiv syftar till att det skall finnas en inre marknad även för posttjänster.

På den svenska postmarknaden har Posten AB alltjämt en dominerande ställning. Det finns emellertid ett 30-tal postoperatörer, vilkas verksamhet faller under postlagen. Av dessa är CityMail Sweden AB (CityMail) det i särklass största företaget. CityMails utdelningsverksamhet är geografiskt begränsad till Storstockholm, Göteborg med sex kringliggande kommuner och Malmö med elva kringliggande kommuner samt Gotland. CityMail hanterar även försändelser från utlandet. Alla postförsändelser, såsom paket och brev, vilka befordras av företag vars verksamhet faller under postlagen kan kontrolleras med stöd av bestämmelserna om kontroll av post.

Historik

Bakgrunden till bestämmelserna om postkontroll är följande. Före 1987 års tullagstiftning meddelades förordnande om öppning av brevörsändelser med stöd av beslagsbestämmelserna i 27 kap. 12 § rättegångsbalken. Enligt 1987 års tullagstiftning hade Tullverket enligt 57 § rätt att undersöka bl.a. lådor och andra utrymmen. Detta ansågs inbegripa en rätt att även undersöka paket, brev och andra försändelser (prop. 1986/87:166 s. 93 f). Lagrådet ansåg vid sin granskning av bestämmelsen i 1987 års tullag att det var fråga om kontrollbefogenheter av så långtgående karaktär, att de borde ges en klarare innebörd i tullagen. Departementschefen påpekade, med anledning av Lagrådets yttrande, att Tullverkets befogenheter endast fick användas för att kontrollera anmälnings- och uppgiftsskyldigheten. Departementschefen framhöll vidare det nödvändiga i att Tullverkets kontrollbefogenheter omfattade även brev och liknande försändelser, men att kontrollen inte fick vara mer långtgående än vad som behövdes för att uppnå syftet med den. Detta innebar, enligt departementschefen, att tullmyndigheterna inte fick ta del av innehållet i förtroliga meddelanden och liknande som finns i brev eller andra försändelser.

EU-Gränskontrollutredningens och TDL-utredningens bedömning

Inför inregränslagens tillkomst var tveksamheten inför Tullverkets öppnande av brev och försändelser stor. EU-gränskontrollutredningen ansåg att det även i fortsättningen kunde godtas att post eller andra försändelser som ankom från ett EU-land genomgick viss kontroll. Utredningen ansåg emellertid, att kvarhållandet av en försändelse i syfte att undersöka den inte var tillåtet förutom i de fall där brottsmisstanke uppstått. Vid misstanke om brott menade emellertid utredningen, att vanliga regler om tvångsmedel skulle användas och om de rättsliga förutsättningarna var de rätta, kunde försändelsen tas i beslag enligt de vanliga reglerna.

EU-gränskontrollutredningen angav som grund för sin inställning, att det vid undersökning av postförsändelser inte var tillåtet att öppna dessa utan att en misstanke om brott förelåg. Utredningen hänvisade till EG-fördragets bestämmelser, som förbjuder sådana kontroller vid gränsen som försvårar eller fördyrar rörligheten för varor. Utredningen ansåg, att de mest ingripande åtgärderna vid undersökning av postförsändelser som kunde tillåtas enligt EG-rätten var de tidigare nämnda formerna för undersökning, nämligen genomlysning eller användande av narkotikasökhund. Detta under förutsättning att undersökningen inte påverkade genomströmningen. Utredningen uppfattning var, att en narkotikasökhunds markering var tillräcklig för att anse att en misstanke om brott förelåg. En postförsändelse kunde därmed öppnas och varan tas i beslag med stöd av den då gällande lagen om varusmuggling (SOU 1994:131 s. 246 ff.).

Även TDL-utredningen tog i sitt betänkande Kontrollfrågor i tulldatoriseringen, m.m. (SOU 1992:23, s 195 ff.) upp frågan, om vilka befogenheter Tullverket skall ha när det gäller att undersöka och öppna brev och andra postförsändelser. Utredningen föreslog, att det skulle införas en uttrycklig bestämmelse i den dåvarande tullagen vilken skulle ge tullmyndigheterna rätt att under vissa förutsättningar undersöka och öppna postförsändelser. TDL-utredningen föreslog även, att det i lagen skulle införas skyddsregler för att trygga rätts säkerheten när det gäller att öppna och undersöka försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden.

Förarbetena till inregränslagen

Regeringen övervägde vid inregränslagens tillkomst frågan, om huruvida tullmyndigheternas rätt att undersöka postförsändelser skulle regleras i rättegångsbalken eller om bestämmelserna skulle finnas i tullagen. Regeringen kom då fram till att dessa bestämmelser skall finnas i tullagen och inregränslagen. Bakgrunden till regeringens ställningstagande var bl.a. följande. I rättegångsbalkens bestämmelser om beslag ställdes högre krav på brottsmisstanke, än vad som gäller vid ett administrativt förfarande. Detta skulle försvåra den viktiga kampen mot narkotikabrottsligheten. Häremot stod intresset av att skydda den enskildes integritet och rätten till förtrolig kommunikation. Det var vikt att en inskränkning i rättigheter som skyddas av grundlagen och internationella konventioner blev 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 de medel som används och syftet med åtgärden. En undersökning av en postförsändelse i form av genomlysning eller genom användande av en narkotikasökhund, kan inte anses medföra ett så stort ingrepp i den enskildes integritet att det skulle strida mot de grundläggande rättigheterna. Där emot är det naturligtvis extra känsligt ur integritetssynpunkt att öppna en sådan försändelse. I syfte att göra detta ingrepp så begränsat som möjligt föreslog regeringen att ett öppnande skulle kunna ske endast om det fanns viss misstanke, dvs. anledning anta, att försändelsen innehöll en vara som kunde tas i beslag enligt den då gällande lagen om varusmuggling. Regeringen konstaterade även att det skulle vara tillräckligt att kontrollen resulterade i att en narkotikasökhund markerade, eller i att genomlysningen indikerade att det var fråga om ett otillåtet införande av en vara för att den nämnda misstankegrunden skulle anses ha uppnåtts. Försändelsen skulle under de angivna förutsättningarna öppnas om kontrollen sker vid gränsen eller på utväxlingskontoret.

Med denna bakgrund infördes en bestämmelse i inregränslagen om Tullverkets rätt att öppna försändelser. En liknande bestämmelse infördes även i tullagen. Samtidigt föreslog regeringen att en begränsningsparagraf skulle införas, såväl i inregränslagen som i tullagen. Av denna skulle framgå att en undersökning inte får vara mer ingående än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen, dvs. att proportionalitetsprincipen skulle iakttas. Samtidigt föreslogs även att en bestämmelse infördes vilken ålade

Tullverket en skyldighet att föra protokoll över undersökningen. En sådan skyldighet överensstämde med vad som gällde enligt rättegångsbalkens regler om beslag (1995/96:166 s 62 ff.).

Regeringen tog vid sin bedömning även hänsyn till de bestämmelser i regeringsformen och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna som är av betydelse för kontrollen av postförsändelser.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. I 2 kap. 12 § regeringsformen anges att denna rättighet får i den utsträckning som anges i regeringsformen begränsas genom lag. Av andra stycket i senast nämnda bestämmelse framgår att en sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål, som har föranlett den, och ej heller sträcka sig så långt, att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsning får emellertid ske med hänsyn till förebyggandet och beivrandet av brott.

Vidare är bestämmelserna i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna av betydelse. Artikel 6 i konventionen anger, att var och en har, när det gäller att pröva hans civila eller anklagelse mot honom för brott, rätt till en opartisk och offentlig rättegång. Europadomstolen har emellertid i ett mål (Ashingdane mot Förenade Konungariket) uttalat, att rätt 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. Även artikel 8 i konventionen är av betydelse. I denna artikel föreskrivs, att var och en har rätt till skydd för bl.a. sin korrespondens. Av artikelns andra stycke framgår emellertid, att rättigheten får underkastas inskränkningar. Andra stycket lyder "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 västånd, förebyggande av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter". Nämnda bestämmelser föranledde, att tidigare utredningar var kritiska till införandet av bestämmelser om kontroll av postförsändelser. Regeringen ansåg emellertid, att de bestämmelser om kontroll av postförsändelser som infördes i inre-

gränslagen och tullagen var i överensstämmelse med bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

3.3.7 Postspärr

Gällande rätt

11 § inregränslagen ger en chefstjänsteman, som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket, befogenhet att besluta, att en postförsändelse som väntas till ett visst postkontor och som kommer från ett annat EU-land skall hållas kvar av postbefordringsföretaget, när den kommer till postkontoret. En sådan försändelse får hållas kvar, om det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen, och om det är nödvändigt för att ett beslag skall kunna ske. Ett beslut om kvarhållande skall meddelas att gälla viss angiven, kortare tid. Beslutet får verkställas omedelbart, men skall snarast prövas av Tullverkets chef eller av verkets chefsjurist. Postbefordringsföretaget är skyldigt att på begäran av Tullverket till verket överlämna en försändelse, som hållits kvar. Även tullagen innehåller en bestämmelse om postspärr (6 kap. 13 §). 20 a § postlagen innehåller en bestämmelse, som bryter den annars rådande tystandsplikten. Enligt bestämmelsen är den, som bedriver postverksamhet, skyldig, att utan hinder av den tystnadsplikt som följer av 19 § postlagen att bistå Tullverket med kontroller enligt inregränslagen och tullagen.

Bakgrunden till ett förfarande med postspärr är följande. Tullverket 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. Det kan vara svårt att vid ett utväxlingspostkontor hitta samtliga försändelser, som härör 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 tredje land innan den vidareänds 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.

Historik

Kvarhållande av enstaka försändelse har länge tillämpats. Det fanns emellertid inte någon lagreglering angående detta varken före EU-inträdet eller under tiden därefter och fram till inregränslagens ikraftträdande 1996. Under tiden mellan EU-inträdet och inregränslagens ikraftträdande användes postspärrar endast beträffande post som kom ifrån tredje land.

Den 28 oktober 1993 (K91/3180/1) beslutade regeringen i ett ärende gällande frågan, var gränsen för Tullverkets befogenheter skulle gå vad gällde posthanteringen. I detta ärende ansåg det dåvarande Postverket, att tullkontroll var avsedd att ske vid gränser, flygplatser och hamnar etc. Generaltullstyrelsen menade i stället, att en försändelse stod under tullkontroll tills Posten lämnat ut den till adressaten, och att Posten därför skulle biträda i tullproceduren. I regeringens beslut angavs, att Posten enligt tullagstiftningen var skyldig att medverka i kontrollen av varor som kommer till Sverige med post genom att till Tullverket överlämna postförsändelser som begärts, även när dessa finns på ett postkontor. Regeringen föreslog därför, att Posten genom att en sådan bestämmelse infördes i tullagen skulle åläggas en skyldighet att medverka i tullkontrollen av försändelser som kommer in i landet som postförsändelser. Regeringen angav vidare i sitt beslut, att skyldigheten för Posten att medverka i tullkontrollen kvarstod så länge postförsändelsen fanns på något av Postens postkontor. Detta innebar att Postens medverkan kunde ske senast när postförsändelsen fanns på mottagarens adresspostkontor.

EU-Gränskontrollutredningens och TDL-utredningens bedömningar

EU-Gränskontrollutredningen lämnade inte något förslag i denna del. Nämnade utredningen ansåg, att det inte var tillåtet att kvarhålla en försändelse i syfte att undersöka den, utom i de fall en brottsmisstanke uppstått (SOU 1994:131 s. 247).

Inte heller TDL-utredningen lämnade något förslag i frågan angående postspärr men behandlade frågan i sitt betänkande. Utredningen ansåg bl.a., att det vore en olämplig lösning att utsträcka den aktuella kontrollbefogenheten med brevöppning utanför utväxlingspostkontoren och Tullverket. TDL-utredningens uppfattning, var att reglerna om beslag i rättegångsbalken var tillräckliga

för att fylla det kontrollbehov, som kunde uppkomma efter det att försändelsen lämnat utväxlingspostkontoren och Tullverket.

Förarbeten till inregränslagen

Propositionen till inregränslagen innehöll förslag om att införa regler om postspärr både i inregränslagen och i tullagen. Bakgrunden till detta var följande. Det konstaterades, att den smuggling som sker i brevfrösendelser måste tas på största allvar och att den lagreglering som regeringen här föreslog var ett medel i kampen mot denna form av brottslighet. Vidare angavs, att den möjlighet som Tullverket har att lägga postspärr vid gräns mot tredje land var av stor betydelse i kampen mot narkotikabrottsligheten. Ett utvidgande av denna befogenhet till att även gälla vid inre gräns skulle ytterligare öka möjligheten att beivra narkotikabrott.

I förarbetena angavs även, att förfarandet med en postspärr naturligtvis kunde upplevas som integritetskränkande på samma sätt som öppnandet av ett brev. Emellertid ansåg regeringen, att förfarandet var försvarbart av samma skäl som nämnts tidigare gällande Tullverkets rätt att öppna brev. Vidare ansåg regeringen, att det inte var tillfredsställande att ett för den enskilde så ingripande instrument kan tillämpas utan direkt stöd i lag. Det uttalades även, att möjligheten att lägga postspärr borde omges med skyddsregler. Regeringen föreslog därför, att det skulle krävas misstanke för att en postfrösendelse skulle kunna hållas kvar samt att ett beslut om kvarhållande endast får gälla under en viss angiven, kortare tidsrymd. Detta innebar, att en frösendelse måste ha kommit in till befördringsföretaget inom den angivna tiden för att ett förordnande om kvarhållande skulle få tillämpas. I förarbetena uttalas även, att även här måste den s.k. proportionalitetsprincipen iakttas, innebärande att beslutet måste anses nödvändigt för att syftet med åtgärden skall kunna uppnås.

Samtidigt föreslog regeringen även en ändring i postlagen, som möjliggjorde för Posten att lämna ut denna information. Enligt 19 § i nämnda lag gällde nämligen tystnadsplikt för uppgift, som rör särskild brevfrösendelse eller annan uppgift som rör enskilds förbindelse med verksamheten såvitt gäller befördran av brev. Regeringen uttalade, att detta hinder i form av tystnadsplikt kunde på ett avgörande sätt minska möjligheterna att bekämpa denna form av smuggling. I stället föreslogs, som nämnts ovan, en ändring i

postlagen, som bröt den ovan nämnda sekretessen. I bestämmelsen angavs, att den som bedriver postverksamhet enligt postlagen skall, trots vad som gäller enligt 19 §, bistå tullmyndigheten vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen eller inregränslagen (prop. 1995/96:166 s. 67 ff.).

3.3.8 Transportföretagens skyldigheter

Gällande rätt

Enligt 12 § andra stycket inregränslagen skall ett befordringsföretag anmäla till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smuglingslagen. Befordringsföretaget är enligt samma bestämmelse skyldigt att överlämna en sådan försändelse till Tullverket. En motsvarande bestämmelse finns i 6 kap. 21 § tullagen.

Transportföretag, som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige, skall också på begäran av Tullverket skyndsamt lämna de aktuella uppgifter om ankommande och avgående transporter, som företaget har tillgång till. Tullverket skall då få tillgång till uppgifter om passagerares namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning. Tullverket får begära sådana uppgifter endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Detta framgår av 15 § i inregränslagen. En liknande bestämmelse finns i 6 kap. 23 § tullagen.

Transportföretag får lämna uppgifter enligt ovan på så sätt, att de görs läsbara för Tullverket genom terminalåtkomst. Tullverket får ta del av uppgifter genom terminalåtkomst endast i den omfattning och under den tid, som behövs för att kontrollera aktuella transporter. Under den tid, som Tullverket har tillgång till dessa uppgifter, får verket inte ändra eller på annat sätt bearbeta eller lagra uppgifterna. Om uppgifter angående enskilda personer lämnats på annat sätt än genom terminalåtkomst, skall dessa omedelbart förstöras, om de visar sig sakna betydelse för utredning och lagföring av brott. Tullverket har motsvarande befogenhet vid yttre gräns. Motsvarande bestämmelse finns i 6 kap. 24 § tullagen.

Genom att ha tillgång till dessa uppgifter kan underrättelsesektionen göra en förhandsgranskning och riskbedömning avseende

ankommande last och passagerare, innan transportmedlet ankommer. Vid granskningen är det emellertid inte i första hand namn på passagerare, som är av intresse. Ett namn säger inte något, såvida personen inte är känd som smugglare eller efterlyst. I stället är det andra uppgifter, som ort för avresa, resrutt, betalningssätt, bokningsrutin och bagage som är av betydelse. Baserat på erfarenhet har Tullverket i sitt underrättelsearbete kommit fram till bl.a. en särskild profil för narkotikakurirer.

Historik

Generaltullstyrelsen och Rikspolisstyrelsen framställde i skrivelser 1988 respektive 1991 önskemål och förslag till författningsändringar, som skulle ge myndigheterna tillgång till flygföretagens bokningsregister. Frågan behandlades av Datastraffrättsutredningen, som i sitt betänkande (SOU 1992:110) föreslog att uppgiftslämnande till Polisen och Tullverket endast skulle få ske undantagsvis i syfte att avslöja grov brottslighet, dvs. sådan brottslighet som föranledde ett minimistraff på fängelse i 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. Dessa begränsningar, menade Datastraffrättsutredningen, medförde, att intrånget i den enskildes integritet inte kunde anses vara otillbörligt.

EU-gränskontrollutredningens slutsats överensstämde i stort med Datastraffrättsutredningens bedömning. EU-Gränskontrollutredningen var emellertid av den uppfattningen, att åklagare eller chef för tulldistrikt skulle kunna besluta om inhämtande av uppgifter, vars beslut skulle underställas Riksåklagaren respektive Generaltullstyrelsen. Vidare borde enligt utredningen inte skyldigheten att lämna uppgifter i dessa situationer enbart gälla flygföretag utan även andra transportföretag.

Förarbetena till inregränslagen

Regeringen ansåg emellertid, att det fanns skäl att ge Tullverket en vidare befogenhet att granska bokningsuppgifter än vad utredningarna föreslagit. Skälen till detta var följande. Genom Sveriges medlemskap i EU menade regeringen att Sverige åtagit sig att både nationellt och internationellt utveckla kompensatoriska åtgärder som på sikt skulle kunna ersätta gränskontrollerna. För att så effektivt som möjligt stoppa bl.a. narkotika redan vid gränsen krävdes, att Tullverket i dess brottsbekämpande verksamhet också gavs reella förutsättningar att på ett tillfredsställande sätt utföra sin uppgift. Regeringen ansåg därför, att Tullverket borde ges befogenhet att ta tillvara den möjlighet som följde av datoriseringen och det därmed ökade informationsflödet. Den begränsade tillgång till uppgifter, som utredningarna hade föreslagit, menade regeringen, skulle inte leda till någon effektivitetsvinst i arbetet med att bekämpa den internationella brottsligheten. Regeringens resonemang gick härvid ut på följande. Fråga är, om en ren förspaningsmetod är till nytta innan misstankar om något konkret brott kan knytas till någon person. För att metoden och uppgifterna skulle var användbara, måste de således vara förhållandevis lätt åtkomliga för Tullverkets underrättelsetjänst, i syfte att den när något misstänkt framkom omedelbart skulle kunna vidarebefordra information till Tullverkets operativa verksamhet för att möjliggöra ett ingripande när transporten anlände eller innan den avgick. Regeringen ansåg, att de brottsbekämpande myndigheternas behov av dessa uppgifter väjde tyngre än det intrång i de resandes personliga integritet som det medförde att ett begränsat antal svenska tulltjänstemän fick tillgång till uppgifterna. Vidare talade effektivitetsskäl för att uppgifterna skulle få göras läsbara för Tullverket via terminalåtkomst. Metoden bedömdes vidare kunna medföra, att störningarna i den legala trafiken minskade i och med att Tullverket genom detta fick möjlighet att rikta mer av sina resurser mot underbyggda misstänkebaserade kontroller. Regeringen menade vidare, att metoden var lika angelägen och användbar i trafiken med länder utanför EU och att metoden skulle kunna medverka till att höja skyddsnivån i förhållande till dessa länder. En stärkt kontroll av trafiken vid den yttre gränsen kunde också ses som en viktig kompensatorisk åtgärd. Regeringen föreslog därför, att Tullverket skulle få motsvarande befogenhet även vid den yttre gränsen (prop. 1995/96:166 s. 77).

3.3.9 Omhändertagande av varor

Gällande rätt

Enligt 17 § i inregränslagen får Tullverket ta hand om en vara, om det behövs för att genomföra en kontroll enligt inregränslagen. Vidare får Tullverket ta hand om en vara på den grunden, att varan inte får föras in till eller ut från landet, till följd av att varan omfattas av ett in- eller utförselförbud, annat villkor för in- eller utförsel, eller att varan förs in eller ut med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift.

En vara som tagits om hand får läggas upp på tillfälligt lager. De kostnader, som Tullverket haft för varans uppläggning och förvaring, skall ersättas av den som för in eller för ut varan. Tullverket kan besluta att varan inte får tas ut från lagret förrän kostnaderna ersätts eller säkerhet ställts för dem. Tullverket kan även besluta om hel eller delvis befrielse från ersättningsskyldigheten, om det finns särskilda skäl.

Vid inregränslagens ikraftträdande den 1 juli 1996 innehöll lagen en bestämmelse i 17 § vilken gav Tullverket befogenhet att ta om hand en vara om det behövs för att genomföra en kontroll enligt inregränslagen. Den andra meningen vilken ger Tullverket en befogenhet att ta om hand en vara på den grunden att varan inte får föras in till eller ut från landet till följd av att varan omfattas av ett in- eller utförselförbud, osv. tillkom genom en senare lagändring för att förutsättningarna för ett omhändertagande tydligare skulle sammanfalla med den ordning som är avsedd i bestämmelserna 17 a – 17 d §§ (prop. 1999/2000:124).

Enligt 17 a § skall varor, som avses i 3 § punkterna 1–7, 9, 12 och 13, och som har omhändertagits enligt 17 §, inte lämnas ut om en sådan vara enligt lag eller annan författning inte får föras in i eller ut ur landet, eller ett särskilt föreskrivet villkor för att varan skall få föras in eller ut ur landet inte är uppfyllt.

För det fall, att ett särskilt föreskrivet villkor för varans in- eller utförsel inte är uppfyllt, enligt punkten 2, skall den som för in eller ut varan eller varans ägare ges möjlighet att uppfylla förutsättningarna, eller vid införsel att återutföra varan.

När det gäller varor, som avses i punkterna 8, 10 och 11, dvs. hundar och katter, nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler samt vid transporter andra djur eller produkter av djur, vid

misstanke om smittsam sjukdom, är bestämmelserna i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. tillämpliga. Om en införsel av djur har hindrats, t.ex. på grund av att villkoren för införseln inte är uppfyllda, skall Jordbruksverket bestämma, vad som skall göras med djuren. Till dess Jordbruksverket meddelat sitt beslut får djuret inte lossas eller lämnas ut. I avvaktan på beslutet får officiell veterinär (dvs. en av jordbruksverket anställd distriktsveterinär) bestämma hur levande djur skall tas om hand. Detta framgår av 11 § i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.

För de varorna som avses i 3 § punkten 14, dvs. varor som skall beskattas enligt lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror, gäller också särskilda regler. Enligt 12 § i nämnda lag gäller, att om en vara förs in för vilken skatt skall betalas enligt den aktuella lagen får Tullverket omhändertaga varan om det finns en påtaglig risk att den skattskyldige inte kommer att betala skatten. Vidare gäller, att en omhändertagen vara inte får lämnas ut förrän skatt och särskild avgift som påförts har betalats. Omhändertagandet skall upphävas, om skatten och avgiften betalas eller beslutet att påföra skatt upphävs. Av 13 § i lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror anges, att Tullverket får besluta att en vara som är omhändertagen skall förverkas om beslut om skatt och särskild avgift har vunnit laga kraft och skatten och avgiften inte har betalats inom en månad, räknat från den dag då beslutet vann laga kraft.

Bestämmelsen i 17 b § reglerar, när ett beslut om att vägra att lämna ut en vara som omhändertagits skall upphävas. Ett sådant beslut skall upphävas, om det inte längre finns grund för Tullverket att vägra att lämna ut en vara som omhändertagits enligt 17 § (första stycket 1). Detta innebär, att om grunden för omhändertagandet inte längre föreligger, t.ex. därför att erforderligt tillstånd har inhämtats, skall beslutet om att inte lämna ut en vara enligt 17 a § upphävas. Vidare skall ett sådant beslut upphävas, om beslut om beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken eller enligt smugglingslagen meddelats beträffande varan (första stycket 2). Vidare skall beslutet upphävas, om varan förklaras förverkad enligt bestämmelserna i 17 c § (första stycket, 3). Beslut om att vägra lämna ut en vara skall också upphävas, om de är oskäligt att inte lämna ut varan (första stycket, 4). Bestämmelsen är en säkerhetsventil, som skall göra det möjligt att upphäva ett beslut, om att inte lämna ut en vara även om inte någon av de övriga förutsättningarna i paragrafen är uppfyllda.

I andra stycket i 17 b § finns en bestämmelse, som anger att den som gör anspråk på en vara som varit omhändertagen själv svarar för att varan hämtas ut. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1998/99:79 s. 100) anges, att i samband med att ägaren till varan underrättas enligt 21 § förvaltningslagen om innehållet i beslutet om upphävande bör en upplysning om innehållet i andra stycket lämnas.

Bestämmelsen i 17 c § anger, i vilka fall en omhändertagen vara får förverkas, och att det är Tullverket som får besluta om att ett sådant förverkande skall ske. Om varor har omhändertagits enligt 17 §, och ett beslut att inte lämna ut varorna enligt 17 a § vunnit laga kraft och ägaren, eller den som för in eller ut varan, inte inom en månad har uppfyllt förutsättningarna för in- eller utförseln eller vid införsel, återutfört varan, får Tullverket besluta om förverkande av varan (första stycket). Vidare får förverkande ske, om ägaren inte har gjort anspråk på varan inom tre månader från den dag då omhändertagandet upphävdes enligt 17 b § eller, om han har gjort sådant anspråk, men inte hämtat ut varan inom tre månader från den dag då anspråket på varan framställdes (andra stycket).

I förarbetena (prop. 1998/99:79 s. 100) anges, att i samband med att ägaren av en vara enligt 21 § förvaltningslagen underrättas om innehållet i ett beslut om upphävande av omhändertagandet bör en upplysning även lämnas om Tullverkets möjlighet att besluta om förverkande, för det fall att varorna inte hämtas ut inom viss angiven tid (första och andra styckena).

I 17 d § finns bestämmelser om försäljning m.m. av en vara, som förverkats. Det är här fråga om åtgärder, som får vidtas först sedan ett lagkraftägande beslut om förverkande föreligger. Enligt bestämmelsen skall egendomen säljas genom Tullverkets försorg eller i den ordning, som i allmänhet gäller för försäljning av förverkad lös egendom. Egendomen får i stället förstöras om den inte kan säljas, den kan befaras komma till brottslig användning, eller den annars är olämplig för försäljning. Detta gäller endast, om inget annat är föreskrivet i lag eller annan författning.

Historik

Enligt 1987 års tulllag gällde, att tullmyndighet fick ta hand om en oförtullad vara för tillfällig förvaring, om det behövs för tullkontrollen. Varan fick då läggas upp på tullupplag eller i frihamn. Vi-

dare gällde att regeringen fick föreskriva den längsta tid under vilket oförtullade varor fick förvaras på tullupplag och tullager. Om förvaringstiden för en vara, som inte fick införas, gick ut utan att varan anmälts till förtullning, eller att varan blivit föremål för annan i lagen angiven behandling, fick varan utan att förtullas säljas för utförsel genom tullmyndighets försorg (48–49 §§).

I övergångsbestämmelserna till tullagen (1994:1550), som trädde i kraft i och med Sveriges EU-inträde och vilka var gällande fram till den 1 juli 1996, fanns inte någon möjlighet för Tullverket att ta om hand en vara för kontroll, såvida inte smugglingslagens regler var tillämpliga.

Även enligt 1994 års lag fick Tullverket tillfälligt ta hand om en oförtullad vara, om det behövdes för tullkontrollen. Varan fick då läggas upp på tillfälligt lager eller tullager.

I den nu gällande tullagen finns en bestämmelse i 3 kap. 8 §, som anger, att Tullverket tillfälligt får ta hand om en icke-gemenskapsvara, om det behövs för tullövervakningen. Varan får läggas upp på tillfälligt lager. Den, som bl.a. inte fullgjort skyldigheten att deklarerera varan till ett tullförfarande eller anmäla varan till någon annan godkänd tullbehandling, skall ersätta Tullverket dess kostnader för varans uppläggning och förvaring. Tullverket får bestämma, att varan inte får tas ut från lagret förrän kostnaderna ersatts eller säkerhet ställts för dem. Om en vara, som förvaras på tillfälligt lager som innehas av Tullverket inte avhämtas inom rimlig tid, får den säljas. Om tull inte skall tas ut ur varan, gäller lagen (1985:982) om näringsidkares rätt att sälja saker, som inte har hämtats. Vad som i den lagen sägs om förvaring enligt avtal skall gälla i fråga om förvaringen på Tullverkets lager.

Den ursprungliga inregränslagen innehöll således i 17 § en bestämmelse, som gav Tullverket befogenhet att ta hand om en vara om det behövdes för kontroll enligt inregränslagen. Bestämmelserna i 17 a – 17 d §§ tillkom genom ändring och trädde i kraft den 1 juli 1999. Bakgrunden till de senast nämnda bestämmelsernas tillkomst var, att man konstaterade att när kontroll enligt inregränslagen var genomförd fanns inte något lagligt stöd för ett fortsatt omhändertagande av varorna, såvida det inte förelåg misstanke om varusmuggningsbrott, då ett omhändertagande enligt inregränslagen kunde ersättas med beslag med stöd av bestämmelserna i den då gällande lagen om straff för varusmuggling. Andra meningarna i första stycket i 17 § kom till genom en senare lagändring, för att för-

utsättningarna för ett omhändertagande tydligare skulle sammanfalla med den ordning som är avsedd med 17 a – 17 d §§.

3.3.10 Kustbevakningens och Polisens medverkan

Enligt 12 § första stycket inregränslagen är Polisen och Kustbevakningen skyldiga att medverka i kontrollverksamheten. Av bestämmelsen framgår vidare, att när nämnda myndigheter medverkar i kontrollen har de samma befogenheter som en tulltjänsteman, vad gäller att anmana att stanna (5 §), begära uppgifter och begära att se de handlingar som behövs för en varukontroll (6 §) och att utföra varukontrollen (7 §). Polismannen och kustbevakningstjänstemannen har också rätt att begära att få tillfälle att undersöka varan och transportmedlet m.m. enligt 13 §.

Denna medverkan kan bestå dels i att Polisen är behjälplig vid Tullverkets varukontroller, t.ex. genom att bistå vid kroppsbesiktning eller situationer där våld eller hot om våld uppkommer. Vidare består Polisens medverkan i att Polisen utför varukontroller på vissa platser enligt överenskommelse som träffats med Tullverket, se vidare avsnitt 5.3.3 och 9.3.

Kustbevakningen utför varukontroller till sjöss, men har för detta inte någon självständig roll. I stället kräver ett ingripande i form av varukontroll från Kustbevakningen en föregående kontakt med Tullverket.

För en utförligare beskrivning av samverkan mellan myndigheterna, se avsnitt 9.3.

3.4 Lagen om straff för smuggling

3.4.1 Tullverket och Kustbevakningens befogenheter vid smugglingsbrott

Den kontroll som nämnts ovan, med undantag för vad som sagts om smugglingslagens bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning, är kontroll enligt inregränslagen.

Tullverket och även Kustbevakningen bedriver utöver den kontrollverksamhet, som följer av inregränslagen och tullagen, en brottsbekämpande verksamhet såvitt avser tullbrott, smugglingsbrott och narkotikasmuggling. Polisens ansvar och befogenheter

att utreda sådana brott följer främst av polislagen och rättegångsbalken.

Regleringen av den brottsutredande verksamheten finns i smugglingslagen (se vidare prop. 1999/2000:124, En ny smugglingslag m.m. bet. 2000/01:JuU2, rskr. 2000/01:28). Lagen innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar, som rör införsel till och utförsel från landet av varor. I nämnda lag anges, att en vara anses ha förts in till eller ut från landet när den har förts över gränsen för svenskt territorium. Smugglingslagen innehåller även särskilda bestämmelser om befogenheter att förhindra, utreda och beivra brott enligt lagen och enligt narkotikastrafflagen.

Smugglingslagen skiljer mellan smugglingsbrott och tullbrott. Vad som utgör smugglingsbrott framgår av 3 § smugglingslagen. Ett smugglingsbrott kan t.ex. bestå i att en vara som enligt särskilda föreskrifter är förbjuden att föras in eller där det gäller särskilda föreskrifter om införsel, förs in till landet i strid med förbudet eller restriktionen. För det fall att en sådan vara anmäls till tullbehandling, föreligger smugglingsbrott, om det av de oriktiga uppgifter som personen lämnar eller underlåter att lämna vid tullbehandlingen, uppstår fara för att införseln fullföljs i strid med förbudet eller villkoret. Tullbrott definieras i 8 § smugglingslagen. Ett tullbrott begås t.ex. när en vara förs in utan att den anmäls för tullbehandling eller uppgifter inte lämnas eller att felaktiga uppgifter lämnas vid tullbehandlingen och att fara därigenom uppkommer för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna.

Tullverket och även Kustbevakningen har enligt smugglingslagen rätt att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel. Tullverket har också rätt att inleda förundersökning och har därmed de befogenheter och skyldigheter, som en undersökningsledare har enligt rättegångsbalkens bestämmelser (19 § smugglingslagen). Kustbevakningen har inte befogenhet att inleda förundersökning. Om Tullverket inlett en förundersökning, skall åklagare överta ledningen av förundersökningen, så snart en person skäligen kan misstänkas för det aktuella brottet. Detta gäller emellertid inte om brottet är av enkel beskaffenhet. Åklagaren kan emellertid som förundersökningsledare anlita biträde av Tullverket. Vidare kan åklagaren uppdra åt tjänsteman vid Tullverket att vidta en viss åtgärd, som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Smugglingslagens bestämmelser innehåller emellertid inte någon grund för kontroll, utan reglerar i stället vilka tvångsmedel som kan

användas vid brottsmisstanke. Grunden för att vidta kontrollåtgärder gentemot en resenär består i att kontrollera anmälningsskyldigheten enligt tullagen eller inregränslagen. Vad denna kontroll kan bestå i framgår av tullagen 6 kap. eller inregränslagen. Om det under den varukontrollen uppkommer en misstanke, tillämpas smugglingslagens bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel som kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Vid misstanke om tullbrott, smugglingsbrott och narkotikasugpling har Tullverket och Kustbevakningen enligt 21 § smugglingslagen, på samma sätt som Polisen, rätt att i brådska fall och i avvaktan på beslut om anhållan gripa en person som är misstänkt för brottet. Förutsättningarna härför är de samma som följer av bestämmelsen i 24 kap. 7 § rättegångsbalken.

Rättegångsbalkens bestämmelser i 27 kap. 4 § om Polisens befogenhet att ta föremål i beslag gäller också för Tullverket och Kustbevakningen (22 § smugglingslagen). Sammantaget innebär denna bestämmelse, att beslag kan avse endast sådana föremål, inbegripet skriftliga handlingar, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om tullbrott, smugglingsbrott och narkotikasugpling (utredningsbeslag) eller bli förverkade på grund av sådant brott (förverkade beslag). Rättegångsbalkens bestämmelser om beslag gäller även föremål, som skäligen kan antas vara avhänt någon genom brott. Bestämmelsen om beslag i smugglingslagen gäller emellertid endast tullbrott, smugglingsbrott och narkotikasugpling.

Tullverket och Kustbevakningen kan även ta föremål i beslag, vilka anträffas när en person grips eller när ett beslut om anhållande eller häktning verkställs eller i samband med en husrannsakan, eller kroppsvisitation eller kroppsbesiktning (se nedan). Föremål, som påträffas i andra fall, får som huvudregel inte tas i beslag utan beslut av förundersökningsledare eller åklagare. Är fara i dröjsmål, får emellertid föremål tas i beslag utan föregående beslut. Det bör emellertid anmärkas, att rekvisitet "fara i dröjsmål" i allmänhet torde vara uppfyllt, när tulltjänstemän och tjänstemän vid Kustbevakningen upptäcker gods som kan misstänkas vara föremål för brott i samband med in- eller utförsel.

Tullverket och Kustbevakningen har också rätt att företa husrannsakan (26 § smugglingslagen). Denna befogenhet motsvarar dels den, som Polisen har enligt 28 kap. rättegångsbalken, dels en befogenhet därutöver, som innebär att husrannsakan får utföras, även om det inte kan följa fängelse på det aktuella brottet (andra

stycket). Bestämmelsen innebär att Tullverket, Kustbevakningen och Polisen får göra husrannsakan i magasin eller liknande utrymmen för att söka efter egendom som skäligen kan antas bli förverkade på grund av tullbrott, smugglingsbrott och narkotikasmuggling, om det förekommer anledning att sådant brott har begåtts.

Tullverket och Kustbevakningen har enligt smugglingslagen också rätt att besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning under samma förutsättningar, som en polisman har, enligt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken (27 § första stycket smugglingslagen). För ett sådant beslut krävs, att personen skäligen kan misstänkas för ett brott som kan leda till fängelse. Bestämmelserna är till skillnad från andra stycket inte knutet till en persons in- eller utresa, vare sig tidsmässigt eller geografiskt. Som exempel på fall, där det kan bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen, kan nämnas, att en person behöver kroppsvisiteras i anslutning till en husrannsakan på ett tillfälligt lager eller ett tullager. Vidare kan det bli aktuellt, då personer, som inte är resande men som misstänks ha köpt in-smugglade varor, påträffas på eller i närheten av ett fartyg där försäljningen antas ha skett. Det kan exempelvis gälla personer, som besöker ett fartyg i hamn eller ett fartyg till havs. I förhållande till andra stycket föreligger också den skillnaden, att befogenheten omfattar även sådan kroppsbesiktning som inte är ytlig.

I paragrafens andra stycke ges Tullverket och Kustbevakningen befogenhet att företa kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning samt ta urinprov, avseende en person som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i gränsområde eller motsvarande. Nämnade åtgärder får vidtas om det föreligger anledning att anta att personen har med sig egendom som kan tas i beslag enligt smugglingslagen eller sådant brott i narkotikastrafflagen (1968:64), som avser 12 § tredje stycket.

I paragrafens tredje stycke finns en bestämmelse om Tullverkets och Kustbevakningens rätt att av säkerhetsskäl besluta om kroppsvisitering. Bestämmelsen motsvarar 19 § första stycket polislagen.

3.4.2 Särskild kontroll enligt bestämmelser i smugglingslagen

Enligt 28 § i smugglingslagen har Tullverket befogenhet att besluta om särskild kontroll. Härigenom kan Tullverket besluta om kroppsvsitation av varje resande, som med ett visst transportmedel eller under en viss angiven, kortare tidrymd ankommer till eller avreser från en viss gräns- eller kustort eller annan plats som har förbindelse med utlandet. Särskild kontroll får endast vidtas, om

1. det finns anledning att anta att en eller flera resande, som med transportmedlet eller under tidrymden ankommer till eller avreser från platsen, har begått eller står i begrepp att begå ett brott enligt 5 § (grovt smugglingsbrott) eller 6 § tredje stycket (grovt narkotika brott) eller försök till sådant brott,
2. tillräckliga uppgifter saknas för att rikta misstanke mot en bestämd person eller en mindre krets av personer, och
3. åtgärden är nödvändig för att ett ingripande mot brottet skall kunna ske.

Beslut om särskild kontroll får fattas av chefstjänsteman, som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket. Beslutet skall prövas av Tullverkets chef eller av verkets chefsjurist. Om det uppenbarligen är fara i dröjsmål, får beslutet utan sådan prövning verkställas omedelbart.

Bestämmelsen är tillämplig både vid inre och vid yttre gräns. Kontrollen kan som nämnts vidtas, trots att det inte finns misstanke mot någon viss person. Om det i samband med kontrollen görs några särskilda iakttagelser som ger anledning till misstanke mot en viss person, skall frågan om vidare användning av tvångsmedel mot honom eller henne prövas enligt bestämmelserna i smugglingslagen eller rättegångsbalkens allmänna regler.

4 Personkontrollen

4.1 Inledning

Nedan följer en översiktlig redogörelse för personkontrollen och Schengensamarbetet¹ (avsnitten 4.2–4.4). Fri rörlighet för personer är tillsammans med fri rörlighet för varor, tjänster och kapital en av de fyra friheterna som är grundstenarna i EU.

Den 25 mars 2001 inträdde Sverige i det operativa Schengensamarbetet. Bestämmelserna om gränskontroll av personer har anpassats till detta samarbete, som regleras genom Schengenkonventionen².

Regeringen beslutade den 18 juni 2003 att tillsätta en särskild utredare för att – mot bakgrund av Sveriges medlemskap i Schengensamarbetet – se över och utvärdera reglerna för personkontroll ur ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv (dir. 2003:83). Se även kapitel 1. Nämnade utredning, som tog namnet Gränskontrollutredningen, lämnade sitt betänkande i december 2004 (Gränskontrolllag – effektivare gränskontroll, SOU 2004:110). Nedan följer även en kort sammanfattning av betänkandets förslag (avsnitt 4.5).

4.2 Schengensamarbetets bakgrund och utveckling

Den fria rörligheten för personer är en av grundstenarna i EG:s regelverk för den inre marknaden, tillsammans med den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital. Den fria rörligheten för personer vad gäller den gemensamma arbetsmarknaden, fri etableringsrätt, erkännande av utbildningar m.m. kom att förverkligas på

¹ För en mera detaljerad beskrivning hänvisas till prop. 1997/89:42, Schengensamarbetet, och prop. 1999/2000:64, Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen.

² Schengenkonventionen jämte protokoll för förklaring har publicerats i SÖ 1998:49

ett tidigt stadium. Däremot kom kontrollen av personer vid gränserna inte att avskaffas, såsom den skulle ha blivit enligt de ändringar i EG-fördraget som gjordes genom Europeiska enhetsakten 1986.

En viktig orsak till detta var att EU:s medlemsstater inte har kunnat enats om en gemensam tolkning av den relevanta artikeln i EG-fördraget, som numera har beteckningen artikel 14. Det gäller framför allt regler för en enhetlig kontroll av de gemensamma yttre gränserna. I syfte att påskynda förverkligandet av den fria rörligheten för personer i Romfördragets anda ingick Frankrike, Tyskland och Beneluxstaterna 1985 ett avtal att successivt avveckla personkontrollerna vid de gemensamma gränserna och utveckla det polisiära och rättsliga samarbetet mellan staterna. Avtalet, som är ett separat mellanstatligt avtal utanför EG, ingicks i gränssorten Schengen i Luxemburg och benämns därför Schengenavtalet. År 1990 undertecknades tillämpningskonventionen till Schengenavtalet, med bestämmelser om praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av gränskontrollerna vid de inre gränserna samt övriga samarbetsåtgärder. Det är denna tillämpningskonvention, Schengenkonventionen, som innehåller de viktigaste reglerna för samarbetet. Schengenkonventionen började tillämpas och gränskontrollerna upphörde den 26 mars 1995 mellan sju av de EU-länder, som då hade anslutit sig till Schengen avtalet. Dessa var, förutom grundstaterna, Spanien och Portugal.

Sverige, tillsammans med de övriga nordiska länderna, deltar operativt sedan den 25 mars 2001. Island och Norge, som inte formellt kan ansluta sig, har träffat ett särskilt samarbetsavtal för att anknyta sig till Schengensamarbetet. De deltar fullt ut i samarbetet med undantag för beslutsfattandet. På så sätt kan den fria rörligheten inom den nordiska passunionen upprätthållas. För vissa delar av Schengenreglerna, bl.a. de om visering och inre gränskontroll, kommer Danmark trots Amsterdamfördraget att som utgångspunkt ha kvar det mellanstatliga samarbetet och i efterhand själv bestämma om man vill omfattas av de beslut som rådet fattar. Storbritannien och Irland, som inte deltar i Schengensamarbetet, har möjlighet att när som helst begära att få omfattas av hela eller delar av Schengenregelverket. Sannolikt kommer också Schweiz genom ett särskilt samarbetsavtal att ansluta sig till Schengensamarbetet.

Från och med den 1 maj 2004 deltar även de tio nya medlemsländerna till viss del i Schengensamarbetet. Genom medlemskapet i EU blir de direkt bundna av Schengenregelverket och de rättsakter,

som grundas på detta. Vissa bestämmelserna är tillämpliga direkt, medan andra gäller först efter det att de nya medlemsstaterna genom ett särskilt rådsbeslut har antagits som operativa medlemmar i Schengen. Detta sker sannolikt först från 2007. Personkontroll förekommer således än så länge vid de inre gränserna till nya medlemsstaterna. De nya medlemsstaterna har heller inte tillgång till uppgifter i SIS (Schengens Informationssystem, se vidare avsnitt 4.4). Gränsen mot Polen och de baltiska länderna kommer således ännu under en tid att utgöra yttre gräns sett från Schengensamarbetets synvinkel, där personkontrollen också är obligatorisk. Såsom medlemmar i EU gäller dock undantagsbestämmelserna om kravet på pass (dock skall passfriheten kunna styrkas), uppehållstillstånd, visum och arbetstillstånd. Detta innebär att personkontrollen, såvitt avser de EU-medlemmar som passerar dessa gränser, är mindre till sin omfattning.

Alla EU-länderna utom Storbritannien och Irland deltar således numera i Schengensamarbetet.

Amsterdamfördraget

EG:s regelverk har bitvis tagit över Schengenkonventionens bestämmelser. Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, förändrades strukturen för samarbetet inom EU. I samband med Amsterdamfördragets ikraftträdande har Schengensamarbetet införlivats i EU. Detta har skett i enlighet med de bestämmelser vilka anges i det s.k. Schengenprotokollet som finns fogat till Amsterdamfördraget. De frågor, som fördes över från tredje till första pelaren, är bl.a. bestämmelser om yttre gränskontroll, fri rörlighet för personer, asyl och invandring. Kvar i tredje pelaren är straffrättsligt samarbete och polissamarbete för förebyggande och bekämpning av brott. Inom ramen för tredjepelarsarbetet skall EU:s medlemsstater också förebygga och bekämpa rasism och främlingsfientlighet.

Detta innebär att Schengensamarbete nu ingår i den vanliga EU-strukturen, dvs. under medverkan av alla EU:s institutioner enligt de regler som gäller för den första pelaren; för frågor om asyl, invandring och gränskontroll gäller gemenskapsrättsliga regler. Tekniskt införlivas Schengenregelverket med EU därigenom att protokollet medger att de nuvarande Schengenstaterna fortsätter sitt samarbete på de områden, som Schengenregelverket omfattar i

form av ett s.k. närmare samarbete inom EU:s institutionella och rättsliga ramar. Europeiska unionens råd (nedan kallat rådet), bestående av representanter för EU:s, inklusive de nya medlemsstaterna, och övriga Schengenstaters regeringar, ersätter den tidigare Verkställande kommittén. Det är alltså denna rådskonstellation, som enhälligt beslutar om när en medlemsstat fullt ut skall få delta i det operativa samarbetet. Rådet beslutar också om var inom EU:s rättsliga struktur olika delar av Schengenregelverket hör hemma, dvs. vilka bestämmelser i Schengenregelverket som skall hänföras till första, respektive tredje pelaren. Vid dessa beslut deltar även Storbritannien och Irland, som inte deltar i Schengensamarbetet. Island och Norge medverkar inte i dessa beslut men är med och bereder dem.

4.3 Gränskontrollen enligt Schengensamarbetet

Schengensamarbetet innefattar två grundtankar. Den först är den fria rörligheten för personer i den betydelsen att personkontrollerna vid nationsgränserna mellan Schengenstater – inre gräns – skall upphöra. Den andra är följande. För att den fria rörligheten för personer inte, som en oönskad bieffekt skall bli till hjälp för den internationella brottsligheten, innefattar Schengensamarbetet ett antal olika s.k. kompensatoriska åtgärder i form av yttre gränskontroll samt polisiärt och rättsligt samarbete. Ett hjälpmedel i dessa sammanhang är dataregistret SIS (se vidare avsnitt 4.4).

Yttre gränskontroll

Yttre gränser i Schengenkonventionens mening är alla Schengenstaters land- och sjögränser samt flygplatser och hamnar, som enligt konventionen inte räknas som inre gräns. De yttre gränserna får i princip passeras endast vid särskilda gränsövergångsställen och under fastställda öppettider. Schengenstaterna har åtagit sig att införa påföljder mot otillåtet passerade av yttre gräns. Vid yttre gräns skall vissa kontroller genomföras, både vid inresa och vid utresa. Därutöver skall Schengenstaterna bevaka de yttre gränserna mellan gränsövergångsställena med rörliga enheter, vilket för svenskt vidkommande alltså till stor del blir till sjöss.

Kontrollen vid yttre gränser har tre huvudinriktningar. Den första är den traditionella gränskontrollen, dvs. kontroll av att den inresande har erforderliga handlingar och uppfyller övriga villkor för inresa i Schengenområdet. Den andra är kontrollen att den inresande inte är brottsling eller efterlyst för brott. Slutligen har den yttre gränskontrollen till syfte att vara ett verktyg för att avvärja hot mot allmän ordning och säkerhet. Vid utresa skall nödvändig kontroll ske för att fånga upp t.ex. efterlysta personer. Utresekontrollen, som också är obligatorisk, skall genomföras för spaningsändamål och med syfte att förhindra hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen. Meningen är, att efterspanade brottslingar, oavsett medborgarskap, som försöker lämna området skall stoppas vid en sådan kontroll. Utresekontrollen skall också ske i syfte att fånga upp efterlyst egendom.

Inre gränskontroll

Vid inre gräns skall någon gränskontroll enligt huvudregeln inte ske. Med inre gräns avses Schengenstaternas gemensamma landgränser samt deras flygplatser, respektive hamnar för reguljära färjeförbindelser, när det sker trafik till och från andra Schengenländer. För annan sjötrafik är havsgränsen yttre gräns. För såväl medborgare i Schengenstaterna och övriga EU-stater, som för tredjelandsmedborgare gäller, att de, väl inne på Schengenstaternas territorium, fritt kan röra sig inom Schengenområdet. För en tredjelandsmedborgare, dvs. en icke EU- eller Schengenmedborgare, innebär det rätt att röra sig fritt inom Schengenområdet under högst tre månader under en tidsperiod om sex månader eller, om vederbörande är viseringspliktig, under den tid hans eller hennes visering gäller. Schengenkonventionen behandlar inte frågor, som rör möjligheterna för en medborgare i en Schengenstat eller en annan stat att bosätta sig och arbeta. Inom dessa områden gäller EG-rätten, EES-avtalet och nationella bestämmelser.

Om det behövs för den allmänna ordningen eller säkerheten, får dock en medlemsstat besluta om att kontroll skall ske även vid inre gräns under en begränsad tid, dvs. en inre gräns blir under denna tid yttre gräns. Ett beslut om sådan tillfällig kontroll får fattas först efter samråd med övriga stater. Om ett omedelbart ingripande krävs, får dock nödvändiga åtgärder vidtas. Övriga medlemsstater skall snarast underrättas därom.

4.4 Kompensatoriska åtgärder och samarbete

För att förhindra att människosmuggling och annan gränsöverskridande brottslighet underlättas av den fria rörligheten innefattar Schengenkonventionen en rätt för medlemsstaterna att utöva polisiära befogenheter inom hela det egna territoriet. Avskaffandet av de inre gränskontrollerna hindrar alltså inte varje enskild medlemsstat att förhindra och bekämpa brott med tillämpning av den inhemska lagstiftningen. Snarare ställs krav på att denna skall bli mer effektiv. Detta kallas för kompensatoriska åtgärder och innefattar bl.a. inre utlänningskontroll. Schengenkonventionen ger också möjlighet att ha föreskrifter om skyldighet att inneha, medföra och visa upp av Schengenstaten föreskrivna handlingar, att föreskriva anmälningsskyldighet för utlänningar, och att ha en skyldighet att utföra hotellkontroll. Hotellkontroll innebär att hotellinnehavare, pensionatsinnehavare och innehavare av campingplatser, skall se till att alla utländska gäster – även EU-medborgare – fyller i ett registreringskort och styrker sin identitet. Registreringskorten skall kunna överlämnas till behörig myndigheter, när det behövs för bl.a. brottsutredningar eller för att spåra efterlysta eller försvunna personer.

Schengensamarbetet innebär också, att medlemsstaterna åtagit sig att se till att en utlänning, som inte uppfyller villkoren för vistelse inom Schengenområdet, snarast lämnar området eller landet.

Polisiärt och rättsligt samarbete

Även det polisiära och rättsliga samarbetet är en del av de kompensatoriska åtgärderna. Samarbetet har emellertid också ett egenvärde, i det att samarbetet mellan medlemsländernas myndigheter fördjupas och förstärks. Schengenkonventionens bestämmelser om polis-samarbetet är inriktat på att förebygga och utreda brott och avser såväl informationsutbyte, som operativ samverkan.

I Schengenkonventionen förbinder sig staterna att låta sina polismyndigheter bistå varandra i syfte att förhindra och upptäcka brott. Informationsutbytet skall, som huvudregel ske mellan centrala organ. I brådskande fall finns möjlighet till direktkontakt mellan myndigheter. Vad härefter gäller det operativa polissamarbetet finns regler om fortsatt övervakning och fortsatt förföljande över landgräns. All övervakning eller förföljande på annan stats ter-

ritorium skall ske med iakttagande av den statens lagar och de övriga villkor, som den staten ställt upp.

Transportöransvar

Enligt bestämmelser i Schengenkonventionen skall den transportör, som ombesörjt sjö-, luft- eller landtransport fram till den yttre gränsen för en utländsk medborgare, vilken nekats inresa, vara skyldig att utan dröjsmål återta ansvaret för utlänningen.

SIS – Schengens informationssystem

SIS är ett dataregister och ett hjälpmedel vid gränskontrollen och i kampen mot internationell kriminalitet och illegal invandring. Registret är uppbyggt som ett efterlysnings- och spaningsregister. SIS består av en nationell enhet för varje Schengenstat och en central, teknisk stödfunktion, som är gemensam för Schengenländerna.

En medverkan i Schengensamarbetet kräver således att det byggs upp en nationell enhet i Schengens informationssystem. Lagen (2000:344) om Schengens informationssystem innehåller regler om behandling av personuppgifter i den svenska enheten. Här kan emellertid nämnas, att det nuvarande SIS anses förlegat och att ett nytt SIS II på väg att utvecklas. Se även avsnitten 5.4.3 och 5.7.

4.5 Gränskontrollutredningen

4.5.1 Inledning

Gränskontrollutredningen hade enligt sina direktiv i uppdrag, att undersöka behovet av förändringar avseende de myndigheter vilka kontrollerar gränserna – Polisen, Tullverket och Kustbevakningen – och nämnda myndigheters befogenheter att använda tvångsmedel i samband med personkontroll vid yttre gräns. Enligt direktiven skulle utredningen även undersöka utresekontrollen betydelse för att upptäcka och förebygga brott. I uppdraget ingick även att undersöka informationsutbytet inom och mellan myndigheterna, som deltog i gränskontrollen, och Migrationsverket. I detta ingick också att undersöka integreringen av underrättelseverksamheten med personkontrollen. Vidare uttalade direktiven, att utredaren även

skulle överväga förändrade regler för den inre utlänningskontrollen, varvid även frågan om inrättande av s.k. gränsnära zoner skulle behandlas.

4.5.2 Resultat av utredningens undersökningar

Utredningen fann flera brister i personkontrollen. En av utredningens iakttagelser var, att avskaffandet av den inre gränskontrollen i samband med anslutningen till Schengen på sina håll felaktigt uppfattats, som att detta inneburit att också rätten och skyldigheten till sedvanlig brottsbekämpning vid de inre gränserna upphävts. Vidare konstaterade utredningen, att den nuvarande regleringen i fråga om förutsättningarna för en inre utlänningskontroll, är otydlig vilket orsakat en osäkerhet vid tillämpningen på sina håll inom Polisen. Andra brister i personkontrollen, som utredningen påvisade var, att regelverket och riktlinjerna för ansvarsfördelningen och samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna var oklara, vilket resulterat i ett mindre effektivt samarbetet. Ett samarbete som till stora delar enbart regleras genom olika former av överenskommelser. En annan slutsats som utredningen kom fram till var, att informationsförsörjningen inom och mellan myndigheterna var otillräcklig, även såvitt avser underrättelseverksamheten. Den huvudsakliga förklaringen härtill var emellertid utformningen av vår sekretesslagstiftning och de många registerförfattningarna.

Utredningen konstaterade, att behovet av en bättre utvecklad och effektiv personkontroll inte minskat efter Sveriges inträde i det operativa Schengensamarbetet. I stället visade utredningens undersökningar att omfattningen av den gränsöverskridande brottsligheten ökat. Vidare framgick, att viss del av denna brottslighet begås av utländska medborgare, som inte är bosatta i Sverige eller har annan anknytning hit. Utredningens undersökningar visade även, att omfattningen av människosmuggling har ökat och att många av de personer vilka organiserar den verksamheten är utländska medborgare.

4.5.3 Utredningens förslag

De gränskontrollerande myndigheternas kontrollansvar och befogenheter vid kontroll

Utredningen föreslog, att det i författning tydligt skulle framgå att Polisen har huvudansvaret för personkontrollen, och att Kustbevakningen har ett självständigt ansvar för personkontrollen till sjöss. Vidare föreslog utredningen, att Tullverket och Kustbevakningen skulle ges ett ökat ansvar för personkontrollen. Rikspolisstyrelsen, såsom den ytterst ansvariga myndigheten, skulle enligt förslaget få behörighet att bestämma om ansvarsfördelningen och samverkan i övrigt. Som en samlad beteckning för Polisen, Tullverket och Kustbevakningen, föreslog utredningen definitionen gränskontrollmyndigheter. Enligt utredningens förslag bör Tullverket och Kustbevakningen, när de utgör gränskontrollmyndigheter, ha samma befogenheter som Polisen. Även Migrationsverket skulle på sätt, som regeringen närmare bestämmer, medverka i personkontrollen, men då med begränsade befogenheter i jämförelse med gränskontrollmyndigheterna.

Enligt utredningens förslag skall med personkontroll förstås kontroll av att en person uppfyller alla de olika krav – formella och materiella –, som enligt utlänningslagstiftningen och passlagstiftningen ställs för inresa, utresa och vistelse i Sverige, samt av att denne inte kan misstänkas för begångna brott som hör under allmänt åtal. Såvitt avser personkontroll i samband med inre utlänningskontroll avses endast brott mot utlänningslagen och människohandel enligt brottsbalken.

Syftet med personkontrollen skall enligt förslaget uttryckligen vara att förhindra, att utlänningar reser in i, ut ur eller vistas i Sverige i strid med utlänningslagens bestämmelser samt att förebygga och bekämpa brott mot utlänningslagstiftningen och annan gränsöverskridande brottslighet. Personkontrollen skall bedrivas på hela det svenska territoriet, dvs. både vid inre och yttre gräns. Inre utlänningskontroll skall bedrivas överallt i landet. Alla personer, oavsett medborgarskap, skall omfattas av personkontrollen.

Enligt förslaget skall personkontrollen, på samma sätt som gäller i dag, vara obligatorisk i samband med inresa och utresa över yttre gräns. Vid inre gräns – och även vid yttre gräns – skall personkontroll ske, när det finns anledning att anta, att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Alla brott skall omfattas. I författning

skall anges de omständigheter, som anger nivån för när graden av misstanke nått upp till "anledning att anta", vilket även i andra fall är den lägsta graden för straffprocessuellt ingripande vid brott. I övrigt skall personkontroll inte ske i samband med inresa eller utresa över inre gräns, såvida inte beslut om tillfällig gränskontroll fattas. För det fall att ett sådant beslut fattas, skall den kontroll, som normalt görs vid inresa eller utresa över yttre gräns, även göras vid inresa eller utresa över inre gräns. Utredningen konstaterade, att hittills har emellertid beslut om sådan kontroll endast fattats vid två tillfällen, nämligen i samband med EU-toppmöten i Köpenhamn och Göteborg.

Gränskontrollutredningens förslag innehåller inte något förslag om inrättande av gränsnära zoner, eftersom utredningen inte ansåg att sådana skulle medföra en effektivare personkontroll. Utredningens förslag innebär inte heller, att de gränskontrollerande myndigheterna skulle ges utökade befogenheter att använda kontroll- och tvångsåtgärder i personkontrollen. Inte heller skall misstankenivån för när straffprocessuella tvångsmedel får användas sänkas i förhållande till vad som nu gäller. Emellertid skall de gränskontrollmyndigheterna, i samband med personkontrollen, få använda de administrativa kontroll- och tvångsåtgärder, som nu finns i utlänningslagen med vissa förtydliganden och tillägg. Någon förändring i en utländsk medborgares skyldighet, att uppvisa pass eller annan godkänd resehandling och att lämna uppgifter m.m. för att bedöma dennes rätt att resa in i och vistas i Sverige föreslogs inte. Vid personkontroll i ett brottsbekämpande syfte skall de i rättegångsbalken reglerade straffprocessuella tvångsmedlen användas. Utredningen föreslog, att det i författning anges, att i samband med personkontroll skall en sökning SIS-registret och i nationella register ske. Detta i syfte att kontrollera invandringen och kontrollera att kriminella personer inte kan röra sig fritt mellan Sverige och andra Schengenländer. En sådan sökning skall också ske för att förhindra att egendom, som åtkommit genom brott förs ut ur Sverige.

Utresekontroll

Gränskontrollutredningen föreslår nya regler för utresekontroll. Dessa innebär, att när en person reser ut ur Sverige över en yttre gräns, skall samma kontrollåtgärder som görs vid inresa över yttre gräns vidtas, såsom kontroll av pass eller därmed likställd identitetshandling och sökning i SIS och nationella register. Om det i samband med att en person reser ut ur Sverige, såväl över yttre som över inre gräns, finns anledning att anta att personen har begått ett brott som hör under allmänt åtal, skall bestämmelserna om förundersökning och om tvångsmedel i rättegångsbalken tillämpas vid personkontrollen. Gränskontrollutredningen förslag innebär inte heller att den nivå på misstanke som krävs för att kontroll- och tvångsåtgärder skall få användas sänks.

Effektivare regler och metoder för inre utlänningskontroll

Vad beträffar den inre utlänningskontrollen föreslår utredningen, att Polisen skall ha huvudansvaret också för denna. Kustbevakningen skall emellertid ha ett självständigt ansvar för den inre utlänningskontrollen till sjöss. Enligt förslaget skall Kustbevakningen, Tullverket och Migrationsverket i övrigt på ett mer tydligt sätt medverka i kontrollen.

Enligt utredningens förslag, skall syftet med personkontroll i form av en inre utlänningskontroll utvidgas, såtillvida att kontrollen skall inriktas på att förhindra och bekämpa alla överträdelser och brott mot utlänningslagens bestämmelser. Således skall den omfatta även svenska medborgare. Enligt förslaget skall även brottet människohandel omfattas av den inre gränskontrollen. Utredningens förslag vad gäller inre utlänningskontroll syftar till att stärka rättsäkerheten och förhindra diskriminering. Utredningen förslår, att det i författning tydligt skall anges, när en misstankebaserad inre utlänningskontroll skall få vidtas. Förutsättningarna för en sådan kontroll skall här vara desamma som gäller för annan personkontroll, som sker i ett brottsbekämpande perspektiv. Förslaget innebär således, att en inre utlänningskontroll får ske endast när det med hänsyn till vissa angivna villkor finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till brott mot utlänningslagen eller människohandel.

Underrättelseverksamhet samt informationsutbyte

Gränskontrollutredningen föreslår vidare, att en nationell underrättelseverksamhet inom Polisen inrättas. Vidare skall enligt förslaget en, för alla gränskontrollerande myndigheter gemensam underrättelsefunktion, inrättas. Även ett för hela Sverige gemensamt underrättelseregister och brottsanmälnings- eller spaningsregister skall upprättas. Utredningen föreslår, att en författningsreglerad uppgiftsskyldighet inom och mellan gränskontrollerandemyndigheter samt mellan dessa myndigheter och Migrationsverket införs. Härigenom skulle det nuvarande främsta hindret i sekretesslagen och registerförfattningarna för informationsutbyte mellan myndigheterna falla bort. Med anledning av det omfattande arbetet med översyn av de berörda registerförfattningarna, som för närvarande pågår, lämnar utredningen emellertid inte något detaljerat förslag, om i vilken omfattning eller på vilket sätt myndigheterna bör ges åtkomst till varandras registeruppgifter. Enligt utredningens uppfattning bör emellertid de gränskontrollerande myndigheterna i framtiden ges s.k. direktåtkomst till varandras registeruppgifter, såvitt avser uppgifter vilka har betydelse för personkontrollen. Gränskontrollmyndigheterna bör också ges direktåtkomst till Migrationsverkets registeruppgifter, avseende uppgifter som är av betydelse för personkontrollen.

Enligt förslaget skall Tullverket och Kustbevakningen, när dessa inte medverkar i eller ansvarar för personkontrollen, genast underrätta Polisen, om de får anledning att misstänka att en person inte uppfyller kraven för inresa eller vistelse i Sverige eller annars gör sig skyldig till brott. När Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket underrättat Polisen om att en person gjort sig skyldig till brott, skall myndigheterna få fatta beslut om att hålla kvar utlänningsen, till dess en polisman kommer till plats. Härvid skall Tullverket och Kustbevakningen ha rätt att använda tvång och våld.

Författningsreglering

Utredningens undersökningar visar, att utlänningslagens specialbestämmelser vid tillämpningen efter Schengeninträdet skapat en osäkerhet om framförallt Polisens roll i personkontrollen, såväl vid gräns som inne landet. Även den otydliga regleringen om ansvarsfördelning mellan och inom myndigheterna medför olika hinder

för en effektiv verksamhet. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om personkontroll bryts ut ur utlänningslagen och tillsammans med andra bestämmelser förs in i en för alla berörda myndigheter gemensam lag – Gränskontrollagen.

5 Samverkan

5.1 Inledning

Som framgår av avsnitt 3.1, har Tullverket huvudansvaret för varukontrollen både vid yttre och vid inre gräns. Enligt såväl inregränslagen, som tullagen är Kustbevakningen och Polisen skyldiga att medverka vid kontrollverksamhet. Enligt tullagen har emellertid Kustbevakningen ett självständigt ansvar för varukontroller till sjöss. Något sådant självständigt ansvar har inte Kustbevakningen vid inre gräns.

Nedan följer en beskrivning av de ovan nämnda myndigheternas organisation och verksamhet (avsnitt 5.2). Därefter följer en redogörelse för samverkan mellan Tullverket, Kustbevakningen och Polisen (avsnitt 5.2). Efter detta kommer en redovisning av nationella register, vilka används i den brottsbekämpande verksamheten (avsnitt 5.3) och en kort redogörelse för de sekretessbestämmelser, som gäller mellan myndigheterna (avsnitt 5.4). Avslutningsvis finns en kort redogörelse för samarbetet mellan tullmyndigheterna (avsnitt 5.5).

5.2 Myndigheternas ansvarsområden och organisation

5.2.1 Tullverket

Före den 1 juli 1999 bestod Tullverket av Generaltullstyrelsen och tolv regionala tullmyndigheter. Dessa olika delar av Tullverket var självständiga myndigheter med Generaltullstyrelsen som chefsmyndighet.

Den 1 juli 1999 genomfördes en omorganisation, som bl.a. innebar att Tullverket blev en myndighet. Myndigheten organiserades med ett huvudkontor och sex regioner. Huvudkontoret ålades det övergripande strategiska verksamhetsansvaret, medan regionerna

ansvarade för de operativa arbetsuppgifterna. Omorganisationen var ett led i en större förändring, inom ramen för vilken myndigheten införde en ny processororienterad verksamhetsindelning.

Tullverket har efter en intern utredning funnit det lämpligt att frångå indelningen i regioner och införa en organisation, som enbart är baserad på processer. Processerna delas upp i olika ansvarsområden. Det operativa ansvaret för ett antal specifika ansvarsområden bärs av ett kompetenscenter för hela landet. Huvudkontoret, bestående av processledningarna (verksledningen) och dess staber, skall ha det sammanhållande ansvaret för ledning och styrning av verksamheten. Den nya utformningen av Tullverkets organisation trädde i kraft den 1 juli 2004. För närvarande pågår arbete med vissa justeringar av verksamheten i syfte att nå en förändring inom vissa områden.

Grundläggande bestämmelser om Tullverkets organisation finns i förordningen (1991:1524) med instruktion för Tullverket.

5.2.1.1 Tullverkets verksamhet

Tullverkets huvudsakliga ansvarsområde består av att fastställa och uppbära tull och importskatter (främst mervärdesskatt) samt avgifter, så att en korrekt uppbörd kan säkerställas. Verksamheten består även i att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet, så att bestämmelser om in- och utförsel av varor efterlevs. Vidare bedriver Tullverket viss utrednings- och åklagarverksamhet. Tullverkets verksamhet delas in i två verksamhetsgrenar, uppbörd respektive in- och utförselrestriktioner. Inom Tullverket är arbetet emellertid processororienterat. Verksamheten i den nya organisationen är indelad i tre olika processer, ledningsprocesser, huvudprocesser och stödprocesser. Verkets kärnverksamhet utgörs av de två huvudprocesserna, Effektiv handel och Brottsbekämpning, vilka i allt väsentligt motsvarar de båda verksamhetsgrenarna i regleringsbrevet.

Kärnverksamheten kan även förenklat beskrivas som uppdelad i fiskal verksamhet och brottsbekämpande verksamhet. Denna uppdelning motsvarar i princip de två huvudprocesserna. Uppdelningen används bl.a. inom lagstiftningen för att definiera tillämpningsområden, t.ex. avseende behandling av uppgifter. Uppdelningen är emellertid teoretisk. På grund av verksamhetens karaktär, är det svårt att göra klara gränsdragningar mellan de olika verksam-

hetsgrenarena. I begreppet fiskal verksamhet ingår t.ex. såväl fastställande av korrekt uppbörd, som kontroller av deklarationsskyldighet. Det brottsbekämpande ansvaret gäller all brottslighet inom myndighetens ansvarsområde, avseende såväl uppbörd som in- och utförelsestrukturer. Det är således inte möjligt att i praktiken generellt fastställa en klar gräns mellan de två olika kärnverksamheterna.

5.2.1.2 Tullverkets huvudprocesser

Effektiv handel

Tullverkets primära uppgifter i egenskap av beskattningsmyndighet är att uppbära tull, annan importskatt och avgifter samt att underlätta handeln med tredje land. genom att snabbt och effektivt handlägga frågor om bl.a. uttag av tullar och skatter och kontrollera trafiken till och från utlandet, så att bl.a. bestämmelser om import och export efterlevs.

I huvudprocessen Effektiv handel behandlas det legala kommersiella varuflödet. För detta flöde finns en deklarationsskyldighet till Tullverket. Till det kommersiella varuflödet räknas här även försändelser till privatpersoner, som medför deklarationsskyldighet till Tullverket. Till det kommersiella varuflödet räknas emellertid inte vad en resande medför vid inresa från tredje land för privat bruk.

Processen Effektiv handel består organisatoriskt av två produktionsprocesser, Kvalitetssäkrat flöde och Övrigt flöde. Inom dessa finns delprocesserna Före gränspassage, Vid respektive Under gränspassage och Efter gränspassage. Processerna hanteras operativt av tre kompetenscenter, KC Ombud, KC Företag och Kvalitetssäkrade operatörer, vilka är placerade i Malmö, Stockholm respektive Göteborg.

Verksamheten syftar till att hantera den kommersiella godstrafiken och består av tre övergripande arbetsflöden, import, export och transit. Den startar i och med ett företags överväganden att importera, exportera eller transitera varor och avslutas när Tullverket har levererat korrekt uppbörd och avlämnat statistikuppgifter till Statistiska Centralbyrån, eller när en transitering avslutas.

Brottsbekämpning

Tullverkets brottsbekämpande verksamhet har till uppgift att förhindra, upptäcka och beivra överträdelser av införsel- och utförselrestriktioner för varor, varvid Tullverket samtidigt skall arbeta mot storskalig och organiserad brottslighet. Verksamheten skall vidare medverka till att den legala handeln kan bedrivas utan risk för att utsättas för illojal konkurrens och att samhället skyddas mot illojal konkurrens. Verksamheten skall också medverka till att samhället skyddas mot illegal handel med t.ex. hälsovådliga varor, som narkotika. Utöver detta tillkommer uppgiften att företräda norsk och finsk tullmyndighet enligt gränstullsamarbetsavtal mellan länderna. Vidare skall Tullverket för andra myndigheters räkning medverka i olika bevakningsuppgifter inom jakt- och fiskeövervakning, fjällräddning, militär bevakning och utlänningskontroll. Beträffande tullkontroll till sjöss och informationsutbyte, avseende fartygstrafikens rörelser, sker verksamheten i nära samarbete med Kustbevakningen, som har ett självständigt ansvar inom dessa områden. Nämda samarbete har föranlett, att ett maritimt underrättelsecenter (MUC) har inrättats. Vad gäller narkotikabekämpningen är samverkan med Polisen på såväl central, som regional nivå, av stor betydelse.

Av regeringens regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Tullverket framgår bl.a., att tullkontroller beträffande narkotikasmuggling skall ges högsta prioritet och effektiviseras, varvid bekämpning av den organiserade narkotikasmugglingen skall prioriteras. Målet är, att mängden beslagtagna narkotika skall öka, samtidigt som Tullverkets aktiviteter i preventivt syfte skall ha minst samma omfattning som tidigare. Det föreskrivs vidare, att åtgärder för att förhindra storskalig eller frekvent illegal införsel av alkohol- och tobaksvaror skall ges hög prioritet.

För att nå de av regeringen uppsatta målet för verksamheten skall underrättelseverksamheten och urvalsmetoderna vidareutvecklas, så att urvalet av objekt förbättras i den fysiska kontrollverksamheten och träffsäkerheten i arbetet därmed ökar. Som en följd härav, sker urvalet av kontrollobjekt i de flesta fall med utgångspunkt i framtagna riskprofiler.

Den brottsbekämpande verksamheten är organisatoriskt uppdelad i två produktionsprocesser, Organiserad brottslighet och Övrig brottslighet. Inom produktionsprocesserna finns delprocesserna Analys, Spaning, Åtgärd och Utredning. Den operativa verksam-

heten är indelad i trafikflöden och bedrivs vid tre kompetenscenter med självständigt nationellt ansvar inom sitt flöde, KC Flyg, KC Gods och KC Resande. KC Flyg har sitt säte på Arlanda och ansvarar för kontroll av gods och resande, som transporteras med flyg. KC Resande finns i Malmö och ansvarar för kontroll av gods, som medförs av resande, inklusive personbilar. KC Gods är placerat i Göteborg och ansvarar för övrig godstrafik, dvs. kommersiella varutransporter. Dessa kompetenscenter har ett gemensamt ansvar för åtgärder mot storskalig och organiserad brottslighet. Huvudkontoret har ansvar för övergripande styrning och ledning av verksamheten.

Brottsbekämpningsgrupper

Inom produktionsprocessen Övrig brottslighet leder och samordnar den operativa ledningen (OPL) vid respektive kompetenscenter självständigt kontrollarbetet och den fysiska övervakningen av trafiken inom sitt flöde (flyg, resande respektive gods). Det operativa arbetet bedrivs i s.k. brottsbekämpningsgrupper om ca tio personer. Gruppernas arbete sker i form av fysiskt kontrollarbete i de olika flödena, avseende såväl narkotika och andra varor belagda med in- eller utförelsestrukturer, som fysiska och fiskala kontroller. Grupperna har i sitt arbete tillgång till såväl narkotikasökhundar som tekniska hjälpmedel.

Brottsbekämpningsgruppernas geografiska placering baseras på kunskap om respektive trafikflöde, ort och hotbild, underrättelser m.m. En ökad satsning på informationsinhämtande och bearbetning samt på tekniska hjälpmedel och IT-stöd sker för att ytterligare öka träffsäkerheten i kontrollerna samt för att kunna göra relevanta prioriteringar i verksamheten mot trafik och orter, där hotbilden är som störst.

Storskalig och organiserad brottslighet (SOB)

Arbetet med att bekämpa den organiserade och storskalig brottsligheten, avseende främst smuggling, sker i produktionsprocessen Organiserad brottslighet. Här finns cirka 350 årsarbetskrafter, som en nationell resurs. Arbetet leds gemensamt av de tre kompetenscenter och deras operativa ledning i form av det operativa rådet

(OPR). Arbetet är projekt-, eller ärendebaserat. Projekten leds av projektledare som – allt efter ärendets behov – kan förfoga över såväl underrättsresurser, spaningsgrupper, brottsutredare, ekonomer, som andra specialister över hela landet. I projekten sker även samarbete med andra myndigheter, såsom Polisen, skattebrottsenheter och Kustbevakningen. Verksamheten skall därigenom bättre kunna anpassas till ärendenas karaktär och kompetensbehov över tiden. Med en samlad och relevant kompetens i hela underrättelse- och utredningskedjan ökar förutsättningarna för att effektivt kunna ingripa mot den organiserade och storskaliga brottsligheten.

Tullverket utreder brott, som upptäckts i det gränsöverskridande resande- och godsflödet, och har också till uppgift att förse åklagare och domstolar med underlag. I cirka hälften av brottsutredningarna fungerar Tullverkets tullåklagare, som förundersökningsledare. Vid förundersökningar, som leds av allmän åklagare, fungerar både tullåklagare och Tullverkets projektledare inom brottsutredningen som arbetsledare för den brottsutredande personalen på SOB. För ärenden, som drivs i projektform, är projektledaren förundersökningsledare och för övriga ärenden är tullåklagaren förundersökningsledare. Tullåklagare och projektledaren biträder även åklagaren. Antalet omfattande och komplicerade utredningar har ökat, t.ex. avseende smuggling av alkohol och tobak, där smugglingen ofta har internationell anknytning. Detta ställer krav på snabba och effektiva kontakter med utländska tullmyndigheter. Det är också viktigt, att samarbetet fungerar bra med andra brottsbekämpande nationella myndigheter för att åstadkomma ett gott utredningsarbete.

Analysverksamhet

Huvuduppgiften för Tullverkets analysverksamhet är att bedriva analysverksamhet och ge analysstöd till huvudprocesserna effektiv handel och brottsbekämpning. Analysverksamheten är integrerad i respektive huvudprocess och syftar till att Tullverkets åtgärder, i form av fysiska kontroller, deklarationskontroller, tullrevision och informationsinsatser, primärt skall sättas in inom de områden eller på de trafikflöden där risken för fel eller överträdelse är störst. Identifierade risker och hot delges de båda processerna i form av riskprofiler, i syfte att dessa skall kunna ges möjlighet att på ett ef-

fektivt sätt bemöta och förebygga eventuella risker och hot. I arbetet med att samla in relevant information har Tullverkets analysverksamhet ett nära samarbete med andra nationella och internationella myndigheter och organisationer. Verket har dessutom ett antal sambandsmän, stationerade i andra europeiska länder.

Ett av analysverksamhetens uppdrag är att, i samråd med övriga processer, årligen utarbeta särskilda risk- och hotbildsanalyser. Detta arbete sker inom ramen för ett processövergripande analysnätverk, som också svarar för övergripande policyfrågor inom analysverksamheten. I risk- och hotbildsanalysen identifieras risker och hot, vilkas förekomst nu eller i en nära framtid inverkar eller kan komma att inverka negativt på Tullverkets förmåga att upprätthålla in- och utförelsestrukturer eller att inbringa rätt upp- och utbörd. Risk- och hotbildsanalysen skall också innehålla förslag på konkreta åtgärder för att motverka eller förebygga identifierade risker och hot. Syftet med risk- och hotbildsanalysen är primärt, att den skall utgöra ett relevant beslutsunderlag vid prioritering och verksamhetsinriktning.

5.2.1.3 Internationellt samarbete

Det internationella samarbetet är sedan länge ett prioriterat område i Tullverkets verksamhet. Verket bistår Regeringskansliet i det omfattande arbetet inom ramen för EU och samarbetar i stor utsträckning med utländska tulladministrationer, både multilateralt och bilateralt. Tullverket deltar även i World Customs Organisation (WCO), Asia Europe Meeting (ASEM) och Östersjösamarbetet, liksom i olika internationella program. Vidare har Sverige ingått ett flertal avtal, avseende ömsesidigt bistånd inom tullområdet, vilka har stor betydelse för det internationella tullsamarbetet.

Samarbetet avser i många fall utbyte av information med andra medlemsstater i EU, med tredje land eller med olika internationella organisationer. Utbytet styrs av olika rättsakter, bl.a. konventioner och samarbetsavtal.

Inom säkerhetsområdet har Tullverket under flera år bedrivit samarbete med US Customs and Border Protection, USCBP. Detta samarbete har bl.a. lett fram till att ett särskilt samarbetsavtal har tecknats mellan Sverige och USA kring kontroll av containertrafik.

5.2.2 Kustbevakningen

5.2.2.1 Uppgifter

Kustbevakningen är en civil myndighet under Försvarsdepartementets ansvarsområde. Kustbevakningen uppgifter är

att i enlighet med särskilda föreskrifter utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss,

att samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation samt förmedla denna information till berörda myndigheter,

att följa den internationella utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och medverka i internationellt samarbete för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, miljöskydd till sjöss och annan sjöövervakning, samt

att samverka med andra myndigheter för att främja svenskt deltagande i internationellt samarbete.

Kustbevakningens verksamhet omfattar följande sju politikområden:

- *rättsväsendet* (polisiär verksamhet, bl.a. brottsbekämpande sjöövervakning och sjötrafikövervakning, vissa brottsutredande åtgärder samt gränskontroll av personer och inre utlänningskontroll i anslutning till sjötrafiken),
- *skatt, tull- och exekutionsväsendet* (tullkontroll, bl.a. gränskontroll av sjötrafik en avseende varor samt sjöövervakning för att förebygga och beivra brott mot bestämmelserna om in- och utförsel inklusive narkotikasmuggling och annan varusmuggling
- *transportpolitik* (sjötrafikövervakning och sjösäkerhetsarbete),
- *livsmedelspolitik* (fiskerikontroll),
- *miljöpolitik* (bl.a. åtgärder mot förorening från fartyg)
- *totalförsvaret*, och
- *skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar* (miljöräddning till sjöss och sjöräddning).

5.2.2.2 Organisation och verksamhet

Kustbevakningen leds av en generaldirektör. Centrala ledningen, som är verkschefens stab, består av avdelningarna för räddningstjänst, och sjöövervakning, personal och utbildning, teknik, ekonomi samt ett verkssekretariat.

Sjöövervakningsavdelningens verksamhet omfattar myndighetens uppgifter nationellt och internationellt inom sjöövervakningstjänsten. Till sjöövervakningstjänsten hör att bedriva övervakning av laglydnaden, jämte kontroll- och tillsynsverksamhet, i Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt på land, i anslutning till dessa vatten. Vad gäller sjöar, kanaler och vattendrag, omfattar sjöövervakningen enbart Väner och Mälaren. Kustbevakningen får vidare, med stöd av särskilda föreskrifter eller beslut, bedriva sjöövervakning även utanför dessa områden. Med sjöövervakning avses, att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn med stöd av särskilda föreskrifter i bl.a. lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP), smugglingslagen och tullagen samt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Kustbevakningen skall genom övervakning förebygga och ingripa mot störningar av ordningen i sjötrafiken, samt i enlighet med särskilda föreskrifter förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Kustbevakningen skall vidare ingripa vid misstanke om brott samt utreda eller bistå med utredningen om brott. Vidare skall Kustbevakningen vara kontaktpunkt för sjötrafiken i fråga om förhandsanmälningar enligt föreskrifter om gränskontroll avseende personer och enligt överenskommelse med annan myndighet. Med kontroll- och tillsynsverksamhet avses i princip icke-brottsbekämpande uppgifter inom ramen för exempelvis utlännings-, tull- och tillträdeslagstiftningen, liksom fiskeri- och fartygssäkerhetsregleringen.

Sjöövervakningsavdelningen bedriver inte någon direkt operativ verksamhet utan svarar för beredning, planering, genomförande och tillämpning av den långsiktiga inriktningen och utvecklingen med därtill hörande uppföljning och analys. Den operativa verksamheten leds genom regionerna. Det är också sjöövervakningsavdelningen som inom Kustbevakningen ansvarar för verksamheten vid MUC.

Inom myndigheten finns fyra regionala ledningar, vilka var och en leds av en regionchef, samt en lokal organisation med 26 kust-

stationer. Myndigheten har även en rikstäckande flygverksamhet. Kustbevakningen har fyra ledningscentraler, som är bemannade dygnet runt året om med bl.a. vakthavande befäl. Myndigheten är operativt inriktad med hög närvaro med fartyg till sjöss och flygplan och har därigenom allmänt sett en hög beredskap. Verksamheten genomförs som målinriktad patrullering med fartyg och flyg. Viss del av verksamheten bedrivs i dag också genom landpatrullering med bil i kustområden. Inom regioner sker också informations- och underrättelseinhämtning och viss bearbetning därav.

Det geografiska verksamhetsområdet består av svenskt inre vatten, såvitt detta omfattar kustvatten och skärgårdsområden, Vätern och Mälaren samt svenskt territorialhav och Sveriges ekonomiska zon. Kustbevakningen får också, efter beslut av regeringen, vara verksam utanför den ekonomiska zonen inom ramen för EU-samarbetet och med stöd av förpliktelser, som Sverige åtagit sig genom internationella överenskommelser. Kustbevakningen har givits ett samlat ansvar i frågor, som rör myndighetsutövning till sjöss och svarar självständigt, men i nära samverkan med Polisen och Tullverket för den svenska gränskontrollen till sjöss. Den polisiära och tullnära övervakningen till sjöss bedrivs integrerat med myndighetens övriga övervaknings-, tillsyns- och kontrolluppgifter. I samband med Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet har Kustbevakningen, såsom ansvarig för gränskontrollen till sjöss, prioriterat person- och varukontrollen. Inriktningen innefattar, förutom traditionell person- och varukontroll avseende personers in- och utresa och varurörelser, även bekämpande av gränsöverskridande kriminalitet i vidare mening inom sitt ansvarsområde. Kustbevakningen ansvarar också för inre utlänningskontroll till sjöss.

Kustbevakningen ansvarar för den administrativa kontrollen av sjöfarten, som mottagare av förhandsanmälningar från yrkessjöfarten (fiske- och handelsfartyg) och av anmälningar från fritidsbåtstrafiken. Vid myndigheten genomförs också den administrativa kontrollen av dessa anmälningar. Kontrollen innebär, att samtliga fartyg, som kommer till svenska orter från en utrikes ort, eller såvitt avser fiske- och fritidsfartyg, från en ort utanför Schengenstaterna, skall anmäla sig till Kustbevakningen för administrativ kontroll av uppgifter om personer ombord. Alla anmälningar går till Kustbevakningens kontaktpunkt vid Region Nord, som också är mottagare av anmälningar, avseende sjöfartsskydd SMC (Swedish Maritime Clearance). Där kontrolleras förhandsanmälan genom

bl.a. kontroll av besättningslistan via sökning i SIS och nationella register. Där kontrolleras också sjöfartsskyddsanmälan, såvitt avser gränskontroll. Resultatet av kontrollerna sänds tillsammans med en analys därefter dels till ledningscentralen vid den region, som ansvarar för den hamn till vilken fartyget anmält ankomst, dels till polismyndigheten där.

Anmälan tillsammans med övriga kända uppgifter utgör underlag för en mer utförlig riskanalys som genomförs i samverkan mellan Kustbevakningen och berörd polismyndighet samt, i förekommande fall, Tullverket. Utfallet av riskanalysen blir styrande för i vilken omfattning s.k. fysiska ombordkontroller eller s.k. verifieringar av besättningslistor anses påkallade. Ombordkontroller görs på cirka två procent av de anmälda fartygen (årligen mellan 30 000 och 3 500 fartyg, omfattande cirka 500 000 personer). Det informationsunderlag som genereras av den administrativa kontrollen beträffande trafiken inom sjöterritoriet, är av stort värde för den fortsatta underrättelsehanteringen, dels internt för myndighetens egen verksamhetsplanering, dels för övriga samverkande myndigheter, främst polismyndigheterna och Tullverket.

För kontroll av fiskefartygen har inriktningen varit, att personkontrollen ombord skall ske i samband med den landningskontroll, som Kustbevakningen svarar för inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

Kontrollen av fritidsbåtstrafiken genomförs främst genom övervakning och kontroll i gäst- och naturhamnar mellan gränsövergångsställena, såväl med båt som med bil. Sedan den 1 juli 2004 omfattas även fritidsfartygen av en obligatorisk skyldighet att anmäla, när de kommer från ort utanför Schengenstat. Detta betyder att fritidsfartyg behandlas på i princip motsvarande sätt som handelsfartyg. Myndigheten bemannar inga gränsövergångsställen men vid behov genomförs, såväl på begäran av Polis kontroll vid ett gränsövergångsställe som utan sådan begäran, kontroller i anslutning till en hamn eller på en ort där ett gränsövergångsställe finns.

För att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig gränskontroll har Kustbevakningen fått regeringens uppdrag (i regleringsbrev för 2002), att i samråd med Rikspolisstyrelsen, respektive i samarbete med Tullverket, utveckla system för riskanalys, baserat på underrättelser och brottsmisstankar som kan vara styrande för kontrollen av sjötrafiken. Detta uppdrag har, som redan framgått, bl.a. lett fram till att Kustbevakningen tillsammans med Polisen och Tullverket har inrättat ett gemensamt centrum för maritima underrät-

telser, MUC. Kustbevakningen har sedan några år tillbaka också i övrigt utvecklat verksamheten mot ett mer riskanalysbaserat arbetssätt och har numera detta som grund inom fiskerikontrollen, avseende främst genomförandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik. Inom gränskontrollen är tillgången till underrättelser och information av vital betydelse för ett riskanalysbaserat arbetssätt, såväl avseende planering av verksamheten som beslut om kontroll av ett visst objekt. Kustbevakningens organisation för underrättelse- och informationsinhämtning är inriktad på att komplettera Polisens verksamhet på ett sådant sätt, att Kustbevakningens särskilda kompetens avseende sjötrafiken tillförs Polisens verksamhet, samtidigt som Kustbevakningen får del av information av betydelse för sin verksamhet.

Kustbevakningen kommer enligt förslag i prop. 2005/06:33 att fr.o.m. den 1 april 2006 kunna utfärda föreläggande om ordningsbot. Kustbevakningen kommer också, enligt förslag i prop. 2005/06:51, att fr.o.m. den 1 juli 2006 ges utökat tillsynsansvar avseende transport av farligt gods. Förslaget innebär, att Kustbevakningen i hamnområden skall utöva tillsyn över såväl utgående som inkommande transporter med farligt gods. Befogenheterna att stoppa och kontrollera transporterna utvidgas.

5.2.3 Polisen

5.2.3.1 Uppgifter

Polislagen (1984:387) innehåller de grundläggande bestämmelserna om polisväsendets organisation och uppgifter. Målen för polisverksamheten och Polisens uppgifter har inte preciserats i polislagen utan anges mer allmänt. Skälet är, att man har velat att Polisens verksamhet skall kunna anpassas till förändringar i samhället. Som ett led i en strävan att främja rättvisa och trygghet, skall Polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrig tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisen har huvudansvaret för bl.a. utlänningskontrollen, såväl vid gränserna som inne i Sverige.

Till Polisens uppgifter hör

att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,

att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,

att bedriva spaning och utredning i fråga om brott, som hör under allmänt åtal,

att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp och

att fullgöra den verksamhet, som ankommer på Polisen enligt särskilda bestämmelser.

Polisen har också en skyldighet att samarbeta med andra verksamheter och myndigheter, vilkas verksamheter berör polisverksamheten. De andra myndigheterna har å sin sida en skyldighet att ge Polisen stöd i dess arbete.

5.2.3.2 Organisation och verksamhet

Polisväsendet tillhör Justitiedepartementets ansvarsområde. Polisens organisation är indelad i en central och en lokal nivå. Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för Polisen. Rikspolisstyrelsens huvuduppgifter är att utöva tillsyn över Polisen och verka för planmässighet, samordning och rationalisering. Rikspolisstyrelsen kan också på regeringens uppdrag, leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet.

Rikspolisstyrelsen har samordningsansvar bl.a. för,

- Gränskontroll *avseende personer*
- Internationellt polissamarbete
- Centrala polisregister
- Polisens planering vid särskilda händelser

Rikspolisstyrelsen har nyligen omorganiserats. Den nya organisationen har trätt i kraft den 1 januari 2006. Rikspolisstyrelsen deltar, tillsammans med Tullverket och Kustbevakningen, i arbetet under regeringschefernas Aktionsgrupp mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet (Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region), med syfte att utveckla samarbetet med övriga gränskontrollmyndigheter i Östersjöregionen; ”Östersjöregionen – en samverkan som är av avgörande betydelse för möjligheten att bekämpa gränsöverskridande brottslighet”.

Säkerhetspolisen skall inom Rikspolisstyrelsen leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Säkerhetspolisen skall också – även om verksamheten inte avser sådan brottslighet – bedriva polisverksamhet i fråga om terro-

ristbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete, som avser den centrala statsledningen eller, som har samband med statsbesök och liknande händelser. I säkerhetspolisens uppgifter ingår även att bedriva annat personskydd i den utsträckning, som Rikspolisstyrelsen bestämmer.

Rikskriminalpolisen är en del av Rikspolisstyrelsen och ansvarar för den del av den operativa polisverksamheten på central nivå, som inte ankommer på Säkerhetspolisen. Rikskriminalpolisen är den organisation inom svensk polis där kampen mot organiserad brottslighet samordnas på såväl nationell, som internationell nivå. Rikskriminalpolisen bedriver sitt arbete mot den organiserade brottsligheten genom kriminalunderrättelsearbete, samordning av denna och genom att lämna biträde till landets polismyndigheter när grova brott har begåtts. I vissa fall leder Rikskriminalpolisen även egna utredningar. Chefen för Rikskriminalpolisen är svensk gränskontrollchef, avseende personer.

Varje län utgör ett polisdistrikt. I varje distrikt finns en polismyndighet, som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Det finns således 21 polismyndigheter i landet. Polismyndigheterna är i sin tur indelade i antingen polisområden och närpolisområden, eller enbart polisområden. En länspolismästare är chef för en polismyndighet. Nämnda polismyndigheter svarar för den medverkan vid varukontroller, som följer av bestämmelserna i tullagen och inregränslagen¹.

5.3 Samverkan mellan Tullverket, Kustbevakningen och Polisen

5.3.1 Den i lag reglerade samverkan mellan myndigheterna som arbetar med varukontroll vid inre gräns

Tullverket ansvarar, som nämnts ovan, för kontrollen av varor både vid yttre och vid inre gräns. Polisen och Kustbevakningen är skyldiga, enligt bestämmelser i inregränslagen och tullagen, att medverka i kontrollverksamheten. För det fall att personal från Polisen eller Kustbevakningen deltar i kontrollverksamheten enligt inregränslagen, har dessa tjänstemän samma befogenheter som personal från Tullverket, när det gäller att anmana någon att stanna, begära

¹ För en utförligare beskrivning av polisens organisation och arbete, se betänkandet Gränskontrolllag – effektivare gränskontroll (SOU 2004:110 S. 231 ff.).

att dessa lämnar de uppgifter och visar upp de handlingar, som behövs för att möjliggöra en kontroll enligt inregränslagen samt att utföra kontroller.

Kustbevakningen har ett självständigt ansvar för gränskontrollen av sjötrafiken, avseende varor vid de yttre gränserna. Det självständiga ansvaret omfattar således endast varukontroll enligt tullagen av tredje landstrafiken. Vid införsel av varor direkt över sjögräns från ett annat land inom gemenskapen, kan Kustbevakningen däremot endast efter en begäran från Tullverket vidta de selektiva kontrollåtgärder, som är tillåtna enligt inregränslagen.

Kustbevakningens tjänstemän har även i stort sett samma befogenheter som tulltjänstemännen att ingripa mot och utreda brott enligt smugglingslagen. Kustbevakningen har emellertid inte befogenhet att inleda förundersökning, angående de brott som omfattas av smugglingslagen. Kustbevakningens tjänstemän har vidare med stöd av lagen (1998:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning vid brott mot en mängd olika författningar samma befogenhet, som polisman att ingripa genom att t.ex. hålla förhör, vidta vissa inledande utredningsåtgärder, gripa en misstänkt samt företa husrannsakan.

5.3.2 Underrättelseskyldighet

Det finns få författningsreglerade skyldigheter för Tullverket, Polisen och Kustbevakningen att underrätta varandra om iakttagelser, som myndigheterna gör i sin verksamhet. Bestämmelser vilka anger vissa ramar för informationsutbytet finns i sekretesslagen och i de olika registerförfattningarna, vilka gäller för de olika myndigheternas verksamheter. I övrigt är informationsutbytet mellan myndigheterna oreglerat. Nedan anges de fall, där underrättelseskyldighet finns reglerad i lag.

I tullagstiftningen finns en reglerad skyldighet för Polisen att underrätta Tullverket för det fall att en polisman får kännedom om att ett luftfartyg landat trots att Tullverket meddelat förbud mot en sådan ankomst. I ett sådant fall skall polismannen skyndsamt underrätta Tullverkets rikssambandscentral, närmaste tullkontor eller tulltjänsteman om det inträffade. Polisen skall också i ett sådant läge hålla kvar luftfartyget, om det kan ske utan olägenhet. Detta framgår av 63 § i tullförordningen. Av samma bestämmelse framgår, att motsvarande gäller, om en polisman får kännedom om att

en svensk eller utländsk tullförsegling skadats eller tagits bort vid transitering eller att ett fordon har använts i strid mot bestämmelserna om temporär import.

Av 6 kap. 19 § tullagen framgår, att den som på grund av nöd eller annat tvingande skäl avviker från vad som föreskrivs om tullövervakning i tullagstiftningen, snarast skall anmäla detta för närmaste tullkontor eller tulltjänsteman. Om ett transportmedel, som står under tullövervakning eller medför varor som står under tullövervakning, förolyckas skall den som innehar någon handling som avser transportmedlet eller lasten snarast lämna handlingen till närmaste tullkontor eller tulltjänsteman. En anmälan om att någon av nöd eller av annat tvingande skäl avviker från vad som föreskrivits om tullövervakning kan också lämnas till en polisman i fråga om fordon och luftfartyg samt till tjänsteman vid Kustbevakningen i fråga om fartyg. En anmälan om att ett transportmedel, som står under tullövervakning eller medför varor som är under tullövervakning, förolyckats får om transportmedlet är ett fartyg överlämnas till tjänsteman på Kustbevakningen. När en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen tagit emot en anmälan enligt 6 kap. 19 § tullagen, om att transportmedel som står under tullövervakning eller varor som medförts i transportmedlet, skall en anmälan angående detta överlämnas till Tullverket enligt 64 § i tullförordningen.

Någon motsvarighet till ovan nämnda bestämmelser i tullförordningen finns inte vad gäller trafiken över inre gräns.

I den förordningen (2005:791) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, som trädde i kraft den 1 december 2005, finns bestämmelser som uppgiftsskyldighet. Enligt dessa skall Tullverket på begäran av Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Kustbevakningen, Skatteverket och Åklagarmyndigheten lämna ut uppgifter ur tullbrottsdatabasen (2 §).

5.3.3 Samverkan i praktiken

I Inregränslagen finns, som nämnts ovan, bestämmelser om att Polisen och Kustbevakningen skall medverka vid kontrollerna. Några närmare bestämmelser för hur denna medverkan skall ske finns vare sig i lag eller förordning. Riksdagen och regeringen har i stället överlåtit åt myndigheterna själva att bestämma hur denna medver-

kan skall gå till. Detta har skett bl.a. genom att Tullverket, Kustbevakningen och Polisen träffat överenskommelser. Som exempel på en sådan överenskommelse kan nämnas, att Polisen sköter kontrollen av varor vid flygplatserna i Jönköping, Visby och Karlstad (se vidare avsnitt 9.3).

EU-gränskontrollutredningen hade enligt sina direktiv, att bl.a. klarlägga, hur samarbetet mellan Tullverket och Polisen skulle organiseras för att på ett effektivare sätt utnyttja båda myndigheternas resurser. Utredningen kom emellertid fram till att det inte fanns några särskilda problem i gränsdragningen mellan Tullverkets och Polisens uppgifter. I förarbetena till inregränslagen uttalar regeringen, att den delade utredningens bedömning att fördelningen av arbetsuppgifter mellan tull och polis är lämplig. Regeringen ansåg att det främst var en fråga för den dåvarande Generaltullstyrelsen och Rikspolisstyrelsen, att finna lämpliga former att vidareutveckla samarbetet (prop. 1995/96:166 s. 75 f).

5.4 Nationella register vilka används i den brottsbekämpande verksamheten

Av stor betydelse för snabb tillgång till information är de olika register vilka de gränskontrollerande myndigheterna har tillgång till i sitt brottsbekämpande arbete. Nedan följer en kort redogörelse för dessa register. Redogörelsens syfte är att ge en överblick över vilken information, som de gränskontrollerande myndigheterna gemensamt har tillgång till i sitt arbete med varukontroller².

Grundläggande bestämmelser för behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen (1998:204). Syftet med personuppgiftslagen är att skydda enskilda mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Personuppgiftslagens bestämmelser är generellt tillämpliga på behandling av personuppgifter, såväl i verksamhet som faller inom gemenskapsrätten, som nationell verksamhet. Emellertid behövs för de allra flesta myndigheter en särreglering för behandling av personuppgifter i myndighetens verksamhet. Vidare finns i 2 § personuppgiftslagen en bestämmelse, som stadgar att för det fall att det i annan lag eller förordning skulle finnas bestämmelser vilka avviker från personuppgiftslagen, skall dessa gälla. För Tullverkets brottsbekämpande

² En utförlig beskrivning av registerslagstiftningen finns i Gränskontrollutredningens betänkande (SOU 2004:110) avsnitt 4.11

verksamhet gäller sedan 1 december 2005 lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverket brottsbekämpande verksamhet (prop. 2004/05:164). Nämnad lag gäller i stället för personuppgiftslagen och innehåller hänvisningar till de bestämmelser i personuppgiftslagen, som skall vara tillämpliga på Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Vidare innehåller lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete bestämmelser om utbyte av information med andra stater och mellanstatliga organisationer. För Polisen gäller Polisdatalagen (1998:622). Kustbevakningens behandling av personuppgifter regleras i förordningen (2003:118) om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen.

Flera av de nu nämnda författningarna är för närvarande föremål för översyn. I november 2003 lämnades huvudbetänkandet Ny sekretesslag (SOU 2003:99). Uppdraget gällde en allmän översyn av sekretesslagen, samverkan mellan och inom myndigheter, samarbetet mot ungdomsbrott, uppgiftslämnande vid misstanke om grova brott samt tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten. Kommitténs förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Även personuppgiftslagen har varit föremål för översyn. Utredningen överlämnade sitt betänkande Översyn av personuppgiftslagen (SOU 2004:6) i februari 2004. Även detta förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Polisdatalagen har setts över av Polisdatautredningen, som i betänkandet Behandling av personuppgifter i Polisens verksamhet (SOU 2001:92) lämnade bl.a. ett förslag till en ny polisdatlag. Även detta förslag är föremål för beredning inom Regeringskansliet. En del av förslaget har emellertid brutits ut. I november 2003 fick en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med en översyn av DNA-tekniken inom brottsbekämpningen (dnr Ju2003/9454/P). Uppdraget redovisades i juni 2004 i promemorian Genetiska fingeravtryck (Ds 2004:35). I avvaktan på att regeringen tar slutlig ställning till polisdatautredningens förslag till en ny polisdatlag har vissa ändringar i rättegångsbalken och polisdatalagen, som rör användandet av DNA-tekniken inom brottsbekämpningen, trätt i kraft den 1 januari 2006.

Regeringen har vidare förordnat en särskild utredare, med uppgift att göra en översyn av regleringen av behandling av personuppgifter i Kustbevakningens verksamhet. Den särskilde utredaren skall även lämna förslag till en författningsreglering (dir. 2004:143). Uppdraget skall redovisas senast den 1 februari 2006.

5.4.1 Behandling av uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten

Uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet behandlas med stöd av den nya lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Uppgifter får behandlas för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller beivra brott eller för att fullgöra det arbetet, som Tullverket är skyldigt att utföra enligt lagen om internationellt tullsamarbete.

Tullverket skall enligt den nya lagen inrätta en s.k. tullbrottsdatabas. Denna skall bestå i en samling uppgifter och handlingar, som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten.

Behandling av uppgifter för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet

Underrättelsesregistret (tidigare SPADI) ingår i tullbrottsdatabasen. Uppgifterna i SPADI syftar till att ta fram underlag för beslut om planering av kontrollverksamheten samt för att ta fram underlag för misstanke om konkret brott, i syfte att inleda en förundersökning. Registret innehåller bl.a. uppgifter om händelser, organisationer samt personer, som skäligen kan misstänkas begå eller ha begått allvarlig brottslig verksamhet som det åligger Tullverket att ingripa mot. Registret får också innehålla uppgifter om personer, som är inblandade i mindre allvarlig brottslig verksamhet, men som ingår i en organiserad verksamhet av systematisk karaktär. Vidare får uppgifter om transportmedel eller varor, som kan antas ha samband med allvarlig brottslig verksamhet, samt uppgifter om hjälpmedel registreras, även om uppgifterna kan hänföras till en person som det inte finns någon misstanke mot, s.k. indirekta personuppgifter. Det skall i sådana fall framgå av uppgifterna i registret, att personen ifråga inte är misstänkt för något brott. Om inte ny information i ärendet kommer in, skall uppgifterna i underrättelsesregistret gallras efter tre år. Underrättelsesregistret kommer under våren 2006 att ersättas av ett nytt ärendehanteringssystem – TIGER (Tullverkets integrerade brottsutredningssystem).

Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Kustbevakningen och Skatteverket får ha direktåtkomst till upp-

gifter i tullbrottsdatabasen, som behandlas för att förhindra och upptäcka brottslig verksamhet.

Uppgifter för att beivra visst brott

Tullmålsjournalen (TMJ) är ett diarium för den brottsutredande verksamheten och ett register över gjorda beslag. Registret innehåller uppgifter, om misstänkt gärningsman, aktuellt brott och platsen för detta, varor, beslag samt uppgifter om resultatet av den genomförda förundersökningen (dom eller beslut).

TMJ används för registrering, uppföljning, komplettering och statuskontroll av beslagsregistret samt för viss utvinning av statistik. Dessutom används TMJ för överföring av uppgifter till strafföreläggandesystemet (EnVis) samt till det av Rikspolisstyrelsen förda misstankeregistret och till Riksåklagarens ärendehanteringssystem (BRÅDIS). TMJ används således inte alls i den operativa kontroll- eller analysverksamheten. TMJ kommer under åren 2006 eller 2007 att ersättas av TIGER.

BOW är en applikation i Tullverkets diarie- och dokumenthanteringssystem W3D3. Applikationen, som är en övergångslösning, kommer att ersättas av TIGER under åren 2006 eller 2007. BOW är ett elektroniskt ärendehanteringssystem för alla uppgifter och handlingar, som ingår i en förundersökning.

TMJ och BOW ingår i tullbrottsdatabasen. Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna får ha direktåtkomst till uppgifter i tullbrottsdatabasen, som behandlas för att utreda och beivra visst brott, och i förundersökningar, som leds av en åklagare vid Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten.

Rutiner för strafföreläggande och ordningsbot

Med stöd av förordningen (1997:902) om register över strafföreläggande förs ett register för handläggning och indrivning av strafförelägganden (EnVis). EnVis har utvecklats av Åklagarmyndigheten (tidigare Riksåklagaren) och består av en central och en lokal del. Den lokala delen, vilken Tullverket har installerat, används för registrering och utfärdande av strafförelägganden. Den

centrala för uppföljning, bl.a. registrering av godkännande av ett strafföreläggande.

I enlighet med förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot förs ett register för förelägganden av ordningsbot (RIOB). Rikspolisstyrelsen är ansvarig för RIOB. Tullverkets föreläggande av ordningsbot läggs in i registret av Rikspolisstyrelsen.

Tullinformationssystemet (TIS)

Den rättsliga grunden för EU:s tullinformationssystem består dels av rådets förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd i tullärenden, dels konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål (TIS-konventionen). Förordningen (1998:64) om tillämpning av Europeiska unionens tullinformationssystem innehåller kompletterande bestämmelser till rådsförordningen avseende svenska myndigheters tillämpning och användning av TIS.

Uppgifter ur informationssystemet får användas av Tullverket, svenska polismyndigheter, Kustbevakningen, Jordbruksverket och Läkemedelsverket i den utsträckning myndigheterna har befogenhet att vidta åtgärder för att förebygga, utreda och beivra överträdelser av EU:s tull- och jordbrukslagstiftning. Tullverket, polismyndigheter och Kustbevakningen får ha direktåtkomst till uppgifter i samtliga kategorier i TIS. Jordbruksverket och Läkemedelsverket har direktåtkomst till viss information. Det är däremot bara Tullverket, som har rätt att föra in uppgifter i systemet.

Tullverket är registeransvarigt för TIS i Sverige samt för de föreskrivna säkerhetsåtgärderna.

TIGER

TIGER är ett informationssystem, som är under uppbyggnad. Det kommer att i huvudsak bestå av tre delar, en funktion för registrering och överföring av uppgifter, ett ärendehanteringssystem som bygger på en elektronisk handläggning, samt ett statistik- och rapporteringssystem. TIGER skall också kunna kommunicera med andra myndigheters system och register, såsom misstanke- och belastningsregistren (se nedan).

TIGER innehåller även uppgifter om utförda och pågående analyser, riktade mot det arbete som utförs inom processen effektiv handel. Analyserna är främst inriktade mot uppbörd (tullar, skatter och avgifter) samt in- och utförselrestriktioner. I registret finns det emellertid även information om analyser inom andra områden, såsom varumärkesintrång och handelsstatistik. Tullverket analyserar trender och liknande, vad avser avvikelser från gällande regelverk i det kommersiella varuflödet. Syftet är att analyserna skall ligga till grund för en riskprofil.

5.4.2 Kustbevakningens register

Som framgått ovan i avsnitt 5.2.2, har Kustbevakningen i uppdrag att samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation och att förmedla denna information till berörda myndigheter (sjöövervakningsuppdraget). Med anledning av detta uppdrag är för närvarande ett nytt informationssystem (SJÖBASIS) under utveckling och uppbyggnad i samverkan med berörda myndigheter. Systemet kommer att baseras på uppgifter om fartyg och fartygsrörelser, inhämtade från främst Kustbevakningen, Försvarmakten, Sjöfartsverket och Fiskeriverket. På sikt kommer även uppgifter från bl.a. Polisen och Tullverket att ingå. SJÖBASIS kommer att innehålla både aktuell och historisk information, om bl.a. fartygs namn, position, kurs och fart, kompletterad med information om iakttagelser, jämte uppgifter från förhandsanmälningar och underrettelser. Informationen kommer bl.a. att kunna presenteras som en kartbild över det aktuella och historiska sjöläget, men också vara sökbar efter ett flertal olika kriterier. Systemet beräknas, i en första version, att vara i drift kring årsskiftet 2006/07.

Kustbevakningen har även ett antal andra register såsom KIBS (Kustbevakningens informations- och beslutsstödsystem), rapportdiarium, underrättelseregister och register för särskilda undersökningar (SUR).

5.4.3 Polisens register

Rikspolisstyrelsen ansvarar för kriminalunderrättelseregistret. Uppgifter ur kriminalunderrättelseregistret får lämnas ut till bl.a. Kustbevakningen, Tullverket eller en skattemyndighet, om uppgifterna kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning i respektive myndighetens brottsutredande verksamhet, eller för andra brottsbekämpande åtgärder. Bestämmelser om kriminalunderrättelseregistret finns i polisdatalagen.

Rikspolisstyrelsen för ett belastningsregister, till vilket Tullverket har direktåtkomst. Bestämmelser om registret finns i lag (1998:620) om belastningsregister. Syftet med detta register är bl.a. att ge information om sådana belastningsuppgifter, som behövs i verksamhet hos polis-, skatte- och tullmyndigheter för att förebygga, upptäcka och utreda brott. I belastningsregistret finns bl.a. uppgifter om vilka personer som genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott. Belastningsregistret skall även innehålla uppgifter om vissa utländska domar och om dessa är meddelade av länder, vilka tillhör Interpol. Tullverket har rätt att få ut personuppgifter ur detta register när det behövs i myndighetens verksamhet för att förebygga, upptäcka och utreda brott.

Tullverket har även direktåtkomst till det av Rikspolisstyrelsen förda misstankeregistret, vilket regleras genom lag (1998:621) om misstankeregister. Registret innehåller uppgifter om personer, som är skäligen misstänkta för brott. Misstankeregistret förs i syfte att bl.a. underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstanke om brott, som behövs i verksamhet hos polis-, skatte- och tullmyndigheter för att samordna förundersökningar mot en person och för att förebygga, upptäcka och utreda brott.

Rikspolisstyrelsen är ansvarig även för den svenska nationella enheten av SIS. SIS är ett efterlysnings- och spaningsregister, som är ett hjälpmedel för Schengenstaterna, avseende polisiära och rättsliga frågor samt frågor om inresa och uppehållstillstånd. Registret innehåller framställningar bl.a. om omhändertagande av en person, som efterlysts för utlämning eller överlämning, om att en person nekats tillträde till en Schengenstat och om försvunna personer stulna fordon och föremål. I registret förekommer personuppgifter om namn, om särskilda bestående fysiska kännetecken, om födelsedatum och födelseort, om kön, om medborgarskap, om personen är beväpnad, om personen kan tillgripa våld, om syftet

med framställningen samt om begärd åtgärd (ang. SIS, se även avsnitt 4.4).

5.5 Sekretess mellan myndigheterna

I Sverige är det brottsbekämpande arbetet uppdelat mellan flera myndigheter – Polisen, Tullverket, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverkets skattebrottsenheter. Gemensamt för dessa myndigheters verksamhet är att sekretess enligt sekretesslagen gäller för flertalet av de uppgifter som behandlas. När uppgifter skall lämnas mellan de brottsbekämpande myndigheterna, måste hänsyn därför tas till sekretesslagstiftningen.

Det finns ett antal bestämmelser, som innebär att sekretess i vissa fall inte utgör hinder för ett utbyte av uppgifter mellan myndigheter. Av 1 kap. 5 § sekretesslagen framgår, att sekretessbelagda uppgifter får lämnas från en myndighet till en annan, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen kan således aldrig tillämpas på den grunden, att den mottagande myndigheten behöver uppgifterna. Den skall dessutom tillämpas restriktivt. Ytterligare sekretessbrytande bestämmelser finns i 14 kap. sekretesslagen. I 14 kap. 1 § anges bl.a., att sekretess inte hindrar ett utlämnande till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. När uppgifter behövs i bl.a. förundersökningar, kan de, med vissa undantag, lämnas ut enligt de särskilda bestämmelserna i 14 kap. 2 §. Slutligen finns i 14 kap. 3 § första stycket, den s.k. generalklausulen, en bestämmelse som innebär att sekretessbelagda uppgifter får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Vissa undantag från generalklausulens område stadgas dock i paragrafens andra stycke.

En avgörande betydelse har bestämmelsen i 15 kap. 5 § sekretesslagen, som säger att en myndighet på begäran av en annan myndighet skall lämna ut uppgifter i den mån hinder inte möter på grund av sekretess eller arbetets behöriga gång. Det innebär alltså, att om en myndighet begär en uppgift från en annan myndighet och någon av de ovan nämnda sekretessbrytande bestämmelserna är tillämplig, eller naturligtvis om uppgiften är offentlig, skall den lämnas ut.

Sekretess och informationsutbyte i brottsutredningar

För uppgifter, som hänför sig till förundersökningar och till åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, gäller sekretess med hänsyn både till skydd för verksamheten enligt 5 kap. 1 § första stycket 1–4 sekretesslagen och till skydd för enskilda enligt 9 kap. 17 § första stycket 1, 2, 4, 6, 8 och 10 samma lag.

Enligt 5 kap. 1 § första stycket sekretesslagen gäller ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att en uppgift i en förundersökning m.m. är sekretessbelagd, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas, om uppgiften röjs. Presumtionen är således i detta fall för offentlighet. För sekretessen enligt 9 kap. 17 § gäller i stället ett omvänt skaderekvisit, vilket betyder att en uppgift i en förundersökning är sekretessbelagd, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. Presumtionen är således i detta fall för sekretess. Sekretessen i 9 kap. 17 § första stycket är uppdelad så att punkterna 1, 2 och 4 avser sekretess i verksamhet med bl.a. brottsutredningar oavsett formen för behandling, medan punkterna 6, 8 och 10 avser sekretess endast för uppgifter som behandlas automatiserat i register eller på annat sätt, oavsett om det gäller brottsutredningar eller underrättelseverksamhet.

I 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen anges, att sekretess inte hindrar att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till en brottsbekämpande myndighet. Det krävs dock både att fängelse är föreskrivet för brottet och att brottet kan antas föranleda annan påföljd än böter. Bestämmelsen är alltså inte tillämplig vid mindre allvarlig brottslighet. Vidare skall det brott, som misstanken avser, vara begånget (prop. 1981/82:186 s. 25 och prop. 1983/84:142 s. 31). Vissa uttryckliga begränsningar av bestämmelsens tillämpning görs också i 14 kap. 2 § femte stycket avseende uppgifter inom t.ex. sjukvården och socialtjänsten.

Det skall noteras, att det i lagtexten inte anges vilken grad av misstanke, som skall föreligga för att sekretessen skall brytas. Det framgår dock av prop. 1983/84:142 s. 31 f och prop. 2001/02:191 s. 46 f, att myndigheterna vid tillämpning av bestämmelsen själva får avgöra i vilka fall misstankarna är av sådan styrka att uppgift bör lämnas till andra myndigheter, samt att gällande reglering erbjuder

myndigheterna relativt stora möjligheter att lämna ut uppgifter om misstänkt brottslighet när så anses befogat. Det betonas vidare i förarbetena, att avsikten inte är att myndigheterna skall vara passiva när det uppkommer misstankar om brott utan att det är önskvärt att myndigheterna utnyttjar de möjligheter att lämna ut uppgifter om brott som bestämmelsen innebär. Vidare skall en myndighet, när den har rätt att utlämna en uppgift, också lämna ut uppgiften om den begärs av en annan myndighet.

I praktiken innebär den nämnda bestämmelsen att det, beträffande brott för vilket fängelse är föreskrivet och påföljden kan förväntas bli en annan än böter, normalt inte föreligger några egentliga problem när en brottsbekämpande myndighet i en förundersökning – eller förenklad brottsutredning – begär ut uppgifter från en annan brottsbekämpande myndighet. Detta gäller oavsett om den uppgift som begärs utlämnad förekommer i den utlämnande myndighetens verksamhet med förundersökning, underrättelseverksamhet eller brottsbekämpning i övrigt.

Sekretess och informationsutbyte i underrättelseverksamhet

På motsvarande sätt som för förundersökningar gäller sekretess till skydd för underrättelseverksamhet enligt 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen. Denna underrättelsesekretess är emellertid strängare än förundersökningssekretessen enligt första stycket. För underrättelseverksamhet gäller nämligen ett omvänt skaderekvisit, som innebär att en uppgift i underrättelseverksamhet är sekretessbelagd, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Till skydd för enskildas intressen finns sekretessbestämmelser i 9 kap. 17 § sekretesslagen. Enligt första stycket punkten 1 gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Enligt punkten 4 i samma stycke gäller sekretess för motsvarande uppgifter även i åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets samt Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppvisa, utreda eller beivra brott. I båda fallen gäller sekretessen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men. Sekretes-

sen enligt punkten 4 är tillämplig i underrättelseverksamhet. Motsvarande sekretess gäller dessutom enligt 9 kap. 17 § första stycket 6, 8 och 10 för uppgifter i register m.m., bl.a. underrättelseregister, som förs av Tullverket, Rikspolisstyrelsen eller Skatteverket med stöd av de för myndigheterna gällande registerlagarna. Uppgifter, som behandlas automatiserat i såväl underrättelseregister som i särskilda undersökningar, omfattas alltså av sekretess enligt 9 kap. 17 §.

För att den sekretessbrytande bestämmelsen i 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen skall vara tillämplig, skall som tidigare nämnts, det brott misstanken avser vara begånget. Detta innebär, att nämnda bestämmelse inte är tillämplig ifråga om underrättelseverksamhet, eftersom sådan verksamhet avser arbete med att förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, dvs. när man inte direkt kan peka ut eller misstänka ett konkret brott. Följden av detta är, att sekretessbelagda uppgifter som en myndighet hanterar i sin brottsbekämpande verksamhet – vare sig det gäller förundersökningar eller underrättelseverksamhet – får lämnas ut till en annan brottsbekämpande myndighets underrättelseverksamhet på begäran, endast om det finns sekretessbrytande bestämmelser i särskild lagstiftning, eller efter en intresseavvägning enligt generalklausulen i 14 kap. 3 §. Det innebär, att det av sekretesskäl finns större hinder för de brottsbekämpande myndigheterna att utväxla uppgifter med varandra i underrättelseverksamhet än i verksamhet med brottsutredningar.

Tullbrottsdatalagens och tullbrottsdataförordningens bestämmelser om direktåtkomst

Enligt tullbrottsdatalagen, som trädde i kraft den 1 december 2005, skall Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Kustbevakningen i sin brottsbekämpande verksamhet ha direktåtkomst till de uppgifter i tullbrottsdatabasen, som Tullverket behandlar för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet samt för att utreda och beivra brott. Direktåtkomst är emellertid inte något nytt. Sedan tidigare har, som nämnts ovan, flera av de brottsbekämpande myndigheterna tillgång till Rikspolisstyrelsens belastningsregister och misstankeregister.

För att problem inte skulle uppstå av sekretesskäl finns i tullbrottsdataförordningen en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet, som innebär att uppgifterna i tullbrottsdatabasen skall lämnas ut till de myndigheter som får ha direktåtkomst till tullbrottsdatabasen (jfr. 14 kap. 1 § sekretesslagen).

5.6 Samarbetet mellan tullmyndigheter

Samarbete mellan de olika EU-ländernas tullmyndigheter är en av de kompensatoriska åtgärder, som nämns i EU-kommissionens program för genomförande av den inre marknaden, den s.k. vitboken.

På tullområdet förekommer ett omfattande internationellt samarbete. För Sveriges vidkommande regleras detta samarbete i lagen om internationellt tullsamarbete. I lagen anges, att Tullverket eller annan behörig myndighet skall bistå utländsk myndighet och mellanfolklig organisation. Behöriga myndigheter är Rikspolisstyrelsen, polismyndighet, Kustbevakningen och Statens Jordbruksverk. Tullverket har emellertid ansvaret för samordningen av arbetet. Nämnda samarbete får inte innebära, att åtgärd vidtas som strider mot svensk författning eller allmänna rättsprinciper.

Syftet med samarbetet är att förhindra, upptäcka, utreda och beivra överträdelse av tullbestämmelser. Samarbetet består bl.a. i att länder självmant eller efter ansökan skall delge varandra uppgifter som behövs för tullsamarbetet, och då även om uppgiften omfattas av sekretess enligt sekretesslagen. Svensk myndighet har också rätt att inleda utredning om överträdelse av tullbestämmelser i annan stat. I en sådan utredning får utländsk tjänsteman tillåtas att närvara. I lagen finns även bestämmelser angående gränsöverskridande övervakning och förföljande.

Gemensamma utredningsgrupper inom EU för brottsutredningar kan inrättas. Då tillämpas i Sverige lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar. Nämnda lag kom till, efter det att Rådet för rättsliga och inrikes frågor inom EU år 2002 antagit ett rambeslut om gemensamma utredningsgrupper (EGT L 162, 20.6.2002, s.1). Rambeslutet innehåller bestämmelser om inrättandet av gemensamma utredningsgrupper och om deras verksamhet. En gemensam utredningsgrupp får endast inrättas för ett särskilt syfte och för begränsad tid. Om förundersökningen inletts i Sverige, får beslut om inrättande av en

utredningsgrupp fattas av den åklagare eller den myndighet, som leder förundersökningen. Annars beslutar Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Tullverket eller Kustbevakningen om att inrätta en gemensam utredningsgrupp.

Vidare bedrivs samarbete mellan EU:s brottsbekämpande myndigheter inom ramen för Europol, vars främsta uppgift är att vara ett kriminalunderrättelseorgan, men som även samordnar och initierar utredningar och bistår medlemsstaterna med expertis.

Inom Operativa kommittén (OPC) sker under Regeringschefernas aktionsgrupp också samarbete mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet (Task Force on organized crime in the Baltic Sea Region, TFOC). Gränskontrollmyndigheterna i samma område samverkar i samma syfte i Baltic Sea Region Border Control Cooperation, BSRBCC).

5.7 EU-register vilka används i tullmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet

Sverige har under år 1995 tillträtt en konvention för utbyte av information inom tullväsendet, TIS-konventionen. Konventionen syftar till att upprätta en informationsbas i EU-kommissionens regi där tullmyndigheterna kan hämta och lämna uppgifter av betydelse för den brottsbekämpande verksamheten. TIS togs i skarp drift i mars 2003 (angående TIS, se även avsnitt 5.4.1).

I sin verksamhet har Tullverket även direktåtkomst till SIS-registret (angående SIS-registret, se avsnitten 4.4 och 5.4.3). Rikspolisstyrelsen är ansvarig för den svenska nationella enheten i detta register. Tanken med SIS-registret är, att det skall vara ett hjälpmedel för Schengenstaterna, bl.a. för att främja samarbete som avser polisiära och rättsliga frågor. SIS-registret innehåller bl.a. framställningar om omhändertagande av personer, som är efterlysta för överlämnande eller utlämning och att en person finns med på den s.k. spärrlistan skall vägras tillträde till eller uppehållstillstånd i Schengenstaterna. Registret innehåller bl.a. uppgifter om en persons namn, särskilda fysiska kännetecken, födelsedatum, kön, medborgarskap, om personen kan antas vara beväpnad och om personen kan förväntas tillgripa våld. Registret innehåller även uppgifter om stulna fordon och föremål.

6 Förhållanden i vissa andra EU-länder

6.1 Inledning

Enligt direktiven för utredningen ingår, som ett led i översynen av inregränslagen att undersöka, hur lagstiftningen på området ser ut i andra medlemsstater. Att inhämta information från samtliga medlemsstater, skulle enligt utredningens bedömning ha tagit alltför lång tid i anspråk i förhållande till nyttan med uppgifterna. Utredningen har därför valt att inhämta uppgifter från vissa utvalda medlemsstater. Dessa är Danmark (avsnitt 6.2), Finland (avsnitt 6.3), Tyskland (avsnitt 6.4), Frankrike (avsnitt 6.5), Storbritannien (avsnitt 6.6) och Ungern (avsnitt 6.7). Utredningen har varit i kontakt med företrädare för respektive lands tulladministration. Kontakterna har förmedlats via svenska Tullverkets representant på Europol.

Nedan redovisas svar på de frågor som utredningen sänt ut till respektive land.

6.2 Danmark

I Danmark företas varukontroller vid inre gräns. Den varukontroll, som den danska tullagen medger vid inre gräns, går ut på att kontrollera varor av säkerhetsskäl (krigsmateriel och vapen) samt av hälsoskäl (narkotika, etc.). Varukontrollen utförs av den danska tullmyndigheten, dvs. samma myndighet som företar varukontroller vid yttre gräns. Befogenheten, som tullagen medger, beror av huruvida kontrollen sker vid yttre eller vid inre gräns.

Den danska tullmyndigheten har inte behörighet att företa varukontroller inne i landet. Inne i landet har tullmyndigheterna befogenheter att utföra revisioner hos importörer i syfte att kontrollera att dessa betalt tull, mervärdesskatt och andra avgifter.

En tulltjänsteman har befogenhet att hejda en person eller en transport vid inre gräns på rent intuitiv grund. Befogenheten att utföra varukontroll innefattar en befogenhet att söka överallt i en transport eller ett fordon. Även kroppsvisitation av resande kan göras.

Tullmyndigheten kan även kontrollera postförsändelser från ett annat EU-land till Danmark. Grunden för en sådan kontroll är samma som för en kontroll av varor vid inre gräns.

Om otillåtna varor hittas vid en kontroll vid inre gräns, skall föremålen överlämnas till polisen.

6.3 Finland

Enligt tullagen (1466/1994), sektion 2, kan befogenheter, vilka är i överensstämmelse med tullagen användas i trafiken med andra medlemsstater för att kontrollera att förbud och restriktioner angående införsel och utförsel av gods, vilka är i överensstämmelse med EG-rätten, efterlevs. Punktskattelagen (1469/1994), sektion 5, innehåller motsvarande bestämmelser. Tullmyndigheten utför riktade kontroller i enlighet med dessa bestämmelser även vid de inre gränserna. Oftast sker sådana kontroller när det varit fråga om misstanke om införsel av narkotika eller varor, som är föremål för punktskatt. Det krävs emellertid inte någon misstanke om brott för att en person eller ett fordon skall kunna anmanas att stanna vid inre gräns. Någon misstanke krävs inte heller för att ställa frågor till t.ex. en förare, som anmanats att stanna. För varukontroller krävs dock någon form av misstanke, som erhållits genom riskprofiler, riskanalyser, eller liknande. Även ett avvikande beteende kan beroende på situationen utgöra tillräcklig grund för en kontroll. Kontroller vid inre gräns utförs vanligen av tullmyndigheten. Även polisen och gränsvaktsmyndigheten har emellertid sådan befogenhet.

Inne i landet kan kontroller och andra åtgärder vilka åsyftas i tullagen, sektion 14, vidtas, om det finns speciella skäl. För det fall att polisen tagit varor i beslag vilka inte blivit förtullade eller för vilka punktskatt inte erlagts, skall polisen överlämna dessa till tullmyndigheten. Kontrollerna inne i landet riktar sig mot till landet införda varor, vilka är föremål för importförbud eller restriktioner, samt för vilka punktskatt inte erlagts. För att hejda en person eller ett fordon inne i landet för kontroll krävs, att ett särskilt skäl före-

ligger. Vid kontrollen kan alla utrymmen i ett fordon undersökas. Samma sak gäller beträffande bagage. En ytlig kroppsbesiktning kan även göras. För att företa en mer ingående kroppsvisitation krävs, att det föreligger skäl att misstänka att personen i fråga begått ett brott.

Vid inre gräns kan varukontrollerna riktas mot alla typer av varor, vilka omfattas av nationella införselrestriktioner, som är i överensstämmelse med EG-lagstiftningen och artikel 30 i EG-fördraget. Varukontrollen kan således riktas mot narkotika, dopningsmedel, mediciner, vapen, CITES-föremål, etc. Varukontrollen kan även, på samma grunder som mot varor, riktas mot postförsändelser.

Samma straffbestämmelser gäller oavsett om varan, vilken omfattas av restriktioner vilka inte efterlevts, påträffats vid inre eller vid yttre gräns. Som exempel nämns att införsel av narkotika är kriminaliserat i strafflagen, som ett narkotikabrott eller grovt narkotikabrott. Strafflagen innehåller även straffbestämmelser beträffande skattebedrägeri och grovt skattebedrägeri.

6.4 Tyskland

Såvida det är fråga om gränskontrollmyndigheter, förstås därmed tyska tullmyndigheter. Kontrollerna vid de inre gränserna utförs i övervägande grad av en särskild kontrollenhet, tullförvaltningens s.k. mobila kontrollgrupper (MKG). MKG genomför, efter bortfallet av kontrollerna och formaliteterna vid de inre gränserna, fortfarande föreskrivna tullövervakningar av varutransporterna i hela landet.

Varukontroller utförs vid de inre gränserna till andra medlemsstater, när förutsättningarna för sådana kontroller föreligger enligt 1 § tullagen (Zollverwaltungsgesetz). Kontrollerna äger rum regelbundet, såväl i tiden som i rummet. En kontroll får inte ske enbart av den anledningen, att en inre gräns passeras. Varukontroller vid inre gräns såväl som vid yttre, genomförs av tullförvaltningen.

Varukontroller kan således även företas inne i landet. Beträffande kontrolldjupet och de tillåtna åtgärderna motsvarar varukontrollerna vid de inre gränserna och kontrollerna inne i landet de varukontroller som görs vid de yttre gränserna. Varukontrollerna, som görs vid de inre gränserna och inne i landet, får emellertid inte störa den fria rörligheten för varor. Sådana kontroller görs därför bara tidsmässigt och lokalt i begränsad omfattning. Varukontroller,

vilka utförs vid de inre gränserna eller inne i landet, är inte inskränkta till att avse endast vissa bestämda varor. Alla varuslag kan kontrolleras vid inre gräns, såväl som inne i landet.

Personer och transporter kan stoppas för genomförandet av varukontroller vid de inre gränserna och inne i landet. Rätten att stoppa en person eller ett fordon kan användas, när det finns grund för antagandet att varor medföres av personen eller transportmedlet vilka är underkastade tullmyndighetens övervakning. Såvitt orsak kvarstår till antagandet att varor medföres av personer eller i transportmedel, vilka är underkastade tullmyndighetens övervakning, kan tulltjänstemannens erfarenhet vara ett element i det riskorienterade urvalet av kontrollobjekt.

Vid varukontroller vid de inre gränserna eller inne i landet får följande genomsökas. Transportmedel får i sin helhet genomsökas. Beträffande bostadsmobiler och skeppshytter gäller, att dessa är i vart fall är underkastade den grundläggande rätten om bostadens okränkbarhet. Därför måste särskilda förutsättningar föreligga för att ett sådant utrymme skall få genomsökas. Sovvagnsavdelningar i tåg eller sovkojer är inte bostad i denna bemärkelse. Av resenärer medfört bagage får alltid kontrolleras. Personer får kroppsvisiteras på härför lämpad plats endast, när det föreligger faktiska misstankar att de mot föreskrifterna medför varor.

Postförsändelser mellan medlemsländerna får kontrolleras, när grund för sådan kontroll föreligger.

När det gäller rena avgiftsöverträdelse eller brott mot förordningar, handläggs dessa av tulltjänstemän. Alla andra straffbara gärningar eller brott mot ordningsföreskrifter behandlas av de behöriga myndigheterna, respektive den behöriga åklagarmyndigheten. För behandlingen av den straffbara gärningen/brottet mot ordningsföreskrifterna spelar det ingen roll, var dessa fastställdes.

6.5 Frankrike

Mobila kontrollenheter finns spridda över hela landet. Dessa finns särskilt vid stora vägar, i hamnar och på flygplatser. Vissa av dessa enheter är placerade i området vid inre gräns, där de genomför selektiva kontroller vilka till största delen är baserade på riskanalyser eller information från underrättelsetjänsten. Sådana kontroller leder ofta till viktiga tillslag utan att störa den fria rörligheten för varor inom EU.

Endast tullmyndigheten kan utföra varukontroller. Tullmyndigheten kallar sig själv därför "varupolis". Enligt artikel 60 i tullagen kan tulltjänstemännen genomsöka varor, transportmedel och personer i syfte att tillämpa lagen för att kontrollera att den efterlevs. I lagen anges särskilt, att kontrollen inte skall avse varor vilka kommer till landet från en annan medlemsstat. Emellertid finns det undantag, vilka är särskilt angivna i lagen, som tillåter tulltjänstemännen att genomföra kontroller även vid den inre gränsen.

Enligt tullagens bestämmelser får kontroller vilka genomförs vid den inre gränsen, endast vara inriktade på att hitta förbjudna varor. Tullagen definierar vad som skall avses med förbjudna varor. Sådana varor är antingen förbjudna varor som droger, eller känsliga varor som vapen, varumärkesförfalskade varor, produkter med dubbla användningsområden. Sådana varor betraktas som känsliga, med hänsyn till skyddet av franskt territorium och med hänsyn till kriminella organisationers intresse för sådana varor. Dessa varor anges särskilt i flera franska lagar och regleringar, som den franska tullagen hänvisar till. Tanken med kontrollerna är att störa den organiserade brottsligheten genom att ta fördel av dess svagheter, som består i transporter av förbjudna varor. Enligt den franska tullagen gäller, att transporter av mer än 7 600 euro i kontanta medel skall anmälas på förhand. Detta gäller, oavsett om summan förs in över yttre eller över inre gräns. Tullmyndigheternas kontroller åsyftar även att se till att detta förbud efterlevs.

Med anledning av internationellt samarbete, särskilt inom EU, och att större vikt lagts vid riskanalyser och underrättelsearbete, samt användandet av IT-teknologi, har den franska tullen möjlighet att bistå de mobila kontrollenheterna med flera verktyg vilka underlättar deras kontrollarbete. Emellertid skall inte dessa verktyg hindra en tulltjänsteman från att hejda en person eller ett fordon för varukontroll på ren intuition att förbjudna varor förs med och att det finns en risk för att brott kommer att begås mot tullagens bestämmelser.

Enligt tullagen kan en resande, såväl som hans bagage bli genomsokt. Även fordon kan sökas igenom. Tulltjänstemännen kan även företa kroppsbesiktning. Detta tack vare tillgång till medicinsk utrustning som möjliggör röntgen. Sådan kan genomföras endast om särskilda förutsättningar föreligger.

Även postförsändelser kan kontrolleras.

Den franska tullagen innehåller en serie av straff för brott mot tullagen. Som exempel kan nämnas, att smuggling av odeklarerade,

förbjudna eller högbeskattade varor, bestraffas med upp till tre års fängelse och böter. Straffet kan höjas upp till tio års fängelse, för det fall att brottet ingick i organiserad brottslighet. När tullproceduren är över, kan den misstänkte lämnas över till polisen eller till den juridiska tulltjänsten, innan han ställs inför rätta. För det fall att han befins skyldig av en domstol, kommer personen att fällas för brott mot den franska tullagen. Domaren kan emellertid besluta sig för att till tullbrottet lägga brott, som finns angivna i strafflagen t.ex. narkotika. Inte heller för den straffrättsliga behandlingen av brott är det av betydelse, huruvida brottet begicks vid yttre gräns, inre gräns eller inne i landet.

6.6 Storbritannien

Vid inre gräns företas de varukontroller, som artikel 30 i EG-fördraget tillåter. Kontrollerna riktar sig mot droger, barnpornografiskt material, vapen, terroristrelaterade föremål (kemiska, biologiska, radioaktiva, kärnämnen och explosiva ämnen). Kontrollerna görs av HM Revenue & Customs (tidigare HM Customs and Excise). Varukontroller företas även inne i landet. Dessa är riktade mot föremål, som smugglats in i landet. Även punktskatte- och mervärdesskattekontroller görs inne i landet.

Bestämmelser angående varukontroller finns i Customs and Excise Management Act 1979 (CEMA 79). Denna lag reglerar varukontroller vid både inre och yttre gräns.

För att hejda en person eller en transport för kontroll vid inre gräns krävs, att personen eller transporten kan misstänkas föra med sig något sådant föremål, som kontrollen riktar sig mot. Kontrollerna är riskbaserade och även baserade på information från under rättelsetjänsten. En tulltjänsteman kan stoppa t.ex. en resande för varukontroll på intuitiv grund. Det krävs emellertid, att urvalet även i dessa fall kan motiveras av en riskprofil.

En tulltjänsteman har befogenhet att leta igenom alla utrymmen i ett fordon eller transportmedel för att fastställa, att det inte finns några insmugglade föremål gömda. Även kroppsvisitation kan göras, förutsatt att det föreligger tillräckliga grunder för att företa en sådan. Tulltjänstemännen kan även kontrollera postförsändelser i trafiken med andra medlemsländer.

Brott mot förbud och restriktioner behandlas lika straffrättsligt oavsett om brottet är begått vid inre eller yttre gräns.

6.7 Ungern

Eftersom även området närmast de inre gränserna är del av landets tullterritorium, kan mobila varukontroller också företas i dessa områden. Tullmyndigheten företar varukontroller såväl vid den inre, som den yttre gränsen. Samma myndighet företar även varukontroller inne i landet. Kontrollerna vid de inre gränserna riktar sig mot alla typer av gods. Kontrollobjekten selekteras med hjälp av riskanalyser och information som lämnats till tulltjänstemännen. Även vanlig kontrollrutin tillämpas i vilken den enskilde tulltjänstemannens personliga erfarenhet ingår.

Vid varukontroller vid inre gräns har tulltjänstemannen befogenhet att undersöka alla utrymmen i ett fordon eller ett transportmedel, förutsatt att dessa är av betydelse med hänsyn till det kriterium för vilket fordonet stoppats. Kroppsvisitationer får företas endast för det fall, att åtal kommer att väckas och alltså inte under en tullinspektion. Under tullinspektionen kan genomsökning av en persons kläder göras.

För den straffrättsliga behandlingen av en lagöverträdelse saknar det betydelse, huruvida brottet begicks vid inre eller vid yttre gräns.

7 Allmänna utgångspunkter för en reform

7.1 Inledning

Utredningens uppgift är att företa en översyn av inregränslagen och tillämpningen av lagen. Översynen skall göras utifrån frågeställningen, huruvida anpassning av nämnda lag behövs för att nå överensstämmelse med de EG-rättsliga grundprinciperna. Utredningen har även att beakta utvidgningen av EU och andra förändringar i omvärlden, som kan förutses påverka kontrollverksamheten. I samband med detta skall utredningen också överväga, hur Tullverket skall ha möjlighet att efter utvidgningen delta på ett effektivt sätt i arbetet med att utföra varukontroller och därmed se till att de införsel- och utförselrestriktioner, vilka gäller beträffande de varor som lagen omfattar efterlevs.

Utvecklingen i EU går mot en alltmer integrerad inre marknad. Kommissionens uppfattning, såsom den kommer till uttryck i vitboken om förverkligandet av den inre marknaden, är att varukontrollerna vid den inre gränsen skall avskaffas, dels genom att hälso- och skyddsbestämmelser i de olika medlemsstaterna harmoniseras, dels genom att kontrollen tillgodoses på annat sätt. Detta var också riktmärket för skapandet av den inre marknaden. EU har emellertid ännu inte nått detta mål. Arbetet med harmonisering pågår alltjämt. I vissa fall har andra sätt att kontrollera än vid inre gräns kommit till, t.ex. beträffande vissa djur, som nötkreatur och svin. Gällande dessa djur sker kontrollerna huvudsakligen i ursprungslandet. Transporterna kan följas via datakommunikationsnätverket TRACES.

I detta avsnitt presenterar utredningen först den grundläggande utgångspunkten för utredningen, nämligen varukontroller vid inre gräns överensstämmelse med EG-rätten (avsnitt 7.2). Därefter presenterar utredningen övriga allmänna utgångspunkterna för utredningens arbete (avsnitten 7.3–7.5).

7.2 Varukontroller vid inre gräns och EG-rätten

Utredningens bedömning: Utredningen gör bedömningen, att kontroller vid inre gräns är förenliga med EG-rätten om

- kontrollen avser ett ändamål som täcks av ett sådant undantag från den fria rörligheten för varor som avses i artikel 30 eller artikel 296.1 b i EG-fördraget eller som medgivits på annat sätt,
- det inte finns kompensatoriska åtgärder eller andra sätt genom vilka ändamålet kan uppfyllas, och
- ingreppet är proportionellt.

EEG-EG

Under 1950-talet byggde de sex medlemsländerna i Kol- och stål-gemenskapen upp en ekonomisk gemenskap, Europeiska ekonomiska gemenskapen, EEG, baserad på Romfördraget. Grunden för gemenskapen var upprättandet av en tullunion och en gemensam marknad, byggd på principen om fri rörlighet över gränserna för produktionsfaktorerna (varor, tjänster, arbetstagare och kapital). Den grundläggande tullunionen var i stort inrättad 1966. En gemensam tulltariff mot tredjeländer infördes. Genom det s.k. fusionsfördraget 1967 slogs de tre europeiska gemenskapernas (EEG, EKSG och Euratom) samtliga institutioner samman under beteckningen EG – Europeiska gemenskapen. Inom EG upprättades den gemensamma marknaden med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital.

Den inre marknaden

I kommissionens vitbok om förverkligandet av den inre marknaden, vilken tillkom under 1986, lanserades inre marknadsprogrammet eller projekt 1992. Avsikten med vitboken var att komma ur den ekonomiska stagnation, som Europa hamnat i under 1970-talet, då EG led av lägre ekonomisk tillväxt, högre arbetslöshet och långsammare teknisk utveckling jämfört med marknaderna i USA och Japan. Programmets huvudsyfte var att verka konkurrensfrämjande och kostnadssänkande genom att undanröja handelshindren och därmed även de kostnader som dessa medförde. Till

vitbokens huvudpunkter hörde att undanröja tekniska handelshinder mellan medlemsstaterna samt fiskala handelshinder, orsakade av olikheter i den indirekta beskattningen och dennas administration. Meningen var även att de fysiska hindren i form av kontroll av varor och personer skulle undanröjas. Tanken var således att skapa en integrerad västeuropeisk marknad. Detta skulle ske till årsskiftet 1992/1993.

I vitboken angavs bl.a. följande angående kontroller vid inre gräns. Gränskontroller vid inre gräns fortsatte att existera, främst till följd av tekniska och fiskala olikheter mellan medlemsstaterna. När dessa hinder en gång avvecklats och länderna funnit andra sätt att handskas med relevanta problem, som exempelvis allmän säkerhet samt invandrar- och narkotikakontroll, har skälen för att ha kvar de fysiska hindren avlägsnats. De fysiska hindren vid tullstationerna, invandrarkontrollerna, passen och de enstaka genomsökningarna av personligt bagage, utgjorde för den vanlige medborgaren de tydligaste tecknen på gemenskapens fortsatta delning. Dessa hinder var av lika stor betydelse för handel och industri som för varuutbyte och affärsverksamhet. De lade en onödig börda på näringslivet genom förseningar, formaliteter, transport- och hanteringsavgifter, och ökade därför kostnaderna och skadade konkurrenskraften. Det fanns således två skäl för att undanröja gränskontrollerna, ett ekonomiskt och ett politiskt.

Kommissionen konstaterade emellertid i vitboken om förverkligandet av den inre marknaden, att visst utrymme för kontroller vid de inre gränserna fanns vid denna tid. Tullstationerna vid de inre gränserna hade behållits som lämpliga ställen för kontroll av att de nationella bestämmelserna om indirekta skatter följts. Denna officiella närvaro hade även använts för att verkställa nationella skyddsåtgärder, avseende exempelvis terrorism, narkotika och andra förbjudna varor och invandring. Åtgärder, som vidtogs av gemenskapen själv, hade också föranlett medlemsstaterna att använda inre gränsstationer. Kommissionen medgav även, att vissa nationella skyddsåtgärder inte i alla hänseenden föll inom Romfördragets räckvidd. Två mycket betydelsefulla exempel på detta utgjorde åtgärder mot terrorism och olaga handel med narkotika. Beträffande hälsoskydd, uppgav kommissionen, används de inre gränsstationerna ofta för genomförande av veterinärkontroller och fytosanitära kontroller. Dessa kontroller hängde enligt kommissionen samman med skiljaktigheter i de nationella hälsovårdsstandarderna, vilka gav de nationella myndigheterna anledning att kon-

trollera att importerade produkter motsvarade nationella krav. Kommissionen påpekade, att gemenskapen därför påbörjat genomförandet av ett program för harmonisering av viktiga hälsoskydds- och sundhetskrav. Emellertid gällde, att så länge som några gemenskapsregler inte fanns på vissa områden fick medlemsstaterna själva besluta om sin skyddsnivå. Dessa restriktioner måste emellertid fortfarande rymmas inom artikel 30.

Fortsatt utveckling

Under 1986 antogs en fördragsändring, Enhetsakten (Single European Act – SEA). I och med den skrevs vitbokens mål in i dåvarande EG-fördrag. Artiklarna 8a – 8c i EG-fördraget sanktionerade förverkligandet av inre marknaden senast den 31 december 1992. Inre marknaden har successivt kompletterats med ändringar i tidigare beslutade direktiv och andra regler.

Den fria rörligheten för varor finns numera uttryckt i artikel 14.2 i EG-fördraget, efter den lydelse som fördraget fick genom Amsterdampfördraget. Tio år senare konstaterades att de fyra friheterna inte vid den tiden var fullt genomförda¹.

Även EG-domstolen har medverkat till att skapa den inre marknaden genom att se till att hinder avvecklats. En rättspraxis har utvecklats, som i flera fall har föregått lagregleringar eller gjort det onödigt att besluta om ny lagstiftning. Domstolen har varit sträng mot medlemsstaterna i sin bedömning av vilka företeelser som den har kunnat acceptera som legitima².

Omfattningen av förbudet mot kvantitativa import- och exportrestriktioner

Som nämnts tidigare, är kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan förbjudna enligt artiklarna 28 och 29 i EG-fördraget. I målet Dassonville³ definieras åtgärder med motsvarande verkan som ”alla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen”. Handels-

¹ Olof Allgårdh och Sven Norberg, EU och EG-rätten, s. 260

² Id., s. 260

³ Mål 8/74, Procureur du Roi mot Dassonville, REG 1974, s. 837; svensk specialutgåva, volym 2

hinder kan vara diskriminerande, i och med att de t.ex. ställer andra krav på utländska produkter jämfört med de som tillverkas inom landet. Andra handelshinder är inte diskriminerande men har en samhandelshindrande verkan, genom att de försvårar för handeln mellan medlemsstaterna. Ett exempel på ett sådant handelshinder är att en medlemsstat ställer upp vissa tekniska krav på hur en vara skall vara utformad för att få säljas i landet. Även om ett sådant krav inte diskriminerar utländska varor, kommer effekten i många fall att bli samhandelshindrande. Varor, producerade direkt för den inhemska marknaden, är visserligen tvungna att uppfylla hemlandets krav. Men importerade varor kommer i många fall att dessutom också nödgas uppfylla sitt hemlands krav. Det blir då fråga om att bära en dubbel börda för importerade (eller exporterade) varor. I målet *Cassis de Dijon* slog EG-domstolen fast, att även sådana icke-diskriminerande nationella åtgärder mot bakgrund av en princip om ömsesidigt erkännande likväl kunde verka samhandelshindrande och därmed ha med kvantitativa importrestriktioner motsvarande verkan.

Utredningens bedömning

Av artikel 30 och artikel 296.1 b i EG-fördraget samt i andra fall, särskilt medgivna av EG, framgår att vissa undantag från den fria rörligheten för varor får göras. Dessa undantag skall vara ändamålsenliga, proportionerliga och nödvändiga. Av kommissionens vitbok om förverkligandet av den inre marknaden framgår klart kommissionens uppfattning att EG-bestämmelser, som harmoniserar de olika medlemsländernas lagstiftningar och andra åtgärder som t.ex. förstärkta kontroller vid yttre gräns, skall ersätta kontrollerna vid inre gräns.

Utredningen gör bedömningen att kontroller vid inre gräns kan vara förenliga med EG-rätten, om

- kontrollen avser ett ändamål som täcks av ett sådant undantag från den fria rörligheten för varor som avses i artikel 30 eller artikel 296.1 b i EG-fördraget eller som särskilt medgivits på annat sätt,
- det inte finns kompensatoriska åtgärder eller andra sätt genom vilka ändamålet kan uppfyllas,
- ingreppet är proportionellt.

För att en restriktion skall vara i överensstämmelse med artikel 30 krävs i princip, att området inte är fullt ut harmoniserat. Även om harmoniseringen har gått framåt, kan det alltså finnas utrymme för kontroller. Av EG-domstolens praxis framgår, att syftet med artikel 30 i fördraget inte är att förbehålla vissa frågor för medlemsstaternas exklusiva jurisdiktion. Domstolens uppfattning är i stället att den nationella lagstiftningen kan tillåta undantag från principen om den fria rörligheten för varor i den utsträckning som är befogad för att uppnå de mål som anges i artikeln.

Kommissionen har i ett par fall uppmärksammat Tullverkets kontroller vid inre gräns. Vad kommissionen har framfört i dessa fall ger dock mycket liten ledning för att bedöma i vilken omfattning kontroller vid inre gräns är förenliga med EG-rätten och om den svenska tillämpningen i så fall ligger inom godtagbara gränser.

Vad gäller ärendet om kontroller vid landgränsen mot Finland (ärendenr. 1999/5010) avsåg detta, som det slutligen kom att utformas, kontroller enligt lagen om punktskattekontroll. Ärendet var väckt genom två formella underrättelser från kommissionen, överlämnade till Sverige den 13 juni 2000, respektive den 3 januari 2002. Kommissionen ansåg inte, att det förelåg bevis för att kontrollerna var förbundna med själva passerandet av gränsen. Vidare fann kommissionen att frekvensen av kontroller var så låg att kontrollerna i sig inte kunde anses utgöra något hinder för den fria marknaden. Kommissionen avslutade därför ärendet.

En särskild förfrågan har även gjorts angående kontrollerna av trafiken över Öresundsbron och färjetrafiken till och från andra EU-länder (ref. kommissionen 2860 18.05.22). Ett svar har i detta ärende tillställts kommissionen under år 2001. Kommissionen har därefter inte hört av sig i frågan.

7.3 EU:s utvidgning och andra förändringar i kontrollverksamheten som kan förutses påverka brottsligheten

Inför EU-utvidgningen i maj 2004 fanns på olika håll farhågor om en ökad brottslighet. Rikskriminalpolisens kriminalunderrättelse-tjänst har i samverkan med landets länskriminalenheter samt med deltagande av Tullverket, Kustbevakningen och Försvarets Forskningsinstitut i en rapport våren 2004 redovisat sin bedömning av hur utvidgningen kan komma att påverka kriminaliteten i Sverige.

Rapporten bygger bl.a. på polisundersökningar, som gjorts i Stockholm, Skåne och Blekinge. Med reservation för att det är svårt att skapa sig en helhetsbild av brottsligheten med anknytning till medborgarna i de nya medlemsstaterna, görs bedömningen att under året närmast efter inträdet kommer utvidgningen endast i mycket ringa grad att påverka kriminaliteten.

På sikt (två–fem år) kan brottslighet med koppling till vissa av de nya medlemsstaterna förväntas öka något, och då främst vad avser organiserad brottslighet, kopplad till prostitution, människohandel och narkotikasmuggling samt våld och hot mot tjänstemän. Även på lång sikt (fem–tio år) kan den till de nya medlemsstaterna relaterade brottsligheten befaras öka när det gäller ”s sofistikerad organiserad brottslighet” med en risk för ökad korruptionsnivå i Sverige⁴.

Tullverket har i sin rapport ”Europeiska unionens utvidgning österut – påverkan på Tullverket på kort och medellång sikt” analyserat, hur utvidgningen kommer att påverka Tullverkets verksamhet och hur verket skall kunna bedriva en framgångsrik brottsbekämpande verksamhet även efter utvidgningen. I rapporten konstateras det bl.a., att en uppenbar konsekvens av utvidgningen kommer att bli en förstärkt hotbild beträffande den organiserade brottsligheten, i synnerhet vad gäller narkotikasmuggling och annan grov, yrkesmässig smuggling, t.ex. av vapen, sprit och cigaretter. Hotet kommer också att öka avseende olika former av avancerade gränsöverskridande bedrägeriförsök och annan gränsöverskridande brottslighet. Som särskilt försvårande omständigheter nämns korruptionsproblematiken samt det faktum, att de nya medlemsstaterna är dokumenterade produktionsområden avseende narkotika.

Inom två år förväntar sig Tullverket ett ökat antal försök till smuggling och annan gränsöverskridande brottslighet i trafiken över inre gräns. Inom tre år kan en fortsatt ökad gränsöverskridande brottslighet förväntas, såsom att ett flertal kriminellt styrda företag eller organisationer inleder en kortare period av legal handel för att sedan övergå till en väl maskerad storskalig smuggling. Det väntas medföra ett stort antal försök till bedrägerier och momsffelfel, innebärande en ökad arbetsbörda för flera svenska myndigheter. Trafikströmmarna väntas allmänt öka och därmed även smugglarnas försök att hitta införselställen där kontrollnivån är låg.

⁴ EU-utvidgningen – Påverkan på kriminaliteten i Sverige – en konsekvens RKP Rapport 2004:3a

En relativt ny företeelse är att en ökad smuggling av hundvalpar har konstaterats.

En bedömning av material, som redovisats av olika utredningar från såväl migrationspolitisk som kriminalpolitisk synpunkt och det fåtal undersökningar som gjorts, jämte de bedömningar som görs av erfarna handläggare inom Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket leder således till slutsatsen, att vi i Sverige i närtid kan förutse en ökning av den gränsöverskridande brottsligheten. Denna slutsats ökar givetvis kraven på en effektiv varukontroll vid inre gräns men också på en samordnad brottsbekämpning. Utredningen har lagt denna bedömning till grund som en viktig utgångspunkt för sina överväganden.

7.4 Kontrollansvar och förändrat arbetssätt

Utredningen anser således, att visst utrymme finns, som redovisats ovan, för att företa varukontroller vid inre gräns. Varukontrollerna måste vara proportionerliga genom att det intresse, som varukontrollen tillgodoser, står i rimlig proportion till den skada genom bl.a. försening som åtgärden kan förorsaka de berörda. Proportionalitetsbedömningen mellan mål och medel är i rättspraxis grundläggande, när det gäller att avgöra om en medlemsstat har tillräckligt angelägna skäl för att upprätthålla en åtgärd som verkar handelshindrande för införsel från andra länder inom EU. Principen är också en viktig faktor i övrigt vid bedömningen av nationella begränsningar i den fria rörligheten. Denna varukontroll skall emellertid vara så effektiv som möjligt, i syfte att orsaka så liten störning som möjligt för den legala handeln.

Varukontrollen vid inre gräns ligger inom Tullverkets ansvarsområde. Polisen och Kustbevakningen medverkar i arbetet. Enligt utredningens uppfattning fungerar denna samverkan mellan myndigheterna i fråga om varukontrollen i huvudsak bra. Det negativa som påtalats är, att omorganisationen av Tullverket lett till att tidigare upparbetade kontakter försvunnit. Polisen har även uppgett att det ibland varit svårt att hitta rätt person för respektive fråga efter omorganisationen. Från Tullverkets sida har framförts att Polisen inte alltid finns närvarande i den utsträckning som hade varit önskvärd. Vidare är Tullverkets erfarenhet att det ibland kan ta långt tid innan en polisman kommer vid begärd förstärkning.

Även om samverkan fungerar i huvudsak väl, kan författningstexten bli tydligare för att på så sätt ge myndigheterna bättre ledning för vad som skall gälla i denna samverkan och i vad den kan bestå.

Det har under utredningens arbete framkommit, att bestämmelserna i inregränslagen i vissa fall inte ger tulltjänstemän och andra som arbetar med varukontrollerna tillräckligt effektiva verktyg för varukontrollerna. Detta riskerar att leda till att varukontrollerna blir dåligt underbyggda och att dessa därför orsakar större störning för den legala handeln än vad som är nödvändigt. Utredningens intention är att i de följande avsnitten föreslå bestämmelser, som skall ge grund för än mer effektiva metoder i arbetet med att välja ut kontrollobjekt och bedriva varukontrollen. Genom att varukontrollerna blir effektivare och mer underbyggda medför dessa ett än mindre ingrepp i den fria rörligheten för varor.

Till utredningen har från tjänstemän vid Tullverket framförts att Tullverket bör ha befogenhet att ta alkoholutandningsprov. Detta för att dra nytta av det förhållandet att Tullverket i stor utsträckning är närvarande när t.ex. bilfärjor anländer till Sverige och att det då vid varukontroller kan förekomma att föraren är alkoholpåverkad. Utredningen vill här påpeka att Rattfylleriutredningen (Ju 2003:12) i tilläggsdirektiv 2005:145 fått i uppdrag att utöver vad som anges i det ursprungliga direktivet även överväga bl.a. om tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen i samband med sin normala verksamhet skall ges samma befogenhet som polismän att ta alkoholutandningsprov och genomföra ögonundersökning samt s.k. primärutredningsåtgärder vid misstänkt rattfylleri- och drog-rattfylleribrott. Utredningen, som enligt huvuddirektiven skulle redovisa sitt uppdrag den 16 december 2005, fick emellertid med anledning av tilläggsdirektiven förlängd tid. Arbetet skall därför slutredovisas den 31 mars 2006. Härvarande utredningen kommer således inte att ta ställning till denna fråga.

Utredningen föreslår inte några omfattande förändringar vad avser kontrollansvaret. Tullverket skall alltjämt vara huvudansvarig för varukontrollen. Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att ta tillvara den erfarenhet och kunskap som finns inom Tullverket. Kustbevakningen bör ges en mer självständig roll för varukontrollen till sjöss.

Vidare vill utredningen förstärka samarbetet mellan Tullverket och Polisen. Samhället bör dra nytta av det förhållande att tulltjänstemän i viss utsträckning finns vid våra inre gränser. Iakttagel-

ser som dessa gör i samband med varukontroller skall givetvis rapporteras till Polisen. Informationsutbyte överhuvudtaget är en grundläggande förutsättning i arbetet mot brottsligheten.

Här vill utredningen även betona, att den varukontroll som Tullverket har att göra enligt den lag som nu är föremål för översyn är administrativ kontroll av att gällande in- och utförelse regleringar efterlevs. Sådana varukontroller kan emellertid ha direkt innebörd för den brottsbekämpande verksamheten. När detta inträder, regleras dock förloppet i smugglingslagen eller i andra lagar och förordningar, innehållande materiella bestämmelser.

EU-utvidgningen förstärker kraven på ett förändrat arbetssätt inom tullen. Fokus måste ligga på underrättelsearbetet och informationsinhämtning. Även den omständigheten, att Tullverkets gränskontrollanter inte längre är närvarande vid de inre gränserna i samma omfattning som tidigare, talar för att de kontroller som görs måste vara väl underbyggda för att effektivitet skall nås i arbetet. Av vikt är därför arbetet med att svenska myndigheter tätare samordnar sina underrättelseuppgifter. Detta möjliggörs endast genom ett närmare samarbete mellan myndigheter, t.ex. genom inrättandet av ett nationellt underrättelsecentrum, vilket föreslagits i Mobilisering mot narkotikas rapport "Organiserad kriminalitet, grov narkotikabrottslighet" (2004). Ett annat exempel på sådan samverkan är MUC, där Tullverket, Kustbevakningen och Polisen arbetar tillsammans i ett svenskt maritimt underrättelsecenter för brottsbekämpning.

Utredningen har sett som en av sina målsättningar, att de befogenheter som föreslås skall underlätta för Tullverket att fortsätta arbetet på den redan inslagna vägen att ha mer underrättelsebaserade kontroller. Detta arbetssätt har, vad utredningen fått erfara, varit nydanande i Sverige och även påverkat Polisens sätt att arbeta i kampen mot narkotikabrottsligheten.

Mot bakgrund av dessa allmänna överväganden redovisar utredningen i det följande sina bedömningar och förslag när det gäller varukontrollen vid inre gräns.

7.5 Brister i den nuvarande gränskontrollen

I utredningens uppdrag ingår att se över inregränslagen och dess tillämpning. I direktiven anges också, att utredaren är fri att även i övrigt lämna de förslag som befinner sig lämpliga utifrån utredningens resultat. Utredningen vill här peka på det förhållandet, att det i stort inte förekommer någon av Tullverket utförd varukontroll längs hela Östersjökusten. Varukontroll företas i Karlshamn, några större hamnar i Stockholmstrakten och vissa kontroller i fritidsbåtshamnar i Haparanda. Vidare finns det brottsbekämpningsgrupper, vilka är stationerade i Sundsvall och i Luleå. Tullverket har inte någon närvaro på Gotland. Beträffande Gotland finns en överenskommelse med Polisen, som om grund föreligger gör de inledande varukontrollerna.

Utredningen anser att detta är en anmärkningsvärd brist.

Vidare har det vid flera av studiebesöken framförts, att problem föreligger när det gäller förvaringen av djur som inte släpps vidare in i landet eftersom införselvillkoren inte är uppfyllda. Enligt förordningen om införsel av levande djur m.m. gäller enligt 11 §, att om införsel inte är tillåten på grund av förbud eller därför att villkoren för införseln inte är uppfyllda, skall Jordbruksverket bestämma, vad som skall göras med godset. Till dess Jordbruksverket meddelat sitt beslut får godset inte lossas eller lämnas ut. I avvaktan på Jordbruksverkets beslut får officiell veterinär bestämma, hur levande djur skall tas om hand. Det har emellertid visat sig, att problem föreligger både när det gäller att få kontakt med Jordbruksverkets veterinär och vad gäller lämpligt utrymme att förvara djuret i, t.ex. i avvaktan på att det skall återutföras. Det är mycket angeläget att en tillfredställande lösning på dessa problem nås snarast.

8 Lagstiftningens utformning och omfattning

8.1 Lagstiftningens utformning

Utredningens förslag: En ny lag med namnet lag om kontroll av varor vid inre gräns bör ersätta den nu gällande inregränslagen. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör meddela närmare föreskrifter angående, rapportering till Polis, kvarhållande, inhämtande av uppgifter från företag och angående terminalåtkomst. Följdändringar behöver även vidtas i ett antal lagar.

Av lagstiftningen skall liksom i dag framgå, vilka varor som kontrollen skall omfatta.

8.1.1 Inledning

Utredningen föreslår i detta avsnitt att en ny lagstiftning ersätter inregränslagen (avsnitt 8.1.2). Därefter redogör utredningen för den ramar inom vilka kontroll av varor vid inre gräns kan tillåtas (avsnitt 8.1.2). Vidare tar utredningen ställning till huruvida det av lagstiftningen även i fortsättningen skall framgå vilka varor som skall kunna kontrolleras vid inre gräns (8.1.3).

8.1.2 Ny lagstiftning

Utredningen föreslår, att den nu gällande inregränslagen ersätts med en ny lag om kontroll av varor vid inre gräns. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör meddela närmare föreskrifter angående rapportering till Polis, kvarhållande, inhämtande av uppgifter från företag samt terminalåtkomst. Följdändringar behöver göras i ett antal lagstiftningar.

8.1.3 Ramarna inom vilka kontroll av varor vid inre gräns kan tillåtas

I artikel 14.2, EG-fördraget anges, att den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i EG-fördraget. I artiklarna 28 och 29 förbjuds kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan. Artikel 30 i EG-fördraget medger emellertid visst utrymme för restriktioner för import, export och transitering. I artikeln anges, att bestämmelserna i artiklarna 28 och 29 inte hindrar sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn 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. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Restriktionerna skall vara nödvändiga för att tillgodose den skyddshänsyn som åberopas. Detta innebär, att skyddsintresset inte skall kunna tillgodoses på annat sätt.

Åtgärden får heller inte gå utöver det syfte, som motiverar kontrollen, eller annars ha onödigt störande inverkan på utbytet över gränsen. Åtgärden måste således vara proportionell. Proportionalitetsprincipen har en avgörande betydelse för medgivande av undantag enligt artikel 30. Tillämpningen av denna princip gäller sätet att tillgodose ett skyddsintresse. 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 30 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 att skyddsintresset antagits med stöd av artiklarna 94 och 95 i EG-fördraget. I artikel 95.4, anges att om en medlemsstat, efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd, anser det nödvändigt att behålla nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 30 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den till kommissionen anmäla dessa bestämmelser och skälet till att behålla dem. I punkten 5, samma artikel, anges att om en

medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om harmoniseringsåtgärder, anser det nödvändigt att införa nationella bestämmelser, grundade på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd, för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden, skall medlemsstaten underrätta kommissionen om de planerade bestämmelserna samt om skälen för att införa dem.

Emellertid medför inte alla rättsakter – som syftar till att harmonisera de åtgärder som anses nödvändiga för att säkra ett visst skyddsintresse – så uttömmande garantier för att detta skyddsintresse är säkrat, att möjligheten att åberopa artikel 30 är uttömd. I de fall gemenskapsreglerna inte täcker en hel sektor kan medlemsstaterna fortfarande åberopa artikel 30, men då med de begränsningar som framgår av rättsakten.

Vid medlemskapsförhandlingarna erhöll Sverige undantag, som i vart fall vid den tiden tillät restriktioner beträffande vissa djur. Ytterligare utrymme för kontroller finns på grund av särskilt medgivande från EU, t.ex. beträffande tobaksprodukter från vissa av de nya medlemsstaterna.

Alla medlemsländer har vidare rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda väsentliga säkerhetsintressen (se vidare artikel 296.1 b i EG-fördraget) och för att förhindra, att smittsamma djursjukdomar kommer in i landet (direktiv 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).

8.1.4 Varukatalogen

Enligt de bestämmelser, vilka gäller i dag, räknas de varor som omfattas av inregränslagen upp i 3 §. Varukontrollen vid inre gräns kan riktas bara mot de varor, vilka anges. Kontrollen avser förbud och villkor avseende dessa varor. I realiteten kommer emellertid oundvikligen även varor, som inte omfattas av lagen att i någon mån bli kontrollerade i och med att dessa t.ex. blir uppackade ur en väska när man undersöker huruvida t.ex. narkotika finns dolt i väskan. Vid en jämförelse med lagstiftningarna i vissa övriga medlemsstater kan konstateras att lagstiftningarna i somliga andra medlemsländer inte specifikt anger vilka varor som kan utsättas för kontroller vid

inre gräns. I stället anges i lagstiftningen att kontrollerna skall rymmas inom den av EG tillåtna ramen för kontroll.

Utredningens bedömning

Som framgår ovan i avsnitt 7.2, anser utredningen att varukontroller vid inre gräns är förenliga med EG-rätten under förutsättning att kontrollerna avser varor som omfattas av in- eller utförselrestriktioner som är tillåtna enligt EG-rätten, att det inte finns kompensatoriska åtgärder eller andra sätt varpå samma resultat kan nås och att kontrollerna är proportionerliga. Det är således viktigt att säkerställa att kontrollerna inriktas på just de varuslag vars kontroll vid inre gräns är förenlig med EG-rätten. Det kan i och för sig hävdas, att det redan av de olika materiella lagstiftningarna framgår vilka varor som är underkastade in- eller utförselrestriktioner och att det är uppenbart att kontrollerna vid inre gräns får avse sådana varor. Detta torde vara det synsätt, som ligger bakom den lagtekniska lösningen som flera andra medlemsstater valt (se avsnitt 6). I den svenska inregränslagen har emellertid en annan väg valts, med en uppräkningslista av vilka varor som kan kontrolleras vid inre gräns. Erfarenheten av denna ordning är god. Det framgår klart och tydligt för tillämparen och andra, vilka varor som omfattas av lagen. Genom att regleringen finns i lagen och inte i en förordning eller i myndighetsföreskrifter, har lagstiftaren kontrollen över lagens tillämpningsområde. Enligt utredningens mening ger ett klart och tydligt angivande i lagen av vilka varor, som får kontrolleras med stöd av lagen, de bästa förutsättningarna för att EG-rätten följs i detta avseende.

8.2 De varuslag som omfattas av den i dag gällande lagstiftningen

Utredningens förslag: Det föreligger grund för att även i fortsättningen kontrollera samtliga de varor, som i dag omfattas av inregränslagen vid inre gräns, med undantag för nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän och fisk. Sverige har medgivit vissa tilläggsgarantier beträffande nämnda djurslag, emellertid finns kompensatoriska åtgärder, vilka tillgodoser intresset av kontroll.

Hundar och katter för kommersiella ändamål skall också omfattas. Det olika varuslagen bör anges på följande sätt i lagen;

1. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64), dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor samt injektionssprutor och kanyler,
2. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67), samt springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikklubbor och liknande,
4. spritdrycker, vin och starköl enligt alkohollagen (1994:1738), teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m., tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581) samt varor som omfattas av förordningen (1994:1266) om förbud mot export av snus,
5. varor som skall beskattas enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror,
6. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,
7. kulturföremål som avses i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,
8. reptiler för kommersiella ändamål, och
9. andra djur och produkter av djur om det finns anledning att misstänka att de villkor som gäller för införseln eller utförseln inte är uppfyllda.

Av lagen skall även framgå att hundar och katter omfattas av Tullverkets kontrollbefogenheter.

Nedan följer en redovisning av bedömningarna för respektive varuslag av huruvida de kan kontrolleras vid inre gräns (avsnitten 8.2.1–8.2.17). För en närmare beskrivning angående bestämmelserna för respektive varuslag, se avsnitt 3.3.2.

8.2.1 Krigsmateriel

Bestämmelser angående krigsmateriel finns i lagen om krigsmateriel. Med krigsmateriel avses vapen, ammunition och annan för militärt bruk utformad materiel. Den närmare innebörden av krigsmaterielbegreppet läggs fast i förordning om krigsmateriel. Där anges, att bestämmelserna skall tillämpas på sådan materiel som är upptagen i en bilaga till förordningen. I Sverige råder sedan lång tid ett generellt förbud mot att föra ut krigsmateriel utan tillstånd. Vissa undantag finns emellertid. Frågor om tillstånd prövas av ISP eller av regeringen om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. Något förbud mot införsel av krigsmateriel finns inte i lagen om krigsmateriel.

Artikel 296 i EG-fördraget anger följande:

1. Bestämmelserna i detta fördrag skall inte hindra tillämpningen av följande regler:
 - a. Ingen medlemsstat skall vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen.
 - b. Varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel: sådana åtgärder får inte försämra konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden vad gäller varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål.
2. Rådet får på förslag från kommissionen genom enhälligt beslut ändra den lista som rådet den 15 april 1958 fastställde över varor på vilka bestämmelserna i punkt 1 b skall tillämpas.

Innehållet i den nuvarande artikel 296 motsvaras i stort av bestämmelsen i tidigare artikel 223. Innehållsmässigt har bestämmelsen inte förändrats genom Maastrichtfördraget och inte heller av Amsterdam- eller Nicefördragen.

Artikel 296 har inom EG-rätten givits den innebörden, att krigsmateriel anses som undantaget från bestämmelserna om fri rörlighet för varor (prop. 1994/95:19 s. 145). Bestämmelsen innebär, att medlemsländerna har en rätt, men inte någon skyldighet, att undanta export av krigsmateriel från EG-systemet. Medlemsländerna avgör själva, vilka undantagsåtgärder de anser vara motiverade av artikel 296. Av artikel 298 framgår, att om åtgärder som vidtagits med stöd av artikel 296 leder till att konkurrensvillkoren

inom den gemensamma marknaden snedvrids, så skall kommissionen tillsammans med den berörda medlemsstaten undersöka hur åtgärderna kan anpassas till bestämmelserna i fördraget.

Artikel 296 innebär i praktiken, att alla produkter som medlemsländerna definierar som krigsmateriel enligt nationella förteckningar är undantagna från det fria varuutbytet inom EG. Emellertid har EG fastställt ett antal gemensamma kriterier, som medlemsstaterna skall beakta vid beslut om vapenexport. Inom ramen för den överenskomna utrikes- och säkerhetspolitiken sker emellertid en principdiskussion om de allmänna riktlinjerna för vapenexport.

Syftet med artikel 296 är emellertid att skydda landets väsentliga säkerhetsintressen. Motiven bakom bestämmelserna om utförselförbud i lagen om krigsmateriel anges i förarbetena närmast som utrikespolitiska. I en regeringsskrivelse anges bl.a. följande. Det är av stort säkerhets- och försvarspolitiskt intresse för ett militärt alliansfritt land som Sverige att bevara såväl kompetens som utvecklings- och produktionskapacitet på det försvarsindustriella området. Det ligger också i vårt säkerhetspolitiska intresse att samverka med andra länder om materielförsörjningen. För att långsiktigt tillmötesgå de svenska behoven krävs en viss export. Kontrollen av denna export är nödvändig för att säkerställa, att de produkter som förs ut ur Sverige går till för oss acceptabla mottagarländer (reg. skrivelse 2003/04:114).

Utredningens bedömning

Utredningen anser, att restriktionen om utförselförbud och krav på tillstånd är i överensstämmelse med EG-rätten samt att det är motiverat att krigsmateriel alltså skall omfattas av inregränslagen. Detta då krigsmateriel genom artikel 296.1 b inte omfattas av den fria rörligheten för varor. Vidare är krigsmateriel till sin natur av farlig beskaffenhet och även känslig ur ett utrikespolitiskt perspektiv. Syftet med kontrollen kan inte nås på något annat, mindre ingripande sätt.

8.2.2 Produkter med dubbla användningsområden

Med produkter med dubbla användningsområden avses produkter, inbegripet programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål, samt alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar (se rådets förordning (EG) nr 1334/2000 av den 22 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden, artikel 2).

Bestämmelser angående produkter med dubbla användningsområden finns i lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Denna lag tillkom med anledning av rådets förordning (EG) nr 1334/2000, som ersatte rådets förordningen (EG) nr 3381/94.

Syftet med rådsförordning (EG) nr 1224/2000 var bl.a. att så långt som möjligt etablera fri rörlighet för kontrollerade produkter inom den inre marknaden. Emellertid är harmoniseringen på området inte fullt genomförd än. I ingressen till ovan nämnda rådsförordning (12) anges, att i enlighet med och inom ramen för artikel 30 i EG-fördraget och i avvaktan på en högre harmoniseringsgrad kommer medlemsstaterna att förbehålla sig rätten att genomföra kontroll av överföringar av vissa produkter med dubbla användningsområden inom EU i syfte att skydda allmän ordning och säkerhet. Om dessa kontroller har samband med effektiviteten i kontrollerna av export från gemenskapen, kommer de regelbundet att ses över av rådet.

Export och överföring inom EU av produkter med dubbla användningsområden, som omfattas av krav på tillstånd enligt rådets förordning (1334/2000) skall enligt huvudregeln anmälas till Tullverket senast 48 timmar innan exporten eller överföringen är planerad att genomföras (9 § förordningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden). Enligt 18 § inregränslagen har Tullverket rätt att göra kontrollbesök och revisioner hos den, som för ut produkter med dubbla användningsområden till annat EU-land.

Produkter med dubbla användningsområden omfattas av EG-rättens regler om varors fria rörlighet. Nämnda produkter omfattas även av den gemensamma handelspolitiken enligt artikel 133 EG-fördraget. Av artikel 30 EG-fördraget framgår att medlemsstaterna har rätt att föreskriva restriktioner för transitering av varor som

grundas på hänsyn till bl.a. allmän säkerhet. Detta är ett uttryck som omfattar såväl medlemsstatens inre som yttre säkerhet, varav den sistnämnda särskilt rör varor som kan användas i strategiskt syfte¹.

Av ingressen (12) till rådets förordning (EG) nr 1334/2000, framgår att visst utrymme för kontroll finns, se ovan. Stöd för att företa kontroller vid inre gräns av produkter med dubbla användningsområden finns i artikel 30 och intresset av att skydda allmän säkerhet. Emellertid är detta område harmoniserat i stor utsträckning. Kontroll av överföring av produkter med dubbla användningsområden kan endast avse de produkter, vilka tillhör ett område som inte är fullt ut harmoniserat. Av artikel 21 i rådets förordning (EG) nr 1334/2000 framgår, att ett utrymme för sådan kontroll finns vid inre gräns, beträffande vissa varor. Endast de varor som avses där kan kontrolleras vid inre gräns.

Fråga uppkommer här på samma sätt som vad gäller krigsmateriel, huruvida syftet med kontroller vid inre gräns kan nås på något annat sätt. Utredningen är här av den uppfattningen att det beträffande dessa produkter är motiverat att även i fortsättningen ha kvar kontrollmöjligheten vid inre gräns. Motivet för utredningens ståndpunkt är att på samma sätt som beträffande krigsmateriel rör det sig om farliga produkter och Tullverket bör därför ha möjlighet att ingripa, t.ex. om information kommer via underrättelsetjänsten att denna typ av varor är på väg över gränsen.

8.2.3 Narkotika

All befattning med narkotika kräver i princip särskilt tillstånd för att hanteringen skall vara laglig. Bestämmelser om den legala hanteringen av narkotika finns i lag om kontroll av narkotika, och i förordningen om kontroll av narkotika. Bestämmelser finns även i lag om handel med läkemedel. Narkotikastrafflagen och smuglingslagen innehåller straffbestämmelser, avseende illegal hantering av narkotika.

Inom FN och EU pågår arbete för att bekämpa narkotika. Nämnade samarbeten avser förutom olaglig hantering av narkotika också de ämnen som ofta ingår som beståndsdelar vid framställning

¹ Mål C-367/89, Brottmål mot Aimé Richardt och Les Accessoires Scientifiques SNC, REG 1991 s. 415; svensk specialutgåva, volym 11

av narkotika och som samtidigt i många fall har en omfattande legal användning, s.k. prekursorer.

Artikel 30 i Romfördraget anger bl.a., att förbuden mot kvantitativa import- och exportrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan, inte hindrar sådana förbud och restriktioner vilka grundas på intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv.

Kommissionen skrev i vitboken om förverkligandet av den inre marknaden, punkten 29, att vissa nationella skyddsåtgärder, som exempelvis åtgärder mot terrorism och olaga handel med narkotika, inte i alla hänseenden föll inom Romfördragets räckvidd. Kommissionen uttryckte i nämnda vitbok, att man delade medlemsstaternas berättigade oro rörande behovet av kontroll av bl.a. narkotika och de inre gränskontrollernas roll i detta hänseende. Kommissionen betonade emellertid, att gränskontroller på intet sätt utgör de enda eller ens de mest effektiva åtgärderna på detta område. I stället, menade kommissionen, bör arbetet inriktas på att finna alternativa skyddsmöjligheter eller, där sådana redan finns, förstärka dessa. Som exempel på en sådan skyddsmöjlighet angavs kontrollen vid den yttre gränsen.

Problemen med missbruk och kriminalitet, som har samband med narkotika, är väl kända. Den svenska narkotikapolitikens mål är att skapa ett narkotikafritt samhälle. Den legala användningen av narkotika har begränsats till vissa, särskilt angelägna ändamål, nämligen medicinska och vetenskapliga ändamål. All befattning med narkotika, import, export, tillverkning, handel och innehav, kräver i princip särskilt tillstånd. Frågor om tillstånd prövas av Läkemedelsverket. Det råder inte någon tvekan om att kontroll över illegal narkotikahantering i hög grad angår allmän ordning och säkerhet, liksom liv och hälsa. Nämnda grunder anges i artikel 30 som legitima skäl för att hindra den fria rörligheten på marknaden. Syftet kan inte nås på något annat, mindre ingripande sätt. Med hänsyn till detta och till att någon gemenskapsrättslig kompetens inte finns på området, bör kravet på import- och exportlicenser behållas, och narkotika vara en av de varugrupper som kontrolleras vid gränsen. Här skall även anmärkas, att under år 2003 togs 78 procent av den totala mängden av beslagtagna narkotika i beslag vid inre gräns. År 2004 var denna siffra 67 procent.

8.2.4 Injektionssprutor samt kanyler

Enligt förordning om vissa bestämmelser om injektionssprutor och kanyler får sådana införas i Sverige endast av den, som är behörig att driva handel med injektionssprutor och kanyler samt den, som innehar särskilt tillstånd att till riket föra in sådana varor. Utan erforderligt tillstånd får sprutor och kanyler endast medföras av resande för personligt bruk, som grundas på föreskrift av läkare, eller annars visas vara lovligt. Inställningen är således restriktiv till den typen av varor. Detta hänger samman med att strävan efter ett narkotikafritt samhälle i Sverige är en övergripande princip, såväl för narkotikapolitiken som missbrukarvården.

Kontroll av injektionssprutor och kanyler är alltså en viktig del av den svenska narkotikapolitiken. Detta samband motiverar enligt utredningen, att också injektionssprutor och kanyler hänförs till de varor för vilka krävs införseltillstånd och som kan bli föremål för kontroll vid inre gräns. Enligt utredningens uppfattning är nämnda restriktioner i överensstämmelse med EG-rätten. Kontrollen kan även i detta fall motiveras enligt artikel 30 i EG-fördraget med hänsynen till allmän ordning och säkerhet, liksom liv och hälsa. Syftet kan inte nås på något annat, mindre ingripande sätt.

8.2.5 Dopningsmedel

Lagen om förbud mot vissa dopningsmedel innebär, att såväl innehav som andra förfaranden som främjar tillgängligheten av de ifrågakommande medlen inte är tillåtna för annat än medicinskt och vetenskapligt ändamål. Den nämnda lagen gäller syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon, kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.

Dopning är inte endast ett problem för idrottsrörelsen. Även i andra sammanhang där kroppsaktiviteter förekommer, utnyttjas dopningsmedel, främst kanske bland kroppsbyggare på motionsnivå. Det finns medicinska invändningar mot användning av dopning. När det gäller farmakologiska medel, används dessa sällan på medicinska indikationer och i de doseringar som rekommenderas vid terapeutiskt bruk.

Dopning innebär därför hälsorisker för idrottsutövarna. Läke- medel, som innehåller anabola steroider, tillförs i dopningssyfte

oftast i stora kvantiteter och under långa tidsperioder. I förarbetena till lagen sägs, att det delvis är oklart hur en sådan användning påverkar den mänskliga organismen på lång sikt. De anabola steroidernas verkningsätt – äggvitenybildande – tyder dock på att de på ett allvarligt sätt kan rubba kroppens normala funktion, vilket ger anledning att befara skadeverkningar i form av störningar i hormonbalansen och fettomsättningen, något som bl.a. innebär höjd risk för åderförkalkning och kranskärslsjukdomar. Ungdomar, som ännu inte slutat växa, kan stanna i växten om de ges anabola steroider. Liksom naturligt testosteron kan anabola steroider leda till en bestående virilisering hos kvinnor samt sterilitet hos män. Även andra skador, bl.a. vissa sällsynta former av cancer, misstänks ha samband med användning av anabola steroider. Psykisk påverkan har också rapporterats, bl.a. ökad aggressivitet.

Det är alltså klara faror, både för användaren och personer i denne närhet, förenade med en okontrollerad användning av anabola steroider. Något skäl för att acceptera ett alltmer utbredd bruk av dessa medel vid sidan av den medicinska användningen finns inte (prop. 1990/91:199 s. 16).

Det stora tillflödet av anabola steroider sker genom införsel från utlandet. Den legala införseln för privat bruk är med hänsyn till de bestämmelser som gäller begränsad, varför importen till största delen är illegal. Införseln sker dels för eget bruk, dels organiserat i syfte att tjäna pengar. De anabola steroiderna har inte visat sig ge lika allvarliga skadeverkningar som narkotika. Den straffrättsliga bedömningen är inte heller lika sträng vad avser dopningsmedel som vad gäller för narkotikabrotten. Lagregleringen i fråga om dopningsmedel har utformats på i huvudsak samma sätt som den som gäller på narkotikaområdet. Utredningen anser, att de nu aktuella restriktionerna är i överensstämmelse med EG-rätten och kan motiveras enligt artikel 30 med hänsyn till allmän ordning och säkerhet samt med hänsyn till hälsa och liv. Utredningen anser vidare att dopningsmedlen på samma sätt som narkotika bör kunna kontrolleras vid inre gräns. Syftet kan inte nås på något annat mindre ingripande sätt än genom kontroller vid inre gräns.

8.2.6 Vapen och ammunition

I Sverige regleras rätten att inneha civila skjutvapen i vapenlagen och i vapenförordningen. Särbestämmelser om utförelse av sådana vapen finns i lagen om krigsmateriel.

Som huvudregel gäller krav på tillstånd för att föra in skjutvapen eller ammunition till Sverige. För tillstånd att föra in vapen i Sverige gäller, att samma förutsättningar som gäller för att inneha vapen skall vara uppfyllda.

Det s.k. vapendirektivet, antogs som en följdåtgärd till införandet av en inre marknad i januari 1993. Bakgrunden till vapendirektivet var, att EU ansåg att avskaffandet av kontrollerna av vapeninnehav vid gemenskapens inre gränser gjorde det nödvändigt att anta effektiva bestämmelser för att möjliggöra att kontroller inom medlemsstaterna kan genomföras. Av detta skäl innehåller direktivet både bestämmelser om förvärv och innehav av skjutvapen och bestämmelser om överföring av skjutvapen mellan medlemsstaterna.

Vapendirektivet är ett s.k. minidirektiv och innehåller de lägsta krav, som ställs på respektive medlemsstats lagstiftning vad gäller kontroll av innehav, förvärv av skjutvapen och beträffande överföring av sådana vapen mellan medlemsstaterna. Medlemsländerna är således fria att beträffande kontroll av vapen anta eller behålla regler, som är strängare än de som direktivet anger.

Genom vapenlagen och vapenförordningen har vapendirektivet införlivats i svensk rätt. Emellertid utgör inte ett europeiskt skjutvapenpass tillräcklig grund för att få föra in skjutvapen i Sverige. Detta då Sverige kräver tillstånd för innehav av i princip alla typer av skjutvapen. Därtill har Sverige i vapenlagstiftningen behållit kravet på tillstånd för införelse 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.

Vid tiden för Sveriges inträde i EU undersökte Vapenlagsutredningen bl.a. huruvida vapenlagen var i behov av ändringar inför Sveriges medlemskap. Utredningen konstaterade i sitt betänkande Vapenlagen och EG (SOU 1994:4), att den svenska vapenlagstiftningen inte till någon del gick utöver vad som enligt då gällande artikel 36 (nuvarande artikel 30) i EG-fördraget utgjorde godtagbara skäl för att inskränka den fria rörligheten av varor.

Utredningen erinrade i sammanhanget om att beträffande skjutvapen i artikel 223.1 b (nuvarande 296.1 b) anges, att varje med-

lemsstat får vidta åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda egna väsentliga säkerhetsintressen i fråga om bl.a. handel med vapen och ammunition. Sådana åtgärder får dock inte försämra konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden för produkter som inte är avsedda speciellt för militära ändamål. Det krav på tillstånd för att föra in skjutvapen i Sverige, som gäller för den som har rätt att driva handel med skjutvapen, skulle kunna anses strida mot artikel 30 (nuvarande 28) eller 34 (nuvarande 29) i EG-fördraget. Denna restriktion är emellertid enligt Vapenlagsutredningens bedömning motiverad av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Den utgör varken medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Den är inte diskriminerande utan behövlig och inte onödigt långtgående. Den bör därför, enligt Vapenlagsutredningens uppfattning, med stöd av artikel 36 (nuvarande artikel 30) i Romfördraget, anses tillåten.

I propositionen En ny vapenlag (prop. 1995/96:52 s. 52 f) instämde regeringen i Vapenlagsutredningens bedömning, att den svenska vapenlagstiftningen inte till någon del går utöver vad som enligt då gällande artikel 36 (nuvarande artikel 30) i EG-fördraget utgjorde godtagbara skäl för att inskränka den fria rörligheten av varor. Regeringen gjorde denna bedömning både såvitt gäller skjutvapen och ammunition som när det gällde föremål, som omfattas av lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål och förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål. Regeringen konstaterade, att restriktionerna var motiverade med hänsyn till allmän ordning och säkerhet och att bestämmelserna varken kunde anses som ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattade förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Bestämmelser angående innehav, införsel, m.m. av civila vapen är till viss del (se ingressen till vapendirektivet) harmoniserade genom vapendirektivet, vilket införlivats i svensk rätt genom vapenlagen. I ingressen till direktivet anges bl.a. följande angående det av Europeiska rådet vid mötet i Fontainebleau 1984 fastställda målet att avskaffa alla polis- och tullformaliteter vid gemenskapens inre gränser. Ett fullständigt avskaffande av kontroll och formaliteter vid gemenskapens inre gränser förutsätter, att vissa grundläggande villkor uppfylls. Kommissionen konstaterade i vitboken förverkligandet av den inre marknaden, att avskaffandet av personkontrollen och säkerhetskontrollen av transporterade föremål bland annat

förutsätter en tillnärmning av vapenlagstiftningen. Avskaffandet av kontrollen av vapeninnehav vid gemenskapens inre gränser kräver, att effektiva regler införs som gör det möjligt att inom medlemsstaterna kontrollera förvärv och innehav samt överföring av skjutvapen till annan medlemsstat. Systematiska kontroller vid gemenskapens inre gränser bör därför avskaffas.

Det ömsesidiga förtroende inom området för skydd av personers säkerhet, som dessa regler kommer att skapa mellan medlemsstaterna, blir större om reglerna har stöd av en delvis harmoniserad lagstiftning. Det kunde därför vara lämpligt att bestämma kategorier av skjutvapen, som privatpersoner inte alls får förvärva eller inneha eller som de får inneha endast med särskilt tillstånd eller efter anmälan. Det bör i princip vara förbjudet att inneha vapen vid passage från en medlemsstat till en annan; ett undantag härifrån kan bara godtas, om ett förfarande antas som gör det möjligt för medlemsstaterna att hålla sig underrättade om när ett skjutvapen förs in på deras territorium. Smidigare regler bör dock antas för jakt och tävlingsskytte för att inte inskränka den fria rörligheten för personer mer än nödvändigt. Direktivet berör inte medlemsstaternas rätt att vidta åtgärder för att förhindra illegal handel med vapen.

Utredningens bedömning

Utredningen delar Vapenlagsutredningens och regeringens bedömning att regleringen när det gäller vapen och ammunition är i överensstämmelse med EG-rätten och därmed inte går utöver vad som kan anses vara tillåtet med stöd av artikel 30. Området är till viss del harmoniserat. Sverige har emellertid fortfarande en mer restriktiv vapenlagstiftning än många andra EU-länder. Detta är i överensstämmelse med vapendirektivet, av vilket framgår att medlemsstaterna beträffande sin kontroll av vapen får anta eller behålla regler som är strängare än de som direktivet anger. Ett exempel på detta är, att ett europeiskt skjutvapenpass inte utgör 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 be-

viljats i Danmark, Finland eller Norge. Syftet kan inte nås på något annat, mindre ingripande sätt.

8.2.7 Springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydagg, spikklubbor och liknande

Bestämmelser om springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar blydagg, spikklubbor och liknande föremål finns i lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål (knivlagen) samt förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål. Av nämnda förordning framgår, att springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar och batonger samt karatepinnar, blydagg, spikklubbor eller liknande inte får föras in i landet utan särskilt tillstånd. Tillstånd får ges endast i vissa, särskilt angivna fall.

Enligt vapendirektivet utgörs vapen dels av skjutvapen, dels av andra vapen än skjutvapen såsom dessa definieras i den nationella lagstiftningen. Vapendirektivet avser huvudsakligen skjutvapen. Enligt artikel 14 skall emellertid medlemsstaterna anta alla bestämmelser som behövs för att förbjuda införsel till deras territorium av andra vapen än skjutvapen, förutsatt att den ifrågakommande medlemsstatens nationella föreskrifter tillåter det.

Som nämnts ovan, instämde regeringen i propositionen till vapenlagen (prop. 1995/96:52 s. 52 f) i vapenlagsutredningens bedömning, både såvitt gäller skjutvapen och ammunition som när det gäller ovan nämnda föremål, att den svenska lagstiftningen inte till någon del går utöver vad som enligt då gällande artikel 36 (nuvarande artikel 30) i EG-fördraget utgör godtagbara skäl för att inskränka den fria rörligheten av varor. Regeringen konstaterade, 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 medlemsstaterna.

Utredningens uppfattning är, att de argument som regeringen åberopade i propositionen även kan åberopas inte bara som grund för själva tillståndskravet utan också som grund för den särskilda kontroll vid de inre gränserna som behövs för att göra licenskravet effektivt. Utredningen anser således, att kontroll av dessa varor vid

inre gräns är motiverad enligt artikel 30. Syftet kan inte nås på något annat, mindre ingripande sätt.

8.2.8 Kulturföremål

Bestämmelser vars syfte är att förhindra att äldre svenska och utländska kulturföremål, som kan vara av stor betydelse för det nationella kulturarvet förs ut ur landet finns i 5 kap. lagen om kulturminnen m.m.. Där anges att utförsel av sådana föremål, i princip kräver särskilt tillstånd. Av förordningen om kulturminnen m.m. framgår att vissa kategorier av svenska och utländska föremål är tillståndspliktiga med där närmare angivna ålders- och värdegränser.

Av artikel 30 framgår att den fria rörligheten för 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. Vid tiden för den nu gällande inregränslagens tillkomst konstaterades, att flertalet av EU:s medlemsländer i likhet med Sverige har en nationell lagstiftning om utförsel av kulturföremål och ett krav på exportlicens (prop. 1995/96:166 s. 49). Reglerna inom EU om kulturföremål består dels av förordning (EEG) nr 3911/92 om export av kulturföremål från ett medlemsland, dels av ett direktiv 93/7/EEG om återlämnande av kulturföremål, som olagligen har förts bort från en medlemsstats territorium. Direktivet har införlivats i svensk rätt genom bestämmelser i 6 kap. i kulturminneslagen.

Avsikten med förordningen (EEG) nr 3911/92 var att vid gemenskapens yttre gränser tillskapa ett gemensamt system för kontroll, som gör det möjligt att hindra utförsel av vissa kategorier av kulturföremål som anges i en bilaga till förordningen. För att sådana föremål skall få föras ut till ett land utanför gemenskapen krävs utförseltillstånd. Tillstånd kan nekas, om det berörda föremålet omfattas av intern lagstiftning till skydd för nationella skatter. En utfärdad exportlicens gäller inom hela EU-området.

Enligt ingressen till EG-direktivet 93/7/EEG om återlämnande av kulturföremål kommer medlemsstaterna enligt villkoren för den inre marknaden och med de begränsningar, som anges i artikel 30, att även efter 1992 ha rätten att definiera sina nationella skatter och att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda dem inom detta område utan inre gränser. Direktivets syfte är, att införa ett system,

som gör det möjligt för medlemsstaterna att säkerställa återinförandet till sitt territorium av kulturföremål som klassas som nationella skatter enligt artikel 30 och som har förts bort från deras territorium i strid med ovan nämnda nationella åtgärder eller i strid med rådets förordning (EEG) nr 3911/92 om export av kulturföremål. För att kulturföremålet skall kunna återkrävas av ett annat EU-land krävs emellertid också, att föremålet hör till de kategorier av föremål som faller in under de värdegränser som anges i bilagan till direktivet. Bilagan till förordningen om utförsel av kulturföremål är till sitt innehåll snarlik bilagan till direktivet.

Lika med vad som gäller enligt kulturminneslagen omfattas enligt EU-reglerna bl.a. sådana kategorier av föremål som passerat vissa ålders- och/eller värdegränser. Det föreligger emellertid stora skillnader mellan de olika kategorier av föremål, som har upptagits i EU-bilagorna, och de som skyddas enligt kulturminneslagen. Många av de föremål som omfattas av EU-bilagorna, finns inte upptagna i kulturminneslagen. De värden som anges i bilagorna till EU-bestämmelserna är så höga för bl.a. bild- och skulpturkonst samt möbler och konsthantverk, att dessa för den svenska utförselkontrollen mycket vanliga typerna av föremål endast undantagsvis skulle komma under den regeltillämpning som styrs av bilagorna. Detta medför, att Sverige inte skulle ha någon möjlighet att med stöd av EU-direktivet återfå åtskilliga kategorier av kulturföremål som olagligt förts ut ur landet.

Enligt artikel 30 i EG-fördraget föreligger inte något hinder mot sådana förbud mot eller restriktioner för bl.a. export som grundas på hänsyn till intresse att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde. I ingressen till direktivet om återlämnande av kulturföremål anges, att medlemsstaterna även efter 1992, med de begränsningar som anges i artikel 30, skall ha rätt att definiera sina nationella skatter och att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda dem inom detta område utan inre gränser. Utredning anser, att sådana kulturföremål för vilka utförseltillstånd krävs enligt kulturminneslagen är att likställa med nationella skatter enligt artikel 30 i EG-fördraget. Syftet kan inte nås på något annat, mindre ingripande sätt. Detta motiverar att kravet på tillstånd till utförsel behålls och att den aktuella varugruppen fortfarande kan bli föremål för kontroll vid den inre gränsen.

EG-domstolen kan emellertid komma att pröva, om restriktionerna är motiverade för ett föremål vars karaktär av nationalskatt ifrågasätts. Det kan inte uteslutas, att domstolen vid den propor-

tionalitetsbedömning som då görs kan komma att underkänna att ett föremål som skyddas av kulturminneslagen är att likställa med en nationalskatt enligt artikel 30 i EG-fördraget.

8.2.9 Hundar och katter

I avvaktan på gemenskapsregler fick Sverige vid medlemskapsförhandlingarna möjlighet att under vissa villkor tillämpa strängare regler för att skydda landet mot rabies, i avvaktan på gemenskapsreglering av införsel av sällskapsdjur.

År 2003 antogs gemenskapsregler för icke-kommersiella förflyttningar av sällskapsdjur inom EU och till EU från tredje land, genom rådets förordning (EG) nr 998/2003 om djurhälsovillkor, som skall tillämpas vid transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte och om ändring av rådets direktiv 92/65/EEG.

Enligt förordningen skall hundar, katter och även illrar vid transporter mellan medlemsstaterna och från de tredje länder som listas i avsnitt 2, del B i bilaga 2, vara identifierbara antingen genom att ha en klart läslig tatuering eller vara utrustade med ett elektroniskt identifieringssystem, en transponder. Hunden, katten eller illern skall därtill åtföljas av ett pass, som bl.a. visar att djuret har giltig vaccination mot rabies i enlighet med förordningens bestämmelser. För införsel av hundar och katter till Sverige, Irland, Storbritannien och Malta gäller enligt förordningen under en övergångstid om fem år, räknat från 2003, dessutom krav på blodprov för kontroll av rabiesvaccinationens effekt. Under övergångstiden får dessa fyra länder samt Finland även upprätthålla krav på avmaskning mot dvärgbandmask. Storbritannien, Irland och Malta får upprätthålla krav på behandling mot fästingar. Sveriges särkrav finns preciserade i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS M2005:34) om införsel av sällskapsdjur. Rådets förordning (EG) nr 998/2003 omfattar även illrar, som hålls som sällskapsdjur.

I ovan nämnda EG-förordningen har en bedömning gjorts av risken för införsel av rabies med sällskapsdjur från övriga tredje länder. De länder, vars djur bedömts utgöra lägre risk, finns listade i del C i bilaga 2. Sverige har samma krav för import från dessa länder som för införsel från EU-medlemsstater. Vid import från icke-listade tredje länder får Sverige tills vidare ställa krav på karantänering av hund, katt och iller (se SJVFS 2005:34). Av rådets direktiv 92/65/EEG av den 13 juli 1992 om fastställande av djurhälsokrav i

handeln inom och importen till gemenskapen av djur, sperma, ägg (ova) och embryon, som inte faller under de krav som fastställs i de specifika gemenskapsregler som avses i bilaga A.I till direktiv 90/425/EEG, artikel 10, framgår bl.a. följande. Hundar och katter, som är avsedda för kommersiella ändamål, skall vid transport mellan olika medlemsstater på samma sätt som vad gäller för sällskapsdjur vara försedda med pass, där det framgår att djuret är vaccinerat mot rabies, avmaskat samt att blodprov visar tillfredsställande skydd mot rabies.

Tullverket har att övervaka att införseln sker i enlighet med ovan nämnda direktiv och EG-förordning (10 § förordning (1994:1830) om införsel av levande djur).

Den införselreglering, som åsyftades när Sverige vid tiden för medlemskapsförhandlingarna fick möjlighet att tillämpa strängare regler för att skydda landet mot rabies, har således trätt i kraft. Av nämnda förordning framgår emellertid, att specialbestämmelser, som nämnts ovan, gäller för införsel av hundar, katter och illrar till bl.a. Sverige fram till 2008. Utredningen gör här den bedömningen, att även om området i sig nu får anses vara harmoniserat, ställer den aktuella EG-förordningen i vart fall till 2008 krav på att viss kontroll skall ske vid inre gräns. Även för hundar och katter, som är avsedda för kommersiellt bruk, gäller enligt ovan nämnda direktiv att dessa skall vara märkta med transponder och försedda med pass. Bakgrunden till denna kontroll är intresset av att skydda Sverige från rabies och dvärgbandmask. Även hundar och katter, som är avsedda för kommersiella ändamål, skall således omfattas av lagen.

Vad beträffar hundar och katter menar utredningen att bestämmelserna i förordning (EG) nr 998/2003 medger utrymme för att samtliga djur kontrolleras.

8.2.10 Spritdrycker, vin och starköl samt teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat

Av 4 kap. 2 § alkohollagen framgår, att endast den som är berättigad att bedriva partihandel med spritdrycker, vin eller starköl får föra in sådana varor till landet i kommersiellt syfte. Av bestämmelsen framgår även, att spritdrycker, vin och starköl får föras in i landet av resande som har fyllt 20 år eller 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 dennes familjs personliga bruk.

Enligt cirkulationsdirektivet får privatpersoner fritt till hemlandet medföra bl.a. alkoholhaltiga drycker och tobak som är avsedda för personligt bruk.

Vid inregränslagens tillkomst konstaterade regeringen att avsikten med att Tullverkets kontrollbefogenhet skulle omfatta nämnda varor var dels att förhindra att den som är under 20 år för in alkoholdrycker i Sverige, dels att så långt som möjligt begränsa den omfattande illegala, kommersiella införseln av alkoholvaror över inre gräns. Vidare hänvisade regeringen bl.a. till att målet för den svenska alkoholpolitiken var att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala, alltför höga, alkoholkonsumtionen samt att en ökad tillgänglighet av alkohol medförde en ökad konsumtion. Sammanfattningsvis ansåg regeringen att det hinder i den fria rörligheten som en gränskontroll av alkohol medförde kunde motiveras av samhällets intresse av att skydda människors liv och hälsa och att bestämmelsen som nu finns i artikel 30 därför var tillämplig (prop. 1995/96:166 s. 49 f).

I dag gäller samma regler för införsel av alkohol i Sverige som i övriga medlemsstater, dvs. att de alkoholdrycker och tobaksvaror som en enskild person förvärvat i en annan medlemsstat för sin eller sin familjs personliga bruk inte skall påföras punktskatt i Sverige. Var gränsen för personligt bruk går skall bedömas från fall till fall. Ytterst är det frågan om att bedöma, om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att varorna skall anses vara avsedda för personligt bruk eller för annat ändamål (prop. 2003/04:1 s. 224).

Problemen med smuggling av alkohol har ändrat karaktär i Sverige. Tidigare gjorde Tullverket beslag av stora partier alkohol, som togs in i landet med t.ex. långtradare. I och med att bestämmelserna för hur mycket alkohol som en privatperson får ta med sig in i Sverige från annat EU-land ändrades radikalt den 1 januari 2004, har sättet för smuggling också ändrats. Numera sker smugglingen av alkohol vanligen genom att samma person vid upprepade tillfällen för in stora mängder alkohol, som sett för varje tillfälle i sig ryms inom ramen för personligt bruk, den s.k. myrtrafiken. Alkoholen samlas därefter upp i lager och säljs till restauranger och privatpersoner av personer som varken innehar tillstånd till detta eller betalar skatt. Man kan befara att stora delar av denna alkohol säljs till ungdomar, som inte får handla alkohol på Systembolaget.

Även kontroll av denna typ av trafik bör få ske enligt inregränslagen.

En annan form av införsel av alkohol har även kommit till genom möjligheten att inhandla alkoholhaltiga drycker via internet. Det är några transportörer/speditörer som för in dessa alkoholhaltiga drycker vilka köpts i utlandet via internet och sedan transporteras till beställaren i Sverige. Ett ärende har hänskjutits till EG-domstolen, i vilket frågan ställts huruvida den svenska alkohollagen är i överensstämmelse med EG-rätten i visst avseende. Alkohollagen medger nämligen, inte att en privatperson köper alkoholhaltiga drycker för privat konsumtion utomlands och sedan låter föra in dessa via t.ex. ett speditörsföretag. I ett sådant fall är det fråga om smuggling. Fråga har uppkommit om detta är i överensstämmelse med bestämmelserna i cirkulationsdirektivet.

Alkoholmissbruket i Sverige är ett socialt problem. Utredningen anser, att det är nödvändigt att Tullverket även i fortsättningen har möjlighet att på låg indikation kontrollera transporter av alkohol. Utredningen menar därför, att den bedömning som regeringen gjorde i samband med inregränslagens tillkomst fortfarande är riktig. Regeringen ansåg då sammanfattningsvis att alkoholmissbruket i Sverige, särskilt risken för att ungdomar får tillgång till smuggelsprit, medför 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 och att artikel 30 därmed är tillämplig. Utredningen anser, att samma skäl motiverar restriktionerna beträffande införsel av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat samt kontrollen därav. Syftet kan inte nås på något annat, mindre ingripande sätt.

8.2.11 Nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän och fisk

Bestämmelser om införsel av djur, djurprodukter, sjukdomsalstrande organismer och material som används vid hantering av djur finns i förordningen om införsel av levande djur m.m. Syftet med förordningen är bl.a. att förebygga att smittsamma eller ärftliga djursjukdomar kommer in i landet och får ytterligare spridning. Bestämmelser beträffande utförsel av djur finns i förordning om utförsel av levande djur m.m. Även enligt denna förordning får Jordbruksverket meddela föreskrifter om de villkor, som skall vara uppfyllda vid utförsel av djur och produkter av djur.

Den veterinära kontrollen vid de inre gränserna har inom EU ersatts av kontroller i ursprungsbesättningen på avsändningsorten. Detta följer av rådets direktiv 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. Stickprovskontroller får göras på destinationsplatsen och, vid stark misstanke om felaktigheter, även under transporten. Vid förflyttning mellan medlemsstaterna av djur (gäller inte sällskapsdjur som inte är avsedda för handel) och vissa djurprodukter (bl.a. sperma, ägg och embryon) skall ett hälsointyg, utfärdat av en officiell veterinär, följa med sändningen. Intyget skall bl.a. visa, att djuren är friska och inte härrör från en besättning eller en region som spärrats av på grund av smittsamma djursjukdomar. Alla sådana hälsointyg för handel inom EU skall registreras i datakommunikationsnätverk, kallat TRACES (som ersatt det tidigare ANIMO-systemet).

En viktig förutsättning för kontrollsystemet är, att djuren är enhetligt identitetsmärkta (se vidare prop. 1994/95:19, s. 320 f).

Det finns ett antal rättsakter inom EU som anger vilka krav, t.ex. på provtagning för att visa frihet från vissa smittämnen, som medlemsstaterna får ställa vid införsel av nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfä och fisk från ett tredje land eller från en annan medlemsstat (direktiv 64/432/EEG – nötkreatur och svin; direktiv 91/68/EEG – får och getter; direktiv 90/539/EEG – fjäderfä; direktiv 91/67/EEG – fisk; samt direktiv 92/65/EEG – övriga djurslag).

Vid medlemskapsförhandlingarna ansökte Sverige om tilläggs-garantier för ett 20-tal allvarliga djursjukdomar, vilka antingen inte fanns i Sverige, eller för vilka vi hade kontrollprogram (se vidare prop. 1994/95:19 s. 321 och bilaga 9, s. 119). Enligt anslutningsfördraget skulle kommissionen snabbt ta ställning till Sveriges begäran om tilläggs-garantier. I avvaktan på beslut fick Sverige i högst ett år från anslutningsdagen fortsätta att tillämpa nationella bestämmelser för införsel beträffande de aktuella sjukdomarna i fråga. Denna period kunde emellertid förlängas, om det skulle behövas (prop. 1994/95:19, bilaga 9, s. 119).

Kommissionen har beviljat Sverige tilläggs-garantier för vissa sjukdomar, vilka angivits i avsnitt 3.2.2. Ett antal utestående ansökningar finns emellertid kvar. Med hänsyn till att kommissionen inte prövade alla Sveriges ansökningar under det första medlemskapsåret har Sverige begärt, att ansökningstiden skall förlängas.

Kommissionen har emellertid inte fattat något sådant beslut. Rättsläget är således osäkert. Det finns domslut från svenska domstolar, som anger att Jordbruksverkets föreskrifter på detta område inte är förenliga med EG-rätten (Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1767-1999 och Regeringsrättens underrättelse, mål nr 4324). Det finns även domslut som talar för det motsatta (Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1860-04).

Genom en ändring i direktiv 64/432/EEG har förutsättningarna för beviljande av tilläggsgarantier för djurslagen nötkreatur och svin ändrats. Den aktuella ändringen innebär, att tilläggsgarantier endast får sökas för fyra sjukdomar hos dessa djurslag. Dessa är Auzjeskies sjukdom (AD), transmissible gastroenteritis (TGE) och brucella suis hos svin, samt infektiös bovin rhinotracheit hos nötkreatur. Detta torde vara en anledning till att kommissionen inte prövat vissa av ansökningarna om tilläggsgarantier.

Av det sagda framgår att området till stor del är harmoniserat, varför grund, att illämpliga undantagen i artikel 30 i EG-fördraget inte föreligger. Undantagen kan enligt utredningens mening endast tillämpas beträffande de sjukdomar, för vilka Sverige har meddelats tilläggsgarantier. I de fallen är således införselrestriktioner möjliga. Detta innebär dock inte att gränskontroller kan användas, eftersom det finns ett system med kompensatoriska åtgärder som på ett fullgott sätt kan tillgodose kontrollbehovet. Dessa kompensatoriska åtgärder består närmast i det förfarande med kontroller i ursprungsbesättningen, vilket inom EU redan i stor utsträckning ersatt kontrollerna vid de inre gränserna. Vidare finns datakommunikationsnätverket TRACES, genom vilket kontroll kan ske av att de åtgärder som tilläggsgarantierna ger rätt till blir vidtagna.

8.2.12 Reptiler

Vid medlemskapsförhandlingarna fick Sverige rätt att behålla sina nationella bestämmelser om villkor för införsel av ormar och andra reptiler i avvaktan på att EG skulle reglera området (prop. 1994/95:19 s. 322, och samma prop. bilaga 10, s. 199). Vid tiden för Sveriges inträde i EU gällde enligt de nationella reglerna, att tillstånd krävdes för införseln, att en artbestämning gjordes och att kontroll skedde vid den inre gränsen.

År 2003 antogs, som nämnts ovan, gemenskapsregler för ickekommersiella förflyttningar av sällskapsdjur inom EU och till EU

från tredje land, genom rådets förordning (EG) nr 998/2003 av den 26 maj 2003 om djurhälsovillkor, som skall tillämpas vid transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte. I denna förordning, som alltså även avser reptiler, anges särskilt att lagstiftning som inte berör smittskydd, såsom CITES- och artskyddslagstiftning, inte påverkas. Enligt EG-förordningen får icke-kommersiella förflyttningar av reptiler ske utan att några särskilda djurhälsovillkor behöver vara uppfyllda.

Sverige fick vid inträdet i EU tillstånd att behålla nationella bestämmelser i avvaktan på att området skulle harmoniseras. Genom förordningen (EG) nr 998/2003 är området numera harmoniserat, vad gäller införsel av reptiler som sällskapsdjur. För det fall att reptiler förflyttas av andra ändamål – t.ex. handel med djurparksdjur – gäller inte förordningen. Andra harmoniserande bestämmelser inom EU, avseende kommersiell handel med reptiler, finns inte. Området är således inte fullt ut harmoniserat. Sverige har därmed fortfarande rätt att behålla införselrestriktioner beträffande reptiler, så länge dessa inte står i strid med den ovan nämnda EG-förordningen. Utredningen anser därför att reptiler som fraktas för kommersiella ändamål även i fortsättningen skall omfattas av inregränslagen. Utredningen kan inte se, att kontrollsyftet kan nås på något annat, mindre ingripande sätt.

8.2.13 Andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det bl.a. finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer

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. Detta framgår av artikel 5.1 a) andra stycket. Sådana kontroller får göras, om den behöriga myndigheten i den medlemsstat som är transit- eller mottagarland har information som gör att överträdelser av bestämmelserna kan misstänkas. Sådan överträdelse kan bestå i att djuren bär på en smittsam sjukdom eller att djuret på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk (prop. 1995/96:166 s. 52). Bestämmelser om sådana kontroller finns i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur. I 9 § nämnda förordning anges, att vid införsel från land inom EU av djur och

produkter av djur får en transport stoppas under färd till destinationsorten om

1. det finns särskild anledning att misstänka förekomst av smittsam sjukdom,
2. det finns anledning att misstänka att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur,
3. medföljande dokument är ofullständiga, felaktiga eller saknas helt,
4. de villkor som gäller för införsel till landet inte är uppfyllda.

Utrymme för det nu nämnda undantaget från varors fria rörlighet finns i ovan nämnda direktiv. Utredningen anser, att detta undantag skall vara kvar då det är befogat för att skydda Sverige mot smittsamma sjukdomar. Denna kontroll ryms även under artikel 30 i EG-fördraget och intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv. Enligt utredningens mening är den nuvarande formuleringen av punkten emellertid svårläslig och lätt att missförstå. Enligt förslaget skall punkten i stället ange att en tjänsteman vid Tullverket får anmana någon att stanna vid inre gräns eller inom det gränsnära området, om denne för med sig djur eller produkter av djur och det finns anledning att misstänka att de villkor som gäller för införseln eller utförseln inte är uppfyllda. Betydelsen av punkten skall emellertid även enligt förslaget vara den samma som den som i dag gäller. Här skall påpekas, att denna punkt således är ett undantag från den selektiva kontroll som annars skall göras. I detta fall fordras således att det föreligger anledning att misstänka att erforderliga villkor för införseln inte är uppfyllda. Utredningen anser inte att denna kontroll kan fullgöras på något annat, mindre ingripande sätt.

8.2.14 Barnpornografi enligt lagen om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi

Eftersom innehav av barnpornografi kriminaliserades, ansåg man det konsekvent att förbjuda även införsel av sådant material. En av anledningarna till detta var, att huvuddelen av de barnpornografiska alster som har tagits i beslag i Sverige i samband med utredningar om barnpornografibrott ursprungligen var framställda utomlands. Även utförsel av barnpornografi kriminaliserades. Angående varors

fria rörlighet på den inre marknaden anfördes i huvudsak följande i förarbetena till lagändringen (prop. 1997/98:43 s. 101). Förbudet mot införsel och utförsel av barnpornografi bör gälla även med avseende på Sveriges gräns till andra EU-länder. I EG-fördragets artikel 30 och 34 (nuvarande 28 och 29) anges, att kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan är förbjudna mellan medlemsstaterna om inte annat föreskrivs i fördraget. Bestämmelserna är emellertid inte undantagslösa. Enligt artikel 36 (nuvarande 30) gäller nämligen inte dessa bestämmelser, förbud eller restriktioner för import, export eller transitering, som grundas på hänsyn till bl.a. allmän moral och intresset av att skydda människors hälsa. I förarbetena konstaterades, att något EG-rättsligt hinder mot detta inte förelåg, och hänvisades i samband med detta till följande mål från EG-domstolen.

I mål *Conegate mot Customs & Excise Commissioners*² ansåg EG-domstolen beträffande pornografi, att artikel 30 kunde åberopas endast i den utsträckning som landets nationella lagstiftning också förbjöd produktion och försäljning av liknande produkter. Målet handlade om ett företag, som importerat sexdockor från Tyskland till Storbritannien. Sexdockorna upptäcktes vid en tullinspektion, beslagtogs och förverkades. EG-domstolen anmärkte, att det var upp till varje medlemsland att avgöra vad som krävdes för att upprätthålla allmän moral inom sitt territorium, men att det var otillåten diskriminering att förbjuda import av varor som lagligen kunde produceras och omsättas i landet i fråga. I Storbritannien fanns vid denna tid inte några heltäckande förbud mot sådan handel med dylika varor, även om vissa begränsningar fanns. *Congate* hade därför drabbats av hårdare konsekvenser än inhemska producenter. Domstolen fann således, att det förelåg ett brott mot artikel 28, dvs. att en kvantitativ importrestriktion förelåg.

Utredningen anser, att in- och utförselrestriktioner beträffande dessa varor, som även är förbjudna i Sverige, kan motiveras av artikel 30 i EG-fördraget och då med grund i hänsyn till allmän moral samt skydda av människors hälsa. Detta motiverar även att sådana varor får kontrolleras vid inre gräns. Utredningen kan inte se, att denna kontroll skulle kunna företas på något annat, mindre ingripande sätt.

² Mål 121/85 *Conegate mot Customs & Excise Commissioners*

8.2.15 Varor som avses i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor

I lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor finns bestämmelser beträffande varor, som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan. Varor, vilka är förbjudna enligt lagen, får inte införas till landet, överlåtas, framställas, förvärvas i överlåtelssyfte, bjudas ut till försäljning, eller innehas. Nämnda bestämmelse gäller inte i de fall, där Läkemedelsverket för ett särskilt fall har meddelat tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål eller föreskrivit att sådant tillstånd inte krävs.

Anledningen till att lagstiftningen kom till var, att flera dödsfall inträffat orsakade av varor vilka tidigare var oreglerade. Tanken var att åstadkomma ett effektivare kontrollförfarande mot nya droger.

Marknaden för olika typer av droger kompletteras hela tiden med nya varor. Att utreda ett ämne för att klassificera detta som hälsofarlig vara kan göras något mindre grundligt än för en klassificering som narkotika. Vid flera tillfällen har det därför hänt, att ett ämne först klassificerats som hälsofarligt och senare efter ytterligare utredning omklassificerats som narkotika.

Utredningens uppfattning, är att införselrestriktionerna för hälsofarliga varor kan motiveras av bestämmelsen om undantag från den fria rörligheten för varor i artikel 30, hänsyn till människors hälsa och liv. Detta motiverar även att nämnda varor är föremål för kontroll vid den inre gränsen. Utredningen kan inte se, att detta syfte kan nås på något mindre ingripande sätt.

8.2.16 Tobaksvaror vid kontroll av åldersgräns

Enligt 13 § i tobakslagen får tobaksvara föras in i landet endast av den, som fyllt 18 år. Utredningen finner att även det hinder i den fria rörligheten som en kontroll kan innebära i detta fall är motiverat av samhällets intresse av att skydda människors liv och hälsa.

8.2.17 Varor som skall beskattas enligt lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror

Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern har i anslutningsfördragen med EU fått övergångsperioder för att uppfylla gemenskapens minimipunktskatt på cigaretter. Tjeckien har dessutom fått en övergångsperiod för att uppfylla minimipunktskatten på övriga tobaksprodukter. Estland har fått en övergångsperiod för att uppfylla minimipunktskatten på röktobak. Under den tid som undantagen gäller får övriga medlemsstater behålla samma kvantitativa begränsningar för privat införsel utan ytterligare uttag av punktskatt. Medlemsstaterna, som utnyttjar denna möjlighet, får enligt det medgivna undantaget genomföra nödvändiga kontroller, förutsatt att dessa inte påverkar en väl fungerande inre marknad (prop. 2003/04:117 s. 17).

Sverige har utnyttjat denna möjlighet genom införande av lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror.

Vad gäller nämnda varor, finns ett av EU uttryckligt medgivet undantag från den fria rörligheten för varor. Även tillåtligheten av kontroll vid inre gränser är uttryckligen medgiven. Utredningen anser, att även dessa varor bör omfattas av Tullverkets kontroll vid de inre gränserna, så länge som nämnda länders undantag gäller. Syftet med denna kontroll kan inte nås på något annat, mindre ingripande sätt.

8.3 Bör lagen även omfatta andra varor

Utredningens förslag: Snus som omfattas av utförselförbud enligt förordningen om förbud mot export av snus, bör omfattas av lagen. Utredningen föreslår även att ordet "export" byts ut mot "utförsel" i den nämnda förordningen. Även illrar bör omfattas av bestämmelserna i lagen om varukontroll vid inre gräns.

Utredningens bedömning: Utredningen anser inte att grund föreligger för att explosiva ämnen, strålkällor eller CITES-djur och växter skall omfattas av lagen om kontroll av varor vid inre gräns.

Nedan tar utredningen ställning till frågan huruvida även andra varor, än de som angetts i avsitt 8.2 bör kontrolleras vid inre gräns (avsnitten 8.3.1–8.3.5).

8.3.1 Snus

I artikel 8a i direktiv 89/622/EEG av den 13 november 1989 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om märkning av tobaksvaror, såsom det ändrats genom direktiv 92/41/EEG, föreskrevs att medlemsstaterna skall utfärda förbud mot att tobak för användning i munnen släpps ut på marknaden. Detta förbud tas också upp i artikel 8 i direktiv 2001/37/EG, som sedan den 18 juli 2001 upphäver och ersätter ovan nämnda direktiv. I nämnda artikel återfinns nu förbudet och det nämns vidare att förbudet inte skall påverka tillämpningen av bestämmelserna i artikel 151 i Anslutningsakten för Österrike, Finland och Sverige. Enligt artikel 151 och bilaga XV i anslutningsfördraget gäller förbudet i artikel 8 inte i Sverige. I anslutningsfördraget föreskrivs också att Sverige skall vidta nödvändiga åtgärder för att se till att snus inte släpps ut på marknaden.

Det finns således EU-bestämmelser, som begränsar den fria rörligheten av snus. I EG-domstolens förhandsavgörande i mål Arnold André³ konstaterade domstolen, att förbudet mot saluföring av tobaksvaror för användning i munnen i artikel 8 i direktiv 2001/37/EG utgör en sådan restriktion som avses i artikel 28 i EG-fördraget. Emellertid ansåg domstolen, att förbudet var motiverat enligt artikel 30 i EG-fördraget med hänsyn till skyddet av människors hälsa.

Med anledning av åtagandet i anslutningsfördraget har förordningen (1994:1266) om förbud mot export av snus (snusförordningen) utfärdats. Med export avses här utförsel till ett annat EU-land. I förordningen anges, att varor för användning i munnen, helt eller delvis framställda av tobak, med undantag för sådana varor som är avsedda att rökas eller tuggas, inte får exporteras till en medlemsstat i Europeiska unionen, som utfärdat förbud mot att varorna släpps ut på marknaden. Förbudet gäller inte varor, som resande för med sig och som är avsedda för deras personliga bruk eller som gåva för personligt bruk.

Otillåten utförsel av snus omfattas sedan den 1 januari 2001 av straffbestämmelsen i 3 § tredje stycket 1 smugglingslagen.

Av ovan nämnda direktiv och undantag i anslutningsfördraget framgår, att Sverige har erhållit ett permanent undantag från förbudet mot snus samt att Sverige åtagit sig att vidta nödvändiga åtgärder för att se till att snus inte släpps ut på marknaden i de medlems-

³ Mål C-434/02 Begäran om förhandsavgörande, Arnold André

starter, där direktivet tillämpas fullt ut. För att Sverige helt skall ha uppfyllt sitt åtagande, torde en bestämmelse, som ger Tullverket kontrollbefogenheter vid inre gräns vad avser utförsel av snus erfordras. Avsaknaden av en sådan kontrollbefogenhet medför, att det kan ifrågasättas om Sverige har uppfyllt sitt åtagande att vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att snus inte släpps ut på marknaden i de EU-länder som omfattas av förbudet. Utredningen anser därför att även snus skall omfattas av inregränslagen. Som nämns ovan, omfattar förbudet i snusförordningen inte utförsel av snus för privat bruk. Det som inregränslagen skall omfatta enligt utredningens förslag är således kommersiell utförsel av snus.

8.3.2 Illrar

Rådets förordning (EG) nr 998/2003 av den 26 maj 2003 om djurhälsovillkor, som skall tillämpas vid transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte och om ändring av rådets direktiv 92/65/EEG, omfattar även illrar. Illrar har blivit ett allt vanligare sällskapsdjur.

För iller gäller på samma sätt som för hundar och katter, att de vid transporter mellan medlemsstater skall vara möjliga att identifiera genom tatuering eller transponder samt att de skall åtföljas av ett pass som är utfärdat av en av den behöriga myndigheten förordnad veterinär och som visar giltig vaccination mot rabies. Illrar omfattas numera av artikel 10.2 och 10.3 i direktiv 92/65/EEG. Av nämnda artiklar framgår att illrar för att få förekomma i handeln skall uppfylla kraven i artiklarna 5 och 16 i förordning 998/2003, vilket bl.a. innebär att de skall vara möjliga att identifiera och ha pass.

Utredningen anser, att även iller bör omfattas av inregränslagen då krav på pass gäller för dessa djur vid förflyttningar mellan medlemsstaterna, både i egenskap av sällskapsdjur och för djur som fraktas av kommersiella ändamål. Illrar bör nämnas i lagen under samma punkt som hundar och katter.

8.3.3 Explosiva varor

Sprängämnesinspektionen (SÄI) har år 2000 inkommit till Försvarsdepartementet med ett yttrande, som bl.a. innehåller en framställan om att inregränslagen även skall omfatta kontroll av explosiva varor. Detta ärende har överlämnats till Finansdepartementet. Räddningsverket har numera övertagit SÄI:s uppgifter.

Av lag (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor framgår, att tillstånd krävs för att hantera eller importera explosiva varor. Vidare gäller, att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får om det behövs från brand- eller explosionssynpunkt meddela föreskrifter om att annat särskilt krav skall gälla för hantering eller import av brandfarliga eller explosiva varor. Frågor om tillstånd, när det gäller import av explosiva varor, skall prövas av Statens räddningsverk, vilket framgår av förordning (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Av nämnda förordning framgår även att med explosiva varor förstås varor som består av eller innehåller explosivämnen. Med explosivämnen avses fasta eller flytande ämnen eller blandningar av sådana ämnen som kan bringas till snabb kemisk reaktion, varvid energi frigörs i form av tryckvolymarbete eller värme. Med fyrverkeripjäser avses explosiva varor som innehåller pyrotekniska ämnen, avger ljus- eller ljudeffekter och är avsedda för nöjesändamål. Vissa explosiva varor utgör krigsmateriel. Bestämmelser angående dessa finns i förordningen om krigsmateriel. För att en explosiv vara skall få hanteras eller importeras krävs, att den är godkänd av Statens räddningsverk eller har gått igenom någon annan form av bedömning av överensstämmelse som skall godtas enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet).

Rådets direktiv 93/15/EEG av den 5 april 1993 om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk (s.k. explosivvarudirektivet) innehåller bestämmelser, vilka syftar till att harmonisera medlemsländernas lagstiftningar om utsläppande på marknaden av explosiva varor. Detta i syfte att fri rörlighet skall gälla för nämnda varor. I artiklarna 9 och 10 finns bestämmelser om övervakning av överföring av explosiva varor inom EU. Av artiklarna framgår, att kontrollerna inte får ha formen av gränskontroll utan skall utföras som rutinkontroller på ett icke-diskriminerande sätt. I fall av allvarliga hot mot eller angrepp på den allmänna säkerheten till följd av olagligt innehav eller bruk av explosiva varor, som omfattas av direkti-

vet, får en medlemsstat enligt artikel 11 vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga detta olagliga innehav eller bruk.

Bestämmelserna beträffande explosiva varor för civilt bruk är således harmoniserade inom EU genom ovan nämnda direktiv.

Här ska även nämnas att den 21 juni 1998 trädde en FN-konvention om märkning av plastiska sprängämnen i detekteringssyfte i kraft. I oktober 2005 hade 120 stater anslutit sig, däribland 21 av EU:s medlemsstater. Nämnda konvention har kommit till mot bakgrund av sprängningen av ett amerikanskt passagerarplan över den skotska staden Lockerbie 1988. Konventionen innebär i huvudsak, att plastiska sprängämnen skall vara märkta med spårämnen så att de går att upptäcka vid en kontroll och så att tillverkaren kan spåras. Omärkta sprängämnen skall förstöras inom viss övergångstid. I artikel III punkt 1 i nämnda konvention åtar sig konventionsstaterna att vidta nödvändiga och effektiva åtgärder för att förbjuda och hindra förflyttning av omärkta sprängämnen till eller från dess terrorism.

Utredningens uppfattning är emellertid, att det inte av detta följer att kontrollerna skall ske vid inre gräns. Detta mot bakgrund av de bestämmelser som finns i det ovan nämnda explosivvarudirektivet. Den situation som nämns i artikel 11, i vilken undantag från förbudet mot kontroller vid inre gräns kan göras, avser enligt utredningens uppfattning hot som varar under en viss begränsad tid. Utredningen anser inte, att det är förenligt med direktivet att permanent företa varukontroller vid inre gräns av denna typ av explosiver. Däremot kan det uppkomma situationer, när det kan finnas skäl att besluta om tillfälligt förstärkta kontroller avseende sådana varor, se vidare avsnitt 11.5.

Explosivvarudirektivet omfattar inte pyrotekniska artiklar. Beträffande dessa produkter pågår för närvarande arbete med att inom EU harmonisera bestämmelserna. Kommissionen har lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar (KOM(2005) 457 slutlig). Det som återstår är explosiva varor för militärt bruk. Som nämnts ovan i avsnitt 3.3.2, pågår för närvarande översyn av krigsmateriel-lagstiftningen. Enligt förslag i ett betänkande (SOU 2005:9) skall tillståndskrav införas avseende införsel av krigsmateriel. För det fall att detta förslag antas, kommer de explosiva varor vilka utgör krigsmateriel att vid införsel omfattas av lagen om kontroll av varor vid inre gräns.

8.3.4 Strålkällor

Regeringen har den 27 november 2003 gett Krisberedskapsmyndigheten i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utarbeta ett planeringsunderlag. I planeringsinriktning för 2005 anges vad gäller spridning av farliga ämnen, att verksamheten skall bedrivas så att riskerna för och konsekvenserna av spridning av farliga ämnen och allvarlig smitta begränsas och att samhällets grundläggande behov av förebyggande verksamhet och förmåga att hantera inträffade händelser vid svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid ett väpnat angrepp tillgodoses. Som en punkt för att uppnå detta mål anges, att indikera och detektera kemiska, radiologiska och nukleära substanser i samband med gränskontroll och att denna förmåga bör förstärkas⁴.

I planeringsunderlaget anges beträffande Tullverket följande. I Planeringsinriktning för samhällets krisberedskap 2005 anges, att förmågan att indikera och detektera kemiska, radiologiska och nukleära substanser i samband med gränskontroll bör stärkas. Tullverket planerar därför särskild NBC-utbildning av vissa personal-kategorier samt viss övningsverksamhet. Under 2005 förstärks Tullverket med tre stycken mobila N-detektorer, som köps in av Tullverket och Statens strålskyddsinstitut. Detektorerna placeras hos Tullverket. Tullverkets beredskapsverksamhet överensstämmer väl med Krisberedskapsmyndighetens planeringsinriktning. Krisberedskapsmyndigheten föreslår därför, att Tullverket tilldelas 4,2 mnkr. Minskningen av anspråket beror på att inköpet av autoinjektorer har försenats till 2006⁵.

Tullverket har i samarbetet med Statens Strålskyddsinstitut (SSI) och Krisberedskapsmyndigheten bedrivit projektet "Mobil N-detektor". Statens Räddningsverk har deltagit i projektet, eftersom utrustning för indikering av kemiska stridsmedel har tillkommit. Tullverket har även anskaffat tre fordon, vilka är utrustade med indikeringsapparat, s.k. indikeringsfordon. Dessa har en mobil gammaspektrometer och neutrontektor samt indikeringsinstrument för kemiska stridsmedel och toxiska industriutsläpp. Den nu nämnda apparaturen är monterad i fordonen. Utöver dessa finns ytterligare instrument för närmare indikering. Utrustningen möjliggör indikering av kärnämnen och radioaktiva ämnen. Vad gäller

⁴ Samhällets krisberedskap 2005, Planeringsinriktning, Krisberedskapsmyndigheten, Planeringsprocessen 2003:7

⁵ Samhällets krisberedskap 2005, Planeringsunderlag, Krisberedskapsmyndigheten, Planeringsprocessen 2004:1

de radioaktiva ämnena, medför utrustningen möjlighet att artbestämma dessa genom gammasppektrometri.

Strålskyddslagen (1988:220) innehåller bestämmelser bl.a. angående krav på tillstånd för införsel av radioaktiva ämnen, material som innehåller radioaktiva ämnen, teknisk anordning som kan och är avsedd att sända ut joniserande strålning, eller utrustning som kan alstra joniserande strålning och för vilka särskilt tillstånd krävs. Syftet med strålskyddslagen är att skydda människor, djur och miljö mot skadlig inverkan av strålning.

Sveriges medlemskap i EG innebar även en anslutning till Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom). Bestämmelserna i kapitlet om hälsoskydd i Euratomfördraget (artiklarna 30–39) tar sikte på strålskyddet. Europeiska unionens ministerråd fastställer grundläggande normer för högst tillåtna doser, exponering och kontamination och de grundläggande principerna för hälsokontroll av arbetstagarna. Varje medlemsstat är skyldig att utfärda bestämmelser, som säkerställer efterlevnaden av de grundläggande normerna. Kommissionen skall underrättas om de nationella bestämmelserna och alla förslag till ändringar, som görs i dem.

Med stöd av bestämmelserna om hälsoskydd i Euratomfördraget har på strålskyddsområdet utarbetats en omfattande sekundärrätt. Den viktigaste sekundärrätten utgörs av rådets direktiv 96/29/Euratom av den 13 maj 1996 om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd av arbetstagarnas och allmänhetens hälsa mot de faror, som uppstår till följd av joniserande strålning, benämnt strålskyddsdirektivet.

Förutom det grundläggande strålskyddsdirektivet finns ett antal andra centrala direktiv och förordningar. I rådets förordning (Euratom) nr 1493/93 av den 8 juni 1993 om transport av radioaktiva ämnen mellan medlemsstater anges i artikel 3, att kontroll i strålskyddssyfte av transporter av strålkällor, andra relevanta strålkällor och radioaktivt avfall mellan medlemsstaterna enligt gemenskapslagstiftning eller nationell lagstiftning skall utföras som en del av de kontrollförfaranden, som på ett icke-diskriminerade sätt tillämpas i hela gemenskapens territorium.

I artikel 1 i nämnda Euratom-förordning anges, att förordningen avser transporter mellan medlemsstaterna av slutna strålkällor och andra relevanta strålkällor, om kvantiteterna och koncentrationerna överstiger de värden som fastställs i artikel 4 a och b i direktiv 80/836/Euratom. Den skall också tillämpas på transport mellan medlemsstaterna av radioaktivt avfall, som omfattas av direktiv

92/3/Euratom. Euratom-förordningens tillämpningsområde vad gäller strålkällor sammanfaller med vad som är tillståndspliktigt enligt strålskyddslagen. Därmed omfattar Euratom-förordningen transporter av de strålkällor, som omfattas av strålskyddslagens tillståndsplikt. Detta medför att kontroller av dessa skall utformas i enlighet med Euratom-förordningens bestämmelser. Utredningen anser därför att kontroller av dessa inte bör ske vid inre gräns utan i stället ske på sätt som anges i artikel 3 i Euratom-förordningen.

8.3.5 CITES-djur och växter

Vid inregränslagens tillkomst ställdes frågan, huruvida lagen även skulle omfatta vilda djur och växter enligt EG:s CITES-förordning (rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem). Regeringen fann emellertid, att det inte vid den tiden gick att uttala sig om huruvida det fanns behov av kontroll av sådana djur och växter vid den inre gränsen (prop. 1995/96:166 s. 54). Utredningen anser, att det i nuläget finns skäl för att ta ställning till frågan.

Bakgrunden till ovan nämnda CITES-förordning är följande. Washingtonkonventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora), även kallad CITES, trädde i kraft den 1 juli 1975. Syftet med konventionen är att skydda utrotningshotade arter av vilda djur och växter genom att kontrollera den internationella handeln med exemplar av dessa arter. Sverige var det femte landet i världen att ratificera den. I dag har ca 150 nationer i världen ratificerat konventionen. Enligt konventionen skall alla deltagare i CITES-samarbetet utse en administrativt ansvarig myndighet samt en vetenskapligt ansvarig myndighet. I Sverige är den administrativa myndigheten Jordbruksverket och den vetenskapliga Naturvårdsverket. Tullverket övervakar, att konventionen följs i samband med gränskontroller. Fram till Sveriges inträde i EU 1995 bevakade Tullverket CITES-frågorna vid all gränskontroll av varor. Efter EU-inträdet görs sådan kontroll endast vid yttre gräns.

EU implementerade CITES-konventionen främst genom att anta rådets förordning (EG) nr 338/97 samt kommissionens förordning (EG) nr 1808/2001 om närmare föreskrifter för tillämp-

ning av den förstnämnda rådets förordning (EG) nr 338/97. Nämnda förordningar, som omfattar mer än själva CITES-förordningen, reglerar såväl EU:s handel med tredje land som handel inom EU med CITES-varor. Nämnda rådsförordning innehåller generella föreskrifter för handel inom EU och föreskrifter för import, export samt re-export. Vidare innehåller rådsförordningen bestämmelser om krav på vissa tillstånd och intyg, som skall finnas för att vissa i bestämmelserna angivna åtgärder skall få vidtas. Rådsförordningen innehåller även bestämmelser, vilka reglerar förflyttning av levande djur inom unionen, samt bestämmelser vilka innebär krav på straffbestämmelser i medlemsländerna. Kommissionens förordning innehåller mer detaljerade bestämmelser samt föreskrifter för utfärdande av olika dokument. Vidare innehåller kommissionens förordning undantagsbestämmelser för bl.a. legal uppfödning i fångenskap och märkning av vissa exemplar av djur. I enlighet med artikel 18 i rådets förordning (EG) nr 1808/2001 har EU etablerat en CITES-kommitté för handel med vilda djur och växter. Denna kommitté består av representanter för medlemsstaternas administrativa myndigheter (dvs. Jordbruksverket vad gäller Sverige). Ordföranden för kommittén är en representant från kommissionen. Kommittén möts ungefär tre gånger om året i Bryssel. Den beslutar om åtgärder ämnade att förbättra tillämpningen av EU:s lagstiftning för handel med vilda djur och växter.

För handeln med tredje land gäller importförbud till EU av vissa arter. Importförbuden gäller oftast under en längre period och publiceras i ändringar till förordningen (EG) nr 349/2003 om förbud mot införsel av vissa arter av vilda djur och växter till gemenskapen. I övrigt kontrolleras handeln till och från EU genom strikta bestämmelser om krav på tillstånd, intyg eller krav på anmälan vid import, export, eller re-export av alla djur eller växtarter, vilka är listade i någon av de fyra bilagorna (A–D) till rådets förordning (EG) nr 338/97. Jordbruksverket prövar i samråd med Naturvårdsverket, huruvida villkoren för det sökta tillståndet är uppfyllda. Vid sin prövning kan nämnda myndigheter ha att ta ställning till bl.a. frågor som huruvida den aktuella handeln är skadlig eller inte för artens överlevnad i det vilda, om exemplaret är lagligt förvärvat och huruvida exemplaret är väl förberett för transporten. De för förflyttningen nödvändiga dokumenten utfärdas bara i de fall förflyttningen uppfyller de villkor, som bestämmelserna innebär. Vidare skall dokumenten visas upp vid tullkontrollen, för att sändningen skall få komma in i eller ut ur EU. Vidare

krävs i de flesta fall även exporttillstånd från det land, från vilket exemplaret skall föras ut. Beträffande exemplar av djurslag, vilka omfattas av CITES-bestämmelserna och som är uppfödda i fångenskap eller artificiellt förökade, gäller mindre strikta bestämmelser. Vidare finns särskilda bestämmelser för transiteringar genom EU. Syftet med dessa bestämmelser är att förenkla utbyten mellan vetenskapliga institutioner.

Beträffande handeln inom EU gäller i huvudsak samma bestämmelser för handel inom ett land som för handeln mellan två olika EU-länder. I princip gäller att djur och växter som är listade på bilagorna B, C och D kan vara föremål för kommersiell handel och fritt förflyttas inom EU. En förutsättning för detta är emellertid att dessa är förvärvade inom EU eller importerade i överensstämmelse med CITES-reglerna, EU:s handelsbestämmelser och övriga nationella bestämmelser, som kan gälla i ett enskilt EU-land.

Beträffande arter som är listade på bilaga A (dvs. de arter vilka betraktas som mest skyddsvärda, exempelvis varg och lodjur) gäller som huvudregel, att dessa inte får vara föremål för kommersiell handel. Förflyttning inom EU av dessa arter för kommersiella ändamål är inte tillåtet. För förflyttning av dessa arter inom EU för andra ändamål gäller särskilda bestämmelser med krav på tillstånd. Ett tillstånd kan även användas som bevis vid en framtida förflyttning för att visa, att exemplaret är anskaffat i överensstämmelse med gällande bestämmelser. För det fall att ett tillstånd för förflyttning är utfärdat för en art, vilken omfattas av bilaga A i CITES-reglerna, innehåller ett sådant tillstånd ofta ett krav på förvaring av exemplaret.

Kontrollsystemet inom EU är således uppbyggt på tillståndskrav och ansvariga myndigheter, dvs. Jordbruksverket och Naturvårdsverket i Sverige, som är kontrollmyndigheter. Utredningen konstaterar att nämnda område är harmoniserat inom EU. Något utrymme för att företa kontroller vid inre gräns finns därför inte.

9 Syfte, ansvar och medverkan vid varukontroll

9.1 Inledningen

I kapitlet kommer utredningen att redogöra för syftet med varukontrollen (avsnitt 9.2). Därefter följer en redogörelse för kontrollansvaret och samverkan mellan de myndigheter som deltar i varukontrollen samt myndigheternas befogenheter vid medverkan m.m. (avsnitt 9.3). Avslutningsvis följer utredningens förslag om Tullverkets befogenhet att lämna uppgifter till Polisen angående omständigheter som framkommer vid en varukontroll (avsnitt 9.4).

9.2 Syftet med varukontrollen

Utredningens förslag: Varukontroll enligt inregränslagen skall även fortsättningsvis vara en administrativ kontroll.

Syftet med varukontrollen skall vara att förhindra, att varor vilka omfattas av lagen förs in i eller ut ur landet i strid med de in- eller utförselrestriktioner vilka gäller för respektive vara. I detta ingår även de restriktioner, som följer av lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror.

Varukontrollen skall utföras så, att den fria rörligheten för varor inte begränsas mer än nödvändigt. De kontroller, som företas, får inte gå utöver vad som är nödvändigt för ändamålet.

Syftet med kontrollerna enligt inregränslagen i dag är att säkerställa, att förbud eller villkor gällande de varor, vilka lagen omfattar efterlevs samt att deklarationsskyldigheten enligt lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror fullgjorts på ett riktigt och fullständigt sätt.

Kontrollen enligt inregränslagen avser således varor. Det är emellertid personer eller transportmedel, som för varorna över gränsen. Detta medför, att kontrollen även om den i slutändan av-

ser varor, t.ex. narkotika, kan inledas med att en viss person känns igen eller selekteras för kontroll med anledning av information från t.ex. underrättelseavdelningen.

Som en jämförelse kan nämnas, att syftet med personkontrollen vid inresa över yttre Schengengräns är att kontrollera den inresandes identitet och att denne uppfyller de krav, som ställs för att få resa in i Sverige och vistas här, dvs. att kontrollera, att utlänningen uppfyller de formella och materiella kraven enligt utlänningslagen för rätt till inresa och vistelse i Sverige. Här avses i huvudsak, att de i utlänningslagen angivna avvisnings- eller utvisningsgrunderna inte föreligger (4 kap. 1–3 §§ utlänningslagen (1989:529)). Kontrollen vid yttre gräns omfattar således även kontroll av att utlänningen inte har begått eller kan förväntas begå brott.

I och med samarbetet i Schengen är den yttre gräns, som gäller för personkontrollen, inte i alla delar samma som den, som gäller för varukontrollen. Vid kontroll av varor är alla gränser till annat EU-land inre gräns i kontrollhänseende. För personkontrollen gäller, att trafiken med de länder som blev EU-medlemmar under 2004 i personkontrollhänseende fortfarande är att betrakta som trafik över yttre gräns. Detta med anledning av att dessa länder än så länge inte fullt ut deltar i Schengensamarbetet. Emellertid är trafiken över gränsen till Norge att betrakta som inre gräns i personkontrollhänseende men inte vid varukontroller, eftersom Norge ju inte är medlem i EU men deltar i Schengensamarbetet. Se vidare kapitel 4.

Utredningens förslag

Varukontroller enligt inregränslagen är – i likhet med kontroller enligt tullagen – tekniskt sett inte kontroller för att utröna, om ett brott har begåtts. Varukontrollerna är i stället administrativa kontroller för att säkerställa, att in- och utförselrestriktioner efterlevs. Med den konstruktion som valts i den nuvarande inregränslagen skall kontrollerna *även* avse, huruvida anmälan enligt lagen gjorts på föreskrivet sätt. Enligt utredningens uppfattning ändrar den omständigheten, att anmälningsskyldigheten tas bort (se vidare avsnitten 10.3 och 10.4), inte i sig det förhållandet att det är fråga om administrativa kontroller. Detsamma gäller det förhållandet, att det finns ett brottsbekämpande inslag i kontrollerna; dessa motive-ras ju till stor del av samhällets intresse av att vissa varor inte kom-

mer in i landet. Detta är dock inte hela sanningen; kontrollerna kan även till stor del anses avse, att varor förs in i eller ut ur landet i enlighet med föreskrivna administrativa förfaranden. Utifrån vad som framkommer vid en sådan kontroll kan en misstanke om brott uppkomma och leda till en brottsutredning. När detta sker, är det emellertid smugglingslagens bestämmelser som blir tillämpliga, och inte inregränslagen.

Lagtexten bör innehålla en ändamålsbestämmelse. Av denna skall framgå, att syftet med varukontrollen vid inre gräns skall vara att förhindra att varor som omfattas av lagen förs in i eller ut ur landet i strid med de in- eller utförselrestriktioner som gäller för respektive vara.

Utredningen föreslår även, att inregränslagen, på samma sätt som tullagen, skall innehålla en generell proportionalitetsbestämmelse som omfattar alla de kontrollåtgärder som kan vidtas med stöd av lagen.

9.3 Kontrollansvaret och samverkan

Utredningens förslag: Tullverket skall, på samma sätt som idag, ha huvudansvaret för varukontrollen.

Kustbevakningen skall medverka i Tullverkets kontrollverksamhet genom att utöva varukontroll till sjöss och kontroll i anslutning till sjötrafiken. Kustbevakningen skall på Tullverkets begäran bistå Tullverket i viss åtgärd för varukontroll.

Polisen skall på Tullverkets begäran medverka i Tullverkets varukontroll genom att på plats, som Tullverket bestämmer, utföra varukontroll. Polisen skall även i övrigt på Tullverkets begäran bistå Tullverket i viss åtgärd för varukontroll. Tullverket har att tillsammans med Rikspolisstyrelsen närmare specificera Polisens medverkan vid varukontroll.

Skyldighet att medverka i varukontroll enligt första och andra stycket föreligger endast, om ett deltagande inte medför allvarliga men för Kustbevakningens och Polisens övriga verksamhet.

Smugglingslagen ändras, genom att åklagaren och Tullverket, när dessa leder en förundersökning beträffande ett smugglingsbrott, skall ha befogenhet att anlita biträde av Kustbevakningen. Åklagaren och Tullverket skall även ha möjlighet att uppdra åt tjänstemän vid Kustbevakningen att vidta en viss åtgärd, som

hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Begreppet samverkan kan ha olika innebörd och omfatta olika typer av samverkan. Samverkan kan ske genom att olika myndigheter arbetar sida vid sida med samma uppgift eller vid en planerad aktion, att man arbetar med olika uppgifter men med samma mål, eller att en myndighet lämnar en annan myndighet bistånd genom att på ett självständigt sätt utföra den myndighetens uppgifter. För att en myndighet skall kunna utföra en annan myndighets uppgifter, krävs stöd i författning. Samverkan kan också bestå i att myndigheter lämnar varandra information av olika slag och på olika sätt, samt att man gemensamt arbetar med underrättelseverksamhet, utbildning eller fortbildning. Samverkan kan också innebära att myndigheterna samordnar sin övervaknings- och kontrollverksamhet på så sätt, att man kompletterar varandra geografiskt genom att undvika att vara på samma plats samtidigt. I det följande förstås med samverkan olika former av samarbete och informationsutbyte myndigheter emellan. Målet för denna samverkan är dels att bedriva effektivt underrättelsearbete i syfte att få underlag för väl riktade selektiva kontroller, dels att företa varukontroller i trafiken över inre gräns.

Tullverket ansvarar för varukontroller vid såväl inre som yttre gräns. Tullverket kan emellertid begära medverkan från Kustbevakningen och Polisen (12 § första stycket inregränslagen och 6 kap. 20 tullagen). Kustbevakningen har ett eget ansvar för varukontroller till sjöss vid yttre gräns (62 § tullförordningen (2000:1306)).

Tullverket har möjlighet att meddela föreskrifter för Polisens och Kustbevakningens medverkan i kontrollverksamheten enligt tullagen, vilket följer av 79 § tullförordningen. För närvarande finns inte några sådana föreskrifter. I stället sker samverkan mellan myndigheterna genom överenskommelser.

Tullverket har sedan en lång tid tillbaka utfört passkontroll för Polisens räkning på många mindre gränspasseringsplatser.

Den 23 april 2001 träffade Tullverket och Rikspolisstyrelsen en överenskommelse om försöksverksamhet på flygplatserna i Visby och Jönköping (Axamo). Enligt överenskommelsen skulle Polisen utföra varukontroller på de båda flygplatserna. I juni 2002 kom Tullverket och Rikspolisstyrelsen överens om att utöka försöksverksamheten till att omfatta även person- och varukontroll i ham-

narna i Norrbottens län samt flygplatsen Kallax i Luleå. I samband med detta träffade också myndigheterna en överenskommelse om att inleda försöksverksamhet vid flygplatsen i Karlstad, avseende person- och varukontroll. Enligt nu nämnda utökningar av försöksverksamheten skulle Polisen utföra både person- och varukontroller på de nämnda orterna.

Den 24 april 2004 beslutade Rikspolisstyrelsen och Tullverket, att, på grundval av en genomförd utvärdering och med hänsyn tagen till Tullverkets förestående omorganisation, att fortsätta verksamheten på permanent basis med delvis ändrat innehåll. Enligt överenskommelsen från 2004 gällde följande. Tullverket skulle utföra såväl person- som varukontroll i hamnen i Stilleryd i Blekinge län. Vid flygplatsen i Karlstad skulle Polismyndigheten i Värmlands län företa både person- och varukontroller. Vid flygplatsen i Visby och i hamnarna på Gotland skulle Polismyndigheten Gotland utföra personkontroll och varukontroll, när underrättelseinformation visade på sådant behov. Avsikten var, att Polisen skulle göra den akuta inledande varukontrollen. Om underrättelseinformation visade att vissa flyg eller fartyg behövde kontrolleras under en viss period, skulle Tullverket ta över ansvaret för kontrollen.

I överenskommelsen angavs också att vid verksamhet i enlighet med denna låg huvudansvaret för personkontrollen hos Polisen och huvudansvaret för varukontrollen hos Tullverket, vilket innebar att myndigheterna skulle kommunicera på ett enkelt och snabbt sätt, samt att tjänstemän vid den myndighet som har huvudansvaret var skyldiga att överta ett ärende utan dröjsmål. Under rubriken "Avgränsningar" angavs följande. Tullpersonal utför personkontroll för polisens räkning i hamnen i Stilleryd i Blekinge län. Av 5 kap. 6 § tredje stycket utlänningsförordningen (1989:547) framgår, att om en utlänning som kommer till landet inte kan styrka sin rätt till inresa, skall Tullverket genast underrätta polismyndigheten och se till att utlänningen inte reser in i landet innan polismyndigheten har kontrollerat utlänningen. Vid utresekontroll skall polismyndigheten underrättas, om det finns skäl för det. Polisen utför kontroll vid flygplatserna i Karlstad och Jönköping av att deklara- och uppgiftsskyldighet enligt tullagen och tullagstiftningen i övrigt har fullgjorts riktigt och fullständigt av resande vid inresa till och utresa från Sverige. Detsamma gäller för Polisen, vad avser flygplatsen i Visby och hamnarna på Gotland, då underrättelseinformation visar på ett sådant behov. Vid tveksamhet om en vara får föras in fritt och vid utresa får föras ut fritt, skall Tullverket kontaktas. Om

en vara skall anmälas till godkänd tullbehandling lämnar resenären anmälan till polisman som vidarebefordrar den eller uppgifter i den till angivet tullkontor för tullklarering. Skriftliga tulldeklARATIONER och andra handlingar kan föras vidare per fax. Muntliga uppgifter kan föras vidare på telefon. Tulltaxeringsbeslut eller Tullverkets beslut meddelas den resande på lämpligt sätt under polismannens medverkan.

I april 2005 träffade Rikspolisstyrelsen och Tullverket en ny överenskommelse på grundval av den uttalade inriktningen om ett nära och konstruktivt samarbete mellan de gränskontrollerande myndigheterna. Den nya överenskommelsen träffades bl.a. mot bakgrund av Tullverkets nya organisation. I denna överenskommelse anges på samma sätt som i överenskommelsen från 2004, att huvudansvaret för personkontrollen är Polisens, medan huvudansvaret för varukontrollen är Tullverkets. I överenskommelsen anges, vad samverkan mellan myndigheterna bör omfatta. Vidare upprepas, att den huvudansvariga myndigheten är skyldig att utan dröjsmål ta över ett ärende. Det anges också, att den polismyndighet och det kompetenscenter inom Tullverket, inom vars område samverkan bedrivs, skall samråda om de praktiska åtgärder som behövs för att genomföra verksamheten. I en bilaga till överenskommelsen anges kontaktvägar mellan myndigheterna. I övrigt upprepas de avgränsningar för samverkan som angetts i överenskommelsen från 2004.

Före 2005 års överenskommelse fanns även regionala överenskommelser mellan Tullverkets regioner och polismyndigheter samt med Kustbevakningens regionledning. I något fall fanns även en överenskommelse med Migrationsverket. Nämnade överenskommelser upphörde emellertid i samband med Tullverkets omorganisation, då den regionala indelningen av verksamheten försvann. I överenskommelsen från 2005 anges också, att denna utgör grunden för samverkan, varför ytterligare överenskommelser på regional eller lokal nivå inte är nödvändiga.

Skillnaden vid inre gräns jämfört med yttre gräns är, att Polisen som regel inte är närvarande, eftersom någon personkontroll i dag inte förekommer vid inre gräns, med undantag för trafiken med de nya medlemsländerna som ännu inte deltar fullt ut i Schengensamarbetet.

9.3.1 Utredningens bedömning och förslag

Huvudansvaret för varukontrollen

Tullverket har i dag huvudansvaret för varukontrollen vid såväl yttre som inre gräns. Vid yttre gräns sker varukontrollen enligt tullagen. Vid inre gräns utför Tullverket med stöd av inregränslagen en administrativ kontroll för att säkerställa, att gällande in- och utförelsestrukturer beträffande de varor som omfattas av lagen efterlevs. Enligt utredningens mening är detta en naturlig ordning. Det kan visserligen hävdas, att kontrollerna enligt inregränslagen har ett brottsbekämpande syfte och att det främst är Polisen som har ansvar för brottsbekämpningen. Gränskontroll av varor i samband med in- och utförelse har emellertid i alla tider varit en uppgift för Tullverket, vare sig det varit frågan om uppbörd eller upprätthållande av in- och utförelsestrukturer. Även när det gäller den rent brottsbekämpande verksamheten, som förundersökningar beträffande smugglingsbrott, är det Tullverket snarare än Polisen som agerar. En viktig faktor är, att det krävs särskild erfarenhet och särskilda kunskaper för att på ett adekvat sätt genomföra varukontroller – erfarenhet och kunskaper, som finns inom Tullverket.

Det har vidare framförts, att den omständigheten att det är Tullverket som har ansvar för varukontrollerna vid inre gräns skulle kunna påverka bedömningen av huruvida kontrollerna är förenliga med EG-rätten. Utredningen delar inte den bedömningen. Om bestämmelserna om kontrollerna i sig utformats på ett sådant sätt att de kan anses vara förenliga med EG-rätten, är det ovidkommande, vilken nationell myndighet som utför kontrollerna.

Utredningen anser således att det inte föreligger skäl att föreslå att någon annan myndighet skall överta huvudansvaret för varukontrollerna vid inre gräns.

Ansvar för medverkan – Kustbevakningen

Enligt den nu gällande inregränslagen har Kustbevakningen uppgifter och befogenheter att genomföra kontroll efter en anmaning från Tullverket. Kustbevakningen håller kontinuerlig uppsikt över vattnet längs Sveriges kuster och i svensk ekonomisk zon. I de fall myndigheten anser det befogat att företa en varukontroll vid inre gräns, kontaktas Tullverket, för att Kustbevakningen därifrån skall få ett godkännande. Detta har emellertid lett till att Tullverket och

Kustbevakningen i dagsläget överväger att träffa en generell överenskommelse, för att på så sätt undvika att Kustbevakningen skall behöva inhämta godkännande före varje kontrollåtgärd.

Kustbevakningen blev år 1988 en egen myndighet. Meningen var, att Kustbevakningen skulle svara för övervakningen till sjöss. Enligt 62 § tullförordningen har Kustbevakningen att utöva tullkontroll av sjötrafiken. Såvitt utredningen kan förstå, är det närmast på grund av ett förbiseende som regleringen beträffande kontrollerna vid inre gräns inte innehåller någon motsvarande bestämmelse. Utredningen anser det vara konsekvent, att Kustbevakningen medverkar i varukontrollen vid inre gräns genom att på ett självständigt sätt utföra varukontrollen till sjöss på samma sätt, som gäller vid yttre gräns. Med uttrycket till sjöss avser utredningen fartyg vilka befinner sig på öppet vatten. Utredningens förslag innebär, att Kustbevakningen kan företa varukontroller till sjöss vid inre gräns utan att först ha inhämtat ett godkännande från Tullverket. Detta rör vattnet mellan Danmark, Sverige och Åland samt uppe i Bottnaviken mellan Sverige och Finland. I övrigt gränsar svenskt vatten till internationellt vatten, varvid trafiken i kontrollhänseende med vissa undantag presumeras vara tredjelandstrafik, så länge inte något annat visas. Mot detta förslag talar den omständigheten, att kontroller vid inre gräns bara skall förekomma i begränsad omfattning och att myndigheter därför inte bör ges utökade verksamheter inom området. Utredningen anser emellertid, att förslaget inte medför någon utökning av verksamheten utan endast en förenkling av den verksamhet som redan finns i dag.

Enligt utlänningslagen har Kustbevakningen i dag ansvaret för dels in- och utresekontrollen av sjötrafiken, dels den inre utlänningskontrollen av och i anslutning till sjötrafiken (5 kap. 1 § och 6 § utlänningslagen). Såvitt avser brottsbekämpningen, anses i 1 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, att ansvarsområdet är till havs och i kustvattnen samt i Väner och Mälaren. Med stöd av uttalanden i förarbetena till utlänningslagen anses det senare ansvarsområdet även omfatta områden i anslutning till det angivna sjöövervakningsområdet, exempelvis i hamnar samt på stränder, öar, kobbar och skär. Utredningen anser, att Kustbevakningen bör ha befogenhet att även företa kontroll av varor som bärs av en person, som stiger av en båt eller ett fartyg och går i land på exempelvis en ö, en strand eller en hamn eller som annars befinner sig i anslutning till sjötrafiken eller övervakningsområdet till sjöss. En förutsättning för att kontrollansvaret gäller för det kust-

nära området är naturligtvis att det finns inom det gränsnära området.

Enligt smugglingslagen gäller att när en förundersökning leds av en åklagare, får åklagaren anlita biträde av Tullverket. Åklagaren har även möjlighet att uppdra åt tjänsteman vid Tullverket att vidta en viss åtgärd, som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet (19 § tredje stycket).

Utredningen anser, att skäl föreligger för att Tullverket, när Tullverket leder en förundersökning om smugglingsbrott, och åklagaren, när denne leder en förundersökning, skall ha möjlighet att anlita biträde av Kustbevakningen. Tullverket och åklagaren bör även ha möjlighet att uppdra åt tjänsteman på Kustbevakningen att vidta en viss åtgärd, som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Beslut om medverkan

Eftersom Tullverket enligt utredningens förslag även i fortsättningen skall ha huvudansvaret för varukontrollen, bör det ankomma på Tullverket att begära, att Polisen skall medverka genom att utföra varukontroller på viss plats. Även om begäran om sådan medverkan formellt framställs av Tullverket, förutsätts att detta sker i samförstånd med Polisen. I dag kommer myndigheterna överens om det bistånd, som kan komma att ges. Utredningen har inte för avsikt att ändra på detta förhållande.

Tullverket bör ha befogenhet att även i övrigt begära, att Kustbevakningen och Polisen på annat sätt skall medverka i en viss kontrollåtgärd. En sådan situation kan t.ex. vara, att Tullverket genom underrättelseinformation fått kännedom om att ett visst fordon kan väntas komma in i Sverige viss tid via Öresundsbron och att de personer som väntas med fordonet, kan antas föra med sig narkotika och vara beväpnade. I en sådan situation är det naturligt att begära förstärkning av Polisen.

Som framgår ovan, föreslår utredningen således att Tullverket skall ha befogenhet att begära Kustbevakningens och Polisens medverkan. Tullverket har här att samråda med berörd myndighet angående dess deltagande. Kustbevakningen och Polisen är enligt utredningens förslag inte skyldiga att medverka i varukontrollen, om ett deltagande från deras sida skulle medföra allvarliga men för nämnda myndigheters övriga verksamhet. En begäran om bistånd i

ett akut läge behöver inte föregås av samråd. Kustbevakningen och Polisen kan neka ett sådant deltagande, endast om detta, på samma sätt som angetts ovan, skulle medföra allvarliga men för deras övriga verksamhet.

Fördelning av ansvar och kostnader

I de fall, då Polisen eller Kustbevakningen utför varukontroll, har Tullverket kvar huvudansvaret för kontrollen. Emellertid vilar ansvaret för den initialkontroll som Polisen eller Kustbevakningen utför, naturligtvis på dessa myndigheter.

För att denna samverkan mellan myndigheterna skall fungera effektivt, krävs att myndigheterna har en långsiktig planering och en kontinuerlig uppföljning av verksamheten. I dag ansvarar respektive myndighet för sin kostnad för verksamheten. Utredningen ser inte något skäl att ändra på detta. För det fall att jämvikt inte nås, t.ex. om Tullverket skulle vara Polisen behjälplig med personkontroller i större omfattning än det bistånd som Polisen lämnar åt Tullverket, bör det ankomma på regering och riksdag att i bl.a. budgetarbetet beakta vilka kostnader Polisen har haft för sin del av varukontrollen, för att därefter fördela anslagen mellan myndigheterna.

Angående den samverkan som sker i dag

Till utredningen har från tjänstemän vid Polisen, Tullverket och Kustbevakningen framförts, att samarbetet mellan de olika gränskontrollerande myndigheterna fungerar i huvudsak bra vid inre gräns. En synpunkt som framförts är, att polismännen är för få till antalet och därför inte alltid finns tillgängliga när deras insatser behövs. Vidare angavs att den omorganisation som Tullverket genomfört under år 2004 på vissa sätt har försämrat de enskilda tulltjänstemännens samarbete med Polisen. Detta med anledning av att kontakten med Polisen efter omorganisationen sker genom aktuellt kompetenscenter, jämfört med att kontakten tidigare togs direkt av tulltjänstemännen.

Även i underrättelsearbetet har Tullverket enligt uppgifter till utredningen ett bra samarbete med Polisen och Kustbevakningen. Här skall även MUC nämnas. Som nämnts tidigare, samarbetar

Kustbevakningen, Tullverket och Polisen här tillsammans med underrättelseverksamhet. Tanken är, att man genom detta samarbete effektivt skall kunna utnyttja de olika myndigheternas kompetens.

Utredningens uppfattning är sammanfattningsvis den, att det nuvarande samarbetet mellan Tullverket, Polisen och Kustbevakningen fungerar bra. Emellertid förslår utredningen en klarare definition i lagtexten av vad samverkan mellan de olika myndigheterna kan bestå i. Utredningens förslag innebär även, att Kustbevakningen självständigt skall utföra varukontrollen också vid inre gräns. Utredningens uppfattning är, att det är en fråga för Tullverket, Polisen och Kustbevakningen att vidareutveckla det befintliga samarbetet samt att även finna övriga lämpliga former för samarbete inom de ramar, som lagstiftningen anger.

Förvaltningsmyndigheternas verksamhet skall regleras genom normer i lag, förordning eller andra föreskrifter. Avtal kan således inte användas för att reglera myndighetsutövning. Förvaltningsmyndigheter har inte utan stöd av lag några befogenheter gentemot medborgarna. Myndigheterna, som själva har att organisera sin verksamhet, måste emellertid anses vara bäst lämpade för att inom de i lag angivna ramarna specificera det bistånd, som dessa vill ge varandra inom ett visst området och under en viss tid. Utredningen anser, att det bör framgå av lagtexten att myndigheterna har en sådan befogenhet att närmare specificera utbytet av bistånd.

9.4 Befogenheter vid medverkan m.m.

Utredningens förslag: När Kustbevakningen och Polisen medverkar i Tullverkets varukontroller eller självständigt utför varukontroller, bör dessa myndigheter ha samma befogenheter som Tullverket. Nämnda myndigheter bör även ha befogenhet att ta om hand en vara för kontroll.

Enligt de nu gällande bestämmelserna i inregränslagen har Kustbevakningen och Polisen, när dessa medverkar i varukontrollen, rätt att hejda fordon, ställa de frågor som behövs och begära att få se de handlingar som behövs för en varukontroll. Tjänstemän från Kustbevakning och Polis har också rätt att företa undersökning av transportmedel, bagage m.m. Detta följer av 12 § första stycket.

Utredningen anser, att Kustbevakningen och Polisen även i fortsättningen skall ha samma befogenheter som Tullverket i samband

med varukontrollen. Även Kustbevakning och Polis skall ha befogenhet att ta om hand en vara för kontroll eller på den grunden, att varan inte får föras in i landet. Även i övrigt bör dessa myndigheter ha samma befogenheter som Tullverket vid varukontroll. Befogenheten att kontrollera postförsändelser och att begära information från transportföretag skall även i fortsättningen endast ankomma på Tullverket. Detta är naturligt, eftersom Tullverket är ansvarig myndighet för varukontrollen.

9.5 Skyldighet att lämna uppgifter

Utredningens förslag: Om det i samband med varukontroll påträffas föremål, som medför att det finns anledning att anta att personen som kontrolleras gjort sig skyldig till brott mot vilket Tullverket inte ha befogenhet att ingripa, som hör under allmänt åtal och på vilket fängelse kan följa, skall den som utför varukontrollen rapportera detta till Polisen. När tjänstemannen rapporterat till Polisen enligt ovan, kan Tullverket fatta beslut om att hålla kvar personen och transportmedlet till dess Polisen kommer till platsen.

Om det i samband med varukontroll i övrigt påträffas föremål eller omständighet framkommer, som kan vara av betydelse för Polisens brottsbekämpande arbete, skall detta rapporteras till Polisen.

Denna ändring föreslås även beträffande tullagen.

Utredningen har framhållit behovet av att förstärka samarbetet mellan Tullverket och Polisen och därigenom dra nytta av det förhållande att tulltjänstemän finns vid gränserna (se avsnitt 7.4).

Som det är nu finns det få författningsreglerade skyldigheter att lämna information mellan myndigheterna (se avsnitt 5.3.2). Någon skyldighet för Tullverket att rapportera iakttagelser som kan ha betydelse för Polisens verksamhet finns inte. Utredningen föreslår att en sådan bestämmelse införs.

Eftersom Tullverket och Polisen är från varandra fristående myndigheter, reser sekretesslagstiftningen hinder för informationsutbyte dem emellan (se avsnitt 5.5). Det innebär, att en uppgift som omfattas av sekretess hos en myndighet generellt inte får lämnas ut till den andra. När så sker, kan uppgiften bli offentlig hos den mottagande myndigheten. Nuvarande sekretesslagstiftning ut-

gör normalt inte något hinder mot att Tullverket och Polisen utbyter information, som har betydelse för det brottsbekämpande och brottsutredande arbetet. I sekretesslagen anges nämligen, att sekretess inte hindrar att uppgift som behövs för förundersökning, lämnas till polismyndighet eller annan myndighet, som har att utreda brottet. Likaledes hindrar sekretess inte, att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till myndighet som har att ingripa mot brottet.

Även om nuvarande sekretessreglering i huvudsak inte medför några hinder att delge varandra uppgifter som hör till förundersökning, kan problem uppstå, när uppgifter behöver lämnas ut för att de behövs i underrättelseverksamheten. Detta beror på den starka sekretess, som gäller i underrättelseverksamhet hos alla myndigheter, och att det för denna verksamhet saknas sekretessbrytande bestämmelser, motsvarande dem som gäller i förundersökningar. Sannolikt kan dock den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen tillämpas även för underrättelseverksamheten.

Enligt de ovan redovisade sekretessreglerna gäller att ett utlämnande av uppgifter alltid skall föregås av en sekretessprövning.

Utredningen förslår därför att en skyldighet för Tullverket att lämna vissa uppgifter till Polisen införs. Den uppgiftsskyldighet som utredningen här föreslår utgör en sekretessbrytande bestämmelse enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen. Detta innebär att informationen kan lämnas ut utan föregående sekretessprövning.

Utredningens förslag innebär att om det i samband med varukontroll påträffas föremål, som medför att det finns anledning att anta att personen som kontrolleras gjort sig skyldig till brott mot vilket Tullverket inte har befogenhet att ingripa, som hör under allmänt åtal och på vilket fängelse kan följa, skall den som utför varukontrollen rapportera detta till Polisen. När tjänstemannen rapporterat till Polisen, kan Tullverket fatta beslut om att hålla kvar personen och transportmedlet till dess Polisen kommer till platsen.

Vidare, om det i samband med varukontroll i övrigt påträffas föremål eller omständighet framkommer, som kan vara av betydelse för Polisens brottsbekämpande arbetet, skall detta rapporteras till Polisen.

För det fall att t.ex. narkotika påträffas vid varukontrollen, skall detta inte rapporteras till Polisen enligt den föreslagna bestämmelsen, eftersom Tullverket har befogenhet att ingripa mot narkotikasmuggling.

Genom denna bestämmelse fastslås att tulltjänstemän skall rapportera vissa omständigheter, som framkommer under en varukontroll till Polisen. Bestämmelsen innebär således inte någon ny kontrollbefogenhet för Tullverket. Fortfarande gäller att en person eller ett fordon endast kan hejdas och kontrolleras på de grunder som anges i lagförslaget. För det fall att det under en sådan kontroll framkommer en omständighet, som anges i 2 kap. 12 § skall detta rapporteras till Polisen.

Denna ändring föreslås även beträffande tullagen.

10 Anmälningsskyldigheten och kopplingen till smugglingslagen

10.1 Inledning

Vid genomgången av lagstiftningen har utredningen funnit skäl att överväga, huruvida den anmälningsskyldighet, som i dag följer av inregränslagen, bör bestå och i sådana fall vilken utformning den skall ha (avsnitten 10.2 och 10.3). Enligt nu gällande lag skall en anmälan göras, för det fall att erforderligt tillstånd att föra in eller föra ut den aktuella varan saknas eller erhållits på felaktig grund. Vidare skall vissa varuslag alltid anmälas när de passerar ut ur eller in i landet. En s.k. generell anmälningsplikt gäller för dessa varor.

Utredningen har även vid översynen tagit ställning till frågan, huruvida inregränslagen skall innehålla egna bestämmelser angående straff, förundersökning och tvångsmedel. Andra frågor, som har samband med smugglingslagen, tas också upp i kapitlet (avsnitten 10.4 och 10.5).

10.2 Anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen

10.2.1 Gällande rätt

4 § första stycket inregränslagen anger, att den som från ett annat EU-land till Sverige för in en vara skall anmäla varan till Tullverket, om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel, som inte är uppfyllt, eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift. Sådan anmälan skall också göras av den, som från Sverige till ett annat EU-land för ut en vara som omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt. Anmälan skall också göras, om en vara förs ut med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift.

Av 4 § andra stycket bestämmelse framgår, att beträffande vissa varor föreligger en generell anmälningsskyldighet, vilket innebär att in- eller utförsel av dessa varor alltid skall anmälas. Detta gäller bl.a. för krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.

I 4 § tredje stycket anges, att en anmälan enligt första stycket skall ske utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om både den anmälningsskyldighet, som följer av första stycket, och den generella anmälningsskyldigheten. Regeringen har i förordningen till inregränslagen bemyndigat Tullverket att meddela sådana föreskrifter. Tullverket har också meddelat föreskrifter (se nedan).

Anmälningsskyldigheten, som följer av 4 § inregränslagen, har två funktioner. Den anmälningsskyldighet, som följer av 4 § första stycket fyller funktionen att utgöra en koppling till straffbestämmelserna i smugglingslagen. Den generella anmälningsskyldigheten, som följer av 4 § andra stycket fyller den funktionen, att Tullverket har möjligheter att kontrollera att de villkor som gäller för in- eller utförsel av dessa varor är uppfyllda, beträffande de varor vilka anmäls på detta sätt.

10.2.2 Bakgrunden till anmälningsskyldigheten

Sammanfattningsvis kan sägas, att bestämmelserna om anmälningsskyldighet skrevs mot bakgrund av att en anmälningsskyldighet sedan lång tid gällt vid gränsen för varor. En sådan anmälningsskyldighet gäller fortfarande för varor som kommer från tredje land, även om anmälan nu oftast görs genom att en tulldeklaration lämnas in.

Anmälningsskyldigheten enligt tullagen

Övergångsbestämmelserna till tullagen (1994:1550), som trädde i kraft vid tiden för Sveriges inträde i EU, stadgade i fjärde punkten, att bestämmelser om anmälnings- och uppgiftsskyldighet enligt den upphävda tullagen (1987:1065) fortfarande skulle gälla för de i övergångsbestämmelserna uppräknade varorna. Den då upphävda tullagen angav, att införsel och utförsel av varor skulle anmälas till tullmyndighet. Enligt den tullag som kom efter Sveriges EG-in-

träde, tullagen (1994:1550) – vilken är ett komplement till gemenskapens tullkodex – ersattes skyldigheten att anmäla varor delvis av en skyldighet att lämna in tulldeklaration. Vissa bestämmelser angående anmälan kvarstod. Som exempel kan nämnas, att enligt 9 § i nämnda lag var den, som skulle föra in eller föra ut en vara från ett område som ligger inom EG:s tullområde men utanför EG:s skatteområde, skyldig att anmäla införseln till tullmyndigheten. Mot svarighet till dessa bestämmelser finns i den nu gällande tullagen i 3 kap. 3 §.

EU-gränskontrollutredningen

I EU-gränskontrollutredningens betänkande Skyddet vid den inre gränsen (SOU 1994:131) föreslogs en inregränslag, vilken inte innehöll några bestämmelser om anmälningsskyldighet. Utredningens förslag byggde i stället på att inregränslagen skulle innehålla egna straffbestämmelser och bestämmelser om tvångsåtgärder, som husrannsakan och kroppsvisitation.

Propositionen 1995/96:166 Tullens befogenheter vid den inre gränsen

Vid beredning av förslaget till inregränslag fann regeringen, att lagen inte skulle innehålla någon straffbestämmelse eller bestämmelser om tvångsåtgärder. Dessa förfaranden skulle i stället, liksom enligt då gällande lag, regleras i den då gällande varusmugningslagen. Vidare ansåg regeringen, att skäl förelåg för att behålla anmälningsskyldigheten. Detta motiverades enligt följande. Regeringen ansåg, att en anmälningsskyldighet visserligen rent generellt kunde synas tveksam ur ett EG-rättsligt perspektiv, men att detta knappast kunde gälla beträffande de i den nya lagen nämnda varorna. Regeringen ansåg, att inskränkningar i den fria rörligheten fick ske med stöd av artikel 30, om det fanns tillräckliga kompensatoriska åtgärder, eller om åtgärderna grundades på de undantag som Sverige fått i medlemskapsförhandlingarna. Regeringens uppfattning, var att en anmälningsskyldighet därvid skulle utgöra ett relativt litet hinder för den fria rörligheten. Detta då denna anmälningsskyldighet endast träffade de varor, för vilka erforderligt in- eller utförseltillstånd inte förelåg. Enligt förslaget skulle därför den anmälningsskyldighet som då gällde enligt övergångsbestämmel-

serna till tullagen finnas kvar, i de fall tillstånd till in- eller utförsel saknas. Vidare fann regeringen, att skäl förelåg att beträffande vissa varor – krigsmateriel, strategiska produkter, skjutvapen, ammunition samt sådan djur och djurprodukter som avses i punkterna 9, 11 och 12 – ha en generell anmälningsskyldighet, dvs. att varan vid in- och utförsel skulle anmälas, oavsett om tillstånd till införseln fanns eller inte. Regeringen påpekade, att enligt 15 § i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel skall utförsel av krigsmateriel anmälas till en tullmyndighet senast en vecka före den tidpunkt, vid vilken utförseln avses ske, samt att detsamma gäller beträffande utförsel av strategiska produkter enligt bestämmelserna i förordningen (1994:2060) om strategiska produkter (se vidare prop. 1995/96:166 s. 42 ff.).

Lagrådets yttrande angående förslaget

Lagrådet anförde i huvudsak följande angående förslaget om anmälningsskyldighet (prop. 1995/96:166 s. 156 f). Föreskrifterna om anmälningsskyldighet 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, krävs 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 med anmälningsskyldighet 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.

Lagrådet avslutade med att säga, att man inte ville avstyrka förslaget i denna del, eftersom konstruktionen delvis har förebild i gällande bestämmelser. Lagrådet ansåg i stället, att denna begrepps-bildning och konstruktion av anmälningsskyldighet skulle ses över och övervägas på nytt. Detta i samband med frågan om ändringar i varusmugglingslagen bereddes på grundval av bl.a. betänkandet om Smuggling och tullbedrägeri (SOU 1991:84).

Ds 1998:53 Ny smugglingslag

Det ovan av lagrådet nämnda betänkandet, Smuggling och tullbedrägeri (SOU 1991:84), ledde inte till någon ny lagstiftning. I stället kom frågan om anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen att behandlas i Ds 1998:53 Ny smugglingslag. I denna föreslogs i huvudsak följande beträffande inregränslagen (s. 436 f). Lagens omfattning skulle ändras, genom att uppräknningen av varor vilka lagen omfattar försvann. I stället skulle lagen gälla vid Tullverkets kontroll av samtliga varor, vilka omfattas av in- eller utförselrestriktioner. Anmälningsskyldigheten skulle enligt förslaget ändras på så sätt, att endast den som saknade erforderligt tillstånd till in- eller utförsel skulle åläggas anmäla varan för tullmyndighet. Därvid påpekades, att med den utformning som straffbestämmelsen om smuggling (3 §) hade i förslaget saknades det för straffbarhet i princip betydelse om en anmälningsplikt var föreskriven eller inte. Departementspromemorian uttalade emellertid att anmälnings-skyldighet kunde vara befogad av andra skäl. Exempelvis innebar förslaget, att det skulle vara tillåtet att till landet ta in en vara som var föremål för införselrestriktioner, trots att villkor som gällde för införseln inte var uppfyllda, under förutsättning att dessa förhållanden anmäldes för tullmyndigheten och varan hanterades i enlighet med de föreskrifter som gällde för sådana varor. Den här beskrivna ordningen, som överensstämde med den som då gällde i Finland, innebar exempelvis, att en jägare som kom hit med ett vapen, för vilket han saknade införseltillstånd, skulle undgå straffansvar för smugglingsbrott om han anmälde införseln av vapnet vid närmaste bemannade tullplats.

Proposition 1999/2000:124 En ny smugglingslag

Förslaget i Ds 1998:53 övervägdes i samband med beredningen av förslaget till ny smugglingslag, varvid regeringen anförde i huvudsak följande (prop. 1999/2000:124 s. 102). Bestämmelser om generell anmälningsskyldighet finns även i andra sammanhang, bl.a. i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel och i förordning (1998:400) om strategiska produkter. Enligt nämnda förordningar skall viss utförsel anmälas till Tullverket senast en vecka före den tidpunkt, då utförsel skall ske. Den generella anmälningsskyldighet, som följer av inregränslagen, har tillkommit för att underlätta kontrollen av att förbud och villkor inte överträds. Enligt regeringens mening hade det inte framkommit skäl att ändra anmälningsskyldighetens omfattning. Lagrådets uttalande om att konstruktionen av anmälningsskyldigheten föranlett, att flera bestämmelser om Tullverkets befogenheter vid kontroll fått en missvisande utformning, medförde att dessa bestämmelser gick igenom vid beredningen och att förtydliganden föreslogs. Vidare föreslog regeringen, att det i inregränslagen skulle tas in en föreskrift om att anmälan skulle ske utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats, om varan omfattades av ett förbud mot eller ett ouppfyllt villkor för in- eller utförsel eller om varan fördes in eller ut med stöd av ett tillstånd, som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift.

10.3 Anmälningsskyldigheten enligt 4 § andra stycket – den generella anmälningsskyldigheten

Utredningens förslag: Den nya lagen om varukontroll skall inte innehålla bestämmelser som föreskriver generell anmälningsskyldighet beträffande vissa varor.

Den generella anmälningsskyldigheten gäller beträffande krigsmateriel och strategiska produkter (1), vapen och ammunition (3), hundar och katter för annat ändamål än handel (8), nötkreatur, svin får getter, fjäderfän, fisk och reptiler (10), och andra djur än sådana som anges ovan och produkter av sådana 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 ofullstän-

diga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda (11).

Krigsmateriel

För att föra ut krigsmateriel krävs enligt huvudregeln tillstånd. Detta framgår av lagen om krigsmateriel. Frågor om tillstånd prövas av ISP. Om ärendet är av principiell betydelse eller annars är av särskild vikt, skall ISP med eget yttrande lämna över ärendet till regeringen.

För utförsel av krigsmateriel gäller anmälningsskyldighet till Tullverket både enligt 15 § i förordningen om krigsmateriel och enligt bestämmelsen i 4 § andra stycket inregränslagen. Avseende den anmälningsskyldighet, som följer av förordningen om krigsmateriel, finns undantag, vilket följer av 15 a § i nämnda förordning. Av andra stycket i 15 a § krigsmaterieförordningen framgår emellertid, att dessa bestämmelser inte innebär något undantag från anmälningsskyldigheten enligt tullkodexen eller från den anmälningsskyldighet, som följer av inregränslagen. Den anmälningsskyldighet, som följer av förordningen om krigsmateriel, skall fullgöras skriftligt senast 48 timmar innan utförseln är planerad att genomföras. Denna anmälningsskyldighet är reglerad i Generaltullstyrelsens föreskrifter om anmälan till tullmyndighet vid utförsel m.m. av krigsmateriel (TFS 1997:35). Enligt 18 § inregränslagen har Tullverket rätt att göra kontrollbesök och revisioner bl.a. hos den, som för ut krigsmateriel.

Anmälningar enligt 4 § andra stycket inregränslagen skall ske muntligt till närmaste bemannade tullkontor, när gränsen passeras. Generaltullstyrelsens föreskrifter m.m. om Tullverkets befogenheter vid gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (TFS 1996:21) anger i 5 §, att sådan anmälan skall göras utan dröjsmål till den sista tullplats som passeras innan tullområdet lämnas. Denna anmälan görs muntligen vid utförsel. Utförseltillståndet skall då visas upp i original, om något generellt tillstånd inte finns. Utförseltillståndet lämnas tillbaka till exportören, när tillståndet är förbrukat. ISP utfärdar generella utförseltillstånd för försvarsmaktens utförsel av eget krigsmateriel samt för utförsel av krigsmateriel, som tillhör utländsk krigsmakt. Vid utförsel av sådant materiel, som omfattas av ett generellt tillstånd, skall det anges, att varorna omfattas av ett generellt utförseltillstånd. Vidare skall tillståndets

diarienummer anges. Tillstånd kan numera sökas hos Tullverket via internet. Sådana tillstånd läggs in i Tullverkets operatörsregister (ett stödsystem till TDS).

Produkter med dubbla användningsområden

Frågor om utförsel och införsel av produkter med dubbla användningsområden prövas av ISP eller Statens kärnkraftsinspektion. I vissa fall skall ett sådant ärende lämnas över till regeringen för prövning.

Enligt 9 § i förordningen (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden gäller, att export och överföring inom Europeiska gemenskapen av produkter med dubbla användningsområden som omfattas av krav på tillstånd enligt rådets förordning (EG) nr 1334/2000 skall anmälas skriftligen till Tullverket senast 48 timmar innan exporten eller överföringen är planerad att genomföras. Undantag från denna anmälningsskyldighet medges enligt 9 § tredje stycket och i 10 §. Enligt 10 § andra stycket gäller emellertid inte undantagen för den deklarationsskyldighet, som följer av tullkodexen eller av inregränslagen. Tullverkets föreskrifter och allmänna råd (TFS 2000:29) om anmälan till Tullverket vid export eller utförsel av produkter med dubbla användningsområden anger i 4 §, vad en sådan anmälan skall innehålla. Tullverket har även här befogenhet enligt 18 § inregränslagen att företa kontrollbesök och revisioner.

Beträffande den anmälningsskyldighet, som följer av 4 § inregränslagen, stadgar Generaltullstyrelsens föreskrifter m.m. om Tullverkets befogenheter vid gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (TFS 1996:21). Nämda föreskrift anger i 5 § att sådan anmälan skall göras utan dröjsmål till den sista tullplats som passeras innan tullområdet lämnas.

Vapen och ammunition

Enligt förordningen om krigsmateriel prövar polismyndigheten i vissa fall frågor om utförsel av sådana handeldvapen och delar till dem, som utgör övrigt krigsmateriel, och i förekommande fall tillhörande ammunition. I vapenlagen finns bestämmelser om tillstånd för att få föra in skjutvapen eller ammunition till Sverige. Sådant

tillstånd prövas av polismyndigheten. I vapenförordningen finns bestämmelser angående vapenpass. Nu nämnda bestämmelser innehåller inte några föreskrifter angående anmälningsskyldighet.

Enligt 4 § andra stycket inregränslagen gäller en generell anmälningsskyldighet för vapen och ammunition. Denna anmälningsskyldighet skall enligt Tullverkets föreskrifter och allmänna råd om viss införsel och återutförsel av skjutvapen och ammunition (TFS 2003:17) företas skriftligt, vad gäller införsel från annat EU-land av skjutvapen och ammunition för annat ändamål än jakt och tävling. I övrigt gäller, att i de fall ett vapenpass eller annat tillstånd skall visas upp för att införseln skall tillåtas, skall den tulltjänsteman som tar emot anmälan ta en fotokopia av uppvisade tillstånd m.m. Dessa fotostatkopior skall sparas i ärendet. Tullverket har här valt att efter önskemål från Justitiedepartementet och Polisen införa krav på att en skriftlig anmälan skall lämnas i de fall vapenpass inte finns.

Beträffande vapen och ammunition motiverade regeringen den generella anmälningsskyldigheten i förarbetena till inregränslagen med att den svenska vapenlagstiftningen i många delar var strängare, än den som gällde i övriga medlemsländer och att risken därför var 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. Även den nu gällande svenska vapenlagstiftningen är i vissa delar strängare än i övriga Europa.

Tullverket har infört nya rutiner, när det gäller anmälan om införsel av vapen och ammunition för privatpersoner bosatta i de nordiska länderna. Avsikten är, att den person som har för avsikt att föra in ett vapen i förväg skall göra en anmälan via ett formulär på Tullverkets hemsida. De uppgifter, som skall anges där motsvarar uppgifterna i dagens deklarationsblankett. När uppgifterna registrerats och sparats, erhålls ett unikt nummer kopplat till anmälan. Uppgifterna skickas därefter via e-post till anmälaren. En utskrift av uppgifterna och vapnet skall sedan vid behov visas upp för en tulltjänsteman vid gränspasseringen. Detta innebär, att anmälan numera kan göras via internet och att vapeninnehavaren inte alltid skall vara tvungen att visa upp utskriften av deklarationsuppgifterna och vapnet vid inresa. Även anmälan om utförsel kan företas via internet. Emellertid gäller, att tillståndet, eller i vart fall tillståndets nummer, alltid skall finnas tillgängligt vid gränspassagen.

Allmänt angående djur

Enligt 3 § förordning om införsel av levande djur får Jordbruksverket meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om andra villkor för införsel av djur, produkter av djur, sjukdomsalstrande organismer, hö, halm och annat material som används vid hantering av djur. Verket får vidare enligt samma förordning meddela föreskrifter om införselbud för sådana djur och produkter av djur, som för att hindra spridning av smittsamma djursjukdomar inte får förflyttas enligt särskilda beslut inom EU. Enligt samma bestämmelse får Jordbruksverket även meddela föreskrifter om registreringsskyldighet för den som för in djur och djurprodukter i landet. 5 § anger, att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om hur kontrollen skall genomföras vid införsel av djur och varor. Enligt nämnda förordning 9 § gäller, att vid införsel från land inom EU av djur och produkter av djur får en transport stoppas under färd till destinationsorten, om det finns särskild anledning att misstänka förekomst av smittsam sjukdom, det finns anledning att misstänka att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, medföljande dokument är ofullständiga, felaktiga eller saknas eller det villkor som gäller för införsel till landet inte är uppfyllt. 10 § nämnda förordning innehåller en bestämmelse som säger att Tullverket skall övervaka, att införsel sker enligt denna förordning och de föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen samt enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 998/2003.

Vid utförsel av djur gäller enligt 2 § förordning (1994:524), att Jordbruksverket får meddela föreskrifter bl.a. om de villkor som skall vara uppfyllda vid utförsel av djur och produkter av djur med avseende på frihet från vissa djursjukdomar, besiktning av officiell veterinär, intyg om sjukdomsfrihet, härstamning eller identitet och märkning av djur. Jordbruksverket får enligt samma bestämmelse också meddela föreskrifter om registreringsskyldighet för den, som för ut djur och djurprodukter ur landet. Enligt 9 § samma förordning skall Tullverket övervaka, att utförsel sker i enlighet med bestämmelserna i förordningen och de med stöd av förordningen utfärdade föreskrifterna.

Hundar och katter

Angående bestämmelser beträffande hundar och katter, se avsnitt 3.3.2. Hundar och katter för annat ändamål än handel omfattas av den generella anmälningsskyldighet, som följer av 4 § andra stycket inregränslagen. I förarbetena till den nu gällande lagen motiverades detta med att risken var stor, att den omedvetna smugglingen av framför allt hundar och katter skulle öka väsentligt om anmälningsskyldigheten togs bort. Enligt Tullverkets föreskrifter (TFS 1996:21) 3 § gäller, här att erforderliga handlingar skall visas upp för tulltjänstemännen. Tullverket sparar emellertid inte några handlingar eller tar fotostatkopior av dessa. För det fall att tullkontoret är obemannat, har djurägaren att ta sig till närmaste bemannade tullkontor.

Nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän och fisk

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 har, som nämnts ovan (avsnitt 8.2.11), ännu inte prövat samtliga ansökningar, även om vissa tilläggsgarantier medgivits. I avvaktan på att kommissionen prövar ansökningarna fick Sverige enligt anslutningsfördraget rätt att under ett år tillämpa de införselbestämmelser, som gällde före Sveriges anslutning till EU. Sverige har emellertid även efter denna tidsfrist fortsatt att tillämpa nämnda införselbestämmelser.

Anmälan beträffande införsel av nötkreatur, svin, får, getter och fjäderfän skall göras till Jordbruksverket senast en arbetsdag före sändningens ankomst.

Anmälan skall även göras till Tullverket enligt 4 § andra stycket vid närmaste gränskontroll, när djuren ankommer till Sverige. Enligt 4 § TFS 1996:21 skall inresa ske till ort som är tullplats. Där skall varorna anmälas för närmaste tulltjänsteman. I förarbetena till den nu gällande inregränslagen uttalades, att den generella anmälningsskyldigheten beträffande dessa varor inte kunde tas bort innan kommissionen tagit ett definitivt beslut i frågan. Regeringen bedömde, att ett borttagande av den generella kontrollen, beträffande dessa varor skulle innebära en försämring i kontrollen som

skulle kunna äventyra Sveriges möjligheter att beviljas de sökta garantierna (prop. 1995/96:116 s. 42 f).

Andra djur än de som angetts ovan och produkter av djur i vissa fall

I förordningen om införsel av levande djur framgår, som nämnts ovan, att vid införsel av djur och produkter av djur får en transport stoppas under färd till destinationsorten, om det finns särskild anledning att misstänka förekomst av smittsam sjukdom, om det finns anledning att misstänka att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, om medföljande dokument är ofullständiga, felaktiga eller saknas helt, eller om de villkor som gäller för transporten inte är uppfyllda. Jordbruksverket har med stöd av nu nämnda förordning om införsel av levande djur och förordningen (1994:542) om utförsel av levande djur m.m. utfärdat föreskrifter, vilka gäller veterinära kontroller m.m. vid handel med länder som ingår i EU (SJVFS 1996:25). Nu nämnda bestämmelser innehåller inte några föreskrifter om anmälningsskyldighet.

Den generella anmälningsskyldighet, som följer av 4 § andra stycket inregränslagen, omfattar även andra djur än de som nämnts ovan, om bl.a. en smittorisk föreligger. I förarbetena till inregränslagen angavs, att ett borttagande av denna anmälningsskyldighet skulle kunna få oacceptabla konsekvenser, inte bara ur smittskyddssynpunkt utan även från ett ekonomiskt perspektiv. Det anfördes här, att Sverige, för det fall att denna anmälningsskyldighet togs bort, skulle riskera att få in djursjukdomar, vilka kunde medföra stora kostnader för samhället (prop. 1995/95:166 s. 43).

Utredningens bedömning

Den generella anmälningsskyldighet, som följer av 4 § andra stycket inregränslagen, är osanktionerad. Varan får föras in, oavsett om en anmälan görs eller inte. För många av de varor, som omfattas av den generella anmälningsskyldigheten, föreskrives som framgår ovan även bestämmelserna i den materiella regleringen, att anmälan av in- eller utförseln skall ske antingen till Tullverket eller till annan myndighet. Den allvarligast invändningen mot denna generella anmälningsskyldighet är emellertid, att den kan liknas vid en syste-

matisk kontroll, vilket är något som inte är tillåtet vid de inre gränserna enligt EG-rätten. Utredningen ifrågasätter vidare, om denna generella anmälningsskyldighet egentligen fyller något syfte. Det kan konstateras att de varor som omfattas av anmälningsskyldigheten antingen till sin natur, som vapen och ammunition, eller i händelse av att dessa kan sprida smittsamma sjukdomar, är farliga, inte enbart för den som för in dem och hanterar dem utan även för sin omgivning. Emellertid omfattas de aktuella varorna redan av bestämmelser om tillstånd och i vissa fall även enligt respektive lag eller förordning om krav på anmälan för in- eller utförsel till Tullverket eller annan myndighet. De varor, som förs in illegalt, kommer i vart fall inte att anmälas. Dessa omständigheter talar för att den generella anmälningsskyldigheten bör tas bort.

Det kan också konstateras, att denna generella anmälningsskyldighet på intet sätt befrämjar den fria rörligheten för varor. Det kan inte anses rimligt, att t.ex. en hundägare som har erforderligt pass för sin medhavda hund skall, när han reser över en gräns som inte är bemannad av tullpersonal, behöva ge sig i väg till närmast bemannade tullkontor, som kan befinna sig på miltals avstånd därifrån.

10.4 Smugglingslagen och inregränslagens koppling till smugglingslagen

Utredningens bedömning: Den nya lagen om varukontroll vid inre gräns skall inte innehålla bestämmelser som föreskriver skyldighet att anmäla till Tullverket för det fall att varor förs in eller ut ur landet i strid med föreskrivna bestämmelser.

Utredningens förslag: 3 § tredje stycket smugglingslagen bör kompletteras med en punkt 6 som anger, att för smuggling skall också den dömas som i annat fall för in en vara från ett annat land inom Europeiska unionen i strid med särskilt föreskrivet förbud eller villkor för införsel. Även 7 § tredje stycket smugglingslagen skall ändras genom att hänvisningen till inregränslagen tas bort.

10.4.1 Gällande rätt

Inregränslagen omfattar i dag ett antal varor, vilka anges i 3 §. Införsel- och utförselrestriktioner, som gäller beträffande dessa varor finns i de materiella lagar och förordningar, som reglerar hanteringen av respektive vara. Några av dessa lagar och förordningar innehåller egna straffbestämmelser, beträffande vissa brott, och hänvisar till smugglingslagen beträffande olovlig införsel, t.ex. lagen om krigsmateriel och vapenlagen. Vissa författningar innehåller inga egna straffbestämmelser utan hänvisar till smugglingslagen, t.ex. lagen om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi och lagen om förbud mot vissa dopningsmedel. Andra lagar innehåller egna straffbestämmelser och hänvisar inte till smugglingslagen, t.ex. lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden. Lagen om beskattning av viss privatinförsel innehåller egna straffbestämmelser men hänvisar till smugglingslagen, vad gäller de särskilda bestämmelserna om förundersökning, tvångsmedel, åtal m.m. (11 §).

Smugglingslagens straffbestämmelser är subsidiära i förhållande till straffbestämmelser i andra lagar. Detta framgår av 1 § första stycket smugglingslagen, vilken bl.a. anger att om det i lag eller annan författning föreskrivits straff för den som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara, gäller i stället bestämmelserna i den författningen om inget annat är föreskrivet.

Straffbestämmelsen för brottet smuggling finns i 3 § smugglingslagen. Enligt första stycket i nämnda bestämmelse skall den som i samband med införsel till landet av en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel, uppsåtligt bryter mot förbudet eller villkoret genom att underlåta att anmäla varan till tullbehandling, dömas för smuggling till böter eller till fängelse i högst två år. Enligt andra stycket skall vad som i första stycket stadgats gälla också den som, i samband med att en sådan vara förs in till landet, uppsåtligt lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling eller underlåter att lämna föreskriven uppgift vid tullbehandlingen och därigenom ger upphov till fara för att införseln fullföljs i strid med förbudet eller villkoret. Som framgår, är underlåtenheten att anmäla en vara till tullbehandling eller att i samband med en sådan anmälan till tullbehandling uppsåtligt lämna oriktig uppgift eller underlåta att lämna en sådan uppgift en förutsättning för straffbarhet.

Straffbarhet enligt 3 § tredje stycket smugglingslagen är emellertid inte knuten till någon anmälningsskyldighet för varan. Enligt tredje stycket punkten 1 skall en person dömas för smuggling, om han uppsåtligen från landet för ut en vara i strid med ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för utförsel eller efter utförseln förfogar över varan i strid med förbudet eller villkoret. Punkt 2 i samma stycke föreskriver, att den, som under pågående tullbehandling förfogar över en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel och därigenom föranleder att införseln fullföljs i strid med förbudet eller villkoret, skall dömas för smuggling. Av punkt 3 följer, att för smuggling skall även den dömas, som till landet för in eller från landet för ut en vara med stöd av ett tillstånd som föranletts av att någon lämnat oriktig uppgift eller underlåtit att lämna föreskriven uppgift till en tillståndsmyndighet eller förfar på ett sådant sätt hos en tillståndsmyndighet och därigenom föranleder att tillstånd meddelas och att varan förs in till eller ut från landet med stöd av tillståndet. I punkt 4, anges att för smuggling skall också den dömas som förfogar över en vara i strid med villkor som uppställts för eller i samband med varans införsel eller utförsel. Av punkt 5 följer, att även den som till en tullmyndighet i ett annat land, i strid med 4 kap. 25 § tullagen, genom en notering i bokföringen anmäler en vara för övergång till fri omsättning och därmed ger upphov till fara för att en införsel till Sverige fullföljs i strid med ett förbud eller villkor, skall dömas för smuggling.

I 3 § fjärde stycket smugglingslagen anges, att i det fall bestämmelserna om tullbehandling inte är tillämpliga vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land, gäller vad som anges i första och andra styckena angående tullbehandling i stället förfarande enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Det förfarande, som avses här, är det anmälningsförfarande, som gäller enligt 4 § första stycket inregränslagen. Vad som anges i första stycket om underlåtenhet att anmäla en vara till tullbehandling gäller således här underlåtenhet att anmäla varan enligt 4 § första stycket inregränslagen. Vidare gäller vad som anges i andra stycket om uppgifter vid tullbehandling de uppgifter, som lämnas under förfaranden enligt inregränslagen. Genom att straffbestämmelsen på detta sätt knöts till inregränslagen, var lagstiftarens avsikt att 3 § smugglingslagen endast skulle vara tillämplig på de varor som räknades upp i inregränslagen (prop. 1999/2000:124 s. 120).

I 6 § första stycket smugglingslagen anges, att om en gärning som avses i 3 § gäller narkotika, döms för narkotikasmuggling till fängelse i högst tre år. Andra och tredje styckena i nämnda bestämmelse reglerar brotten ringa narkotikabrott och grovt narkotikabrott.

7 § smugglingslagen anger, att den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i 3 eller 6 §, döms för olovlig införsel eller olovlig utförsel till böter eller fängelse i högst två år. I andra stycket anges följande. För olovlig införsel eller olovlig utförsel döms också den, som av grov oaktsamhet 1. i samband med utförsel från landet av en vara underlåter att anmäla varan till tullbehandling, lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling eller underlåter att lämna föreskriven uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att sådant förbud eller villkor som avses i 3 § tredje stycket 1 eller den bestämmelsen tillsammans med 6 § överträds, eller 2. lämnar oriktig uppgift eller underlåter att lämna föreskriven uppgift i samband med ansökan om sådant tillstånd som avses i 3 § tredje stycket 3 eller den bestämmelsen tillsammans med 6 § och därigenom ger upphov till fara för att varan förs in eller ut med stöd av detta tillstånd. I tredje stycket samma bestämmelse finns stadgandets koppling till smugglingslagen. I stycket anges. I de fall bestämmelserna om tullbehandling inte är tillämpliga vid utförsel till ett annat EU-land, gäller vad som anges i andra stycket 1 angående tullbehandling i stället förfarande enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

10.4.2 Kopplingen till smugglingslagen – utredningens bedömning

Enligt 4 § första stycket inregränslagen skall, som nämnts tidigare, den som för in en vara från ett annat EU-land till Sverige eller för ut en vara utan att ha erforderligt tillstånd anmäla detta till Tullverket. Denna bestämmelse knyter an till 3 § första och andra styckena smugglingslagen. Dessa är knutna till den anmälningsskyldighet, som följer av tullagen. I 3 § fjärde stycket anges, att i de fall bestämmelserna om tullbehandling – härmed avses anmälningsskyldigheten – inte är tillämpliga vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land, gäller vad som anges i första och andra styckena angående tullbehandling i stället förfaranden enligt lagen om Tull-

verkets befogenheter vid gräns mot annat land inom Europeiska unionen. Det, som åsyftas här, är den skyldighet som följer av inregränslagen att anmäla en vara som förs in eller förs ut utan att erforderliga tillstånd finns.

Bestämmelsen angående anmälningsskyldighet i inregränslagen framstår emellertid lätt som ett slag i luften i de fall någon har för avsikt att föra in en vara i strid mot ett förbud. Sannolikheten för att en narkotikasmugglare kommer att anmäla införseln är mycket liten för att inte säga obefintlig. För det allmänna rättsmedvetandet torde införseln av varan betraktas som den brottsliga handlingen, inte underlåtenheten att anmäla införseln. Vidare uppkommer rent praktiska problem, då en sådan anmälan skall ske utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats. Eftersom Tullverkets kontrollenheter i dag är mobila, kan det inträffa, att det inte finns någon bemanning på just den gränskontrollstationen som den resande anländer till. Då förväntas den resande ta sig till en annan tullplats, som kan ligga tiotals mil bort, för att fullgöra anmälningsskyldigheten.

Det kan i och för sig förekomma situationer, när en resande först vid ankomsten till Sverige inser, att han har med sig något som kan omfattas av ett införsel förbud. I ett sådant fall är det naturligtvis önskvärt att personen vänder sig till en tulltjänsteman med frågan om varan får föras in eller inte. Bl.a. denna situation har föranlett bestämmelserna i lag (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor m.m. Enligt 3 § i nämnda lag får en vara i en sådan situation föras direkt till närmaste bemannade tullkontor och där anmälas.

Utredningen anser, att skäl föreligger att ta bort anmälningsskyldighet som följer av 4 § första stycket inregränslagen, och föreslår en ändring i smugglingslagen. Syftet med ändringen av smugglingslagen är, att samma situationer som nu är kriminaliserade alltjämt skall vara straffbelagda.

Sammantaget

Enligt förslaget skall 3 § tredje stycket smugglingslagen kompletteras med en sjätte punkt. Av punkten skall följa, att för smuggling döms också den som i annat fall för in en vara från ett annat land inom Europeiska unionen i strid med ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel.

Innebörden av denna punkt, tillsammans med vad som i övrigt anges i punkterna 1 och 3, skall bli den samma, som i dag följer av anmälningsskyldigheten i 4 § första stycket inregränslagen och smugglingslagens bestämmelser.

Utredningens förslag innebär, att 3 § första och andra stycket smugglingslagen inte får någon betydelse för brott mot införselrestriktioner som begås vid inre gräns. Detta då första och andra styckena i 3 § är kopplade till själva anmälan av varor.

Beträffande 7 § smugglingslagen, brotten olovlig införsel eller olovlig utförsel, föreslår utredningen, att tredje stycket tas bort. Olovlig införsel och utförsel är straffbelagt redan genom 7 § första stycket. Enligt nu gällande lag straffbeläggs andra stycket 1 de fall, att någon av grov oaktsamhet underlåter att anmäla en vara till tullbehandling, lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling, eller underlåter att lämna föreskriven uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att sådant förbud eller villkor som avses i 3 § tredje stycket 1 eller den bestämmelsen tillsammans med 6 § överträds. Genom tredje stycket knyts denna punkt till förfaranden enligt inregränslagen genom att stadga att i de fall bestämmelserna om tullbehandling inte är tillämpliga vid utförseln till ett annat EU-land, gäller vad som anges i andra stycket 1 angående tullbehandling i stället för förfaranden enligt inregränslagen, dvs. den anmälningsskyldighet som följer av 4 § första stycket. I och med att 7 § andra stycket 1 är knutet till anmälningsskyldighet, saknar bestämmelsen innebörd för utredningens förslag.

10.4.3 Straffbestämmelser

Utredningens bedömning: Utredningen anser inte, att skäl föreligger för att föreslå att särskilda bestämmelser om straff, förundersökning och tvångsmedel skall införas i den nya lagen om varukontroll vid inre gräns. Vidare skall bestämmelsen om smugglingsbrott i 3 § tredje stycket smugglingslagen även i fortsättningen vara tillämplig på samtliga varor, för vilka in- eller utförselrestriktioner finns. Frågan, huruvida en in- eller utförsel är ett smugglingsbrott får i vanlig ordning prövas i varje enskilt fall, och då bl.a. vad gäller den aktuella in-, eller utförselrestriktionens överensstämmelse med EG-rätten.

Enligt utredningens bedömning föreligger inte skäl att i straffhänseende se annorlunda på brott som gäller olovlig import från tredje land än olovlig införsel från ett annat medlemsland. Inte heller föreligger skäl att se annorlunda på olovlig export jämfört med olovlig utförsel. Anledning att införa särskilda straffbestämmelser föreligger därför inte. För det fall att särskilda straffbestämmelser skulle införas i inregränslagen, riskerar detta att medföra att lagstiftningen blir mer otymplig. De bestämmelser, som finns i smugglingslagen vad gäller straff, förundersökning och tvångsmedel, bör även i fortsättningen vara tillämpliga.

I ärende Fi 2002/460, inkommet till Finansdepartementet i januari 2002, har frågan väckts, huruvida 3 § smugglingslagen behöver ändras så att det klart framgår att bestämmelsens tredje stycke endast omfattar varor vilka kan kontrolleras vid inre gräns, dvs. som omfattas av inregränslagen. Enligt den lydelse bestämmelsen har i dag framgår inte att omfattningen skulle vara begränsad till varor, som kan kontrolleras vid inre gräns. Detta följer inte heller av bestämmelsen i 3 § fjärde stycket, som innehåller kopplingen till inregränslagen.

I ärendet har framförts som en grundläggande regel att vid in- eller utförsel från respektive till ett EU-land får straffbestämmelsen omfatta enbart sådana förbud och villkor avseende in- och utförsel som står i överensstämmelse med EG-rätten (jfr. prop. 1999/2000:124, En ny smugglingslag m.m., s. 111 f). Genom hänvisningen i 3 § fjärde stycket smugglingslagen var lagstiftarens intention vid smugglingslagens tillkomst att knyta bestämmelsen till inregränslagen, så att 3 § smugglingslagen blev tillämplig endast på sådana varor som räknas upp i lagen, se prop. 1999/2000:124 s. 120). Emellertid framgår inte av 3 § tredje stycket, att detta stycke enbart skulle avse varor som omfattas av inregränslagen.

Enligt utredningens uppfattning kan, vad gäller trafiken med andra EU-länder, en person inte dömas för smuggling, för det fall att det är fråga om brott mot en in- eller utförselrestriktion, som inte är i överensstämmelse med EG-rätten.

Emellertid är de förhållanden, som EG-rätten behandlar, hela tiden under förändring. Enligt utredningens uppfattning kan det i dag finnas bestämmelser om t.ex. införselrestriktioner, som är i överensstämmelse med EG-rätten, men där den reglerade varan inte omfattas av inregränslagen. Att så kan vara fallet kan t.ex. bero på att restriktionen i och för sig är i överensstämmelse med EG-rätten men att erforderlig kontroll kan ske på annan plats än vid inre

gräns. Vidare pågår arbete med att nå harmonisering av materiella bestämmelser i medlemsstaterna, avseende olika områden. Detta kan innebära, att en vara vilken i dag omfattas av inregränslagen kan komma att i framtiden tillhöra ett område, som är helt harmoniserat. I ett sådant fall kan inte en införselrestriktion anses vara i överensstämmelse med EG-rätten.

Med anledning av det ovan sagda anser utredningen, att straffbestämmelserna i tredje stycket smugglingslagen inte skall, vad gäller trafiken över gräns mot annat EU-land, avgränsas till att avse enbart de varuslag som omfattas av inregränslagen. I stället får bedömningen göras i varje enskilt fall.

10.5 Hänvisning i smugglingslagen till lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor m.m. (transportlagen)

Utredningens förslag: 3 § smugglingslagen får ett nytt fjärde stycke, som innehåller en hänvisning till transportlagen.

Enligt 3 § första stycket smugglingslagen gäller, att den som i samband med införsel till landet av en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel, uppsåtligen bryter mot förbudet eller villkoret genom att underlåta att anmäla varan till tullbehandling, döms för smuggling till böter eller fängelse i högst två år. Av andra stycket samma bestämmelse framgår, att för smuggling skall också den dömas som, i samband med att en sådan vara förs in till landet, uppsåtligen lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att införseln fullföljs i strid med förbudet eller villkoret.

För att det skall vara fråga om ett fullbordat brott enligt första stycket, krävs att varan är att anse som införd till landet, dvs. den skall ha förts över gränsen till svenskt territorium. Brottet fullbordas i och med att gärningsmannen efter införseln underlåtit att i enlighet med tullagstiftningen anmäla den införda varan till föreskriven tullbehandling inom landet.

För att det skall vara fråga om ett fullbordat brott enligt andra stycket, krävs, att gärningsmannen vid tullbehandling inom landet har lämnat oriktig uppgift eller underlåtit att lämna föreskriven uppgift samt därigenom gett upphov till fara för att införseln fullföljs i strid mot förbudet eller villkoret. Bestämmelsen bygger på

att införseln har påbörjats, dvs. att varan har förts över territorialgränsen. Vid tullbehandling inom landet är brottet alltså fullbordat, i och med att gärningsmannen har lämnat den oriktiga uppgiften eller underlåtit att lämna föreskriven uppgift. Sker tullbehandling utom landet, är brottet fullbordat först i och med att varan efter tullbehandling förts in till landet, dvs. passerat territorialgränsen, i strid med förbudet eller villkoret. Om införseln stoppas vid tullbehandlingen utom landet, kan gärningsmannen dömas för försök till smugglingsbrott (prop. 1999/2000:124 s. 114).

Antag, att en resande som kommer från tredje land och skall passera ett tullfilter väljer grön fil i stället för röd, trots att han vet om att han är skyldig att anmäla en vara till tullbehandling. Genom att välja grön fil i stället för röd har han underlåtit att anmäla varan till tullbehandling. Det är i detta fall frågan om ett fullbordat smugglingsbrott (prop. 1999/2000:124 s. 116).

Av det ovanstående framgår följande. För att ett fullbordat smugglingsbrott skall föreligga enligt 3 § första och andra stycket avseende varor från tredje land, krävs att den resande fört varan över gränsen till svenskt territorium och därefter med varan passerar den punkt, där han har möjlighet att anmäla varan till gränskontrollerade personal utan att göra någon anmälan. Smugglingsbrott föreligger även, om personen anmäler varan till tullbehandling men därvid uppsåtligen lämnar oriktig uppgift eller underlåter att lämna föreskriven uppgift och därigenom ger upphov till fara för att införseln fullföljs i strid med förbudet eller villkoret.

Enligt inregränslagen gäller i dag, att en vara, som omfattas av lagen och för vilken en in- eller utförselrestriktion föreligger men inte efterlevts, skall anmälas till Tullverket. En sådan anmälan skall ske utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats. Samma gäller, för det fall att ett tillstånd erhållits genom att felaktig uppgift lämnats eller att en föreskriven uppgift inte lämnats. För det fall att en sådan anmälan gjorts, föreligger inte något smugglingsbrott. Detta följer av att smugglingslagens bestämmelser i 3 § första och andra stycket är kopplade just till anmälan. Smugglingsbrott över inre gräns är också kopplade till anmälan, vilket framgår av 3 § fjärde stycket. Nämnad bestämmelse anger, att för det fall att bestämmelserna om tullbehandling inte är tillämpliga vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land, gäller vad som anges i första och andra styckena angående tullbehandling i stället förfaranden enligt inregränslagen. Detta innebär, att en person som är osäker på om något han har med sig får föras in i Sverige kan vända sig till gräns-

kontrollpersonal, i omedelbart samband med att han kommer till Sverige, med en förfrågan utan att riskera att komma i fråga för smugglingsbrott.

Genom utredningens förslag försvinner skyldigheten att anmäla varor, för vilka erforderligt in- eller utförseltillstånd inte finns. Därmed försvinner även möjligheten, som inregränslagen i dag erbjuder, att inte komma i fråga för smugglingsbrott, för det fall att gränsen passeras och resenären söker upp en tulltjänsteman för att fråga angående medförd vara. Det skulle emellertid knappast komma i fråga att i ett sådant fall – även med utredningens förslag – att fälla en person till ansvar för smugglingsbrott, om denne uppsöker en tulltjänsteman för att visa upp och fråga angående en medförd vara. Detta följer i vart fall av lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor m.m. (transportlagen). Bestämmelserna i den nämnda lagen gäller, om inte annat föreskrivits, för införsel av en vara, som enligt särskild författning inte får föras in i landet eller för vilken särskilt föreskrivet införselvillkor inte är uppfyllt (1 §). En vara som förs in i landet från en annan medlemsstat i EU, får utan hinder av förbud eller villkor som avses i 1 §

1. föras direkt till närmaste bemannade tullkontor och där anmälas,
2. omhändertaras av Tullverket, förstöras eller återutföras i enlighet med bestämmelserna i 17, 17 a och 17 d §§ lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, eller
3. bli föremål för åtgärder enligt förordning (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.

Av bestämmelserna följer, att en vara, som förts in i Sverige utan att erforderliga införselvillkor har uppfyllts, alltid kan föras direkt till närmaste tullkontor och där anmälas.

Utredningens uppfattning är, att bestämmelsen i 3 § smugglingslagen bör kompletteras med en hänvisning till transportlagen. Detta för att det klart skall framgå, att något smugglingsbrott inte begåtts för det fall att en resande direkt efter ankomsten till Sverige tar en vara till närmaste bemannade tullkontor och där visar upp den. Eftersom anmälningsskyldigheten nämns i transportlagen, måste följdändringar göras i den lagen.

Transportlagen gäller även beträffande varor, som förs in från tredje land. Även beträffande sådana varor gäller, att vissa i lagen angivna åtgärder får vidtas med varorna, om inte annat föreskrivits, även om varorna enligt särskild författning inte får föras in i landet eller om särskilt föreskrivet införelsevillkor inte är uppfyllt.

11 Varukontroller

11.1 Inledning

Utredningen kommer i avsnittet nedan att ta ställning till frågan, huruvida den nuvarande begränsningen, som innebär att varukontrollerna bara kan göras vid gränspassage eller i det gränsnära området, är lämplig eller om tulltjänstemännen bör ha befogenhet att företa kontroller över hela territoriet (avsnitt 11.2).

I utredningens uppdrag ingår att beakta utvidgningen av EU och andra förändringar i omvärlden, som kan förutses påverka kontrollverksamheten. I samband med detta skall utredaren även överväga, hur Tullverket skall ha möjlighet att på ett effektivt sätt delta i bekämpandet av smuggling av sådana varor vilka omfattas av inregränslagen. I detta sammanhang har utredningen även sett över bestämmelserna angående grunden för att hejda en person eller en transport för varukontroll, enligt inregränslagen (avsnitt 11.3), samt befogenheten att företa en undersökning av varor (avsnitt 11.4). Utredningen har även tagit ställning till Tullverkets önskemål om befogenhet att företa systematiska kontroller vid de inre gränserna i samband med kris- eller katastrofsituationer (avsnitt 11.5). Tullverkets önskemål om befogenhet att kontrollera resandes identitet (avsnitt 11.6) har även behandlats. Utredningen har också sett över frågan, huruvida tulltjänstemän har rätt att bruka våld eller tvång i samband med varukontroller (avsnitt 11.7).

11.2 Området inom vilket kontroller kan företas

Utredningens förslag: Med inre gräns förstås Sveriges landgräns eller territorialhavsgräns mot ett EU-land. Med gränsnära område avses trakterna invid Sveriges territorialhavsgräns eller landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller kustvatten,

eller i närheten av eller inom flygplats eller hamn, eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land.

Var och en som befinner sig vid inre gräns och inom det gränsnära området är skyldig att stanna på anmaning av tulltjänsteman, tjänsteman vid Kustbevakningen eller polisman.

Området för Tullverkets kontroll enligt inregränslagen bör även fortsättningsvis vara begränsat till område i omedelbar anslutning till gräns och till gränsnära område. Emellertid bör Tullverket ha befogenhet att företa varukontroller inne i landet, för det fall att Tullverket träffar en överenskommelse angående detta med ett transportföretag.

11.2.1 Nuvarande kontrollverksamhet enligt inregränslagen

Enligt inregränslagen har en tulltjänsteman befogenhet att hejda 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 till gränspassage, om det behövs för att möjliggöra en kontroll enligt inregränslagen.

Kontrollverksamhet av trafik mellan Sverige och annat EU-land i omedelbar anslutning till gränspassage förekommer vid ett antal platser i landet. Kontroll sker i färjehamnarna i Sundsvall, Ystad, Karlskrona, Karlshamn, Malmö, Helsingborg och Göteborg. Kontroll sker även vid Öresundsbron och gränsövergången i Haparanda. Vidare sker varukontroller på ett flertal flygplatser. Tullverkets tre kompetenscenter finns på Arlanda (flyg), i Malmö (resande) och i Göteborg (goods), men bedriver verksamhet även i övriga delar av landet. Tullverkets brottsbekämpningsgrupper är mobila och skall förflytta sig mellan olika platser i omedelbar anslutning till gränserna samt i gränsnära område, där kontrollverksamhet sker.

Tullverket har även befogenhet att under vissa förutsättningar utföra kontroller i gränsnära område, dvs. i trakterna invid Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, kuster, eller i närheten av eller inom flygplats eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land. På frågan, i vilka gränsnära områden som kontroller görs, har till utredningen uppgetts, att det här främst är fråga om varukontroller på tåg, på parkeringsplatser i anslutning till färjelägen och i fritidshamnar.

Området inom vilket Tullverket har möjlighet att utföra varukontroller enligt inregränslagen är enligt gällande lag således begränsat till det område, inom vilket Tullverket har möjlighet att hejda personer och transporter för att utföra kontrollverksamhet. Tullverket har således inte befogenhet att på en adress inne i landet eller på en buss, som passerat det gränsnära området, företa en varukontroll enligt inregränslagen för att sedan besluta om att inleda en förundersökning.

Detta kan jämföras med Tullverkets befogenheter att stanna fordon för kontroll i trafiken med tredje land. Denna befogenhet att stanna omfattar även en rätt att under vissa förhållanden stanna en person eller ett fordon inne i landet. Enligt 6 kap. 7 § första stycket tullagen gäller, att förare av eller befälhavare på transportmedel, som står under tullövervakning, är skyldig att stanna på anmaning av tulltjänsteman. En sådan anmaning att stanna får ges när

1. fordonet befinner sig i trakterna invid Sveriges landgräns mot tredje land eller kuster eller i närheten av eller inom tillfälligt lager, tullager, frizon eller frilager eller flygplats eller annat område som har trafikförbindelse med tredje land,
2. tulltjänstemannen annars har anledning att anta att varor som står under tullövervakning befordras med fordonet, eller
3. fordonet är försett med export- eller turistvagnsskylt eller registreringsskylt från tredje land.

Även annan person än förare och befälhavare på transportmedel, som står under tullövervakning är skyldig att stanna på anmaning av tulltjänsteman. Sådan anmaning får dock ges endast, om det finns anledning att anta att han är anmälningsskyldig enligt tullagen och han anträffas på plats som anges i 1 ovan (6 kap. 7 § andra stycket och 59 § tullförordningen).

11.2.2 Tullverkets befogenhet att ingripa med stöd av smugglingslagen

De flesta brott som begås genom att in- eller utförelsestrukturer för varor, som omfattas av inregränslagen, överskrids bestraffas enligt smugglingslagen. För övriga varuslag, vilkas materiella föreskrifter innehåller egna straffbestämmelser gäller, vilket framgår av 1 § andra och tredje styckena, smugglingslagens bestämmelser om förundersökning, gripande, beslag, m.m.

Enligt 19 § smugglingslagen får Tullverket fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken angående brott enligt smugglingslagen eller andra brott, som avses i ovan nämnda stycket smugglingslagen.

Förundersökningar

Smugglingslagen ger inte någon grund för att anmoda en person eller ett transportmedel att stanna. Det vanligast förekommande är, att smugglingslagens tillämpning föregås av en varukontroll enligt inregränslagen eller tullagen.

Om det under varukontrollen visar sig att den person mot vilken kontrollen inletts inte för med sig en vara som omfattas av lagen, skall kontrollen givetvis avslutas. Kontrollen behöver då inte heller dokumenteras. Emellertid dokumenteras i praktiken sådana kontroller, där man inte funnit något men, som kan befaras leda till klagomål, t.ex. därför att något gått sönder. Vidare dokumenteras även kontroller, som inte leder till misstanke om brott men ändå medför intressanta iakttagelser. Om en misstanke om smugglingsbrott däremot uppkommer vid kontrollen, är den kontrollerade misstänkt för brott, och en förundersökning enligt 19 § smugglingslagen skall inledas. De befogenheter och skyldigheter, som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken, gäller i ett sådant fall Tullverket. Tullverket skall förordna särskild befattningshavare i verket att fullgöra verkets uppgifter. Är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall även annars överta ledningen, när detta är påkallat av särskilda skäl. Detta följer av 19 § smugglingslagen.

Det kan även förekomma, att en förundersökning inleds som enbart är grundad på information från underrättelse och spaning. Tullverkets arbete med att bekämpa den organiserade brottsligheten är i hög grad inriktat på verksamhet inne i landet, som har samband med smuggling av t.ex. narkotika. För det fall att Tullverket i detta arbete, genom spaning eller underrättelsearbete, finner, att skäl föreligger att anta, att narkotika har smugglats in i landet, får Tullverket fatta beslut om att inleda en förundersökning. Tullverket kan självständigt bedriva förundersökningen fram till det, att en person skäligen kan misstänkas för brottet eller den bedömningen görs att det kan bli aktuellt att använda tvångsmedel. Därefter

överlämnas materialet till en åklagare, som övertar ledningen av förundersökningen. Kontakten med åklagaren brukar emellertid etableras på ett tidigt stadium i utredningen, ofta innan en förundersökning är inledd.

11.2.3 Utredningens bedömning

Med inre gräns avser utredningen Sveriges landgräns eller territorialhavsgräns mot ett EU-land. Med gränsnära område avser utredningen trakterna invid Sveriges territorialhavsgräns eller landgräns mot ett EU-land, eller kuster, eller kustvatten, eller i närheten av eller inom flygplats eller hamn eller annat område, som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land. Den föreslagna definitionen syftar till att klarare ange, vilka områden som avses med de två definitionerna.

Kontroller av varor som förs med eller bärs av personer

Vid utredningens studiebesök har det från skilda tulltjänstemän framförts önskemål om befogenhet att företa varukontroller även inne i landet. Som utredningen har uppfattat önskemålen, gäller detta fall, där analys- och underrättelsearbete har lett till anledning att anta, att en person vilken befinner sig på en viss plats har fört med sig varor vilka inte får tas in i landet, vanligtvis narkotika. Som framgår ovan, har Tullverket visserligen inte befogenhet att bege sig till en adress inne i landet för att företa en varukontroll enligt inregränslagen. Däremot har Tullverket befogenhet att, med stöd av det underlag som verket genom analys- och underrättelsearbetet fått fram, fatta beslut om att inleda en förundersökning, om anledning föreligger att anta att t.ex. ett smugglingsbrott har begåtts. Detta arbete görs i nära samarbete med åklagare. Efter det att en förundersökning inletts har den som leder förundersökningen befogenhet att t.ex. besluta om en husrannsakan på den aktuella adressen, för det fall att grund för en sådan föreligger.

Vid översynen av lagstiftningen i många av EU-länderna kan konstateras, att dessa länders tullmyndigheter har befogenhet att företa varukontroller såväl vid inre gräns som inne i landet. Sådan befogenhet har exempelvis den franska och den tyska tullmyndigheten. Det är då oftast fråga om mobila enheter, vilka utför kon-

troller inne i landet i jakten på bl.a. narkotika. Fördelen med en sådan ordning i Sverige skulle vara, att den kompetens, som Tullverket har bl.a. vad gäller narkotikabrott, skulle kunna användas effektivare. En sådan befogenhet skulle, beroende på hur den utformas, kunna göra det möjligt att företa varukontroller var som helst i landet utan att misstanken mot de personer, vilka kontrollerna rör, för den skull måste ha nått upp till "anledning att anta" att de gjort sig skyldiga till något brott.

Samtidigt kan det konstateras, att inte ens Polisen, som har det övergripande ansvaret för bekämpande av brottslighet i Sverige, har någon befogenhet att företa varukontroller inne i landet, utan att det föreligger någon misstanke om brott. Frågan om att öka Polisens möjlighet att i brottsförebyggande syfte tillgripa tvångsmedel utan att en konkret misstanke föreligger har vid flera tillfällen varit föremål för diskussion. Exempelvis har frågan, om detta skall tillåtas vid personkontroller, behandlats av Gränskontrollutredningen. Utredningen ansåg, att en ordning, där de brottsbekämpande myndigheterna ges befogenhet att tillgripa tvångsmedel utan att en brottsmisstanke eller andra vägande skäl föreligger, inte bara skulle riskera att komma i strid med regeringsformens diskrimineringsförbud utan också medföra en begränsning av de grundläggande fri-, och rättigheterna, vilken inte skulle vara förenlig med en rättsstat (SOU 2004:110 S. 367 f).

Enligt utredningens uppfattning skulle en ordning som medger att Tullverket får göra varukontroller inne i landet utan att föreligger en brottsmisstanke, föra alltför långt. Kraven på den enskilde att underkasta sig genomsökning av sina tillhörigheter skulle bli för långtgående. Risken för att detta skulle kunna uppfattas stå i strid med de grundläggande fri- och rättigheterna är uppenbar. Vidare kan inte bortses från, att det framstår som lämpligt, att Tullverket inte ges större befogenhet att företa undersökningar inne i landet än polisen.

Utredningens bedömning är, att det är rimligt att kräva att grund för att inleda en förundersökning föreligger för att en person skall kunna underkastas en undersökning av sina tillhörigheter, när han väl passerat gränsen och det gränsnära området.

Kontroll av varor som transporteras av kommersiella aktörer

Det har visat sig, att beträffande gods som transporteras av kommersiella aktörer, är det ibland lättare att företa varukontroll i samband med att godset lastas av eller lastas om. Önskemål har därför kommit från transportföretag om att Tullverket skall företa eventuell kontroll av gods, som de befordrar, på annat ställe än just där gränsen passeras.

Utredningen anser inte, att det föreligger samma betänkligheter som anges ovan, vad gäller möjligheten att anmana en person eller ett transportmedel att stanna för varukontroll inne i landet, i fråga om att efter överenskommelse företa varukontroll av gods inne i landet. Utredningen föreslår därför, att Tullverket ges befogenhet att företa kontroller även inne i landet av gods, som fraktas av transportörer, om Tullverket och transportföretaget kommit överens om att varukontrollen skall ske på annat ställe. Även om en sådan överenskommelse träffats, måste det emellertid stå Tullverket fritt att företa varukontroll invid inre gräns eller inom det gränsnära området av transportföretags laster, för det fall att Tullverket finner detta påkallat.

11.3 Grund för att anmana person eller transportmedel att stanna

Utredningens förslag: En anmaning att stanna bör få ges för att kontrollera, om vissa angivna varor medförs i strid med in- eller utförelsestrukturer.

För samtliga kontroller gäller, att de inte får utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som skall kontrolleras sker slumpmässigt.

11.3.1 Gällande rätt

Av 5 § 1 inregränslagen framgår, att en tulltjänsteman har befogenhet att hejda den som i omedelbart samband med inresa till Sverige från 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 en kontroll enligt inregränslagen. I 5 § 2 samma lag ges en tulltjänsteman befogenhet att hejda den som anträffas i

gränsnära område, dvs. i trakterna invid Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, 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 omfattas av lagen och att han inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 4 §.

I lagtexten står inte närmare angivet, när en resande eller en transport kan hejdas i omedelbar närhet av en gränspassage. Av 2 § inregränslagen framgår emellertid, att kontrollerna inte får vara utformade på ett sådant sätt att urvalet av vad och vem som ska kontrolleras sker slumpmässigt.

I gränsnära område gäller, som framgår ovan, att det skall föreligga anledning anta att den resande medför en vara som omfattas av lagen och att han inte heller fullgjort den anmälningsskyldighet som följer av inregränslagen. En anmaning att stanna en resande i ett gränsnära område får ges endast om det behövs för att företa en kontroll enligt inregränslagen och får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt för detta ändamål. Detta följer av 5 § andra stycket i inregränslagen.

Av förarbetena till lagen (prop. 1995/96:166 s. 55 ff.) framgår inte klart, att någon skillnad var menad när det gäller grunden för att stanna någon i omedelbar anslutning till gräns, eller i gränsnära område. Emellertid kan anas, att så var fallet, eftersom det först talas om selektiva kontroller och därefter nämns, att det för att stanna en person eller ett fordon inom ett vidare geografiskt område krävs, att det föreligger viss misstanke "anledning anta" att personen i fråga medför en vara som avses i 3 § och att han inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 4 §.

Närmare angående varukontroller i omedelbar anslutning till gränspassage

I förarbetena till inregränslagen uttalas, att regeringen anser att tullen även i fortsättningen skall kunna utföra sådana selektiva, icke misstankebaserade, kontroller som i dag tillämpas utan att det föreligger misstanke om visst smuglingsbrott, 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 (prop. 1995/96:166 s. 57).

EU-gränskontrollutredningen hade här föreslagit, att det även vid dessa kontroller skulle krävas en viss grad av misstanke för att en sådan kontroll skulle få ske (se vidare SOU 1994:131 s. 211). Regeringen anmärkte emellertid, att den misstankebaserade kontroll, vilken EU-Gränskontrollutredningen hade förordat, inte nämnvärt skiljde sig från den selektiva kontroll, som regeringen förordade. Istället var det lätt att få intrycket, att skillnaden mellan utredningens förslag och regeringens i själva verket är semantisk (prop. 1995/96:166 s. 57).

Varukontroller i gränsnära område

I 5 § 2 inregränslagen ges en tulltjänsteman befogenhet att hejda 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 omfattas av lagen och han inte fullgjort sin anmälningsskyldighet. En sådan anmaning att stanna får ges endast, om det behövs för att möjliggöra kontroll enligt inregränslagen, och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för detta ändamål.

Exakt vad som avses med orden ”anledning anta” framgår, som nämnts tidigare, inte av förarbetena till inregränslagen. Det anges att viss grad av misstanke skall föreligga, men höjden av denna misstanke definieras inte.

Uttrycket ”anledning att anta” finns i rättegångsbalken. ”Anledning att anta” är den svagaste graden av misstanke i straffprocessuellt hänseende. Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken skall en förundersökning inledas, när det finns ”anledning att anta” att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Orden ”anledning att anta” i rättegångsbalken uttrycker ett visst beviskrav och anger därmed nivån på den bevisning, som skall föreligga för misstanke att ett brott har begåtts¹. För att inleda en förundersökning och uppfylla beviskravet är det exempelvis tillräckligt, att en anmälan om brott föreligger. När en förundersökning har inletts eller förutsättningar finns att inleda en sådan, får också straffprocessuella

¹ Mer om ”anledning att anta” se bl.a. Bring, Diesen och Schelin, Förundersökning, 1999 Upplaga 2:1, och Fitger, Kommentar till Rättegångsbalken

tvångsmedel, exempelvis kroppsvisitation, kroppsbesiktning och husrannsakan tillgripas (28 kap. i rättegångsbalken). Beviskravet för att vidta en husrannsakan eller en kroppsvisitation är enligt huvudregeln detsamma som för att inleda en förundersökning men det krävs också att fängelse kan följa på den misstänkta gärningen. Som en jämförelse kan här nämnas, att enligt bestämmelserna i polislagen kan en polisman stoppa ett fordon, om det finns "anledning att anta" att någon som färdas i bilen har begått brott (22 § 1 polislagen). Kravet är således detsamma som för att inleda en förundersökning. Vidare har Polisen rätt att stanna ett fordon, om det behövs för att verkställa ett beslut om kroppsvisitation av en person som färdas med fordonet (22 § 2 polislagen).

Klart är emellertid, att Tullverket vid tillämpningen av bestämmelsen om kontroller i gränsnära område inte tillmätt orden "anledning anta" samma betydelse som grunden "anledning att anta" har i t.ex. rättegångsbalken. Det framgår inte heller av förarbetena, att "anledning anta" skulle ha samma innebörd som rättegångsbalkens "anledning att anta".

I förarbetena till inregränslagen anges i stället en allmänt utbredd uppfattning är att om en misstanke krävs för att ett ingripande skall kunna göras, kan detta i sig innebära en ökad risk för smuggling av narkotika. Detta då det inte kan uteslutas, att själva ordet misstanke kan tolkas som att konkreta bevis skulle krävas, innan Tullverket kan göra ett ingripande (se prop. 1995/96:166 s. 58).

11.3.2 Utredningens förslag – på vilken grund någon kan anmanas att stanna

Utredningen anser, att den i lagtexten angivna grunden för att hejda en person eller en transport för varukontroll skall vara densamma, oavsett om kontrollen sker i omedelbar anslutning till gränspassage eller i gränsnära område. Någon skillnad bör inte göras mellan de olika områdena.

En given utgångspunkt är, att varukontrollerna vid inre gräns inte får utformas på ett sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt. Som framgår av avsnitt 7.2, anser utredningen, att de selektiva varukontroller som i dag görs enligt inregränslagen är i överensstämmelse med EG-rätten förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. Här kan också anmärkas, att det av kapitel 6 framgår att det i flera andra EU-länder inte krävs någon

brottsmisstanke för att en varukontroll skall få företas vid inre gräns. Så är fallet bl.a. i Danmark, Finland och Frankrike. Utredningen anser därför, att en selektiv grund även i fortsättningen skall vara tillräckligt för att stanna en person eller ett transportmedel invid inre gräns eller inom det gränsnära området.

Det är emellertid viktigt att komma ihåg, att proportionalitetsprincipen gäller. Just detta, att kontrollåtgärden skall vara proportionell, kan innebära att det som krävs för att grund för selektiv kontroll skall anses föreligga kan variera, bl.a. beroende på var och under vilka omständigheter en kontroll är avsedd att äga rum. Ju längre bort från gränspassagen som ett fordon eller en person befinner sig, desto högre krav bör ställas på omständigheterna, för att en person eller ett fordon skall kunna hejdas för varukontroll. Ingreppet i den fria rörligheten uppfattas i regel som mindre, när en varukontroll sker i ett tullfilter vid en gränspassage, än när t.ex. en tulltjänsteman söker upp en båt i en fritidshamn. Av detta följer, att de omständigheter som kan vara tillräckliga för att företa en varukontroll i samband med att en passagerare stiger av färjan och passerar ett tullfilter, inte alltid är tillräckliga för att hejda en person i ett gränsnära område för att företa en varukontroll. I den första situationen kan det vara tillräckligt, att personen ser nervös ut när han passerar gränskontrollen. Detta är emellertid inte ensamt en grund för att stanna en person, som anträffas i ett gränsnära område, för varukontroll. Här fordras, att ytterligare omständigheter föreligger, för att grunden för att företa en selektiv kontroll skall vara uppnådd, t.ex. att personen stämmer överens med en viss riskprofil.

11.4 Undersökningen

Utredningens förslag: Utredningen föreslår inga ändringar, när det gäller själva undersökningen. Således skall, den som anmanats att stanna för kontroll, lämna de uppgifter och visa upp de handlingar, som behövs för en kontroll. Vidare skall en tulltjänsteman i samband med att någon anmanats att stanna för kontroll göra en varuundersökning av samma omfattning som gäller i dag.

Enligt de nu gällande reglerna skall en person, som anmanats att stanna, lämna de uppgifter och visa upp de handlingar som behövs för en varukontroll (6 § inregränslagen). Vederbörande är vidare

skyldig att ge den, som utför varukontrollen, möjlighet att undersöka bagage etc. samt ge tulltjänstemannen tillträde till t.ex. fordon (13 § första stycket inregränslagen). En varuundersökning består i att en tulltjänsteman undersöker transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen, där varor kan förvaras, bagage, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande, som medförs av en resande (7 §).

Enligt utredningens mening finns det inte skäl att ändra förutsättningarna för varuundersökningarna. Den som anmanats att stanna skall alltid svara på frågor och visa upp handlingar och även tåla att bagaget, transportmedlet m.m. blir föremål för en undersökning.

11.5 Tillfälligt förstärkt kontroll

Utredningens förslag: Regeringen får, om det är nödvändigt för att förhindra allvarlig risk för människors och djurs liv och hälsa, besluta om kontroller, som omfattar även andra varor än sådana som redan angetts, eller som är mer omfattande än vad som annars är tillåtet. Ett sådant beslut gäller endast under en begränsad tid.

Tullverkets chef får, om ett beslut från regeringen inte kan avvaktas, fatta ett beslut enligt första stycket. Tullverket skall omedelbart underställa ett sådant beslut regeringens prövning av om beslutet skall bestå.

I ett beslut om tillfälligt förstärkt kontroll skall anges, på vilka grunder en person får anmanas att stanna, på vilken grund varuundersökning får göras och vilka åtgärder som skall vidtas med de varor kontrollen avser.

Bestämmelsen bör även föras in i tullagen.

11.5.1 Inledning

Tullverket har hos Finansdepartementet hemställt om en ändring i inregränslagen, vilken skulle ge Tullverket befogenhet att i katastrof- eller krissituation företa systematiska kontroller av envar, om det är nödvändigt för att förhindra införsel eller utförsel av vissa varor. Bakgrunden till denna hemställan var den situation, som uppkom vid utbrottet av mul- och klövsjuka i Storbritannien,

spridningen av nämnda sjukdom till bl.a. Nederländerna och Frankrike samt risken för ytterligare spridning.

Mul- och klövsjuka är en av de mest smittsamma djursjukdomarna och drabbar klövbärande djur, exempelvis nötkreatur, svin, får och getter. Symptomen hos djuren innefattar bl.a. blåsbildningar i munhålan och mellan klövarna, nedsatt allmäntillstånd, försämrad produktion och ökad dödlighet. Sjukdomen kan smitta människor, men detta är sällsynt och ur hälsosynpunkt ofarligt. Mul- och klövsjuka sprids framför allt från djur till djur och även viss sträcka med vinden, via djurprodukter, kött och köttprodukter, exempelvis icke-värmebehandlad korv (även frysta köttprodukter), transporter, redskap, stövlar, kläder m.m. Sjukdomen är mycket allvarlig, då den för med sig stora ekonomiska kostnader. Före utbrottet under 2001, som började i Storbritannien och Frankrike och spreds till ytterligare några EU-länder, hade mul- och klövsjukan drabbat Storbritannien 1981 och Grekland 2000. Sjukdomen finns bl.a. i Turkiet. Sverige har inte haft något utbrott av mul- och klövsjuka sedan 1966.

Med anledning av utbrottet av mul- och klövsjuka i Storbritannien under 2001 beslutade kommissionen, att i hela EU under viss tid förbjuda marknader och uppsamlingsplatser för djur av arter, som är mottagliga för mul- och klövsjuka samt att i hela EU förbjuda alla transporter av djur och djurprodukter av arter som är mottagliga för mul- och klövsjuka. Vidare skulle alla medlemsstaterna samarbeta, när det gällde kontroll av resenärers bagage. Förbudet gällde inom och mellan samtliga medlemsstater. Vissa undantag från transportförbudet medgavs. Vidare beslutade kommissionen om krav på intyg vid transport av hästar från drabbade länder. Intyget skulle visa att hästen inte kom från något av de områden som har haft utbrott av mul- och klövsjuka samt vart hästen skulle transporteras. Samtliga beslut var begränsade i tiden.

Jordbruksverket beslutade den 30 mars 2001 om förbud mot införsel av kött och köttprodukter samt mjölk och mjölkprodukter, bakverk, choklad och kakor för förbrukning i enskilt hushåll. Föreskriften beslutades med stöd av 4 § epizootiförordningen (1999:659) och 5 § i epizootilagen (1999: 657). Jordbruksverket begärde därefter i enlighet med 19 § andra stycket förordningen (1994:2029) om tekniska regler regeringens godkännande av nämnda förbudsbestämmelse. Regeringen godkände bestämmelsen. Jordbruksverket fattade även beslut om ett tillfälligt nationellt för-

bud mot att till landet föra in hästar, som under de senaste två veckorna före införseln vistats i länder med mul- och klövsjuka.

Efter det att mul- och klövsjukan utbrutit i Storbritannien planerade Tullverket för en successiv upptrappning av kontrollverksamheten utmed de gränssnitt, som har trafik med annat EU-land. I samband med att Jordbruksverket beslutade om införselbud av klövbärande djur och köttprodukter, beslutade Tullverket om obligatorisk tullnärvaro på samtliga platser med direkttrafik till och från Storbritannien. Nämda beslut avsåg även de platser, som indirekt kan tänkas ta emot resande från Storbritannien, t.ex. personer vilka rest från Storbritannien till Sverige via Kastrup. Dessa platser var Karlstad, Örebro, Västerås, Bromma, Skavsta, Norrköping, Linköping, Jönköping, Kalmar, Ronneby och Everöd. Merparten av dessa flygplatser har trafik, som går via Kastrups flygplats i Danmark. Efter det att utbrott av mul- och klövsjukan även konstaterats i andra länder, beslutade Tullverket om utökad tullnärvaro även för all flygtrafik från drabbade länder. Tulltjänstemännens uppdrag var att stoppa alla, som kunde misstänkas medföra produkter av klövbärande djur och därefter omhändertaga varorna. Tullverkets närvaro på nämnda orter var betydligt högre, än vad som annars är brukligt när tullnärvaron bygger på en gentemot smuggling bedömd hotbild. I mitten av mars 2001 inkom Tullverket till regeringen med en skrivelse, i vilken verket redogjorde för den planering som gjorts beträffande upptrappning av kontrollverksamheten på de angivna kontrollorterna. I skrivelsen underströks att för att en fullständig kontroll av samtliga fordon och resanden från England och Frankrike skulle kunna göras, krävdes ett beslut av regeringen. I samband med detta konstaterades även, att hö och halm från de länder där mul- och klövsjuka utbrutit inte fick föras in i Sverige, men att Tullverket vid inre gräns saknade befogenhet att ingripa mot dessa varor, eftersom nämnda varor inte omfattas av inregränslagen. Tullverket beslutade att stoppa sådana varor och därefter begära, att länsveterinären fattar beslut om destruering m.m.

11.5.2 Utrymmet för förstärkta kontroller vid inre gräns

Som en jämförelse kan följande nämnas, angående personkontroller. Enligt huvudregeln skall kontroll av personer inte förekomma vid inre gräns (artikel 2.1 Schengenkonventionen). Om det behövs för den allmänna ordningen eller säkerheten, får emellertid en medlemsstat besluta om att kontroll skall ske även vid inre gräns under en begränsad tid (artikel 2.2 Schengenkonventionen). Ett beslut om sådan tillfällig kontroll får fattas först efter samråd med övriga stater. Om ett omedelbart ingripande krävs, får dock nödvändiga åtgärder vidtas, men övriga medlemsländer skall snarast underrättas angående detta.

Enligt huvudregeln tillåter EG-rätten varken slumpmässiga eller systematiska varukontroller vid inre gräns, eftersom sådana kontroller inte är i överensstämmelse med den fria rörligheten för varor. Enbart det förhållandet att någon passerar en inre gräns är som huvudregel inte tillräckligt, för att han skall kunna kontrolleras, eller att den resandes medförda varor skall kontrolleras. Sådana kontroller, som utförs inne i landet, får även utföras i anslutning till inre gräns, om de utförs på samma villkor som kontrollerna utförs inne i landet (kommissionens vitbok, om förverkligandet av den inre marknaden, punkt 29). Inregränslagen tillåter i dag endast selektiva kontroller.

Ett undantag från bestämmelsen om selektiva kontroller finns i smugglingslagens bestämmelse om särskild kontroll. För det fall att en misstanke om brott föreligger, får Tullverket i vissa situationer enligt 28 § smugglingslagen besluta om kroppsvisitation av varje resande, som med ett visst transportmedel eller under en viss angiven, kortare tidrymd ankommer, till eller avreser från en viss gräns- eller kustort eller annan plats som har förbindelse med utlandet (särskild kontroll). Angående grunderna för sådan kontroll, se avsnitt 3.4.2.

Beslut om sådan särskild kontroll, även kallad pådragskontroll eller skärpt tullkontroll, kan gälla samtliga resande, som kommer med ett visst transportmedel, i allmänhet ett flygplan eller en färja i reguljärtrafik. Det kan emellertid även omfatta alla in- eller utresande, som kommer till en viss plats under en bestämd tidrymd. Om exempelvis information erhållits om att en person som medför ett större narkotikaparti skall komma till Helsingborg med någon av färjorna från Helsingör, okänt vilken, kan ett beslut meddelas

om särskild kontroll beträffande alla, som ankommer till Helsingborg från Helsingör en viss dag.

Kontrollen får avse ”en viss angiven, kortare tidrymd”. I allmänhet bör kontroll, som pågår längre än ett dygn, inte kunna komma i fråga. Det kan dock inte uteslutas, att det i mycket speciella undantagsfall kan bli aktuellt med kontroll som pågår något längre tid. Om kontrollen skulle pågå längre tid, kan det ifrågasättas, om den åberopade misstanken är så bestämd som förutsätts för en särskild kontroll.

Vid sådan särskild kontroll finns det alltså inte brottsmisstanke mot någon viss person. Kontrollen riktas i stället mot alla, som anländer med det avsedda transportmedlet eller under den angivna tidrymden.

I förarbetena till smugglingslagen (prop. 1999/2000:124 s. 175) anges särskilt, att denna bestämmelse är tillämplig även vid varukontroller vid Sveriges gräns mot annat EU-land. Emellertid understryks det, att bestämmelsen måste tillämpas i överensstämmelse med gemenskapsrätten. Beslutet får således varken när det gäller grunden eller utformningen bryta mot principerna för den fria rörligheten inom gemenskapen. Med detta torde avses, att de EG-rättsliga grundprinciperna om proportionalitet och nödvändighet måste iakttas.

Nämnda bestämmelse förutsätter, som framgår ovan, att specifika förutsättningar föreligger. Bestämmelsen, som förutsätter brottsmisstanke, går inte att använda i händelse av att behov att kontrollera envar skulle uppkomma för att förhindra, att en smittsam sjukdom får spridning.

11.5.3 Utredningens förslag

Den fria rörligheten för varor (artikel 14.2), liksom förbuden mot kvantitativa import- och exportrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan (artiklarna 28 och 29) är stadfästa i EG-fördraget. Enligt artikel 30 har emellertid medlemsstaterna medgivit vissa möjligheter till undantag från bestämmelserna om förbud mot import- och exportrestriktioner, för det fall att dessa kan motiveras av i artikeln särskilt uppräknade skyddshänsyn.

Av 8 kap. 3 § regeringsformen följer, att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller eko-

nomiska förhållanden, meddelas genom lag. Enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 och 3 regeringsformen kan emellertid regeringen utan hinder av vad som anges i bl.a. 3 § ovan efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, förutsatt att föreskrifterna avser skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, eller in- eller utförsel av varor.

Situationer kan uppkomma när införsel av andra varor än dem som omfattas av inregränslagen kan komma att utgöra ett allvarligt hot mot människors liv och hälsa. Ett exempel på en sådan situation är för de fall att ett konkret hot om terroraktioner skulle riktas mot Sverige. I dag innehåller lagen om krigsmateriel inte något införselbud för t.ex. landminor. I ett sådant fall kan det vara motiverat, att regeringen har befogenhet att besluta om att varukontroll även av sådana föremål.

Det kan också uppkomma situationer, när det är motiverat att beslut om en mer omfattande kontroll än den som i vanliga fall medges av inregränslagen. Situationer, där t.ex. systematisk kontroll är motiverad, kan tänkas uppkomma. Utbrott av mul- och klövsjuka är ett exempel på en sådan situation.

Utredningen anser därför, att denna bestämmelse om tillfällig förstärkt kontroll är motiverad. Emellertid skall ett sådant beslut som alltid vara i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen. Det måste således noga övervägas huruvida ingreppet i den fria rörligheten, som beslutet om kontroll medför, motiveras av tyngden hos det samhällsintresse som åtgärden avser att skydda. Det skall således vara fråga om ett allvarligt hot mot människors och djurs hälsa. Ett utbrott av en sjukdom, som i och för sig är besvärlig men som inte utgör ett allvarligt hot mot liv och hälsa, är inte tillräckligt för att motivera en mer ingripande kontroll vid inre gräns. Vidare skall ett sådant beslut gälla endast under en begränsad tid.

Om ett beslut från regeringen inte kan avvaktas, dvs. fara i dröjsmål föreligger, bör chefen för Tullverket få besluta om en tillfälligt förstärkt kontroll. Ett sådant beslut skall emellertid omedelbart underställas regeringens prövning av om beslutet skall bestå.

I ett beslut om förstärkt kontroll skall anges, på vilka grunder en person får anmanas att stanna, på vilken grund undersökning av varor får göras och vilka särskilda åtgärder, som skall vidtas med de varor som kontrollen avser.

Utredningen föreslår att bestämmelsen om tillfällig förstärkt kontroll även införs i tullagen. Hot, som beskrivits ovan, kan även

komma från tredje land. Regeringen bör därför även vad beträffar den trafiken ha befogenhet att förordna om tillfällig förstärkt kontroll, i syfte att förhindra allvarlig risk för människors eller djurs liv och hälsa.

11.6 Kontroll av identitet

Utredningens förslag: En tjänsteman vid Tullverket får begära, att en resande identifierar sig, om det behövs som ett led i en utredning om ett misstänkt brott eller i ett beskattningsärende.

En tjänsteman vid Tullverket får även begära, att en resenär identifierar sig, om han eller hon kan antas vara identisk med en person mot vilken ingripande skall riktas och personen väntas med ett visst transportmedel.

11.6.1 Allmänt angående behov av att kunna kontrollera identiteten av den som är föremål för varukontrollen

I Tullverkets till Finansdepartementet inkomna hemställan om befogenhet att kontrollera resandes identitet uppger Tullverket bl.a. följande. I Tullverkets regleringsbrev anges som mål för verksamheten bl.a., att underrättelseverksamheten och urvalsmetoderna skall vidareutvecklas för att därmed öka träffsäkerheten i arbetet. Tullverket arbetar med att förbättra metoder och samordna resurser. De kontroller, som genomförs, sker efter en analys- och riskvärdering. För att kunna utföra arbetet med att förhindra smuggling av narkotika, alkohol och tobak använder sig Tullverket av olika informationskällor. Källorna kan exempelvis vara underrättelseinformation, tips eller riskprofiler. Informationen från källorna kompletteras med iakttagelser, vilka gjorts av tulltjänstemän. Resultatet av analys- och riskvärderingen riktar sig ofta mot en organisation eller individ. Detta innebär, att kunskapen om objektet finns. Nästa steg i denna process är att identifiera detta objekt i trafikflödet. Detta måste göras effektivt för att så lite som möjligt hindra det övriga flödet av varor. Därmed finns ett behov av att ha möjlighet att identifiera resande för att då ha möjlighet att selektera bort de personer som inte är att betrakta som riskobjekt. Som exempel beskriver Tullverket en situation, där tulltjänstemän vid gränsen mot Danmark i en buss med många resenärer påträffat väs-

kor innehållande bl.a. automatvapen, handgranater och sprängmedel. Det förhållandet, att tulltjänstemännen inte hade befogenhet att begära att de som reste med bussen skulle legitimera sig, innebär, att väskorna som innehöll vapnen inte kunde paras ihop med rätt ägare.

Till utredningen har från olika tulltjänstemän framförts samma önskemål, om att få behörighet att kontrollera den resandes identitet. Före Sveriges inträde i Schengen kunde tulltjänstemännen få information angående identiteten på de resande från passkontrollen.

11.6.2 Gällande rätt

Enligt 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen gäller, att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Av 8 kap. 7 § första stycket följer, att regeringen kan utan hinder av bl.a. det som angetts i 3 § ovan efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser bl.a. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa (första punkten) samt djurskydd (fjärde punkten).

6 § inregränslagen anger, att den som är skyldig att stanna på en tulltjänstemans begäran skall lämna uppgifter och visa upp bl.a. de handlingar, som behövs för en kontroll enligt lagen. Av denna bestämmelse följer, att resenären är skyldig att visa upp biljett eller annat resedokument såvida detta behövs för kontrollen enligt inregränslagen skall kunna göras.

Beträffande yttre gräns gäller artikel 14 tullkodexen, vilken ålägger enskild skyldighet att förse tullmyndigheterna med nödvändiga dokument och upplysningar och ge dem all nödvändig hjälp. 6 kap 10 § tullagen innehåller en hänvisning till denna bestämmelse.

I dag finns således inte någon uttrycklig bestämmelse i vare sig inregränslagen eller tullagen, som ger Tullverkets tjänstemän rätt att vid en vanlig varukontroll begära att resenärer legitimerar sig. Däremot har Tullverket en sådan befogenhet vad gäller punktskattekontroll (2 kap. 5 § lagen om punktskattekontroll). Vid en sådan kontroll är föraren av fordonet skyldig att på tulltjänstemans begäran legitimera sig eller på annat godtagbart sätt styrka sin legitimitet.

En möjlighet att efterhöra den resandes identitet finns emellertid, förutsatt att grund för att inleda en förundersökning föreligger, genom att Tullverket enligt 19 § smugglingslagen har rätt att fatta beslut om att inleda förundersökning beträffande bl.a. smugglingsbrott. Enligt rättegångsbalkens bestämmelser i 23 kap. 1 § skall en sådan inledas, så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Om en sådan förundersökning inleds, vilket kan ske helt formlöst, får det betraktas som ett naturligt led i denna att efterfråga den resandes identitet. Grund för att inleda en förundersökning kan föreligga, t.ex. om en resande har stannats för varukontroll med anledning av att personen stämmer överens med en riskprofil, och det vid det inledande samtalet framkommer något som ytterligare förstärker misstanken. Ett annat exempel på fall, när grund för att inleda en förundersökning kan föreligga, är, att information kommer in från ett annat lands underrättelsetjänst att en viss resenär som ankommer med ett visst flyg kan antas föra med sig narkotika.

Emellertid är att märka, att bestämmelserna om förundersökning inte kan användas vid t.ex. efterspaning av en känd brottsling, om det inte samtidigt finns ett brottsutredande syfte med den åtgärd som företas². För att bestämmelserna om förundersökning skall bli tillämpliga krävs alltså, att det finns en misstanke om ett konkret brott, även om gärningsmannen kan vara okänd. Gärningens alla detaljer behöver inte vara kända. Det är emellertid inte tillräckligt för att inleda en förundersökning, att det finns anledning att anta att någon ägnar sig åt brottslig verksamhet, t.ex. att införa större narkotikapartier till Sverige och dessa partier därefter säljs i Sverige. I ett sådant läge krävs, att man känner till något konkret fall av detta³.

I 23 kap. 22 § rättegångsbalken anges bl.a. att det inte en förundersökning inte behöver genomföras, om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. I dessa fall görs således enbart en förenklad utredning av brottet.

² Gullnäs m.fl. Kommentarer till Rättegångsbalken I., s 23:3

³ Id., s. 23:6.

11.6.3 Utredningens förslag

Mot bakgrund av bl.a. bestämmelser om den fria rörligheten för varor finns det, enligt utredningens uppfattning, inte utrymme för en bestämmelse, vilken skulle göra det möjligt för Tullverket att inleda en varukontroll genom att efterhöra resandes identitet. För att en tulltjänsteman vid en varukontroll skall ha rätt att efterhöra den resandes identitet bör krävas, vilket framgår ovan, att grund för att inleda en förundersökning föreligger. Utredningen anser, att detta är fallet även i de fall när en förenklad utredning skall göras. Det måste således vara så att skäl föreligger för att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Det bör därför i lagen anges att en person skall identifiera sig, om det behövs som ett led i en utredning om ett misstänkt brott eller i ett beskattningsärende.

Vidare har Tullverket i vissa situationer ett intresse av att, med så lite hinder för trafiken som möjligt, kunna identifiera en viss resande, som är misstänkt t.ex. med anledning av information som inkommit från ett annat lands underrättelsetjänst. Lagen bör därför även innehålla en bestämmelse, vilken ger Tullverket befogenhet att även i en sådan situation kontrollera de resandes identitet. Med en sådan bestämmelse kan varukontrollen ske snabbare, i och med att för undersökningen ointressanta personer snabbt kan avfärdas, vilket innebär ett minskat ingrepp i den fria rörligheten. Även här gäller att proportionalitetsprincipen skall tillämpas. Åtgärden måste således alltid kunna motiveras av det intresse, som Tullverket avser att skydda med åtgärden.

Utredningen anser inte, att det i nuläget föreligger tillräckliga skäl för att föreslå att en sådan bestämmelse tas in i tullagen. Förhållandena i trafiken med tredje land är skilda från de som gäller i trafiken mellan medlemsstaterna. Personer, som kommer resande från tredje land, är t.ex. skyldiga att visa pass. Utredningens uppfattning är, att frågan om rätten att i tredjelandstrafiken kontrollera en persons identitet i samband med varukontroll bör utredas vidare i samband med t.ex. översyn av tullagstiftningen.

11.7 Tulltjänstemäns rätt att bruka våld eller tvång

Utredningens förslag: Utredningen föreslår, att det i lagen skall anges att tulltjänsteman för att genomföra kontroll, få tillfälle att undersöka en vara, transportmedel eller bagage samt omhänderta en vara för kontroll får använda våld eller tvång, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

Tullverkets kontrollåtgärder kan i de flesta fall vidtas i samverkan med den, vars gods skall kontrolleras. Emellertid ligger det i sakens natur, att det inträffar att resande motsätter sig kontrollerna och inte vill medverka till att de genomförs. Det förekommer t.ex. att personer vägrar att stanna på anmaning av tulltjänsteman eller vägrar att öppna en låst resväska.

Tullverkets kontroller är sådana, att de kan komma att inkräkta på enskilda rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen eller Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. När det gäller regeringsformen, är det främst skyddet enligt 2 kap. 6 § regeringsformen som kommer i fråga. Enligt nämnda bestämmelse är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och annat intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Även stadgandet i 2 kap. 8 § regeringsformen, enligt vilket varje medborgare är tillförsäkrad bl.a. frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta, kan aktualiseras. Nu nämnda rättigheter får emellertid begränsas. Av 2 kap. 12 § regeringsformen framgår, att en förutsättning för detta är att begränsningen sker genom lag.

Bestämmelserna i inregränslagen om Tullverkets kontrollbefogenheter är sådana begränsningar genom lag, som avses i 2 kap. 12 § regeringsformen. Inregränslagen innehåller inte några bestämmelser om tulltjänstemäns befogenhet att använda våld eller tvång i samband med varukontroll. Emellertid kan det ifrågasättas, om en sådan bestämmelse behövs. För det fall att en person motsätter sig kontroll, föreligger i de flesta fall grund för att inleda en förundersökning. Om en sådan inleds, tillkommer de befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt 23 kap. rättegångsbalken tulltjänstemannen. När en förundersökning inletts, har tulltjänstemannen således med stöd av dessa bestämmelser rätt att hålla kvar den resande och mot dennes vilja utföra en varukontroll. Vidare finns de allmänna bestämmelserna om nödvärn, nød

och förhindrande av rymning i 24 kap. brottsbalken, som medger ett visst utrymme för användandet av våld.

Enligt 6 kap. 2 § tullagen får tulltjänsteman för att genomföra vissa kontrollåtgärder enligt tullagen använda våld eller tvång, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. I bestämmelsens andra mening anges, att våld mot person endast får brukas om tulltjänstemannen möter motstånd och i den mån det med hänsyn till åtgärdens ändamål är försvarligt. Enligt utredningens mening bör det införas en motsvarande bestämmelse i inregränslagen.

Av lagen om punktskattekontroll framgår, att Tullverket vid sådana kontroller i stort har samma befogenheter som enligt inregränslagen. Vid genomförande av en transportkontroll enligt lagen om punktskattekontroll får Tullverket undersöka varor, transportmedel m.m. Föraren eller ägaren till varorna, som skall kontrolleras, är dessutom skyldig att medverka vid kontrollen. Enligt lagen om punktskattekontroll finns således inte någon befogenhet att använda våld eller tvång vid sådana kontroller, annat än om det följer av allmänna bestämmelser om nödvärn, nöd och förhindrande av rymning. Tullverket har dock möjlighet att vända sig till Polisen för handräckning (2 kap. 3 § andra stycket).

Frågan om befogenheten att använda våld vid denna typ av kontroller var aktuell i samband med en ändring av lagen om punktskattekontroll, som trädde i kraft den 1 januari 2003. Enligt departementspromemoria, som låg till grund för regeringens förslag om ändring⁴ skulle Tullverket inte ha befogenhet att använda sig av våld vid denna typ av kontroller. För att underlätta för Tullverket att genomföra kontroller skulle i stället tiden för hur länge en sådan kontroll fick pågå, för det fall att föraren eller ägaren till varorna inte medverkar, utökas från sex timmar till tolv timmar. I sitt remissyttrande anförde Tullverket att verkets tjänstemän borde ha befogenhet att använda våld eller tvång för att genomföra kontrollåtgärder. Regeringen ansåg inte, att Tullverket borde ges befogenhet att använda våld i detta sammanhang (prop. 2002/03:10 s. 83 f). I förarbetena konstaterades, att tullagen, som gav en befogenhet att bruka visst våld bara gällde i gränsnära område, men att lagen om punktskattekontroll gällde över hela landet. Regeringen ansåg, att utanför det gränsnära området var det i princip primärt Polisen som hade befogenhet att använda våld eller tvång för att genomföra

⁴ Staffrättslig sanktionering av EG:s punktskatteregler för alkohol, tobak och mineraloljor, Ds 2001:58

myndighetsåtgärder mot enskilda. Regeringens uppfattning var, att frågan huruvida Tullverket skulle ges befogenheter att använda våld för att genomföra administrativa kontrollåtgärder även utanför det gränsnära området med anledning av frågan om samordningen mellan Polisen och Tullverket borde övervägas i ett större sammanhang.

Utredningen anser, att en bestämmelse om användande av våld liknande den som finns i tullagen bör införas även i inregränslagen. Inregränslagens tillämpningsområde är i princip mer begränsat än tullagens tillämpningsområde. De samordningsskäl, som regeringen anförde i samband med ovan nämnda ändring av lagen om punkt-skattkontroll, föreligger inte här. Inregränslagen blir med en sådan bestämmelse tydligare. Vidare blir bestämmelserna mer i konsekvens med tullagen. Det anmärks, att syftet med att införa bestämmelsen är mer att begränsa det våld, som kan komma att anses som erforderligt, än att legitimera våldsanvändning. Vidare kan konstateras, att det våld, som används i Tullverkets kontrollverksamhet, till absolut största del riktar sig mot saker, exempelvis att bryta upp en låda eller en resväska, för att på så sätt få möjlighet att företa en varukontroll av innehållet. För all våldsanvändning gäller nödvändighetsprincipen och proportionalitetsprincipen. För varje situation skall alltså avvägningen göras, huruvida användandet av våld är nödvändigt eller om samma syfte kan nås på något annat, mindre ingripande sätt. Vidare skall det våld, som en tjänsteman brukar, stå i proportion till det intresse som åtgärden skall tillvarata.

12 Kontroll av försändelser samt företagens skyldigheter

12.1 Inledning

Kapitlet innehåller dels utredningens överväganden och förslag vad gäller kontroll av brev och paketförsändelser (avsnitt 12.2) samt postspärr (avsnitt 12.3), dels ett avsnitt angående företagens skyldigheter (12.4). Det sist nämnda avsnittet innehåller överväganden angående skyldigheten att anmäla misstanke om narkotikabrott och överlämna vissa försändelser (avsnitt 12.4.1), skyldighet att ställa lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande (avsnitt 12.4.2), skyldighet att lämna uppgifter om ankommande och avgående transporter m.m. (avsnitt 12.3.3) och avslutningsvis angående företags lämnande av uppgifter (12.3.4).

12.2 Kontroll av brev och paketförsändelser

Utredningens förslag: Lagen om kontroll av varor vid inre gräns skall, i likhet med inregränslagen, innehålla bestämmelser med särskilda begränsningar, avseende befogenheter för Tullverket att undersöka och öppna brev.

Förslaget innebär emellertid förändringar i förhållande till vad som gäller i dag i följande avseenden. De försändelser, som skall omfattas av de särskilda bestämmelserna föreslås som huvudregel begränsas till egentliga brev. Därmed avses försändelser i kuvert, vars totalvikt inte överstiger ett kilo. Andra försändelser, som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden, skall också omfattas av de särskilda kontrollbestämmelserna. Bestämmelserna skall inte enbart omfatta försändelser, som befordras av en aktör som omfattas av postlagen, utan även sådana försändelser, som förmedlas av andra befordringsföretag vilka regelmässigt åtar sig att befordra brev eller andra försändelser, som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden (kurirföretag).

Bestämmelserna om kontroll av postförsändelser i tullagen och i lagen om punktskattekontroll skall ändras på motsvarande sätt.

Av lagstiftningen skall vidare framgå att kontrollerna av försändelser i trafiken över inre gräns skall ske skyndsamt.

Inregränslagen, tullagen och lagen om punktskattekontroll innehåller i dag likartade bestämmelser, vilka medför att mer restriktiva regler gäller vid kontroller av postförsändelser än vid kontroll av andra försändelser. Enligt inregränslagen gäller, att en tulltjänsteman får undersöka postförsändelser, såsom paket och liknande försändelser, för att kontrollera, om sådana förbud eller villkor som anges i bestämmelsen om anmälningsskyldighet iakttagits och om anmälningsskyldigheten fullgjorts. En sådan försändelse får öppnas, om det finns anledning att anta att den innehåller en vara som omfattas av lagen och att denna vara kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Bestämmelserna i tullagen och lagen om punktskattekontroll skiljer sig från bestämmelserna i inregränslagen, på så sätt, att postförsändelser enligt tullagen och lagen om punktskattekontroll får öppnas även om försändelsen inte kan tas i beslag enligt smugglingslagen.

Enligt den information som utredningen fått från Tullverket fungerar bestämmelsen om postkontroll bra, vad avser inregränslagen och tullagen. Över hälften av de beslag av narkotika som görs sker, genom att narkotika upptäcks vid kontroll av postförsändelser. Denna kontroll sker på flygplatserna Arlanda och Sturup samt beträffande post, som kommer in med bil, till Toftanäs i Malmö. Kontrollerna sker oftast med hjälp av hund men även med hjälp av s.k. genomlysning med röntgen eller annan apparatur. Kontrollerna görs skyndsamt och stör inte den normala posthanteringen. Träffprocenten vid öppning av brevörsändelser är hög.

Grunden för bestämmelsen

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare tillförsäkrad skydd mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. För begränsning 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 begränsningen och inte heller sträcka sig så långt, att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsning kan t.ex. ske i syfte att beivra brott. I artikel 6 och 8 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna finns även bestämmelser av betydelse i detta avseende (se närmare avsnitt 3.3.6).

Vid bestämmelsens tillkomst uttalade regeringen i huvudsak följande angående bestämmelsens överensstämmelse med ovan angivna regler (prop. 1995/96:166 s. 65). Undersökning av brev motiverades i särskilt hög grad av det starka samhällsintresset att begränsa narkotikabrottsligheten. Mot detta intresse talade skyddet av den enskildes integritet och rätten till förtrolig kommunikation. Det var av vikt, att en inskränkning i rättigheter som skyddas av grundlagen och internationella konventioner blir så begränsad som möjligt. Syftet med inskränkningen kunde emellertid vad gäller postkontroll anses legitimt. Det fanns även en rimlig proportionalitet mellan det medel som användes och syftet med åtgärden.

Utredningens förslag beträffande postförsändelser

Utredningen anser, att det intresse som samhället har av att bekämpa främst narkotikabrottslighet väl motiverar att Tullverket även fortsättningsvis har kontrollbefogenheter också avseende postförsändelser. Nämnda befogenheter bör vara begränsade på i huvudsak det sätt, som gäller i dag. Det finns emellertid skäl att i lagtexten klargöra, att begränsningarna – som denna kontroll medför i jämförelse med annan kontroll av varor – skall avse endast sådana försändelser, som kan antas innehålla förtroliga meddelanden. Enligt utredningens uppfattning är det främst brev, som bör omfattas. Med brev avses här en försändelse i kuvert, vars totala vikt inte överstiger ett kilo. När det gäller andra postförsändelser, som paket, bör de begränsande bestämmelserna endast gälla, om det är sannolikt att försändelsen innehåller förtroliga meddelanden. Övriga försändelser bör kunna kontrolleras enligt de allmänna bestämmelserna om varukontroller.

En förutsättning för att kontrollerna skall anses uppfylla kravet på proportionalitet är, att kontrollerna går så fort att de inte i onödan hindrar posthanteringen. Det kan konstateras, att kontrollen av postförsändelser i dag går snabbt och inte verkar onödigt störande på posthanteringen. Utredningen anser emellertid, att det

bör framgå av lagtexten vad gäller trafik över inre gräns att nämnda kontroller skall ske skyndsamt. Detta för att så lite som möjligt hindra den fria rörligheten för varor, som skall gälla i trafiken över inre gräns.

En undersökning av en postförsändelse, i form av genomlysning med röntgen eller annan apparatur eller genom användande av en narkotikasökhund, kan inte anses medföra ett så stort ingrepp i den enskildes integritet, att den skulle strida mot de grundläggande rättigheterna. Däremot är det känsligt med hänsyn till den enskildes integritet att öppna en sådan försändelse. Emellertid kan en sådan försändelse enligt gällande bestämmelser endast öppnas, om det finns viss misstanke (anledning anta) om att försändelsen innehåller en vara som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Det torde därvid vara tillräckligt, att en narkotikasökhund markerat eller att en genomlysning indikerat att det är fråga om ett otillåtet införande av en vara, för att den nämnda misstankegraden skall anses ha uppnåtts. Bestämmelserna innehåller även begränsningar avseende rätt att ta del av innehållet i ett meddelande som finns i en öppnad postförsändelse. Bestämmelserna uppfyller genom detta de krav på skydd för den enskildes integritet, som kan ställas.

Utredningens förslag beträffande försändelser som sänds via kurirföretag

Kurirföretagens verksamhet betraktas inte som postverksamhet i postlagens mening. Anledningen till detta är, att distributionen av försändelser inte sker regelbundet. Kurirföretagen förmedlar dock försändelser, som kan innehålla samma saker som postförsändelser. Ökade krav på snabbare leveranser och högre leveranssäkerhet har påskyndat utvecklingen mot allt mer kundanpassade distributionslösningar. Gränsdragningen mellan traditionell distribution respektive kurir- och expressbefordran har blivit otydligare.

I samband med en ändring av lagen om punktskattekontroll föreslog Tullverket och Skatteverket, att nämnda lag skulle ändras så att kontrollen även kom att omfatta kurirföretags försändelser¹. Sådana försändelser skulle enligt nämnda myndigheters förslag få öppnas, om det fanns anledning att anta att de innehöll alkohol- eller tobaksvaror och det fanns anledning att anta att försändelsen fraktats från annat EG-land till Sverige och att den fanns på ett ku-

¹ Fi2000/891 och Fi2000/2340

kurirföretag, vars huvudsakliga verksamhet bestod i frakt av paket och brev. Bakgrunden var, att enligt lagen om punktskattekontroll kunde Tullverket endast utföra s.k. transportkontroller för att utföra punktskattekontroller av varor, som befordrades med kurirföretag. Tullverket kunde därför inte kontrollera brevårsändelser, som befordrades med kurirföretag.

När ovan nämnda förslag behandlades i en departementspromemoria (Ds 2001:58, s. 123), vilken låg till grund för en senare ändring av lagen om punktskattekontroll, uttalades i promemorian, att bestämmelserna i de tre lagstiftningarna var utformade på ett likartat sätt och då med särskilt beaktande av den enskildes integritet. Det kunde därför inte komma ifråga att bryta upp någon av reglerna, så att de på ett påtagligt sätt skulle komma att avvika från varandra. I propositionen till den ändring av lagen om punktskattekontroll som nämnda departementspromemoria resulterade i konstaterades, att denna fråga borde utredas vidare (prop. 2002/03:10 s. 95). Följande angavs. Med den tilltagande liberaliseringen på postmarknaderna och med ett allt större utbud av olika express- och budtjänster framstod dagens gränsdragning mellan postårsändelser och årsändelser som skickas med kurirföretag inte som helt logisk. Det fanns vid denna tid en mängd årsändelser, som inte skickades som postårsändelser, utan med olika kurirföretag. Mot den bakgrunden fanns det knappast skäl att särbehandla postårsändelser kontrollmässigt. Samtidigt var frågeställningen komplicerad och borde därför bli föremål noggrant övervägande. Regeringen avsåg därför att utreda frågan och återkomma med eventuella förslag till ändringar vid ett senare tillfälle.

Utredningen anser att det i nuläget finns goda skäl att överväga huruvida bestämmelserna om kontroll av postårsändelser bör ändras så att de även omfattar Tullverkets befogenhet att kontrollera kurirårsändelser. En sådan ändring bör avse inregränslagen, tullagen och lagen om punktskattekontroll.

De internationella kurirföretagen, som är verksamma i Sverige, har byggt upp ett eget distributionsnät innefattande egna luft- och landtransporter. Dessa företag sköter hela transporten från dörr till dörr. Företagen har egen personal eller anlitar underentreprenörer, som ofta utåt agerar som företagens egen personal med samma företagskännetecken och klädsel. I glesbygden anlitar dessa företag

de distributörer som finns där, vanligen Posten AB. På denna marknad finns främst DHL, TNT/GDEW och UPS².

Kurirföretagens verksamhet är att skilja från paketföretagens verksamhet. Paketföretagens verksamhet utmärks av att företagen distribuerar paket, innehållande varor, och inte försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden. Förutom Posten AB är de största paketdistributörerna i Sverige DHL/Danzas, Schenker Privpak, TNT, Pan Nordic Logistics AB (PNL) och Fraktarna. Härutöver finns det ett antal mindre, lokala transportföretag³. Posten AB:s marknadsandel för företagspaket uppgår till 70 procent och är avsevärt högre på privatmarknaden⁴. Paketerna, som befordras av dessa företag, kan kontrolleras med stöd av vanliga bestämmelser om kontroll av varor i inregränslagen, tullagen och lagen om punktskattekontroll. Någon legal grund för att kontrollera brev som sänds via kurirföretag, finns i dag inte.

Kurirföretagen transporterar samma saker som postföretagen, dvs. brevfrösendelser och paket. Även kurirföretagens frösendelser kan således innehålla förtroliga meddelanden. Mycket talar därför för att de bör omfattas av samma begränsade kontrollbestämmelser som post. Kurirföretagens tjänster utnyttjas till stor del av företag, som sänder bl.a. dokument via kurirföretag. Emellertid omfattas även affärsbrev av rätten till förtroligt meddelande⁵. Frösendelser, som distribueras av kurirföretag, kan således på samma sätt som postfrösendelser innehålla förtroliga meddelanden. De bör därför åtnjuta samma skydd som postfrösendelser.

Utredningen anser, att det i nuläget finns goda skäl för att sträcka ut bestämmelserna om postkontroller till att även omfatta brev vilka transporteras av kurirföretag. Brev skall här ha samma definition som vad avser postkontrollen, dvs. en frösendelse i kuvert vars totala vikt inte överstiger ett kilo. När det gäller andra frösendelser, som paket, skall den begränsande bestämmelsen endast gälla, om det är sannolikt att frösendelsen innehåller dokument av konfidentiell natur. Med kurirföretag avses här ett annat företag än postföretag, vars verksamhet till en inte oväsentlig del består i att befordra brev eller andra frösendelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden. Denna kontrollbefogenhet är, enligt utredningens bedömning, av samma skäl som redovisats ovan

² Se vidare Postmarknaden i Sverige och rikstäckande kassaservice – en beskrivning, Rapport från Post- och telestyrelsen, 1995-08-31.

³ Post- och telestyrelsens rapport Den svenska postmarknaden, PTS-ER-2004:20

⁴ Post & Telestyrelsen, rapport nr PTS-ER-2005:16

⁵ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, s. 91

gällande postkontrollen i överensstämmelse med grundlagens bestämmelser och med bestämmelserna i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Utredningen förslår således, att de nuvarande bestämmelserna om postkontroll i inregränslagen, tullagen och lagen om punktskattekontroll ändras så att även kurirföretags försändelser kan kontrolleras med stöd av bestämmelserna.

12.3 Postspärr

Utredningens förslag: Bestämmelsen om postspärr skall inte ändras, förutom att ordet postkontor byts ut mot brevbärarkontor.

Tullverket har i dag befogenhet enligt inregränslagen och enligt tullagen att besluta, att en postförsändelse som väntas till ett visst postkontor från ett annat land skall hållas kvar av postbefordringsföretaget när den kommer till postkontoret, om det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen och att det är nödvändigt för att ett beslag skall ske. Här skall emellertid anmärkas, att Posten AB inte längre har några postkontor. Motsvarande funktion finns i stället hos det som i dag benämns brevbärarkontor.

Denna nu gällande bestämmelse kan tillämpas i de fall Tullverket genom tips eller annan information får kännedom om att en försändelse väntas till en viss adress och att det finns en misstanke om att denna försändelse innehåller narkotika. Det är svårt att vid utväxlingskontoren, som finns i Malmö och på Arlanda, hitta samtliga försändelser, som kommer från en viss avsändare eller som ska till en viss mottagare. Det kan även vara så, att avsändaren låter försändelsen gå via en neutral adress i utlandet innan den sänds vidare till Sverige. Det är då enklare att fånga upp försändelsen, när den kommer till mottagarens lokala brevbärarkontor genom beslut om s.k. postspärr. Postspärren läggs vid det lokala brevbärarkontoret, dvs. det utväxlingskontor eller annat utdelningsställe, dit en internationell försändelsen väntas komma från utväxlingskontoret. Om en postspärr lagts beträffande den aktuella försändelsen, skall försändelsen hållas kvar. Övrig post skall antingen avhämtas där eller sändas vidare till en adressaten närbelägen servicebutik. Enligt Tullverket är den nu gällande bestämmelsen välfungerande och också en viktig del i kampen mot narkotikabrottsligheten.

Bakgrunden till att denna regel infördes var, att regeringen ansåg att denna möjlighet att besluta om postspärr beträffande viss försändelse var en viktig del i kampen mot narkotikabrottsligheten. Motsvarande bestämmelse infördes samtidigt i tullagen. Lagen om punktskattekontroll innehåller inte någon bestämmelse om postkontroll.

Utredningen har övervägt frågan, huruvida bestämmelsen om möjlighet att lägga en spärr för vissa brev även skulle kunna användas i kurirföretagens verksamhet. Utredningen har emellertid funnit, att detta inte är lämpligt i och med att kurirföretagens hantering av försändelser skiljer sig från den traditionella posthanteringen. Vidare har utredningen funnit, att samma resultat går att nå på ett annat sätt, se vidare avsnitt 12.4.1.

Som nämnts ovan, innebär utredningens förslag i denna del att den nu gällande bestämmelsen om postspärr skall överföras till den nya inregränslagen. Den ändring som föreslås, är att ordet postkontor byts ut till brevbärarkontor.

12.4 Företagens skyldigheter

12.4.1 Skyldigheten att anmäla misstanke om narkotikabrott samt att överlämna försändelser

Utredningens förslag: Befordringsföretag skall alltså vara skyldiga att göra anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen.

Ett befordringsföretag skall vidare på Tullverkets begäran vara skyldigt att överlämna en viss försändelse till Tullverket, vilka är adresserad till en viss person. Tullverket får framställa en sådan begäran, för det fall att det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. En sådan begäran skall meddelas att gälla viss angiven, kortare tid. Begäran får verkställas omedelbart men skall snarast prövas av Tullverkets chef eller chefsjurist.

Den nu förslagna ändringen skall även göras i tullagen.

Enligt inregränslagen 12 § andra stycket är ett befordringsföretag 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 smugglingslagen. Befordringsföretaget är även skyldigt att överlämna en sådan försändelse till Tullverket. En bestämmelse, vilken anger samma skyldighet, finns även i tullagen (6 kap. 21 §).

Med befordringsföretag avses här företag som befordrar såväl personer, varor, postförsändelser som kurirförsändelser.

Utredningen anser, att den nu gällande bestämmelsen är väl formulerad och täcker det intresse som finns av att transportföretagen bör medverka i kampen mot narkotikabrottslighet. Utredningen föreslår därför, att den nuvarande bestämmelsen oförändrad förs över till den nya lagen.

Emellertid anser utredningen, att det finns skäl för en bestämmelse enligt vilken Tullverket skall ha befogenhet att begära att en försändelse som väntas till en viss adressat överlämnas till Tullverket. Ett krav för att en sådan begäran skall få framställas är, att det skall finnas anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen och det är nödvändigt för att ett beslag skall kunna ske. Ett beslut att begära att få ut en sådan försändelse skall gälla viss angiven kortare tid. Beslutet får verkställas omedelbart men skall snarast prövas av Tullverkets chef eller av verkets chefsjurist. Genom en sådan befogenhet får Tullverket möjlighet att begära ut t.ex. en försändelse, som väntas till ett kurirföretag och som, t.ex. mot bakgrund av information som erhållits via underrättelsetjänsten, kan antas innehålla narkotika.

En motsvarande ändring bör även göras i tullagen. Även beträffande trafiken med tredje land skulle Tullverket var betjänt av att få en sådan befogenhet.

12.4.2 Skyldigheten att ställa lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande

Utredningens förslag: Transportföretag, som befordrar resande från ett annat EU-land, skall alltjämt vara skyldiga att utan kostnad för staten ställa de lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande, som enligt vad Tullverket bedömer behövs för undersökning av resgoods och fordon som resande för med sig, för förhör och kroppsvisitation av resande samt för tullpersonal under uppehåll i tjänstgöringen.

Enligt 14 § inregränslagen är transportföretag, som befordrar resande från ett annat EU-land, utan kostnad för staten skyldiga att ställa de lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande, som enligt vad Tullverket 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. En likalydande bestämmelse finns även i 6 kap. 22 § tullagen.

Utredningens anser, att bestämmelsen fyller det behov som Tullverket kan antas ha av tillgång till lokaler och anordningar för att kunna utföra varukontrollen. Emellertid kan frågan ställas, huruvida denna kostnad vad avser varukontroller vid inre gräns bör belasta transportföretagen. Med tanke på den fria rörligheten för varor och EU:s restriktiva inställning till varukontroller vid inre gräns kan det ifrågasättas, om detta inte är en kostnad som bör belasta staten. I praktiken är det dock ofta samma lokaler och anordningar, som används för kontrollen av varor vid import från och export till tredje land. Utredningen väljer att inte föreslå någon ändring av reglerna, vad gäller kontrollerna vid inre gräns, och föreslår därför att bestämmelsen oförändrad förs in i den nya lagen.

12.4.3 Skyldigheten att lämna uppgifter om ankommande och avgående transporter m.m.

Utredningens förslag: Transportföretag, som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige, skall alltjämt vara skyldiga att på begäran av Tullverket 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.

Företag, som mot betalning tillhandahåller rätt att färdas över bro mellan Sverige och annat land som är medlem i EU, skall på begäran av Tullverket skyndsamt lämna sådana uppgifter om fordon och personer som företaget har tillgång till.

Kurirföretag skall på begäran ge Tullverket tillgång till de uppgifter, som företaget har angående försändelser som företaget befordrar.

Tullverket får begära uppgifter enligt första – tredje styckena, endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Enligt 15 § inregränslagen skall transportföretag, som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige, på begäran av Tullverket skyndsamt lämna de aktuella uppgifter om ankommande och avgående transporter, som företaget har tillgång till. Transportföretagen är emellertid enligt bestämmelsen bara förpliktigade att lämna ut uppgifter om passagerare, som avser namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning.

Bestämmelsen om transportföretagens skyldighet att tillhandahålla Tullverket information angående resande m.m. tillkom i samband med inregränslagen. Nämda bestämmelse infördes samtidigt i tullagen (6 kap. 23 § i nuvarande tullagen). Frågan hade emellertid varit aktuell tidigare, vad avser uppgifter ur flygföretagens register, då Generaltullstyrelsen och Rikspolisstyrelsen i skrivelser från 1988 respektive 1991 framställt önskemål om, och förslag till, författningsändringar som skulle ge myndigheterna tillgång till flygföretagens bokningsregister. Även Datastraffrättsutredningen (SOU 1992:110) och EU-gränskontrollutredningen (SOU 1994:131) tog upp denna fråga men föreslog en skyldighet att lämna uppgifter, som var betydligt mer begränsad än den skyldighet som kom att gälla enligt inregränslagen.

Grunden för bestämmelsen är, att de uppgifter som inhämtas skall kunna användas huvudsakligen i underrättelsearbetet. Detta är en metod, som används också i andra europeiska länder, inklusive våra nordiska grannländer. Metoden innebär, att de kommersiella datoriserade bokningssystemen för internationell trafik granskas. Med hjälp av uppgifterna i dessa register kan underrättelsetjänsten göra en förhandsgranskning och riskbedömning avseende ankommande last och passagerare. 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 smugglingsrisken. Det är heller inte säkert att personen bokar resan i sitt riktiga namn. Det är i stället andra uppgifter, såsom avreseort, resrutt, betalningssätt, bokningsrutin och bagage, som i första hand kan fånga underrättelsetjänstens uppmärksamhet och intresse. Det har visat sig, att narkotikasmugglare kan uppvisa ett beteendemönster inför resan som

avviker från resandes i allmänhet. 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 har ankommit till Sverige eller i samband därmed. När väl transportmedlet ankommit, har uppgifternas värde minskat betydligt då passagerarna och fordonen snabbt passerar gränsen och därmed är utanför Tullverkets kontrollområde. Med hjälp av uppgifter, som inhämtats med stöd av denna bestämmelse har Tullverket t.ex. skapat en riskprofil för narkotikasmugglare. Informationen, som inhämtas med stöd av bestämmelsen är således av stort värde i Tullverkets arbete med att bekämpa narkotikabrottsligheten.

Tullverket har således möjlighet att begära in uppgifter om trafikanter på färjor och flyg mellan Sverige och Danmark. Efter den 1 juli 2000 har resandeströmmarna mellan Danmark och Sverige förändrats, vilket beror på Öresundsbronns öppnande och viss förflyttning därmed av trafiken från Helsingborg till Malmö. Tullverket har i en skrivelse till Finansdepartementet (Fi2000/3839) påtalat, att det framkommit behov av att även få tillgång till uppgifter ur Öresundsbrokonsortiets s.k. abonnentregister.

Brokonsortiet erbjuder resande att teckna sig för en s.k. brobizz. En brobizz är en slags elektroniskt fjärravläsbart månadskort, som möjliggör för innehavaren att under brobizzens giltighetstid åka en obegränsad mängd resor över bron. För personer, som ofta reser över Öresundsbron, är det fördelaktigt att teckna sig för en s.k. brobizz. Innehavaren av en brobizz kan färdas genom en snabbfil vid betalstationen i Lernacken och behöver inte stanna. Öresundsbrokonsortiet har byggt upp ett register över de personer, som har tecknat sig för en brobizz.

Som grund för sin begäran har Tullverket anfört i huvudsak följande. Eftersom fordon, vilka har ett s.k. brobizz, inte behöver stanna för att erlägga avgift för att köra över bron, försvåras Tullverkets kontrollarbete avsevärt. Genom att få tillgång till Öresundsbrokonsortiets register skulle Tullverket kunna selektera ut fordon, som bedöms vara av särskilt intresse. Tullverket har konstaterat, att brobizz används av personer som har illegala avsikter, förmodligen beroende på att de inte behöver stanna fordonet. Som ett exempel kan nämnas, att Tullverkets hitintills största beslag (i fordon) av anabola steroider påträffats i ett fordon med brobizz. Föraren av fordonet försökte köra igenom snabbfilen. För det fall

att Tullverket skulle få denna befogenhet skulle detta avsevärt öka Tullverkets möjligheter att beivra smuglingsbrott.

Utredningen instämmer i Tullverkets bedömning, att verkets arbetet med att beivra smuglingsbrott skulle underlättas genom att tillgång gavs till uppgifter angående fordon med brobizz. De skäl, som i förarbetena till inregränslagen framfördes som stöd för att Tullverket skulle få tillgång till transportföretagens uppgifter om resande, etc., talar nu för att Tullverket även bör få tillgång till brokonsortiets uppgifter om innehavare av brobizz (prop. 1995/96:166 s. 78 f).

Otillbörligt integritetsintrång?

Denna befogenhet för Tullverket att få tillgång till uppgifter om personer ur rese- och transportföretags register utgör ett intrång i den personliga integriteten för de resande. När dessa bestämmelser föreslogs, ansåg emellertid regeringen att behovet av uppgifterna för att beivra brott i detta fall vägde 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 (prop. 1995/96:166 s. 79).

Ett tungt vägande skäl mot att lämna ut registeruppgifter av detta slag till Tullverket 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.

Även om Tullverket redan har långt gående befogenheter som kan inkräkta på den personliga integriteten, innebär ett utlämnande av uppgifter om passagerare en ytterligare belastning i detta avseende. Frågan är således, om intrånget i den enskildes integritet är otillbörligt eller försvarbart och överkomligt i förhållande till syftet. Utredningen instämmer i den bedömning, som regeringen gjorde i samband med att bestämmelsen föreslogs. Utredningen anser således, att samhällets intresse av att bekämpa brottslighet i detta fall väger tyngre än intresset att skydda den personliga integriteten. Sådana uppgifter får begäras endast, om de kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Denna befogenhet, som Tullverket har vid inre såväl som yttre gräns, minskar även störningarna i den legala trafiken och ger Tullverket 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.

Utredningen anser, att inte heller det intrång i den personliga integriteten som inhämtande av uppgifter från brokonsortiet innebär är otillbörligt. Samma skäl, som anförts ovan, gäller även beträffande detta, dvs. att det samhälliga intresset av att bekämpa brottslighet i detta fall väger tyngre än intresset att skydda den enskildes integritet.

Utredningen föreslår således, att den nu gällande bestämmelsen om transportföretags skyldigheter att lämna de aktuella uppgifterna angående ankommande och avgående transporter även skall gälla enligt den nya lagen. Därtill föreslår utredningen, att en skyldighet införs för brobolag att lämna de uppgifter företaget har tillgång till angående fordon och personer vilka färdas över bron. Den sistnämnda befogenheten skall avse rätt att inhämta uppgifter angående vilka, som tecknat sig för brobizz samt även uppgifter om när denna person eller detta fordon rest över bron. Vad gäller kurirföretagen, föreslår utredningen, att bestämmelsen skall kompletteras med ett tredje stycke, vilket anger att ett kurirföretag på begäran skall ge Tullverket tillgång till de uppgifter som företaget har angående de försändelser, som företaget befordrar. Uppgifter enligt bestämmelsen får emellertid endast begäras för det fall att de kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

12.4.4 Företags lämnande av uppgifter

Utredningens förslag: Företag får lämna uppgifter om ankommande och avgående transporter m.m. på sådant sätt, att de görs läsbara för Tullverket genom terminalåtkomst.

Tullverket får ta del av uppgifter genom terminalåtkomst endast i den omfattning och under den tid, som behövs för att kontrollera aktuella transporter. Tullverket får inte ändra eller på annat sätt bearbeta eller lagra uppgifter, som hålls tillgängliga på detta sätt. Detta skall gälla även för kurirföretagens skyldig-

het att ge Tullverket tillgång till manifesten för sina brevårsändelser.

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.

Tullverket får enligt 15 § inregränslagen begära in uppgifter från vissa transportföretag angående ankommande och avgående transporter samt uppgifter om passagerare, som avser namn, resrutt, bagage och medpassagerare. Av 16 § inregränslagen framgår, att transportföretaget får lämna dessa uppgifter genom att de görs läsbara för Tullverket genom terminalåtkomst. Angående Tullverkets hantering av uppgifterna anger bestämmelsen att Tullverket får ta del av uppgifter genom terminalåtkomst endast i den omfattning och under den tid, som behövs för att kontrollera aktuella transporter. Tullverket får emellertid 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 det visar sig att uppgifterna saknar betydelse för utredning och lagföring av brott. Motsvarande bestämmelse finns i 6 kap. 24 § tullagen.

Enligt den information, som utredningen har fått från Tullverket fungerar bestämmelsen bra. Utredningen föreslår, att den ovan nämnda bestämmelsen i stort sett oförändrad förs in i den nya lagen. Den enda ändring som föreslås är, att bestämmelsen formuleras så att den omfattar även uppgifter vilka inhämtas från brokonstiet och kurirföretag.

Utredningen vill betona, att avsikten inte är att tillåta någon systematisk kartläggning av resandeströmmarna. Bestämmelsen är i stället utformad, för att Tullverket snabbt skall kunna få tillgång till uppgifterna om resande och varor. Dessa uppgifter är av betydelse endast under en mycket begränsad tid.

13 Befogenheten att ta hand om varor

13.1 Befogenheten att ta hand om en vara

Utredningens förslag: Tullverket skall även fortsättningsvis ha befogenhet att ta hand om en vara, om det behövs för att genomföra en kontroll enligt inregränslagen. Samma skall gälla, om varan inte får föras in till eller ut från landet till följd av att varan omfattas av ett förbud mot in- eller utförsel, eller att ett villkor för in- eller utförseln inte är uppfyllt, eller att varan förs in eller ut ur landet med stöd av ett tillstånd som erhållits på felaktiga grunder. När Polisen och Kustbevakningen utför varukontroller, skall nämnda myndigheter ha samma befogenheter att ta hand om en vara. För det fall att en vara omhändertagits av Polis eller Kustbevakning enligt ovan, skall varan överlämnas till Tullverket. Bestämmelsen skall i övrigt motsvara den nu gällande bestämmelsen.

Enligt 17 § inregränslagen har Tullverket i dag befogenhet att ta om hand en vara, i de fall detta behövs för att genomföra en kontroll enligt inregränslagen. Tullverket får även ta hand om en vara på den grunden, att varan inte får föras in till eller ut från landet till följd av att varan omfattas av ett sådant förbud eller villkor som avses i 4 § första stycket inregränslagen eller att varan förs in eller ut från landet med stöd av ett tillstånd, som föranletts av oriktig uppgift. Varan får därvid läggas upp på tillfälligt lager. De kostnader, som Tullverket haft för varans uppläggning och förvaring, skall ersättas av den som för in eller för ut varan. Enligt bestämmelsen kan Tullverket besluta, att varan inte får tas ut från lagret förrän kostnaderna ersatts eller säkerhet ställts för dem. Tullverket får besluta om befrielse helt eller delvis från ersättningsskyldigheten, om det finns särskilda skäl.

Bestämmelsen i 17 § om omhändertagande av varor tillämpas t.ex., om osäkerhet råder ifråga om en vara omfattas av en införselrestriktion eller inte. Det kan t.ex. behöva fastställas, att det är fråga om ett alkoholhaltigt preparat eller inte. Den delen av bestämmelsen, som utgör grund för ett sådant omhändertagande, dvs. 17 § första meningen, fanns med i den lydelse som inregränslagen hade, när lagen trädde i kraft den 1 juli 1996.

En vara kan även tas om hand med stöd av bestämmelsen i 17 § i de fall varan inte får föras in till eller ut från landet, eller att det för en sådan införsel eller utförsel krävs ett tillstånd och detta tillstånd föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift. Denna del av bestämmelsen kom till genom en lagändring, vilken trädde i kraft den 1 juli 1999. Bakgrunden till denna ändring var, att Tullverket i sin hantering inte hade lagligt stöd för ett fortsatt omhändertagande, när kontrollen väl var genomförd och det inte förelåg någon misstanke om smugglingsbrott. Om en sådan misstanke fanns, kunde omhändertagandet ersättas med ett beslag med stöd av bestämmelserna i den då gällande varusmugglingslagen. Se vidare prop. 1998/99:79 s. 86. Vidare hade osäkerhet gällt i de fall, där en vara som inte fick tas in i landet hade anmälts i behörig ordning. I dessa fall förelåg inte något smugglingsbrott, i och med att varan anmälts, varför beslagsbestämmelserna i smugglingslagen inte heller här kunde användas.

För det fall att en vara som omfattas av inregränslagen är föremål för smugglingsbrott, har Tullverket, som nämnts ovan, befogenhet att ta varan i beslag med stöd av bestämmelserna i smugglingslagen. Enligt 22 § första stycket smugglingslagen gäller, att en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen i fråga om bl.a. brott enligt smugglingslagen har samma befogenhet som polisman att enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken ta egendom i beslag. Enligt nämnda bestämmelse i rättegångsbalken får den, som bl.a. utför en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ta föremål, som därvid påträffas, i beslag. Enligt 22 § andra stycket smugglingslagen får en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen eller en polisman även i andra fall än de som anges i 27 kap. 4 § rättegångsbalken ta egendom i beslag, om den skäligen kan antas bli förverkad på grund av brott enligt smugglingslagen eller brott som avses i 1 § andra stycket smugglingslagen.

Enligt utredningens förslag skall anmälningsskyldigheten, som i dag följer av 4 § inregränslagen, tas bort. Den anmälningsskyldighet, som följer av 4 § första stycket, skyldigheten att anmäla en vara

som förs in eller ut ur landet utan erforderligt tillstånd, utgör enligt dagens bestämmelser kopplingen till smugglingslagen. Utredningen föreslår, som framgår av avsnitt 10.4.3, att en ändring görs i smugglingslagen, i syfte att samma handlingar som förut skall vara kriminaliserade.

Utredningen anser, att innehållet i bestämmelsen i 17 § fortfarande har relevans även om anmälningsskyldigheten försvinner. För det fall att en resenär ankommer till Sverige och har med sig något som personen är osäker på huruvida han får ta med sig eller inte och då vänder sig till en tulltjänsteman med den frågan, skall resenären inte fällas till ansvar för smuggling eller försök därtill, oavsett om det han har med sig inte får föras in i Sverige. Förutsättningar finns då inte för att ta varan i beslag enligt smugglingslagens bestämmelser. Därför behövs möjligheten att ta om hand varan, för det fall att det t.ex. visar sig att varan inte får föras in i landet. Vidare kan det inträffa, att det på samma sätt som tidigare under varukontroll påträffas en vara, vilken tulltjänstemannen är osäker på om den omfattas av inregränslagen. Även i den situationen behövs en möjlighet att omhänderta varan. Utredningen föreslår därför, att en motsvarande bestämmelse om omhändertagande tas in i den nya lagen.

13.2 Hantering av föremål som tagits om hand

Utredningens förslag: Ingen ändring föreslås av bestämmelserna om vilka åtgärder som får vidtas med varor vilka tagits om hand av Tullverket med stöd av inregränslagen.

Enligt bestämmelserna i 17 a – 17 d §§ inregränslagen gäller i huvudsak följande. En vara, som omhändertagits enligt 17 § inregränslagen, får inte lämnas ut, om varan enligt gällande bestämmelser inte får föras in eller ut ur landet eller om gällande villkor för in- eller utförsel av varan inte är uppfyllda. Ägaren, eller den som för in eller för ut varan, skall ges möjlighet att inom viss tid uppfylla villkoren för in- eller utförseln alternativt, vid införsel att, återutföra varan. Om så inte sker, får Tullverket bestämma, att varan skall förverkas. När ett beslut om förverkande vunnit laga kraft, skall egendomen säljas genom Tullverkets försorg eller i den ordning som i allmänhet gäller för försäljning av lös egendom. Egendomen får i stället förstöras, om den inte kan säljas, den kan befaras

komma till brottslig användning, eller den annars är olämplig för försäljning.

Bestämmelser i 17a – 17 d §§ kom till genom en lagändring, som trädde i kraft 1 juli 1999 (se prop. 1998/99:79). Bestämmelserna gäller beträffande alla varor, som omfattas av inregränslagen, förutom djur och produkter av djur samt varor som skall beskattas enligt lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror. Vad beträffar djuren, är bestämmelserna i förordningen om införsel av djur m.m. tillämpliga. Om en införsel av djur har hindrats, t.ex. för att villkoren för införseln inte var uppfyllda, skall Jordbruksverket bestämma, vad som skall göras med djuren. Till dess verket fattat beslut får djuren inte lossas eller lämnas ut. I avvaktan på sådant beslut får en officiell veterinär, t.ex. en av Jordbruksverket anställd distriktsveterinär, bestämma, hur djuren skall tas om hand (11 § förordningen om införsel av levande djur). Beträffande hur Tullverket skall förfara med tobaksvaror som faller under lagen om beskattning av viss privatinförsel finns bestämmelser i den lagen

Enligt de uppgifter som utredningen fått från Tullverket fungerar bestämmelserna bra. Utredningen, som ser därför inte något skäl för att föreslå någon ändring av bestämmelserna, föreslår att bestämmelserna oförändrade förs in i den nya lagen om kontroll av varor vid inre gräns.

14 Samspelet mellan inregränslagen och materiella in- och utförelsestrukturer

14.1 Inledning

Enligt direktiven för utredningen skall en översyn företas av samspelet mellan de materiella bestämmelserna om införelsestrukturer och inregränslagen. Inregränslagen innehåller, som framgått, bestämmelser om Tullverkets befogenheter samt om Polisens och Kustbevakningens medverkan i kontrollverksamheten. De materiella bestämmelserna beträffande förbud och villkor för in- och utförelse finns däremot i lagstiftning på andra områden, som narkotika-, vapen-, jordbruks- och alkohollagstiftningarna. Bestämmelser om utförelsevillkor finns också i lagen om kulturminnen m.m. Tullverket samarbetar med de myndigheter, som har ansvaret för verkställigheten av dessa materiella bestämmelser. Det råder ett samspel mellan de materiella bestämmelserna om in- och utförelsestrukturer och inregränslagen. Detta samspel innebär, att in- och utförelsestrukturer gällande de varor som omfattas av inregränslagen påverkar Tullverkets arbete vid de inre gränserna i och med att bestämmelserna specificerar vad som skall kontrolleras.

Enligt vissa materiella föreskrifter angående varor, som omfattas av inregränslagen, ankommer det på ansvarig myndighet att meddela föreskrifter om in- och utförelsestrukturer. Det finns därmed också ett samspel mellan dessa myndigheters föreskrifter om in- och utförelsestrukturer och Tullverkets arbete med varukontroll vid de inre gränserna.

Utredningen uppfattar här, att dess uppdrag är att undersöka om det finns skäl att ändra formerna för det sist nämnda samspelet.

14.2 Lager och förordningar som innehåller in- och utförelsestrukturer

Beträffande samtliga varor, som omfattas av inregränslagen, förutom 3 § 10 nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk, reptiler och andra djur enligt 3 § 11 finns bestämmelserna, vilka styr Tullverkets varukontroller vid inre gräns i EG-bestämmelser eller svensk lag eller förordning.

Beträffande de ovan angivna undantagen kan Jordbruksverket meddela föreskrifter med stöd av förordning om införelse av levande djur och förordning om utförelse av levande djur.

14.3 Jordbruksverkets föreskrifter om in- och utförelsestrukturer

I förordning om införelse av levande djur anges, att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om andra villkor för införelse av djur, produkter av djur, sjukdomsalstrande organismer, hö, halm och annat material som används vid hantering av djur (3 § första stycket). Jordbruksverket får vidare meddela föreskrifter om införelseförbud för sådana djur och produkter av djur, som för att hindra spridning av smittsam djursjukdom inte får förflyttas enligt särskilda beslut inom Europeiska unionen (3 § andra stycket). För nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler gäller särskilda föreskrifter, vilka är meddelade av Jordbruksverket. För samtliga nämnda djur, förutom reptiler, gäller enligt Jordbruksverkets föreskrifter att djuren skall genomgå karantän i samband med införelsen.

I ovan nämnda förordning finns även bestämmelser om införelsekontroll. Vid införelse från land inom Europeiska unionen av djur och produkter av djur får en transport stoppas under färd till destinationsorten, om det finns särskild anledning att misstänka förekomst av smittsam sjukdom, om det finns anledning att misstänka att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, om medföljande dokument är ofullständiga, felaktiga eller saknas helt, eller de villkor som gäller för införelse till landet inte är uppfyllda (9 §).

Vidare gäller bl.a., att Tullverket skall övervaka att införelse sker enligt förordningen och de föreskrifter som Jordbruksverket meddelat med stöd av förordningen (10 §).

Enligt förordning om utförelse av levande djur m.m. gäller, att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om de villkor som skall vara uppfyllda vid utförelse av djur och produkter av djur med avseende på frihet från vissa djursjukdomar, besiktning av officiell veterinär, m.m. (2 §).

I nämnda förordning anges vidare, att Tullverket skall övervaka att utförelse sker i enlighet med bestämmelserna i förordningen och de bestämmelser som meddelats med stöd av förordningen (9 §).

14.4 Utredningens bedömning

Samspelet

Utredningen kan inte se, att den omständigheten att de materiella bestämmelserna om in- och utförelsestrukturer återfinns i annan lagstiftning i sig innebär några problem. Däremot är en ordning, som överlåter till en myndighet att i sina föreskrifter meddela sådana förbud och villkor mindre lämplig. Detta då sådana beslut direkt påverkar en annan myndighets verksamhet, i detta fall Tullverkets.

Jordbruksverket är, som framgår ovan, behörigt att utfärda en mängd olika föreskrifter med stöd av förordningen om införelse av levande djur och förordningen om utförelse av levande djur. Vidare gäller enligt nämnda förordningar, att Tullverket har att övervaka att in- och utförelse sker i enlighet med föreskrifter i förordningarna och med föreskrifter vilka meddelats med stöd av förordningarna.

I 3 § andra stycket i förordningen om införelse av levande djur m.m. anges, att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om införelselförbud för sådana djur och produkter av djur som för att hindra spridning av smittsamma djursjukdomar inte får förflyttas enligt särskilda beslut inom EU. Här är det således fråga om tillfälliga åtgärder. Utredningens uppfattning är, att denna bestämmelses tillämpning kan vålla problem. Detta då Jordbruksverket genom att meddela sådana beslut kan orsaka en inte önskad påverkan på Tullverkets övriga kontrollverksamhet. Jordbruksverket är i och för sig den myndighet, som har sakkunskapen om djursjukdomar. Emellertid kräver ett sådant beslut, eftersom det påverkar Tullverkets övriga kontrollverksamhet, att beslutsfattaren har överblick även över andra områden. Utredningens uppfattning är därför, att sådana beslut bör fattas av regeringen. Enligt utredningens förslag

(avsnitt 11.5) får regeringen, om det är nödvändigt för att förhindra allvarig risk för människors eller djurs liv och hälsa, besluta att ytterligare kontroll under en begränsad tid skall genomföras vid inre gräns eller gränsnära område. Om ett omedelbart ingripande krävs, får enligt utredningens förslag chefen för Tullverket fatta beslutet.

Utredningen anser således inte, att en myndighet bör ha befogenhet att meddela föreskrifter vilkas effekt blir styrande för en annan myndighets verksamhet. Det måste självklart finnas ett samspel mellan olika lagstiftningar. Det är lika självklart, att myndigheterna måste samverka, allra helst i fall då myndigheterna har ett gemensamt uppdrag. Det är dock viktigt att komma ihåg, att myndigheterna gör detta inom ramarna för sina verksamheter och således inom de ramar som riksdag och regering fastställt. Dessa ramar återfinns såväl i lagstiftningen som i statsbudgeten och i regleringsbrev. Ramarna anger också de prioriteringar, som skall råda för myndigheternas verksamhet. Varje myndighet måste själv ta ställning till i vilken mån ett uppdrag är förenligt med de ramar, som gäller för just den myndigheten.

Övrigt angående förordningen om införsel av levande djur m.m.

Utredningens uppfattning är, att Jordbruksverkets generella befogenhet i 3 § första stycket förordningen om införsel av levande djur m.m. att meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om andra villkor för införsel av djur, produkter av djur, m.m. vad gäller handel med annat EU-land, inte är i överensstämmelse med EG-rätten. Området, som bestämmelsen avser är harmoniserat inom EU. Vissa tilläggsgarantier har visserligen medgetts Sverige. Emellertid kan det skyddsbehov, som därigenom är legitimt enligt utredningens bedömning, tillvaratas genom det säkerhetssystem inbärande kontroll i ursprungslandet, som finns inom EU (se vidare avsnitt 8.2.11).

Utredningens bedömning är, att förordningen om införsel av levande djur, m.m. samt motsvarande förordning om utförsel av levande djur är i behov av en översyn, i syfte att kontrollera tillämplighet och överensstämmelse med EG-rätten. Utredningen anser emellertid, att detta bör ske i ett annat sammanhang.

15 Förslagens genomförande

15.1 Kostnadsmässiga konsekvenser

Utredningens bedömning: Utredningens förslag om närmare samverkan, klarare författningstext och bättre verktyg för varukontrollen vid inre gräns och i gränsnära område, bör inte ha några negativa kostnadsmässiga konsekvenser för det allmänna. Det finns anledning, att inom budgetprocessen fördela anslagen mellan Tullverket, Kustbevakning och Polisen även i förhållande till myndigheternas arbete med varukontroll vid inre gräns. Tullverket, som har ansvaret för varukontrollen, bör tillföras tillräckliga resurser för att ha möjlighet att bedriva varukontrollen effektivt. Även Kustbevakningen och Polisen skall tillförsäkras tillräckliga resurser för att ha möjlighet att effektivt medverka i varukontrollen.

Förslagens kostnadsmässiga konsekvenser

Utredningens förslag innebär, att samverkan mellan myndigheterna skall stärkas, att författningstexten skall bli klarare och att lagen skall ge bättre och klarare befogenheter i syfte att varukontrollen skall bedrivas så effektivt som möjligt med så lite intrång i den legala handeln som möjligt. Förslagen bör i sig inte medföra någon kostnadsökning för det allmänna. Effektiviseringen i detta hänseende bör i stället leda till samhällsekonomiska vinster.

Utredningens förslag syftar till att få till stånd än mer effektiv varukontroll vid inre gräns. Detta i syfte att bekämpa smuggling av de varor vilka omfattas av den föreslagna lagen. I detta ingår, att skydda Sverige mot bl.a. spridning av rabies och dvärgbandmask. Sverige har varit besparat från dessa sjukdomar, men de förekommer i viss utsträckning inom andra EU-länder. Vidare är syftet med lagstiftningen, att nå en bättre samordning mellan myndigheterna

för att i framtiden ha möjlighet att på ett effektivt sätt hantera situationer där människors eller djurs liv och hälsa hotas av t.ex. smittsamma sjukdomar eller ett mot Sverige riktat terroristhot. Resultatet av lagförslaget borde bli samhällsekonomiska besparingar.

Det finns anledning att inom budgetprocessen fördela anslagen mellan Tullverket, Kustbevakningen och Polisen även i förhållande till myndigheternas arbete med varukontroll vid inre gräns.

Som utredningen påpekat i kapitel 7, har brister i omfattningen av varukontrollen delvis sina förklaringar i en brist på resurser. Tullverket behöver resurser både till den operativa kontrollverksamheten och till det utredningsarbete som följer på en effektiv varukontroll. Vidare är det av betydelse, att även övriga myndigheter som medverkar i varukontrollen tillförs tillräckliga resurser för att ha möjlighet att på ett effektivt sätt medverka i varukontrollen. Resurser behövs också för att myndigheterna gemensamt skall kunna arbeta med underrättelser och riskanalyser. Vidare föreligger behov av utbildning och vidareutbildning av personal inom och mellan de myndigheter, som deltar i varukontrollen. Enligt utredningens bedömning är gemensamt arbete med underrättelser och riskanalyser samt utbildning mellan myndigheterna nödvändigt för att uppnå närmare samverkan mellan dessa. Dessa kostnader bör kunna täckas genom att en omfördelning inom ramen för statsbudgeten vidtas och att det på detta sätt skapas utrymme för de önskvärda tillskotten.

Förslaget borde inte heller medföra några större ökade kostnader för företagen, som skall medverka till varukontrollen. I förslaget har visserligen även broföretaget och kurirföretag ålagts skyldighet att lämna vissa uppgifter till Tullverket. Emellertid är det inte fråga om att ålägga företagen att införa nya rutiner. Endast de uppgifter, som företagen redan har tillgång till, kan bli aktuella att lämna ut till Tullverket. Detta kan i och för sig innebära en ökning av de administrativa kostnaderna. Utredningen bedömer emellertid att denna kostnadsökning kommer att vara liten.

De generella direktiven i övrigt

Utredningens förslag torde i övrigt inte medföra sådana konsekvenser som avses i 15 § kommittéförordningen. Någon närmare redovisning i detta hänseende är därför inte aktuell.

15.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Beträffande förslaget till lag om kontroll av varor vid inre gräns bör inregränslagen upphöra vid den nya lagens ikraftträdande. Emellertid bör inregränslagen fortfarande gälla beträffande de varor som kontrollerats före den nya lagens ikraftträdande. Förslagen bör träda i kraft den 1 juli 2007.

Den nuvarande inregränslagen bör upphöra att gälla i och med den nya lagens ikraftträdande. Bestämmelserna i den nu gällande inregränslagen bör emellertid gälla, även efter den nya lagens ikraftträdande, beträffande åtgärder som vidtas med varor vilka blivit föremål för kontroll före den nya lagens ikraftträdande.

Ett smuglingsbrott, som begicks före den nya lagens ikraftträdande, bör emellertid bedömas enligt de bestämmelser som gällde när brottet begicks.

Utredningens förslag torde inte kräva några omfattande förberedelser inför ikraftträdandet. Den nya lagen bör träda i kraft den 1 juli 2007.

16 Författningskommentar

De allmänna skälen för de av utredningen föreslagna bestämmelserna har redovisats i föregående avsnitt i betänkandet. I det följande hänvisas i förekommande fall till det avsnitt, där visst förslag behandlas. Överväganden beträffande ikraftträdande och övergångsbestämmelser finns i avsnitt 15.2.

16.1 Förslaget till lag (2007:xxx) om kontroll av varor vid inre gräns

1 kap. Inledande bestämmelser

1 §

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde.

Av paragrafen framgår, att lagen innehåller bestämmelser om kontroll av varor vilka anges i 2 kap. 1 och 6 §§ i samband med införsel till eller utförsel från Sverige i trafiken med annat EU-land. Vidare anges, att lagen innehåller bestämmelser om tillfälligt förstärkt kontroll i samband med sådan införsel eller utförsel. Här åsyftas bestämmelserna i 2 kap. 7 och 8 §§, av vilka i huvudsak framgår att regeringen i vissa situationer kan besluta om tillfälligt förstärkt kontroll i nyss nämnda trafik. I paragrafen anges också, att lagen innehåller bestämmelser om åtgärder som får vidtas i samband med kontroll. Med detta avses bl.a. bestämmelserna om befogenhet för tjänstemän vid Tullverket att i vissa angivna situationer begära legitimation från den person som är föremål för varukontrollen (2 kap. 10 §).

2 §

Paragrafen innehåller definitioner av begrepp, som senare används i förslaget till lag om kontroll av varor vid inre gräns.

I *första punkten* anges, att med inre gräns avses Sveriges landgräns eller territorialhavsgräns mot ett EU-land.

Andra punkten anger, att med gränsnära område avses trakterna invid Sveriges territorialhavsgräns eller landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller kustvatten, eller i närheten av eller inom flygplats eller hamn eller annat område, som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land. Av definitionen framgår, att även kustvatten skall anses ingå i det gränsnära området. Detta är av betydelse för Kustbevakningens arbete med varukontroller.

Med brev förstås enligt *tredje punkten* försändelser i kuvert, vars totala vikt inte överstiger ett kilo. Här avviker således utredningen från den definition av brev, som finns i 2 § postlagen (1993:1684). Av nämnda paragraf i postlagen framgår, att med brev avses adresserade försändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg. Anledningen till att utredningen väljer att föreslå en annan definition av brev är att syftet med bestämmelserna om kontroll av brev är, att skydda konfidentiella meddelanden. Utredningens intention är att bestämmelserna om kontroll av brev, som innebär en inskränkning av kontrollrätten, skall träffa endast försändelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden. Se vidare avsnitt 12.2.

I *fjärde punkten* anges att med kurirföretag avses ett annat företag än postföretag vars verksamhet till en inte oväsentlig del består i att transportera brev eller andra försändelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden, se vidare avsnitt 12.2.

3 §

I denna paragraf anges syftet med varukontrollen. Syftet med varukontrollen är enligt förslaget att förhindra, att varor som omfattas av lagen förs in i eller ut ur landet i strid med införsel- eller utförselrestriktioner. Avsikten är således, att kontrollen av varor även i fortsättningen skall vara en administrativ kontroll av att de restriktioner som gäller beträffande den aktuella varan är uppfyllda. Se vidare avsnitt 9.2.

4 §

I paragrafens första mening anges, att lagen skall tillämpas så att den fria rörligheten för varor inte begränsas mer än nödvändigt. Härmed avses, att ingreppet i den fria rörligheten för varor inte får vara större än vad som är nödvändigt för att kontrollen skall kunna genomföras.

I andra meningen anges att de kontroller som företas inte får gå utöver vad som är nödvändigt för ändamålet. Med detta avses, att kravet på proportionalitet skall vara styrande för varukontrollen. Proportionalitetsbedömning mellan mål och medel är i rättspraxis grundläggande, bland annat när det gäller att avgöra om en medlemsstat har tillräckligt angelägna skäl för att upprätthålla en åtgärd som verkar handelshindrande för införseln från andra länder inom EU. Principen utgör även en viktig faktor vid bedömningen i övrigt av nationella begränsningar av de fria rörligheterna. Se vidare avsnitten 7.2 och 11.3.2.

5 §

I paragrafen anges, att var och en som befinner sig vid inre gräns eller inom det gränsnära området är skyldig att stanna på anmaning av tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakning eller polisman. Bestämmelsen innehåller således en skyldighet för resande, förare, besättningsmän, m.fl. att inom de angivna områdena stanna på anmaning av en tjänsteman vid nämnda myndigheter eller en polisman. Indirekt innebär bestämmelsen att en person endast kan anmanas att stanna inom de nämnda områdena. Utredningen anser inte, att varukontroller som innebär att någon hejdas för kontroll skall få göras inne i landet, se avsnitt 11.2.3, då detta skulle inkräkta alltför mycket på de grundläggande fri- och rättigheterna.

6 §

I paragrafen anges, att Tullverket efter särskild överenskommelse med transportföretag får företa varukontroller av gods inne i landet. Sådana kontroller avser således endast kommersiellt gods, som transporteras av transportföretag. Meningen är, att kontrollen skall kunna ske t.ex. i samband med avlastning eller omlastning av sådant gods. Detta för att underlätta både för transportören och Tullver-

ket. Eftersom bestämmelsen inte innebär att en enskild person hejdas och kontrolleras, anser utredningen att den inte innebär någon inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna.

7 §

Bestämmelsen reglerar den användning av våld eller tvång, som får förekomma vid en varukontroll enligt lagen.

I paragrafen anges att en tulltjänsteman får använda våld eller tvång för att genomföra kontrollåtgärd enligt denna lag, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Våld mot person får dock brukas endast, om tjänstemannen möter motstånd, och i den mån det med hänsyn till åtgärdernas ändamål är försvarligt.

Den nu gällande inregränslagen innehåller inte någon motsvarande bestämmelse. Emellertid finns en sådan bestämmelse i 6 kap. 2 § tullagen. Enligt utredningens bedömning föreligger inte skäl för att något annat skulle gälla i detta avseende vid inre gräns, jämfört med yttre. Det skall emellertid påpekas, att avsikten med bestämmelsen är mer att begränsa den våldsanvändning, som kan anses erforderlig, än att legitimera våldsanvändning. Vidare skall också betonas, att den helt övervägande delen av det våld som kan bli aktuellt vid en varukontroll riktar sig mot föremål, som låsta resväskor, och inte mot personer. Se vidare avsnitt 11.7.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser angående ansvar för varukontroll och medverkan av Kustbevakningen och Polisen.

Första stycket i paragrafen anger, att Tullverket skall ha huvudansvaret för varukontrollen vid inre gräns. Detta innebär inte någon förändring, jämfört med vad som gäller i dag.

Av andra stycket framgår att Kustbevakningen skall medverka i Tullverkets kontrollverksamhet genom att utöva varukontroll till sjöss och i anslutning till sjötrafiken. Kustbevakningen skall även på Tullverkets begäran bistå i viss åtgärd för varukontroll. Enligt bestämmelsen skall Kustbevakningen, på samma sätt som i dag gäller vid yttre gräns, ansvara för att företa varukontroller till sjöss.

Enligt bestämmelsen får Kustbevakningen företa sådana varukontroller till sjöss och i anslutning till sjötrafiken. Se vidare 9.3.1.

I *tredje stycket* anges att Polisen på Tullverkets begäran skall medverka i Tullverkets kontrollverksamhet genom att på plats, som Tullverket bestämmer, utföra varukontroll. Polisen skall även i övrigt på Tullverkets begäran bistå Tullverket i viss åtgärd för varukontroll. Tullverket skall tillsammans med Rikspolisstyrelsen närmare specificera Polisens medverkan vid varukontroll.

Tullverket skall, som nämnts ovan, alltså ha huvudansvaret för varukontrollen. Det bör därför ankomma på Tullverket att begära Polisens medverkan genom att Polisen på plats, som Tullverket bestämmer, skall utföra varukontroller. Sådana överenskommelser finns sedan en tid tillbaka (se avsnitt 9.3). Även om det ankommer på Tullverket att framställa en sådan begäran, är det underförstått, att en överenskommelse skall träffas i samförstånd med Polisen. I dag är tanken, att utbytet av tjänster, genom vilket Polisen svarar för varukontrollen på vissa orter och Tullverket svarar för personkontrollen på andra orter, skall orsaka i stort lika stora kostnader för båda myndigheterna. I framtiden kan situationen emellertid vara en annan, och det lämnade biståndet kan utgöra en aspekt i budgetprocessen vid bedömningen av myndigheternas anslag. Tullverket skall även ha möjlighet att begära att Polisen bistår vid en viss kontrollåtgärd.

I *fjärde stycket* anges, att skyldighet för Kustbevakningen och Polisen att medverka i varukontroller föreligger endast om ett deltagande inte medför allvariga men för Kustbevakningens eller Polisens övriga verksamhet.

Se vidare avsnitt 9.3.1.

9 §

I paragrafen anges, vilka befogenheter Kustbevakningen och Polisen skall ha när dessa utför varukontroller eller medverkar i Tullverkets varukontroller.

I *första stycket* i paragrafen anges, att när Kustbevakningen eller Polisen medverkar i Tullverkets varukontroller eller utför varukontroller har tjänstemän vid dessa myndigheter samma befogenheter som en tjänsteman vid Tullverket. Nämda befogenheter består i rätten att i vissa fall och under vissa omständigheter bruka

våld, 7 §, samt rätten att företa de varukontroller och åtgärder vid varukontroller, som anges i 2 kap. Se vidare avsnitt 9.4.

Av *andra stycket* framgår att Kustbevakningen och Polisen också har samma befogenheter som Tullverket att ta hand om varor enligt 5 kap. 1 §. Detta kan behövas t.ex. för att genomföra en varukontroll, eller om varan inte får tas in i landet till följd av ett införsel-förbud. Om en vara tas om hand av Kustbevakningen eller Polisen, skall varan omgående överlämnas till Tullverket för fortsatt hantering. Detta innebär att det ankommer på Tullverket att ta emot varan för vidare hantering.

10 §

I paragrafen anges, att Kustbevakningen får preja, borda och inbringa fartyg invid inre gräns eller inom det gränsnära området om det behövs för att möjliggöra den varukontroll, som Kustbevakningens skall utföra enligt lagen. Syftet med bestämmelsen är att ge Kustbevakningen befogenheter, som gör det möjligt för dess tjänstemän att fullgöra varukontrollen.

6 kap. 6 § tullagen innehåller en bestämmelse angående befogenheter till sjöss. Utredningen föreslår emellertid inte någon ändring av denna paragraf, utan menar att den bör bli föremål för översyn i ett senare sammanhang.

2 kap. Varukontroller

1 §

I paragrafen anges, att en tulltjänsteman får anmana någon att stanna vid inre gräns eller inom det gränsnära området för att kontrollera om vissa i bestämmelsen angivna varor medförs i strid med införsel- eller utförselrestriktioner. De varor, som omfattas av bestämmelsen, anges. Enligt utredningens bedömning finns det enligt EG-rätten möjlighet att företa varukontroll vid inre gräns av dessa varuslag. Detta är motiverat antingen av artikel 30 eller artikel 296.1 b i EG-fördraget eller med anledning av undantag, som Sverige erhöll vid medlemskapsförhandlingarna. Enligt utredningens uppfattning finns inte heller kompensatoriska åtgärder, som möjliggör att kontrollerna kan utföras på annat sätt. Det finns inte heller några mindre ingripande åtgärder än kontroll vid inre gräns, som

skulle kunna tillgodose behovet av kontroll av nämnda varor (se vidare avsnitt 8.2). Angående materiella bestämmelser för respektive varuslag, se avsnitt 3.3.2.

Dessa varor är:

1. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64), dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor samt injektionssprutor och kanyler, se vidare avsnitten 8.2.3–8.2.5 och 8.2.15,
2. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, se vidare avsnitten 8.2.1 och 8.2.2,
3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67), samt springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikklubbor och liknande, se vidare avsnitten 8.2.6 och 8.2.7,
4. spritdrycker, vin och starköl enligt alkohollagen (1994:1738), teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m., tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581) samt varor som omfattas av förordningen (1994:1266) om förbud mot export av snus, se vidare avsnitten 8.2.10, 8.2.16 och 8.3.1,
5. varor som skall beskattas enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror, se vidare avsnitt 8.2.17,
6. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi, se vidare avsnitt 8.2.14,
7. kulturföremål som avses i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., se vidare avsnitt 8.2.8,
8. reptiler för kommersiella ändamål, se vidare avsnitt 8.2.12, och
9. andra djur och produkter av djur om det finns anledning att misstänka att de villkor som gäller för införseln eller utförseln inte är uppfyllda, se vidare avsnitt 8.2.13.

2 §

I bestämmelsen anges, att kontroll av de varor vilka anges ovan, inte får utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som skall kontrolleras sker slumpmässigt. I paragrafen betonas, att kontrollen enligt lagen inte får ske i form av slumpvisa kontroller. Enligt EG-rätten är s.k. stickprovskontroller eller systematiska kontroller inte tillåtna vid inre gräns. Enbart det förhållandet, att någon passerar en inre gräns, är alltså inte tillräckligt för att hejda en person för kontroll.

Av bestämmelsen följer motsatsvis, att selektiva kontroller är tillåtna. Enligt bestämmelsen om tillfälligt förstärkt kontroll kan emellertid regeringen i vissa fall besluta om kontroller på annan grund. Angående selektiv kontroll se avsnitt 11.3.2.

3 §

I paragrafen anges, att den som anmanas att stanna på begäran skall lämna de uppgifter och visa upp de handlingar som behövs för kontroll. I bestämmelsen regleras således uppgiftsskyldigheten för den, som anmanats att stanna.

En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i den nu gällande inregränslagen (6 §). Denna bestämmelse har bl.a. givits den innebörden, att en person som anmanats att stanna är skyldig att visa upp bl.a. resehandlingarna, om detta behövs för kontrollen.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om den undersökning, som får göras vid en varukontroll. I bestämmelsen anges, att en tjänsteman vid Tullverket i samband med att någon anmanats att stanna får undersöka transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras, bagage, såsom resväskor, portföljer, handväskor och liknande, som medförs av en resande.

Befogenheten, som bestämmelsen medger, motsvarar den rätt till undersökning, som en tjänsteman vid Tullverket har i dag enligt 7 § inregränslagen och vid yttre gräns enligt 6 kap. 10 § tullagen.

Syftet med undersökningen skall alltid vara att leta efter varor, som omfattas av lagen, och för vilka erforderligt tillstånd till införsel eller utförsel inte föreligger.

Bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i smugglingslagen.

5 §

I paragrafen anges, att Tullverket får göra kontrollbesök hos den som för ut krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden och kulturföremål. Vid sådana kontrollbesök får räkenskapsmateriel och andra handlingar som rör verksamheten granskas, såvida de inte skall undantas enligt 6 kap. 34 § tullagen.

18 § inregränslagen innehåller en bestämmelse, som ger Tullverket befogenhet att utföra motsvarande kontrollbesök. Enligt denna bestämmelse har Tullverket även befogenhet att företa revisioner hos sådana företag. Utredningen anser emellertid, att det i detta fall bör vara fullt tillräckligt att Tullverket ges befogenhet att granska räkenskapshandlingar och andra handlingar som rör verksamheten, i syfte att avgöra om det aktuella utförelsetillståndet är riktigt. Syftet med en revision enligt tullagen är att fastställa rätt underlag för uppbörd av tull och andra avgifter, vilket inte är aktuellt i detta sammanhang.

Kontroll av hundar, katter och illrar

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser angående kontroll av hundar, katter och illrar i syfte att fastställa, att det för dessa finns pass som innehåller uppgifter om att erforderlig vaccination och avmaskning företagits.

I paragrafens *första stycke* anges, att den som för med sig eller kan antas föra med sig hund, katt eller iller, får anmanas att stanna för kontroll av att giltigt djurpass medförs. Sådana kontroller får även ske för det fall att hund, katt eller iller fraktas med godstrafik.

För kontroller av de i paragrafen angivna djuren gäller, att samtliga djurpass får kontrolleras. Bakgrunden till detta är bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 998/2003. I nämnda EG-förordning framgår, att hundar, katter och illrar som hålls som sällskapsdjur skall var identifierbara och försedda med pass, vilket visar bl.a. vaccination mot rabies samt avmaskning mot dvärgbandmask. Av

direktiv 90/425/EEG framgår, att motsvarande gäller även för nämnda djur som fraktas för kommersiella ändamål.

Syftet med kontrollen är således att skydda landet mot bl.a. rabies och dvärgbandmask, vilka sjukdomar Sverige i stort varit befriat från, men som förekommer i större utsträckning i andra medlemsländer.

Se vidare avsnitten 8.2.9 och 8.3.2.

Av *andra stycket* framgår, att inte heller dessa kontroller får utformas slumpmässigt samt att bestämmelserna om uppgiftsskyldighet och varuundersökning (2–4 §§) gäller även vid kontroll av hundar, katter och illrar.

Tillfälligt förstärkt kontroll

7 §

I paragrafen regleras möjligheten att fatta beslut om tillfälligt förstärkt kontroll.

I paragrafens *första stycke* anges, att regeringen får, om det är nödvändigt för att förhindra allvarlig risk för människors eller djurs liv och hälsa, besluta om kontroller som omfattar även andra varor än sådana som annars omfattas av lagen, eller som är mer omfattande än vad som annars gäller. Ett sådant beslut får endast gälla under en begränsad tid.

I *andra stycket* anges, att chefen för Tullverket får, om ett beslut från regeringen inte kan avvaktas, fatta beslut om en tillfälligt förstärkt kontroll. Ett sådant beslut skall emellertid omedelbart underställas regeringen för prövning av om beslutet skall bestå. Bestämmelsen i *andra stycket* innebär, att i de fall fara i dröjsmål föreligger har Tullverkets chef befogenhet att besluta om en tillfälligt förstärkt kontroll.

Vidare angående bestämmelsen, se avsnitt 11.5.

8 §

Paragrafen anger, vad ett beslut enligt 7 § om tillfälligt förstärkt kontroll skall innehålla.

I paragrafens *första stycke* anges, att ett beslut om tillfälligt förstärkt kontroll skall ange på vilka grunder en person får anmanas att stanna, på vilken grund varuundersökningen får göras och vilka

särskilda åtgärder som skall vidtas med de varor som kontrollen avser. Se vidare avsnitt 11.5.

Av *andra stycket* framgår, att inte heller här får slumpmässiga kontroller förekomma samt att skyldigheten att lämna uppgifter och vissa upp handlingar samt bestämmelsen om tjänstemännens befogenhet att företa varuundersökningar gäller även här.

Gemensamma bestämmelser för varukontroll

9 §

I paragrafen anges, att kontroller av brev eller andra försändelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden endast får ske i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. om kontroll av försändelser. Se vidare kommentarerna till 3 kap.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om befogenheten att begära legitimation av de personer, som är föremål för varukontroll.

I paragrafens *första stycke* anges, att en tjänsteman vid Tullverket får begära att en person identifierar sig, om det behövs som ett led i en utredning om ett misstänkt brott eller i ett beskattningsärende. Avsikten med bestämmelsen är således, att en person skall identifiera sig för det fall att en förundersökning skall inledas, en förenklad utredning skal vidtas eller om detta behövs i ett beskattningsärende.

I *andra stycket* anges, att en tjänsteman vid Tullverket även får begära att en person identifierar sig om han eller hon kan antas vara identisk med en person mot vilken ingripande skall riktas och den personen väntas med ett visst transportmedel.

Vidare se avsnitt 11.6.

11 §

Bestämmelsen, som delvis motsvarar 13 § inregränslagen, innehåller föreskrifter om den kontrollerades skyldigheter att ge den, som verkställer varukontrollen, möjlighet att genomföra kontrollen.

Vidare innehåller bestämmelsen föreskrifter om den kontrollerades medverkan vid varukontrollen.

I paragrafens *första stycke* anges att vid varukontroll enligt detta kapitel skall den som anmanats att stanna ge den som verkställer kontrollen tillfälle att genomföra undersökningen. Personen skall vidare utan kostnad tillhandahålla de varuprov som behövs.

I *andra stycket* anges, att den som anmanats att stanna för en varukontroll skall svara för transporten av varan samt för uppackning och återinpackning. Den, som åsidosätter dessa skyldigheter, skall enligt beslut av Tullverket ersätta staten för dess kostnader för åtgärderna i fråga. Vad som sägs i 5 kap. 23 § tullagen skall gälla även sådan ersättning. Tullverket får besluta om befrielse helt eller delvis från ersättningskyldigheten.

Av *tredje stycket* framgår, att vid kontrollbesök avseende utförelse av krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden och kulturföremål är den som kontrolleras skyldig att tillhandahålla sådana handlingar, som får granskas enligt 5 §. I 5 § anges, att bestämmelsen i 6 kap. 34 § tullagen om undantagande av vissa handlingar från granskning skall tillämpas.

12 §

Paragrafen innehåller föreskrifter om tulltjänstemäns befogenhet att rapportera till Polisen och även i vissa fall hålla kvar en person och ett transportmedel, i avvaktan på att Polisen skall komma till platsen.

I paragrafens *första stycke* anges, att om det i samband med en varukontroll påträffas föremål, som inte omfattas av denna lag men som medför att det finns anledning att anta personen som kontrolleras gjort sig skyldig till brott som hör under allmänt åtal, på vilket fängelse kan följa, skall den som utför varukontrollen rapportera detta till Polisen. När tjänstemannen rapporterat till Polisen enligt ovan, kan Tullverket fatta beslut om att hålla kvar personen och transportmedlet, till dess Polisen kommer till platsen.

Avsikten med bestämmelsen är att öka samarbetet mellan Polisen och Tullverket samt att dra nytta av de iakttagelser, som tjänstemän gör vid varukontroller. Befogenheten att rapportera till Polisen kan komma till användning t.ex. i en situation, när en personbil stannas vid en selektiv kontroll av om narkotika finns i fordonet. Om det då vid genomgången av fordonet konstateras, att detta är

lastat med föremål som kan antas var stulna, får en tjänsteman omgående rapportera detta till Polisen. För det fall att Polisen svarar att de kommer till kontrollstationen för att titta på fordonet och lasten, får Tullverket fatta beslut om att hålla kvar personen och fordonet fram till det att Polisen kommer till platsen. Varukontrollen är avslutad i och med att Tullverket fattar beslut om att hålla kvar personen och transportmedlet.

I *andra stycket* anges, att om det i samband med varukontroll i övrigt påträffas föremål eller omständighet framkommer som kan vara av betydelse för Polisens brottsbekämpande verksamhet, skall detta rapporteras till Polisen.

Se vidare avsnitt 9.5.

3 kap. Kontroll av försändelser

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om befogenheten att undersöka vissa angivna försändelser, vilka omfattas av den begränsning av kontrollmöjligheten som skall gälla för försändelser vilka kan antas innehålla förtroliga meddelanden.

I *första stycket* anges, att en tulltjänsteman får undersöka dels brev, dels andra försändelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden, för att förhindra att varor förs in i landet i strid med införselrestriktioner. En sådan försändelse, som befinner sig hos Tullverket, på utväxlingskontoret eller hos ett kurirföretag, får öppnas, om det finns anledning att anta att den innehåller en vara som omfattas av lagen och varan kan tas i beslag enligt smuglingslagen.

Av *andra stycket* framgår, att kontroller av försändelser skall företas skyndsamt.

Bestämmelsen motsvar i stort innehållet i 8 § i den nu gällande inregränslagen. Nytt är emellertid, att bestämmelsen omfattar även försändelser som finns hos kurirföretag. För att ”anledning att anta”, som är den lägsta misstankegraden i svensk rätt, skall anses uppfyllt räcker det t.ex., att en narkotikasökhund markerat försändelsen.

Bestämmelsen innehåller således regler för den inskränkta kontroll, som motiveras av det grundlagsfästa skyddet för korrespondens. Se vidare avsnitt 12.2. Övriga försändelser, dvs. de som inte är

brev och inte heller sannolikt innehåller förtroliga meddelanden, får kontrolleras med stöd av de vanliga bestämmelserna om kontroll av varor.

2 §

I paragrafen anges, att beslut om öppnande av försändelser får fattas endast av tjänsteman som förordnats särskilt för uppgiften av chefen för Tullverket. Om en försändelse innehåller ett förtroligt meddelande, skall detta omedelbart tillslutas och skickas vidare till mottagaren.

Innehållet i paragrafen motsvarar 9 § inregränslagen.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som skall gälla vid öppnande och undersökning av en försändelse.

Av *första stycket* framgår, att en försändelse som öppnas med stöd av 1 § inte får undersökas närmare än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen.

I *andra stycket* anges, att protokoll skall föras över undersökningen. Av protokollet skall ändamålet med undersökningen, samt vad som framkommit vid denna, framgå.

Tredje stycket anger, att om en försändelse öppnats skall adressaten, och om det är möjligt, avsändaren underrättas så snart som möjligt, om inte särskild skäl talar emot det.

Innehållet i paragrafen motsvarar 10 § inregränslagen. Första stycket i bestämmelsen ger uttryck för proportionalitetsprincipen. 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 rättegångsbalkens regler om beslag (jfr. 27 kap. 13 §).

I tredje stycket regleras den enskildes rätt att få kännedom om att ett öppnande skett. För det fall, att undersökningen av försändelsen leder fram till en misstanke om brott bör det emellertid, för att brottsutredningen skall kunna genomföras effektivt, finnas möjlighet att underlåta att sända ut underrättelse. Förebild för bestämmelsen är 27 kap. 11 § rättegångsbalken.

4 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse, som ger Tullverket befogenhet att besluta om s.k. postspärr.

I *första stycket* anges, att en chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta, att en postförsändelse som väntas till ett visst brevbärarkontor och som kommer från ett annat EU-land skall hållas kvar av postbefordringsföretaget när den kommer till brevbärarkontoret, om det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen, och det är nödvändigt för att ett beslag skall kunna ske.

Av *andra stycket* framgår, att ett beslut om kvarhållande skall meddelas att gälla viss angiven, kortare tid. Beslutet är omedelbart verkställbart, men skall snarast prövas av chefen för Tullverket eller av verkets chefsjurist.

Tredje stycket anger, att postbefordringsföretaget är skyldigt att på begäran av Tullverket till verket överlämna en försändelse som kvarhållits enligt första stycket.

Den föreslagna bestämmelsen motsvaras av 11 § inregränslagen. Den enda skillnaden består i att ordet postkontor i inregränslagen har bytts mot brevbärarkontor i förslaget. Anledningen till förändringen är, att den funktion som postkontoren hade i detta avseende i dag, på grund av förändringar inom Posten, finns hos brevbärarkontoren.

Se vidare avsnitt 12.3.

4 kap. Befordringsföretags och företags skyldigheter och ansvar

1 §

Paragrafen innehåller en skyldighet för befordringsföretag att anmäla till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Vidare föreskrivs, att befordringsföretaget på begäran av Tullverket är skyldigt att lämna över en sådan försändelse till verket.

En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i dag i 12 § andra stycket inregränslagen.

2 §

Paragrafen innehåller en skyldighet för befordringsföretag att på begäran av Tullverket överlämna en viss försändelse till verket. Bestämmelsen är ny.

I paragrafens *första stycket* anges, att Tullverket får begära att en försändelse skall överlämnas till Tullverket om det finns anledning att anta, att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen och det är nödvändigt för att beslag skall kunna ske. En sådan begäran skall meddelas att gälla viss angiven, kortare tid. Begäran får verkställas omedelbart men skall snarast prövas av chefen för Tullverket eller verkets chefsjurist.

Av *andra stycket* framgår, att ett befordringsföretag på Tullverkets begäran skall överlämna en sådan försändelse till Tullverket.

Avsikten med bestämmelsen är att underlätta för Tullverket att få tag på en försändelse, om vilken Tullverket genom t.ex. tips, fått vederhäftig information att den innehåller narkotika. En begäran enligt denna bestämmelse kan lämnas till t.ex. ett kurirföretag. Se vidare avsnitt 12.4.1.

3 §

I paragrafen anges, att transportföretag, som befordrar resande från ett annat EU-land, utan kostnad för staten skall ställa de lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande som, enligt vad Tullverket bedömer, behövs för undersökning av resgoods och fordon som resande för med sig, för förhör och kroppsvisitation av resande samt för personal från myndigheten som utför varukontrollen under uppehåll i tjänstgöringen.

Motsvarande bestämmelse finns i dag i 14 § inregränslagen. Bestämmelsen föreskriver en 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 fartygs- och flygtrafiken. Se vidare avsnitt 12.4.2.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser angående företags skyldighet att lämna viss information till Tullverket.

I *första stycket* anges, att transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige, på begäran av Tullverket skyndsamt skall 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. Detta stycke motsvaras av 15 § första stycket inregränslagen (se vidare prop. 1995/96:166 s. 98).

Av *andra stycket* framgår att företag som mot betalning tillhandahåller rätt att färdas över bron mellan Sverige och Danmark på begäran av Tullverket skyndsamt skall lämna sådana uppgifter om fordon, företag och personer som företaget har tillgång till. Denna del av bestämmelsen är ny. Avsikten är, att införa en motsvarande skyldighet som gäller för transportföretag enligt första stycket för broföretaget. Regleringen innefattar inte några ålägganden för broföretaget att införa nya rutiner eller föra register över dem som innehar s.k. brobizz. Endast i den utsträckning företaget har uppgifter av det slag som anges i bestämmelsen skall dessa lämnas ut. Med tillgängliga avses här även uppgifter, som fysiskt lagras någon annanstans, t.ex. i databaser men som är tillgängliga med tekniskt hjälpmedel hos företaget. Se vidare avsnitt 12.4.3.

Tredje stycket anger, att kurirföretag på begäran skall ge Tullverket tillgång till de uppgifter som företaget har angående försändelser som företaget befordrar. Även denna del av bestämmelsen är ny. Avsikten är att kurirföretagen skall visa upp de avtal som företagen har med sina kunder angående leveranser av försändelser. Detta för att underlätta för Tullverket att selektera objekten för kontroller.

I *fjärde stycket* anges att Tullverket får begära in uppgifter enligt vad som sagts ovan endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Uppgifter får således inte begäras in för att tillgodose något annat informationsbehov i Tullverket än det informationsbehov, som finns i den brottsbekämpande verksamheten.

5 §

Paragrafen innehåller föreskrifter om hur de uppgifter som företag enligt det föregående är skyldiga att lämna till Tullverket skall göras tillgängliga för Tullverket och om vad som gäller beträffande hanteringen av nämnda uppgifter. Bestämmelsen motsvaras av 16 § första och andra styckena inregränslagen (se prop. 1995/95:166 s. 99).

I *första stycket* anges, att företag får lämna uppgifter enligt 4 § på så sätt att de görs läsbara för Tullverket genom terminalåtkomst.

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

6 §

I paragrafen anges, att uppgifter om enskilda personer som lämnats på annat sätt än genom terminalåtkomst, omedelbart skall förstöras, om de visar sig sakna betydelse för utredning och lagföring av brott. Bestämmelsen motsvaras av 16 § tredje stycket inregränslagen.

5 kap. Omhändertagande och förverkande av varor

1 §

Paragrafen anger, i vilka fall Tullverket får omhänderta en vara.

I *första stycket* anges, att Tullverket får ta hand om en vara om det behövs för att genomföra en kontroll enligt lagen om kontroll av varor vid inre gräns. Tullverket får även ta hand om en vara på den grunden, att varan inte får föras in till eller ut från landet till följd av att varan omfattas av införsel- eller utförselbud, eller att ett villkor för in- eller utförseln inte är uppfyllt, eller att varan förs in eller ut med stöd av ett tillstånd, som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift. Varan får därvid läggas upp på tillfälligt lager. De kostnader som Tullverket haft för varans uppläggning och förvaring, skall ersättas av den som för in eller för ut varan.

Av *andra stycket* framgår, att Tullverket kan besluta att varan inte får tas ut från lagret förrän kostnaderna ersatts eller säkerhet ställts för den.

Tredje stycket anger, att Tullverket får besluta om befrielse helt eller delvis från ersättningsskyldigheten, om det finns särskilda skäl.

Bestämmelsen motsvarar i stort 17 § inregränslagen (se prop. 1995/96:166 s. 100 och prop. 1998/99:79 s. 86). Se vidare avsnitt 13.1.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser angående vilka åtgärder som skall vidtas för det fall att varor tagits om hand.

I *första stycket* anges, att beträffande varor som avses i 2 kap. 1 § 5, dvs. varor som skall beskattas enligt lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror, finns bestämmelser om vad som skall gälla för omhändertagna varor i den nämnda lagen. Beträffande varor, som avses i 2 kap. 1 § 8, reptiler för kommersiella ändamål, och 9, djur eller produkter av djur om det finns anledning att misstänka att de villkor som gäller för införseln eller utförseln inte är uppfyllda, samt i 6 §, hundar, katter och illrar, finns bestämmelser om åtgärder vid vägrad införsel i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.

Av *andra stycket* framgår att övriga varor som omfattas av lagen och som omhändertagits enligt 1 §, inte får lämnas ut om en sådan vara enligt lag eller annan författning inte får föras in i eller ut ur landet, eller ett särskilt föreskrivet villkor för att varan skall få föras in i eller ut ur landet inte är uppfyllt.

Av *tredje stycket* framgår, att om ett särskilt föreskrivet villkor för att varan skall få föras in i eller ut ur landet inte är uppfyllt skall den som för in eller för ut varan eller varans ägare, ges möjlighet att uppfylla förutsättningarna eller, vid införsel, återutföra varan.

Bestämmelsen motsvaras i stort av 17 a § inregränslagen (se prop. 1998/99:79 s. 99).

3 §

I paragrafen regleras, när ett beslut om att vägra lämna ut en vara som omhändertagits för kontroll skall upphävas.

I paragrafens *första stycke* anges, att ett beslut enligt 2 § om att en vara inte får lämnas ut skall upphävas, om det inte längre finns grund för ett sådant beslut, ett beslut om beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken eller enligt smugglingslagen meddelats beträffande varan, varan förklaras förverkad enligt 4 §, eller det är oskäligt att inte lämna ut varan.

Av *andra stycket* framgår, att den som gör anspråk på en vara som har varit omhändertagen svarar för att varan hämtas.

Bestämmelsen motsvaras av 17 b § inregränslagen (se prop. 1998/99:79 s. 99 f).

4 §

I paragrafen anges, i vilka fall en omhändertagen vara får förverkas och att det är Tullverket som får besluta om att ett sådant förverkande skall ske.

I *första stycket* anges, att Tullverket får besluta att en vara, som avses i 2 kap. 1 § 1–4 och 6–7 och som omhändertagits enligt 1 §, skall förklaras förverkad om ett beslut enligt 2 § att en sådan vara inte får lämnas ut har vunnit laga kraft och ägaren eller den som för in eller för ut varan inte har uppfyllt förutsättningarna för in- eller utförseln eller, vid införsel, inte har återutfört varan inom en månad från den dag då beslutet vann laga kraft.

Av *andra stycket* framgår, att Tullverket även får besluta att en vara som avses i första stycket förverkas om ett tidigare beslut om omhändertagande har upphävts enligt 3 § och ägaren inte gjort anspråk på varan inom tre månader från den dag då beslutet om att varan inte får lämnas ut upphävdes, eller ägaren, om han gjort sådant anspråk, inte har hämtat ut varan inom tre månader från den dag då anspråket framställdes.

Tredje stycket anger, att om det finns särskilda skäl får Tullverket medge en förlängning av de tidsfrister som anges i första och andra styckena.

Bestämmelsen motsvaras av 17 c § inregränslagen (se prop. 1998/99:79 s. 100).

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om försäljning och förstöring av varor, som förverkats enligt denna lag.

I paragrafens *första stycke* anges, att när ett beslut om förverkande enligt denna lag har vunnit laga kraft, skall egendomen säljas genom Tullverkets försorg eller i den ordning som i allmänhet gäller för försäljning av förverkad lös egendom. Egendomen får i stället förstöras, om den inte kan säljas, om den kan befaras komma till brottslig användning, eller den annars är olämplig för försäljning.

Av *andra stycket* framgår, att vad som anges i första stycket endast gäller om inget annat är föreskrivet i lag eller annan författning.

Bestämmelsen motsvaras av 17 d § inregränslagen (se prop. 1998/99:79 s. 100 f och 2002/03:10 s. 91 ff.).

6 kap. Straff och vite samt bestämmelser om överklagande

1 §

Paragrafen innehåller straffbestämmelser för överträdelse av vissa föreskrifter i lagen. Bestämmelsen motsvaras av 19 § inregränslagen.

I *första stycket* anges, att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheten att stanna på anmaning enligt 1 kap. 5 §, eller lämna uppgifter och visa upp handlingar enligt 2 kap. 3 § skall dömas till böter.

Av *andra stycket* framgår, att i ringa fall inte döms till ansvar.

2 §

Av bestämmelsen framgår, att ansvar enligt 1 § inte inträder om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i smugglingslagen.

3 §

Bestämmelsen innehåller en upplysning om att särskilda bestämmelser om förundersökning, tvångsmedel, åtal m.m. vid brott som rör införsel eller utförsel av varor finns i smugglingslagen.

4 §

Av bestämmelsen framgår, att Tullverket får förelägga vite i de fall ett företag inte fullgör sina skyldigheter enligt 4 kap. 2–4 eller någon inte fullgör sin skyldighet enligt 2 kap. 11 §.

5 §

Bestämmelsen innehåller regler för överklagande och anger, att beslut enligt 2 kap. 11, 4 kap. 2–4 samt 5 kap. får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten. I bestämmelsen anges, att övriga beslut enligt lagen inte får överklagas.

16.2 Förslag till lag om ändring i tullagen (2000:1281)

6 kap.

10 a §

Paragrafen innehåller en bestämmelse, som ger regeringen befogenhet att besluta om tillfälligt förstärkt kontroll vid gräns mot tredje land. Bestämmelsen motsvarar den, som föreslås i 2 kap. 7 § lagen om kontroll av varor vid inre gräns. Utredningen anser, att det är lika motiverat att föra in denna bestämmelse vad gäller varukontrollen vid yttre gräns som vid varukontroll vid inre gräns. På samma sätt, som gäller vid inre gräns kan även vid yttre gräns tänkas uppkomma situationer, när t.ex. en smittsam sjukdom kan utgöra ett allvarligt hot mot människors och djurs liv och hälsa, och det därför kan föreligga fog för att besluta om mer långtgående eller mer omfattande varukontroller.

Även här bör som huvudregel regeringen fatta ett sådant beslut. Om fara i dröjsmål skulle föreligga, får Tullverkets chef emellertid fatta beslut om tillfälligt förstärkt kontroll. Nämnda beslut skall

omedelbart underställas regeringens prövning av om beslutet skall bestå.

Se vidare avsnitt 11.5.

10 b §

Paragrafen anger, vad ett beslut om tillfälligt förstärkt kontroll skall innehålla. Bestämmelsen motsvarar 2 kap. 8 § i den föreslagna lagen om kontroll av varor vid inre gräns. I den föreslagna paragrafen anges, att beslut om tillfälligt förstärkt kontroll skall ange på vilka grunder en person får anmanas att stanna, på vilken grund en varuundersökning enligt 6 kap. 10 § andra stycket får göras och om vilka åtgärder som skall vidtas med de varor som kontrollen avser.

Se vidare avsnitt 11.5.

10 c §

Paragrafen innehåller en bestämmelse, vilken ger tulltjänstemän befogenhet att rapportera vissa förhållanden till Polisen samt även i vissa situationer hålla kvar en person och ett transportmedel. Förslaget motsvarar bestämmelsen i 2 kap. 12 i förslaget till lag om kontroll av varor vid inre gräns. Se även kommentaren till nämnda paragraf samt avsnitt 9.5.

I *första stycket* anges, att om det i samband med en varukontroll påträffas föremål som medför att det finns anledning att anta att personen som kontrolleras gjort sig skyldig till brott mot vilket Tullverket inte har befogenhet att ingripa, som hör under allmänt åtal och på vilket fängelse kan följa, får den som utför varukontrollen rapportera detta till Polisen. När en sådan rapport gjorts, kan Tullverket fatta beslut om att hålla kvar personen och transportmedlet till dess Polisen kommer till platsen.

I *andra stycket* anges, att, om det i samband med varukontroll i övrigt påträffas föremål eller omständighet framkommer som kan vara av betydelse för Polisens brottsbekämpande arbete, får detta rapporteras till Polisen.

11 §

Utredningen föreslår, att tullagens bestämmelse om kontroll av postförsändelser m.m. ändras till att få i stort samma innebörd som den bestämmelse som föreslagits i den nya lagen (3 kap. 1 §). Detta innebär, att bestämmelsen endast kommer att omfatta brev, dvs. försändelser i kuvert vilkas totalvikt inte överstiger ett kilo samt försändelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden. Denna begränsning av kontrollmöjligheten skall även enligt bestämmelsen omfatta sådana försändelser som nämnts ovan, vilka befordras med ett kurirföretag. En sådan försändelse får öppnas, om den finns hos Tullverket, på ett utväxlingskontor eller hos ett kurirföretag, och det finns anledning att anta att den innehåller en vara för vilken deklarations- eller uppgiftsskyldigheten inte fullgjorts. Beslut om att öppna brev och andra försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden får fattas endast av en tjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket. Om försändelsen innehåller ett förtroligt meddelande, skall detta omedelbart avslutas och skickas vidare till mottagaren.

Övriga försändelser, dvs. de som ingår i definitionen av brev och heller inte sannolikt innehåller förtroliga meddelanden, får kontrolleras enligt de vanliga bestämmelserna om varukontroll.

12 §

I bestämmelsen anges, vad som gäller för det fall att en försändelse öppnas med stöd av 11 §. Den ändring, som utredningen föreslår, består i att ordet postförsändelse bytas ut mot försändelse. Detta då bestämmelsen i 11 § även omfattar försändelser, som sänts via kurirföretag.

13 §

Paragrafen innehåller tullagens bestämmelse om postspärr. Den ändring, som utredningens förslag innebär, är att ordet postkontor byts ut mot brevbararkontor. Postens organisation har ändrats så, att några postkontor inte längre finns. I stället benämns denna funktion brevbararkontor.

21 a §

Utredningen föreslår, att en ny bestämmelse, som motsvarar 4 kap. 2 § i förslaget till lag om kontroll av varor vid inre gräns, förs in i tullagen. Bestämmelsen innebär en befogenhet för Tullverket att begära, att en viss försändelse som finns hos ett befodringsföretag överlämnas till verket samt en skyldighet för befodringsföretaget att lämna ut försändelsen.

Bestämmelsen ger i *första stycket* Tullverket befogenhet att begära, att en försändelse överlämnas till Tullverket om det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika, som kan tas i beslag, och det är nödvändigt för att ett beslag skall kunna ske. En sådan begäran skall meddelas att gälla viss angiven, kortare tid. Begäran får verkställas omedelbart men skall snarast prövas av chefen för Tullverket eller verkets chefsjurist.

I *andra stycket* anges att ett befodringsföretag på Tullverkets begäran skall överlämna en sådan försändelse till Tullverket.

Se vidare avsnitt 12.4.1.

23 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om transportföretags skyldigheter att lämna uppgifter, angående bl.a. ankommande och avgående transporter.

Enligt förslaget skall paragrafen kompletteras med ett *andra stycke*, som anger att kurirföretag som befodrar brev eller andra försändelser som sannolikt innehåller ett förtroligt meddelande, skall vara skyldiga att ge Tullverket tillgång till de uppgifter som företaget har angående de försändelser företaget befodrar. Denna ändring motsvarar vad som föreslagits i 4 kap. 4 § tredje stycket i förslaget till lag om kontroll av varor vid inre gräns.

Av *tredje stycket* skall framgå, att uppgifter enligt första och andra styckena får begäras endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Detta innebär, att bestämmelsen inte kan användas för att tillgodose något annat informationsbehov inom Tullverket.

24 §

Bestämmelsen anger bl.a., att uppgifter som begärs enligt 23 § kan göras tillgängliga för Tullverket genom terminalåtkomst. Utredningen föreslår, att bestämmelsen ändras på så sätt att ordet transportföretag i första stycket byts ut mot befodringsföretag. Enligt förslaget skall bestämmelsen även avse kurirföretag, vilka omfattas av begreppet befodringsföretag.

16.3 Förslag till ändring i lag (1998:506) om punkt-skattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter

3 kap.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser, vilka ger Tullverket befogenhet att undersöka och i vissa fall öppna postförsändelser för att kontrollera om de innehåller alkohol- eller tobaksvaror. Paragrafen innehåller i tredje stycket även bestämmelser, angående Tullverkets befogenhet att ta om hand varor som mottagaren saknar rätt att föra in i landet.

Utredningen föreslår, att bestämmelsen ändras på så sätt att den även skall omfatta försändelser, såsom paket och brev, som finns hos ett kurirföretag. Enligt förslaget skall därför ordet postförsändelser i *första stycket* bytas ut mot försändelser. I *andra stycket* skall anges, att försändelser får öppnas också om de finns hos ett kurirföretag. I *tredje stycket* skall ordet postförsändelse bytas ut mot försändelse.

Förslaget innebär, att punktskattekontroller i fortsättningen skall kunna göras även hos kurirföretag. Mot bakgrund av bl.a. internethandeln med alkohol förefaller en sådan kontrollmöjlighet vara högst befogad.

2 §

I bestämmelsen anges, vad som skall gälla beträffande beslut om att öppna brev och andra sådana försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden.

Utredningen föreslår, att bestämmelsen ändras så att den omfattar samma typer av försändelser, som omfattas av förslaget till lag om kontroll av varor vid inre gräns och förslaget till lag om ändring av tullagen. Enligt förslaget skall således beslut om att öppna, dels försändelser i kuvert vars vikt inte överstiger ett kilo, dels andra försändelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden, endast få fattas av tjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om protokoll, som skall föras över undersökning som görs i samband med att en försändelse öppnas enligt 1 §, och vad som skall framgå av protokollet.

Utredningen föreslår här, att ordet postförsändelse byts ut mot försändelse i och med att förslaget även omfattar försändelser som sänds via kurirföretag.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en vara får tas om hand. Utredningen föreslår, att ordet postförsändelse även här byts ut mot försändelse, då förslaget även omfattar försändelser som sänds via kurirföretag.

16.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

3 §

Bestämmelsen anger, när någon skall dömas för smuggling. I *första* och *andra styckena* anges, när smugglingsbrott begåtts i samband med att någon underlåter att anmäla en vara till tullbehandling eller i samband med tullbehandlingen lämnar oriktig uppgifter eller un-

derlåter att lämna föreskriven uppgift och därigenom ger upphov till fara för att införseln fullföljs i strid med förbudet eller villkoret. I *tredje stycket* räknas i fem punkter upp övriga fall, när en person skall dömas för smuggling. Bestämmelserna i tredje stycket är inte kopplade till anmälningssplikten. Paragrafens *fjärde stycke* innehåller kopplingen till inregränslagen och anger enligt nu gällande lydelse följande. I de fall bestämmelserna om tullbehandling inte är tillämpliga vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land, gäller vad som anges i första och andra styckena angående tullbehandling i stället förfaranden enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid gräns mot annat land inom Europeiska unionen.

Enligt utredningens förslag skall anmälningsskyldigheten tas bort. Detta innebär, att den koppling som i dag finns till smugglingslagen försvinner. Fjärde stycket skall därför utgå. Utredningen föreslår i stället, att en ny bestämmelse införs i 3 § tredje stycket, som en ny punkt, av vilken följande framgår. För smuggling skall dömas också den som uppsåtligen i annat fall, än vad som angetts i 1–5, för in en vara från ett annat land inom Europeiska unionen i strid med ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel. Förslaget innebär, att överträdelser av införsel- och utförselrestriktioner i fortsättningen kan straffas enligt 3 § tredje stycket smugglingslagen, i stället för som tidigare 3 § första eller andra stycket. Se vidare avsnitt 10.4.

Enligt förslaget skall ett nytt stycke, som hänvisar till lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, läggas till paragrafen. Av texten skall, framgå att angående åtgärder som får vidtas vid införsel av en vara som enligt särskild författning inte får föras in i landet eller för vilken särskilt föreskrivet införselvillkor inte är uppfyllt finns bestämmelser i den ovan nämnda lagen. Se vidare avsnitt 10.5.

7 §

Paragrafen innehåller straffbestämmelser för oaktsamhetsbrotten olovlig införsel och olovlig utförsel. I *tredje stycket* anges i dag, att i de fall bestämmelserna om tullbehandling inte är tillämpliga vid utförsel till ett annat EU-land gäller, vad som anges i andra stycket 1. angående tullbehandling i stället förfaranden – dvs. anmälningssplikten – enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid

Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Av 1 framgår, att för olovlig utförsel döms också den som av grov oaktsamhet i samband med utförsel från landet av en vara underlåter att anmäla varan till tullbehandling eller underlåter att lämna föreskriven uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att sådant förbud eller villkor som avses i 3 § tredje stycket 1, eller den bestämmelsen tillsammans med 6 § överträds.

Utredningen föreslår att tredje stycket av bestämmelsen tas bort, eftersom anmälningsplikten enligt inregränslagen utgår. Oaktsamhetsbrotten kommer även fortsättningsvis att vara straffbelagda även vad gäller varuförflyttningar över inre gräns. Detta framgår av paragrafens första stycke, som innehåller en koppling till 3 §.

19 §

Paragrafen innehåller bestämmelser angående förundersökning. Av *första stycket* framgår bl.a., att Tullverket får fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken angående brott enligt smugglingslagen eller andra brott, som avses i 1 § andra stycket smugglingslagen. Enligt utredningens förslaget skall första stycket kompletteras med en bestämmelse, som gör det möjligt för Tullverket att anlita biträde av Kustbevakningen. Vidare ger förslaget Tullverket befogenhet att uppdra åt tjänsteman vid Kustbevakningen att vidta viss åtgärd, som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Av *tredje stycket* framgår, att när en förundersökning leds av en åklagare får åklagaren anlita biträde av Tullverket, samt att åklagaren får uppdra åt tjänsteman vid verket att vidta viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. Utredningen föreslår, att bestämmelsen ändras, så att åklagaren även ges möjlighet att anlita biträde av Kustbevakningen och att uppdra åt dess tjänstemän att vidta viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Per Kjellsson

En av grundstenarna i den Europeiska unionen är den inre marknaden med fria rörligheten mellan medlemsstaterna för bl.a. varor. Det innebär att varor som huvudregel skall kunna föras över gränserna mellan medlemsstaterna (inre gräns) utan att enbart därför bli föremål för kontroller eller andra formaliteter. Det skall i princip inte vara någon skillnad mellan att föra en vara mellan två punkter i en medlemsstat eller mellan två medlemsstater.

Detta kommer i Romfördraget enligt dess lydelse enligt Amsterdamfördraget till uttryck artikel 28 (i Romfördragets ursprungliga lydelse, artikel 30) avseende införsel till en medlemsstat från en annan medlemsstat och i artikel 29 (ursprungligen, artikel 34) avseende utförsel från en medlemsstat till en annan.

I artikel 30 (ursprungligen artikel 36) ges ett undantag.

Bestämmelserna i artiklarna 28 och 29 skall inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn 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. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Sverige har allt sedan landet blev medlem i EU haft särskilda bestämmelser om kontroller vid inre gräns under åberopande bl.a. av artikel 30. När den lagstiftning som reglerar dessa frågor nu skall ses över är den grundläggande frågan, vilket utrymme för kontroller vid inre gräns som artikel 30 ger. Det finns inte ett självklart och entydigt svar på den frågan i dag. Det finns ett utrymme för att göra olika tolkningar.

I artikel 28 och 29 talas om kvantitativa restriktioner vid import respektive export samt åtgärder med motsvarande verkan. Detta leder tankarna till införsel och utförsel i samband med handel. Avslutningen i artikel 36 förstärker det intrycket. De kontroller som utförs med stöd av bestämmelserna om befogenheter vid inre gräns har naturligtvis inte till syfte att hindra den legala handeln. Det är den illegala trafiken som man vill stoppa. Den illegala trafiken gömmer sig dock i den legala vilket innebär att kontrollåtgärder även kommer att påverka de legala varuflödena och resandeströmmarna.

Bestämmelserna talar enbart om restriktioner och bestämmelser med motsvarande verkan. I bestämmelserna nämns inte kontroller som sådana. Ett sätt att närma sig innebörden i artikel 36 är att utgå från uppräknningen i artikeln för att avgöra vilka områden som överhuvudtaget kan bli föremål för en restriktion eller ett förbud. Ett andra steg blir då att utifrån behov och proportionalitet avgöra vilka åtgärder, såsom en gränskontroll eller annan gränsformalitet, som kan vara godtagbara. Att en restriktion grundar sig på ett syfte som anges i artikel 30 är första steget. Nästa steg är att se om ett tillräckligt gott skydd kan uppnås på annat sätt än genom en gränsformalitet. Om så inte är fallet måste även avvägas om nyttan och behovet står i proportion till intrånget i det enskilda fallet och i den grundläggande principen om fri rörlighet.

Detta är i princip hur utredningen har tittat på olika områden som skulle kunna vara aktuella för kontroller vid inre gräns. Utredningen har dock enligt min mening inte alltid gått tillräckligt djupt i denna granskning. För att göra en tillräckligt djup analys skulle mer tid behövas.

Enligt min uppfattning kan man inte heller stanna vid att titta på varje enskild fråga för sig. Man måste även titta på helheten och därvid kan en enskild fråga, som sedd för sig kan framstå som fullt motiverad, få ses i ett annat ljus.

En annan utgångspunkt som jag finner naturlig mot det åtagande som medlemskapet innebär är att strävan hela tiden måste vara att ha ambitionen att minska antalet åtgärder som innebär inskränkningar i den fria rörligheten. Sverige har nu varit medlem i EU i tio år. Den tendens som synes finnas är att det hela tiden kommer önskemål om att på olika sätt utvidga möjligheterna till kontroller vid inre gräns.

En sak som gör det svårt att få ett grepp om vad dagens lagstiftning innebär i fråga om området för kontroller vid inre gräns är att

man måste gå två steg för att komma fram till vilka restriktioner som omfattas av kontrollen. Inregränslagen anger bara avseende vilka varugrupper införsel- och utförselrestriktioner får kontrolleras. Man måste gå vidare till annan författning för att se vilka restriktioner som faktiskt finns. Det innebär att det inte enbart utifrån inregränslagen går att bedöma om de svenska bestämmelserna står i överensstämmelse med gemenskapsrätten. I vilken mån de svenska bestämmelserna står i överensstämmelse med gemenskapsrätten kan därigenom också förändras utan att inregränslagen ändras.

Varugrupperna innebär en begränsning av vilka införsel- eller utförselrestriktioner som kan beslutas i annan författning och därigenom få effekten att en gränskontroll för det syftet kan utföras. Varugrupperna innebär däremot inte en garanti för att alla restriktioner som avser en i inregränslagen uppräknad varugrupp står i överensstämmelse med gemenskapsrätten.

Jag delar utredningens uppfattning att dagens metod har fördelar som gör att det bör behållas men får samtidigt konstatera att det ibland kan göra att det är svårt att se om det är det berättigade i varugruppen som sådan eller i enskilda restriktioner som man i ett enskilt fall har att överväga.

Narkotika har en särställning i fråga om kontroller vid inre gräns. Det torde råda en överväldigande enighet om att restriktioner avseende införsel eller utförsel av narkotika är ett sådant syfte som omfattas av artikel 30. Den allmänna acceptansen för att sådana kontroller genomförs torde vara mycket stor och innefatta tämligen genomgripande intrång. Att det är befogat med sådana kontroller styrks även av de stora mängder av narkotika som faktiskt tas i samband med kontroller vid inre gräns.

Befogenheter för kontroller vid inre gräns på de grunder som gäller i dag i syfte att stoppa införsel eller utförsel av narkotika måste ses som godtagbart.

Sverige har ett åtagande kopplat till undantaget avseende snus. Åtagandet innebär att Sverige skall förhindra att snus förs från Sverige till sådana medlemsländer där snus inte är tillåtet. Möjligheter till en effektiv kontroll vid inre gräns är närmast en förutsättning för att kunna leva upp till det åtagandet.

Beträffande tobak finns dels en åldersgräns vid införsel dels i förhållande till vissa medlemsstater en beskattning av viss privatinförsel.

Sammantaget finns det tillräckliga skäl att låta kontrollbefogenheterna vid inre gräns även omfatta tobaksvaror. Det är dock också naturligt att behandla kontroller avseende andra droger.

Till den del dessa kontroller skulle avse beskattning av privatinförsel finns det en administrativ kontroll i botten. I övriga fall är kontrollerna i allt väsentligt avsedda att upptäcka brott.

Beträffande hundar, katter och illrar, finns bestämmelser om att djurpass skall medföras när sådana djur förs mellan medlemsstater. Det är rimligt att en kontroll får göras av att det finns ett djurpass för sådana djur, i fall där djuret kan observeras bli medfört vid inresa eller utresa över inre gräns. Förutsättningarna för en kontroll av djurpass skiljer sig något från förutsättningarna för kontroll på selektiv grund avseende narkotika, alkohol eller tobaksvaror. Dessa kontroller bör därför regleras var för sig, såsom utredningen också föreslår avseende kontroll av djurpass.

Kontrollen av djurpass utgör en form av kompensatorisk åtgärd. Om det inte redan finns kontroller även på annan plats bör det övervägas om inte sådan kontroll bör införas.

I dagens lista över varugrupper finns en punkt som behandlar djur och djurprodukter. I punkten utvecklas att det dels rör sig om kontroller utifrån att djuret eller djurprodukten kan misstänkas vara smittat med sjukdom eller på annat sätt hälsofarligt, del utifrån misstanke att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda.

Jag är osäker på om det här avses egentliga införselrestriktioner eller om det är frågan om dokument som utgör kompensatoriska åtgärder (eller om det är båda delarna).

Om det är frågan om egentliga restriktioner som skall kontrolleras vid inre gräns kan detta tekniskt lösas genom att helt enkelt skapa varugruppen "djur och djurprodukter". Enligt dagens lydelse skulle kontroller utifrån den varugruppen inte få göras på selektiv grund, utan först vid särskild anledning misstänka. Jag kommer lite längre fram att föreslå en kontrollmöjlighet avseende vissa varugrupper som kräver mer än selektiv grund.

Är det i stället frågan om kompensatoriska åtgärder vore det kanske naturligare att reglera detta på ungefär samma sätt som frågan om möjlighet att stoppa misstänkt smittbärare. I mitt förslag nedan har jag valt att lägga in en paragraf utifrån antagandet att detta är frågan om kompensatoriska åtgärder jämförliga med ledsagardokument vid transport av punktskattebelagda varor. Frågan

behöver dock mer belysning och förslaget till paragraftext är på första utkastsnivå.

Utredningen föreslår att vissa uppräknade arter av djur tas bort från listan över varugrupper avseende vilka kontroller vid inre gräns skall vara möjliga, dock att reptiler skall stå kvar till del dessa är föremål för handel. Utredningen ser inte något alternativ till en kontroll vid inre gräns. Just genom att frågan är begränsad till handel förefaller det för mig rimligt att tro att det faktiskt skulle finnas andra sätt att kontrollera en sådan införsel. Med tanke på de begränsningar som finns i möjligheterna till kontroll av varuflödet över inre gräns är det rent av nödvändigt med andra metoder för kontroll, även om det skulle finnas gränskontroller, om en effektiv kontroll skall kunna uppnås. I brist på klarhet i fråga om behovet lämnar jag reptilerna utanför i mitt förslag. Det kan dock konstateras att om man skulle finna skäl att i enlighet med vad anfört tidigare införa varugruppen ("djur och djurprodukter") så skulle det även omfatta reptiler. En mindre ingripande åtgärd än kontrollbefogenheter skulle kunna vara en anmälningsskyldighet till Jordbruksverket om reptiler i visst antal påträffas vid en kontroll i annat syfte.

Genom att den tidigare anmälningsskyldigheten tas bort blir det svårt att betrakta kontrollerna som administrativa (med vissa undantag såsom beskattning av privatinförsel av tobaksvaror och kontrollen av djurpass). Det blir nu tydligt att kontrollerna avser att upptäcka brott. Några övriga områden där det kan anses som proportionellt med kontroller som är så långtgående att de motsvarar husrannsakan enbart på selektiv grund eller på grunden anledning anta har jag svårt att se. Det bör dock finnas ett utrymme även för kontroller för vissa andra syften men då på en högre misstankegrad.

Lämpliga nivåer kan därvid vara anledning anta för att stanna och ställa frågor samt skälig misstanke för åtgärder motsvarande husrannsakan (en alternativ lägre misstankegrad skulle kunna vara "särskild anledning misstänka" som används i dag avseende djur). Skälig misstanke skulle sätta kontrollerna på en nivå som i huvudsak överensstämmer med kontroller inne i landet. Det finns dock en viktig skillnad. En kontroll vid inre gräns enligt ovan skissad modell kan börja som en narkotikakontroll på selektiv grund som till följd av vad som framkommer under kontrollen övergår i en kontroll för annat ändamål baserat på en under förfarandet uppkommen skälig misstanke. Genom detta kommer utrymmet för

kontroller vid inre gräns likafullt att vara större än för motsvarande kontroller inne i landet.

Den ovan skissade modellen ställer större krav på den som skall utföra en kontroll. Det finns ett tydligare behov av att veta varför man gör en kontroll och vilken grund man i den givna kontrollen står på. Detta ser jag dock som något övervägande positivt.

Ur en annan synvinkel finns en risk för ett missbruk. Den som vill genomföra en kontroll som kräver skäligen misstanke och som inte har tillräckligt underlag för en sådan misstanke kan naturligtvis frestas att inleda med en påhittad narkotikakontroll. Så får det naturligtvis inte gå till. Motsvarande risk har utredningen dock redan fört in genom att föreslå att Tullverket skall anmäla brottsmisstanke som uppkommit vid kontroll och att tulltjänstemannen i vissa fall får hålla kvar en misstänkt tills polis kommer. Naturligtvis finns även här en risk att någon kan göra en påhittad narkotikakontroll när syftet egentligen är att utföra en kontroll avseende ett brott för vilket Tullverket inte har befogenheter att göra kontroller.

Beträffande de varugrupper som finns i dag och som inte behandlats ovan gör jag följande bedömningar.

Sprutor och kanyler har en nära koppling till narkotika. Det är mot den bakgrunden rimligt att dessa grupper också omfattas av möjligheterna till kontroll. Enligt min uppfattning bör de dock ligga i gruppen med ett högre krav på misstanke för att genomföra en kontroll.

Avseende krigsmaterial så har jag svårt att dela uppfattningen att denna varugrupp helt står utanför gemenskapsrätten. Det är en tolkning som går längre än vad jag kan finna skäl för i det underlag jag tagit del av. Det område jag kan se att medlemsstaterna har i princip fri händer inom är åtgärder för att säkra sin säkerhet, vilket innefattar att bygga upp ett väpnat försvar.

Det Sverige har restriktioner avseende krigsmaterial är i fråga om export. Syftet är att försäkra att svenska vapen inte kommer till oacceptabel användning. Ett nog så gott syfte i sig, men inte något som jag kan se ställer frågan utanför gemenskapsrätten, även om det kan finnas en koppling mellan exporten och förutsättningarna för det egna försvaret.

En annan synvinkel är den fara som krigsmaterial kan utgöra för liv och hälsa vilket skulle kunna utgöra en grund för att anse att artikel 30 är tillämplig. Det är tveklöst så att krigsmaterial kan utgöra just en sådan fara om sådana varor kommer i olämpliga hän-

der. Även om det nu endast är export som avses så är det rimligt att anse att syftet med kontrollerna är ett sådant som ryms inom artikel 30.

Emellertid kan behovet av en gränskontroll ifrågasättas. Det handlar om att kontrollera export från svensk försvarsindustri. Det borde rimligtvis finnas tillräckligt goda möjligheter att konstruera ett tillräckligt gott kontrollsystem inne i landet.

Utredningen föreslår en sådan åtgärd i form av kontrollbesök hos företaget. Oavsett vilket ställningstagande som slutligen görs avseende kontroll vid inre gräns så bör frågan om kontrollbesök regleras någon annanstans. Kontrollbesöken är inte en kontroll vid yttre gräns.

Sett för sig lutar jag åt att kontroller vid inre gräns avseende krigsmateriel inte är tillräckligt motiverat såsom restriktionerna är utformade.

Produkter med dubbla användningsområden ligger i vissa avseenden nära krigsmaterial. Utredningen konstaterar att området i huvudsak är harmoniserat men att det finns en mindre del som inte är harmoniserad. Utredningen konstaterar vidare att det i gemenskapsbestämmelserna talas om kontrollmöjligheter. Det är dock oklart om en gränskontroll är det enda eller det effektivaste sättet att utföra sådana kontroller.

Mot bakgrund av att jag uppfattar produkter med dubbla användningsområden som ett mer svårdefinierat område med fler aktörer som skulle kunna bli föremål för kontroll har jag dock valt att låta varugruppen ligga kvar. Vid det valet blir det orimligt att inte även låta krigsmaterial omfattas. Områdena bör ligga i gruppen med ett högre krav på misstanke för att genomföra en kontroll.

Jag anser dock att det finns skäl att ytterligare fundera över hur dessa områden i sin helhet bör kontrolleras och vilken roll kontroll vid inre gräns bör ha i ljuset av en sådan helhetsbedömning.

Vapen och ammunition bör ligga i gruppen med ett högre krav på misstanke för att genomföra en kontroll.

Vissa farliga föremål som inte är vapen i vapenlagens mening är otillåtna att bära på allmän plats (s.k. gatustridsvapen). De får inte heller importeras fritt. Dessa vapen är naturligtvis farliga för liv och hälsa. Det är grunden för begränsningarna avseende sådana vapen. Det får samtidigt konstateras att många av dessa vapen relativt enkelt konstrueras även av en måttligt händig person. Detta skulle kunna tala emot att det finns tillräckliga motiv för en kontroll vid inre gräns. Det framstår dock som orimligt att en tulltjänsteman

som vid en kontroll vid inre gräns påträffar ett gatustridsvapen inte skall kunna ta vapnet i beslag. På den grunden bör gatustridsvapen ingå i gruppen med ett högre krav på misstanke för att genomföra en kontroll.

Barnpornografi bör ligga i gruppen med ett högre krav på misstanke för att genomföra en kontroll.

För kulturföremål finns ett gemenskapssystem för att skydda medlemsstaternas intressen av att behålla kulturföremål i landet. Ett bakomliggande syfte är att kontroller vid inre gräns inte skall behövas. Om det gemensamma systemet inte fullt ut täcker de svenska önskemålen så bör detta enligt min mening hanteras genom att man försöker få en ändring i det systemet, inte genom kontroller vid inre gräns.

Nedanstående förslag till författningstext är begränsat till den modell jag skissat ovan. Det behandlar t.ex. inte frågan om andra myndigheters roll avseende kontroller enligt författningen. Utlämnandet av sådana frågor skall inte ses som förslag i dessa delar.

En annan aspekt som inte är behandlad här är hur förslaget påverkar kopplingen till smugglingslagen. Det har jag inte hunnit med att titta på.

Förslag till lag om varukontroll vid inre gräns;

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om kontroll av varor i samband med införsel eller utförsel över inre gräns. Kontroller enligt denna lag kan ske på selektiv grund, på misstanke, i form av kontroll av djur, i form av kontroll av vissa post- eller kurirförsändelser eller i form av en tillfälligt förstärkt kontroll.

Ytterligare bestämmelser om befogenheter vid kontroller enligt denna författning finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

2 § I denna författning avses med

inre gräns; svensk gräns över vilken en vara med gemenskapsstatus kan föras in,

gränsnära område invid inre gräns; svenskt kustvatten, trakterna invid svensk kust och Sveriges landgräns mot annat EU-land samt inom och i närheten av flygplats eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land,

Med en vara med gemenskapsstatus avses detsamma som i tullagstiftningen.

3 § Var och en är inom det gränsnära området invid en inre gräns skyldig att stanna på anmaning av en tulltjänsteman.

Olika typer av kontroll

Selektiv kontroll

4 § En tulltjänsteman får anmana någon att stanna för att kontrollera om deklaraionsplikt enligt 4 § lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror fullgjorts i de fall sådan deklaration skall lämnas till tulltjänsteman eller för att kontrollera om

1. narkotika, dopningsmedel, hälsofarlig vara,
2. alkoholdryck, teknisk sprit, alkoholhaltigt preparat eller
3. tobaksvara

medförs i strid med införsel eller utförselrestriktioner.

Med *narkotika* avses detsamma som i narkotikastrafflagen (1968:64). Med *dopningsmedel* avses detsamma som i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel. Med *hälsofarlig vara* avses vara som anges som hälsofarlig i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Med *alkoholdryck* avses spritdryck, vin och starköl enligt alkohollagen (1994:1738). Med *teknisk sprit* och *alkoholhaltiga preparat* avses detsamma som i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m.. Med *tobaksvara* avses detsamma som i lagen (1994:1563) om tobaksskatt.

5 § En tulltjänsteman får ställa frågor i syfte att bedöma om kontrollen skall fördjupas eller inte. Bestämmelser om att efterfrågan någons identitet finns i X §.

Den som medför tobaksvaror som omfattas av lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror är skyldig att lämna de uppgifter och det underlag som behövs för att rätt beräkna skatten.

6 § En tulltjänsteman får i samband med att en person eller ett transportmedel stannats i enlighet med 4 § undersöka

1. transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras,
2. bagage, såsom resväskor, portföljer, handväskor och liknande som medförs av en resande.

7 § Kontrollen enligt 4–6 §§ får inte utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt.

Kontroll på misstanke

8 § En tulltjänsteman får anmana någon att stanna om det finns anledning att anta att denne i strid med införsel- eller utförselrestriktioner medför

1. krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden,
2. vapen, ammunition, gatustridsvapen
3. injektionssprutor, kanyler, eller
4. barnpornografi.

Med *krigsmateriel* avses det samma som i lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Med *produkter med dubbla användningsområden* avses detsamma som i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Med *vapen* och *ammunition* avses detsamma som i vapenlagen (1996:67). Med *gatustridsvapen* avses springstiletter, springknivar, knogjärn, kasstjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydagar, spikklubbor och liknande.

9 § En tulltjänsteman får ställa frågor i syfte att bedöma om kontrollen skall fördjupas eller inte. Bestämmelser om att efterfrågan någons identitet finns i X §.

10 § En tulltjänsteman får i samband med att en person eller ett transportmedel stannats i enlighet med 4 eller 8 § genomföra en undersökning av det slag som anges i 6 § om det skäligen kan misstänkas att en vara som avses i 8 § andra stycket medförs i strid med införsel- eller utförselrestriktioner.

Kontroll av djur

11 § En tulltjänsteman får anmana en person som medför en hund, katt eller iller, eller ett transportmedel i vilket ett sådant djur kan

antas medföras, att stanna för att kontrollera om ett giltigt djurpass medförs.

12 § En tulltjänsteman får utföra kontroll av att transporter mellan Sverige och annat EU-land av djur eller djurprodukter genomförs i enlighet med särskilda bestämmelser för sådana kontroller.

13 § Vid en kontroll enligt 11 eller 12 § gäller 5–7 §§.



Beslut vid regeringssammanträde den 6 maj 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att göra en översyn av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) och tillämpningen av lagen. Utredaren skall bl.a. undersöka om det finns behov av att ytterligare anpassa lagen till de EG-rättsliga grundprinciperna.

Utredaren skall vidare göra en översyn av samspelet mellan de materiella bestämmelserna om införselrestriktioner och inregränslagen. Utredaren skall härvid undersöka om det finns skäl att ändra formerna för samspelet och om så är fallet lämna förslag till sådana ändringar.

Utredaren skall beakta den förestående utvidgningen av EU och andra förändringar i omvärlden som kan förutses påverka kontrollverksamheten. I samband härmed skall utredaren också överväga hur Tullverket skall ha möjlighet att efter utvidgningen delta på ett effektivt sätt i bekämpandet av smuggling av sådana varor som omfattas av inregränslagen.

Utredaren skall lämna de förslag till ändringar i inregränslagen och andra relevanta författningar som utredaren finner lämpliga. Utredaren är fri att även i övrigt lämna de förslag som befinns lämpliga utifrån utredningens resultat.

Uppdraget skall vara slutfört senast den 1 oktober 2005.

Bakgrund

Den fria rörligheten för varor inom EU

När Sverige inträdde i EU den 1 januari 1995 ändrades förutsättningarna för Tullverkets kontrollverksamhet vad gäller varutransporter mellan Sverige och andra EU-länder. Sedan införandet av den inre marknaden den 1 januari 1993 råder i princip fri rörlighet för bl.a. varor inom EU. Enligt artikel 14.2 i EG-fördraget skall den inre marknaden omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördraget. Kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall enligt artiklarna 28 och 29 vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Den fria rörligheten är emellertid inte total. Vissa förbud mot och restriktioner för import, export och transitering är tillåtna enligt artikel 30. Förutsättningen är att dessa grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset för 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. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Vidare följer av artikel 296.1 b att vissa kontroller beträffande krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden är tillåtna, förutsatt att åtgärderna inte försämrar konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden vad gäller varor som inte är avsedda speciellt för militära ändamål.

Sverige erhöll vid medlemskapsförhandlingarna specifika undantag som möjliggör kontroll beträffande privatinförsel av alkohol- och tobaksvaror samt vissa djur och djurprodukter. Undantaget beträffande privatinförsel av alkohol- och tobaksvaror upphör den 1 januari 2004. När det gäller införsel av cigaretter från de nya medlemsstater¹ som medgivits en övergångsperiod för att uppfylla EG:s minimipunktskattekrav kommer emellertid Sverige liksom övriga medlemsstater att under övergångsperioden ha möjlighet att behålla samma kvantitativa begränsningar för privatinförsel som dem som gäller vid privatimport från tredje land.

¹ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern.

Inom Schengen-området råder vidare i princip fri rörlighet för personer. Sverige deltar operativt i Schengen-samarbetet sedan den 25 mars 2001.

Inregränslagen

De svenska bestämmelserna om Tullverkets befogenheter vid kontroller av varutransporter till och från annat EU-land finns främst i inregränslagen. Kontroller enligt inregränslagen får inte utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt. Vidare är lagen tillämplig endast beträffande de varor som räknas upp i lagen. Bestämmelserna om tulltjänstemäns och andra behöriga tjänstemäns rätt att anmana någon att stanna har utformats på ett sådant sätt att kontroller i praktiken huvudsakligen görs endast i det gränsnära området. Sådan anmaning får nämligen ges endast till 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 en gränspassage, eller till 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. Ytterligare en begränsning är att anmaning får ges endast om det finns anledning anta att den enskilde medför vara som omfattas av lagen och att han inte fullgjort sin anmälningsplikt enligt lagen.

Vid kontroller enligt inregränslagen får Tullverket undersöka transportmedel och utrymmen där varor kan förvaras vid in- eller utförsel samt bagage och handväskor och liknande som medförs av en resande vid in- eller utresa. Lagen ger också Tullverket befogenhet att undersöka postförsändelser. Vidare finns bl.a. bestämmelser om transportföretags skyldighet att lämna vissa uppgifter om ankommande och avgående transporter samt om Tullverkets befogenheter att omhänderta, förverka och förstöra varor. Befogenheten att omhänderta varor om det behövs för att genomföra en kontroll enligt lagen gäller alla de varuslag som lagen omfattar. Befogenheterna att förverka och förstöra varor omfattar samtliga varuslag utom varor som skall beskattas enligt lagen om (1994:1565) om beskattning av viss privatinförsel (privatinförsellagen), vilken såsom tidigare angivits upphör att gälla vid utgången av år 2003, samt djur. Då djur omhändertagits enligt inregränslagen är

i stället förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. och förordningen (1994:542) om utförsel av levande djur m.m. tillämpliga.

Inregränslagen innehåller således bestämmelser om Tullverkets befogenheter. Den innehåller också bestämmelser om Polisens och Kustbevakningens medverkan i kontrollverksamheten. De materiella bestämmelserna beträffande exempelvis villkor för in- och utförsel finns däremot i lagstiftning på andra områden, som narkotika-, vapen-, jordbruks- och alkohollagstiftningarna. Bestämmelser om utförselvillkor finns också i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Tullverket samarbetar med de myndigheter som har ansvaret för verkställigheten av de materiella bestämmelserna. Det finns ett samspel mellan de materiella bestämmelserna om införselrestriktioner och inregränslagen, som innebär att myndigheternas föreskrifter på området får en inverkan på Tullverkets verksamhet.

Europeiska kommissionen granskar gränskontrollerna

Europeiska kommissionen har vid ett flertal tillfällen uppmärksammat Tullverkets kontroller vid Sveriges gränser mot andra EU-länder. Kommissionen har fäst särskild uppmärksamhet vid att kontrollerna endast genomförs vid gränsen och inte över hela territoriet. När det gäller kontrollerna vid landgränsen mot Finland har kommissionen inlett ett förfarande angående överträdelse av EG-bestämmelserna. Vidare har en särskild förfrågan gjorts angående kontrollerna av trafiken över Öresundsbron och färjetrafiken till och från andra EU-länder.

Tullverkets synpunkter på inregränslagen

Kommissionen synes således ifrågasätta om i varje fall vissa av de kontroller som utförs med stöd av inregränslagen står i överensstämmelse med EG-rätten. Samtidigt torde det vara ställt utom allt tvivel att inregränslagen är ett viktigt verktyg för Tullverket inte minst i kampen mot den organiserade brottsligheten. Verket uppger att den kontrollverksamhet som bedrivs med stöd av inregränslagen är av avgörande betydelse för den ökning av mängderna i narkotikabeslagen som skett de senaste åren. Tullverket har inkommit till Finansdepartementet med skrivelser i vilka verket hem-

ställer om vissa ändringar i inregränslagen, i syfte att komplettera kontrollbefogenheterna. Tullverket vill ha utökade befogenheter att kontrollera resandes identitet, såväl vid kontroller enligt inregränslagen som vid kontroller enligt tullagen (2000:1281). Tullverket vill vidare att möjligheten att med stöd av inregränslagen begära uppgifter från transportföretag skall utökas till att även gälla brobolag (Öresundsbron) samt att regleringen av hur bokningsuppgifter får inhämtas skall ses över. Tullverket har slutligen, i ljuset av de särskilda kontrollinsatser som aktualiserades vid utbrottet av mul- och klövsjuka i Storbritannien, hemställt om en ändring i inregränslagen som skulle möjliggöra att verket i en katastrof- eller krissituation får besluta om systematiska kontroller av envar, om det är nödvändigt för att förhindra införsel eller utförsel av vissa varor.

Cigarrettsmugglingen

Tullverket har även påpekat att den förestående utvidgningen av EU kommer att få direkt effekt på Tullverkets möjligheter att bekämpa den storskaliga cigarrettsmugglingen. Cigarrettsmugglingen till Sverige, eller till övriga EU-länder via Sverige, sker i stor omfattning från blivande medlemsstater i EU. I dag utgör denna cigarrettsmuggling tullbrott enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Det är inte fråga om smugglingsbrott, eftersom det inte finns några in- eller utförselrestriktioner beträffande cigaretter (annat än en åldersgräns för införsel). I och med att smugglingen från de nya medlemsländerna efter utvidgningen kommer att ske över inre gräns, kommer bestämmelserna om tullbrott inte längre att vara tillämpliga. I stället får bestämmelserna om skattebrott och punktskattekontroller tillämpas, varvid Tullverkets kontrollbefogenheter blir mer begränsade och i vissa delar försvinner helt. Tullverket kan göra vissa kontroller av yrkesmässiga vägtransporter av bl.a. cigaretter med stöd av lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljaoljeproducter, men någon befogenhet för Tullverket att vidta åtgärder mot andra delar i brottskedjan finns inte, vilket leder till effektivitetsförluster. I och med att privatinförsellagen upphör kommer inregränslagen i princip inte längre att vara tillämplig beträffande cigaretter.

Behovet av en översyn

EU står inför omfattande förändringar som kommer att påverka medlemsstaternas tullmyndigheter i hög grad. Särskilt utvidgningen av unionen kommer att ändra förutsättningarna för tullmyndigheternas kontrollverksamhet. Många transporter från flera länder som i dag utgör tredje land kommer i stället att i varukontrollhänseende vara transporter över inre gräns.² Ytterligare en stor del av varuflödet in i och ut ur Sverige kommer att vara EU-intern.

Samtidigt som den grundläggande principen om fri rörlighet för varor inom EU skall värnas måste Tullverket uppfylla de krav på kontroller som även fortsättningsvis kommer att ställas. Detta är en förutsättning för att den brottsbekämpande verksamheten skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Målsättningen måste givetvis vara att även fortsättningsvis bedriva en effektiv kamp mot brottsligheten, vare sig den yttrar sig i smuggling av narkotika, storskalig cigarett- eller alkoholsmuggling eller annan smuggling.

I detta arbete är inregränslagen ett viktigt verktyg. Lagen tillkom kort efter det att Sverige blivit medlem i EU och är utformad med tanke på de förhållanden som rådde då. Det finns ett behov av att se över lagen i ljuset av de erfarenheter som gjorts under de år som Sverige nu varit medlem i EU. Till detta kommer det intresse som Europeiska kommissionen visat för Tullverkets kontroller vid inre gräns. Vid utformandet av inregränslagen har hänsyn givetvis tagits till EG-rätten. Syftet har varit att lagen skall rymmas väl inom EG-fördragets och de i medlemskapsförhandlingarna medgivna undantagens ramar. Trots detta är det lämpligt att nu göra en översyn där hänsyn tas till de erfarenheter som gjorts under senare år. Även Tullverkets skrivelser visar att det finns skäl att se över lagstiftningen.

Samtidigt med översynen av inregränslagen bör även en översyn av tillämpningen av lagen göras. Det är självklart viktigt att tillämpningen av lagstiftningen är förenlig dels med de EG-rättsliga grundprinciperna, dels med de krav som i övrigt kan ställas på rättssäkerhet och effektivitet.

Det är vidare lämpligt att vid en översyn av inregränslagen också se över samspelet mellan de materiella bestämmelserna om införselrestriktioner och inregränslagen.

² Vid transport från annat EU-land som går genom internationellt luftrum eller över internationellt vatten skall enligt EG:s tullbestämmelser varorna i vissa fall anses vara icke-gemenskapsvaror. Initialkontrollen görs härvid med stöd av tullagen.

I samband med översynen av inregränslagen bör det övervägas hur Tullverket skall ha möjlighet att efter utvidgningen av EU delta på ett effektivt sätt i bekämpandet av smugglingen av de varor som nu omfattas av inregränslagen. Tullverket har särskilt pekat på behovet av en översyn vad gäller den storskaliga smugglingen av cigaretter. Just den frågan har bedömts vara brådskande och behandlas därför med förtur i en intern utredning på Finansdepartementet. Förhållandena är visserligen inte fullt ut desamma beträffande de varuslag som omfattas av inregränslagen (de omfattas i olika utsträckning av in- eller utförselrestriktioner), men det kan ändå inte uteslutas att de förestående omvärldsförändringarna kan komma att påverka Tullverkets möjligheter att på ett effektivt sätt bekämpa smugglingen även av dessa varor.

Vidare finns det skäl att i samband med översynen av lagen överväga om det behövs särskilda bestämmelser om en tulltjänstemans befogenhet att efterfråga resandes identitet och hur dessa bestämmelser skulle kunna utformas så att de står i överensstämmelse med Schengenregelverket. Som nämnts ovan har Tullverket inkommit med en hemställan om utökade befogenheter. Tullverket anför att verket tidigare kunde få för varukontrollen nödvändig information om personers identitet via polisens passkontroll, och att denna möjlighet upphört i samband med Sveriges anslutning till Schengensamarbetet. Tullagstiftningen innehåller inte någon uttrycklig befogenhet för tulltjänstemän att begära att en resande identifierar sig vid en tullkontroll. Enligt Tullverkets bedömning medger de nuvarande bestämmelserna om rätt att begära att få se handlingar i t.ex. 6 § inregränslagen inte att en identitetskontroll kan utföras så snart tulltjänstemannen anser att det finns anledning anta att personen i fråga överträtt eller avser att överträda en tullbestämmelse.

Uppdraget

Utredaren skall göra en översyn av inregränslagen och tillämpningen av densamma. Utredaren skall bl.a. undersöka om det finns behov av att ytterligare anpassa lagen till de EG-rättsliga grundprinciperna. En fråga som i detta sammanhang måste belysas är om den nuvarande begränsningen, som innebär att kontrollerna huvudsakligen endast kan utföras i det gränsnära området, är lämplig eller om tulltjänstemännen bör ha samma befogenheter över hela territoriet.

Vid översynen av lagen skall utredaren beakta den effekt utvidgningen av EU och andra förändringar av omvärlden kan antas få på Tullverkets kontrollverksamhet. Utredaren skall i samband härmed också överväga hur Tullverket skall ha möjlighet att efter utvidgningen på ett effektivt sätt delta i bekämpandet av smugglingen av sådana varor som nu omfattas av inregränslagen.

I samband med översynen av inregränslagen skall utredaren även överväga om det finns skäl att införa särskilda bestämmelser avseende en tulltjänstemans befogenhet att kontrollera resandes identitet.

Utredaren skall som ett led i översynen undersöka hur lagstiftningen på området ser ut i andra medlemsstater.

Utredaren skall lämna de förslag till ändringar i inregränslagen och andra relevanta författningar som utredaren på grundval av sin översyn finner lämpliga. Utredaren är fri att även i övrigt lämna de förslag som befinns lämpliga utifrån utredningens resultat.

Utredaren skall vidare göra en översyn av samspelet mellan de materiella bestämmelserna om införselrestriktioner och inregränslagen. Utredaren skall härvid undersöka om det finns skäl att ändra formerna för samspelet och om så är fallet lämna förslag till sådana ändringar.

Utredaren skall samråda med Tullverket, Polisen, Kustbevakningen samt övriga berörda myndigheter och institutioner.

Utredaren skall även samråda med Gränskontrollutredningen 2003:7 (dir. 2003:83).

Redovisningen av uppdraget m.m.

Utredningsuppdraget skall vara slutfört senast den 1 oktober 2005.

(Finansdepartementet)



Beslut vid regeringssammanträde den 15 september 2005

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 6 maj 2004 (dir. 2004:65) tillkallade finansministern en särskild utredare med uppdrag att se över Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom EU. Utredningen har antagit namnet Inregränslagsutredningen. Utredningen skulle enligt direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 2005.

Utredningstiden förlängs; Utredningen skall i stället redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2006.

(Finansdepartementet)