

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian **Ändringar i smugglingslagen – Tullverket ges en utökad möjlighet att ingripa mot brott**

(Fi2020/04169)

Inledning

Riksdagens ombudsmän (JO) har inbjudits att yttra sig över promemorian. Utifrån de intressen som JO i första hand ska bevaka lämnar jag följande synpunkter.

Flera av förslagen i promemorian har förebild i den nya kustbevakningslagen. I promemorian lämnas emellertid också förslag på tvångsåtgärder som går längre än motsvarande reglering för Kustbevakningen. Någon mer djupgående analys av varför tulltjänstemän behöver ha längre gående befogenheter än tjänstemän inom Kustbevakningen redovisas dock inte. Det bör utvecklas under den fortsatta beredningen.

Jag vill redan här säga att regleringen i smugglingslagen är komplicerad och svårtillgänglig. Genom de i promemorian föreslagna åtgärderna ökar komplexiteten ytterligare. Jag återkommer till det sist i mitt yttrande.

Lagtext (1.1)

I förslaget till lag om ändring i smugglingslagen föreskrivs att rubriken närmast före 21 § ska lyda ”Gripande och användning av handfängsel”. Varken i 21 b § eller i 21 c § smugglingslagen används emellertid begreppet handfängsel. I stället talas om fängsel. Jag föreslår därför att rubriken i stället bör lyda ”Gripande och användning av fängsel” (se också t.ex. rubriken närmast före 2 kap. 6 § kustbevakningslagen).

Vidare skulle dokumentationsskyldigheten i föreslagna 21 a § smugglingslagen bli mer precis om lagtexten talade om *gripande*, i stället för *ingripande*, eftersom 21 §, till vilken 21 a § hänvisar, endast rör *gripande*.

De föreslagna bestämmelserna i 37–40 §§ smugglingslagen utgör en relativt stor förändring av Tullverkets arbetsuppgifter. Tullverket ges befogenheter att genomföra tvångsåtgärder utanför förundersökning beträffande all brottslighet. Det

bör därför övervägas om inte de utökade befogenheterna bör avspeglas i 1 § smugglingslagen, där det finns en beskrivning av lagens tillämpningsområde och särskilda bestämmelser om befogenheter för att förhindra, utreda och beivra brott.

Ingripanden när Polismyndigheten har godkänt en förfrågan (4.2.1)

I promemorian föreslås att en tulltjänsteman i samband med en tullkontroll ska kunna ingripa även mot brott som inte omfattas av Tullverkets befogenhet att inleda förundersökning, t.ex. häleri och människosmuggling (se föreslagna 37 och 38 §§ smugglingslagen). Jag instämmer i bedömningen att det är angeläget att brott som upptäcks i samband med en tullkontroll ska kunna beivras. Det är dock viktigt att det sker på ett rättssäkert sätt och att regleringen, inte utan tillräckligt starka skäl, avviker från den systematik som gäller för användningen av straffprocessuella tvångsmedel.

Tvångsmedel får som huvudregel användas endast när en förundersökning har inletts. Om det fattas ett beslut om ett tvångsmedel innan en förundersökning inletts anses tvångsmedelsbeslutet innebära att en förundersökning inleds (se t.ex. Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 4 uppl., s. 6). Detta följer av systematiken i rättegångsbalken och får anses utgöra en sedan länge etablerad ordning.

En förundersökning har tydliga ramar och är omgärdad av rättssäkerhetsgarantier. När en förundersökning inleds tillsätts också en undersökningsledare som bl.a. ska se till att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara (se 1 a § förundersökningskungörelsen).

Promemorians förslag avviker alltså från ordningen att tvångsmedel inte får användas utanför en förundersökning. Det förhållandet att förslaget bryter mot den grundläggande systematiken för straffprocessuella tvångsmedel och saknar de rättssäkerhetsgarantier som är förenade med en förundersökning, problematiseras dock inte i promemorian utan förbigås närmast med tystnad. Inte heller förs något utförligare resonemang om varför det finns ett behov av att ge tjänstemän vid Tullverket befogenhet att gripa en person och ta egendom i beslag efter att Polismyndigheten lämnat sitt godkännande till ingripandet, trots att ett motsvarande behov inte ansetts finnas för tjänstemän vid Kustbevakningen (se prop. 2018/19:16 s. 91).

Skälen för förslaget beskrivs endast kortfattat och det är svårt att utifrån beskrivningen och de exempel som ges bilda sig en uppfattning om hur stort behovet är och hur eventuella negativa konsekvenser av den föreslagna ordningen har värderats.

Innan förslag läggs till grund för lagstiftning behöver en analys föras i de avseenden som jag nu berört. Jag kan därför inte på det föreliggande underlaget tillstyrka att en tulltjänsteman ges befogenhet att gripa en person och ta föremål i beslag utan att en förundersökning har inletts, i de situationer som förslaget gäller.

I övrigt har jag följande synpunkter på de kompletterande befogenheter som föreslås i 37–40 §§ smugglingslagen.

Befogenheterna för en tulltjänsteman att gripa en person framgår genom hänvisningar i föreslagna 38 och 39 §§ smugglingslagen till 21 § i samma lag, som i sin tur hänvisar till rättegångsbalkens bestämmelser. Genom andra meningen i 21 § smugglingslagen klargörs att vad som föreskrivs i rättegångsbalken om befogenheter och skyldigheter i förhållande till den som gripits gäller för tulltjänstemannen i samma utsträckning som för en polisman samt för Tullverket i samma utsträckning som för Polismyndigheten. Det gäller exempelvis vad som föreskrivs i 24 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken om förhör och anmälan till åklagare. Bestämmelserna i 21 § andra meningen smugglingslagen och 24 kap. 8 § tredje stycket rättegångsbalken innebär att innan åklagaren har underrättats om frihetsberövandet, får beslutet om gripande hävas av Tullverket, om det är uppenbart att det inte finns skäl för ett fortsatt frihetsberövande. (Se prop. 1999/2000:124 s 162.)

I promemorian berörs inte hur tillämpningen av rättegångsbalkens bestämmelser om gripande påverkas av att det i de här fallen är Polismyndigheten, och inte Tullverket, som är huvudansvarig för utredningen av brottet. Det är enligt min mening inte givet hur 21 § andra meningen smugglingslagen ska tillämpas i dessa situationer. Det kan därför finnas anledning att under den fortsatta beredningen tydliggöra hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna i rättegångsbalken om förhör, anmälan till åklagare och hävande av ett gripande.

I författningskommentaren till föreslagna 40 § andra stycket smugglingslagen anges att en förundersökningsledare hos Polismyndigheten får ge en tulltjänsteman i uppdrag att bl.a. gripa en person. Min uppfattning är att det inte är möjligt för undersökningsledaren att ge ett sådant uppdrag eftersom det endast är den tjänsteman som i en akut situation ställs inför valet att gripa en misstänkt som kan besluta om ett gripande (se Gunnel Lindberg, a.a., s. 220).

Kroppsvsitation i skydds- och identifieringssyfte (4.3.1)

I promemorians förslag till 27 § fjärde stycket smugglingslagen ges en tjänsteman vid Tullverket respektive Kustbevakningen en mer omfattande befogenhet att genomföra kroppsvsitation i identifieringssyfte än vad som gäller för poliser enligt 19 § första stycket 2 polislagen och för kustbevakningstjänstemän enligt 2 kap. 5 § 2 kustbevakningslagen. En kroppsvsitation i identifieringssyfte enligt de två senare bestämmelserna får nämligen genomföras endast i anslutning till att någon med stöd i lag gripits eller annars omhändertagits eller avlägsnats samtidigt som en kroppsvsitation enligt föreslagna 27 § fjärde stycket endast förutsätter att en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen ingriper mot någon med stöd av smugglingslagen. Det kan vidare diskuteras om *ingriper* är ett tillräckligt precist begrepp i sammanhanget.

Det är möjligt att det finns fördelar med att inte knyta befogenheten att kroppsvisitera någon till att denne gripits, omhändertagits eller avlägsnats. I promemorian redovisas dock inte några egentliga överväganden om det.

Det finns dock goda skäl för att bestämmelserna om kroppsvisitation i identifieringssyfte i smugglingslagen så långt möjligt korresponderar med motsvarande bestämmelser i polislagen och kustbevakningslagen. Skillnader i förutsättningar att genomföra tvångsåtgärder kan medföra problem exempelvis när Tullverket samarbetar med Polismyndigheten och Kustbevakningen inom ramen för myndigheternas gemensamma arbete med att bekämpa organiserad brottslighet. Därtill kommer att en tjänsteman vid Kustbevakningen har att behärska och tillämpa både smugglingslagens och kustbevakningslagens bestämmelser om kroppsvisitation i identifieringssyfte. Att dessa bestämmelser synes vara samtidigt tillämpliga vid ingripanden enligt smugglingslagen torde inte göra saken lättare för en tjänsteman vid kustbevakningen.

Under den fortsatta beredningen bör det därför göras en ytterligare analys av hur bestämmelsen i smugglingslagen om kroppsvisitation i identifieringssyfte bör utformas.

Bestämmelser om proportionalitet och våldsanvändning

I smugglingslagen finns flera bestämmelser om tvångsmedel och nu föreslås också att en tulltjänstemans användning av fängsel ska regleras i lagen. Som vid all tvångsmedelsanvändning är bedömningar av proportionalitet och förutsättningar för våldsanvändning av stor betydelse ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Smugglingslagen innehåller dock inte några bestämmelser om vare sig proportionalitet (jfr 8 § polislagen och 2 kap. 1 § kustbevakningslagen) eller våldsanvändning vid ingripanden (jfr 10 § polislagen och 2 kap. 4 § kustbevakningslagen). Sådana bestämmelser finns i tullagen men de gäller endast vissa åtgärder vid tullkontroll och är inte tillämpliga på de ingripanden som sker enligt smugglingslagen (se 4 kap. 1 och 2 §§ tullagen).

De allmänna principer för ingripanden mot enskilda som finns i 8 § polislagen och i 2 kap. 1 § kustbevakningslagen ger uttryck för grundläggande och viktiga rättssäkerhetsprinciper. De uttrycker också ett etiskt och humanitärt förhållningssätt som är betydelsefullt för en myndighet som utövar statens maktbefogenheter (se t.ex. prop. 2018/19:16 s. 60). Dessa allmänna principer har givetvis lika stor betydelse vid de ingripanden som görs med stöd av smugglingslagen.

När det gäller tulltjänstemäns våldsanvändning i den brottsbekämpande verksamheten finns visst lagstöd i polislagen och 24 kap. brottsbalken. En begränsning av skyddet i grundlag mot påtvingat kroppsligt ingrepp (se 2 kap. 6 § regeringsformen) bör dock regleras på ett tydligare och mer tillgängligt sätt.

Mot den bakgrunden anser jag att det finns anledning att överväga om det nu bör föras in bestämmelser om proportionalitet och våldsanvändning i smugglingslagen.

Smugglingslagen bör ses över

Regleringen av Tullverkets brottsbekämpande verksamhet är komplicerad och svårtillgänglig. Den nuvarande systematiken i smugglingslagen, som innehåller ett stort antal hänvisningar mellan paragraferna inbördes och till annan lag gör det svårt att överblicka lagens tillämpningsområde och vilka befogenheter Tullverket och dess tjänstemän har i enskilda fall. Smugglingslagen har dessutom utvidgats allteftersom vilket ytterligare ökat lagens komplexitet. Jag ser en betydande risk för att bristen på överblick och tydlighet kan påverka rättssäkerheten negativt. Det finns därför skäl för en översyn av smugglingslagen.

Jag har noterat att generaltulldirektören i en debattartikel i DN den 7 oktober 2020 har fört fram en liknande uppfattning.

Inför upprättandet av detta yttrande har jag samrått med chefsjustitieombudsmannen Elisabeth Rynning, som har tillsyn över Kustbevakningen.