

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Datum
2022-12-08

Dnr
R 78-2022

1 (4)

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över delbetänkandet Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid (SOU 2022:48)

(Fi2022/02533)

Riksdagens ombudsmän (JO) har getts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet.

Inledningsvis kan jag konstatera att utredningen har gjort ett gediget arbete som resulterat i ett välskrivet betänkande.

Utifrån de aspekter som JO i första hand har att beakta vill jag föra fram följande.

Tullbefogenhetslagen

Tullverkets och tulltjänstemäns befogenheter regleras för närvarande i ett flertal författningar. Utredningens uppdrag har sin bakgrund i att lagstiftningen är splittrad och svåröverskådlig.

Jag har i ett annat remissvar uttalat att regleringen av Tullverkets brottsbekämpande verksamhet är komplicerad och svårtillgänglig (se mitt yttrande över promemorian Ändringar i smugglingslagen – Tullverket ges en utökad möjlighet att ingripa mot brott, JO:s dnr R 118-2020). Jag har även framfört detta i ett beslut i februari 2022 som jag skickade till den särskilda utredaren i denna utredning för kännedom (se JO 2022/23 s. 308, dnr 6881-2020).

Polismyndigheten och Kustbevakningen har delvis samma uppgifter och befogenheter som Tullverket. De båda myndigheterna har redan en lagstiftning som samlar de viktigaste befogenheterna som inskränker medborgerliga fri- och rättigheter. Utredningens förslag bidrar till en mer enhetlig reglering i det avseendet. Det bidrar också till att regleringen för Tullverket blir mer överskådlig vilket främjar rättssäkerheten för enskilda.

Jag välkomnar därför utredningens förslag till tullbefogenhetslag.

Jag har inga särskilda synpunkter på strukturen i lagförslaget. Tullbefogenhetslagen har i vissa avseenden förebild i kustbevakningslagen, exempelvis i uppdelningen mellan den direkta och indirekta brottsbekämpningen, en uppdelning som ytterligare bidrar till en tydlig struktur i lagstiftningen.

Behov och proportionalitet samt utökad rätt att använda våld

Som utredningen pekar på finns det inte någon allmän bestämmelse i Tullverkets lagstiftning som uttrycker behovsprincipen och det är otydligt hur långt olika bestämmelser om proportionalitet sträcker sig. Utredningen pekar även på att tulltjänstemän inte har något generellt lagstöd för att använda våld i sin tjänsteutövning.

I mitt remissvar över ändringarna i smugglingslagen uttalade jag att det finns anledning att överväga om det borde införas bestämmelser om proportionalitet och våldsanvändning i smugglingslagen. Tulltjänstemän har långtgående befogenheter att ingripa mot enskilda och det är därför viktigt att det tydligt anges i lag att ingripanden ska grunda sig på ett faktiskt behov och präglas av proportionalitet. Det är därför positivt att utredningen föreslår att det i den nya lagen tas in en generell bestämmelse som ger uttryck för att behovs- och proportionalitetsprinciperna ska tillämpas vid ingripanden i Tullverkets kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet.

När det gäller tulltjänstemäns våldsanvändning finns det både allmänna och enskilda intressen som motiverar en tydlig och enhetlig reglering. Det synes väl avvägt att regleringen motsvarar den för polismän och kustbevakningstjänstemän, med de anpassningar som gäller för de tjänsteåtgärder en tulltjänsteman har att genomföra. Detta kan också underlätta när de brottsbekämpande myndigheterna samverkar.

Dokumentation

Avseende ytlig kroppsbesiktning av resande och tagande av urinprov, som för Tullverket utgör befogenheter för att upptäcka brott, föreslår utredningen att åtgärderna alltid ska dokumenteras i protokoll. I de fall en resande kroppsvisiteras (som i dag görs med stöd av 27 § andra stycket och 28 § smugglingslagen) behöver protokoll endast upprättas om den undersökte begär det eller om föremål tas i beslag eller förvar.

Det förs i utredningen dock inte något utförligare resonemang om varför dokumentationsskyldigheten inte ska gälla även vid kroppsvisitationer av resande. I utredningen anges endast att det är en åtgärd som någon som passerar en gräns har att förvänta sig och att det som regel är fråga om en betydligt mindre ingripande åtgärd, framför allt undersökning av väskor och andra föremål som den resande har med sig.

Även om en ytlig kroppsbesiktning och tagande av urinprov är mer ingripande åtgärder än en kroppsvisitation upplevs även en visitation många gånger som

integritetskränkande. Detta ser jag återkommande exempel på i min tillsyn av de brottsbekämpande myndigheterna.

Ett krav på dokumentation fyller flera syften och är av stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. Att myndighetsåtgärder dokumenteras är också en grundläggande förutsättning för att dessa ska kunna kontrolleras i efterhand. Ett dokumentationskrav innebär även ett incitament för beslutsfattaren att tänka igenom vilken typ av ingrepp han eller hon överväger och om förutsättningarna är uppfyllda, eftersom det ska redovisas i skriftlig form.

Det finns också skäl att utgå från att den enskilde inte känner till sin rätt att begära att visitationen dokumenteras och en tulltjänsteman har inte heller någon skyldighet att upplysa om det förhållandet.

För att JO ska kunna utöva en effektiv tillsyn måste ingripanden dokumenteras på ett sådant sätt att det vid en granskning går att få fram relevant underlag och att det går att förstå vilka omständigheter som legat till grund för en åtgärd. I min tillsyn av Tullverket har jag erfarit att anmälda ingripanden inte varit möjliga att granska på grund av att dokumentation inte funnits (se exempelvis JO:s dnr 5555-2021). En sådan ordning är inte tillfredsställande, särskilt inte som det gäller en begränsning av det grundlagsfästa skyddet mot kroppsvisitation (se 2 kap. 6 § regeringsformen).

Rättssäkerhetsskäl talar för att frågan bör bli föremål för ytterligare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Inledande av förundersökning

I mitt tidigare nämnda remissvar påtalade jag vikten av en rättssäker ordning för de förundersökningar som inleds genom ett straffprocessuellt tvångsmedel, exempelvis när en tulltjänsteman griper någon eller tar egendom i beslag.

Jag tillstyrker därför utredningens förslag i sak, som i allt väsentligt är en kodifiering av vad som redan anses gälla.

Det kan dock i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om det i tullbefogenhetslagen, eller i annan lag, på samma sätt som föreslås för en polisman uttryckligen bör anges att förundersökning inleds när en tulltjänsteman beslutar om och verkställer tvångsmedel, som har ett brottsutredande syfte. Ett sådant förtydligande är värdefullt också för att tulltjänstemän har befogenhet att besluta om kroppsvisitation och andra tvångsmedel i syfte att upptäcka brott.

Det nu sagda torde också beröra tvångsåtgärder som beslutats och verkställts av en tjänsteman vid Kustbevakningen.

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

Per Lennerbrant

Ärendet har föredragits av Leo Nilsson Nannini. Byråchefen Stefan Nyman har deltagit i beredningen