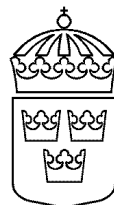


Konstitutionsutskottets yttrande

1997/98:KU11y

Förbättrade möjligheter till
punktskattekontroll m.m.



1997/98
KU11y

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har den 21 april 1998 beslutat att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1997/98:100 Förbättrade möjligheter till punktskattekontroll m.m. jämte följdmotioner.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till frågor om tullens befogenheter att undersöka och öppna postförsändelser samt om register.

Utskottet

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen en ny lag om punktskattekontroll avseende transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter. Tullen skall ansvara för kontrollen. I lagen ges tullen befogenhet att kontrollera vägtransporter. Enligt förslaget skall tullen få befogenhet att i vissa fall omhänderta skattepliktiga varor för att utreda om skatt för varan skall betalas i Sverige. Vidare föreslås att tullen skall kunna besluta om skatt på omhändertagna varor och att varorna, om skatten inte betalas, skall kunna förverkas av domstol.

Därutöver föreslås tullen få förbättrade möjligheter att kontrollera postförsändelser som kommer från ett annat EU-land och som innehåller alkohol- eller tobaksvaror. Enligt förslaget skall vidare alkoholdrycker eller tobaksvaror som förs in av resande för privat bruk kunna omhändertas av tullen om det finns en påtaglig risk att den skattskyldige inte kommer att betala skatten. Förblir skatten obetald skall varorna kunna förverkas efter beslut av domstol.

I propositionen föreslås också en ny lag om särskild skattekontroll av torg- och marknadshandel m.m.

De nya lagarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1998.

Ärendet och dess beredning

Skatteflyktskommittén fick genom tilläggsdirektiv (dir. 1995:165) den 21 december 1995 i uppdrag att kartlägga de brister och problem som finns vid den punktskattekontroll som gäller införsel av EU-interna varor och att lämna de förslag som behövs för att förbättra effektiviteten i kontrollen. Kommitténs huvuduppgifter har bl.a varit att utreda hur myndigheternas

befogenheter skall vara utformade för att möjliggöra en effektiv punktskattekontroll och att undersöka vilka sanktioner som behövs för det fall föreskrivna ledsagardokument och säkerheter saknas vid transport av skattepliktiga varor. I uppdraget har även ingått att lämna förslag till hur skattekontrollen av privat-införsel skall utformas.

I början av 1996 fick Finansdepartementet från bl.a. tull- och skattemyndigheter uppgifter om att kontrollproblemen avseende framför allt transporter av mineraloljeprodukter och alkohol hade fått en sådan omfattning att det inte fanns tid att invänta Skatteflyktskommitténs betänkande. Mot den bakgrunden infördes som ett provisorium lagen (1996:598) om kontroll av yrkesmässiga vägtransporter av mineraloljeprodukter, alkohol och tobak i avvaktan på kommitténs betänkande.

Skatteflyktskommittén avlämnade i juni 1997 sitt slutbetänkande Punkt-skattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. (SOU 1997:86). Betänkandet har remissbehandlats. I betänkandet lämnar kommittén förslag till en ny lag om punktskattekontroll m.m. avseende alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter. Kommittén har också lämnat ett förslag till en ny lag om särskild skattekontroll beträffande tillfällig handel. I det nu aktuella lagstiftningsärendet tar regeringen upp kommitténs förslag.

Under beredningen i Regeringskansliet har kommit fram att det finns behov av att också förbättra tullens möjligheter att kontrollera postförsändelser som innehåller alkohol- eller tobaksvaror. Enligt regeringen brådskar en sådan ändring med hänsyn till en snabbt ökande införsel av alkohol och tobak via postförsändelser. Mot bakgrund härav har inom Finansdepartementet upprättats promemorian Förslag om kontroll av postförsändelser innehållande alkohol- eller tobaksvaror. Promemorian har remissbehandlats.

Tullens befogenheter att undersöka och öppna postförsändelser

Bakgrund

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse.

I 2 kap. 12 § första stycket RF sägs att de fri- och rättigheter som avses i bl.a. 6 § får begränsas genom lag.

Enligt andra stycket får begränsning som avses i första stycket göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhället. 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 såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

I artikel 8.1 i Europakonventionen föreskrivs att var och en har rätt till skydd för bl.a. sin korrespondens.

Av artikel 8.2 framgår att rättigheten dock får underkastas begränsningar. Stycket har följande lydelse:

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

Lagrådets yttrande

Lagrådet har i yttrande över regeringens förslag att tullmyndigheten ges befogenhet att undersöka och öppna postförsändelser för att kontrollera om de innehåller alkohol- eller tobaksvaror anfört att lagstiftningsärendet bl.a. berör reglerna om skydd för brev och förtroliga meddelanden i RF och Europakonventionen. Lagrådet konstaterar att det alltså gäller frågor som är viktiga för den enskildes rättssäkerhet. Den tid som har stått till förfogande för remissinstanserna och för den fortsatta beredningen i kanslihuset har enligt Lagrådets uppfattning varit klart otillräcklig för att allsidigt belysa frågorna. Lagrådet anför att det således finns betydande brister i beredningen. Redan av denna anledning är det enligt Lagrådet tveksamt om det remitterade förslaget kan läggas till grund för lagstiftning på området.

Vidare konstaterar Lagrådet att regeringen funnit att den ifrågavarande kontrollen av postförsändelser innebär en inskränkning i de rättigheter som skyddas av 2 kap. 6 och 12 §§ RF och artikel 8.1 Europakonventionen. De skäl som regeringen åberopar till stöd för inskränkningen är att, om inte kontrollen får genomföras, det finns risk för ett mycket betydande skattebortfall, vilket i förlängningen skulle kunna påverka Sveriges ekonomiska välbefinnande. Enligt Lagrådets mening är det inte sannolikt att skattebortfallet vid utebliven kontroll av postförsändelser kan bli av sådan omfattning att landets ekonomiska välbefinnande äventyras. Lagrådet anför att vad som anförts till stöd för kontrollen således inte kan utgöra tillräckliga skäl för att göra inskränkningar i skyddet för förtroliga meddelanden. Frågan är enligt Lagrådet då om det ändå finns sådana skäl eller om kontrollen kan utformas på ett sätt som gör att man inte kommer i konflikt med skyddet för förtroliga meddelanden. Lagrådet anför att av intresse i sammanhanget är att förevarande bestämmelser har utformats med förebild i 8 och 9 §§ lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). Härvid konstaterar Lagrådet att de skäl som anförts till stöd för bestämmelserna i inregränslagen inte har någon direkt giltighet i förevarande lagstiftningsärende.

Mot den nu redovisade bakgrunden avstyrker Lagrådet det remitterade förslaget.

Regeringens förslag

Regeringen föreslår att tullen ges befogenhet att undersöka om en postförsändelse innehåller alkohol- eller tobaksvaror och att öppna en sådan försändelse när det finns anledning att anta att den innehåller alkohol- eller tobaksvaror.

För att skydda brevhemligheten föreslår regeringen att bestämmelser införs om begränsningar i tullens kontrollbefogenheter. En postförsändelse, som det finns anledning att anta innehåller alkohol- eller tobaksvaror, föreslås få öppnas endast vid postkontor dit post från utlandet ankommer, dvs. vid de särskilda utväxlingskontoren, eller hos tullmyndigheten. Har ett öppnande skett skall enligt förslaget mottagaren underrättas så snart som möjligt. Detsamma gäller avsändaren om denne är känd. Regeringen föreslår också att om en postförsändelse innehåller ett förtroligt meddelande skall detta omedelbart tillslutas och vidarebefordras till mottagaren.

Enligt regeringens förslag skall ett beslut om öppnande få fattas endast av chefen för myndigheten eller den tjänsteman som särskilt förordnats att göra det. Ett protokoll skall föras över undersökningen. Av protokollet skall framgå ändamålet med undersökningen och vad som kommit fram vid denna.

Regeringen föreslår vidare att om mottagaren av en alkoholvara inte innehar partihandels- eller tillverkningsstillstånd enligt alkohollagen eller är under 20 år skall varan återsändas till avsändaren, om detta är möjligt. I annat fall skall varan omhändertas. Detsamma gäller för tobaksvaror om mottagaren är under 18 år.

Skälen för regeringens förslag

Beträffande ärendets beredning anför regeringen att förslaget om utökade kontrollmöjligheter när det gäller postförsändelser innehållande alkohol och tobak har utarbetats inom Regeringskansliet för att göra det möjligt att snabbt komma till rätta med den under senare tid kraftigt ökade införseln av alkohol och tobak, vilken sker i strid med skattereglerna på området och även i stor utsträckning i strid med alkohollagens regler. Enligt regeringens bedömning är det nödvändigt att det införs möjligheter att ingripa mot denna handel redan i vår eftersom det annars finns risk för att en illegal försäljningsstruktur med bl.a. försäljningskanaler etableras. Mot denna bakgrund utarbetades ett förslag till kontroll av postförsändelser som remitterades till elva remissinstanser. Regeringen anför att remisstiden visserligen var kort, en dryg vecka. Enligt regeringen rör det sig dock om ett relativt begränsat förslag som inte heller lagtekniskt kan anses särskilt komplicerat. Regeringen konstaterar att sju av de tio remissinstanser som svarade tillstyrkte förslaget. Ytterligare underhandskontakter vad gäller den tekniska utformningen har enligt regeringen därefter kontinuerligt haft med Generaltullstyrelsen och Riksskatteverket. Regeringen anför att även om det i och för sig hade varit önskvärt med en bredare remiss av ärendet och en längre remisstid får de krav på beredning som ställs i 7 kap. 2 § RF anses uppfyllda.

När det gäller det aktuella förslaget anför regeringen att den på olika sätt fått upplysningar om att ett stort antal postförsändelser från andra EU-länder innehåller alkohol- eller tobaksvaror. Beträffande cigaretter rör det sig i stor utsträckning om kommersiell distansförsäljning i form av postorderförsäljning eller liknande förfaranden. Antalet postförsändelser av cigaretter synes enligt regeringen öka mycket snabbt och en omfattande annonsering om sådan försäljning sker bl.a. på Internet. Regeringen anför att i enlighet med rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor, det s.k. cirkulationsdirektivet, skall svensk skatt betalas vid distansförsäljning till Sverige. Vidare finns regler om säkerhet och representant för den skattskyldige. Dessa regler följs enligt regeringen emellertid inte och varorna undgår därigenom att bli belagda med svensk punktskatt. Regeringen anför att om denna utveckling inte hejdas riskerar skattebasen vad avser beskattningen av tobak att snabbt allvarligt undergrävas med mycket betydande bortfall av skatteintäkter som följd.

Regeringen påpekar att varken tullen eller skatteförvaltningen för närvarande har någon möjlighet att kontrollera dessa postförsändelser. Detta är enligt regeringens mening inte acceptabelt. Regeringen anför att förutom de fiskala aspekterna medför de bristande kontrollmöjligheterna att det blir möjligt att kringgå gällande förbud att införa alkoholvaror för den som inte har erforderligt tillstånd enligt alkohollagen. Vidare påpekar regeringen att utan kontrollmöjligheter går det heller inte att kontrollera att den som för in alkohol- eller tobaksvaror har fyllt 20 respektive 18 år. Enligt regeringen måste därför den möjlighet som tullen har i dag att kontrollera att den som för in alkohol- eller tobaksvaror har fyllt 20 respektive 18 år finnas även i fråga om sådana varor som sänds per post.

Därutöver påpekar regeringen att genom införandet av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) fick tullen möjlighet att undersöka och öppna postförsändelser från ett annat EU-land. Av förarbetena till lagen (prop. 1995/96:166 s. 65) framgår att möjligheten för att öppna och undersöka brev och andra försändelser i särskilt hög grad motiverades av det starka samhällsintresset att begränsa narkotikabrottsligheten. Enligt denna lag finns det även möjlighet att kontrollera postförsändelser som innehåller vissa andra, i lagen uppräknade, varor. En förutsättning för att försändelserna skall kunna öppnas är att det finns misstanke om att försändelsen innehåller en sådan vara och att det kan vara fråga om varusmuggling. Enligt regeringen bör motsvarande befogenheter nu införas i den nya lagen om punktskattekontroll.

När det gäller förslagets förenlighet med RF och Europakonventionen redovisar regeringen att Lagrådet har ansett att det inte är sannolikt att skattebortfallet vid utebliven kontroll av postförsändelse kan bli av sådan omfattning att landets välbefinnande äventyras. Lagrådet anser att det inte heller har framkommit andra skäl för att göra inskränkningar i det skydd för förtroliga meddelanden som föreskrivs i 2 kap. 6 § RF och artikel 8.1 Europakonventionen.

Regeringen gör bedömningen att grunden att en utebliven kontrollmöjlighet skulle hota "landets ekonomiska välstånd" kan åberopas för en inskränkning av i Europakonventionen skyddande rättigheter, även om det bortfall av allmänna medel som skyddet av den ifrågavarande rättigheten skulle leda till inte är av den storleksordning som Lagrådet synes anse vara nödvändigt. Stöd för denna åsikt kan enligt regeringen hämtas från Europadomstolens praxis. Regeringen anför att som exempel kan nämnas ett avgörande i domstolen som behandlar just denna fråga (målet MS mot Sverige, Application No. 20837/92). Målet rörde en försäkringskassas inhämtande av information från ett sjukhus i samband med att kassan prövade en begäran från klaganden om arbetsskadeersättning. Klaganden påstod att överföringen av informationen kränkt hennes rätt till respekt för privatlivet enligt artikel 8 i konventionen. Domstolen kom inledningsvis fram till att artikeln var tillämplig på förfarandet och att ett intrång skett i klagandens rätt enligt den. Domstolen konstaterade vidare att intrånget skett med stöd av inhemsk lag och att det tjänat ett legitimt syfte, nämligen att se till att allmänna medel i form av arbetsskadeersättning kom behövande till del. Överföringen av informationen ansågs nödvändig för att skydda landets ekonomiska välstånd. Domstolen kom sålunda fram till att intrånget stått i proportion till syftet med åtgärden och att någon kränkning av artikel 8 inte ägt rum.

Regeringen anför att vad gäller det nu framlagda förslaget avser det att förhindra dels på sikt stora skattebortfall från alkohol- och tobaksområdena, dels att alkoholvaror förs in i landet i strid med alkohollagens regler om införsel eller att tobaksvaror förs in i strid med tobakslagens regel om att sådana varor endast får föras in i landet av den som fyllt 18 år.

Enligt regeringen finns det också starka folkhälsoskäl som talar för att kunna kontrollera försändelser av aktuellt slag. Regeringen påpekar att rätten till skydd för förtroliga meddelanden kan inskränkas även med hänsyn till skyddet för hälsovården. Den föreslagna kontrollen utgör enligt regeringen en viktig förutsättning för att upprätthålla den av folkhälsoskäl restriktiva svenska politiken på alkohol- och tobaksområdet. Regeringen anför att målet för den svenska alkoholpolitiken är att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala konsumtionen. En ökad tillgänglighet av alkohol medför enligt regeringen en ökad konsumtion. Samma synsätt har anammats av Världshälsoorganisationen (WHO) och ligger till grund för Europaregionens handlingsplan (European Alcohol Action Plan) för att minska alkoholskadorna i Europa. Planen har antagits enhälligt av alla Europaregionens stater, inklusive samtliga EU-stater.

Enligt regeringen är Sveriges viktigaste medel för att begränsa tillgängligheten deltaljhandelsmonopolet och prispolitiken. Regeringen anför att den högprispolitik som Sverige tillämpar både när det gäller alkohol och cigaretter förutsätter att det på ett effektivt sätt går att kontrollera att svensk punktskatt tas ut. Det finns enligt regeringen också anledning att påpeka att Sverige i samband med medlemskapsförhandlingarna fått ett särskilt undantag som möjliggör betydligt mer restriktiva regler för resandes privatinförsel av alkohol och tobak än vad som generellt gäller inom EU. Även detta undantag undergrävs om importen via postförsändelser av i Sverige obeskattade alkohol- och tobaksvaror skulle öka kraftigt.

Regeringen påpekar därutöver att detljhandelsmonopolets ställning i Sverige undergrävs om inte kontrollen kan upprätthållas. Detta skall enligt regeringen utgöra en garant för att marknadsföring och försäljning av alkohol-drycker till allmänheten sker återhållsamt och att lagar och bestämmelser på alkoholområdet efterlevs.

Sammanfattningsvis vidhåller regeringen sin bedömning att de föreslagna åtgärderna inte strider mot vare sig Europakonventionen eller RF.

Regeringen anför vidare att vissa särskilda regler föreslås för att begränsa intrånget i skyddet för den enskildes korrespondens. Ett öppnande skall endast kunna ske om det finns viss misstanke om att försändelsen innehåller en alkohol- eller tobaksvara. Det torde enligt regeringen vara tillräckligt att en genomlysning av varan indikerar att det är fråga om en sådan vara för att misstankegraden skall anses ha uppnåtts. Regeringen påpekar att förslaget också innebär att försändelsen endast får öppnas om den finns hos tullmyndigheten eller på ett utväxlingspostkontor. Den finns således inte någon möjlighet att genom den föreslagna bestämmelsen kontrollera varor på adresspostkontoret. Ytterligare lagstadgade begränsningar enligt förslaget är att befogenheten att besluta i fråga om granskningen av en postförsändelse i princip skall ligga på myndighetschefen. Befogenheten skall dock kunna delegeras till annan tjänsteman. Regeringen anför att en bestämmelse vidare införs om skyldighet att föra protokoll över undersökningen. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller enligt rättegångsbalkens regler om beslag, där det enligt regeringen är fråga om lika ingripande regler för den enskilde. Regeringen anför därutöver att om ett öppnande skett av en försändelse skall mottagaren underrättas så snart som möjligt. Detsamma gäller avsändaren om denne är känd. Om försändelsen innehåller ett förtroligt meddelande skall detta omedelbart tillslutas och vidarebefordras till mottagaren. Vidare skall en alkoholvara, om det är möjligt, återsändas till avsändaren om mottagaren inte innehar partihandels- eller tillverkningstillstånd eller är under 20 år. Om det inte är möjligt att återsända varan skall den omhändertas. Detsamma gäller för tobaksvaror om mottagaren är under 18 år.

Enligt regeringen uppnås genom dessa begränsningar en rimlig balans mellan skyddet mot undersökning av brev eller annat förtroligt meddelande och behovet av att av folkhälsoskäl eller fiskala skäl kunna utöva kontroll av försändelser av alkohol och tobak.

Motionerna

I motion 1997/98:Sk39 av Bo Lundgren m.fl. (m) påpekas att regeringen med anledning av Lagrådets yttrande åberopar en ny motivering för sitt ställningstagande. Ett mycket summariskt återgivet rättsfall från Europadomstolen, som handlar om rätten för en stat att inhämta information för kontroll i samband med utbetalning av ekonomisk ersättning från det allmänna. Motionärerna anför att när det gäller regeringens förslag handlar det om att ”om det finns anledning att anta” att det finns tobak eller alkohol i paket eller brev få bryta skyddet för den enskildes korrespondens. Det går enligt motionärernas uppfattning inte att dra paralleller när det gäller frågan om ett lands ekonomiska välbefinnande eventuellt äventyras utifrån dessa två mycket olikartade

frågeställningar. Motionärerna anser att det därför inte går att motivera en mycket integritetskränkande lagstiftning utifrån denna jämförelse. Det är därför uppenbart att förslaget måste avvisas (*yrkande 1, delvis*). Motionärerna yrkar också att vad som anförts om att undersöka och öppna postförsändelser ges regeringen till känna (*yrkande 2*).

I motion 1997/98:Sk40 av Karin Pilsäter och Isa Halvarsson (fp) anfördes att i avvägningen mellan den enskildes integritet och rätt till skydd för brevhemlighet bör förbättringar göras jämfört med regeringens förslag. Enligt motionärerna måste en ytterligare begränsning göras på så sätt att beslutet att öppna en försändelse skall fattas av myndighetschefen och delegation bör således ej kunna ske. Riksdagen bör besluta om en sådan ändring av regeringens förslag (*yrkande 1*). Motionärerna anser vidare att regeringen bör årligen i en rapport till riksdagen informera om hur många försändelser som granskats, öppnats och med vilka resultat, i enlighet med hur regeringen redovisar hur reglerna om hemlig telefonavlyssning m.m. tillämpas. Detta bör ges regeringen till känna (*yrkande 2*).

I motion 1997/98:Sk42 av Ronny Korsberg (mp) anfördes att Miljöpartiet de gröna inte delar regeringens uppfattning när det gäller förslaget att tullmyndighet skall ges befogenhet att undersöka och öppna en postförsändelse som man tror innehåller alkohol eller tobak. Motionären anför att syftet med öppnandet är att utröna om rätt punktskatter är betalda eller att säkerhet för dessa ställts. Miljöpartiet anser att detta kommer i konflikt med bestämmelserna om brevhemlighet i både RF och Europakonventionen. Att upprätthålla sådana bestämmelser för att skydda den enskildes integritet är enligt motionären oerhört viktigt i en demokratisk stat och punktskattekontroll kan inte anses vara tillräckligt skäl för att bryta brevhemligheten. De förslag som finns för att skydda brevhemligheten kan inte heller anses tillräckliga.

I motionen anfördes vidare att Miljöpartiet delar regeringens ambitioner att öka ansträngningarna för att förhindra illegal införsel av alkohol och tobak. I stället för det integritetskränkande förslag som man nu lagt fram, borde man enligt motionären inrikta sig på åtgärder som kan få större allmänpreventiv verkan. Motionären anför att en sådan åtgärd skulle kunna vara att avisera mottagare av paket som man av olika skäl antar innehåller alkohol eller tobak. Mottagaren kan då beredas tillfälle att medge öppning alternativt någon form av deklarationsförfarande. Regeringen borde återkomma med ett förslag med sådan inriktning. Därför avvisar Miljöpartiet regeringens förslag i denna del och hemställer att riksdagen avslår förslaget (*yrkande 1*). Riksdagen bör också uppdra åt regeringen att återkomma med ett förslag med den inriktning som anförts i motionen (*yrkande 2*).

Utskottets bedömning

Utskottet konstaterar att regeringens förslag att tullmyndighet skall ges befogenhet att undersöka och öppna postförsändelser för att kontrollera om de innehåller alkohol- eller tobaksvaror berör reglerna om skydd för brev och andra förtroliga meddelanden i RF och Europakonventionen. Som ovan redovisats finns såväl i RF som i Europakonventionen bestämmelser om

undantag från dessa regler. Både RF och Europakonventionen uppställer härvid ett krav på att ett ingrepp i den skyddade rättigheten måste ha stöd i lag. Enligt RF uppställs vidare krav på att en begränsning av den skyddade rättigheten endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Vidare sägs att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller att sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. I Europakonventionen anges, förutom kravet på lagenlighet, att legitima skäl för en rättighetsbegränsning är vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Enligt utskottets mening är frågan framför allt om det finns tillräckliga skäl att göra det ingrepp i skyddet för förtroliga meddelanden som regeringens förslag innebär. Regeringen anför härvid att förslaget avser att på sikt förhindra stora skattebortfall från alkohol- och tobaksområdena. Förslaget avser också att förhindra att alkoholvaror förs in i strid med alkohollagens regler om införsel eller att tobaksvaror förs in i strid med tobakslagens regler om att sådana varor endast får föras in i landet av den som fyllt 18 år. Enligt regeringen finns det också starka folkhälsoskäl som talar för att kunna kontrollera försändelser av aktuellt slag. Den föreslagna kontrollen utgör en viktig förutsättning för att upprätthålla den av folkhälsoskäl restriktiva svenska politiken på alkohol- och tobaksområdet. Ett av de viktigaste medlen för att begränsa tillgängligheten av alkohol är enligt regeringen detaljhandelsmonopolet och prispolitiken. Regeringen anför att den högrispolitik som Sverige tillämpar förutsätter att det på ett effektivt sätt går att kontrollera att svensk punktskatt tas ut. Utskottet kan således konstatera att den ifrågavarande punktskattekontrollen kan motiveras såväl av folkhälsoskäl som utifrån fiskala aspekter. Enligt utskottets mening finns det främst mot denna bakgrund ett angeläget allmänt behov av att nu ge tullen ifrågavarande möjlighet att kontrollera postförsändelser.

Utskottet konstaterar vidare att regeringen, för att tillgodose integritetsaspekter, föreslår vissa begränsningar i tullens befogenheter att undersöka och öppna postförsändelser. Bland annat föreslås att beslut om öppnande endast får fattas av chefen för myndigheten eller den tjänsteman som särskilt förordnats att göra det. I motion 1997/98:Sk40 (fp) hemställs att endast myndighetschef skall ha denna befogenhet och att delegation således inte skall vara möjlig (yrkande 1). Enligt utskottets mening framstår det som nödvändigt av praktiska skäl att det finns möjlighet till delegation av beslutanderätten. Denna skall dock användas med stor restriktivitet. Utskottet förutsätter att regeringen noga kommer att följa verksamheten i berört avseende. Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag i denna del och avstyrker nämnda motionsyrkande.

I motion 1997/98:Sk40 (fp) begärs också att regeringen årligen i en rapport bör återkomma till riksdagen och informera om hur många försändelser som granskats, öppnats och med vilka resultat (yrkande 2). Utskottet anser att detta kan vara ett rimligt förfarande för att än mer skapa insyn i och möjlig-

heter till uppföljning och utvärdering av den föreslagna verksamheten. En förebild för en sådan rapportering kan vara regeringens redogörelser för riksdagen om tillämpningen av bestämmelserna om hemlig teleavlyssning. Vad som nu sagts bör enligt utskottets mening med bifall till nämnda motionsyrkande ges regeringen till känna.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser utskottet att den integritetskränkning som de utökade kontrollmöjligheterna för tullen innebär står i rimlig proportion till syftet med regeringens förslag. I enlighet med vad som nu sagts anser utskottet att tullens föreslagna befogenhet att undersöka och öppna postförsändelser inte kan anses strida mot vare sig bestämmelserna i RF eller Europakonventionen. Utskottet tillstyrker således i övrigt regeringens förslag i nu aktuell del och avstyrker motionerna 1997/98:Sk39 yrkande 1, delvis, och 2 (m) samt 1997/98:Sk42 yrkandena 1 och 2 (mp).

Registerfrågor

Bakgrund

För fastställande, uppbörd och redovisning av tull, annan skatt och avgift som skall betalas till Tullverket förs ett särskilt tullregister. Registret förs med stöd av tullregisterlagen (1990:137).

Tullregistret får också användas för bl.a. fullgörande av övervaknings-, kontroll- och revisionsuppgifter inom tullmyndighetens område. Tullregistret innehåller bl.a. vissa uppgifter om import och export, identitetsuppgifter för fysiska eller juridiska personer och uppgifter om identitetsbeteckningar för transportmedel. I registret återfinns också uppgifter om registrering hos Skattemyndigheten i Dalarnas län av importörer som är skattskyldiga avseende vissa punktskatter.

Propositionen

Regeringen föreslår att tullregistret skall få användas för kontroller och andra åtgärder som tullen vidtar med stöd av lagen om punktskattekontroll avseende alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter.

Enligt förslaget skall i tullregistret få registreras uppgifter om transportkontroller och omhändertagande. Vidare skall beslut att påföra transporttillägg få läggas in i registret.

Regeringens förslag innebär att någon begränsning i tullmyndigheternas åtkomst till uppgifter om punktskattekontroll inte införs i tullregisterlagen.

Riksskatteverket och skattemyndigheten föreslås få ha terminalåtkomst till uppgifter om transportkontroller och beslut enligt lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter.

Regeringen föreslår därutöver att Skattemyndigheten i Dalarnas län skall lämna tullmyndigheterna de uppgifter som behövs för kontroll enligt lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter.

Enligt förslaget skall vidare tullmyndigheterna få ha terminalåtkomst till uppgifter i register hos Alkoholinspektionen om vem som har tillverknings- och partihandelstillstånd.

Som skäl för sitt förslag anför regeringen att genom att tullregistret får användas för övervaknings-, kontroll- och revisionsverksamhet omfattar registrets ändamålsbestämmelser även sådana kontrollåtgärder som nu föreslås få utföras av tullmyndigheterna i fråga om punktskattepliktiga varor. Regeringen påpekar att redan i dag får uppgifter inhämtade vid kontroll registreras, t.ex. om transportmedel och gods. I tullregistret registreras också uppgifter rörande skatt som skall betalas till Tullverket. Enligt regeringen är det således inte fråga om uppgifter som är främmande för registrering i tullregistret.

Enligt regeringens mening är det mot bakgrund av det angivna lämpligt att använda tullregistret för den typ av kontroller som skall utföras inom ramen för den föreslagna lagen. Många av de aktörer och företag som förekommer i punktskattesammanhang förekommer redan i tullregistret. Regeringen anför vidare att registreringen av ifrågavarande uppgifter kommer att göras i ett särskilt system, som ett delregister i tullregistret. Den registerstruktur och tekniska struktur som redan finns kan därvid användas. Något hinder från integritetssynpunkt att använda tullregistret kan enligt regeringen inte anses föreligga.

Regeringen påpekar vidare att de ändringar som regeringen nu föreslår skall träda i kraft den 1 juli 1998. Ändringarna omfattas således inte av personuppgiftslagen, som träder i kraft den 24 oktober 1998. Genom övergångsbestämmelserna till personuppgiftslagen kan behandlingar som påbörjats pågå till utgången av september 2001. Regeringen vill dock påpeka att en utredning nyligen tillsatts som skall se över bl.a. tullregisterlagen och anpassa den till EG-direktivet om skydd för personuppgifter (95/46/EG) och den nya personuppgiftslagen. Även de nu föreslagna ändringarna kommer att omfattas av denna översyn.

Motionen

I motion 1997/98:Sk39 av Bo Lundgren m.fl. (m) anför att myndighetskraven ökar för att från kontrollsynpunkt få inrätta eller utöka redan befintliga register samt möjlighet att ta del av andra myndigheters register. Då det saknas en total överblick över den växande registreringen för kontrolländamål är det enligt motionärerna i denna situation orimligt att inrätta ytterligare register. Motionärerna anser att de förändringar som regeringen föreslår avseende registerfrågor därför inte bör bli föremål för lagstiftning. Riksdagen bör avslå regeringens förslag (*yrkande 3*).

Utskottets bedömning

Utskottet konstaterar att regeringens förslag innebär att tullregistret skall få användas för kontroller och andra åtgärder som tullen vidtar med stöd av den föreslagna lagen om punktskattekontroll avseende alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter. Något nytt register på tullområdet skall således

inte införas. Utskottet konstaterar vidare att tullregistrets ändamålsbestämmelser omfattar de kontrollåtgärder som nu föreslås. Utskottet har inget att invända mot regeringens förslag i denna del och tillstyrker därför förslaget. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motion 1997/98:Sk39 yrkande 3 (m).

Stockholm den 12 maj 1998

På konstitutionsutskottets vägnar

Bo Könberg

I beslutet har deltagit: Bo Könberg (fp), Kurt Ove Johansson (s), Catarina Rönnung (s), Anders Björck (m), Axel Andersson (s), Birger Hagård (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Birgitta Hambræus (c), Pär-Axel Sahlberg (s), Jerry Martinger (m), Mats Berglind (s), Kenneth Kvist (v), Frank Lassen (s), Inger René (m), Peter Eriksson (mp) och Anders Johnson (fp).

Avvikande meningar

1. Avslag på regeringens förslag

Anders Björck, Birger Hagård, Jerry Martinger och Inger René (alla m) anser att yttrandet i avsnittet Tullens befogenheter att undersöka och öppna postförsändelser bort ha följande lydelse:

Utskottet konstaterar att Lagrådet har riktat allvarlig kritik mot regeringens förslag till nya kontrollmöjligheter för tullen på punktskatteområdet. Kritiken avser bland annat tullens föreslagna befogenheter att undersöka och öppna postförsändelser. Enligt utskottets mening framstår det som orimligt att regeringen trots den allvarliga kritiken har överlämnat förslaget till riksdagen. Med anledning av Lagrådets kritik åberopar regeringen en ny motivering för sitt ställningstagande. Regeringen hänvisar härvid till ett mycket summariskt återgivet rättsfall från Europadomstolen, som handlar om rätten för en stat att inhämta information för kontroll i samband med utbetalning av ekonomisk ersättning från det allmänna. Det nu aktuella förslaget från regeringen rör frågan om huruvida skyddet för den enskildes korrespondens skall få brytas om det finns anledning att anta att det finns alkohol- eller tobaksvaror i ett paket eller brev. Enligt utskottets mening kan man inte utifrån dessa två mycket olikartade frågeställningar dra paralleller när det gäller att bedöma om ett lands ekonomiska välbefinnande eventuellt äventyras om inte ifrågasättande ingrepp i den enskildes rättighetsskydd görs. Utskottet anser att den nu före-

slagna, mycket integritetskränkande lagstiftningen inte kan motiveras utifrån den av regeringen gjorda jämförelsen. Enligt utskottets mening har regeringen inte heller i övrigt anfört något som utgör tillräckliga skäl för att införa den aktuella lagstiftningen. Utskottet anser därför att det, såsom anförs i motion 1997/98:Sk39 yrkande 1, delvis, och 2, är uppenbart att regeringens förslag i denna del måste avvisas. Utskottet avstyrker således regeringens förslag om befogenheter för tullen att undersöka och öppna postförsändelser och tillstyrker den nämnda motionen i angivna delar.

2. Avslag på regeringens förslag

Kenneth Kvist (v) och Peter Eriksson (mp) anser att yttrandet i avsnittet Tullens befogenheter att undersöka och öppna postförsändelser bort ha följande lydelse:

Utskottet konstaterar att regeringens förslag att tullmyndighet skall ges befogenhet att undersöka och öppna postförsändelser för att kontrollera om de innehåller alkohol- eller tobaksvaror kommer i konflikt med reglerna om skydd för brev och förtroliga meddelanden i RF och Europakonventionen. Enligt utskottets mening är det oerhört viktigt i en demokratisk stat att i syfte att skydda den enskildes integritet upprätthålla bestämmelser av nu aktuellt slag. Utskottet anser att punktskattekontroll inte kan anses utgöra ett tillräckligt skäl för att göra ingrepp i det grundlagsstadgade skyddet för brev och andra förtroliga meddelanden. Regeringens förslag till begränsningar i tullens befogenheter kan enligt utskottets mening inte heller anses tillräckliga. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet, med bifall till vad som anförs i motion 1997/98:Sk42 yrkande 1, regeringens förslag i nu aktuell del.

3. Registerfrågor

Anders Björck, Birger Hagård, Jerry Martinger och Inger René (alla m) anser att yttrandet i avsnitt Registerfrågor bort ha följande lydelse:

Utskottet konstaterar att kraven från myndigheterna ökar för att från kontrollsynpunkt få inrätta nya register eller utöka användningen av redan befintliga register. Enligt utskottets mening saknas en total överblick över den växande registreringen. Utskottet anser att det i en sådan situation är orimligt att införa ytterligare möjligheter till registrering. I likhet med vad som anförs i motion 1997/98:Sk39 yrkande 3 bör regeringens förslag vad avser registerfrågor därför inte föranleda någon lagstiftning. Utskottet anser således att riksdagen bör avslå regeringens förslag och tillstyrka det nämnda motionsyrkandet.

Till skatteutskottet	1
Utskottet	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Ärendet och dess beredning	1
Tullens befogenheter att undersöka och öppna postförsändelser	2
Bakgrund	2
Regeringsformen	2
Europakonventionen	3
Lagrådets yttrande	3
Propositionen	4
Regeringens förslag	4
Skälen för regeringens förslag	4
Motionerna	7
Utskottets bedömning	8
Registerfrågor	10
Bakgrund	10
Propositionen	10
Motionen	11
Utskottets bedömning	11
Avvikande meningar	12
1. Avslag på regeringens förslag	12
2. Avslag på regeringens förslag	13
3. Registerfrågor	13