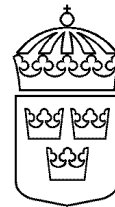


Konstitutionsutskottets yttrande

1995/96:KU9y

Tullens befogenheter vid den inre gränsen



1995/96
KU9y

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har genom beslut den 23 april 1996 berett konstitutionsutskottet, justitieutskottet och försvarsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1995/96:166 Tullens befogenheter vid den inre gränsen jämte motioner.

Utskottet

Förslagen

I propositionen föreslås en lag om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat EU-land. Samtidigt föreslås vissa ändringar i andra lagar, huvudsakligen till följd av bestämmelserna i den föreslagna nya lagen.

Lagen innehåller bl.a. vissa åtgärder för att bekämpa i första hand narkotikabrottsligheten. Sålunda föreslås att tullen i den brottsbekämpande verksamheten skall få tillgång till bokningsuppgifter om passagerare m.m. från transportföretagen. Vidare föreslås tullen få en lagstadgad möjlighet att undersöka och öppna brev och andra postförsändelser samt att lägga s.k. postspärr. Åtgärderna föreslås gälla både trafik mellan Sverige och annat EU-land och trafik mellan Sverige och tredje land.

Förslagen har granskats av Lagrådet.

I en av de motioner som väckts med anledning av propositionen, motion Sk36 av Gun Hellsvik m.fl. (m), anser motionärerna att propositionen bör avslås och regeringen uppmanas att återkomma med ett förslag där de nuvarande myndighetsstrukturerna förändras och tullkriminalen och tullens bevakningspersonal integreras med polisorganisationen. I avvaktan på detta förslag anser de att de nuvarande övergångsbestämmelserna bör gälla. De gällande bestämmelserna bör enligt motionärerna kompletteras dels genom att enskilda ges möjlighet att lämna samtycke till att tullen får tillgång till uppgifter i transportföretagens register genom att resenärer vid bokning upplyses om att uppgifter om dem kan komma att lämnas ut, dels genom att villkoren för Tullverkets hantering av personuppgifter kompletteras. I andra hand yrkar motionärerna att rätten att öppna post ändå bör beslutas av dom-

Bakgrund

Lagstiftning vid Sveriges EU-inträde

Vid Sveriges inträde i EU blev de gemenskapsförordningar som reglerar handeln gentemot tredje land direkt gällande rätt här i landet. De bestämmelser i tulllagstiftningen som reglerade förhållanden som även regleras i gemenskapsförordningarna upphävdes. Samtidigt infördes en ny lagstiftning som komplement till gemenskapsförordningarna eller för att genomföra gällande EG-direktiv på tullområdet. Vidare infördes – i avvaktan på en permanent lösning – vissa övergångsbestämmelser med hänvisning till äldre lag.

Det svenska medlemskapet i EU innebär bl.a. att vi är skyldiga att tillämpa bestämmelserna i EG-fördraget om fri rörlighet för varor och personer m.m. I princip innebär detta att sådana kontroller som enbart grundas på att en vara passerar en gräns inte längre är tillåtna. Förbudet är dock inte undantagslöst. Enligt artikel 36 i EG-fördraget kan nämligen kontroller behållas under vissa förutsättningar. Sålunda krävs att kontrollen har sin grund i ett godtagbart samhällsintresse, där bl.a. hänsynen till allmän ordning, allmän säkerhet och intresset att skydda människors och djurs liv och hälsa nämns, och att detta samhällsintresse inte kan tillgodoses på annat, neutralt sätt. En andra förutsättning är att kontrollen är proportionell i förhållande till det hinder den innebär för den fria rörligheten. Med detta avses att det hinder som kontrollen utgör inte får gå utöver det syfte som motiverar kontrollen, eller i övrigt ha en onödigt störande inverkan på utbytet över gränsen. Dessutom gäller att om det skyddsvärda ändamålet blivit fullt tillgodosett genom gemenskapsrättsliga regler finns det inte längre någon möjlighet att nationellt föreskriva om kontroller.

Bestämmelser om fri- och rättigheter m.m.

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen åtnjuter varje medborgare skydd mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. För begränsningar 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 den, och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna

Enligt artikel 8 i konventionen har var och en rätt till skydd för bl.a. sin korrespondens. Rättigheten får dock underkastas inskränkningar. Inskränk-

ningar måste göras genom lag och avse vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggande av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 6 i konventionen innehåller regler om rätt till domstolsprövning och om rättssäkerhet. Var och en har, när det gäller att pröva hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, rätt till en opartisk och offentlig rättegång. I propositionen framhålls att Europadomstolen i ett mål uttalat att rätten till tillträde till domstol inte är absolut utan att inskränkningar i denna rätt kan föreligga. En inskränkning måste dock ha ett legitimt syfte, och det måste finnas en rimlig proportionalitet mellan medel och syfte.

Kontrollåtgärder och kompensatoriska åtgärder

Kontroll av postförsändelser

Tullen anses för närvarande ha befogenhet att undersöka och öppna brev och andra postförsändelser. Enligt 57 § tullagen (1994:1550) får tullmyndigheten för kontroll av att deklara- och uppgiftsskyldighet har fullgjorts undersöka bl.a. lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras. Rätten enligt bestämmelsen i 57 § har ansetts omfatta även paket, brev och andra försändelser (prop. 1986/87:166 s. 93 f.). Lagrådet ansåg dock vid sin granskning av bestämmelsen i den gamla tullagen att det var fråga om kontrollbefogenheter av så långtgående art att de borde ges ett klarare stöd i tullagen.

Någon lagreglering av möjligheten att hålla kvar enstaka postförsändelser finns inte i tullagstiftningen och fanns inte heller före Sveriges inträde i EU. Sådant kvarhållande har emellertid enligt propositionen tillämpats länge, och det tillämpas fortfarande när det gäller försändelser från tredje land men inte såvitt avser EU-intern post.

Egendom som kan antas vara förverkad enligt lagen (1960:418) om varusmuggling får tas i beslag enligt samma lag. Förverkande kan ske om egendomen varit föremål för varusmuggling eller försök därtill.

Bestämmelser om beslag i brottmål finns i 27 kap. rättegångsbalken.

Regeringen föreslår att Tullverkets *befogenheter att undersöka och öppna brev och andra postförsändelser* skall ges ett klarare stöd i tullagstiftningen.

Enligt förslaget (8 § resp. 57 a §) skall en tulltjänsteman få undersöka postförsändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser för att kontrollera att anmälningsskyldigheten enligt lagen har fullgjorts. En sådan försändelse skall få öppnas, om det finns anledning anta att den innehåller en sådan vara som omfattas av lagen och att varan kan tas i beslag enligt varusmuggningslagen samt försändelsen finns hos tullmyndigheten eller på utväxlingspostkontoret.

Beslut om att öppna brev och andra sådana försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden skall få fattas endast av tullmyndighetens chef eller efter dennes förordnande av någon annan tjänsteman vid myndigheten.

En försändelse som öppnas skall inte få undersökas närmare än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen.

Vidare skall föras protokoll över undersökningen. Av protokollet skall framgå ändamålet med undersökningen och vad som har kommit fram vid denna. Om en försändelse har öppnats skall adressaten och, om det är möjligt, avsändaren underrättas så snart som möjligt.

Under vissa särskilda förutsättningar skall ett beslut om s.k. *postspärr* kunna meddelas. Detta innebär att en postförsändelse som väntas till viss postanstalt och som kommer från utlandet skall kunna hållas kvar av postbefordringsföretaget när försändelsen kommer in till postanstalten. En förutsättning för att ett beslut om postspärr skall kunna fattas är att det finns anledning anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt varusmuggningslagen, och därutöver krävs att ett sådant beslut är nödvändigt för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Beslut om postspärr skall få meddelas av chefen för en tullmyndighet. Beslutet får verkställas omedelbart men skall snarast prövas av Generaltullstyrelsen. Ett beslut skall meddelas att gälla viss angiven, kortare tidsrymd.

En ny bestämmelse föreslås i postlagen, som bryter sekretessen när det gäller möjligheten för en posttjänsteman att lämna ut uppgifter till tullmyndigheten vid kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.

Regeringen diskuterar i sina överväganden förslaget om brytande av postförsändelser i förhållande till regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter och till Europakonventionens bestämmelser om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Regeringen anser det nödvändigt att tullen även i fortsättningen kan utöva viss kontroll över varor som befordras med post. I rättegångsbalkens bestämmelser om beslag ställs det högre krav på brottsmisstanke än vad som gäller vid ett administrativt förfarande. Det är naturligtvis av vikt att en inskränkning i rättigheter som skyddas av grundlagen och internationella konventioner blir så begränsad som möjligt. Som framgått är det därvid av betydelse att syftet med inskränkning kan anses legitimt, och att det finns en rimlig proportionalitet mellan det medel som används och syftet med åtgärden. En undersökning av en postförsändelse i form av genomlysning eller genom användande av en narkotikahund kan enligt regeringen inte anses medföra ett så stort ingrepp i den enskildes integritet att det skulle strida mot de grundläggande rättigheterna. Däremot är det naturligtvis extra känsligt ur integritetssynpunkt att öppna en sådan försändelse. För att göra detta ingrepp så begränsat som möjligt föreslår regeringen att ett öppnande skall kunna ske endast om det finns viss misstanke om ("anledning anta") att försändelsen innehåller en vara som kan tas i beslag enligt bestämmelserna i varusmuggningslagen. Det torde därvid vara tillräckligt att kontrollen resulterar i att en narkotikahund markerar, eller i att genomlysningen indikerar att det är fråga om ett otillåtet införande av en vara för att den nämnda misstankegraden skall anses ha uppnåtts. Däremot kan ett öppnande inte motiveras av exempelvis erfarenhetsmässigt traditionella riskflöden (försändelser från vissa länder eller orter) eller försändelser med visst utseende och form.

Begränsningarna innebär att en undersökning inte får vara mer ingående än som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen (proportionalitetsprincipen).

I fråga om förslaget till postspärr anför regeringen att det inte är tillfredsställande att ett så för den enskilde ingripande institut kan tillämpas utan uttryckligt lagstöd.

Tillgång till uppgifter ur transportföretagens register

Regeringen föreslår att tullen ges befogenhet att i den brottsbekämpande verksamheten inhämta vissa uppgifter från transportföretagen. Förslaget innebär att transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige på begäran av en tullmyndighet skyndsamt skall lämna aktuella uppgifter om ankommande och avgående transporter som företaget har tillgång till. Skyldigheten skall endast gälla de uppgifter om passagerare som avser namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning. Tullmyndigheten får begära sådana uppgifter endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Ett transportföretag skall få lämna uppgifter genom att göra dem läsbara för tullmyndigheten genom terminalåtkomst. Tullmyndigheten skall få ta del av uppgifter genom terminalåtkomst endast i den omfattning och under den tid som behövs för att kontrollera aktuella transporter. Myndigheten får 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 de visar sig sakna betydelse för utredning och lagföring av brott.

Regeringen anför i sina överväganden bl.a. att ett internationellt beprövat och effektivt hjälpmedel i kampen mot internationell brottslighet, framför allt vad gäller narkotikasmuggling, är att diskret och utan att stör och hindrar trafiken skaffa sig uppgifter om vad och vilka som passerar gränsen. Vid granskningen är det inte i första hand namn på passagerare som är intressant utan uppgifter som avreseort, resrutt, betalningssätt, bokningsrutin och bagage. Metoden används för att få en bättre grund och urval för kontrollverksamheten och på så sätt kunna rikta kontrollerna mot dem som kan misstänkas för brottslighet.

Regeringen påpekar dock att den brottsbekämpande verksamheten kan avse även annat än narkotika och att tullen har en viktig roll och uppgift i att bekämpa allvarlig ekonomisk brottslighet med internationell anknytning avseende EU:s finansiella system.

I fråga om sådana integritetsinvändningar som kan resas mot förslaget medger regeringen 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, och detta innebär att personregister används för andra ändamål än det ändamål registret är avsett för.

De förslag som tidigare utredningar lämnat innebär att uppgifter skulle kunna inhämtas endast efter ett särskilt beslut som skall underställas åklagare, domstol eller Generaltullstyrelsen, och att uppgifter skulle kunna inhämtas endast om tullen eftersöker en viss person, eller alternativt riktat misstankar mot ett visst transportmedel och behöver veta vilka som medföljer detta. Uppgifterna skulle dessutom få hämtas in endast i skriftlig eller muntlig form, alltså inte genom ADB. Dessa begränsningar gör sammantaget enligt regeringen att någon effektivitetsvinst inte uppnås i bekämpandet av den internationella brottsligheten av följande skäl. Uppgifterna har oftast ett värde endast under en kort tid och innan någon brottslighet kan knytas till någon viss person eller visst brott. Har väl misstankarna riktats mot en person eller transport har de oftast blivit så konkreta och starka att det redan i dag finns möjlighet att med rättegångsbalkens regler om beslag inhämta dessa uppgifter. Det förslag som regeringen lägger fram innebär en ren förspaningsmetod som är till nytta innan misstankar om något konkret brott kan knytas till någon person. För att uppgifterna skall vara användbara måste de således vara förhållandevis lätt åtkomliga för tullens underrättelsetjänst, så att den, när något misstänkt framkommer, omedelbart skall kunna vidarebefordra information till tullens operativa verksamhet så att ingripande kan ske när transporten anländer eller innan den avgår.

Metoden att utifrån bokningsuppgifter bilda sig en uppfattning om det finns anledning att misstänka brottslighet, kräver enligt propositionen särskild träning och kunskap i vilka uppgifter som är intressanta och hur de skall tolkas. Det är därför endast ett begränsat antal tulltjänstemän med brottsbekämpande arbetsuppgifter och nödvändig utbildning, som bör få befogenhet att begära in uppgifter eller ha mer direkt tillgång till bokningsregister.

Utskottets bedömning

Konstitutionsutskottet ser inte som sin uppgift att bedöma de enskilda åtgärderna i förslaget. Utskottet vill dock framhålla att de föreslagna åtgärder som redovisats ovan – som regeringen också anför i propositionen – i varierande grad innebär ingrepp i den enskildes integritet. Det är därför av största vikt att förutsättningarna för dessa ingrepp och förfarandet är noggrant reglerade i lag. Beslut måste fattas på ett sådant sätt att det motsvarar rättssäkerhetens krav och är förenligt med de konventioner som Sverige har undertecknat. Regleringen måste ge möjlighet att kontrollera de ingripanden som sker.

De ingripanden som föreslås får göras endast om det finns ett godtagbart samhällsintresse av dem. De skäl som regeringen har anför i detta hänseende får enligt utskottets mening godtas.

På konstitutionsutskottets vägnar

Birgit Friggebo

I beslutet har deltagit: Birgit Friggebo (fp), Catarina Rönnung (s), Anders Björck (m), Axel Andersson (s), Widar Andersson (s), Birger Hagård (m), Tone Tingsgård (s), Birgitta Hambræus (c), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär-Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Mats Berglind (s), Inger René (m), Peter Eriksson (mp), Håkan Holmberg (fp), Nils-Göran Holmqvist (s) och Nils Fredrik Aurelius (m).