

YTTRANDEDatum
2021-06-29
Ert datum
2021-04-22Dnr
STY 2021-300
Er referens
Ju2021/01663

Justitiedepartementet

EU:s nya gräns- och kustbevakningsförordning, kompletterande reglering (Ds 2021:10)

Tullverket har granskat promemorian mot bakgrund av myndighetens uppdrag och hur förslaget kan komma att påverka myndighetens verksamhet och vill utifrån detta lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

Tullverket ser överlag positivt på att det tydliggörs i författning vilket ansvar olika myndigheter har inom den europeiska gräns- och kustbevakningen och vilka befogenheter som kan överlåtas till utländska tjänstemän som tjänstgör här i landet. Tullverket efterfrågar dock vissa klargöranden i den fortsatta beredningen.

Tullverkets ställningstagande

Ansvariga myndigheter (avsnitt 8.1.1)

Tullverket är positivt till att myndigheternas ansvar för den europeiska gränsförvaltningen uttryckligen regleras. Den föreslagna bestämmelsen innebär att gränsförvaltningsmyndigheterna tillsammans ska ansvara för att Sverige uppfyller sina åligganden. Tullverket ser en risk att det blir otydligt vilken myndighet som har ansvaret i olika frågor. Att alla myndigheter får samma ansvar återspeglar inte heller att myndigheterna deltar i gränsförvaltningsarbetet i olika omfattning och under olika förutsättningar. Tullverkets roll är relativt begränsad och består i huvudsak av att myndigheten bistår vid gränskontroll på begäran av Polismyndigheten. Polismyndigheten har i dag en övergripande och samordnande roll för den nationella gränsförvaltningen. Polismyndigheten är också utsedd till bl.a. nationell kontaktpunkt och nationell samordningscentral enligt EU-förordningen. Det finns enligt Tullverkets uppfattning skäl att i den fortsatta beredningen överväga om Polismyndigheten bör pekats ut som den myndighet som bär huvudansvaret för att hålla ihop det nationella arbetet med att uppfylla EU-förordningen.

Den föreslagna bestämmelsen ger också intryck av att myndigheternas ansvar är större än vad som är avsett. I övervägandena anges att bestämmelsen inte är avsedd att utvidga myndigheternas ansvarsområde utan att varje myndighet ska bidra inom ramen för sina respektive nationella ansvarsområden. Det vore önskvärt om detta förtydligades i författningstexten, exempelvis genom ett tillägg som innebär att myndigheterna ansvarar inom sina ordinarie uppdrag.

Överlåtelse av förvaltningsuppgifter och befogenheter att använda tvångsmedel (avsnitt 8.1.3 och 8.2.3)

Tullverket instämmer i bedömningen att överlåtelse av uppgifter och befogenheter till utländska tjänstemän bör författningsregleras. Den föreslagna regleringen ser dock ut att medge att vilken som helst av de utpekade myndigheterna kan besluta om att överlåta de uppräknade befogenheterna och förvaltningsuppgifter till utländska tjänstemän. Det innebär att Tullverket skulle få befogenhet att tilldela utländska tjänstemän befogenheter som inte den egna myndighetens tjänstemän har. Även om det i praktiken är osannolikt att så skulle ske, anser Tullverket att lagtexten bör återspegla myndigheternas ansvar. Även här förespråkar Tullverket ett tydliggörande som innebär att endast uppgifter och befogenheter inom respektive myndighets ansvarsområde kan överlåtas.

När det gäller frågan om vilka befogenheter som bör kunna överlåtas är det, som anges i promemorian, befogenheter som svenska tjänstemän har vid inresekontroll vid gränsövergångsställen (vissa flygplatser och hamnar), sjögränsövervakning och återvändandearbete som ska kunna tilldelas utländska tjänstemän. Tullverket är mot den bakgrunden tveksamt till att befogenheter enligt tullagen och smugglingslagen ska kunna överlåtas.

Tullkontroll utgör inte en del av den europeiska gränsförvaltningen. Redan av det skälet kan det ifrågasättas om befogenheter enligt tullagen bör kunna överlåtas. Förslaget innebär dessutom att endast befogenheten att använda våld eller tvång enligt 4 kap. 2 § tullagen ska kunna överlåtas. Våld eller tvång får enligt bestämmelsen endast användas om det behövs för att genomföra visa åtgärder enligt tullagen, t.ex. stanna en person för tullkontroll eller undersöka olika utrymmen. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § har således inte någon självständig betydelse. Då tullkontroll inte kommer att utföras av utländska tjänstemän kan inte heller befogenheten i 4 kap. 2 § utnyttjas. Tullverket avstyrker därför förslaget att befogenheten i 4 kap. 2 § tullagen ska kunna överlåtas.

Den europeiska gräns- och kustbevakningen har inte till uppgift att bekämpa brott. Upptäcks brottslighet i samband med en insats bör ärendet överlämnas till den lokala brottsbekämpande myndigheten. Tullverket är därför tveksamt till att befogenhet att använda straffprocessuella tvångsmedel enligt smugglingslagen ska kunna överlåtas. Detta är tvångsmedel som används inom ramen för en förundersökning vilket ligger utanför den europeiska gräns- och kustbevakningens befogenhet.

Om det trots allt finns behov av att överlåta befogenheter kopplade till straffprocessuella tvångsmedel är det Tullverkets uppfattning att det i stället är Polismyndighetens befogenheter kopplade till gränsöverskridande brottslighet som bör kunna överlåtas. De befogenheter i smugglingslagen som föreslås kunna tilldelas utländska tjänstemän kan i huvudsak endast användas vid ingripande i fråga om brottslighet med koppling till in- eller utförsel av varor och inte mot exempelvis brott enligt utlänningslagen eller människohandel.

Begäran om bistånd från Frontex samt överenskommelser med andra länder (avsnitt 8.2.1 och 8.2.2)

Även om det normalt sett är Polismyndigheten, Kriminalvården och Migrationsverket som ansvarar för återvändandefrågor anges i promemorian att det, beroende på hur samarbetet utvecklas, finns skäl att alla gränsförvaltningsmyndigheter ges befogenhet att begära bistånd i sådana frågor. På andra ställen i promemorian uttalas att avsikten inte är att utvidga myndigheternas ansvarsområden utan att varje myndighet ska bidra inom ramen för sina respektive nationella ansvarsområden. Återvändandefrågor ingår inte i Tullverkets uppdrag. Som bestämmelsen nu är utformad ger den intryck av att innebära en utvidgning av myndighetens uppdrag vilket inte torde ha varit avsikten. Även denna bestämmelse bör därför utformas på ett sätt som tydligare avgränsar befogenheten till myndigheternas ordinarie ansvarsområden. Samma synpunkt gör sig gällande beträffande begäran om bistånd vid snabba insatser, vilket inte heller torde vara aktuellt för Tullverkets del i någon större omfattning.

På samma sätt bör det förtydligas att möjligheten för gränsförvaltningsmyndigheterna att ingå avtal med Frontex och andra stater gäller inom respektive myndighets ansvarsområde. Detsamma gäller ansvaret för utformningen av den operativa planen.

Beredning och beslut av den nationella IBM-strategin (avsnitt 8.2.4)

Tullverket ser positivt på att den nationella IBM-strategin ska beslutas av regeringen i stället för av myndigheterna gemensamt.

Svenska tjänstemäns utförelse av krigsmateriel (avsnitt 8.2.6)

Att utrustning som används av utsända tjänstemän även vid Tullverket undantas från kravet på tillstånd och anmälan för ut- och återinförelse innebär att hanteringen effektiviseras. Även om detta inte är aktuellt för Tullverkets del för närvarande ser myndigheten fördelar med att hanteringen ensas och effektiviseras.

En ny lag och en ny förordning (avsnitt 8.2.8)

Tullverket tillstyrker förslaget om att de kompletterande reglerna till EU-förordningen i huvudsak förs in i en ny lag och en ny förordning. Att lagstiftningen blir samlad bör kunna underlätta tillämpningen.

Arbetsrättsliga frågor och arbetsmiljöfrågor (avsnitt 8.4.1 och 8.4.2)

Det finns behov av att överväga frågor kopplade till arbetsrätt och arbetsmiljö närmare eftersom de endast berörs mycket kortfattat i promemorian. Det gäller t.ex. frågor kopplade till semesterlagstiftning, arbetstid, föräldraledighet och beslut om tjänstgöringsort. Även frågor kopplade till arbetsmiljö skulle behöva övervägas ytterligare, bl.a. eftersom fördelningen av ansvaret för utsänd personal inte är tydlig.

Uppgiftslämnande och sekretess (avsnitt 8.4.5)

Det är viktigt för Tullverket att kunna utbyta nödvändig information, inte minst mellan de nationella myndigheterna. I promemorian görs bedömningen att artikel 12 i EU-

förordningen utgör en sådan uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen. Bestämmelsen reglerar att nationella myndigheter ska dela med sig av all information som är nödvändig för att de ska kunna utföra sina uppgifter enligt förordningen. För det fall det i den fortsatta beredningen görs en annan bedömning i frågan om artikel 12 i EU-förordningen uppfyller det krav på koncretion som krävs för att en bestämmelse ska anses bryta sekretessen, är det viktigt att en sekretessbrytande bestämmelse i stället införs i den nationella regleringen.

Ett myndighetsgemensamt uppdrag (avsnitt 9.5)

Det vore önskvärt om frågor kopplade till informationsutbyte inkluderas i det föreslagna regeringsuppdraget eftersom ett effektivt utbyte av information är en förutsättning för t.ex. de riskanalyser och situationsbilder som ska göras enligt förordningen.

Ärendets handläggning

I detta ärende har generaltulldirektören Charlotte Svensson beslutat. Föredragande har varit verksjuristen Jonna Wiborn. I den slutliga handläggningen har även överdirektören Fredrik Holmberg och rättschefen Karin Erlingsson deltagit.

TULLVERKET

Charlotte Svensson

Kopia till:

Finansdepartementet, S3

Tullverket

Verksledningsstaben
Kommunikationsavdelningen
Kontrollavdelningen
Underrättelseavdelningen
HR-avdelningen
Ekonomiavdelningen