

Ändringar i smugglingslagen – Tullverket
får utökad förundersökningsrätt och
ökade möjligheter att biträda åklagare

Innehåll

| | |
|--|---|
| 1 Sammanfattning | 2 |
| 2 Författningsförslag | 2 |
| 2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling | 2 |
| 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter | 2 |
| 3 Tullverkets uppdrag | 2 |
| 4 Tullverkets befogenheter att leda förundersökning | 2 |
| 4.1 Gällande rätt avseende Tullverkets befogenheter före och under en förundersökning | 2 |
| 4.1.1 Brott som rör införsel till eller utförsel från Sverige av varor | 2 |
| 4.1.2 Rattfylleribrott | 2 |
| 4.2 Utvidgade befogenheter för Tullverket att leda förundersökning | 2 |
| 4.2.1 Utökad förundersökningsrätt för Tullverket leder till ökad effektivitet och rättssäkerhet | 2 |
| 4.2.2 Vilka brott bör en utvidgad förundersökningsrätt omfatta? | 2 |
| 4.3 Förtydligande om att 2 § narkotikastrafflagen har företräde framför 12 § smugglingslagen | 2 |
| 5 Tullverkets biträde till åklagare när en förundersökning leds av åklagare | 2 |
| 5.1 Gällande rätt avseende Tullverkets biträde till åklagare när en förundersökning leds av åklagare | 2 |
| 5.2 Utvidgade möjligheter för allmän åklagare att anlita biträde av Tullverket vid åklagarledda förundersökningar | 2 |
| 5.2.1 Ökad effektivitet om Tullverket i större utsträckning tillåts biträda åklagare | 2 |
| 5.2.2 I vilka ytterligare situationer bör åklagare kunna begära biträde av Tullverket? | 2 |
| 6 Konsekvenser | 2 |
| 7 Författningskommentar | 2 |
| 7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling | 2 |
| 7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter | 2 |

1 Sammanfattning

I promemorian föreslås att Tullverkets befogenheter att leda förundersökning utvidgas till att omfatta även brott som består i bruk av narkotika, innehav av narkotika för eget bruk, innehav av dopningsmedel eller innehav av hälsofarliga varor. En förutsättning för att en sådan befogenhet ska föreligga är att misstanke om ett sådant brott uppstår i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder brott som rör införsel till eller utförsel från landet av varor men det misstänkta brottet inte kan antas ha samband med sådan brottslighet, eller i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder rattfylleri enligt lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleri.

Vidare föreslås att åklagare ska få anlita biträde av Tullverket även vid förundersökning avseende brott som består i innehav av föremål som inte får innehas utan tillstånd och som inte får föras fritt in i eller ut ur landet även då det inte finns något som tyder på att föremålet är insmuglat. En förutsättning för att anlita biträde i ett sådant fall är att det aktuella föremålet har påträffats i samband med att tulltjänstemän ingriper mot eller utreder brott som rör införsel till eller utförsel ur landet av varor eller i samband med en punktskattekontroll enligt lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter. Åklagaren ska då även få uppdra åt tjänstemän vid Tullverket att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Promemorian innehåller även ett förslag till författningsändring i smugglingslagen som innebär att det förtydligas att 2 § narkotikastrafflagen har företräde framför 12 § smugglingslagen. Ändringen får även till följd att Tullverket får befogenhet att inleda förundersökning avseende ringa narkotikabrott när sådan befogenhet föreligger avseende narkotikabrott av normalgraden.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1225) om straff för smuggling dels att 1 och 12 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 19 a § och 19 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor. Har det i lag eller annan författning föreskrivits straff för den som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara, gäller istället den författningen om inget annat är föreskrivet.

I 19–22, 25 a–27 och 32 §§ finns särskilda bestämmelser om befogenheter för att förhindra, utreda och beivra brott enligt denna lag eller brott, som rör införsel till eller utförsel från landet av varor, enligt någon av de författningar som nämns i tredje stycket. Befogenheterna gäller även vid sådana brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) som avses i 12 § tredje stycket samt vid sådana terroristbrott som avses i 3 § 18 jämförd med 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Befogenheten enligt 32 § att väcka åtal eller besluta om förverkande gäller dock inte vid brott enligt narkotikastrafflagen eller lagen om straff för terroristbrott.

De författningar som avses i andra stycket är lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, tullagen (2016:253) samt lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m.

Bestämmelserna i 19–22, 25 a och 26 §§ samt 27 § första och tredje styckena, när det

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor. Har det i lag eller annan författning föreskrivits straff för den som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara, gäller istället den författningen om inget annat är föreskrivet. *Därutöver finns i 19 a och 19 b §§ bestämmelser om befogenheter att vidta åtgärder vid misstanke om vissa andra brott när misstanke om ett sådant brott uppstår i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder vissa brott.*

I 19, 20–22, 25 a–27 och 32 §§ finns särskilda bestämmelser om befogenheter för att förhindra, utreda och beivra brott enligt denna lag eller brott, som rör införsel till eller utförsel från landet av varor, enligt någon av de författningar som nämns i tredje stycket. Befogenheterna gäller *även vid sådana brott som avses i 19 a §*, vid sådana brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) som avses i 12 § tredje stycket samt vid sådana terroristbrott som avses i 3 § 21 jämförd med 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Befogenheten enligt 32 § att väcka åtal eller besluta om förverkande gäller dock inte vid brott enligt narkotikastrafflagen eller lagen om straff för terroristbrott.

Bestämmelserna i 19, 20–22, 25 a och 26 §§ samt 27 § första och tredje styckena, när det

¹ Senaste lydelse 2018:1315.

gäller kroppsvisitation, och bestämmelserna i 32 § gäller också vid brott som avses i 2–4 §§ skattebrottslagen (1971:69), om brottet rör underlåtenhet att lämna deklARATION enligt 26 kap. 8 § 2 eller 37 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Nuvarande lydelse

Den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om upplåtelse av panträtt i en vara som varit föremål för brott enligt 3–11 §§, döms för olovlig befattning med smuggelgods till böter eller fängelse i högst två år. Gärningen *skall* inte medföra ansvar, om den är ringa med hänsyn till befattningen, omständigheterna kring denna, egendomens beskaffenhet och värde samt övriga omständigheter.

Om gärningsmannen inte inser men har skälig anledning att anta att varan varit föremål för brott, döms till böter. Om gärningen är ringa, *skall* den inte medföra ansvar.

Ansvar enligt första eller andra stycket *skall* inte dömas ut, om gärningen är belagd med straff i 1 § första stycket 1, 3 eller 4 narkotikastrafflagen (1968:64) eller i 3 a § narkotikastrafflagen jämförd med dessa bestämmelser.

gäller kroppsvisitation, och bestämmelserna i 32 § gäller också vid brott som avses i 2–4 §§ skattebrottslagen (1971:69), om brottet rör underlåtenhet att lämna deklARATION enligt 26 kap. 8 § 2 eller 37 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Föreslagen lydelse

12 §

Den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om upplåtelse av panträtt i en vara som varit föremål för brott enligt 3–11 §§, döms för olovlig befattning med smuggelgods till böter eller fängelse i högst två år. Gärningen *ska* inte medföra ansvar, om den är ringa med hänsyn till befattningen, omständigheterna kring denna, egendomens beskaffenhet och värde samt övriga omständigheter.

Om gärningsmannen inte inser men har skälig anledning att anta att varan varit föremål för brott, döms till böter. Om gärningen är ringa, *ska* den inte medföra ansvar.

Ansvar enligt första eller andra stycket *ska* inte dömas ut, om gärningen är belagd med straff i 1 § första stycket 1, 3 eller 4 narkotikastrafflagen (1968:64) eller i 3 a § narkotikastrafflagen jämförd med dessa bestämmelser. *Om gärningen är belagd med straff i 2 § narkotikastrafflagen gäller den bestämmelsen istället för det som sägs i andra stycket andra meningen.*

19 a § Vad som föreskrivs i 19 § gäller även brott som består i bruk av narkotika eller innehav av narkotika för eget bruk enligt 1 § 6 eller 2 § narkotikastrafflagen (1968:64), innehav av dopningsmedel enligt 2 § 6 lagen (1991:1968) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller innehav av hälsofarliga varor enligt 3 § första stycket 6 lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Första stycket gäller endast när misstanke om ett brott som nämns där uppstår i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder brott som rör införsel till eller utförsel från landet av varor eller i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder brott enligt lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

19 b § Vad som föreskrivs i 19 § tredje stycket om åklagares möjlighet att begära biträde av Tullverket gäller även vid förundersökning avseende brott som består i innehav av föremål som inte får innehas utan tillstånd och som inte får föras fritt in i eller ut ur landet. Biträde får endast anlitas om det aktuella föremålet har påträffats av en tulltjänsteman i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder brott som rör införsel till eller utförsel från landet av varor eller i samband med punktskattekontroll enligt lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.

Denna lag träder i kraft den xx 2020.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 5 § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Utöver vad som följer av 1 § andra och tredje styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling *skall* vid brott enligt 1–1 c §§ följande bestämmelser i nämnda lag tillämpas:

bestämmelserna om förverkande i 16–18 §§,

bestämmelserna om förundersökning och tvångsmedel i 19–26 §§, 27 § första och tredje styckena, såvitt avser kroppsvisitation, och i 29 och 30 §§,

samt bestämmelserna om talan i 32 och 33 §§.

Föreslagen lydelse

5 kap.

5 §²

Utöver vad som följer av 1 § andra och tredje styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling *ska* vid brott enligt 1–1 c §§ följande bestämmelser i nämnda lag tillämpas:

bestämmelserna om förverkande i 16–18 §§,

bestämmelserna om förundersökning och tvångsmedel i 19, 20–26 §§, 27 § första och tredje styckena, såvitt avser kroppsvisitation, och i 29 och 30 §§,

samt bestämmelserna om talan i 32 och 33 §§.

Denna lag träder i kraft den xx 2020.

² Senaste lydelse 2005:460

3 Tullverkets uppdrag

I förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket anges vilka myndighetens uppgifter är. Tullverkets grundläggande uppgifter är att fastställa och ta ut tullar, punktskatter samt avgifter så att en korrekt uppbörd kan fastställas. Myndigheten ska även övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs. Vidare utför Tullverket kontroller på uppdrag av marknadskontrollerande myndigheter av att gällande bestämmelser om det legala varuflödet följs. Tullverkets befogenheter vid genomförandet av tullkontroller regleras i tullagen (2016:253) och i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (den s.k. inregränslagen). Myndigheten har även vissa befogenheter enligt lagen (2017:244) om kontroller och inspektioner på plats av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF).

Underlåtenhet att erlagga korrekt tull, skatt eller avgift är straffbelagt. Även vissa överträdelser av restriktioner för in- eller utförsel av varor är kriminaliserade. Det är mot den bakgrunden som Tullverket även har vissa uppgifter inom området brottsbekämpning. Av 3–5 §§ Tullverkets instruktion framgår att Tullverket ska förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor samt bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet. Till helt övervägande del handlar det om brottslighet som har samband med gränspassager, dvs. smuglingsbrott och brott som kan kopplas till sådana brott.

4 Tullverkets befogenheter att leda förundersökning

4.1 Gällande rätt avseende Tullverkets befogenheter före och under en förundersökning

I 19 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) finns bestämmelser som reglerar Tullverkets befogenhet att fatta beslut om att inleda samt att fortsätta att bedriva förundersökningar avseende brott enligt smugglingslagen samt avseende brott som rör införsel till respektive utförsel från landet av varor enligt vissa andra lagar (se 1 § tredje stycket smugglingslagen). I 19 § smugglingslagen görs en hänvisning till 23 kap. rättegångsbalken (RB). Det innebär bl.a. följande. Tullverket har befogenhet att lägga ned en förundersökning (23 kap. 4 § andra stycket och 4 a § RB), hålla förhör med var och en som kan antas lämna upplysningar av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § RB), hämta någon till förhör (23 kap. 7 § RB), kvarhålla någon för förhör (23 kap. 9 § RB), inhämta yttrande från sakkunnig (23 kap. 14 § RB), ansöka om kvarstad och interimistiskt ta lös egendom i förvar (26 kap. 2 och 3 §§ RB), ta egendom i beslag (27 kap. 4 § RB) samt besluta om husrannsakan (28 kap. 4 § RB). Likaså framgår av hänvisningen till 23 kap. RB att Tullverket under förundersökningen har de befogenheter och skyldigheter som gäller för undersökningsledare, exempelvis att i enlighet med 23 kap. 5 § anmäla behov av offentlig försvarare till rätten (se prop. 1999/2000:124 s. 159 f.). Av 23 kap. 24 § RB följer att förundersökningskungörelsen (1947:948) är tillämplig, i den mån inget annat följer av bestämmelserna i smugglingslagen.

Redan innan ett beslut om förundersökning har fattats får en tjänsteman vid Tullverket i enlighet med bestämmelserna i 23 kap. 3 § fjärde stycket RB hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen av smugglingsbrott eller brott som avses i 1 § andra stycket smugglingslagen (20 § första stycket smugglingslagen).

I smugglingslagen finns även bestämmelser om Tullverkets befogenheter att använda tvångsmedel, som att gripa en misstänkt gärningsman (21 §), tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras (20 a §), ta egendom i beslag (22 §), ta egendom i förvar eller företa husrannsakan (25 a § respektive 26 §) samt att besluta om kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller urinprovstagning (27–28 §§). Befogenheterna gäller såväl vid utredning av brott enligt smugglingslagen som vid utredning av de andra brott som räknas upp i 1 § andra stycket smugglingslagen.

Det är, något förenklat, i två situationer som myndigheten har befogenhet att inleda förundersökning, dels när det gäller brott med koppling till införsel till eller utförsel från Sverige av varor eller till Tullverkets verksamhet i övrigt, dels avseende rattfylleribrott. Motiven för befogenheten på respektive område är något olika.

4.1.1 Brott som rör införsel till eller utförsel från Sverige av varor

Enligt smugglingslagen är vissa gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor kriminaliserade. Där regleras smugglingsbrott, tullbrott, olovlig befattning med smuggelgods av olika svårhetsgrader, samt i vilken utsträckning även försök, förberedelse och stämpling till nämnda brott är straffbelagt (3–14 §§). Tullverket har, mot bakgrund av den kompetens som myndigheten besitter på området, samt av det skälet att det normalt är myndighetens personal som upptäcker brotten (jfr prop. 1960:115 s. 99), getts befogenhet att inleda förundersökning i enlighet med 23 kap. RB avseende vissa brott (19 § första stycket samt 1 § andra stycket

smugglingslagen). Det gäller dels brott enligt smugglingslagen, dels brott som regleras i andra författningar och som rör införsel till eller utförsel från Sverige av varor. Vidare framgår det av 14 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner att Tullverket även har rätt att inleda förundersökning vid brott mot ett förbud mot in- eller utförsel av varor som har föreskrivits enligt 4 § den lagen eller i en sådan förordning om ekonomiska sanktioner som avses i 8 § andra stycket den lagen. Detsamma gäller avseende den som har vidtagit åtgärder som främjar sådan in- eller utförsel. I samtliga dessa fall handlar det alltså om brott som består i olovlig in- eller utförsel till respektive från landet av varor eller som på annat sätt rör sådan brottslighet. Befogenheten att inleda förundersökning avseende brott enligt de i 1 § tredje stycket smugglingslagen uppräknade författningarna gäller alltså inte andra eventuella brott enligt dessa författningar (se prop. 1999/2000:124 s. 105 f.). Befogenheten gäller exempelvis inte brott som består i bruk av narkotika eller innehav av narkotika för eget bruk, framställning av narkotika avsett för missbruk, eller olika förfaranden som är ägnade att främja narkotikahandel. Att gärningen ska röra in- eller utförsel innebär att gärningen ska ha ett orsaksmässigt samband med in- eller utförsel, däremot finns det inte något krav på ett direkt tidsmässigt samband (a. prop. s. 106).

För brottet olovlig befattning med smuggelgods döms enligt 12 § smugglingslagen den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om upplåtelse av panträtt i smuggelgods, om gärningen inte är ringa. När det gäller olovlig befattning med smuggelgods som utgörs av narkotika finns en konkurrensregel i paragrafens tredje stycke, som innebär att när det gäller sådana gärningar som även utgör brott enligt vissa bestämmelser i narkotikastrafflagen ska den sistnämnda lagen tillämpas istället för smugglingslagen. Det gäller brott som har begåtts uppsåtligen eller av grov oaktsamhet som består i bl.a. överlåtelse av narkotika eller förvärv av narkotika i överlåtelsetyfte, samt även anskaffning, bearbetning, förvaring eller annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk (1 § första stycket 1, 3 eller 4 narkotikastrafflagen). Detsamma gäller brott som har begåtts av grov oaktsamhet och som består i vissa åtgärder som är ägnade att främja narkotikahandel (3 a § narkotikastrafflagen). Att narkotikastrafflagen ska tillämpas istället för smugglingslagen i dessa fall har dock inte någon betydelse när det gäller rätten att inleda förundersökning, även i dessa fall har Tullverket den befogenheten (19 § första stycket samt 1 § andra stycket smugglingslagen). I förarbetena uttalades att eftersom det är ganska ofta som Tullverket upptäcker narkotika där det kausala sambandet med själva smugglingen saknas eller kan ifrågasättas så ska – för att få en naturlig och fungerande gränsdragning för myndighetens befogenheter i detta sammanhang – befogenheterna omfatta även dessa fall (prop. 1999/2000:124 s. 106).

Det finns ett antal begränsningar i Tullverkets befogenhet att leda förundersökningar. Enligt 19 § andra stycket smugglingslagen ska allmän åklagare ta över ledningen av en förundersökning som Tullverket har inlett så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet, om saken inte är av enkel beskaffenhet. I förarbetena anfördes att det inte är lämpligt att i lagen närmare bestämma när åklagaren ska överta förundersökningen. Huruvida ett förundersökningsärende är av enkel beskaffenhet eller inte måste avgöras från fall till fall. Faktorer som kan påverka bedömningen av om något är av enkel beskaffenhet eller inte är t.ex. den misstänktes inställning, karaktären samt omfattningen av de förväntade återstående utredningsåtgärderna, behovet av att använda tvångsmedel samt hur allvarlig brottsligheten är (se prop. 1999/2000:124 s. 159). Utgångspunkten är att åklagare inte ska behöva överta ledningen av en förundersökning avseende bötesbrott. Om det i ett enskilt fall blir aktuellt att tillgripa mer ingripande tvångsåtgärder, som en ganska omfattande eller annars ”känslig” husrannsakan, eller om ärendet är juridiskt svårbedömt kan det dock vara lämpligt att åklagare tar över förundersökningen (se Ds 1998:53 s. 499). Även i andra situationer ska åklagaren överta ledningen när detta är påkallat av särskilda skäl. I förarbetena anfördes att huruvida det finns särskilda skäl får bedömas med utgångspunkt i motsvarande omständigheter. Som

exempel nämndes när det är fråga om brott av allvarlig beskaffenhet där någon viss person ännu inte är skäligen misstänkt för brottet (se a. Ds. s. 199 samt prop. 1999/2000:124 s. 159). Det är åklagaren som har att bedöma om han eller hon ska ta över ledningen av förundersökningen. I övrigt gäller att förundersökning mot den som inte har fyllt arton år alltid ska ledas av en åklagare om den unge är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader (3 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

Här bör också nämnas Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål som även kan ledas av Tullverket (ÅFS 2013:3). Föreskrifterna har utarbetats i samråd med Tullverket. Där finns bl.a. en uppräkningslista av vilka brott som i normalfallet inte ska anses vara av enkel beskaffenhet, dvs. när åklagare ska leda förundersökningen (4 § samt bilagan till föreskrifterna). Vidare finns föreskrifter som reglerar i vilka situationer en förundersökning, trots att saken är av enkel beskaffenhet, ska ledas av åklagare (6 §). Det gäller exempelvis om ärendet är juridiskt komplicerat eller om det blir aktuellt att besluta om mer ingripande tvångsmedel eller om att göra en framställning om utlämning eller överlämnande eller om att begära internationell rättslig hjälp i brottmål.

4.1.2 Rattfylleribrott

Lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott (TKBR) innehåller bestämmelser om befogenheter för nämnda myndigheter att vidta åtgärder för att förhindra, upptäcka och utreda brott enligt 4 och 4 a §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (1 §). Detta är brott som inte har någon gränsöverskridande koppling men som Tullverket ändå har getts befogenhet att ingripa mot när de upptäcks av tulltjänstemän. Tullverket får även i dessa fall besluta att inleda förundersökning enligt 23 kap. RB och har då samma befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har (3 §). När förundersökningen leds av en åklagare, får åklagaren anlita biträde av Tullverket.

När det gäller att ingripa mot rattfylleribrott har myndighetens uppdrag motiverats med effektivitetshänsyn. I förarbetena angavs att syftet med bestämmelserna var att rättssäkerheten skulle stärkas samtidigt som kontrollverksamhetens effektivitet upprätthålls och att det därför borde eftersträvas att samma bestämmelser skulle gälla för tjänstemän vid Tullverket och vid Kustbevakningen som för polismän i situationer där det typiskt sett är en tillfällighet vem som gör ingripandet (prop. 2007/08:53 s. 41). Vidare anfördes att för att de effektivitetsvinster och förbättringar av trafiksäkerheten som regeringen ville uppnå genom förslaget om befogenhet för tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen att ta alkoholutandningsprov och göra ögonundersökningar skulle kunna förverkligas fullt ut, var det en förutsättning att myndigheterna inte omedelbart måste koppla in polis eller åklagare i utredningen av rattfylleribrotten (a. prop. s. 49). Motivet för Tullverkets befogenhet att inleda förundersökning i dessa fall är alltså inte specialkompetens, utan det faktum att det är Tullverkets tjänstemän som, i samband med sitt arbete, upptäcker brotten.

Även i dessa fall gäller de ovan nämnda begränsningarna för fortsatt förundersökningsledarskap, ledningen av förundersökningen ska övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet om saken inte är av enkel beskaffenhet, samt även i andra situationer när så är påkallat av särskilda skäl (3 § andra stycket TKBR).

4.2 Utvidgade befogenheter för Tullverket att leda förundersökning

Förslag: Tullverkets befogenheter att leda förundersökning utvidgas till att omfatta även brott som består i bruk av narkotika, innehav av narkotika för eget bruk, innehav av dopningsmedel samt innehav av hälsofarliga varor, när misstanke om ett sådant brott uppstår i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder brott som rör införsel till eller utförsel från landet av varor eller i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder brott enligt lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

4.2.1 Utökad förundersökningsrätt för Tullverket leder till ökad effektivitet och rättssäkerhet

Som framgår ovan i avsnitt 4.1 har Tullverket befogenhet att inleda förundersökning i fråga om

- brott enligt smugglingslagen,
- brott som regleras i andra författningar som rör införsel till eller utförsel från Sverige av varor,
- brott som på annat sätt har samband med myndighetens verksamhet, och
- rattfylleribrott som myndighetens tjänstemän upptäcker.

Tullverkets rätt att inleda förundersökning är uttömmande reglerad. Om det uppstår misstanke om någon annan typ av brott ska myndigheten avstå från att inleda förundersökning och inte heller vidta några andra åtgärder. Istället ska Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten kontaktas. Det är emellertid inte ovanligt att typiska smugglingsvaror påträffas i samband med tulltjänstemäns ingripanden mot smugglingsbrott, utan att innehavet kan kopplas till smugglingsbrott. Det händer exempelvis ofta att tulltjänstemän vid husrannsakingar påträffar narkotika eller dopningsmedel där koppling till olovlig införsel saknas men där ett illegalt innehav enligt 1 § 6 narkotikastrafflagen respektive enligt 2 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel kan misstänkas föreligga. Det är också relativt vanligt att tulltjänstemän hittar hälsofarliga varor, vilka inte får innehas utan tillstånd enligt 3 § 7 lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Ett exempel på en sådan vara är klottersaneringsmedlet GBL, som om det dricks ger effekter som liknar narkotikapåverkan. I de fall narkotika hittas är det inte heller ovanligt att det påträffas narkotikapåverkade personer.

Det kan i sådana situationer som de ovan beskrivna vara så att Tullverket inte kan ingripa mot det misstänkta brottet på grund av att myndigheten saknar befogenhet. Många gånger torde det visserligen, beroende på omständigheterna, kunna misstänkas att det har begåtts brott, eller pågår brott, bestående i olovlig befattning med smuggelgods, s.k. efterföljande hantering. Då har Tullverket befogenhet bl.a. att ta de påträffade varorna i beslag samt att inleda förundersökning (19 § första stycket och 22 § smugglingslagen). När det gäller narkotika föreligger också sådan befogenhet i de fall narkotikastrafflagen tar över enligt 12 § tredje stycket smugglingslagen. Så är fallet när det brott som är orsaken till att det påträffas narkotika består i s.k. efterföljande hantering av smuggelgods, t.ex. bearbetning, förpackande eller förvaring, allt dock under förutsättning att det inte är för eget bruk (1 § första stycket 1, 3 och 4 samt 3 a § narkotikastrafflagen).

Om ingen av de situationer som har beskrivits i föregående stycke är för handen saknas dock befogenhet för de tulltjänstemän som är på plats och de får varken inleda förundersökning eller vidta några andra åtgärder med avseende på de påträffade föremålen eller de narkotikapåverkade personerna. Tulltjänstemännen får bl.a. varken delge personer misstanke om brott eller hålla förhör innan förundersökning har inletts (jfr 20 § smugglingslagen).

Det är ineffektivt att inte kunna agera mot exempelvis ett innehavsbrott utan att istället, under en pågående husrannsakan, nödgas avbryta det arbetet för att söka kontakt med Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Det kan vara resurskrävande att säkra gods vid en husrannsakan, exempelvis när det finns flera personer närvarande som kan försöka föra undan föremålen, och som därför måste bevakas. Det är också ofta tidskrävande för tulltjänstemännen att komma i kontakt med Polismyndigheten. Därtill kommer att Polismyndigheten ibland saknar möjlighet att skicka ut personal inom rimlig tid, särskilt på orter med begränsad polisiär närvaro är detta ett problem. Det har därför förekommit att tulltjänstemän blivit tvungna att lämna kvar påträffade föremål. Åtgärderna för överlämnandet tar även de tid och resurser i anspråk.

Det bedöms varken vara samhällseffektivt eller gynnsamt för rättssäkerheten att Tullverket och Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten bedriver parallella förundersökningar rörande samma person, Tullverket avseende ett smugglingsbrott och någon av de andra myndigheterna avseende ett i det sammanhanget påträffat föremål som hänför sig till ett innehavsbrott. Det är inte säkert att förundersökningarna kan avslutas samtidigt, vilket i sin tur kan leda till att flera åtal väcks mot samma person vid olika tidpunkter. Självklart bör en eventuell fällande dom omfatta samtliga åtal mot en person för att påföljden ska bli korrekt.

Tullverket har redan i dag befogenhet att inleda förundersökning avseende brott som ligger utanför myndighetens kärnområde, nämligen mot rattfylleribrott då myndigheten har anledning att misstänka att ett sådant har begåtts. Detta har motiverats med effektivitetsvinster, alltså samma skäl som ovan redovisas för att ge Tullverket befogenhet att inleda förundersökning när narkotika, dopningsmedel eller hälsofarliga varor påträffas i direkt anslutning till myndighetens brottsbekämpande eller brottsutredande arbete eller när narkotikapåverkade personer påträffas i sådana situationer.

4.2.2 Vilka brott bör en utvidgad förundersökningsrätt omfatta?

En utvidgad förundersökningsrätt för Tullverket skulle, vilket har redogjorts för i avsnitt 4.2.2, kunna medföra stora effektivitetsvinster och stärka rättssäkerheten. I avsnitt 3 har redogjorts för vilka Tullverkets uppgifter är. Myndighetens tjänstemän är således väl förtrodda och besitter ingående kompetens när det gäller varor som ofta är föremål för smugglingsbrott. Detta gäller särskilt narkotika, men även dopningsmedel och hälsofarliga varor. Det framstår därför som lämpligt att ge tulltjänstemän möjlighet att inleda förundersökning avseende misstänkta olagliga innehav av sådana föremål när de upptäcker dem i samband med att de utför brottsbekämpande eller brottsutredande arbete.

Det har även framkommit att det inte är ovanligt att tulltjänstemän i nämnda situationer stöter på narkotikapåverkade personer. Det sker även vid tulltjänstemäns ingripande mot rattfylleribrott enligt lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott (TKBR), som även innefattar ingripande mot s.k. drograttfulla personer. Därtill kommer att det ofta är relativt okomplicerat att med blotta ögat konstatera att en person är påverkad av narkotika. Dessa förhållanden medför att det bedöms lämpligt att utvidga Tullverkets förundersökningsrätt till att omfatta även brott som består i bruk av narkotika under förutsättning att misstanke om ett sådant brott uppstår i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder brott som rör införsel till eller utförsel från landet av varor eller i samband med att verket ingriper mot eller utreder brott enligt TKBR.

Brott som består i olovligt innehav av narkotika för eget bruk, bruk av narkotika, olovligt innehav av dopningsmedel eller olovligt innehav av hälsofarliga varor torde generellt sett inte heller vara vare sig svårare att utreda eller mer juridiskt komplicerade än smugglingsbrott. För det fall det misstänkta brottet inte är av enkel beskaffenhet, ska åklagare ta över ledningen av förundersökningen så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Detsamma gäller om det annars är påkallat av särskilda skäl.

När det gäller annan otillåten befattning med narkotika, dopningsmedel eller hälsofarliga varor, exempelvis förvärv i överlåtelsesyfte, utbudning till försäljning eller framställning, förekommer det inte i samma utsträckning att tulltjänstemän stöter på misstänkt brottslighet i samband med ingripanden eller utredningar, vilket gör att det i nuläget inte bedöms motiverat att låta utvidgningen av förundersökningsrätten omfatta sådana brott.

Det förekommer även andra typer av innehavsbrott som upptäcks i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder brott. Tulltjänstemän påträffar vid husrannsakingar exempelvis ofta otillåtna innehav av explosiva varor, skjutvapen eller ammunition. I sådana fall kan det vara svårare att bedöma om saken är av enkel beskaffenhet eller inte och därför bedöms det i nuläget inte lämpligt att låta en utökad förundersökningsrätt omfatta sådana brott. Det kan, enligt Tullverket, vara värdefullt att först se vilka effekter den utvidgning som föreslås här får, samt att utvärdera om regleringen är utformad på ett adekvat sätt.

Sammanfattningsvis bedöms att Tullverkets förundersökningsrätt bör utvidgas till att omfatta även brott som består i bruk av narkotika, innehav av narkotika för eget bruk, innehav av dopningsmedel samt innehav av hälsofarliga varor, när misstanke om ett sådant brott uppstår i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder brott som rör införsel till eller utförsel från landet av varor eller i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder brott enligt TKBR.

Den nya befogenheten föreslås föras in som en ny 19 a § i smugglingslagen. Som en konsekvens av författningsändringen behöver beskrivningen i 1 § första stycket smugglingslagen av vad lagen innehåller justeras. Därtill behövs en följdändring i 5 kap. 5 § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter. Den består i att hänvisningen till 19–26 §§ smugglingslagen ändras till en hänvisning till 19, 20–26 §§ smugglingslagen, för att undvika att den nu föreslagna bestämmelsen i 19 a § smugglingslagen görs tillämplig vid brott enligt 1–1 c §§ LPK (vilka brott utgör förberedelse till och olika former av olovlig befattning med punktskattepliktiga varor).

4.3 Förtydligande om att 2 § narkotikastrafflagen har företräde framför 12 § smugglingslagen

Förslag: Genom en ändring i 12 § tredje stycket smugglingslagen förtydligas att 2 § narkotikastrafflagen har företräde framför 12 § smugglingslagen även när det gäller de ringa varianterna av brotten i 1 § första stycket 1, 3 eller 4 narkotikastrafflagen.

Som har nämnts ovan i avsnitt 4.1 finns i 12 § tredje stycket smugglingslagen en konkurrensregel som innebär att när det gäller sådana gärningar som, förutom att de utgör olovlig befattning med smuggelgods enligt den paragrafen, även utgör brott enligt 1 § första stycket 1, 3 eller 4 eller 3 a § narkotikastrafflagen så ska de nämnda bestämmelserna i narkotikastrafflagen tillämpas. Bestämmelsen i 1 § avser narkotikabrott av normalgraden och bestämmelsen i 3 a § avser brottet vårdslöshet med narkotika.

Ringa narkotikabrott regleras i 2 § narkotikastrafflagen. Avsaknaden av hänvisning till den bestämmelsen i 12 § tredje stycket smugglingslagen innebär att Tullverket inte får tillämpa narkotikastrafflagen när det gäller detta brott, utan istället ska tillämpa smugglingslagens bestämmelser om olovlig befattning med smuggelgods i 12 § första och andra styckena. Exempelvis kan transporter av en liten mängd narkotika utgöra olovlig befattning med smuggelgods i enlighet med 12 § första eller andra stycket smugglingslagen. En sådan gärning medför dock, om den är ringa, inte något straffansvar (12 § första stycket sista meningen eller andra stycket sista meningen smugglingslagen). En konsekvens av detta blir att smugglingslagen och narkotikastrafflagen kan vara tillämpliga samtidigt, men för Tullverkets

del blir det, när det är fråga om ett ringa brott, endast möjligt att använda smugglingslagens bestämmelser och hantera beslaget av narkotikan, inte att inleda förundersökning om brott.

Såsom regleringen är utformad, strikt tolkad i enlighet med ordalydelsen, är Tullverket alltså behörigt att inleda förundersökning avseende vissa narkotikabrott av normalgraden (de som räknas upp i 1 § första stycket 1, 3 eller 4 narkotikastrafflagen), men inte avseende samma brott när de är ringa. Detta torde knappast ha varit lagstiftarens mening och enligt Tullverkets uppfattning framstår det som orimligt och ineffektivt med en sådan ordning. Det bör därför anges att även 2 § narkotikastrafflagen har företräde framför 12 § smugglingslagen. Ändringen innebär att det förtydligas att gärningen ska leda till ansvar enligt den bestämmelsen och får också till följd att Tullverket ges befogenhet att inleda förundersökning avseende ringa narkotikabrott i de fall gärningen också träffas av gärningsbeskrivningen i 12 § första stycket smugglingslagen.

5 Tullverkets biträde till åklagare när en förundersökning leds av åklagare

5.1 Gällande rätt avseende Tullverkets biträde till åklagare när en förundersökning leds av åklagare

När en förundersökning leds av åklagare, får denne enligt 19 § tredje stycket smugglingslagen anlita biträde av Tullverket. Åklagaren får också uppdra åt tjänstemän vid myndigheten att vidta vissa åtgärder inom ramen för förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. Bestämmelsen om biträde ger åklagaren möjlighet att ta tillvara tulltjänstemännens särskilda kunskaper om och erfarenheter av de aktuella brotten (prop.1999/2000:124 s. 160).

Av 19 § smugglingslagen framgår inte huruvida alla brott, eller endast de brott som anges i första stycket, omfattas av åklagarens rätt enligt tredje stycket att begära biträde av Tullverket. I 1 § andra stycket hänvisas emellertid till att det i 19–22 §, 25 a–27 § samt i 32 § finns särskilda föreskrifter om befogenheter att förhindra, utreda och beivra brott. Enligt paragrafen är befogenheterna begränsade till att gälla vissa brott, bl.a. brott enligt smugglingslagen samt vissa andra brott som anges i tredje stycket, under förutsättning att brotten rör in- eller utförelse. I förarbetena uttalades att rättegångsbalkens bestämmelser om bl.a. förundersökning, tvångsmedel och åtal blir direkt tillämpliga på både brott enligt smugglingslagen och sådana brott som rör införelse eller utförelse av varor men som återfinns i andra författningar än smugglingslagen, men att det i de uppräknade paragraferna finns särskilda föreskrifter om befogenheter för Tullverket, tjänstemän vid Tullverket och vid Kustbevakningen när det gäller förundersökning, tvångsmedel, rätt att väcka åtal och att besluta om förverkande. I propositionen angavs därutöver att befogenheterna i första hand gäller vid brott enligt smugglingslagen men att även brott som avses i 1 § andra stycket omfattas under förutsättning att brotten rör in- eller utförelse (prop. 1999/2000:124 s. 105). I författningskommentaren till 19 § tredje stycket står det ”Genom denna bestämmelse möjliggörs att åklagaren kan ta tillvara tulltjänstemännens särskilda kunskaper och erfarenheter beträffande sådana brott som det här är fråga om.” (prop. 1999/2000:124 s. 160).

Det görs alltså varken i lagtexten eller i förarbetena någon skillnad på de särskilda befogenheterna beträffande vilka brott de gäller. Därutöver anges i 4 § Tullverkets instruktion att myndigheten ska bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförelse av varor, vilken motsatsvis kan tolkas som att Tullverket inte ska vara sig leda förundersökning eller biträda vid förundersökningar när det gäller andra brott. Sammanfattningsvis gäller den begränsning till vissa brott som gäller för myndighetens befogenhet att inleda och bedriva förundersökning i 19 § första och andra styckena alltså även Tullverkets befogenhet att på begäran lämna biträde till åklagare enligt tredje stycket.

När det gäller frågan om en åtgärd är av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan anförtros en tulltjänsteman har alltså lagstiftaren i stor utsträckning överlämnat åt åklagaren att i varje enskilt fall göra bedömningen. Däremot torde åklagaren inte kunna överlåta åt en tulltjänsteman att besluta om tvångsmedel i de fall beslutanderätten ankommer på åklagaren (jfr kommentaren till 23 kap. 3 § rättegångsbalken, Fitger m.fl., Rättegångsbalken, del 2, s. 23:20).

5.2 Utvidgade möjligheter för allmän åklagare att anlita biträde av Tullverket vid åklagarledda förundersökningar

Förslag: Åklagare ska få möjlighet att anlita biträde av Tullverket även vid förundersökning avseende brott som består i innehav av föremål som inte får innehas utan tillstånd och som inte får föras fritt in i eller ut ur landet, när sådana föremål påträffas av en tulltjänsteman i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder brott som rör införsel till eller utförsel från landet av varor eller i samband med punktskattekontroll. Även i dessa fall ska åklagaren få uppdra åt tjänstemän vid verket att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

5.2.1 Ökad effektivitet om Tullverket i större utsträckning tillåts biträda åklagare

Omkring 25 procent av Tullverkets brottsbekämpande verksamhet utgörs av brottsutredande arbete. År 2018 inledde myndigheten fler än 8 000 förundersökningar, varav drygt 1 500 överlämnades till allmän åklagare. Vid åklagarledda förundersökningar har åklagaren möjlighet att anlita biträde av Tullverket för att företa utredningsåtgärder, t.ex. att hålla förhör med misstänkta och vittnen. Detta är inte ovanligt när det gäller brottsutredningar som har inletts av Tullverket men som därefter har överlämnats till åklagare.

Som framgår ovan i avsnitt 5.1 har åklagare idag dock inte möjlighet att begära biträde av Tullverket när det gäller andra brott än brott enligt smugglingslagen samt de andra brott som anges i 1 § andra stycket den lagen, och när det gäller de sistnämnda brotten krävs det att de rör in- eller utförsel för att en sådan möjlighet ska föreligga. Som nämnts i avsnitt 4.2.3 är det emellertid inte ovanligt att tulltjänstemän påträffar föremål i samband med ingripanden mot smugglingsbrott beträffande vilka det kan misstänkas att innehavet är olagligt, men då innehavet inte kan antas ha någon koppling till smugglingsbrott. Det gäller, förutom narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor, vilket har redogjorts för ovan, exempelvis i stor utsträckning även skjutvapen och ammunition. Det är inte ovanligt att skjutvapen påträffas exempelvis vid en husrannsakan som utförs i syfte att hitta bevis för ett smugglingsbrott.

När det gäller sådana föremål som nämnts ovan som tulltjänstemän påträffar kan det många gånger, beroende på omständigheterna, misstänkas att de utgör smuggelgods och att det därför rör sig om olovlig befattning med smuggelgods (12 § smugglingslagen), exempelvis förvaring, varvid Tullverket har befogenhet att ingripa. Om så inte är fallet får verket dock inte inleda förundersökning avseende det aktuella brottet och åklagare har inte heller möjlighet att anlita biträde av Tullverket. Även när tulltjänstemän utför punktskattekontroller enligt lagen (1958:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter (LPK) händer det att de påträffar tillståndspliktiga föremål som inte får föras fritt över gränsen, beträffande vilka det kan misstänkas att innehavet är olagligt, utan att det finns någon koppling till smugglingsbrott eller olovlig befattning med smuggelgods. En annan situation som skapar problem är när ärendet startar som ett misstänkt grovt smugglingsbrott, vilket medför att Tullverket kan biträda åklagare, men sedan faller kopplingen till smuggling bort, varvid misstanken istället övergår till att avse grovt narkotikabrott, och åklagare har inte längre befogenhet att begära biträde av Tullverket. Eller så faller kopplingen till smuggling bort avseende en del av narkotikan, och kvar finns misstanke om dels ett smugglingsbrott, dels ett narkotikabrott, där det förstnämnda kan utredas av Tullverket, eller av åklagare med biträde av Tullverket, men det sistnämnda i många fall måste hanteras av Polismyndigheten eller av åklagare med biträde av Polismyndigheten.

Att åklagare i de nämnda situationerna inte har möjlighet att anlita biträde av de tulltjänstemän som är på plats är ineffektivt och riskerar att inverka menligt på utredningen av

misstänkta brott. I de fall kopplingen till smuggling faller bort helt måste ärendet överlämnas till Polismyndigheten, varvid negativa effekter uppstår, dels av praktiskt slag, dels genom den effektivitetsförlust som uppstår genom att Polismyndighetens tjänstemän måste sätta sig in i ärendet från början.

Om kopplingen till smuggling kvarstår beträffande en del av narkotikan men faller bort beträffande resten av den uppstår två parallella utredningar, där den del som avser narkotikabrott måste lämnas över till Polismyndigheten. Detta är olämpligt av flera skäl. Utredningarna kan hamna i olika fas, vilket, om den misstänkte inte är frihetsberövad, kan resultera i att åtal väcks, och lagföring sker, vid olika tidpunkter. Detta kan leda till felaktigheter vid påföljdsbestämningen. Dessutom kan det vara så att bevismaterialet i de olika ärendena är delvis detsamma, vilket är problematiskt då utredningarna genomförs av olika myndigheter. Eftersom den utredning som har gjorts avseende brottet narkotikasmuggling många gånger är tillräcklig för att motsvarande narkotikabrott ska anses utrett uppstår stora effektivitetsvinster om Tullverket kan fortsätta att biträda i förundersökningen även om kopplingen till smuggling har fallit bort.

Sådana problem som redogörs för ovan skulle kunna undvikas, eller i vart fall minska, om Tullverket – i likhet med vad som har föreslagits när det gäller bruk av narkotika, innehav av narkotika för eget bruk, innehav av dopningsmedel samt innehav av hälsofarliga varor – gavs befogenhet att inleda förundersökning avseende dem. Det är emellertid inte helt enkelt att identifiera vilka brott som generellt sett kan antas att vara av enkel beskaffenhet. Om så inte är fallet finns det risk för att Tullverket inleder en förundersökning som sedan inom kort måste överlämnas till åklagare, vilket inte är optimalt ur effektivitetssynvinkel. Däremot finns det, som har redogjorts för ovan, stora effektivitetsvinster att göra om åklagare ges utökade möjligheter att begära biträde av Tullverket i vissa fall.

5.2.2 I vilka ytterligare situationer bör åklagare kunna begära biträde av Tullverket?

Som har nämnts ovan i avsnitt 5.2.1 påträffar tulltjänstemän i sitt arbete ofta skjutvapen och ammunition som kan misstänkas vara föremål för innehavsbrott som inte har något samband med smugglingsbrott (angående tillståndsplikt för innehav av skjutvapen, se 2 kap. 1 § vapenlagen [1996:67]). Det kan även gälla andra föremål som inte får föras fritt in i eller ut ur landet och som det krävs tillstånd för att få inneha, exempelvis vissa explosiva varor som det krävs tillstånd för att bl.a. hantera, vari innefattas att förvara dem (se 5 § 1 och 16 § lagen [2010:1011] om brandfarliga och explosiva varor). I syfte att uppnå effektivitetsvinster finns det goda skäl för att i sådana situationer låta åklagare få anlita biträde av Tullverket, liksom att ge åklagare möjlighet att uppdra åt tjänstemän vid Tullverket att vidta vissa åtgärder som hör till förundersökningen. Särskilt när det gäller skjutvapen och explosiva varor motiveras en sådan ordning även av säkerhetsskäl. Sammanfattningsvis bör åklagare alltså kunna anlita biträde av Tullverket även för att utreda brott som består i innehav av föremål som inte får innehas utan tillstånd och som inte får föras fritt in i eller ut ur landet.

En ytterligare förutsättning för att åklagare ska kunna begära biträde av Tullverket bör vara att det handlar om en situation där tulltjänstemän är på plats för att ingripa mot eller utreda brott. Härutöver bör åklagare få begära biträde även i de fall tulltjänstemän utför punktskattekontroll och av det skälet är på plats. Det bör alltså inte tillskapas en möjlighet för åklagaren att begära biträde om Tullverket inte har ett eget pågående ärende, och inte heller i en situation då Tullverket har kommit så långt i hanteringen av ett ärende att utredningen är avslutad och någon är föremål för lagföring. Skälet för denna begränsning är att det inte är motiverat att Tullverket ska göra Polismyndighetens arbete utom när det är påkallat av effektivitetshänsyn.

På samma sätt som gäller enligt dagens lagstiftning bör det vara åklagaren som har att bedöma om det i det enskilda fallet är lämpligt att begära biträde av Tullverket och att i så fall

besluta om detta. Detsamma gäller ifråga om att uppdra åt en tjänsteman vid Tullverket att vidta en viss åtgärd. Det får antas att det ofta kan vara lämpligt att Tullverket lämnar biträde när det rör sig om förhållandevis lättutredda brott där biträdet inte kan förväntas påverka Tullverkets eget arbete i någon större utsträckning.

Den utvidgade biträdsmöjligheten för Tullverket föreslås införas som en ny 19 b § i smugglingslagen. Som en konsekvens av författningsändringen behöver beskrivningen i 1 § första stycket smugglingslagen av vad lagen innehåller justeras. Därtill behövs den följdändring i 5 kap. 5 § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter som redogjorts för i avsnitt 4.2.3. Den består i att hänvisningen till 19–26 §§ smugglingslagen ändras till en hänvisning till 19, 20–26 §§ smugglingslagen, för att undvika att den nu föreslagna bestämmelsen i 19 b § smugglingslagen görs tillämplig vid brott enligt 1–1 c §§ LPK (vilka brott utgör förberedelse till och olika former av olovlig befattning med punktskattepliktiga varor).

6 Konsekvenser

Att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av författningsändringar som ger en myndighet fler uppgifter under vissa förutsättningar när det inte är givet hur ofta det kommer att bli aktuellt för myndigheten att utföra dem är inte helt enkelt. Eftersom de nya uppgifterna i detta fall huvudsakligen kommer att uppstå när Tullverket gör husrannsakingar kan viss ledning dock hämtas i hur många husrannsakingar myndigheten gör. Statistik avseende de två senaste åren visar att Tullverket gör över trehundra husrannsakingar årligen. Statistik från Kompetenscenter Gränsskydd Stockholm, som är en av de fyra tullkriminalenheterna, visar att i omkring hälften av dessa fall påträffas skjutvapen, narkotika eller dopningsmedel, dvs. varor som Tullverket skulle kunna ta om hand med stöd av de i denna promemoria föreslagna nya bestämmelserna om utvidgad förundersökningsrätt och utvidgade möjligheter att lämna biträde.

De föreslagna författningsändringarna som innebär utökade befogenheter för Tullverket att inleda förundersökning medför ofrånkomligen ekonomiska konsekvenser för Tullverket eftersom de förundersökningar som myndigheten bedriver ibland kommer att bli mer omfattande. Hur stora kostnader det handlar om är, som ovan nämnts, svårt att bedöma eftersom det inte går att veta hur många fall det kommer att röra sig om och inte heller hur mycket merarbete som genereras. Det kan dock anmärkas att det är de personer som redan idag arbetar inom förundersökningsverksamheten (brottsutredare, förundersökningsledare och s.k. tullåklagare) som skulle komma att hantera de nya uppgifterna. Dessa har kompetens inom området och bedöms kunna utföra arbetet inom sin ordinarie verksamhet. Det bedöms inte behövas några extra resurser eller några extra kompetenser. Det förtjänar också att påpekas att det här handlar om situationer där Tullverket redan utreder brott och där tulltjänstemän därför finns på plats. Det rör sig om att kunna ingripa mot ”bifynd” och torde därför inte ge upphov till särskilt mycket mer arbete än vad som annars hade varit fallet. Dessutom försvinner momentet med överlämning av ärendet till Polismyndigheten, något som idag ofta är såväl tids- som resurskrävande, se avsnitt 4.2.1.

När det gäller förslaget att utöka åklagares möjligheter att anlita biträde av Tullverket till att omfatta även förundersökningar som avser olovligt innehav av tillståndspliktiga föremål som inte får föras fritt över gränsen, får det antas att det inte kommer att föra med sig några nämnvärda ekonomiska konsekvenser. Även här handlar det om situationer då Tullverkets tjänstemän finns på plats. Därtill kommer att det inte kommer att behövas några större utbildningsinsatser, då Tullverkets personal är väl förtrogen med de föremål som avses, eftersom de utgör frekventa smugglingsvaror.

Övriga förslag till författningsändringar än de ovan nämnda medför inte några ekonomiska konsekvenser.

Sammantaget bedöms de föreslagna författningsändringarna inte ge upphov till större kostnader för Tullverket än att de kan hanteras inom verkets nuvarande ekonomiska ramar.

Inget av förslagen kan antas innebära några ökade kostnader för Åklagarmyndigheten eller för Polismyndigheten. Förslagen om utvidgad förundersökningsrätt och om utökade möjligheter att lämna biträde till åklagare vid åklagarledda förundersökningar innebär att utredningen av brott som annars skulle ha legat på två, eller ibland tre, myndigheter kan utföras av en av dem, vilket gör att lagföringen blir enklare. Med hänsyn till de effektivitetsvinster som förslagen kan väntas generera förväntas kostnaderna för samhället i stort minska.

Förslagen påverkar inte företag och inte heller jämställdheten mellan kvinnor och män.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor. Har det i lag eller annan författning föreskrivits straff för den som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara, gäller i stället bestämmelserna i den författningen om inget annat är föreskrivet. *Därutöver finns i 19 a och 19 b §§ bestämmelser om befogenheter att vidta åtgärder vid misstanke om vissa andra brott när misstanke om ett sådant brott uppstår i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder vissa brott.*

I 19, 20–22, 25 a–27 och 32 §§ finns särskilda bestämmelser om befogenheter för att förhindra, utreda och beivra brott enligt denna lag eller brott, som rör införsel till eller utförsel från landet av varor, enligt någon av de författningar som nämns i tredje stycket. Befogenheterna gäller även vid sådana brott som avses i 19 a §, vid sådana brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) som avses i 12 § tredje stycket samt vid sådana terroristbrott som avses i 3 § 21 jämförd med 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Befogenheten enligt 32 § att väcka åtal eller besluta om förverkande gäller dock inte vid brott enligt narkotikastrafflagen eller lagen om straff för terroristbrott.

De författningar som avses i andra stycket är lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, tullagen (2016:253) samt lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m.

Bestämmelserna i 19, 20–22, 25 a och 26 §§ samt 27 § första och tredje styckena, när det gäller kroppsvisitation, och bestämmelserna i 32 § gäller också vid brott som avses i 2–4 §§ skattebrottslagen (1971:69), om brottet rör underlåtenhet att lämna deklARATION enligt 26 kap. 8 § 2 eller 37 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Ändringarna behandlas i avsnitt 4.2.2 och 5.2.2.

Genom tillägget i *första stycket* anges att lagen även innehåller bestämmelser om Tullverkets befogenheter att leda förundersökning för vissa ytterligare brott enligt 19 a §, samt om möjligheten för åklagare att begära biträde av Tullverket enligt 19 b §.

Ändringarna i *andra och fjärde styckena* är följdändringar av de två nya föreslagna paragraferna.

12 § Den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om upplåtelse av panträtt i en vara som varit föremål för brott enligt 3–11 §§, döms för olovlig befattning med smuggelgods till böter eller fängelse i högst två år. Gärningen *ska* inte medföra ansvar, om den är ringa med hänsyn till befattningen, omständigheterna kring denna, egendomens beskaffenhet och värde samt övriga omständigheter.

Om gärningsmannen inte inser men har skälig anledning att anta att varan varit föremål för brott, döms till böter. Om gärningen är ringa, *ska* den inte medföra ansvar.

Ansvar enligt första eller andra stycket *ska* inte dömas ut, om gärningen är belagd med straff i 1 § första stycket 1, 3 eller 4 narkotikastrafflagen (1968:64) eller i 3 a § narkotikastrafflagen jämförd med dessa bestämmelser. *Om gärningen är belagd med straff i 2 § narkotikastrafflagen gäller den bestämmelsen istället för det som sägs i andra stycket andra meningen.*

I paragrafen regleras brottet olovlig befattning med smuggelgods. I tredje stycket finns en konkurrensbestämmelse som innebär att när det gäller sådana gärningar som utgör olovlig befattning med smuggelgods men som även utgör brott enligt vissa bestämmelser i narkotikastrafflagen så ska den sistnämnda lagen tillämpas istället för smugglingslagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 4.4.

Ändringarna i *första och andra styckena* är språkliga.

Ändringen i *tredje stycket*, som utgörs av att en hänvisning till 2 § narkotikastrafflagen läggs till, innebär ett förtydligande av att narkotikastrafflagens bestämmelse om straff för ringa narkotikabrott har företräde framför smugglingslagens bestämmelse om att gärningen inte ska medföra ansvar om den är ringa. Den får också till följd att Tullverket har behörighet att inleda förundersökning avseende ringa narkotikabrott, och inte enbart narkotikabrott av

normalgraden när det gäller de brott som anges i 1 § första stycket p 1, 3 och 4 narkotikastrafflagen. Därutöver görs en mindre språklig ändring.

19 a § Vad som föreskrivs i 19 § gäller även brott som består i bruk av narkotika eller innehav av narkotika för eget bruk enligt 1 § 6 eller 2 § narkotikastrafflagen (1968:64), innehav av dopningsmedel enligt 2 § 6 lagen (1991:1968) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller innehav av hälsofarliga varor enligt 3 § första stycket 6 lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Första stycket gäller endast när misstanke om ett brott som nämns där uppstår i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder brott som rör införsel till eller utförsel från landet av varor eller i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder brott enligt lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

Paragrafen, som är ny, behandlas i avsnitt 4.2. Bestämmelsen ger Tullverket befogenhet att leda förundersökningar avseende vissa brott utöver vad som följer av 19 §, under förutsättning att de upptäcks av tulltjänstemän som är på plats för att ingripa mot eller utreda vissa brott som faller under Tullverkets kompetens.

Det är inte fråga om en möjlighet att inleda förundersökning avseende de nämnda brotten om Tullverket inte har ett eget pågående ärende, och det är heller inte aktuellt i en situation då Tullverket har kommit så långt i hanteringen av ett ärende att utredningen är avslutad och någon är föremål för lagföring. Om däremot den utredning som möjliggjorde en utredning enligt 19 a § läggs ned, bör Tullverket, jämväl av effektivitetsskäl, ha möjlighet att slutföra den sistnämnda utredningen. Samma begränsningar som gäller för myndigheten att driva vidare en förundersökning som den har inlett som anges i 19 § andra stycket gäller även i dessa fall. Bestämmelsen medför att tulltjänstemännen på plats får möjlighet att ta påträffad egendom i beslag enligt 22 § smugglingslagen. Det gäller även föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattningsmedel narkotika, t.ex. haschpipor, vilka kan förklaras förverkade enligt 6 § sista stycket narkotikastrafflagen.

19 b § Vad som föreskrivs i 19 § tredje stycket om åklagares möjlighet att begära biträde av Tullverket gäller även vid förundersökning avseende brott som består i innehav av föremål som inte får innehas utan tillstånd och som inte får föras fritt in i eller ut ur landet. Biträde får endast anlitas om det aktuella föremålet har påträffats av en tulltjänsteman i samband med att Tullverket ingriper mot eller utreder brott som rör införsel till eller utförsel från landet av varor eller i samband med punktskattekontroll enligt lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.

Paragrafen, som är ny, behandlas i avsnitt 5.2. Den ger åklagare möjlighet att anlita biträde av Tullverket i sådana situationer då tulltjänstemän påträffar vissa föremål när de ingriper mot eller utreder vissa brott som faller under Tullverkets kompetens, eller då tulltjänstemän utför punktskattekontroller och hittar sådana föremål. Ett exempel är då tulltjänstemän vid en husrannsakan hittar ett skjutvapen hos någon som kan misstänkas sakna tillstånd att inneha vapnet. Åklagaren ska underrättas om fyndet och kan då besluta att inleda förundersökning samt begära biträde av Tullverkets tjänstemän på plats i enlighet med 19 § tredje stycket.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter

5 kap.

5 § Utöver vad som följer av 1 § andra och tredje styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling ska vid brott enligt 1–1 c §§ följande bestämmelser i nämnda lag tillämpas:
bestämmelserna om förverkande i 16–18 §§,

bestämmelserna om förundersökning och tvångsmedel i 19, 20–26 §§, 27 § första och tredje styckena, såvitt avser kroppsvisitation, och i 29 och 30 §§, samt
bestämmelserna om talan i 32 och 33 §§.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 4.2.2 och 5.2.2, görs en följdändring med anledning av de två föreslagna paragraferna 19 a och 19 b §§ smugglingslagen. De nya föreslagna paragraferna ska inte tillämpas vid brott enligt 1–1 c §§ denna lag. Ingen ändring i sak är avsedd. Därutöver görs en mindre språklig ändring.