

Immunitet för utställningsföremål (SOU 2021:28)

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

Sammanfattning

Tullverket har överlag inga synpunkter på att det införs en lag om immunitet för utställningsföremål men anser att utredaren inte tagit hänsyn till Tullverkets roll i sin analys av lagförslagets verkan och konsekvenser. På grund av oklarheter angående lagförslagets påverkan på Tullverkets verksamhet kan myndigheten inte tillstyrka förslaget utan att förhållandet till tullagstiftningen närmare analyserats och klarlagts.

Tullverkets bedömning är att den föreslagna lagen (nedan benämnd immunitetslagen) kan komma att stå i strid med tullagstiftningen och tullverkets roll samt hindra utövandet av Tullverkets uppdrag i vissa delar. Om immunitetslagen ska tolkas på så sätt att den hindrar myndigheten från att utföra åtgärder som föreskrivs i unionslagstiftning, såsom att ställa krav på att samtliga tullformaliteter är uppfyllda innan varan frigörs på den inre marknaden, skulle det strida mot EU-lagstiftningen. Det vore även högst otillfredsställande om Tullverket inte har möjlighet att utöva sitt brottsbekämpande uppdrag fullt ut och t.ex. öppna eller beslagta ett föremål som misstänks innehålla illegala varor. I den fortsatta beredningen bör det därför säkerställas att Tullverket även framgent kan utöva sitt uppdrag på ett fullt ut ändamålsenligt sätt i förhållande till utställningsföremål med immunitet.

Tullverkets ställningstagande

Förslaget kan förvisso komma att få liten praktisk påverkan på Tullverkets verksamhet eftersom endast ett fåtal föremål förväntas beviljas immunitet varje år. Det är dock välkänt att den organiserade brottsligheten använder alla möjliga sätt för att smuggla illegala varor över gränser och konsekvenserna av att Tullverket inte kan utöva sitt uppdrag fullt ut kan därför ändå komma att bli allvarliga. Utredningen har trots det inte gjort någon analys av vilka regelkonflikter som skulle kunna uppstå mellan den föreslagna lagen och tullagstiftningen och inte heller tagit ställning till hur dessa i så fall ska hanteras. Utredningen berör inte heller vilken påverkan den föreslagna lagen, om den bedöms ha

företrädare framför tullagstiftningen, skulle få på Tullverkets möjlighet att utföra sitt uppdrag och det saknas även en konsekvensanalys för vad det i så fall skulle innebära. På grund av det potentiellt allvarliga konsekvenserna av förslaget kan myndigheten inte tillstyrka förslaget förrän dessa oklarheter har blivit belysta.

Tullverket har identifierat tre punkter som är avgörande för vilken påverkan förslaget kommer få på Tullverkets verksamhet och som behöver utredas närmare:

1. Kommer immunitetslagen ha företrädare framför tullagstiftningen och i så fall i vilken omfattning/vilka delar? (avsnitt 7.2)
2. Hur vidsträckt är skyddet av immuniteten? Vilka av Tullverkets åtgärder kan komma att inskränkas av lagförslaget? (avsnitt 7.3.6)
3. När inträder skyddet av immuniteten för ett föremål?

1. Kommer immunitetslagen ha företrädare framför tullagstiftningen och i så fall i vilken omfattning/vilka delar? (avsnitt 7.2)

I betänkandet görs en bedömning av ifall det kan finnas hinder för lagförslaget inom olika rättsområden. Tullrättsområdet finns dock inte med i redogörelsen. Utredningen drar slutsatsen att det inte finns några hinder för att införa en immunitetslag i berörda regleringar. Inte heller Sveriges internationella åtaganden eller EU-rätten ska enligt utredningen vara ett hinder för införandet.

Till skillnad från de rättsområden som betänkandet behandlar, bygger dock tullagstiftningen i stora delar på överstatligt samarbete och unionslagstiftningen på tullrättsområdet är därför tvingande för Sverige och har direkt effekt här. En svensk immunitetslag torde därför inte ha företrädare framför unionstullkodex¹ (och annan unionsrättslig tullagstiftning) och utredningens bedömning att det inte finns något hinder för införande av en immunitetslag kan därför ifrågasättas vad avser tullrättens område.

Andra delar av tullagstiftningen, bl.a. på det brottsbekämpande området, bygger på nationell lagstiftning och i den mån det finns EU-samarbete på dessa områden så sker det på en mellanstatlig nivå utan tvingande verkan. I dessa fall kan då immunitetslagen komma att få företrädare på så sätt som beskrivs för andra rättsområden i betänkandet, vilket kan få oönskade konsekvenser för Tullverket i dess uppdrag.

Vilka delar av tullagstiftningen som skulle ha företrädare framför en immunitetslag och vilka som inte skulle ha det är, bl.a. på grund av den delade kompetensen mellan EU och Sverige, en komplicerad fråga som inte kan utredas tillräckligt i detta begränsade remissvar. Frågan

¹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 av den 28 juli 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 vad gäller närmare regler avseende vissa bestämmelser i unionens tullkodex (kompletteringsförordningen)

kräver dock ett tydligt klargörande i den fortsatta beredningen. Även konsekvenserna av immunitetslagens eventuella företräde framför tullagstiftningen behöver grundlig belysning innan Tullverket kan ta ställning till lagförslaget.

2. Hur vidsträckt är skyddet av immuniteten? (avsnitt 7.3.6)

För Tullverket är det vidare avgörande att få klarhet i hur omfattande skydd immuniteten avses ge. Det är utifrån betänkandet svårt att avgöra vilka av myndighetens åtgärder och uppdrag som inte skulle kunna utföras på grund av lagförslaget. Det framgår av utredningen att ett beslut om immunitet i praktiken ska innebära t.ex. hinder mot att ett föremål tas i beslag eller förvar. Det är dock inte lika tydligt ifall det skulle vara möjligt att utföra andra åtgärder såsom röntgen, hundsök, att kvarhålla en vara som inte uppfyller kraven för frigörande på den inre marknaden eller att kräva att varan återutförs alternativt läggs upp på tillfälligt lager tills det att samtliga krav är uppfyllda.

Det kan konstateras att det endast är själva utställningsföremålet som har immunitet och att eventuella bipackade illegala varor i samma försändelse inte åtnjuter något skydd. Påträffas sådana varor kan dessa därför kontrolleras och beslagtogs enligt tullagstiftningen utan några inskränkningar av immunitetslagen. Finns det däremot misstanke om att illegala varor smugglas *inuti* ett utställningsföremål med immunitet är det mer troligt att skyddet mot processuella åtgärder skulle kunna hindra att Tullverket öppnar eller nedmonterar varan för att utföra en kontroll. Är föremålet illegalt i sig, t.ex. på grund av att det är skyddat enligt CITES-konventionen finns det också en risk att immuniteten skulle hindra Tullverket från att ta föremålet i beslag. Det är viktigt att det tydliggörs hur omfattande skyddet för utställningsföremålet skulle vara i sådana situationer och vad konsekvenserna skulle bli om Tullverket hindras från att utföra sitt uppdrag fullt ut.

För att Tullverket ska kunna frigöra ett föremål på den inre marknaden krävs även att samtliga tullformaliteter är uppfyllda. Om kraven i lagstiftningen inte uppfylls, t.ex. krav på korrekt tulldeklaration eller importtillstånd, är alternativen att varan återutförs eller läggs upp på tillfälligt lager. Det är svårt att i betänkandet utläsa ifall immuniteten avser skydda även mot denna typ av myndighetsåtgärder. Likaså denna fråga behöver därför ytterligare belysning.

3. När inträder skyddet av immuniteten för ett föremål?

Det är vidare avgörande för Tullverkets bedömning när immuniteten börjar gälla. I den föreslagna 7 § står att "utställningsföremål under giltighetstiden inte får ianspråkats i ett rättsligt förfarande i Sverige." Detta tyder på att skyddet ska börja gälla redan innan varan frigjorts på den inre marknaden, vilket skulle kunna påverka Tullverkets möjlighet att utföra sitt uppdrag. Är tolkningen istället att immuniteten gäller först när varan frigjorts leder det till att Tullverkets verksamhet inte bör påverkas i någon större omfattning, eftersom de

kontroller myndigheten utför i första hand sker innan frigörandet. Beslutet om immunitet ska dock fattas innan införsel och Tullverkets verksamhet sker i Sverige så den mer troliga tolkningen är att immuniteten ska gälla även innan frigörande av varan, vilket beroende på hur övriga delar av lagförslaget ska tolkas, skulle kunna få oönskade konsekvenser vad gäller Tullverkets möjligheter att utföra sitt uppdrag.

Ärendets handläggning

I detta ärende har generaltulldirektören Charlotte Svensson beslutat. Föredragande har varit verksjuristen Karin Förander. 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

Uppbördsavdelningen