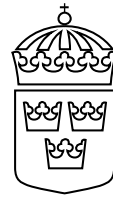


# Regeringens proposition

## 2020/21:49



### Utökade möjligheter för Tullverket att besluta om postspärrar

Prop.  
2020/21:49

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 12 november 2020

*Stefan Löfven*

*Magdalena Andersson*  
(Finansdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

Tullverket kan i brottsbekämpande syfte besluta att en postförsändelse ska hållas kvar av ett postbefordringsföretag för att Tullverket ska kunna utföra sina kontroller, en s.k. postspärr. En sådan spärr kan läggas om det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske.

I syfte att stärka Tullverkets möjligheter att stoppa illegal införsel av vapen, ammunition och explosiva varor föreslås att Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av postförsändelser som kan antas innehålla narkotika utvidgas till att även omfatta försändelser som misstänks innehålla vapen, ammunition eller explosiva varor. Befordringsföretagens skyldighet att till Tullverket anmäla misstanke om att en försändelse innehåller narkotika utvidgas på samma sätt. Det föreslås vidare att möjligheten att lägga postspärrar även ska omfatta försändelser förmedlade av kurirföretag.

I övrigt lämnas förslag om att rätten att slutligt pröva ett beslut om postspärr, utöver chefen för Tullverket, också ska gälla för chefen för Tullverkets rättsavdelning, att ett beslut om kvarhållande får gälla högst en månad, samt viss utökning av tystnadsplikten.

Förslaget innebär ändringar i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), postlagen (2010:1045) och tullagen (2016:253). Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2021.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	4
2	Lagtext .....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen .....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	9
2.3	Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045) .....	11
2.4	Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253) .....	13
3	Ärendet och dess beredning .....	15
4	Gällande rätt .....	15
4.1	Tullverkets kontrollverksamhet .....	15
4.2	Kontroll av postförsändelser och försändelser förmedlade av kurirföretag .....	16
4.3	Postspärr .....	17
4.4	Begreppen ”postförsändelse” och ”kurirföretag” .....	18
4.5	Befordringsföretagens skyldighet att medverka vid kontrollen .....	22
4.6	Rätten till förtroligt meddelande m.m. ....	23
4.7	Bestämmelser om kontroll av postförsändelser och beslut om postspärr .....	24
4.8	Kontroll av försändelser i kurirflödet .....	25
5	Ökade möjligheter för Tullverket att besluta om att hålla kvar försändelser .....	26
5.1	Tullverkets befogenhet att besluta om att hålla kvar försändelser bör även omfatta vapen, ammunition och explosiva varor .....	26
5.2	Kvarhållande av försändelser i kurirflödet .....	33
5.3	Prövning av beslut om kvarhållande och beslutets giltighet i tiden .....	36
5.4	Tystnadsplikt och skyldighet för befordringsföretagen att anmäla misstankar .....	38
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	42
7	Konsekvensanalys .....	42
7.1	Syfte och alternativa lösningar .....	42
7.2	Effekter för enskilda .....	43
7.3	Effekter för offentlig sektor .....	44
7.4	Övriga effekter .....	45
8	Författningskommentar .....	45
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen .....	45
8.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	48
8.3	Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045) .....	48

8.4	Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253) .....	49	Prop. 2020/21:49
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian En strängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor (Ds 2019:14) .....	52	
Bilaga 2	Promemorians lagförslag .....	53	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	60	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag .....	61	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande .....	71	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 november 2020.....		72	

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

## Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045).
4. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

## 2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

*dels att 3, 11 och 12 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas två nya paragrafer, 11 a och 11 b §§, med följande lydelse.*

*Lydelse enligt SFS 2020:860*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §

Lagen är tillämplig endast påföljande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,

2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),

3. *vapen* och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),

3. *skjutvapen* och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § samma lag,

4. injektionssprutor och kanyler,

5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydagg, spikklubbor och liknande,

7. kulturföremål som avses i 5 kap. kulturmiljölagen (1988:950),

8. hundar och katter för annat ändamål än handel,

9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 20 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,

10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,

11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,

15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer,

16. explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

11 §<sup>1</sup>

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse som kommer från ett annat EU-land ska hållas kvar av *postbefordringsföretaget*, om

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får, *när det gäller en försändelse som kommer från ett annat EU-land*, besluta att en postförsändelse *eller en motsvarande försändelse som förmedlas av ett kurirföretag* ska hållas kvar av *befordringsföretaget*, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller *narkotika* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, *och*

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller *något av följande* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling:

a) *narkotika*,

b) *skjutvapen eller ammunition som avses i vapenlagen (1996:67)*,

c) *sådana vapen eller andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, eller*

d) *sådana explosiva varor som avses i 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, och*

2. det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske.

Ett beslut om kvarhållande ska gälla en *begränsad, kortare* tid. Beslutet får verkställas omedelbart,

Ett beslut om kvarhållande ska gälla en *viss* tid, *högst en månad, från den dag då beslutet delgavs befordringsföretaget*. Beslutet får

men ska snarast prövas av chefen för Tullverket.

verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket *eller chefen för Tullverkets rättsavdelning.*

*Postbefordringsföretaget* är skyldigt att på begäran av Tullverket till verket överlämna en försändelse som *kvarhållits* enligt första stycket.

*Befordringsföretaget* är skyldigt att på begäran av Tullverket till verket överlämna en försändelse som *hållits kvar* enligt första stycket.

#### 11 a §

*Den som i ett kurirföretag har fått del av eller tillgång till uppgifter som handlar om att hålla kvar försändelser enligt 11 § eller om ett efterföljande beslag enligt 22 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta.*

*Bestämmelser om tystnadsplikt för den som i postverksamhet fått del av eller tillgång till sådana uppgifter finns i 2 kap. 14 § postlagen (2010:1045).*

#### 11 b §

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

#### 12 §<sup>2</sup>

Polismyndigheten och Kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag. Vad som sägs i 5–7 och 13 §§ om Tullverket och en tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också Polismyndigheten och en polisman samt Kustbevakningen och en kustbevakningstjänsteman.

Ett befordringsföretag är skyldigt att *göra anmälan* till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller *narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling* och att på begäran av Tullverket överlämna *en sådan försändelse* till verket.

Ett befordringsföretag är skyldigt att till Tullverket *anmäla* om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller *något av följande som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling*:

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2014:673.

- 1. narkotika,*
  - 2. skjutvapen eller ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),*
  - 3. sådana vapen eller andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, eller*
  - 4. sådana explosiva varor som avses i 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.*
- Befordringsföretaget är skyldigt att på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2021.



## 2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Prop. 2020/21:49

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 44 kap. 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **44 kap.**

#### **4 §<sup>1</sup>**

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

1. 2 kap. 14 § första stycket 1 *och* 1. 2 kap. 14 § första stycket 1, 3 och 4 postlagen (2010:1045),

2. 6 kap. 20 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om innehållet i ett elektroniskt meddelande eller som annars rör ett särskilt sådant meddelande, och

3. 6 kap. 21 § lagen om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller om inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

#### **5 §<sup>2</sup>**

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer

1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. av 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige, *och*

5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,  
6. av 11 a § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2018:1919.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2020:66.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2021.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

Prop. 2020/21:49

Härigenom föreskrivs i fråga om postlagen (2010:1045) att 2 kap. 14 och 16 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 14 §

Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som anges i 1–3 får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta. De uppgifter som omfattas av tystnadsplikten är

1. uppgifter som rör ett särskilt brev  
2. andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev, eller

3. uppgifter som handlar om att *kvarhålla* eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken.

Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som anges i 1–4 får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta. De uppgifter som omfattas av tystnadsplikten är

1. uppgifter som rör ett särskilt brev som befordras inom verksamheten,  
2. andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev,

3. uppgifter som handlar om att *hålla kvar* eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken, *eller*

*4. uppgifter som handlar om att hålla kvar försändelser enligt 4 kap. 22 § tullagen (2016:253) eller enligt 11 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen eller om ett efterföljande beslag enligt 22 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling.*

Tystnadsplikten enligt första stycket 1 och 2 gäller inte i förhållande till avsändaren och mottagaren av brevet.

För uppgifter om en enskild persons adress gäller tystnadsplikt endast om det kan antas att ett röjande av adressen skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

#### 16 §<sup>1</sup>

Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska trots 14 § bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2016:253) eller

Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska trots 14 § bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2016:253) eller

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2016:284.

Prop. 2020/21:49

lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast *kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.*

lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast *vid misstanke om att en postförsändelse innehåller något av följande som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling:*

- 1. narkotika,*
- 2. skjutvapen eller ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),*
- 3. sådana vapen eller andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, eller*
- 4. sådana explosiva varor som avses i 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2021.

## 2.4 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)

Prop. 2020/21:49

Härigenom föreskrivs i fråga om tullagen (2016:253)

*dels* att 4 kap. 18 och 22 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 23 a och 23 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap.

#### 18 §

*Ett befordringsföretag ska – göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och – på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket.*

Befordringsföretaget ska också på annat sätt medverka i kontrollverksamhet enligt tullagstiftningen i fråga om varor som befordras med post, på järnväg eller med luftfartyg.

För befordringsföretaget gäller inte 2 och 9–17 §§.

#### 22 §

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse som kommer från tredjeland ska hållas kvar av *postbefordringsföretaget*, om

*Ett befordringsföretag ska anmäla till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller något av följande som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling:*

- 1. narkotika,*
- 2. skjutvapen eller ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),*
- 3. sådana vapen eller andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, eller*
- 4. sådana explosiva varor som avses i 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.*

*Försändelsen ska överlämnas till Tullverket om verket begär det. Befordringsföretaget ska också på annat sätt medverka i kontrollverksamhet enligt tullagstiftningen i fråga om varor som befordras med post, på järnväg eller med luftfartyg.*

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får, *när det gäller en försändelse som kommer från tredjeland*, besluta att en postförsändelse eller en motsvarande försändelse som förmedlas av ett kurirföretag ska hållas kvar av *befordringsföretaget*, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller *narkotika* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, *och*

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller *något av följande* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling:

*a) narkotika,*

*b) skjutvapen eller ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),*

*c) sådana vapen eller andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, eller*

*d) sådana explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, och*

2. det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske.

Ett beslut om kvarhållande ska gälla en *begränsad, kortare* tid. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket.

Ett beslut om kvarhållande ska gälla en *viss* tid, *högst en månad, från den dag då beslutet delgavs befordringsföretaget*. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket *eller chefen för Tullverkets rättsavdelning*.

#### *23 a §*

*Den som i ett kurirföretag har fått del av eller tillgång till uppgifter som handlar om att hålla kvar försändelser enligt 22 § eller om ett efterföljande beslag enligt 22 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta.*

*Bestämmelser om tystnadsplikt för den som i postverksamhet fått del av eller tillgång till sådana uppgifter finns i 2 kap. 14 § postlagen (2010:1045).*

#### *23 b §*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2021.

I april 2017 gavs en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda vissa frågor på vapenlagstiftningens område (Ju2017:E). Uppdraget utökades den 20 april 2018 med ett tilläggsuppdrag att utreda vissa frågor relaterade till bl.a. illegal hantering av vapen och explosiva varor. I uppdraget ingick bl.a. att analysera om det finns anledning att utvidga Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av postförsändelser till att också avse försändelser som kan antas innehålla vapen, vapendelar eller explosiva varor. I uppdraget ingick också att analysera om samma möjlighet till kvarhållande ska införas avseende försändelser som förmedlas av kurirföretag. Vid behov skulle författningsändringar föreslås. I juli 2019 överlämnade utredaren promemorian En strängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor (Ds 2019:14). I denna proposition behandlas lagförslagen som rör kvarhållande av postförsändelser. Förslagen gällande vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor behandlas i propositionen En strängare syn på hantering av vapen och explosiva varor (prop. 2019/20:200).

En sammanfattning av promemorian, i de delar som nu är aktuella, finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2020/03640).

Riksdagen har tillkännaggett för regeringen det som utskottet anför om att se över möjligheten att utöka Tullverkets befogenheter att besluta om postspärrar för postförsändelser samt att införa samma möjlighet för försändelser förmedlade av kurirföretag (bet. 2015/16:SkU21, punkt 3, rskr. 2015/16:161). Genom de förslag som lämnas i denna proposition anser regeringen att tillkännagivandet har tillgodosetts och därmed är slutbehandlat.

### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 8 oktober 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet lämnar förslagen utan erinran. I förhållande till lagrådsremissen har vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

## 4 Gällande rätt

### 4.1 Tullverkets kontrollverksamhet

Tullverket är huvudansvarig myndighet för varukontrollen vid såväl yttre som inre gräns. Med yttre gräns avses gräns mot ett land som inte är medlem i EU medan inre gräns är gräns mot ett annat EU-land. Den materiella tullagstiftningen är till fullo harmoniserad inom EU. Kärnan i den gemensamma tullagstiftningen utgörs i dag av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om

fastställande av en tullkodex för unionen, (tullkodexen). Tullkodexen innehåller bestämmelser av övergripande karaktär om de förfaranden som ska tillämpas på varor som förs in i eller ut ur unionens tullområde. Tullkodexens regler är avsedda att kompletteras med nationella bestämmelser.

Ramarna för tullmyndigheternas kontrollverksamhet vid yttre gräns finns i artiklarna 46–49 i tullkodexen. Av artikel 46.1 framgår att de nationella tullmyndigheterna får genomföra alla tullkontroller som de finner nödvändiga. Där anges också ett antal åtgärder som kontrollerna kan bestå i, bl.a. att undersöka varor, transportmedel, bagage m.m., utföra provtagning samt kontrollera uppgifter i deklarationer och underliggande dokument. I 4 kap. tullagen (2016:253) och 4 kap. tullförordningen (2016:287) finns närmare bestämmelser om Tullverkets övervaknings- och kontrollverksamhet vid yttre gräns.

Kontrollen av varor som förs in från ett annat EU-land regleras i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). Vid inre gräns gäller bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) om bl.a. fri rörlighet för varor. Tullverket har därför mer begränsade möjligheter att utföra kontroller vid inre gräns. Där får kontrollerna inte avse några andra varor än de som räknas upp i 3 § inregränslagen. Såväl narkotika som vapen, ammunition och explosiva varor anges i paragrafen. Vidare får kontrollerna enligt 2 § i lagen inte utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt. I praktiken förekommer emellertid inte heller några slumpmässiga kontroller vid yttre gräns. Tullverket använder sig i dag i princip uteslutande av s.k. selektiva kontroller, dvs. att kontrollerna baseras på grundval av tillgänglig information från underrättelseverksamheten, riskanalyser eller den enskilda tulltjänstemannens tidigare erfarenhet.

## 4.2 Kontroll av postförsändelser och försändelser förmedlade av kurirföretag

Av 4 kap. 16 § tullagen framgår att Tullverket, för att kontrollera bl.a. att deklarations- eller uppgiftsskyldigheten enligt tullagstiftningen har fullgjorts, får undersöka olika utrymmen där varor kan förvaras, bl.a. transportmedel, containrar och lådor. Sådan undersökning får också göras av områden och lokaler där varor som står under tullövervakning förvaras samt av bagage, handväskor och liknande som resande till eller från EU:s tullområde har med sig.

I 4 kap. 19 § anges att för sådan kontroll som avses i 16 § får en tulltjänsteman undersöka postförsändelser, såsom brev, paket och liknande försändelser, och motsvarande försändelser förmedlade av kurirföretag. En försändelse får öppnas om den finns hos Tullverket, på ett utväxlingspostkontor eller vid ett kurirföretags första sorteringsterminal och det finns anledning att anta att försändelsen innehåller en vara för vilken deklarations- eller uppgiftsskyldigheten inte har fullgjorts. För försändelser som innehåller förtroliga meddelanden finns särskilda



restriktioner. Beslut om att öppna försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden får, enligt 20 §, fattas endast av en tjänsteman som har förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket. Om försändelsen innehåller ett förtroligt meddelande ska detta omedelbart tillslutas och skickas vidare till mottagaren. I 21 § anges att en försändelse som öppnats med stöd av 20 § inte får undersökas närmare än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med undersökningen. Vidare anges att det ska föras protokoll över undersökningen. Av protokollet ska syftet med undersökningen framgå, liksom vad som kommit fram vid undersökningen. Om det inte finns särskilda skäl som talar emot det ska mottagaren av försändelsen, och om möjligt även avsändaren, så snart som möjligt underrättas om att försändelsen har öppnats.

När det gäller kontrollen vid inre gräns framgår av 4 § inregränslagen att sådana varor som omfattas av lagen ska anmälas till Tullverket vid in- och utförsel, bl.a. om varan omfattas av ett förbud mot in- respektive utförsel eller ett villkor för in- respektive utförsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in eller ut med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift. Beträffande vissa varor, däribland vapen och ammunition, föreligger enligt 4 § andra stycket en generell anmälningsskyldighet, vilket innebär att in- eller utförsel av sådana varor alltid ska anmälas. Enligt 7 § har en tulltjänsteman befogenhet att undersöka bl.a. transportmedel, lådor och bagage för kontroll av att sådana förbud eller villkor som anges i 4 § har iakttagits samt att anmälningsskyldigheten har fullgjorts. Av 8 § framgår att en tulltjänsteman i samma syfte också får undersöka postförsändelser, såsom brev, paket och liknande försändelser, och motsvarande försändelser förmedlade av kurirföretag. Försändelsen får, enligt 8 § andra stycket, öppnas bara om det finns anledning att anta att den innehåller en vara som omfattas av lagen och att denna vara kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) samt att försändelsen finns hos Tullverket, på ett utväxlingskontor eller vid ett kurirföretags första sorteringsterminal. För försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden gäller i övrigt samma förutsättningar och begränsningar för kontrollen som enligt tullagen som redogjorts för ovan.

En försändelse öppnas i regel först efter det att tulltjänstemannen fått en indikation på att den innehåller en vara vars införsel strider mot ett förbud eller villkor eller att föreskriven anmälningsskyldighet inte har iakttagits. En sådan indikation fås oftast genom att försändelsen har röntgats eller en narkotikasökhund har indikerat att en försändelse misstänks innehålla narkotika.

### 4.3 Postspärr

I brottsbekämpande syfte har Tullverket, enligt 4 kap. 22 § tullagen och 11 § inregränslagen, också möjlighet att besluta att en postförsändelse ska hållas kvar av postbefordringsföretaget för att Tullverket ska kunna utföra sina kontroller. Kvarhållande (s.k. postspärr) kan beslutas om det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen och det är nödvändigt för att beslag ska

kunna ske. Beslutet ska fattas av en chefstjänsteman som har förordnats av chefen för Tullverket och får endast gälla en begränsad, kortare tid. Beslutet får verkställas omedelbart men ska snarast prövas av chefen för Tullverket.

Möjligheten att på det sättet lägga postspärrar används när Tullverket fått en indikation på att narkotika kan komma att förekomma i ett visst flöde av försändelser.

Ett beslut om postspärr måste avse en särskild mottagare eller mottagaradress. Postspärren måste också utformas så att den inte stör postflödet mer än vad misstanken kräver. Normalt måste därför spärren begränsas så att den omfattar endast ett avsändarland, eller ett så begränsat antal avsändarländer som möjligt.

Bestämmelser om kvarhållande av försändelser finns även i 27 kap. rättegångsbalken. Enligt 9 § första stycket får rätten, på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren, förordna att en försändelse som fås tas i beslag och som väntas komma in till ett befodringsföretag ska hållas kvar av befodringsföretaget till dess frågan om beslag har avgjorts. Ett sådant förordnande ska, enligt andra stycket, meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet överlämnades till befodringsföretaget. Ett provisoriskt beslut om kvarhållande får, enligt 9 a §, fattas av åklagare, om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens förordnande. Åklagarens beslut ska, enligt andra stycket, skyndsamt prövas av rätten.

Möjligheten till kvarhållande i 27 kap. 9 § rättegångsbalken är, till skillnad från bestämmelserna i tullagstiftningen, inte begränsad till att avse postförsändelser utan gäller alla typer av försändelser som väntas komma in till ett befodringsföretag. Begreppet befodringsföretag har i rättegångsbalken en vidare innebörd än det har i inregräns- respektive tullagen och innefattar såväl postbefodringsföretag som exempelvis tele-, järnvägs- eller åkeriföretag (se prop. 1992/93:200 s. 331 och Fitger m.fl. Rättegångsbalken m.m. [20 maj 2020, JUNO], kommentaren till 27 kap. 9 § rättegångsbalken). Till skillnad från vad som gäller enligt tullagstiftningen kan beslut om kvarhållande enligt rättegångsbalken också användas avseende försändelser som misstänks innehålla andra varor än narkotika, exempelvis vapen och explosiva varor.

#### 4.4 Begreppen ”postförsändelse” och ”kurirföretag”

##### **Postförsändelse**

Som framgått av det föregående omfattar bestämmelserna om Tullverkets möjlighet att kontrollera och undersöka försändelser såväl postförsändelser som försändelser som förmedlas av kurirföretag. Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser är däremot begränsad till att endast avse postförsändelser.

Det finns ingen närmare definition av begreppet postförsändelse i tullagen eller inregränslagen. I 4 kap. 19 § tullagen och 8 § inregränslagen

anges att Tullverket har rätt att kontrollera ”postförsändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser”.

När bestämmelserna infördes berördes inte innebörden av begreppet närmare. I specialmotiveringen till 8 § inregränslagen angavs dock att den aktuella kontrollbefogenheten avsåg enbart postförsändelser och att brev och paket som förs över gränsen med budbilar och liknande inte är att anse som post i den mening som avses i bestämmelsen (se prop. 1995/96:166 s. 94).

Postlagen (2010:1045) och postförordningen (2010:1049) trädde i kraft den 1 september 2010 och ersatte postlagen (1993:1684) och postförordningen (1993:1709). 2010 års postlag syftar främst till att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster. I postlagen finns bestämmelser om den samhällsomfattande posttjänsten. Vidare finns i postlagen bestämmelser om bl.a. tillståndskrav för den som vill bedriva postverksamhet och om den tillsyn som ska utövas. I 2 § postförordningen (2010:1049) anges att Post- och telestyrelsen (PTS) är tillståndsmyndighet enligt postlagen.

Sverige är anslutet till Världspostföreningen (Universal Postal Union, UPU), som för närvarande har 192 medlemsländer. Föreningens huvudsakliga syfte är att tillgodose att det finns en fungerande internationell postutväxling. Sverige har som medlemsland ingått de fördrag som är knutna till föreningen, de s.k. världspostfördragen. Den materiella världspostträtten finns i världspostkonventionen med tillhörande tillämpningsföreskrifter.

För att ett postbefordringsföretag ska få delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för världspostfördragen krävs, enligt 4 kap. 7 § postlagen, att företaget har en verksamhet och organisation som garanterar att det på ett godtagbart sätt kan utföra internationell postbefordran och därvid tillämpar fördragets bestämmelser samt att regeringen godkänt att företaget får delta i ett sådant samarbete. Det företag som har utsetts att för Sveriges räkning delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för världspostfördragen är PostNord Group AB (Postnord).

I postlagen definieras i 1 kap. 2 § postlagen *postförsändelse* som en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. *Posttjänst* definieras i postlagen som insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning. *Postverksamhet* är en del av begreppet posttjänst eftersom postverksamhet är begränsad till regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. Med *brev* avses i postlagen en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser. För att bedriva postverksamhet krävs tillstånd (se 2 kap. 1 § postlagen). Ett sådant tillstånd omfattar inrikes brevbefordran i hela landet och gäller tills vidare. I februari 2020 hade 27 operatörer tillstånd att bedriva postverksamhet i Sverige.

När bestämmelserna i tullagen och inregränslagen om kontroll av postförsändelser utvidgades till att även omfatta kurirförsändelser redogjordes i propositionen för postlagens definitioner av begreppen brev,

postförsändelse och postverksamhet (prop. 2015/16:79 s. 148). I promemorian framgår att Tullverket har upplyst att de särskilda bestämmelserna om postförsändelser i tullagen och inregränslagen tillämpas på sådana försändelser som omfattas av postlagens definition av postförsändelse och som transporteras av eller under ansvar av den postoperatör som utsetts att delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för världspostfördragen, dvs. Postnord.

Det kan tilläggas att tullkodexen inte innehåller några bestämmelser som direkt avser postförsändelser. I 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 finns emellertid vissa bestämmelser om när brevörsändelser och varor i postförsändelser ska anses vara deklarerade för bl.a. övergång till fri omsättning (artikel 141). I artikel 1.24 anges att i förordningen avses med *varor i postförsändelser* andra varor än brevörsändelser, inneslutna i ett postpaket eller paket och transporterade under ansvar av eller av en postoperatör i enlighet med bestämmelserna i världspostkonventionen, antagen den 10 juli 1984 inom ramen för FN. Med postoperatör menas, enligt artikel 1.25, en operatör som är etablerad i och som utsetts av en medlemsstat att tillhandahålla internationella tjänster som regleras i världspostkonventionen. Med brevörsändelse avses, enligt artikel 1.26, brev, vykort och brev med blindskrift och trycksaker som inte är belagda med import- eller exporttull.

Tullverkets tillämpning av postlagens bestämmelser står således inte i strid med bestämmelserna i kompletteringsförordningen till tullkodexen.

### **Kurirföretag**

Paketbefordring omfattas inte av postlagens tillståndskrav, som endast avser postverksamhet som utgörs av regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. Samtidigt har möjligheten för privatpersoner, företag och organisationer att skicka paket ansetts vara en viktig del av den posttjänst som staten ska ansvara för. I den samhällsomfattande posttjänsten ingår därför befordring av paket som väger högst 20 kg. När det gäller befordring av sådana paket står således Postnord under PTS tillsyn. Övriga aktörer på paketmarknaden har tidigare inte omfattats av någon tillsyn alls.

Den 22 maj 2018 trädde emellertid Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster i kraft. Förordningen syftar bl.a. till att motverka höga priser för gränsöverskridande paketförsändelser. Paket definieras i artikel 2 i förordningen som postförsändelser som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde och som väger högst 31,5 kg. Förordningen ålägger alla företag som på något sätt deltar i distributionen av paket (med undantag för rena transporttjänster) en skyldighet att anmäla sin verksamhet och att årligen rapportera ett antal uppgifter om verksamheten till den nationella tillsynsmyndigheten. PTS är den myndighet som har utsetts till att utöva tillsynen (3 § förordningen [2007:951] med instruktion för Post- och telestyrelsen). Den 15 maj 2019 trädde lagen (2019:181) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande

Begreppet *kurirföretag* infördes i tullagen och inregränslagen 2016 då bestämmelserna om Tullverkets rätt att kontrollera postförsändelser utvidgades till att även omfatta försändelser som förmedlas av sådana företag. Inregränslagsutredningen, som föreslog en sådan utvidgning redan 2006, uttalade i sitt betänkande *Kontroll av varor vid inre gräns* (SOU 2006:9) bl.a. att de internationella kurirföretagen som var verksamma i Sverige hade byggt upp egna distributionsnät innefattande egna land- och lufttransporter och att företagen skötte hela transporten från dörr till dörr, med egen personal eller anlitate underentreprenörer. Det påpekades också att kurirföretagens verksamhet var att skilja från paketföretagens verksamhet (se s. 299–301). Utredningen föreslog att kurirföretag, i tullagen och inregränslagen, skulle definieras som ”ett annat företag än postföretag vars verksamhet till en inte oväsentlig del består i att transportera brev eller andra försändelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden”. Tullverket ifrågasatte i sitt remissyttrande rekvisitet ”som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden” och menade att det måste övervägas huruvida någon definition av kurirföretag över huvud taget var nödvändig.

I betänkandet *En ny svensk tullagstiftning* (SOU 2015:5) som utgjorde det huvudsakliga beredningsunderlaget till den nya tullagen instämde utredningen i Tullverkets tidigare lämnade synpunkter (s. 138). Utredningen föreslog således ingen definition av begreppet kurirföretag. Betydelsen av begreppet berördes inte alls i den proposition som låg till grund för de ändringar i tullagen och inregränslagen som gav Tullverket befogenhet att kontrollera och öppna försändelser som förmedlas av kurirföretag (prop. 2015/16:79, bet. 2015/16:SkU21, rskr. 2015/16:161).

I samband med utredningsarbetet har Tullverket framfört att de anser att med begreppet kurirföretag, i tullagen och inregränslagen, avses sådana företag som ombesörjer hela transporten av en försändelse, dvs. från avsändarens till mottagarens dörr.

Trafikanalys, som redovisar officiell statistik avseende postverksamheten i Sverige, använder i sin statistik begreppet postverksamhet för såväl sådan verksamhet som kräver tillstånd enligt postlagen som bud- och kurirverksamhet samt delar av verksamheten vid tidningsdistribution. Trafikanalys har beskrivit bud- och kurirverksamhet som hämtning av försändelse hos avsändare och transport av försändelsen från avsändare till slutlig mottagare (se t.ex. rapporten *Postverksamhet 2013*, Statistik 2014:19, s. 10).

I promemorian avses med kurirföretag sådana befodringsföretag som ombesörjer hela transporten av en försändelse, dvs. från avsändarens till mottagarens dörr (expressverksamhet).

Kurirföretagen transporterar normalt samma saker som postbefodringsföretagen, dvs. såväl brev som paket. Eftersom kurirverksamhet inte sker med regelbundenhet, dvs. enligt ett förutbestämt schema, betraktas verksamheten emellertid inte till någon del som postverksamhet i postlagens mening.

Det finns ett stort antal företag som bedriver sådan kurirverksamhet som nu är aktuell inom Sverige. De fyra största aktörerna, som också ägnar sig

åt gränsöverskridande verksamhet, är DHL Express, TNT Express, Fedex Express och UPS (United Parcel Service). Dessa företag har egna flygtransporter och sorteringsterminaler i nära anslutning till flygplatser. Försändelser till södra Sverige flygs dock till Köpenhamn och transporteras över gränsen, via Öresundsbron, till företagets sorterings-terminaler. Mindre kurirföretag använder vanliga trafikflyg och transporterar sina försändelser med bil från flygplatserna till sorterings-terminaler på andra platser i landet. På samtliga terminaler som utgör ett kurirföretags första sorteringsanläggning i landet får Tullverket kontrollera försändelserna enligt de särskilda bestämmelserna i 4 kap. 19 § tullagen och 8 § inregränslagen. Kontrollerna görs där på samma sätt som vid utväxlingspostkontoren, dvs. med hjälp av bl.a. röntgenutrustning och narkotikasökhundar.

Det finns emellertid också mindre kurirföretag som saknar sorteringsanläggningar i landet och som transporterar försändelserna direkt från flygplatsen till kunden eller direkt via landtransport över gränsen. I de fallen är Tullverket hänvisat till att kontrollera försändelserna enligt de allmänna bestämmelserna om gränskontroller.

Paketbefordringsföretag som inte ägnar sig åt befordran från dörr till dörr, utan kör varor över gränsen via landtransporter och som ofta använder ombudsnät för utlämning till mottagaren, är inte att betrakta som kurirföretag i den mening som begreppet används här. På den svenska paketmarknaden finns sex aktörer som erbjuder paketleveranser till privatpersoner via paketombud: Postnord, Schenker, DHL Freight, Bussgods, UPS och Bring. Tullverkets kontroller av varor som transporteras i sådan verksamhet görs med stöd av de allmänna bestämmelserna om tullkontroller.

#### 4.5 Befordringsföretagens skyldighet att medverka vid kontrollen

I 4 kap. 18 § första stycket tullagen föreskrivs att ett befordringsföretag ska göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen och på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket. Enligt paragrafens andra stycke ska ett befordringsföretag också på annat sätt medverka i kontrollverksamhet enligt tullagstiftningen i fråga om varor som befordras med post, på järnväg eller med luftfartyg.

I 12 § andra stycket inregränslagen föreskrivs på motsvarande sätt att ett befordringsföretag är skyldigt att göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen och att på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket.

Vidare föreskrivs i 4 kap. 23 § tullagen och 11 § tredje stycket inregränslagen att ett postbefordringsföretag är skyldigt att på begäran av Tullverket överlämna en försändelse som belagts med postspärr.

Den som bedriver postverksamhet omfattas enligt 2 kap. 14 § postlagen av tystnadsplikt. De uppgifter som omfattas av tystnadsplikten är

- uppgifter som rör ett särskilt brev som befordras inom verksamheten,
- andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev, och
- uppgifter som handlar om att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken.

För uppgifter som anges i tredje punkten gäller tystnadsplikten även i förhållande till avsändaren och mottagaren av brevet.

I 44 kap. 4 § 1 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) anges att rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av 2 kap. 14 § första stycket 1 och 3 postlagen. Tystnadsplikten enligt första och tredje punkterna har alltså getts företräde framför principen om meddelarfrihet.

För att möjliggöra sådant uppgiftslämnande som föreskrivs i tullagen och inregränslagen anges i 2 kap. 16 § postlagen att den som bedriver postverksamhet, trots bestämmelsen i 14 §, ska bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen eller inregränslagen. Det gäller enligt först nämnda bestämmelse dock endast kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.

Vidare begränsas sekretesskyddet genom att det i 15 § samma kapitel föreskrivs bl.a. att den som bedriver postverksamhet på begäran av brottsbekämpande myndigheter ska lämna ut uppgifter som rör misstanke om brott, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Brott mot tystnadsplikten straffsanktioneras i 20 kap. 3 § brottsbalken.

## 4.6 Rätten till förtroligt meddelande m.m.

Tullverkets befogenhet att kontrollera försändelserna är ett intrång i den grundlagsskyddade rätten till förtrolig kommunikation. Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. För begränsning av denna fri- och rättighet krävs, enligt 20 § första stycket 2 samma kapitel, lagstöd. Av 21 § framgår vidare att en sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En begränsning får heller inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Vidare får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Även artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) behandlar rätten till förtroliga meddelanden. Europakonventionen gäller som lag i Sverige. Lag och annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (se lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och 2 kap. 19 § regeringsformen). I artikel 8 föreskrivs att var och en har rätt till

respekt för bl.a. sin korrespondens. Rättigheten får enligt artikeln bara inskränkas med stöd av lag, om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Ett beslut om kvarhållande av en försändelse syftar till att ge Tullverket möjlighet att undersöka och, om förutsättningarna för det är uppfyllda, öppna försändelsen vilket innebär en inskränkning i skyddet för förtrolig kommunikation. Beslutet om postspärr i sig innebär dock inte ett ingrepp i skyddet för förtrolig kommunikation utan är i stället en begränsning av yttrande- och informationsfriheterna (se prop. 1975/76:209 s. 123) som skyddas genom 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 regeringsformen. Det bedöms också vara en inskränkning i rätten till yttrandefriheten enligt artikel 10 i Europakonventionen. Även dessa friheter får begränsas genom lag när det är nödvändigt, bl.a. med hänsyn till förebyggande av brott, se 2 kap. 20–21 och 23 §§ regeringsformen och artikel 10 i Europakonventionen.

#### 4.7 Bestämmelser om kontroll av postförsändelser och beslut om postspärr

Bestämmelserna i tullagstiftningen om Tullverkets möjligheter att kontrollera och öppna postförsändelser, liksom Tullverkets möjligheter att besluta om postspärr, infördes i samband med tillkomsten av inregränslagen 1996. Innan dess ansågs Tullverket ha rätt att undersöka paket, brev och andra försändelser med stöd av den allmänna befogenheten i 63 § i 1987 års tullag (1987:1065) att undersöka bl.a. lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras. Innan 1987 års tullag meddelades förordnanden om öppning av brevörsändelser undantagslöst med stöd av beslagsbestämmelsen i 27 kap. 12 § rättegångsbalken.

Vid inregränslagens tillkomst uttalade regeringen att det var nödvändigt att tullen även i fortsättningen kunde utöva viss kontroll över varor som befordrades med post och att öppning och undersökning av brev och andra försändelser motiverades i särskilt hög grad av det starka samhällsintresset att begränsa narkotikabrottsligheten. Å andra sidan ansågs det, med hänsyn till skyddet av den enskildes integritet och rätten till förtrolig kommunikation, vara viktigt att begränsa tullens befogenheter i det avseendet. Särskilda bestämmelser om kontroll av postförsändelser borde därför, enligt regeringen, tas in i tullagstiftningen (se prop. 1995/96:166 s. 64–66).

När det gällde frågan om postspärr konstaterade regeringen att kvarhållande av enstaka försändelser länge hade tillämpats, trots att det i tullagstiftningen saknades reglering som möjliggjorde förfarandet. Frågan var gränsen för Tullverkets befogenheter gick vad gällde posthanteringen hade prövats i ett ärende av regeringen i oktober 1993. Regeringen hade då funnit att posten var skyldig att medverka i kontrollen av varor som kommer till Sverige genom att till Tullverket överlämna postförsändelser som begärts, även när dessa fanns på ett postkontor. Regeringen uttalade i beslutet att en bestämmelse av den innebörden borde införas i tullagen.



Efter Sveriges inträde i EU hade detta emellertid tillämpats endast i fråga om försändelser från tredjeland. Regeringen uttalade att tullens möjlighet att lägga postspärr vid gräns mot tredjeland var av stor betydelse i kampen mot narkotikabrottsligheten och möjligheterna att beivra narkotikabrott skulle öka om befogenheten att lägga postspärr utvidgades till att även avse inre gräns. Eftersom det inte ansågs tillfredsställande att ett så ingripande institut kunde tillämpas utan uttryckligt lagstöd borde, enligt regeringen, även bestämmelser om postspärr införas i tullagen och inregränslagen (se prop. 1995/96:166 s. 68–69).

Samtidigt infördes i tullagen och inregränslagen skyldigheten för postbefordringsföretag och andra befordringsföretag att göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen (dåvarande lagen [1960:418] om straff för varusmuggling) samt för postbefordringsföretag att till Tullverket överlämna försändelser som belagts med postspärr. Eftersom Posten AB i sitt remissvar anfört att ett sådant förfarande skulle utgöra ett brott mot postlagens bestämmelser om tystnadsplikt infördes också i postlagen den bestämmelse som ålägger den som bedriver postverksamhet att, utan hinder av tystnadsplikten, bistå Tullverket vid kontroll som rör misstanke om narkotikabrott (se samma prop. s. 69–71).

## 4.8 Kontroll av försändelser i kurirflödet

Bestämmelserna om Tullverkets möjligheter att kontrollera och öppna försändelser var således ursprungligen begränsade till postförsändelser. Kontroll av varor i kurirflödet skedde med stöd av de allmänna bestämmelserna om tullkontroll.

Inregränslagsutredningen, som 2004 fick i uppdrag att göra en översyn av inregränslagen, föreslog i sitt betänkande Kontroll av varor vid inre gräns (SOU 2006:9) att de särskilda bestämmelserna om Tullverkets befogenhet att kontrollera och öppna postförsändelser skulle utvidgas till att även omfatta motsvarande försändelser förmedlade av kurirföretag. Det påtalades att gränsdragningen mellan traditionell distribution respektive kurir- och expressbefordran hade blivit otydligare och att även kurirföretagen förmedlar försändelser som kan innehålla förtroliga meddelanden. Kurirföretagens försändelser borde därför, enligt utredningen, åtnjuta samma skydd och omfattas av samma kontrollbestämmelser som postförsändelser. Utredningen övervägde också om bestämmelsen om postspärr skulle utvidgas på motsvarande sätt, men kom fram till att kurirföretagens hantering av försändelser skiljde sig från den traditionella posthanteringen i alltför hög grad. Utredningen föreslog dock att det i inregränslagen och tullagen skulle införas en bestämmelse som gav Tullverket befogenhet att hos ett befordringsföretag begära ut en viss försändelse, under förutsättning att försändelsen kunde antas innehålla narkotika som kunde tas i beslag enligt smugglingslagen och det var nödvändigt för att beslag skulle kunna ske (se SOU 2006:9 s. 300–303). Förslaget har inte lett till lagstiftning.

Inregränslagsutredningens förslag att utvidga bestämmelserna om kontroll av postförsändelser genomfördes först i samband med att en ny tullag infördes 2016. Beredningsunderlaget till den nya tullagen utgjordes huvudsakligen av betänkandet En ny svensk tullagstiftning (SOU 2015:5). Utredningen delade inregränslagsutredningens uppfattning i frågan om kontroll av kurirförsändelser och anförde att det även ur ett konkurrensperspektiv var motiverat att jämställa kurirföretagens verksamhet avseende förmedling av brev, paket och liknande försändelser med övrig posthantering när det gäller öppning av brev och andra försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden. Beträffande frågan om postspärrar i kurirflödet var utredningen av uppfattningen att detta borde utredas vidare, men att det inte rymdes inom utredningens tidsram (se SOU 2015:5 s. 138–139).

Sedan Tullverket i sitt remissvar anförde att det var angeläget för verket att även kunna lägga spärrar i kurirflödet uttalade regeringen att det inte fanns beredningsunderlag för att ta ställning till frågan i det aktuella lagstiftningsärendet, utan att frågan fick övervägas i annat sammanhang. Bestämmelserna i tullagen och inregränslagen om kontroll av postförsändelser utvidgades dock, av de skäl som anförts av utredningen, till att även omfatta motsvarande försändelser förmedlade av kurirföretag (se prop. 2015/16:79 s. 148–149).

## 5 Ökade möjligheter för Tullverket att besluta om att hålla kvar försändelser

### 5.1 Tullverkets befogenhet att besluta om att hålla kvar försändelser bör även omfatta vapen, ammunition och explosiva varor

**Regeringens förslag:** Tullverkets befogenhet att besluta om att hålla kvar postförsändelser utvidgas till att också omfatta försändelser som kan antas innehålla vapen, ammunition eller explosiva varor. Ett förtydligande om att inregränslagen även omfattar sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen förs in i inregränslagen.

**Promemorians förslag** överensstämmer delvis med regeringens. Promemorians förslag omfattar inte sådan ammunition som endast omfattas av vapenlagen (1996:67).

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna, såsom *Göteborgs tingsrätt*, *Kompetenscentrum Energetiska Material*, *Kustbevakningen*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Polismyndigheten*, *Svea hovrätt*, *Säkerhetspolisen*, och *Åklagarmyndigheten*, ställer sig positiva till förslaget eller har inga synpunkter på det. *Tullverket* välkomnar utredningens förslag att verkets befogenhet att besluta om kvarhållande av postförsändelse utvidgas till att också omfatta försändelser som kan antas innehålla vapen eller explosiva varor. *Malmö tingsrätt* anser att förslaget

om utökade befogenheter att kvarhålla försändelser är väl motiverat och tillstyrker det. Tingsrätten noterar dock att förslaget innebär utökade befogenheter gällande vapen och explosiva varor, men inte gällande ammunition. Vapen och ammunition regleras för närvarande på samma sätt i inregränslagen. Tingsrätten anser att det bör övervägas om regleringen utöver vapen och explosiva varor också ska avse ammunition.

*Post- och telestyrelsen* (PTS) konstaterar att de skyddsintressen rörande den enskildes integritet och rätten till förtrolig kommunikation som lades till grund för nu gällande lagstiftning på postområdet i hög grad fortfarande är aktuella och att brevfrösendelser alltjämt har ett mycket högt skyddsvärde från integritetssynpunkt. Det är därför av stor vikt att en inskränkning av de ovan nämnda rättigheterna, som skyddas av både svensk grundlag och internationella konventioner, blir så begränsad som möjligt, att syftet kan anses vara legitimt och att det finns en rimlig proportionalitet mellan de medel som används och syftet med åtgärden. Även *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* konstaterar att förslaget innebär inskränkningar i skyddet för brevhemligheten, som är en grundlagsskyddad rättighet, och utvidgningen måste därför övervägas och motiveras noga. Medan postspärr är en administrativ åtgärd i Tullverkets kontrollverksamhet omfattas det motsvarande hemliga tvångsmedlet som regleras i 27 kap. 9 § rättegångsbalken av en rad rättssäkerhetsgarantier, däribland Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn, som inte har någon motsvarighet vid användandet av postspärr. Att Tullverket finner bestämmelsen om postkontroll krånglig och tidsödande är enligt nämndens mening inte ett tungt vägande skäl för att utvidga möjligheterna att besluta om postspärr.

*Svenska Vapensamlarföreningen* tillstyrker de förslag som medger ökade kontrollmöjligheter av varor som kommer in i landet. För att medge en effektiv hantering och inte störa handeln anser föreningen att det måste finnas tydliga riktlinjer vad gäller vilka varor som anses vara otillåtna så att inget godtycke uppstår vid bedömningen.

## Skälen för regeringens förslag

### *Förekomsten av illegala varor i post- och kurirflödena*

Av Tullverkets beslagsstatistik framgår att myndigheten under 2017 gjorde 3 227 beslag av narkotika i postfrösendelser och 571 beslag av narkotika i frösendelser i kurirflödet. Under 2018 gjordes 2 616 beslag i postfrösendelser och 378 beslag i kurirfrösendelser medan motsvarande siffror för 2019 var 3 493 respektive 583 beslag.

Inga skjutvapen beslagtogs i postfrösendelser under 2017 medan 2 skjutvapen under samma tid beslagtogs i kurirfrösendelser. Under 2018 har 6 skjutvapen beslagtagits i postfrösendelser och 5 skjutvapen i kurirfrösendelser. 2019 beslagtogs 4 vapen i postfrösendelser och 18 i kurirfrösendelser.

När det gäller explosiva varor gjordes under 2017 8 beslag om sammanlagt 1 654 varor i postfrösendelser medan det i kurirfrösendelser gjordes 83 beslag, som sammanlagt innehöll 19 546 varor (dynamit, trotyl, pentyl, bangers etc.). Under 2018 gjordes i postfrösendelser 43 beslag om sammanlagt 9 274 varor och i kurirfrösendelser 101 beslag om sammanlagt 14 227 varor. År 2019 gjordes 3 beslag om sammanlagt 819

varor i postflödet medan 13 beslag om sammanlagt 4 572 varor gjordes i kurirflödet.

Utifrån beslagsstatistiken kan således konstateras att narkotika beslagtas av Tullverket i större utsträckning i postförsändelser än i kurirförsändelser medan det förhåller sig tvärtom när det gäller vapen och explosiva varor.

Merparten av Tullverkets beslag av vapen har historiskt sett gjorts vid de vanliga gränskontrollerna. Under 2017 beslagtogs Tullverket 38 vapen vid gränskontroller av resande. Under 2018 var motsvarande siffra 10 vapen. När det gäller explosiva varor görs emellertid de flesta av Tullverkets beslag i post- och kurirflödet. Under 2018 gjordes 10 beslag av sammanlagt 291 explosiva varor vid gränskontroll av resande. Under samma tid gjordes vid kontroll av annat fraktgods än post- och kurirförsändelser endast 3 beslag om sammanlagt 114 explosiva varor.

*Postspärrar bör kunna användas vid misstänkta försändelser av vapen, ammunition och explosiva varor*

Tullverket har framfört att det illegala inflödet av vapen och explosiva varor ökar och att det skulle vara av stor betydelse för myndigheten att kunna spärra väntade försändelser av sådana varor, på samma sätt som Tullverket i dag kan lägga spärrar på försändelser som misstänks innehålla narkotika.

I de fall Tullverket via underrättelseinformation får indikationer på att en otillåten vara kommer att föras in i landet genom att skickas till mottagaren via post är möjligheten att lägga en postspärr ett effektivt verktyg för att beivra brottsligheten.

Som framgår ovan kan Tullverket i brottsbekämpande syfte enligt 4 kap. 22 § tullagen och 11 § inregränslagen, besluta att en postförsändelse ska hållas kvar av ett postbefordringsföretag för att Tullverket ska kunna utföra sina kontroller. En sådan spärr kan dock endast läggas om det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen och det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske.

Om en försändelse misstänks innehålla vapen eller explosiva varor kan alltså Tullverket inte med stöd av tullagen eller inregränslagen lägga motsvarande postspärr på dessa varor. I dessa fall kan dock Tullverket, enligt bestämmelserna i 27 kap. 9 § rättegångsbalken, vid misstänkt vapensmuggling eller smuggling av explosiva varor, begära ett beslut av rätten eller åklagaren att en väntad försändelse ska hållas kvar hos befordringsföretaget.

Tidsrymden mellan det att Tullverket fått del av information om en misstänkt försändelse till att försändelsen når Sverige kan emellertid vara mycket kort. Det är därför av stor vikt att ett beslut om postspärr kan fattas snabbt, ibland till och med samma dag som informationen nått Tullverket, för att den misstänkta försändelsen inte ska riskera att distribueras till mottagaren innan Tullverket hunnit kontrollera den. Regleringen i rättegångsbalken är i dessa tidskritiska situationer inte optimal varför den aktuella regleringen i tullagen och inregränslagen är viktigt för att snabbt kunna ingripa mot misstänkta försändelser.

*Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden* påpekar att postspärr är en administrativ åtgärd i Tullverkets kontrollverksamhet som inte omfattas

av samma rättssäkerhetsgarantier, däribland Säkerhets- och integritets- skyddsnämndens tillsyn, som förfarandet enligt rättegångsbalken. Regeringen konstaterar att det är riktigt att de olika förfarandena i vissa avseenden skiljer sig åt. I förarbetena till bestämmelserna om postspärrar för försändelser som misstänks innehålla narkotika diskuterades också frågan om skyddsregler (se prop. 1995/96:166 s. 69). Detta resulterade i att det krävs misstanke för att en postförsändelse ska kunna hållas kvar. Vidare får ett beslut om kvarhållande meddelas att gälla endast under en viss angiven, kortare tidsrymd. Det innebär att en försändelse måste ha kommit in till befodringsföretaget inom den angivna tiden för att förordnandet om kvarhållande ska få tillämpas. Slutligen måste alltid den s.k. proportionalitetsprincipen iakttas, dvs. beslutet måste anses nödvändigt för att syftet med åtgärden ska kunna uppnås. Samma regler föreslås nu gälla för postspärrar som avser vapen och explosiva varor.

Bestämmelser om postspärrar i tullagen och inregränslagen har funnits sedan mitten av 1990-talet och det rör sig alltså om ett väl inarbetat förfarande. Det är, som även framgår nedan, av största vikt att stoppa utvecklingen med ökad användning av vapen och explosiva varor i samhället. Av regeringens s.k. 34-punktsprogram om regeringens ytterligare åtgärder mot gängkriminalitet framgår att Tullverkets befogenheter och möjlighet att använda tvångsmedel ska utökas, så att försändelser som antas innehålla vapen eller explosiva varor kan stoppas, och av regleringsbrevet för 2020 avseende Tullverket (Fi2019/04080) framgår att Tullverket ska öka ambitionsnivån vad gäller att förhindra smuggling av narkotika, vapen och explosiva varor.

Möjligheten att lägga postspärr används sparsamt och utnyttjas därmed bara när det framstår som absolut nödvändigt. Tullverket har därtill en tydlig hantering av besluten om postspärrar och en detaljerad handledning för hur och när beslut får fattas. Om ett kvarhållande mynnar ut i öppnande av en försändelse informerar normalt Tullverket mottagaren och, om det är möjligt, avsändaren av försändelsen efter öppnandet (se 4 kap. 19–21 §§ tullagen respektive 8–10 §§ inregränslagen). Under beredningen av detta ärende har det inte kommit fram kritik mot systemet med postspärrar från vare sig enskilda eller befodringsföretag och det stora flertalet av remissinstanserna har tillstyrkt de aktuella förslagen i promemorian. Regeringens bedömning är att förfarandet med postspärrar med de ovan angivna säkerhetsåtgärderna därmed är rättssäkert.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden anser vidare att den omständighet att Tullverket finner bestämmelsen om postkontroll krånglig och tidsödande inte är ett tungt vägande skäl för att utvidga möjligheterna att besluta om postspärr. Regeringen har förståelse för Säkerhets- och integritetsnämndens synpunkt men kan dock konstatera att den tidsutdräkt som uppstår i och med förfarandet enligt rättegångsbalken medför en risk för att smugglade vapen och explosiva varor inte i tid kan stoppas från att komma in på svenskt territorium. Tullverkets beslagsstatistik tyder visserligen på att den illegala införseln i postflödet av vapen i dagsläget inte är särskilt omfattande. Smuggling av vapen utgör emellertid en brottslighet av så allvarligt slag att det framstår som mycket angeläget att försändelser av sådana varor kan stoppas på ett effektivt sätt i så hög utsträckning som möjligt. Regeringen anser därför, liksom många av remissinstanserna, att starka skäl talar för att ge Tullverket möjlighet att

självständigt besluta om postspärrar även avseende försändelser som misstänks innehålla vapen eller explosiva varor.

Mot intresset av att effektivt kunna bekämpa smugglingsbrottsligheten måste emellertid, som bl.a. *PTS* lyfter fram, skyddet av den enskildes integritet vägas. Som framgått under avsnitt 4.6 utgör Tullverkets befogenhet att besluta om postspärr inte i sig en begränsning av rätten till förtrolig kommunikation men däremot en begränsning av yttrande- och informationsfriheterna enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 regeringsformen (se prop. 1975/76:209 s. 123). Förfarandet bedöms också innebära en inskränkning i vars och ens rätt till yttrandefrihet enligt artikel 10 i Europakonventionen. Dessa friheter får bara inskränkas med stöd av lag om vissa förutsättningar är uppfyllda, bl.a. ska inskränkningarna vara proportionerliga och ämnade att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Förfarandet med postspärr syftar dock till att Tullverket ska kunna kontrollera den aktuella försändelsen och som framgått under avsnitt 4.6 utgör Tullverkets möjligheter att kontrollera en försändelse en begränsning av skyddet enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Förfarandet innebär också en inskränkning i vars och ens rätt enligt Europakonvention till respekt för sin korrespondens (artikel 8). Även denna rättighet får bara inskränkas med stöd av lag om vissa förutsättningar är uppfyllda, bl.a. ska inskränkningarna vara proportionerliga och ämnade att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

När bestämmelserna om Tullverkets befogenhet att besluta om postspärr vid misstänkt narkotikasmuggling infördes i tullagen och inregränslagen uttalade regeringen att den såg med stor oro på den ökande narkotikabrottsligheten och att smuggligen i brev försändelser måste tas på stort allvar. Samtidigt uttalade regeringen att förfarandet med postspärr, liksom Tullverkets befogenhet att öppna postförsändelser, kunde upplevas som integritetskränkande. I propositionen framhölls vikten av att en inskränkning av rättigheter som skyddas av grundlagen och av internationella konventioner blir så begränsad som möjligt samt att det därvid är 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. Det konstaterades att syftet med den föreslagna regleringen var att så långt som möjligt begränsa, i första hand, den mycket allvarliga narkotikabrottsligheten och att det i tullens arbete med att beivra denna brottslighet var av vikt att komma till rätta med den smuggling som sker via postförsändelser. Chanserna att bekämpa den aktuella brottsligheten bedömdes öka väsentligt med de föreslagna åtgärderna. Inskränkningarna av bl.a. skyddet för brevhemligheten och rätten till domstolsprövning ansågs därmed försvarbara (se prop. 1995/96:166 s. 65–66 och s. 68–69).

I propositionen En strängare syn på hantering av vapen och explosiva varor redogörs för hur synen på såväl vapenbrott som brott mot tillståndsplikten för explosiva varor skärpts under senare år, vilket bl.a. fått till följd att straffskalorna för de grova brotten höjts avsevärt (prop. 2019/20:200 s. 22–23). I propositionen Skärpta straff för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor angavs som motivering för ändringarna bl.a. att det under senare år skett en kraftig ökning av

förekomsten av illegala explosiva varor i Sverige och att det finns tydliga tecken på att kriminella grupperingar har tillgång till sådana varor i större utsträckning än tidigare och också en större benägenhet att använda dessa. Det konstaterades även att vissa explosiva varor är påtagligt vapenlika och lika farliga som skjutvapen samt att tillgången till explosiva varor, liksom skjutvapen, många gånger utgör en förutsättning för att grova våldsbrott ska komma till stånd och också ökar risken för att en uppkommen våldssituation ska få svåra följder (prop. 2016/17:92 s. 9–10). I propositionen Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten framhölls att antalet vapenbrott fortsatt att öka sedan den senaste straffskärpningen i vapenlagen fyra år tidigare och att antalet fall av dödligt våld där skjutvapen använts hade ökat de senaste åren, särskilt inom ramen för kriminella konflikter. Det konstaterades även på nytt att vissa explosiva varor är vapenlika och minst lika farliga som skjutvapen samt att det ibland snarast kan antas vara en slump, eller bero på vad som för tillfället finns tillgängligt, om det är ett skjutvapen eller t.ex. en handgranat som används vid ett allvarligt våldsdåd (prop. 2017/18:26 s. 11–12).

Trots att mycket talar för att straffskärpningarna har gett effekt är förekomsten och användningen av illegala vapen och explosiva varor i samhället fortsatt ett allvarligt samhällsproblem. Antalet fall av dödligt våld där skjutvapen använts har, med undantag för 2016, ökat kontinuerligt sedan 2011 och skjutvapen är den i särklass vanligaste våldsmetoden när det gäller dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön. När det gäller explosiva varor konstaterar regeringen att det finns tydliga tecken på att kriminella grupperingar har tillgång till sådana varor i större utsträckning än tidigare och också en större benägenhet att använda dessa. Denna utveckling bekräftas av att det 2019 skett fler sprängningar i Sverige än något tidigare år under modern tid (se prop. 2019/20:200 s. 23). I prop. 2019/20:200 föreslås en höjning av maximistraffet för de synnerligen grova brotten. Vidare föreslås att det ska införas en särskild reglering av vapensmuggling och smuggling av explosiva varor i smugglingslagen och att ett synnerligen grovt brott ska införas avseende sådan smuggling (se s. 48–56).

Illegal införsel av vapen och explosiva varor är därmed mycket allvarlig brottslighet som det finns ett starkt samhällsintresse att förhindra och beivra. Syftet med den utökade befogenheten för Tullverket att fatta beslut om postspärr är att bekämpa sådan brottslighet. Det är fråga om ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och som väger tungt i förhållande till enskildas intresse av förtrolig korrespondens m.m. Den utökade befogenheten för Tullverket att besluta om postspärr går inte längre än vad som är nödvändigt. Med hänsyn till den tidsutdräkt som uppstår i förfarandet enligt rättegångsbalken är de föreslagna åtgärderna därutöver nödvändiga för att stävja den illegala införseln av vapen och explosiva varor. Med hänsyn till detta bedömer regeringen att de intrång som förslaget innebär i rätten till förtrolig kommunikation och yttrande- och informationsfriheterna är godtagbara. Förslaget bedöms därför vara förenligt med såväl regeringsformen som Europakonventionen. Tullverkets befogenhet att besluta om postspärr bör således utvidgas till att även avse postförsändelser som kan misstänkas innehålla vapen eller explosiva varor.

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska rätten att kvarhålla en försändelse gälla under förutsättning att det finns anledning att anta att den innehåller narkotika, vapen eller explosiva varor som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. *Svenska Vapensamlarföreningen* efterlyser tydliga riktlinjer vad gäller vilka varor som anses vara otillåtna så att en effektiv hantering kan uppnås och inget godtycke uppstår vid bedömningen. Även dessa frågor har hanterats inom ramen för prop. 2019/20:200 där det föreslås att det i smugglingslagen ska införas en separat reglering avseende vapensmuggling och smuggling av explosiv vara samt att det i den lagen också ska införas definitioner av begreppen vapen och explosiva varor. Vapen ska enligt förslaget omfatta dels sådana skjutvapen som avses i vapenlagen, dels sådana vapen och andra föremål som vid tillämpning av vapenlagen jämföras med skjutvapen. Det innebär att bestämmelserna om vapensmuggling blir tillämpliga även vid smuggling av sådana föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, bl.a. sådana delar till vapen som anges i 1 kap. 3 § f vapenlagen, exempelvis slutstycken, pipor och stommar. Med explosiva varor ska enligt förslaget avses sådana produkter som omfattas av tillståndsplikten enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, bl.a. explosiva ämnen och explosiva föremål (se prop. 2019/20:200 s. 52–53). Samma definitioner bör gälla för det nu aktuella förslaget.

Inregränslagen är tillämplig endast beträffande de varor som räknas upp i 3 §, däribland ”vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67)” (punkt 3). Även om det inte klart framgår av ordalydelsen, och inte heller av bestämmelsens förarbeten (jfr prop. 1995/96:166 s. 91), har lagstiftarens avsikt rimligen varit att inregränslagens bestämmelser ska omfatta också sådana andra föremål som enligt vapenlagen kräver tillstånd för införsel, bl.a. de vapendelar som nämnts ovan. Enligt Tullverket tillämpas lagen också på det sättet. I förtydligande syfte bör bestämmelsen i 3 § 3 inregränslagen ändras så att tillämpningsområdet klart framgår. Även det förhållandet att straffbestämmelserna i smugglingslagen kopplas till anmälningsplikten enligt inregränslagen talar med styrka för ett sådant förtydligande (se 3 § fjärde stycket smugglingslagen och 4 § inregränslagen). Tullverkets rätt att besluta om kvarhållande av försändelser kommer därmed att gälla vid misstänkt smuggling av såväl vapen som sådana föremål som vid tillämpning av vapenlagen jämföras med skjutvapen.

*Malmö tingsrätt* anför att förslaget i promemorian inte gäller ammunition och att det därför bör övervägas att förslaget justeras så att det också avser ammunition. Ammunition räknas i och för sig ofta som en explosiv vara (se 1 kap. 6 § vapenlagen och 4 § lagen om brandfarliga och explosiva varor). Eftersom det är angeläget att motverka den illegala införseln av all slags ammunition, föreslår regeringen dock, med anledning av tingsrättens synpunkter, att befogenheten att besluta om postspärr även ska avse sådan ammunition som endast faller under vapenlagen.

### *Lagförslag*

Förslaget medför ändringar i 3 § och 11 § inregränslagen och i 4 kap. 22 § tullagen.



**Regeringens förslag:** Tullverkets befogenhet att besluta om att hålla kvar postförsändelser som kan antas innehålla narkotika, vapen, ammunition eller explosiva varor ska utvidgas till att även omfatta försändelser förmedlade av kurirföretag.

**Promemorians förslag** överensstämmer delvis med regeringens. Förslaget i promemorian inkluderar tillägget expressverksamhet i lagtexten avseende kurirverksamhet. Promemorians förslag omfattar inte sådan ammunition som endast omfattas av vapenlagen.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna ställer sig positiva till förslaget eller har inga synpunkter på det. *Svea hovrätt* anser att förslagen i promemorian är väl avvägda och motiverade samt tillstyrker dessa. Hovrätten konstaterar dock att tillägget expressverksamhet används avseende kurirverksamhet. Ett sådant tillägg kan i hovrättens mening medföra att begreppet kurirföretag i dessa lagar uppfattas avse även annan verksamhet än expressverksamhet utan att detta synes vara avsikten. Det kan därför ifrågasättas om det är lämpligt att använda tillägget expressverksamhet. *Postnord* tillstyrker förslaget att besluta om kvarhållande ska gälla kurirföretag. Bolaget anser det orimligt att Tullverkets befogenheter ska vara avhängiga en definitionsfråga av en i sammanhanget närmast semantisk karaktär.

### Skälen för regeringens förslag

*Tullverkets nuvarande möjlighet att kontrollera och hålla kvar kurirförsändelser*

Av promemorian framgår att Tullverket har slutit överenskommelser om samverkan mot tullbrottslighet med omkring 370 olika transportföretag, däribland de största kurirföretagen. Enligt dessa överenskommelser åtar sig företagen bl.a. att på eget initiativ underrätta Tullverket vid upptäckt av eller misstanke om tullrelaterad brottslighet samt att samverka med Tullverket för att minimera risken för infiltration i godsflöden och förhindra tullbrottslighet.

Befordringsföretagen vidtar också själva åtgärder för att undvika farligt gods i kurirflödet. DHL Express har i promemorian upplyst att bolaget inte tar emot vissa typer av varor, däribland vapen och explosiva varor, och att företaget utför noggranna kontroller av de försändelser som ska förmedlas. Samtliga utgående försändelser som ska transporteras med flyg röntgas av säkerhetsskäl.

När det gäller kurirförsändelser registreras uppgifter om såväl avsändare som mottagare av kurirföretaget. Varje försändelse är spårbar under hela distributionen och kurirföretaget har därför i förväg vetskap om vilka försändelser som, vid en viss tid, kommer att ankomma till dess sorteringsterminaler. DHL Express har gett Tullverket direkttillgång till sina register och övriga större kurirföretag förser dagligen per mejl Tullverket med listor över inkommande försändelser. Utifrån den informationen kan Tullverket i förväg planera sina kontroller vid sorteringsterminalerna.

Även om Tullverket enligt befintlig reglering saknar befogenhet att självständigt lägga spärrar i kurirflödet kan Tullverket, med stöd av de ovan nämnda överenskommelserna om samverkan mot tullbrottslighet, begära att kurirföretagen ska hålla kvar misstänkta försändelser. Kurirverksamheten innebär emellertid en mycket snabb hantering av försändelser och ett kvarhållande i väntan på tullkontroll med stöd av nämnda överenskommelser innebär normalt att leveransen till mottagaren försenas. Några längre fördröjningar av leveranser torde i allmänhet inte accepteras.

Vid misstänkt smuggling i kurirflödet kan Tullverket också, som framgår ovan enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken, begära ett beslut av rätten eller åklagare om att en väntad försändelse ska hållas kvar hos befordringsföretaget. Regleringen i rättegångsbalken är i dessa tidskritiska situationer inte optimal varför den nuvarande regleringen i tullagstiftning är viktig för att snabbt kunna ingripa mot misstänkta försändelser. Eftersom kurirförsändelserna hanteras så snabbt skulle ett beslut enligt rättegångsbalkens regler sannolikt inte hinna utverkas innan försändelsen har nått mottagaren.

#### *Möjlighet till spärrar i kurirflödet bör införas*

Av den redovisade beslagsstatistiken från Tullverket avseende åren 2017 och 2018 framgår att endast en mindre mängd vapen har beslagttagits i kurirförsändelser, även om det rör sig om något fler beslag än i postförsändelser. När det gäller explosiva varor har, under samma tidsperiod, betydligt fler varor beslagttagits i kurirförsändelser än i postförsändelser, medan beslagen av narkotika i kurirförsändelser uppgår till ungefär en tredjedel av antalet narkotikabeslag i postförsändelser. I takt med att användningen av kurirtjänster mellan privatpersoner ökar finns det anledning att befara att också smugglingen i kurirflödet kan komma att öka. Att Tullverket enligt befintlig reglering har sämre möjligheter att stoppa misstänkta kurirförsändelser än postförsändelser förstärker misstankarna om en ökning av otillåtna försändelser i kurirflödet.

Även om de stora kurirföretagens egna kontroller av utgående försändelser med flyg är omfattande framstår de inte som tillräckliga. Företagen har svårt att upptäcka narkotika genom röntgenundersökningar, vilket återspeglas i beslagsstatistiken. Det finns också en uppenbar risk att vapendelar och explosiva varor i försändelser inte identifieras av röntgenoperatörerna.

Samhällets intresse av att bekämpa smuggling av narkotika, vapen, ammunition och explosiva varor talar således för att Tullverkets rätt att besluta om kvarhållande av postförsändelser även bör omfatta försändelser som förmedlas av kurirföretag.

När Tullverkets befogenhet att öppna och kontrollera postförsändelser utvidgades till att även gälla kurirförsändelser framhölls i förarbetena att det ur ett konkurrensperspektiv var motiverat att jämställa kurirföretagens verksamhet avseende förmedling av brev, paket och liknande försändelser med övrig posthantering, när det gäller öppning av brev och andra försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden. Som skäl angavs att skillnaderna mellan kurirföretagens verksamhet och övrig postverksamhet hade minskat (se prop. 2015/16:79 s. 148–149). Samma

konkurrenshänsyn kan också åberopas för att Tullverket bör ha samma möjligheter att besluta om kvarhållande av en försändelse oavsett om den förmedlas av ett kurirföretag eller ett postbefordringsföretag.

I sammanhanget måste det beaktas att en utvidgning av Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av postförsändelser till att även avse kurirförsändelser innebär en möjlighet för Tullverket att kontrollera försändelserna. Det bedöms därför vara en inskränkning i rätten till förtrolig kommunikation och i yttrande- och informationsfriheterna. Denna inskränkning får emellertid, av samma skäl som anförts i avsnitt 5.1, anses godtagbar och förenlig med såväl regeringsformen som Europakonventionen.

*Svea hovrätt* påpekar att tillägget expressverksamhet används i den i promemorian föreslagna lagtexten avseende kurirverksamhet. Ett sådant tillägg kan i hovrättens mening medföra att begreppet kurirföretag i dessa lagar uppfattas avse även annan verksamhet än expressverksamhet utan att detta synes vara avsikten och anser att det därför kan ifrågasättas om det är lämpligt att använda tillägget expressverksamhet. Regeringen konstaterar att begreppet kurirverksamhet redan används i såväl 8 och 9 §§ inregränslagen som 4 kap. 19–21 §§ tullagen, som behandlar möjligheterna för Tullverket att undersöka och öppna försändelser. Bestämmelserna omfattar postförsändelser och motsvarande försändelser förmedlade av kurirföretag. Regeringen anser att samma benämning bör användas i detta sammanhang. Det blir därmed tydligt att möjligheten att besluta om kvarhållande avser samma typ av försändelser som de som Tullverket enligt gällande regelverk har rätt att undersöka och öppna. Vidare avses med kurirföretag i promemorian sådana befordringsföretag som ombesörjer hela transporten av en försändelse, dvs. från avsändarens till mottagarens dörr. Regeringen anser att formuleringen dörr till dörr kan vara missledande, eftersom det förekommer att paket i kurirflödet lämnas till utlämningsställen, t.ex. för att mottagaren inte är hemma när leveransen ska ske eller för att leverans vid utlämningsstället är avtalat. Regeringen anser därför att begreppet kurirföretag i detta sammanhang bör avse sådana befordringsföretag som har egna sorteringscentraler och som ombesörjer hela transporten av försändelsen utan mellanhänder i transporten.

Vid en sammantagen bedömning framstår det därför som motiverat att Tullverkets lagstadgade befogenhet att besluta om kvarhållande av postförsändelser utvidgas till att även avse motsvarande försändelser som förmedlas av sådana kurirföretag som avses i detta sammanhang, det vill säga sådana befordringsföretag som har egna sorteringscentraler och som ombesörjer hela transporten av en försändelse. Ytterligare ett skäl för införandet av en sådan reglering är att det synes mindre lämpligt med den nuvarande ordningen som bygger på en frivillig samverkan mellan Tullverket och kurirföretagen.

### *Lagförslag*

Förslaget medför ändring i 11 § inregränslagen och i 4 kap. 22 § tullagen.

## 5.3 Prövning av beslut om kvarhållande och beslutets giltighet i tiden

**Regeringens förslag:** Rätten att slutligt pröva ett beslut om kvarhållande ska, utöver chefen för Tullverket, också gälla för chefen för Tullverkets rättsavdelning.

Kravet att ett beslut om kvarhållande ska gälla en begränsad, kortare tid specificeras till att avse en viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befodringsföretaget.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Tullverket* anser att förslaget om tidsbegränsning är positivt men konstaterar att det förekommer att en försändelse inte kommer inom en månad från den dag beslutet om kvarhållande fattades. Eftersom det i vissa fall ändå kan finnas anledning att anta att varorna ska komma inom kort anser Tullverket att det bör införas en möjlighet till förlängning av beslutet om kvarhållande. En ny prövning av beslutet bör enligt verket göras i samband med frågan om förlängning. Tullverket anser också att även chefen för Tullverkets rättsavdelning ska kunna besluta om postspärrar.

*Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* avstyrker att ett beslut om postspärr ska få gälla för så lång tid som en månad. Mot bakgrund av att de utvidgade befogenheterna motiveras med att beslut av domstol eller åklagare inte kan fås innan försändelsen når adressaten anser nämnden att tidsramen framstår som orimligt lång. Enligt nämndens mening bör ett beslut om postspärr få gälla högst en vecka. *Postnord* tillstyrker förslagen och anför att den nuvarande formuleringen om en begränsad, kortare tid är otydlig. Bolaget anser att en månad är en rimlig tidsgräns.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Prövning av beslutet om kvarhållande*

Enligt 4 kap. 22 § tullagen och 11 § inregränslagen får ett beslut om kvarhållande fattas av en chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket. Beslutet får verkställas omedelbart men ska snarast prövas av chefen för Tullverket.

Av Tullverkets arbetsordning (2 kap. 44 §) framgår att Tullverkets rättsavdelning, som ansvarar för rättslig styrning och rättsligt stöd till hela Tullverket, leds av en avdelningschef som också är Tullverkets rättschef tillika chefsjurist.

I den ursprungliga bestämmelsen om postspärr i 1994 års tulllag (1994:1550) föreskrevs att när ett beslut om kvarhållande fattats, skulle beslutet snarast prövas av Generaltullstyrelsen. I samband med att Tullverket omorganiserades, från att ha utgjort en chefsmyndighet med flera regionala tullmyndigheter till att utgöras av en enda myndighet, ändrades bestämmelsen 1999. Då föreskrevs i stället att beslutet snarast skulle prövas av Tullverkets chef eller av verkets chefsjurist (se prop. 1998/99:79 s. 93–94). Detta gällde fram till dess att den nya tullagen trädde i kraft 2016 då bestämmelsen ändrades till den lydelse den har i dag. I förarbetena angavs endast att bestämmelsen i sak motsvarade

bestämmelsen i den dåvarande tullagen, som hade bearbetats språkligt och redaktionellt (se prop. 2015/16:79 s. 188). Prop. 2020/21:49

Kravet att slutlig prövning endast får göras av chefen för Tullverket innebär enligt myndigheten stora praktiska olägenheter. Det framstår därför som ändamålsenligt att ett beslut om kvarhållande ska få prövas även av chefen för Tullverkets rättsavdelning, i enlighet med vad som gällde fram till 2016. Bestämmelserna i 4 kap. 22 § tullagen och 11 § andra stycket inregränslagen bör därmed ändras i enlighet med detta.

### *Beslutets giltighet i tiden*

I 4 kap. 22 § andra stycket tullagen och 11 § inregränslagen anges att ett beslut om kvarhållande ska gälla en begränsad, kortare tid. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* anser att en månad framstår som orimligt långt och föreslår att ett beslut om kvarhållande ska få gälla högst en vecka. *Tullverket* å andra sidan framför att det förekommer att en försändelse inte kommer inom en månad från den dag beslutet om kvarhållande fattades och anser att det därför bör införas en möjlighet till förlängning av beslutet om kvarhållande.

Av förarbetena framgår att kravet att ett beslut om kvarhållande ska gälla en begränsad, kortare tid infördes på inrådan av Lagrådet. Lagrådet hänvisade i sitt yttrande till bestämmelsen om kvarhållande i 27 kap. 9 § rättegångsbalken, i vilken det anges att ett förordnande om kvarhållande ska gälla viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befodringsföretaget (se prop. 1995/96:166 s. 96 och s. 157–158).

Eftersom förfarandet att besluta om kvarhållande av försändelser är en ingripande åtgärd för den enskilde och innebär en inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter bör bestämmelserna i tullagen och inregränslagen förtydligas så att det klart framgår vad som avses med en begränsad, kortare tid.

Det är svårt att på förhand säga när en misstänkt försändelse exakt kommer att ankomma till befodringsföretaget och tiden mellan att ett beslut om kvarhållande fattas och försändelsen har ankommit kan därmed variera stort. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* anser att beslutets giltighetstid bör vara högst en vecka. En så kort giltighetstid för beslutet skulle dock riskera att resultera i att ett beslut om kvarhållande har upphört att gälla när försändelsen ankommer till befodringsföretaget. Detta skulle i sin tur få till följd att försändelsen levereras vidare till mottagaren utan att innehållet i den misstänkta försändelsen kunnat kontrolleras av Tullverket och att vapen, ammunition, explosiva varor och narkotika därmed riskerar att komma in illegalt i landet. En giltighetstid om endast en vecka är därmed, enligt regeringens mening, inte en tillfredsställande tidsram. Regeringen anser mot denna bakgrund att promemorians förslag är väl avvägt och proportionerligt. Det är även i överensstämmelse med den giltighetstid för förfarandet om kvarhållanden som finns i rättegångsbalken. Regeringen föreslår därför att det i 4 kap. 22 § andra stycket tullagen och 11 § inregränslagen bör anges att ett beslut om kvarhållande ska gälla en viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet överlämnades till befodringsföretaget. Det innebär att en försändelse måste ha kommit in till befodringsföretaget inom den angivna tiden för att förordnandet om kvarhållande ska få tillämpas. Tullverket

anser att det bör införas en möjlighet till förlängning av beslutet om kvarhållande. Regeringen konstaterar att om förutsättningarna för beslut fortfarande är uppfyllda när beslutet upphör att gälla, dvs. att det finns anledning att anta att en försändelse innehåller någon av de aktuella varorna och det är nödvändigt med ett beslut om kvarhållande för att ett beslag ska kunna ske, kan ett nytt beslut fattas. Regeringen anser att det därmed inte bör finnas behov av en möjlighet till förlängning av beslut om kvarhållande.

#### Lagförslag

Förslagen medför ändring i 11 § inregränslagen och i 4 kap. 22 § tullagen.

### 5.4 Tystnadsplikt och skyldighet för befordringsföretagen att anmäla misstankar

**Regeringens förslag:** Bestämmelsen om tystnadsplikt i postlagen för den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till vissa uppgifter utvidgas till att också omfatta försändelser som hålls kvar enligt inregränslagen och tullagen eller efterföljande beslag enligt smugglingslagen. Tystnadsplikt för den som i kurirverksamhet har fått del av eller tillgång till uppgifter om kvarhållande av försändelser enligt inregränslagen eller tullagen eller efterföljande beslag enligt smugglingslagen införs i inregränslagen och tullagen. Bestämmelserna om tystnadsplikt i såväl postlagen som inregränslagen och tullagen ges företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Befordringsföretagens skyldighet att till Tullverket anmäla misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen, och att till verket överlämna försändelsen, utvidgas till att också gälla vid misstanke om att en försändelse innehåller vapen, ammunition eller explosiva varor.

**Promemorians förslag** överensstämmer huvudsakligen med regeringens. I promemorian föreslås att bestämmelser om tystnadsplikt för den som i postbefordringsverksamhet fått del av eller tillgång till uppgifter som handlar om att hålla kvar försändelser enligt tullagen respektive inregränslagen placeras i dessa lagar. I promemorians lagförslag finns inga hänvisningar till beslag enligt smugglingslagen.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser är positiva till förslaget eller har inga synpunkter på dessa. *Svea hovrätt*, som anser att förslagen i promemorian är väl avvägda och motiverade, instämmer i promemorians slutsats att kurirföretags verksamhet inte torde anses utgöra postverksamhet och därför inte skulle träffas av bestämmelser i postlagen om en samlad reglering om tystnadsplikt infördes där. När det gäller uppgifter i postverksamhet anser hovrätten att den reglering som träffar postverksamheten bör kunna ske samlat i postlagen på ett relativt enkelt sätt. Promemorians förslag är vidare utformat så att uppgifter i kurirföretags verksamhet om kvarhållande enligt förfarandet i rättegångsbalken inte kommer att omfattas av tystnadsplikt. Även om kvarhållande enligt 27 kap. rättegångsbalken är ovanligt anser hovrätten att ett efterföljande

beslag också bör omfattas av tystnadsplikten. Någon skillnad mellan postföretag och kurirföretag i det avseendet torde inte vara avsedd. Hovrätten ger därvid förslag till lagtekniska lösningar.

*PTS* noterar att den föreslagna ändringen om att den som bedriver postverksamhet även ska bistå Tullverket vid kontroll av postförsändelser som misstänks innehålla vapen eller explosiv vara innebär en ytterligare inskränkning i det integritetsskydd som skyddar brevörsändelser. *PTS* konstaterar vidare att förslaget utvidgar såväl befodringsföretagens anmälningsskyldighet till Tullverket som deras skyldighet att kvarhålla eller till Tullverket överlämna misstänkta försändelser och anser att det är viktigt för befodringsföretagen att det finns en tydlighet i hur anmälningsskyldigheten ska tolkas och tillämpas, inte minst mot bakgrund av att det för befodringsföretagen kan vara svårt att skilja illegala varor från de vapen eller explosiva varor som överförs, importeras eller exporteras på laglig väg. *PTS* efterlyser därför ett utförligare resonemang i det kommande lagstiftningsarbetet kring de indikationer som bör ge befodringsföretagen anledning att fatta misstanke om en försändelse innehåller illegala varor som kan tas i beslag enligt smuglingslagen.

*Malmö tingsrätt*, som anser att förslaget om anmälningsskyldighet om misstänkta försändelser är väl motiverat och tillstyrker det, anser att det bör övervägas om regleringen utöver vapen och explosiva varor också ska avse ammunition. *Postnord*, som tillstyrker förslaget, anför att tillgången till illegala vapen och explosiva varor är ett samhällsproblem som behöver hanteras samt att det därtill innebär stora risker för *Postnords* anställda när försändelser med sådant innehåll förekommer i bolagets flöden och anser att förslaget gör lagstiftningen tydligare på ett önskvärt sätt.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Tystnadsplikt avseende uppgifter om kvarhållande och beslag*

I 2 kap. 14 § första stycket 3 postlagen föreskrivs tystnadsplikt för den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till uppgifter som handlar om att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken. Tystnadsplikten gäller även i förhållande till avsändaren och mottagaren av försändelsen och har företräde framför principen om meddelarfrihet (se 44 kap. 4 § 1 offentlighets- och sekretesslagen). I 27 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken anges också att ett befodringsföretag i beslutet om kvarhållande ska underrättas om att det inte får meddela avsändaren, mottagaren eller annan att en försändelse blivit kvarhållen.

Bestämmelsen om tystnadsplikt infördes i den då gällande postlagen 1993, och överensstämde i stort med vad som tidigare gällt för Postverkets personal enligt bestämmelser i den då gällande sekretesslagen. Sekretessen enligt 2 kap. 14 § första stycket 3 var dock ny, men motiverades inte på annat sätt än att tystnadsplikt borde gälla i enskild postverksamhet för uppgifter som hänför sig till att kvarhålla och beslag enligt förordnande med stöd av 27 kap. 9 § rättegångsbalken vidtagits. Det angavs också att sekretessen skulle gälla såväl det förhållandet att tvångsmedel förekommit som de uppgifter som angår det särskilda ärendet och att den skulle gälla även i förhållande till avsändaren och mottagaren (se prop. 1993/94:38 s. 85–87). Bestämmelsen har sedan, med endast redaktionella ändringar, förts över till den nu gällande postlagen.

Mot bakgrund av syftet med bestämmelserna om kvarhållande av försändelser som misstänks innehålla narkotika, vapen eller explosiva varor framstår det som mycket angeläget att varken mottagaren eller avsändaren får vetskap om beslutet innan den aktuella försändelsen har kunnat undersökas och eventuellt tas i beslag. Detta gör sig i lika hög grad gällande när beslutet om kvarhållande fattas av Tullverket, enligt bestämmelserna i tullagen eller inregränslagen, som när beslutet fattas av rätten eller åklagaren enligt rättegångsbalkens bestämmelser. Precis som gäller vid tystnadsplikt enligt tredje punkten bör sekretessen gälla såväl det förhållandet att tvångsmedel förekommit som de uppgifter som angår det särskilda ärendet och därutöver även gälla i förhållande till avsändaren och mottagaren.

Den tystnadsplikt som i dag gäller inom postverksamheten bör därför utvidgas till att även omfatta uppgifter om att kvarhålla försändelser enligt 4 kap. 22 § tullagen och 11 § inregränslagen. I promemorian angavs att beslag skulle omfattas av tystnadsplikten (Ds 2019:14 s. 142). I promemorian gjordes detta med en hänvisning till 4 kap. 22 § tullagen och 11 § inregränslagen. De nu nämnda lagarna innehåller dock inga bestämmelser om beslag. Beslag görs i stället med stöd av 22 § smugglingslagen varför regeringen föreslår en hänvisning till 22 § smugglingslagen. *Svea hovrätt* anser att den reglering som träffar postverksamheten bör kunna ske samlad i postlagen på ett relativt enkelt sätt och ger ett förslag på lagteknisk lösning. Regeringen instämmer i hovrättens synpunkter och anser att de nu föreslagna föreskrifterna om tystnadsplikt avseende postverksamhet därmed lämpligen bör föras in i 2 kap. 14 § postlagen där tystnadsplikten avseende uppgifter om kvarhållna eller beslagtagna försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken redan finns. Vidare har regeringen förståelse för hovrättens synpunkt att tystnadsplikt även bör införas för den som i kurirverksamhet har fått del av eller tillgång uppgifter om att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt rättegångsbalken. Det finns dock inte inom ramen för detta lagstiftningsärende tillräckligt beredningsunderlag för att utsträcka tystnadsplikten även till detta förfarande och regeringen lämnar därför inte något sådant förslag.

Rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter har som huvudregel företräde framför bestämmelser om tystnadsplikt. I 44 kap. 4 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen finns emellertid en uppräknig över tystnadsplikter i annan lagstiftning som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, däribland tystnadsplikten enligt 2 kap. 14 § första stycket 3 postlagen. De uppgifter som omfattas av de nu föreslagna bestämmelserna om tystnadsplikt har ett lika starkt skyddsintresse som de uppgifter som redan omfattas av tystnadsplikt enligt postlagen. Det framstår därför som nödvändigt och godtagbart att låta också den nu föreslagna tystnadsplikten inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I 44 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen bör därför en hänvisning göras till den nya punkt som föreslås i postlagen avseende postbefordringsföretagens tystnadsplikt och i 44 kap. 5 § bör ett tillägg göras i form av en hänvisning till de nu föreslagna bestämmelserna avseende tystnadsplikt för kurirföretagen.

Vidare bör i tullagen och inregränslagen upplysas om att bestämmelser om tystnadsplikt för den som i postverksamhet fått del av eller tillgång till



sådana uppgifter som nu är aktuella finns i 2 kap. 14 § postlagen (2010:1045). Det bör även upplysas om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt respektive lag finns i 20 kap. 3 § brottsbalken (jfr 2 kap. 18 § postlagen).

### *Skyldigheten att medverka vid Tullverkets kontroller och att anmäla misstänkta försändelser*

I 4 kap. 18 § tullagen och 12 § andra stycket inregränslagen föreskrivs att ett beforderingsföretag ska göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen, och på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket. Tullverket har i utredningsarbetet föreslagit att bestämmelserna ska utvidgas till att gälla även vid misstankar om att en försändelse innehåller vapen eller explosiv vara.

De aktuella bestämmelserna infördes samtidigt som bestämmelserna om postspärr. I förarbetena angavs att postens medverkan avsåg att möjliggöra för tullen att lägga postspärr när det fanns anledning att anta att en försändelse innehöll narkotika. Eftersom Posten AB i sitt remissvar hade anfört att ett sådant anmälningförfarande skulle utgöra ett brott mot postlagens bestämmelser om tystnadsplikt, infördes också i postlagen ett undantag från tystnadsplikten. I 2 kap. 16 § postlagen föreskrivs således att den som bedriver postverksamhet ska bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen eller inregränslagen, förutsatt att kontrollen rör misstanke om narkotikabrott (se prop. 1995/96:166 s. 69, 71 och 111).

I avsnitt 5.1 har föreslagits att Tullverkets möjlighet att besluta om kvarhållande av försändelser ska utvidgas till att även omfatta försändelser som misstänks innehålla vapen, ammunition eller explosiv vara. En sådan ändring föranleder, som *Malmö tingsrätt* förslagit, att de aktuella bestämmelserna om skyldigheten att bistå Tullverket vid kontroll och att till myndigheten anmäla misstänkta försändelser, utvidgas på motsvarande sätt. Som *PTS* påpekar innebär den utökade skyldigheten för den som bedriver postverksamhet att bistå Tullverket vid kontroll av postförsändelser som misstänks innehålla vapen eller explosiv vara en ytterligare inskränkning i det integritetsskydd som skyddar brev- försändelser. Av samma skäl som anges i avsnitt 5.1 bedömer dock regeringen att det integritetsintrång förslaget kan medföra är godtagbart. Bestämmelserna i 4 kap. 18 § tullagen, 12 § andra stycket inregränslagen och 2 kap. 16 § postlagen bör således ändras i enlighet med detta. *PTS* har efterlyst ett utförligare resonemang i det kommande lagstiftningsarbetet kring de indikationer som bör ge beforderingsföretagen anledning att fatta misstanke om att en försändelse innehåller illegala varor som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Regeringen konstaterar att Tullverket regelbundet har kontakt med de aktuella företagen och att myndigheten vid dessa kontakter lämnar information om vad det är som företagen bör uppmärksamma i verksamheten.

Förslaget om tystnadsplikt i postverksamhet medför att en ny fjärde punkt införs i 2 kap. 14 § postlagen. Förslaget om tystnadsplikt i kurirverksamhet medför införande av två nya paragrafer i 4 kap. tullagen, 23 a och 23 b §§, och två nya paragrafer i inregränslagen, 11 a och 11 b §§. Förslaget om att tystnadsplikten i postverksamhet och kurirverksamhet ges företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter medför en ändring i 44 kap. 4 § första punkten offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och att två nya punkter införs i 44 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen, punkterna 5 och 6. Förslaget om att postbefordringsföretag och kurirföretag ska vara skyldiga att anmäla misstanke om att en försändelse innehåller vapen eller explosiv vara medför ändring i 12 § inregränslagen, 2 kap. 16 § postlagen och 4 kap. 18 § tullagen.

## 6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Författningsändringarna träder i kraft den 1 mars 2021.

**Promemorians förslag** överensstämmer inte med regeringens. I promemorian förslås den 1 oktober 2020 som ikraftträdandedatum.

**Remissinstanserna:** *PTS* anser att hänsyn bör tas till den tid som befordringsföretag och den som bedriver postverksamhet kan behöva för utbildning och anpassning till de nya kraven.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen bedömer att de föreslagna ändringarna endast kräver begränsade förberedande åtgärder hos myndigheter och andra aktörer. Det behov som *PTS* lyfter fram av utbildning och anpassning till de nya kraven som befordringsföretag och den som bedriver postverksamhet kan behöva för att anpassa sig till de nya kraven bör därmed kunna mötas relativt snabbt och författningsändringarna bör därmed kunna träda i kraft den 1 mars 2021.

Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

## 7 Konsekvensanalys

I detta avsnitt redogörs för förslagets effekter i den omfattning som bedöms lämpligt i det aktuella lagstiftningsärendet.

### 7.1 Syfte och alternativa lösningar

Syftet med de föreslagna ändringarna är att stärka Tullverkets möjligheter att stoppa illegal införsel av vapen, ammunition och explosiva varor

genom att Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av postförsändelser som kan antas innehålla narkotika utvidgas till att även omfatta försändelser som misstänks innehålla vapen, ammunition eller explosiva varor. Det föreslås vidare att möjligheten att lägga postspärrar även ska omfatta försändelser förmedlade av kurirföretag.

En alternativ lösning är att i stället använda den möjlighet att kvarhålla försändelser som finns i 27 kap. 9 § rättegångsbalken. Enligt denna bestämmelse får domstol förordna att försändelser som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befodringsföretag, när försändelsen kommer in, får hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. Med hänsyn till att beslut om postspärr kan behöva fattas mycket snabbt, ibland samma dag som information om försändelsen nått Tullverket, för att den misstänkta försändelsen inte ska riskera att distribueras till mottagaren innan Tullverket hunnit kontrollera den, finns det emellertid ett behov av en möjlighet för Tullverket att besluta om postspärrar. Som diskuterats i avsnitt 5.1 har bestämmelser om postspärrar i tullagen och inregränslagen funnits sedan mitten av 1990-talet och det rör sig alltså om ett väl inarbetat förfarande. Möjligheten att lägga postspärr används sparsamt och utnyttjas därmed bara när det framstår som absolut nödvändigt. Eftersom möjligheten att lägga postspärrar utökas till att omfatta ytterligare varugrupper utöver narkotika, och möjligheten dessutom kommer att gälla även för försändelser i kurirflödet, kommer sannolikt antalet spärrar öka något. Det krävs dock dels att något, vanligtvis underrättelseinformation, kommer Tullverket till del som tyder på att en illegal försändelse är på väg, dels att det är nödvändigt att en spärr läggs för att ett beslag ska kunna ske. Tullverket har därtill en tydlig hantering av besluten om postspärrar och en detaljerad handledning för hur och när beslut får fattas. Om ett kvarhållande mynnar ut i öppnande av en försändelse informerar normalt Tullverket mottagaren och, i den mån det är möjligt, avsändaren av försändelsen efter öppnandet. Regeringens bedömning är att förfarandet med postspärrar med dessa säkerhetsåtgärder är rättssäkert.

## 7.2 Effekter för enskilda

Förslagen angående Tullverkets rätt att besluta om kvarhållande av försändelser innebär att kurirföretagen blir skyldiga att på begäran av Tullverket kvarhålla specifika försändelser till dess att verket har kontrollerat försändelsen. Eftersom kurirföretagen registrerar uppgifter om såväl avsändare som mottagare och kan följa varje enskild försändelse genom hela distributionen bör en sådan begäran kunna verkställas utan någon större olägenhet för företaget. De största kurirföretagen accepterar dessutom redan i dag, genom överenskommelser med Tullverket, att hålla kvar misstänkta försändelser en kortare tid.

Hos kurirföretagen kan det uppstå ett visst behov av informations- och utbildningsinsatser till följd av förslaget. Regeringen konstaterar dock att försändelser som innehåller vapen eller explosiva varor redan i dag förekommer i befodringsföretagens flöden. De flesta av de berörda aktörerna bör därför redan ha rutiner för hur anställda ska hantera misstänkta försändelser ur ett säkerhetsperspektiv. Många av dem har

också erfarenhet av att frivilligt samarbeta med Tullverket i dessa frågor. Det kan därtill noteras att ingen av de berörda aktörerna har anfört något i denna del. Förslaget bör därför resultera i begränsade informations- och utbildningsbehov som bör vara relativt enkla för aktörerna att hantera. Det måste därutöver utarbetas rutiner för förfarandet och hanteringen av de leveransförseningar som kan uppkomma. Detta kan under en omställningsperiod generera vissa mindre kostnader. På sikt bedöms förslagen emellertid inte ge upphov till några kostnadsökningar för kurirföretagen.

Även postbefordringsföretagen bör ha säkerhetsrutiner på plats för att hantera potentiellt farliga försändelser i postflödet, vilket också bekräftas av Postnords remissvar. Bolaget uppger däri att bolaget redan i dag kontaktar polisen om t.ex. ett handeldvapen skulle trilla ur en försändelse. Postbefordringsföretagen har vidare enligt befintlig reglering redan en skyldighet att på begäran av Tullverket hålla kvar försändelser som misstänks innehålla narkotika. Att skyldigheten utvidgas till att även omfatta försändelser som misstänks innehålla vapen eller explosiv vara bör därför inte få några kostnadsmässiga effekter för företagen.

Såväl förslagen om postspärrar som skyldigheten för vissa befordringsföretag att anmäla till och bistå Tullverket i myndighetens arbete kan upplevas som integritetskränkande för de avsändare eller mottagare som berörs av ett beslut. Förslagen kan även leda till att försändelser försenas eller beslagtogs och att enskilda som är involverade i införsel av illegala försändelser lagförs.

## 7.3 Effekter för offentlig sektor

### **Tullverket**

Förslagen att utöka Tullverkets befogenheter att besluta om kvarhållande av försändelser som misstänks innehålla narkotika till att också omfatta försändelser som misstänks innehålla vapen eller explosiv vara ger Tullverket effektivare verktyg i sitt brottsbekämpande arbete. Förslaget att den slutliga prövningen av ett sådant beslut ska få göras också av chefen för Tullverkets rättsavdelning innebär en ytterligare förenkling och effektivisering av verksamheten. Förslagen bör inte innebära några kostnader för Tullverket utöver att det under en övergångsperiod kan krävas vissa informations- och utbildningsinsatser samt utvecklande av nya rutiner. Dessa kostnader ryms inom befintliga anslag.

### **Rättsväsendet**

Förslagen om utökade möjligheter för Tullverket att hålla kvar försändelser som misstänks innehålla narkotika, vapen, ammunition eller explosiva varor syftar till att förhindra illegal införsel av sådana produkter och verkar därför brottsförebyggande. Med hänsyn till att möjligheten att lägga postspärrar används sparsamt bör den ärende- och måltillströmning förslagen kan medföra för det rättsvårdande myndigheterna vara marginell och kan därmed hanteras inom befintliga ramar. På sikt kan förslagen bidra till ett minskat antal brott och därmed en lägre belastning för rättsväsendet. Förslagen kan vidare komma att medföra en ökning av beställningar av

undersökningar till Nationellt forensiskt centrum från Tullverket. Även kostnaderna för detta bedöms kunna hanteras inom ram. I övrigt bör förslaget inte innebära någon effekt för domstolarna eller andra aktörer inom rättsväsendet.

### Offentligfinansiella effekter och fördelningseffekter

Förslagen bedöms inte ha några offentligfinansiella effekter eller fördelningseffekter.

## 7.4 Övriga effekter

Möjligheten att lägga postspärrar är ett komplement till Tullverkets övriga befogenheter i gränskontrollen och som sådant ett viktigt verktyg för att hindra narkotika, vapen, ammunition och explosiva varor från att komma in i landet illegalt. Genom att Tullverket ges möjligheter att lägga spärrar på fler varor än tidigare kommer, som nämnts ovan, sannolikt något fler spärrar än i dag att läggas och därmed kan antalet beslag och lagföringar också öka något. Detta kan i sig ha en avskräckande effekt som medför att färre varor av det slag som nu är aktuellt skickas vilket i sin tur innebär en minskad brottslighet av aktuellt slag.

Avseende jämställdheten mellan kvinnor och män kan konstateras att män generellt sett är överrepresenterade i såväl gruppen misstänkta för brott som gruppen lagförda för brott (se Brottsförebyggande rådet Kriminalstatistik för 2019 Misstänkta personer s. 15 och Kriminalstatistik för 2019 Personer lagförda för brott s. 12). Detta bör åtminstone till viss del avspegla sig i vilka personer som misstänks skicka respektive ta emot illegala försändelser. Förslaget kan därmed förväntas komma att påverka män i högre utsträckning än kvinnor.

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för miljön eller sysselsättning.

## 8 Författningskommentar

### 8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

#### 3 §

Paragrafen innehåller en fullständig uppräkningslista av de varor på vilka lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen är tillämplig.

*Tredje punkten* förtydligas så att det klart framgår att lagen är tillämplig på såväl skjutvapen som avses i vapenlagen (1996:67) som sådana föremål som vid tillämpning av vapenlagen jämföras med skjutvapen. Inregränslagens bestämmelser om anmälnings- och uppgiftsskyldighet samt om Tullverkets befogenheter att utföra kontroll m.m. är alltså

tillämpliga också när det gäller införsel av sådana föremål och vapendelar som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, bl.a. slutstycken, pipor och stommar (punkt f). Lagen (2000:1225) om straff för smuggling är också tillämplig vid sådan införsel.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

### 11 §

I paragrafen regleras Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser som kommer från ett annat EU-land.

Ändringarna i *första stycket* innebär att befogenheten utvidgas dels till att omfatta försändelser som kan antas innehålla vapen, ammunition eller explosiv vara, dels till att – utöver postförsändelser – omfatta motsvarande försändelser som förmedlas av ett kurirföretag.

Rätten att kvarhålla en försändelse gäller under förutsättning att det finns anledning att anta att den innehåller narkotika, vapen, ammunition eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Med narkotika avses sådana varor som anges i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) (se 2 § lagen om straff för smuggling). Med vapen och ammunition avses sådana skjutvapen och sådan ammunition som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen. Med explosiv vara avses sådana varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (se 3 § lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen). Även vissa typer av ammunition räknas till explosiva varor, se 1 kap. 6 § vapenlagen.

Med kurirföretag avses i detta sammanhang sådana befodringsföretag som har egna sorteringscentraler och som ombesörjer hela transporten av en försändelse utan mellanhänder i transporten. Begreppet är avsett att ha samma betydelse som vid tillämpningen av 19–21 §§ tullagen (2016:253) och 8 och 9 §§ lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Någon ändring i sak av begreppets innebörd är således inte avsedd. Paketbefodringsföretag som kör varor över gränsen via landtransporter, och som ofta använder ombudsnät som t.ex. Postnord för utlämning till mottagaren, är alltså inte att anse som kurirföretag i detta sammanhang. Det innebär att Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser enbart gäller i förhållande till sådana befodringsföretag i dess kurirverksamhet.

Ett beslut om kvarhållande av en försändelse som förmedlas av ett kurirföretag kan avse försändelser till en viss angiven mottagare eller mottagaradress, eller från en viss angiven avsändare eller avsändaradress. Beslutet kan gälla i förhållande till flera olika kurirföretag i de fall det är okänt vilket företag som kommer att användas för den misstänkta leveransen.

Genom ändringen i *andra stycket första meningen* har tidsbegränsningen för ett beslut om kvarhållande specificerats. Ett beslut om kvarhållande ska således gälla en viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet överlämnades till befodringsföretaget. Det innebär att en försändelse måste ha kommit in till befodringsföretaget inom den angivna tiden för att förordnandet om kvarhållande ska få tillämpas. I detta avseende överensstämmer regleringen därmed med vad som gäller vid beslut om kvarhållande enligt bestämmelsen i 27 kap. 9 § rättegångsbalken.

Ändringen i *andra stycket andra meningen* innebär att rätten att slutligt pröva ett beslut om kvarhållande utvidgas till att, utöver chefen för Tullverket, också gälla för chefen för Tullverkets rättsavdelning, vilken enligt verkets arbetsordning är dess rättschef tillika chefsjurist.

Därutöver har i paragrafen begreppet ”postbefordringsföretag” ändrats till ”befordringsföretag”, vilket även innefattar sådana kurirföretag som avses i paragrafen.

Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser som kommer från ett land som inte är medlem i EU regleras i 4 kap. 22 § tullagen. I den paragrafen görs motsvarande ändringar.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1–5.3.

### 11 a §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 5.4.

Genom paragrafen införs tystnadsplikt avseende obehörigt röjande för den som i ett kurirföretags verksamhet har fått del av eller tillgång till uppgifter om kvarhållande av försändelser enligt 11 § eller om ett efterföljande beslag enligt 22 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Vad som avses med begreppet kurirföretag framgår av kommentaren till 11 §. Genom ett tillägg i 44 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ges tystnadsplikten företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Paragrafen motsvarar den nya bestämmelsen i 4 kap. 23 a § tullagen (2016:253). Vid tolkningen av bestämmelser om tystnadsplikt för enskilda har det ansetts naturligt att söka ledning i offentlighets- och sekretesslagens skaderekvisit. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning (prop. 1980/81:28 s. 23).

En upplysning om att en bestämmelse om tystnadsplikt för den som i postbefordringsverksamhet fått del av eller tillgång till sådana uppgifter som avses i paragrafen finns i 2 kap. 14 § postlagen (2010:1045) tas in i ett nytt andra stycke.

### 11 b §

Paragrafen är ny och innehåller en hänvisning till brottsbalkens bestämmelser om brott mot tystnadsplikt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4.

### 12 §

I paragrafens *andra stycke* finns bestämmelser om befordringsföretags skyldighet att till Tullverket anmäla och överlämna vissa misstänkta försändelser. Genom ett tillägg utvidgas denna skyldighet till att också gälla vid misstanke om att en försändelse innehåller vapen, ammunition eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Tillägget knyter an till den införda möjligheten för Tullverket att besluta om kvarhållande av försändelser som misstänks innehålla sådana produkter (jfr 11 §).

Med befordringsföretag avses såväl postbefordringsföretag som kurirföretag. Vad som avses med begreppet kurirföretag framgår av kommentaren till 11 §.

Genom motsvarande tillägg i 4 kap. 18 § tullagen (2016:253) införs samma skyldighet för befordringsföretagen avseende misstänkta försändelser som kommer från ett land som inte är medlem i EU.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

## 8.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### 44 kap.

#### 4 §

I paragrafen finns bestämmelser om när den tystnadsplikt som följer av bestämmelser i postlagen (2010:1045) och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation inskränker rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Genom tillägget i *första punkten* ges även den utökade tystnadsplikten om kvarhållanden enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen och tullagen (2016:253) samt om ett efterföljande beslut om beslag enligt 22 § lagen (2000:1225 om straff för smuggling som införs i 2 kap. 14 § postlagen företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

#### 5 §

I paragrafen finns bestämmelser om när den tystnadsplikt som följer av vissa bestämmelser om tystnadsplikt i annan lagstiftning inskränker rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Genom tillägget av två nya punkter, *punkt 5 och 6*, ges även den tystnadsplikt som införs genom 11 a § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen och 4 kap. 23 a § tullagen (2016:253) företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

## 8.3 Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

### 2 kap.

#### 14 §

I paragrafen föreskrivs tystnadsplikt för den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som anges i bestämmelsen. Genom en ny *fjärde punkt* utvidgas tystnadsplikten till att omfatta uppgifter som handlar om att kvarhålla försändelser enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen och 4 kap. 22 § tullagen (2016:253) och efterföljande beslag enligt 22 § lagen (2000:1225) om straff för



smuggling. I och med att Kustbevakningen inte kan lägga postspärrar enligt de nämnda lagarna omfattar tystnadsplikten i denna punkt endast beslag som görs av Tullverket. Genom ett tillägg i 44 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ges tystnadsplikten företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Ändringen behandlas i avsnitt 5.4.

#### 16 §

I paragrafen föreskrivs undantag från den tystnadsplikt i postverksamhet som gäller enligt 14 §. Trots tystnadsplikten är den som bedriver postverksamhet således skyldig att i vissa fall bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelser. Skyldigheten omfattade tidigare endast kontroll avseende misstankar om narkotikabrott. Genom ändringen utvidgas skyldigheten till att även gälla vid misstanke om att en postförsändelse innehåller vapen, ammunition eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Ändringen behandlas i avsnitt 5.4.

## 8.4 Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253)

### 4 kap.

#### 18 §

I paragrafens *första stycke* finns bestämmelser om befordringsföretags skyldighet att till Tullverket anmäla och överlämna vissa misstänkta försändelser. Bestämmelsen omfattar sådana försändelser som kommer från ett land som inte är medlem i EU. Ändringen innebär att denna skyldighet utvidgas till att också gälla vid misstanke om att en försändelse innehåller vapen, ammunition eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Ändringen knyter an till den införda möjligheten för Tullverket att besluta om kvarhållande av försändelser som misstänks innehålla sådana produkter (jfr 22 §).

Med befordringsföretag avses såväl postbefordringsföretag som kurirföretag. Innebörden av begreppet kurirföretag framgår av kommentaren till 22 §.

Genom motsvarande tillägg i 12 § andra stycket lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen införs samma skyldighet för befordringsföretagen avseende misstänkta försändelser som kommer från ett annat EU-land.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

#### 22 §

I paragrafen regleras Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser som kommer från ett land som inte är medlem i EU.

Ändringarna i *första stycket* innebär att befogenheten att besluta om kvarhållande utvidgas dels till att omfatta försändelser som kan antas innehålla vapen, ammunition eller explosiv vara, dels till att – utöver postförsändelser – omfatta motsvarande försändelser som förmedlas av ett kurirföretag.

Rätten att kvarhålla en försändelse gäller under förutsättning att det finns anledning att anta att den innehåller narkotika, vapen, ammunition eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Med narkotika avses sådana varor som anges i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) (se 2 § lagen om straff för smuggling). Med vapen och ammunition avses sådana skjutvapen och sådan ammunition som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen. Med explosiva varor avses sådana varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (se 3 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen). Även vissa typer av ammunition räknas till explosiva varor, se 1 kap. 6 § vapenlagen.

Med kurirföretag avses i detta sammanhang sådana befodringsföretag som har egna sorteringscentraler och som ombesörjer hela transporten av en försändelse utan mellanhänder i transporten. Begreppet är avsett att ha samma betydelse som vid tillämpningen av 19–21 §§ tullagen och 8 och 9 §§ lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Någon ändring i sak av begreppets innebörd är således inte avsedd. Paketbefodringsföretag som kör varor över gränsen via landtransporter, och som ofta använder ombudsnät som t.ex. Postnord för utlämning till mottagaren, är alltså inte att anse som kurirföretag i detta sammanhang. Det innebär att Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser enbart gäller i förhållande till sådana befodringsföretag i dess kurirverksamhet.

Ett beslut om kvarhållande av en försändelse som förmedlas av ett kurirföretag kan avse försändelser till en viss angiven mottagare eller mottagaradress, eller från en viss angiven avsändare eller avsändaradress. Beslutet kan gälla i förhållande till flera olika kurirföretag i de fall det är okänt vilket företag som kommer att användas för den misstänkta leveransen.

Genom ändringen i *andra stycket första meningen* har tidsbegränsningen för ett beslut om kvarhållande specificerats. Ett beslut om kvarhållande ska således gälla en viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befodringsföretaget. Det innebär att en försändelse måste ha kommit in till befodringsföretaget inom den angivna tiden för att förordnandet om kvarhållande ska få tillämpas. I detta avseende överensstämmer regleringen därmed med vad som gäller vid beslut om kvarhållande enligt bestämmelsen i 27 kap. 9 § rättegångsbalken.

Ändringen i *andra stycket andra meningen* innebär att rätten att slutligt pröva ett beslut om kvarhållande utvidgas till att, utöver chefen för Tullverket, också gälla för chefen för Tullverkets rättsavdelning, vilken enligt verkets arbetsordning är dess rättschef tillika chefsjurist.

Därutöver har i paragrafen begreppet postbefodringsföretag ändrats till befodringsföretag, vilket även innefattar sådana kurirföretag som avses i paragrafen.

Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser som kommer från ett annat EU-land regleras i 11 § lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. I den paragrafen görs motsvarande ändringar.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1–5.3.

*23 a §*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 5.4.

Genom paragrafen införs tystnadsplikt avseende obehörigt röjande för den som i ett kurirföretags verksamhet har fått del av eller tillgång till uppgifter om kvarhållande av försändelser enligt 22 § eller ett efterföljande beslag enligt 22 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Genom ett tillägg i 44 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ges tystnadsplikten företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Paragrafen motsvarar den nya bestämmelsen i 11 a § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Vid tolkningen av bestämmelser om tystnadsplikt för enskilda har det ansetts naturligt att söka ledning i offentlighets- och sekretesslagens skaderekvisit. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning (prop. 1980/81:28 s. 23).

En upplysning om att en bestämmelse om tystnadsplikt för den som i postbefordringsverksamhet fått del av eller tillgång till sådana uppgifter finns i 2 kap. 14 § postlagen (2010:1045) tas in i ett nytt andra stycke.

*23 b §*

Paragrafen är ny och innehåller en hänvisning till brottsbalkens bestämmelser om brott mot tystnadsplikt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4.

## Sammanfattning av promemorian En strängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor (Ds 2019:14)

I promemorian behandlas vissa frågor om Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser. I samband med detta lämnas förslag till ändringar i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), postlagen (2010:1045) och tullagen (2016:253). Förslagen innebär i korthet följande.

- Tullverkets befogenheter att besluta om kvarhållande av försändelser ska också gälla försändelser som kan antas innehålla narkotika, vapen eller explosiv vara och som förmedlas av kurirföretag i dess expressverksamhet.
- Rätten att slutligt pröva ett beslut om kvarhållande ska gälla för, utöver chefen för Tullverket, också chefen för Tullverkets rättsavdelning.
- Kravet att ett beslut om kvarhållande ska gälla en begränsad, kortare tid specificeras till att avse viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befodringsföretaget.
- Bestämmelser om tystnadsplikt införs i tullagen och inregränslagen för den som i postverksamhet eller i ett kurirföretags expressverksamhet har fått del av eller tillgång till uppgifter om kvarhållande av försändelser enligt nämnda lagar. Tystnadsplikten ges företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.
- Befodringsföretagens skyldighet att till Tullverket anmäla misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen, och att till verket överlämna försändelsen, utvidgas till att också gälla vid misstanke om att en försändelse innehåller vapen eller explosiv vara.

Författningsändringarna bedöms kunna träda i kraft den 1 oktober 2020.

## Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett land inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett land inom Europeiska unionen  
*dels* att 3, 11 och 12 §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 11 a och 11 b §§, med följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 3 §<sup>1</sup>

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,

2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),

3. *vapen* och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),

3. *skjutvapen* och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen,

4. injektionssprutor och kanyler,

5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikklubbor och liknande,

7. kulturföremål som avses i 5 kap. kulturmiljölagen (1988:950),

8. hundar och katter för annat ändamål än handel,

9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 20 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,

10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,

11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2018:2090.

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,

15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer,

16. explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

## 11 §<sup>2</sup>

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse som kommer från ett annat EU-land ska hållas kvar av *postbefordringsföretaget*, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och

2. det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske.

Ett beslut om kvarhållande ska gälla *en begränsad, kortare* tid. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket.

*Postbefordringsföretaget* är skyldigt att på begäran av Tullverket till verket överlämna en försändelse som kvarhållits enligt första stycket.

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse *eller en försändelse som förmedlas av ett kurirföretag i dess expressverksamhet* som kommer från ett annat EU-land ska hållas kvar av *befordringsföretaget*, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika, *vapen eller explosiv vara* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och

Ett beslut om kvarhållande ska gälla viss tid, *högst en månad, från den dag då beslutet delgavs befordringsföretaget*. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket *eller chefen för Tullverkets rättsavdelning*.

*Befordringsföretaget* är skyldigt att på begäran av Tullverket till verket överlämna en försändelse som kvarhållits enligt första stycket.

## 11 a §

*Den som i postverksamhet eller i ett kurirföretags expressverksamhet har fått del av eller tillgång till information som innehåller uppgifter om att kvarhålla*

*försändelser enligt 11 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta.*

*11 b §*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

12 §<sup>3</sup>

Polismyndigheten och Kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag. Vad som sägs i 5–7 och 13 §§ om Tullverket och en tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också Polismyndigheten och en polisman samt Kustbevakningen och en kustbevakningstjänsteman.

Ett befordringsföretag är skyldigt att göra anmälan till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och att på begäran av Tullverket överlämna en sådan försändelse till verket.

Ett befordringsföretag är skyldigt att till Tullverket anmäla om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika, vapen eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och att på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket.

Ett befordringsföretag är skyldigt att göra anmälan till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och att på begäran av Tullverket överlämna en sådan försändelse till verket. Ett befordringsföretag är skyldigt att till Tullverket anmäla om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika, vapen eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och att på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket.

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2020.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2014:673.

## Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 44 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **44 kap.**

#### **5 §<sup>1</sup>**

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

1. beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043), *och*

3. 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstitutets verksamhet i Sverige.

4. 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstitutets verksamhet i Sverige,

*5. 11 a § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett land inom Europeiska unionen, och*

*6. 4 kap. 23 a § tullagen (2016:253).*

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2020.



Härigenom föreskrivs i fråga om postlagen (2010:1045) att 2 kap. 16 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## **2 kap.**

### **14 §<sup>1</sup>**

Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska trots 14 § bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2016:253) eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.

Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska trots 14 § bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2016:253) eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast *vid misstanke om att en postförsändelse innehåller narkotika, vapen eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2020.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2016:284.

## Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)

Härigenom föreskrivs i fråga om tullagen (2016:253)

*dels* att 4 kap. 18 och 22 §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 23 a och 23 b §§, med följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap.

#### 18 §

Ett befodringsföretag ska

– göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och

– på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket.

Befodringsföretaget ska också på annat sätt medverka i kontrollverksamhet enligt tullagstiftningen i fråga om varor som befodras med post, på järnväg eller med luftfartyg.

För befodringsföretaget gäller inte 2 och 9–17 §§.

#### 22 §

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse som kommer från tredjeland ska hållas kvar av *postbefodringsföretaget*, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och

2. det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske.

Ett beslut om kvarhållande ska gälla *en begränsad, kortare* tid. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket.

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en *postförsändelse eller en försändelse som förmedlas av ett kurirföretag i dess expressverksamhet* som kommer från tredjeland ska hållas kvar av *befodringsföretaget*, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika, *vapen eller explosiv vara* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och

Ett beslut om kvarhållande ska gälla *viss* tid, *högst en månad, från den dag då beslutet delgavs befodringsföretaget*. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för

23 a §

*Den som i postverksamhet eller i ett kurirföretags expressverksamhet har fått del av eller tillgång till information som innehåller uppgifter om att kvarhålla försändelser enligt 22 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta.*

23 b §

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2020.

## Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian En strängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor (Ds 2019:14) inkommit från Attunda tingsrätt, Brottsförebyggande rådet, Domstolsverket, Energigas Sverige, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Göteborgs tingsrätt, Inspektionen för strategiska produkter, Jägarnas Riksförbund, Kompetenscentrum Energetiska Material, Kriminalvården, Kustbevakningen, Malmö tingsrätt, Myndigheten för samhällsskydd och krisberedskap, Polismyndigheten, Postnord, Post- och telestyrelsen, Riksdagens ombudsmän, Statens institutionsstyrelse, Svea hovrätt, Svenska Dynamiska Sportskytteförbundet, Svenska Jägareförbundet, Svenska Pistolskytteförbundet, Svenska Skyttesportförbundet, Svenska Vapensamlarföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Vapenägars Förbund, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Tullverket, TULL-KUST, Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden) och Åklagarmyndigheten.

Yttranden har även inkommit från Saco-S föreningen vid Åklagarmyndigheten, Skytteföreningen Skarpskytten, Svenska Westernskytteförbundet, Svenskt Forum för jakt, skytte och vapenfrågor, Svenska Mångkampsförbundet, Svenska Svartkruts Skytte Federationen och två privatpersoner.

Svar har inte inkommit från Bergsprängnings Entreprenörernas Förening, Best Transport, DB Schenker, DHL Express, DPD, EMS International Express, Fedex Express, Jetpack, Svenska Polisförbundet, Sveriges Fyrverkeribranschförbund, TNT Express och UPC.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

## Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett land inom Europeiska unionen

*dels* att 3, 11 och 12 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 11 a och 11 b §§, med följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>1</sup>

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,

2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),

3. *vapen* och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),

3. *skjutvapen* och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § samma lag,

4. injektionssprutor och kanyler,

5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggjar, spikklubbor och liknande,

7. kulturföremål som avses i 5 kap. kulturmiljölagen (1988:950),

8. hundar och katter för annat ändamål än handel,

9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 20 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,

10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,

11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2018:2090.

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,

15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer,

16. explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

## 11 §<sup>2</sup>

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse som kommer från ett annat EU-land ska hållas kvar av postbefordringsföretaget, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller *narkotika* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, *och*

2. det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske.

Ett beslut om kvarhållande ska gälla en *begränsad, kortare* tid. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket.

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse *eller en motsvarande försändelse som förmedlas av ett kurirföretag* ska hållas kvar av *befordringsföretaget*, om

1. *försändelsen kommer från ett annat EU-land,*

2. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller *något av följande* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling:

a) *narkotika,*

b) *skjutvapen eller ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),*

c) *sådana vapen eller andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, eller*

d) *sådana explosiva varor som avses i 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, och*

3. det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske.

Ett beslut om kvarhållande ska gälla en *viss* tid, *högst en månad, från den dag då beslutet delgavs befordringsföretaget*. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för

*Postbefordringsföretaget* är skyldigt att på begäran av Tullverket till verket överlämna en försändelse som *kvarhållits* enligt första stycket.

Tullverket *eller chefen för Tullverkets rättsavdelning.* *Befordringsföretaget* är skyldigt att på begäran av Tullverket till verket överlämna en försändelse som *hållits kvar* enligt första stycket.

#### 11 a §

*Den som i ett kurirföretag har fått del av eller tillgång till uppgifter som handlar om att hålla kvar försändelser enligt 11 § eller ett efterföljande beslag enligt 22 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta.*

*Bestämmelser om tystnadsplikt för den som i postverksamhet fått del av eller tillgång till sådana uppgifter finns i 2 kap. 14 § postlagen (2010:1045).*

#### 11 b §

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

#### 12 §<sup>3</sup>

Polismyndigheten och Kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag. Vad som sägs i 5–7 och 13 §§ om Tullverket och en tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också Polismyndigheten och en polisman samt Kustbevakningen och en kustbevakningstjänsteman.

Ett befordringsföretag är skyldigt att *göra anmälan* till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller *narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling* och att på begäran av Tullverket överlämna en sådan försändelse till verket.

Ett befordringsföretag är skyldigt att till Tullverket *anmäla* om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller *något av följande som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling*:

1. *narkotika,*
2. *skjutvapen eller ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2014:673.

*3. sådana vapen eller andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, eller*

*4. sådana explosiva varor som avse i 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.*

*Befordringsföretaget är skyldigt att på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2021.



Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 44 kap. 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**44 kap.**

4 §<sup>1</sup>

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

1. 2 kap. 14 § första stycket 1 *och* 1. 2 kap. 14 § första stycket 1, 3 och 4 postlagen (2010:1045),

2. 6 kap. 20 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om innehållet i ett elektroniskt meddelande eller som annars rör ett särskilt sådant meddelande, och

3. 6 kap. 21 § lagen om elektronisk kommunikation, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller om inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

5 §<sup>2</sup>

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer

1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. av 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043), *och* 3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige, 4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,

5. av 11 a § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, och

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2018:1919.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2020:66.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2021.

Härigenom föreskrivs i fråga om postlagen (2010:1045) att 2 kap. 14 och 16 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**2 kap.**

14 §

Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som anges i 1–3 får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta. De uppgifter som omfattas av tystnadsplikten är

1. uppgifter som rör ett särskilt brev
2. andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev, eller
3. uppgifter som handlar om att *kvarhålla* eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken.

Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av de uppgifter som anges i 1–4 får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta. De uppgifter som omfattas av tystnadsplikten är

1. uppgifter som rör ett särskilt brev som befordras inom verksamheten,
2. andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev,
3. uppgifter som handlar om att *hålla kvar* eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken, *eller*

*4. uppgifter som handlar om att hålla kvar försändelser enligt 4 kap. 22 § tullagen (2016:253) eller 11 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen eller ett efterföljande beslag enligt 22 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling.*

Tystnadsplikten enligt första stycket 1 och 2 gäller inte i förhållande till avsändaren och mottagaren av brevet.

För uppgifter om en enskild persons adress gäller tystnadsplikt endast om det kan antas att ett röjande av adressen skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

16 §<sup>1</sup>

Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska trots 14 § bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2016:253) eller lagen (1996:701) om Tullverkets

Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska trots 14 § bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2016:253) eller lagen (1996:701) om Tullverkets

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2016:284.

befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast *kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.*

befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast *vid misstanke om att en postförsändelse innehåller något av följande som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling:*

- 1. narkotika,*
- 2. skjutvapen eller ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),*
- 3. sådana vapen eller andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, eller*
- 4. sådana explosiva varor som avses i 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2021.

Häri genom föreskrivs i fråga om tullagen (2016:253)

*dels* att 4 kap. 18 och 22 §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 23 a och 23 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 4 kap.

##### 18 §

*Ett befordringsföretag ska*  
– göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller *narkotika* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och  
– på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket.

Befordringsföretaget ska också på annat sätt medverka i kontrollverksamhet enligt tullagstiftningen i fråga om varor som befordras med post, på järnväg eller med luftfartyg.

För befordringsföretaget gäller inte 2 och 9–17 §§.

*Ett befordringsföretag ska göra* en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller *något av följande* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling:

1. *narkotika,*
2. *skjutvapen eller ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),*
3. *sådana vapen eller andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, eller*
4. *sådana explosiva varor som avses i 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.*

*Försändelsen ska överlämnas till Tullverket om verket begär det.* Befordringsföretaget ska också på annat sätt medverka i kontrollverksamhet enligt tullagstiftningen i fråga om varor som befordras med post, på järnväg eller med luftfartyg.

##### 22 §

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse som kommer från tredjeland ska hållas kvar av *postbefordringsföretaget*, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller *narkotika*

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse *eller en motsvarande försändelse som förmedlas av ett kurirföretag* ska hållas kvar av *befordringsföretaget*, om

1. *försändelsen kommer från tredjeland,*

som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och

2. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller *något av följande* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling:

a) narkotika,

b) skjutvapen eller ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),

c) sådana vapen eller andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, eller

d) sådana explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, och

2. det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske.

Ett beslut om kvarhållande ska gälla en *begränsad, kortare* tid. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket.

3. det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske.

Ett beslut om kvarhållande ska gälla en *viss* tid, *högst en månad, från den dag då beslutet delgavs befördringsföretaget*. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket *eller chefen för Tullverkets rättsavdelning*.

#### 23 a §

*Den som i ett kurirföretag har fått del av eller tillgång till uppgifter som handlar om att hålla kvar försändelser enligt 22 § eller ett efterföljande beslag enligt 22 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta.*

*Bestämmelser om tystnadsplikt för den som i postverksamhet fått del av eller tillgång till sådana uppgifter finns i 2 kap. 14 § postlagen (2010:1045).*

#### 23 b §

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-10-15

**Närvarande:** F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Inga-Lill Askersjö och Petter Asp

## **Utökade möjligheter för Tullverket att besluta om postspärrar**

Enligt en lagrådsremiss den 8 oktober 2020 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett land inom Europeiska unionen,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
3. lag om ändring i postlagen (2010:1045),
4. lag om ändring i tullagen (2016:253).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Jessica Sjöberg.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

## Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 november 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Andersson

---

Regeringen beslutar proposition Utökade möjligheter för Tullverket att besluta om postspärrar