

Inspektion av Tullverket den 25–27 oktober 2023

Inspektionen i korthet: Inspektionen avsåg Tullverkets fysiska tullkontroller och brottsutredningar vid kontrollavdelningen respektive tullkriminalavdelningen, enheterna syd, i Malmö. En granskning gjordes av bl.a. protokoll över kroppsvisitationer, gripanden och fängsel samt handlingar i förundersökningar som leds eller har letts av Tullverkets egna undersökningsledare. Parallellt genomfördes en inspektion för att granska behandlingen av frihetsberövade vid kontrollplats Lernacken.

Tullverket kunde inte ta fram alla uppgifter och handlingar som JO hade begärt. JO hade därför inte möjlighet att granska verksamheten på det sätt som var planerat. En myndighet är enligt grundlag skyldig att lämna de upplysningar och handlingar som JO begär (se 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Det förhållandet att Tullverket inte kunde ta fram de efterfrågade uppgifterna är enligt JO oacceptabelt och han ser allvarigt på att inspektionerna begränsades till följd av detta.

Vidare gör JO uttalanden om bl.a. förutsättningarna för och dokumentationen av gripanden respektive användningen av fängsel samt Tullverkets handläggning av förundersökningar om ringa brott kopplade till postförsändelser. JO avser att inleda en särskild granskning om åtgärder som vidtas vid en tullkontroll med stöd av inregränslagen.

Inledning

Den 25–27 oktober 2023 genomförde justitieombudsmannen Per Lennerbrant en inspektion av Tullverket, tullkriminalavdelningen och kontrollavdelningen, enheterna syd, i Malmö. Vid inspektionen deltog även byråcheferna Stefan Nyman och Sara Johannesson, rättssakkunniga Lovisa Johansson, Mattias Karlsson (protokollförare), Leo Nilsson Nannini och Rebecka Rynning samt juristen Johanna Fransson.

Justitieombudsmannen Per Lennerbrant genomförde samtidigt en inspektion av Tullverket inom ramen för JO:s verksamhet för att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av frihetsberövade personer, Opcat-verksamheten. Ett särskilt protokoll över den inspektionen finns i JO:s ärende dnr O 22-2023. Vid Opcat-inspektionen

uppmärksammades även frågor som behandlas under en egen rubrik i detta protokoll.

Inspektionens genomförande

Inspektionen genomfördes i Tullverkets lokaler på Emblas gränd 2 i Malmö och inleddes med ett möte med företrädare för Tullverket. Vid mötet deltog chefen för kontrollavdelningen AA, chefen för tullkriminalenheten syd BB, chefen för underrättelseenheten syd CC, chefen för kontrollenheten syd DD, de två biträdande cheferna för kontrollenheten syd EE och FF samt enhetschefen vid rättsavdelningen GG och juristen vid rättsavdelningen HH.

Efter mötet påbörjades granskningen av de handlingar som JO hade begärt att Tullverket skulle ta fram inför inspektionen. Granskningen fortsatte den 26 och 27 oktober 2023.

Den 26 oktober 2023 följde Per Lennerbrant i studiesyfte med tulltjänstemän under ett arbetspass på tåg från Danmark och vid hamnen i Trelleborg. På förmiddagen den 26 oktober 2023 gjorde JO:s medarbetare ett studiebesök vid kontrollplats Lernacken.

Inspektionen avslutades med ett möte där Per Lennerbrant sammanfattade vad som kommit fram vid granskningen och företrädare för Tullverket gavs möjlighet att kommentera de iakttagelser som gjorts. Samtliga från Tullverket som närvarade vid det inledande mötet deltog även i det avslutande mötet.

Inledande möte

Vid det inledande mötet gav Per Lennerbrant en kort presentation av JO och redogjorde tillsammans med Stefan Nyman för syftet med inspektionen.

Därefter redogjorde enhetscheferna DD, CC och BB för bl.a. Tullverkets verksamhet i område syd, organisationen och verksamheten vid kontrollenheten, tullkriminalenheten och underrättelseenheten samt samarbetet mellan dessa enheter. Enhetscheferna följde varsitt presentationsmaterial som i samband med mötet lämnades över till JO (handling #15).

Vid presentationen kom det fram att ungefär 4,8 miljoner motorfordon åker över Öresundsbron varje år, vilket motsvarar drygt 13 000 fordon per dag. År 2021 genomförde Tullverket 106 000 fysiska kontroller i hela landet, vilket resulterade i bl.a. 7 000 beslag av narkotika och dopningsmedel. Flest kontroller och beslag görs i områdena syd och öst.

Därutöver uppgav Tullverkets företrädare bl.a. följande på frågor från Per Lennerbrant och hans medarbetare.

Allmänt om Tullverkets verksamhet

Tullverket har befogenhet att bedriva brottsbekämpande verksamhet beträffande brott som upptäcks vid gränsen men också i viss utsträckning brott som

upptäcks inne i landet. Tullverket får exempelvis utreda både narkotikasmuggling och narkotikabrott. Utgångspunkten är dock Tullverkets uppdrag att förhindra att varor olovligen förs in i eller ut ur landet och att upptäcka och lagföra brott mot lagstiftning som förbjuder det. Om Tullverket uppmärksammar ett narkotikabrott som inte har någon gränsöverskridande koppling tas därför normalt kontakt med Polismyndigheten. I större ärenden brukar en dialog föras med åklagare om huruvida Tullverket eller Polismyndigheten ska ansvara för brottsutredningen. Så kallade kontrollerade leveranser i syfte att under övervakning följa leveransen och avslöja mottagaren för att bättre kunna kartlägga vem eller vilka som ligger bakom brottsligheten brukar Tullverket hantera med egen personal men i dialog med Polismyndigheten. Även i övrigt har Tullverket ett nära samarbete med Polismyndigheten i den brottsbekämpande verksamheten.

Fysiska kontroller på tåg från Danmark

Fysiska kontroller på tåg från Danmark utfördes före år 2013 genom att tullkontrollanterna reste med tåget från Danmark och påbörjade kontrollen ombord på tåget när det hade passerat den svenska gränsen. Mellan 2013 och 2021 var det inte möjligt att genomföra kontroller ombord på tågen efter att det konstaterats att tullkontrollanterna hade utrustning som klassades som vapen i Danmark, vilket innebar att den typen av resor krävde tillstånd. Kontrollen utfördes i stället vid den första stationen på svensk sida. Sedan ett avtal slutits mellan Danmark och Sverige år 2021 kan Tullverket återigen påbörja kontroller redan när tågen kommer in på svenskt territorium.

För närvarande påbörjar vissa kontrollgrupper kontrollerna på tåget när det kommer in på svenskt territorium och vissa vid eller efter den första stationen i Sverige. Det finns fördelar med att påbörja kontrollen redan ombord på tåget eftersom tullkontrollanterna i det fallet är säkra på att resenärerna rest in till Sverige från Danmark. Efter JO:s beslut den 10 februari 2023, dnr 1548-2022, har Tullverket tagit fram en rättspromemoria där det tydliggjorts att en tulltjänsteman måste söka klarlägga frågan om huruvida resenären passerat gränsen före kontrollen.

Handläggning av förundersökningar

För att få ned balanserna av förundersökningar som handläggs av Tullverkets egna undersökningsledare har Tullverket vidtagit bl.a. följande åtgärder. En nyligen genomförd omorganisation har inneburit ett större fokus på mängdbrott och Tullverket har avsatt resurser för sådana brott. Det finns sedan februari 2022 en jourhavande undersökningsledare som dygnet runt är tillgänglig per telefon och som kan kontaktas för stöd vid initiala utredningsåtgärder. Tidigare har tullkontrollanterna behövt kontakta jourhavande åklagare. Den åklagaren behöver numera endast kontaktas i större eller komplicerade ärenden. Målsättningen är att tullkontrollanterna ska vidta så många initiala utredningsåtgärder som möjligt och helst avsluta ärendena på plats.

Utmaningar för Tullverket

En gemensam utmaning för hela Tullverket är att med de resurser som finns hantera det breda uppdrag som myndigheten har. Kontrollenheten syd ser utmaningar med bl.a. en stor personalomsättning med många unga nya medarbetare, samhällsutvecklingen med fler grova brott och den stora mängd narkotika som tas i beslag samt det stora flödet av postförsändelser. Tullkriminalenheten och underrättelseenheten syd ser en utmaning med bl.a. att implementera ny lagstiftning på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Dokumentation av vissa kontroller

JO hade före inspektionen fått besked från Tullverket att Tullverket under det senaste året inte upprättat några protokoll över en kroppsvisitation och/eller en ytlig kroppsbesiktning enligt 27 § andra stycket lagen om straff för smuggling (smugglingslagen) där föremål inte tagits i beslag. Vid det inledande mötet förklarade företrädarna för Tullverket att skälet till att det inte finns några protokoll är att resenärerna inte begär att protokoll ska upprättas. Tulltjänstemän brukar normalt inte informera den undersökte om möjligheten att begära ett protokoll över en utförd kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

Inspektionens omfattning

Inför inspektionen begärde JO att vid inspektionen få tillgång till bl.a. de 75 senaste protokollen över kroppsvisitation och/eller kroppsbesiktning enligt 27 § första stycket smugglingslagen samt de 75 senaste protokollen över kroppsvisitation och/eller ytlig kroppsbesiktning enligt 27 § andra stycket smugglingslagen där föremål tagits i beslag.

Vid de kontakter som JO därefter hade med företrädare för Tullverket kom det fram att det skulle krävas en omfattande manuell sökning för att hitta sådana protokoll. Mot denna bakgrund fick JO begränsa sin granskning till att omfatta de ärendetyper som anges nedan.

Vid det inledande mötet uppgav företrädare för Tullverket att myndighetens digitala ärendehanteringssystem för brottsutredning (BUS) är relativt nytt och att fokus har legat på att koppla ihop systemet med övriga brottsbekämpande myndigheters datasystem. För närvarande är sökbarheten i systemet begränsad och det har alltså inte varit möjligt att söka på det sätt som hade behövts för att ta fram de handlingarna som JO inledningsvis begärt.

JO:s redovisning av granskningen

I det följande redovisas de viktigaste iakttagelserna och vad som kom fram vid det avslutande mötet. Protokollet avslutas med uttalanden av justitieombudsmannen Per Lennerbrant.

Granskningen av handlingar

Förundersökningar som inletts genom att föremål tagits i beslag

Utgångspunkter för granskningen

JO granskade handlingarna i de 150 senaste förundersökningar som inletts före den 19 september 2023 genom att föremål tagits i beslag.

Den absoluta majoriteten av förundersökningarna inleddes genom att föremål togs i beslag i samband med en tullkontroll enligt 7 § lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). Vidare inleddes ett flertal förundersökningar med att föremål togs i beslag efter undersökningar av postförsändelser.

Drygt 20 av förundersökningarna inleddes genom att föremål togs i beslag i samband med en kroppsvisitation enligt 27 § andra stycket smugglingslagen. JO valde att granska dessa förundersökningar närmare.

lakttagelser

I blanketten för protokoll över kroppsvisitation ska lagstödet för undersökningen anges. Det finns dock inte någon särskild plats där det kan anges vilka omständigheter som legat till grund för beslutet. För att få reda på varför en kroppsvisitation hade genomförts behövde JO granska annan dokumentation, främst brottsanmälan där händelseförloppet i de flesta ärendena redovisats på ett tydligt sätt.

I några ärenden hade det påträffats narkotika i samband med tullkontroller av fordon. Därefter genomfördes en kroppsvisitation vid vilken det också påträffades narkotika som togs i beslag. Den senare undersökningen hade dock inte protokollförts utan det framgick bara av beslagsprotokollet att narkotikan hade påträffats i kläder eller annat som någon bar på sig.

I några få ärenden saknades det protokoll över den kroppsvisitation som genomförts trots att beslagen i förundersökningen enbart hade gjorts vid den undersökningen. Även i dessa fall framgick det endast av beslagsprotokollen att det genomförts en kroppsvisitation.

Avslutande möte

Mot bakgrund av vad som kom fram i JO:s granskning om att det i vissa fall inte hade upprättats protokoll över kroppsvisitationer där föremål tagits i beslag uppgav företrädare för Tullverket att det kan finnas anledning att informera berörda tjänstemän om att sådana protokoll ska upprättas.

Gripanden

Utgångspunkter för granskningen

JO granskade de 50 senaste protokollen över gripanden som ägt rum före den 19 september 2023.

I dessa ärenden granskades framför allt hur lång tid personen varit gripen, om det rört sig om ett brådskande fall där ett åklagarbeslut i anhållningsfrågan inte kunnat avvaktas och om det i övrigt funnits fog för beslutet om gripande.

lakttagelser

De flesta gripandena verkställdes i Tullverkets lokaler. I majoriteten av ärendena avsåg gripandena mycket grov brottslighet, oftast grov eller synnerligen grov narkotikasmuggling. I några protokoll var det inte angivet vilket brott som hade legat till grund för gripandet eller på vilken plats gripandet verkställdes.

I princip samtliga gripanden anmäldes skyndsamt till åklagare som sedan beslutade om förhör enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken. Gripandena varade i regel upp till ett par timmar och i så gott som samtliga fall ledde gripandena till ett åklagarbeslut om anhållande.

I protokollen över gripande angavs inte varför det hade rört sig om ett brådskande fall där åklagarbeslut i anhållningsfrågan inte kunnat avvaktas. I protokollen fanns det inte heller några anteckningar om vilka omständigheter som legat till grund för beslutet om gripande. Av protokollen framgick således varken händelseförloppet, vad misstanken närmare bestått i eller förutsättningarna i övrigt för ett gripande. I blanketten för protokoll över gripande finns det för övrigt inte någon särskild plats för att dokumentera sådan information. Mot denna bakgrund fanns det inte underlag för att bedöma om det funnits fog för beslutet om gripande.

Avslutande möte

Vid det avslutande mötet uppgav företrädare för Tullverket bl.a. följande. Tullkontrollanter tar normalt inte kontakt med åklagare före ett beslut om gripande. Skälet till det är att det ofta rör sig om en brådskande situation och att man utgår från att det kan ta viss tid att komma i kontakt med jouråklagaren. Tullkontrollanterna griper därför personen först och anmäler därefter gripandet till åklagaren.

Blanketten för protokoll över gripande är framtagen nationellt. Tullverket i område syd har inte fått någon återkoppling från åklagare om att dokumentationen av gripanden skulle vara bristfällig. Tullverket arbetar dock med att utveckla protokolleringen och tar med sig denna fråga.

Användning av fängsel

Utgångspunkter för granskningen

JO granskade de 50 senaste protokollen över användningen av fängsel som ägt rum före den 19 september 2023.

I dessa ärenden granskades framför allt i vilka situationer fängsel hade använts, hur lång tid personen varit belagd med fängsel och om det funnits fog för åtgärden.

lakttagelser

I så gott som i samtliga ärenden användes fängsel av säkerhetsskäl vid förflyttning eller vid transport. I majoriteten av ärendena användes handfängsel med midjebälte.

I regel var personen belagd med fängsel i ungefär en timme. I några protokoll hade det inte antecknats någon tid för åtgärdens avslutande och i något fall gav dokumentationen intrycket att personen hade varit belagd med fängsel i ca fyra timmar.

I blanketten för protokoll över fängsel finns en särskild plats där omständigheterna vid användning av fängsel ska antecknas. Endast i några av de granskade protokollen angavs dock vilka omständigheter som legat till grund för beslutet om att använda fängsel. Därmed fanns det inte underlag för att bedöma om det funnits fog för åtgärden.

Avslutande möte

Vid den avslutande genomgången förklarade företrädare för Tullverket att det inte slentrianmässigt fattas beslut om användningen av fängsel vid transporter. Det görs en bedömning i varje enskilt fall om huruvida det är nödvändigt av säkerhetsskäl att använda fängsel. När fängsel används rör det sig ofta om misstankar om mycket grov brottslighet. Sådana transporter ska helst genomföras av tre till fyra tulltjänstemän men i praktiken brukar de göras av två tulltjänstemän.

De äldsta öppna förundersökningarna

Utgångspunkter för granskningen

JO granskade handlingarna i de 50 äldsta pågående förundersökningarna per den 19 september 2023 som leds av Tullverkets egna undersökningsledare. I dessa ärenden granskades främst om förundersökningarna hade bedrivits tillräckligt skyndsamt.

Inför granskningen hade JO begärt att få ta del av dagboksblad eller liknande handlingar som skulle göra det möjligt att följa handläggningen i de granskade ärendena. Vid granskningen kom det dock fram att det inte var möjligt att få en fullständig bild av ärendenas handläggning genom de utskrifter av dagboksblad som tillhandahållits. Dagboksbladen gav intrycket av att det i princip inte hade vidtagits några handläggningsåtgärder trots att det av annan dokumentation framgick att det hade skett.

En anställd vid Tullverket förklarade att beslut och åtgärder inte registreras automatiskt i dagboksbladet utan handläggaren måste manuellt föra in eventuella anteckningar i dagboksbladet.

Iakttagelser

De äldsta öppna förundersökningarna som leddes av Tullverkets egna undersökningsledare var vid granskningen mellan några få månader och drygt ett och ett halvt år gamla. Majoriteten var inte äldre än ett halvår.

En genomgående iakttagelse var att flera utredningsåtgärder hade vidtagits relativt omgående, men att utredningarna därefter helt stannat av trots att endast någon eller några utredningsåtgärder återstod. I flera ärenden där föremål hittats i samband med en fysisk tullkontroll eller i en postförsändelse framgick det att det omgående hölls förhör och att beslagtagna föremål skickades på analys. Därefter vidtogs inga åtgärder under flera månader. I flera fall fanns det inga klara direktiv om vad som skulle göras och det framgick inte vad utredaren väntade på.

I ett flertal ärenden där föremål hade hittats i postförsändelser hade föremålet omedelbart tagits i beslag. Därefter hade det inte vidtagits någon åtgärd förrän tre till fyra månader senare när ett informationsblad om beslag vid kontroll av postförsändelse skickades till den adresserade mottagaren av försändelsen. I informationsbladet informerades mottagaren om att Tullverket hade kontrollerat en postförsändelse, att försändelsen misstänktes innehålla införselreglerade varor som inte anmälts och att Tullverket därför tagit varan i beslag i enlighet med 22 § smugglingslagen. Vidare angavs att mottagaren skulle skriva till Tullverket om han eller hon hade några frågor eller ville lämna en redogörelse och att varan kunde komma att förverkas om mottagaren inte hörde av sig till Tullverket.

I några ärenden hade resenärer som ertappats med en förbjuden vara i en tullkontroll erkänt gärningarna och därtill hade de utredningsåtgärder som det förefaller ha funnits ett behov av i förundersökningarna vidtagits direkt på platsen. Trots det blev ärendena därefter liggande i flera månader utan utredningsåtgärder, strafföreläggande eller åtal.

Vid granskningen uppmärksammades några ärenden där det tog flera månader för tullkriminalenhetens bevis- och spårkringsfunktion att påbörja en begärd undersökning. Vidare låg några ärenden vilande i flera månader i väntan på en analys av Nationellt forensiskt centrum vid Polismyndigheten.

Avslutande möte

Vid det avslutande mötet kom det fram att det är riktigt att inte alla beslut, åtgärder och handlingar i en förundersökning registreras i dagboksbladet. Dagboksbladet används inte på det sättet utan som ett praktiskt stöd för utredarna.

På frågor hur den som vill begära ut handlingar kan få en lista av samtliga handlingar i en förundersökning och om vad JO bör begära för dokumentation för att få en heltäckande bild av handläggningen av en förundersökning uppgav företrädare för Tullverket i huvudsak följande.

Det beror på vilken typ av ärende det rör sig om men det går inte att med ett enkelt knapptryck få fram vilka handlingar som ingår i en förundersökning. Som systemet är uppbyggt skulle en handläggare förmodligen behöva sammanställa den typen av uppgifter manuellt. Som nämndes vid det inledande mötet är Tullverkets digitala ärendehanteringssystem för brottsutredning relativt nytt och fokus har inte legat på sökbarhet och hur förundersökningar ska sorteras.

När det gäller JO:s övriga iakttagelser vid granskningen av de äldsta ärendena uppgav företrädare för Tullverket att det inte borde vara avsaknaden av direktiv från undersökningsledare som gör att ärenden inte drivs vidare utan snarare utredningsresurser. Det finns ingen anledning att vänta med att skicka ut informationsbladet i förundersökningar där föremål hittats i postförsändelser. Det förs alltid en dialog med åklagaren beträffande omfattningen av den undersökning som Tullverkets bevis- och spårsäkringsfunktion ska göra. Det finns också en nationell ordning där det forensiska arbetet delas upp så att det inte blir för långa ledtider i ett visst område. Generellt sett har bevis- och spårsäkringsfunktionen acceptabla ledtider i förhållande till vad åklagarna ställer för krav. Beträffande ledtiderna hos Nationellt forensiskt centrum vid Polismyndigheten så har de blivit kortare.

Nedlagda förundersökningar

Utgångspunkter för granskningen

JO granskade handlingarna i de 50 senast nedlagda förundersökningarna per den 19 september 2023 som hade letts av Tullverkets egna undersökningsledare. I dessa ärenden granskades främst om det funnits anledning att fullfölja förundersökningarna och hur nedläggningsbesluten motiverats.

Iakttagelser

I princip alla ärenden inleddes genom att föremål togs i beslag med stöd av 22 § smugglingslagen. Ärendena var av relativt enkel beskaffenhet (t.ex. smuggling), vilket stämmer väl överens med att förundersökningarna leddes av Tullverkets egna undersökningsledare.

I ett flertal ärenden där föremål hade hittats i postförsändelser adresserade till namngivna personer vidtogs det i princip inte några åtgärder innan förundersökningarna lades ned. I många av dessa ärenden hade Tullverket innan förundersökningarna lades ned skickat ett sådant informationsblad som uppmärksammades vid granskningen av de äldsta öppna ärendena (se iakttagelserna under rubriken närmast ovan). Det förekom också att skrivelser skickades till adressaten i vilka det bl.a. fördes fram att förundersökningen skulle läggas ned men att personen kunde riskera åtal om agerandet upprepades.

Motiveringarna till nedläggningsbesluten var generellt sett väl förenliga med vad som kommit fram i utredningen. I några fall noterades dock missvisande

motiveringar, t.ex. att brott ej kunnat bevisas när orsaken egentligen var att den misstänkte var okänd.

I ett par ärenden hade den misstänkte erkänt gärningen och det var svårt att förstå varför förundersökningarna lades ned.

Avslutande möte

Vid det avslutande mötet uppgav företrädare för Tullverket att myndigheten hanterar tusentals ringa brott om införselreglerade varor i postförsändelser som inte anmälts. Sådana försändelser är visserligen adresserade till en namngiven person. Den omständigheten är dock inte tillräcklig för att styrka brott eftersom det går att beställa paket i någon annans namn. Tidigare har man i område syd hållit ett förhör med den adresserade mottagaren av försändelsen som normalt uppgett i förhöret att han eller hon inte beställt paketet och därefter har förundersökningen lagts ned. Numera hanteras många sådana förundersökningar på så sätt att det informationsblad som JO uppmärksammat i sin granskning skickas ut till den adresserade mottagaren. Om mottagaren inte hör av sig och säger att det är hans eller hennes paket förverkas föremålet och förundersökningen läggs ned. Det rör sig om ett ”proportionerligt” sätt att hantera den stora mängden av dessa ärenden. Myndigheten måste göra prioriteringar för att inte bygga upp stora balanser och för att kunna fokusera på de brott där det finns möjligheter att nå framgång med att lagföra någon. Det är också så att de åtgärder som är relevanta vid utredning av sådan misstänkt brottslighet, t.ex. husrannsakan, ofta inte bedöms förenliga med proportionalitetsprincipen på grund av brottens beskaffenhet.

Företrädare för Tullverket uppgav vidare följande. Inom myndigheten råder delade meningar om möjligheterna att tillämpa bestämmelserna om förundersökningsbegränsning. Historiskt har myndigheten ansett att dessa bestämmelser inte är tillämpliga. Tullbefogenhetsutredningen har dock i sitt betänkande Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid (SOU 2022:48) fört fram en annan uppfattning. Detta är en fråga som Tullverket behöver reda ut.

Frågor som uppmärksammades i samband med Opcat-inspektionen

Utgångspunkter

Inom ramen för Opcat-inspektionen besökte JO och några av hans medarbetare kontrollplatsen Lernacken på eftermiddagen den 25 oktober 2023 och samtalade med frihetsberövade personer och Tullverkets personal. Ett särskilt protokoll över den inspektionen finns i JO:s ärende dnr O 22-2023. Vid inspektionen uppmärksammades även frågor som behandlas här.

lakttagelser

Vid rundvandringen i Tullverkets lokaler och i samtal med personal som beskrev hur det går till när ett fordon tas ut för tullkontroll med stöd av inregränslagen kom det fram bl.a. följande.

Fordonet dirigeras först till en parkeringsplats utanför Tullverkets lokaler. Föraren och eventuella passagerare ombeds att gå ut ur fordonet. Av säkerhetsskäl genomför tullkontrollanterna regelmässigt en skyddsvisitation av resenärerna för att leta efter vapen eller andra farliga föremål. En i personalen uppgav att det inte finns någon tullkontrollant som skulle känna sig trygg med att fortsätta kontrollen av fordonet om inte de som färdats i det först visiterats.

Om fordonet ska kontrolleras närmare körs det in i Tullverkets lokaler. Föraren och eventuella passagerare placeras vanligtvis i varsitt förvaringsrum i en korridor en bit bort från garaget. Där får de vänta tills kontrollen av fordonet är klar, vilket kan ta upp till två timmar. Innan resenären placeras i rummet måste han eller hon lämna ifrån sig bl.a. innehåll i fickorna, inklusive mobiltelefon. Dörren till rummet är inte låst men larmad. Detta ska den som placeras i rummet informeras om. I samtal med personal kom det dock fram olika uppgifter om huruvida det lämnas information om att dörren är olåst. I rummen finns ingen signalanordning för att påkalla tullpersonalens uppmärksamhet. För att komma i kontakt med personalen kan den som befinner sig i rummet knacka på dörren. Personen kan också öppna dörren, vilket leder till att det ljuder ett larm. Om tullpersonalen befinner sig i garaget kan det vara svårt att höra att någon i de särskilda rummen påkallar uppmärksamhet. Normalt ska det dock finnas en tullkontrollant i korridoren med rummen.

Tullkontrollanterna informerar vanligtvis inte en resenär om att det finns en möjlighet att närvara vid kontrollen av fordonet. Det skulle kunna försvåra och försena undersökningen. Om en resenär inte vill stanna kvar i Tullverkets lokaler under tiden ett fordon undersöks kan det läggas till grund för ett beslut om att hålla kvar personen för kroppsvisitation eller förhör.

Flera i personalen beskrev att det kan vara svårt att avgöra när bestämmelserna i inregränslagen, smugglingslagen respektive rättegångsbalken är tillämpliga i samband med en tullkontroll och när man bör övergå från ett regelsystem till ett annat. I det sammanhanget förde personalen också fram att det kan vara svårt att bedöma när en förundersökning de facto har inletts.

JO uppmärksammade särskilt några gränsdragningsfrågor som förefaller vara vanliga i kontrollverksamheten. En vanlig situation är att det påträffas narkotika i ett tidigt skede av en undersökning av ett fordon enligt inregränslagen. Frågan är om den fortsatta undersökningen av fordonet ska göras enligt inregränslagen eller enligt bestämmelserna om husrannsakan i smugglingslagen och rättegångsbalken. En annan fråga är om en kroppsvisitation av den person som kört det aktuella fordonet ska göras enligt 27 § andra stycket smugglingslagen eller enligt bestämmelserna i rättegångsbalken.

Personal uppgav att en gripen person i teorin kan vara placerad i ett förvaringsrum i sex plus sex timmar men att det aldrig händer. Personalens uppfattning var att en gripen person som längst stannar kvar upp till fyra timmar i ett förvaringsrum.

Avslutande möte

Vid det avslutande mötet uppgav företrädare för Tullverket i huvudsak följande om hur de gränsdragningsfrågor som JO uppmärksammat normalt hanteras i kontrollverksamheten.

När det påträffas narkotika vid en undersökning av ett fordon enligt inregränslagen inleds en förundersökning genom att narkotikan tas i beslag. Beslaget sker formellt så fort det otillåtna föremålet hittats. Den fortsatta undersökningen av bilen görs dock med stöd av inregränslagen. Förundersökningen och tullkontrollen löper alltså i det läget parallellt. När kontrollen av fordonet är klar vidtas övriga åtgärder inom ramen för förundersökningen. Det finns inga särskilda styrdokument om detta men såvitt de vet så är det ett allmänt vedertaget arbetssätt som används nationellt.

En kroppsvisitation av en person som kört ett fordon där det påträffats narkotika görs normalt med stöd av 27 § andra stycket smugglingslagen. Det gäller dock inte om personen har gripits. Efter gripandet ska de fortsatta åtgärderna vidtas med stöd av rättegångsbalkens regler och åklagare kontaktas därför för beslut om kroppsvisitation.

Uttalanden av JO Per Lennerbrant efter inspektionen

Tullverket har i sin kontroll- och brottsutredande verksamhet långtgående befogenheter mot enskilda. JO har inte tidigare gjort någon större inspektion av Tullverket och det var angeläget att jag på plats fick möjlighet att granska hur verksamheten bedrivs och hur befogenheterna används.

Vid inspektionen granskades handlingar kopplade till tvångsmedelsanvändning och brottsutredning. Parallellt genomförde jag en Opcat-inspektion vid kontrollplats Lernacken och granskade då bl.a. behandlingen av frihetsberövade.

Tullverkets företrädare och tulltjänstemännen var välkomnande och gav en utförlig bild av verksamheten och de utmaningar som finns. Genom inspektionerna och möjligheten att följa tulltjänstemän i deras arbete har jag fått värdefull kunskap om Tullverkets kontroll- och brottsutredande verksamhet i Malmö.

Jag vill med anledning av de iakttagelser som redovisats ovan göra följande uttalanden.

Åtgärder vid en tullkontroll enligt inregränslagen

Vid Opcat-inspektionen kom det fram att föraren av ett fordon och eventuella passagerare skyddsvisiteras innan en tullkontroll genomförs med stöd av inregränslagen. Om fordonet ska kontrolleras närmare hålls föraren och passagerare kvar och placeras vanligtvis i varsitt förvaringsrum under tiden kontrollen pågår. En tullkontroll av ett fordon kan enligt uppgift ta upp till två timmar. Innan de placeras i förvaringsrum måste de lämna ifrån sig det som de bär på sig, bl.a. mobiltelefon och liknande.

Det finns anledning att närmare utreda de rättsliga förutsättningarna för Tullverket att använda dessa åtgärder i samband med en tullkontroll som görs med stöd av inregränslagen. Jag kommer därför att inleda en särskild granskning av frågor med koppling till detta.

Ärendehanteringssystemet

Vid inspektionen uppmärksammades att Tullverkets ärendehanteringssystem för brottsutredningar är utformat på ett sätt som kan göra det svårt att överblicka handläggningen och vilka handlingar som finns i ärendet. Vid granskningen av handlingar visade det sig bl.a. att det inte var möjligt att få en fullständig bild av ärendenas handläggning genom de utskriften av dagboksblad som tillhandahållits.

Vidare kom det fram att sökbarheten i ärendehanteringssystemet är begränsad. Detta medförde att Tullverket inte kunde ta fram alla uppgifter och handlingar som JO hade begärt. Jag hade därför inte möjlighet att granska Tullverkets verksamhet på det sätt som var planerat. Inom ramen för Opcat-inspektionen

kunde verket i princip inte lämna några uppgifter eller handlingar kopplade till personer som hållits i förvar i förvaringsrum.

En myndighet är enligt grundlag skyldig att lämna de upplysningar och handlingar som JO begär (se 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Det förhållandet att Tullverket inte kunde ta fram de efterfrågade uppgifterna är oacceptabelt och jag ser allvarligt på att inspektionerna begränsades till följd av detta.

En tydlig dokumentation som är lätt att följa fyller därtill ytterligare syften och är av stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. Det är avgörande för att en enskild ska kunna förstå vad som sker i ett ärende och därmed kunna ta till vara sin rätt. Vidare har det stor betydelse för den som vill utnyttja den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar.

Jag ser en risk för att begränsningarna i Tullverkets ärendehanteringssystem kan medföra svårigheter för verket att leva upp till offentlighetsprincipens krav.

Dokumentation av kroppsvisitationer där det gjorts beslag

Några av de granskade förundersökningarna hade inletts genom att ett föremål tagits i beslag vid en kroppsvisitation. I dessa fall ska det upprättas ett protokoll över visitationen. Det hade inte alltid gjorts. Vid det avslutande mötet uppgav företrädare för Tullverket att det mot den bakgrunden kan finnas anledning att informera berörda tjänstemän om när sådana protokoll ska upprättas. Det är angeläget att det görs.

Gripande

Ett gripande får göras endast i brådskande fall

I fråga om de brott som Tullverket har befogenhet att ingripa mot har en tulltjänsteman samma rätt som en polis att gripa en misstänkt (se 21 § smugglinglagen). Regler om gripande, anhållande och häktning finns i 24 kap. rättegångsbalken (RB). Om det finns skäl att anhålla någon, får en polis i brådskande fall gripa honom eller henne utan att det finns ett anhållningsbeslut (se 24 kap. 7 § första stycket RB).

Ett gripande är en provisorisk åtgärd i förhållande till anhållande och häktning och får tillgripas endast när ett anhållningsbeslut inte kan avvaktas. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som är avgörande för om en viss situation kan betecknas som ett brådskande fall. Det avgörande är dels behovet av att omgående säkra den misstänktes person, dels den faktiska möjligheten att inhämta åklagarbeslut. Om åklagarens beslut i anhållningsfrågan utan fara kan avvaktas får ett gripande inte ske. (Se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, femte uppl., s. 265 f.)

De flesta gripanden som granskades vid inspektionen hade verkställt i anslutning till en tullkontroll vid kontrollplatsen Lernacken. I den situationen befinner sig den misstänkte redan i Tullverkets lokaler, normalt i närvaro av

flera tulltjänstemän, och det borde vara fullt möjligt för tulltjänstemännen att ta kontakt med en åklagare för att få dennes ställningstagande i anhållningsfrågan. Tullverket behöver undersöka hur gripande beslutas i kontrollverksamheten och vilka åtgärder som kan vidtas för att se till att gripande bara beslutas i brådskande fall.

Vidare noterades under Opcat-inspektionen att det finns en uppfattning hos personalen om vissa tidsramar för hur länge en gripen person kan vara placerad i ett förvaringsrum. En misstänkt som är skyldig att stanna kvar för förhör, får hållas kvar i sex plus sex timmar (se 23 kap. 9 § RB). När det gäller den som är gripen anges inte någon frist för att hålla förhör utan endast att ett förhör ska hållas så snart som möjligt (se 24 kap. 8 § RB).

Fristerna i 23 kap. 9 § RB anses i sammanhanget visserligen kunna tjäna som vägledning, men de får inte ses som en tidsrymd som alltid står till de brottsutredande myndigheternas förfogande. Utgångspunkten är att förhöret alltid ska påbörjas så snart som möjligt. (Se JO 2016/17 s. 427, dnr 6383-2014, JO 2017/18 s. 256, dnr 5188-2015, och Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, femte uppl., s. 309).

Dokumentation av ett gripande

Sedan den 1 augusti 2021 finns bestämmelser i 21 a § smugglingslagen om att protokoll ska föras över gripanden som görs av en tulltjänsteman. Av protokollet ska det framgå bl.a. grunden för beslutet. Bestämmelserna har utformats med 27 § polislagen som förebild. I förarbetena till dokumentationsbestämmelsen i polislagen tydliggjordes att med grunden för beslutet avses de faktiska omständigheterna som legat till grund för beslutet. De bör redovisas tillräckligt utförligt för att beslutet ska kunna kontrolleras i efterhand. (Se SOU 1993:60 s. 258.)

I de protokoll som granskades vid inspektionen fanns det inte några anteckningar om vilka omständigheter som legat till grund för beslutet om gripande. Av protokollen framgick alltså varken händelseförloppet, vad misstanken närmare bestått i eller förutsättningarna i övrigt för ett gripande. Mot den bakgrunden saknades underlag för mig och mina medarbetare att bedöma om det funnits fog för besluten.

Det är ett grundläggande krav ur rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt att beslut och åtgärder dokumenteras i enlighet med de bestämmelser som gäller. I den blankett för protokoll över gripande som Tullverket tagit fram nationellt finns det inte någon särskild plats för att dokumentera grunden för beslutet. Det är problematiskt att Tullverket tagit fram en blankett som bidrar till att gripanden inte dokumenteras på ett fullständigt sätt. Tullverket måste se över utformningen av blanketten och vidta åtgärder för att säkerställa att gripanden dokumenteras i enlighet med kraven i 21 a § smugglingslagen.

Användning av fängsel

Sedan den 1 augusti 2021 finns bestämmelser i smuglingslagen också om en tulltjänstemans användning av fängsel och dokumentation av en sådan åtgärd (se 21 b och c §§). Protokollet över användningen av fängsel ska innehålla uppgift om bl.a. skälen för åtgärden.

I blanketten för protokoll över användningen av fängsel finns till skillnad mot blanketten som används vid gripanden en särskild plats där omständigheterna till grund för beslutet ska anges. Endast i några av de granskade protokollen fanns det dock något antecknat där. Inte heller vid granskningen av användningen av fängsel gick det alltså att bedöma om det funnits fog för åtgärden. Det är oacceptabelt.

Den bristfälliga dokumentationen gav mig och mina medarbetare intrycket att det mer eller mindre rutinmässigt fattas beslut om användning av fängsel vid transporter. Enligt företrädare för Tullverket är så inte fallet. Jag vill dock ändå framhålla att tulltjänstemännen måste göra en bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall för att kunna ta ställning till om det av säkerhetsskäl är nödvändigt att belägga den omhändertagna personen med fängsel.

De äldsta öppna förundersökningarna

En förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger (se 23 kap. 4 § andra stycket RB).

Jag kan till att börja med konstatera att det är positivt att majoriteten av de äldsta öppna ärendena inte var äldre än ett halvår. Det är också positivt att en genomgående iakttagelse var att relevanta utredningsåtgärder hade vidtagits relativt omgående i ärendena. Det är däremot problematiskt att många utredningar därefter förefaller ha stannat av trots att endast någon eller några utredningsåtgärder återstod.

Det är självfallet inte godtagbart att det går lång tid utan att åtgärder vidtas i en förundersökning. För att undvika brister av det slag som uppmärksamhets behöver Tullverket se till att det finns fungerande rutiner för att på ett effektivt sätt följa upp att utredningsåtgärder vidtas, att direktiv från undersökningsledaren utförs och att utredningar, som nästan är klara, skyndsamt avslutas.

Nedlagda förundersökningar

Om det inte längre finns skäl att fullfölja en förundersökning ska den läggas ned (se 23 kap. 4 § andra stycket RB). En förundersökning kan också läggas ned med stöd av bestämmelserna om s.k. förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § RB.

Motiveringarna till nedläggningsbesluten var överlag tydliga och framstod som förenliga med utredningsunderlaget. I några fall noterades dock missvisande

motiveringar och jag vill därför understryka vikten av att de skäl som anges till grund för ett beslut att lägga ned en förundersökning är rättvisande och tydliga.

Vid inspektionen kom det fram att förundersökningar om ringa brott om införselreglerade varor i postförsändelser som inte anmälts regelmässigt läggs ned utan att det vidtas några utredningsåtgärder. Förundersökningarna hanteras på så sätt att ett informationsblad skickas ut till den adresserade mottagaren. I informationsbladet informeras mottagaren om bl.a. att Tullverket tagit varan i beslag, att mottagaren ska skriva till Tullverket om han eller hon har några frågor eller vill lämna en redogörelse och att varan kan komma att förverkas om mottagaren inte hör av sig. Om mottagaren inte meddelar att det är hans eller hennes försändelse förverkas föremålet och förundersökningen läggs ned. Enligt företrädare för Tullverket är detta ett ”proportionerligt” sätt att hantera den stora mängden ärenden av detta slag.

Mot bakgrund av vad som kom fram om Tullverkets hantering av dessa ärenden finns det anledning att kort beröra följande undantagsregler från rättegångsbalkens generella skyldighet att inleda och genomföra förundersökning.

Förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (se 23 kap. 1 § första stycket RB). Enligt bestämmelsens andra stycke behöver förundersökning inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Det har ansetts onödigt att brottsbekämpande myndigheter ska behöva påbörja en förundersökning, för att sedan omedelbart lägga ned den, om det redan från början är uppenbart att brottet aldrig kommer att kunna utredas. Vid avgörandet om ett brott går att utreda eller inte ska dock hänsyn bara tas till sådana omständigheter som kan hänföras till det enskilda fallet. Att arbetsbelastningen på en myndighet är hög eller att det finns utredningsbalanser medför alltså inte att förundersökningsplikten bortfaller. (Se prop. 1994/95:23 s. 118.)

Utan att närmare gå in på frågan i vilken utsträckning Tullverket är behörigt att besluta om förundersökningsbegränsning kan också nämnas att en förundersökning får läggas ned om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse (se 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB). Bestämmelsen kan tillämpas när det för bedömningen i det enskilda fallet av brottslighet som normalt är relativt okomplicerad krävs omfattande och kvalificerad utredning. Det ska alltså vara fråga om insatser som lagstiftaren normalt inte kan anses ha förutsett för att utreda aktuell typ av brottslighet och regeln avser att förhindra en orimlig eller till och med stötande resursanvändning. (Se kommentaren till bestämmelsen i Fitger m.fl., Rättegångsbalken m.m., den 8 december 2023, JUNO.)

Det måste avgöras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet om det finns förutsättningar att lägga ned en inledd förundersökning. Jag har dock svårt att se att det i någon större utsträckning finns stöd för att lägga ned

förundersökningar om brott kopplade till postförsändelser på det sätt som Tullverket gör. Verket måste säkerställa att förundersökningarna hanteras enligt rättegångsbalkens krav.

2024-02-21

Per Lennerbrant

Sändlista

Tullverket, rättsavdelningen