

Initiativärende om Tullverkets åtgärder vid en tullkontroll

Beslutet i korthet: En man blev föremål för en tullkontroll på tågstationen Hyllie efter att han rest in i Sverige från Danmark. Han greps misstänkt för narkotikasmuggling, belades med handfängsel samt fick genomgå en kroppsvisitation och en kroppsbesiktning.

JO anser att det var fel att gripa mannen och att det saknades lagstöd för att belägga honom med handfängsel. Det har också funnits brister i dokumentationen. Tullverket kritiserar för detta.

Tullverket har befogenhet att genomföra en kroppsvisitation och en kroppsbesiktning med stöd av både lagen om straff för smuggling och rättegångsbalken. I beslutet gör JO uttalanden om vilket regelverk som bör tillämpas i fråga om den som är gripen och vad som gäller för dokumentation av åtgärderna.

Granskningens bakgrund och inriktning

I beslutet redovisas en granskning som har sin bakgrund i en anmälan som AA gjorde till JO den 28 augusti 2019 (se JO:s ärende med dnr 6109-2019). AA hade två dagar tidigare blivit föremål för en tullkontroll på tågstationen Hyllie efter att han rest in i Sverige från Danmark.

I anmälan förde AA fram bl.a. följande. Han blev utvald för kontrollen på grund av sin hudfärg. Tulltjänstemännen använde brutalt våld för att få av honom från tåget och belade honom med handfängsel med hjälp av poliser som fanns på stationen. Han blev förd till ett rum där hans kropp skulle undersökas. När han inte ville ta av sig kalsongerna tog en tulltjänsteman ett strupgrepp på honom och även ett hårt grepp om hans könsorgan. Därefter genomfördes mot hans vilja och med våld en undersökning av hans anus. Inget hittades vid undersökningen. Efter att han släppts skrattade tjänstemännen och uttalade sig rasistiskt.

JO vidtog inledande utredningsåtgärder. Mot bakgrund av att anmälan innehöll påståenden om brott som lämpligen borde utredas av åklagare överlämnade jag i januari 2020 anmälan till Åklagarmyndigheten. Det har också kommit fram att

AA själv gjorde en polisanmälan och att han anmälde händelsen till Diskrimineringsombudsmannen (DO).

I maj 2020 redovisade Åklagarmyndigheten att det bedrivits förundersökningar om våldtäkt, misshandel och tjänstefel och att förundersökningarna lagts ned. AA kommenterade genom ett ombud nedläggningsbeslutet och förde fram synpunkter på handläggningen hos Åklagarmyndigheten.

Jag beslutade den 17 september 2020 att i ett initiativärende utreda vissa frågor som aktualiserats med anledning av tullkontrollen. Även DO inledde en utredning. DO avslutade sin utredning genom ett beslut i december 2021.

De delar av AA:s anmälan till JO där det funnits misstanke om brott har varit föremål för förundersökning. Vidare har frågan om diskriminering prövats av DO, som är tillsynsmyndighet för att diskrimineringslagen följs. Det AA förde fram till JO om varför han togs ut för en tullkontroll, tulltjänstemännens bemötande och hur undersökningen av honom genomfördes har alltså utretts inom ramen för ordinarie förfaranden. JO:s tillsyn är extraordinär och jag anser att det inte finns skäl att granska dessa förhållanden på nytt.

Min granskning avser i stället andra frågor. Det har genom utredningen kommit fram att AA, utöver att han belades med handfängsel, blev gripen misstänkt för narkotikasmuggling och fick genomgå en kroppsvisitation och en kroppsbesiktning. De rättsliga förutsättningarna för dessa åtgärder blir föremål för uttalanden. Jag kommer också att ge min syn på vissa principiella frågor som rör gränsdragningen mellan lagen om straff för smuggling och rättegångsbalken när det gäller kroppsvisitation och kroppsbesiktning av någon som är gripen misstänkt för brott.

Granskningen avser inte polisernas inblandning i ingripandet eller Åklagarmyndighetens handläggning av förundersökningarna.

Utredning

Tullverket (generaltulldirektören BB) yttrade sig efter att ha begärt in uppgifter från berörda befattningshavare. Yttrandet kom in till JO den 2 mars 2021. Yttrandet finns tillgängligt hos JO.

Tullverket redovisade bl.a. följande om händelseförloppet.

När tulltjänstemännen gick igenom tågvagnen fick en av dem en känsla av att AA låtsades sova för att undvika kontroll. Han bestämde sig för att prata med AA. Han ställde frågor om var AA kom resande från och vart AA var på väg. Det uppstod en diskussion och andra tulltjänstemän anslöt. AA ville inte svara på tjänstemännens frågor och motsatte sig kontroll av sin väska. Detta stärkte tjänstemännens misstankar om att han hade med sig en anmälningspliktig vara. Det beslutades att han skulle följa med till Tullverkets lokaler på tågstationen för en utförligare tullkontroll.

AA vägrade följa med och tre tjänstemän fick med tvång dra ut honom på perrongen. AA gjorde våldsamt motstånd och en tullinspektör beslutade att gripa AA misstänkt för narkotikasmuggling samt att sätta handfängsel på honom. Två polismän som befann sig på perrongen uppmärksammade tumultet och hjälpte till med handfängslet. Fängslet satt på i cirka fem minuter.

Det fanns en misstanke om att AA hade narkotika i sina kläder, och det bestämdes att en ytlig kroppsbesiktning skulle genomföras. En tulltjänsteman förklarade hur undersökningen skulle gå till och bad AA att ta av sig sina kläder. Tjänstemannen sa att han inte skulle röra AA utan endast observera den nakna kroppen och kontrollera hans kläder. AA vägrade ta av sig kalsongerna och våld fick användas för att genomföra kroppsbesiktningen. Även AA:s väska söktes igenom. Någon narkotika hittades dock inte. Gripandet hävdades efter undersökningen.

I sin bedömning förde Tullverket fram bl.a. följande.

AA kom inresande till Sverige från Danmark. Hans beteende gjorde att tjänstemännen fick anledning att anta att han hade med sig egendom som kunde tas i beslag på grund av misstanke om brott enligt lagen om straff för smuggling. Det fanns därmed förutsättningar att utföra en kroppsvisitation och en ytlig kroppsbesiktning av honom med stöd av denna lag.

AA:s undvikande beteende och hans aggressiva fysiska och verbala motstånd låg till grund för beslutet att gripa honom. Det behövde snabbt göras en bedömning av om AA exempelvis försökte undanröja eller förstöra förbjudna preparat. Det behövde också avgöras om tvångsmedel i form av gripande och handfängsel behövde användas för att kunna fullgöra tullkontrollen. Eftersom AA var gripen och uppträdde aggressivt var det nödvändigt att belägga honom med handfängsel under den tid det tog att transportera honom från perrongen till Tullverkets lokaler. Det fanns stöd i häkteslagen för att använda handfängsel. Åtgärden dokumenterades dock inte på ett korrekt sätt.

Mot bakgrund av att AA bemötte tulltjänstemännen med aktivt motstånd vid tullkontrollen hade de rätt att använda våld för att ta med honom till Tullverkets lokaler för vidare kontroll. Det våld som användes var proportionerligt i förhållande till den uppkomna situationen och andra medel var otillräckliga.

När det gäller våldet som användes för att verkställa den ytliga kroppsbesiktningen har tjänstemännen redogjort för att de åtgärder som vidtogs var nödvändiga och proportionerliga för att slutföra åtgärden. AA gjorde passivt motstånd genom att inte klä av sig alla kläder. Inget övervåld användes, utan AA bemöttes med det våld som behövdes för att genomföra tullkontrollen och den ytliga kroppsbesiktningen.

Sammanfattningsvis var det Tullverkets uppfattning att ingripandet och åtgärderna som vidtogs mot AA skedde i enlighet med tulltjänstemännens befogenheter och gällande rätt.

Materialet i JO:s ärende med dnr 6109-2019 har varit tillgängligt för JO under granskningen.

Rättsliga utgångspunkter

Tullverkets befogenheter vid en tullkontroll

Vid införsel från ett annat EU-land regleras Tullverkets befogenheter vid bl.a. en tullkontroll i lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen).

Bestämmelserna i inregränslagen ger inte Tullverket befogenhet att genomsöka föremål som en person bär i eller innanför kläderna. Bestämmelser som ger Tullverket befogenhet att vid en tullkontroll göra kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i lagen om straff för smuggling (smugglingslagen).

Om det finns anledning att anta att en person som i omedelbart samband med inresa till landet uppehåller sig bl.a. i trakterna invid Sveriges landgräns eller i närheten av eller inom en flygplats eller något annat område som har direkt förbindelse med utlandet har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av bl.a. brott enligt smugglingslagen och vissa narkotikabrott får kroppsvisitation, yttlig kroppsbesiktning och urinprovstagning utföras på honom eller henne. En sådan åtgärd får beslutas av en tulltjänsteman. (Se 27 § andra stycket smugglingslagen.)

Bestämmelsen i 27 § andra stycket smugglingslagen utgör grunden för den tullkontroll som Tullverket utövar i förhållande till resenärer. För att bestämmelsen ska möjliggöra en effektiv införselkontroll är beviskravet lågt ställt. Bestämmelsen har tolkats så att en tulltjänstemans subjektiva bedömning att en resande i samband med en tullkontroll ser nervös ut utgör tillräcklig grund för åtgärden. (Se prop. 1999/2000:124 s. 94.) Det behöver alltså inte vara fråga om en konkret eller preciserad misstanke.

Protokoll ska föras och bevis utfärdas över kroppsvisitation och kroppsbesiktning endast om den undersökte begär det vid förrättningen eller om föremål tas i beslag (se 29 § andra stycket smugglingslagen).

Tullverkets brottsutredande verksamhet

I smugglingslagen finns bestämmelser om Tullverkets befogenheter att bl.a. utreda brott.

Tullverket får fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken (RB) om bl.a. brott enligt smugglingslagen och vissa narkotikabrott. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller i sådant fall Tullverket (se 19 § smugglingslagen).

En undersökningsledare får besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning enligt vad som föreskrivs i 28 kap. RB. Om det är fara i dröjsmål, dvs. i ett brådskande fall, får även en tulltjänsteman besluta om sådana tvångsmedel enligt rättegångsbalken. En tulltjänsteman har också samma befogenhet som en polis att enligt 28 kap. 13 a § RB hålla kvar den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas och ta med honom eller henne till den plats där åtgärden ska genomföras. (Se 27 § första stycket smugglingslagen.) Protokoll ska föras över en kroppsvisitation och en kroppsbesiktning (se 28 kap. 9 och 13 §§ RB). Begreppet ytlig kroppsbesiktning förekommer inte i 28 kap. RB.

Om det finns avvikande bestämmelser om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning i annan lag eller författning gäller de framför rättegångsbalkens bestämmelser (se 28 kap. 15 § RB).

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 § smugglingslagen). Regler om gripande, anhållande och häktning finns i 24 kap. RB. Om det finns skäl att anhålla någon, får en polis i brådskande fall gripa honom eller henne (se 24 kap. 7 första stycket RB). En grundläggande förutsättning för frihetsberövandet är att personen är åtminstone skäligen misstänkt för ett brott. Det ska också finnas ett eller flera s.k. särskilda häktningsskäl, exempelvis att det finns risk för att den misstänkte genom att undanröja bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning (se 24 kap. 1 § första stycket 1–3 RB).

Det ska föras protokoll över ett ingripande som innebär att en polis griper någon (se 27 § polislagen). Sedan den 1 augusti 2021 föreskrivs en motsvarande skyldighet för ett gripande som görs av en tulltjänsteman (se 21 a § smugglingslagen).

Användning av våld och fängsel

En tulltjänsteman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, bl.a. om tjänstemannen med laga stöd ska verkställa eller biträda vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning och möts av motstånd (10 § första stycket 4 och andra stycket samt 29 § första stycket polislagen).

Enligt häkteslagen får en gripen person i vissa angivna fall beläggas med handfängsel (se 1 kap. 2 § och 4 kap. 10 §). Åtgärden ska dokumenteras (se 14 § häktesförordningen och Tullverkets interna regler om fängselligare [STY 2013-254]).

Sedan den 1 augusti 2021 finns bestämmelser i smugglingslagen om tulltjänstemäns användning av fängsel och dokumentation av en sådan åtgärd (se 21 b och c §§).

Bedömning

Ingripandet mot AA

Tulltjänstemännens ingripande gjordes när AA i omedelbart samband med inresa till landet befann sig på en tågstation som hade direkt förbindelse med utlandet.

Det råder delade meningar om vad som hände, men även AA har uppgett att han – efter att ha svarat på frågor från tulltjänstemännen – blev arg och vägrade svara på fler frågor och att han motsatte sig kontrollen. Dessa omständigheter var tillräckliga för att uppfylla det låga beviskravet i 27 § andra stycket smuglingslagen för att genomföra en kroppsvisitation och en yttlig kroppsbesiktning. Det fanns alltså förutsättningar i och för sig för att vidta dessa åtgärder med stöd av bestämmelsen. Som jag nämnde inledningsvis har min granskning inte avsett hur undersökningen gjordes.

Det framgår vidare av utredningen att AA greps innan undersökningen av honom genomfördes.

Tullverket har motiverat gripandet med att AA, enligt tulltjänstemännen, gjorde motstånd på ett aggressivt sätt och att det snabbt behövde göras en bedömning av om han försökte undanröja eller förstöra förbjudna preparat. Det behövde enligt verket också avgöras om tvångsmedel i form av gripande och handfängsel behövdes för att fullgöra kontrollen.

Jag vill till att börja med betona att gripande är en provisorisk åtgärd i förhållande till anhållande och häktning och får ske endast om det finns skäl att anhålla den misstänkte (se 24 kap. 7 § första stycket RB). Åtgärden får användas uteslutande för de ändamål som anges i 24 kap. RB. Av den s.k. behovsprincipen följer att ett gripande bara får tillgripas om det finns ett påtagligt behov av åtgärden och resultatet inte kan uppnås med andra mindre ingripande medel.

Tulltjänstemännen hade rätt att ta med AA till den plats där undersökningen skulle genomföras och att använda visst våld för det om de möttes av motstånd (se 10 och 29 §§ polislagen). Den befogenheten hade gjort det möjligt att genomföra undersökningen och förhindra att AA försvårade utredningen. Jag kan därför inte se att det fanns något behov att gripa AA och jag anser att det var fel att det gjordes.

Eftersom det således saknades laglig grund för gripandet fanns det inte förutsättningar att belägga AA med handfängsel enligt häkteslagen, vilken Tullverket hänvisat till som lagstöd för åtgärden.

Jag vill också säga att det måste finnas åtminstone skälig misstanke mot någon för att han eller hon ska kunna gripas. För skälig misstanke krävs att det finns konkreta omständigheter som med viss styrka pekar på att den misstänkte har

begått den gärning som misstanken avser (se t.ex. JO 2009/10 s. 72 och mitt beslut den 17 februari 2021, dnr 5705-2019).

Jag är mycket tveksam till om det beteende från AA:s sida som Tullverket beskrivit gav upphov till skälig misstanke om narkotikasmuggling. Mot bakgrund av att jag konstaterat att det saknades grund för gripandet redan av annan anledning går jag dock inte närmare in på det.

Den särskilda tvångsmedelsregleringen i 27 § andra stycket smugglingslagen ska inte tillämpas i fråga om den som är gripen

Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen har Tullverket befogenhet att genomföra en kroppsvisitation och en kroppsbesiktning med stöd av både smugglingslagen och rättegångsbalken. I det här ärendet aktualiseras frågan om vilket regelverk som bör tillämpas i fråga om den som är gripen.

Tulltjänstemännen har inte hänvisat till någon bestämmelse till stöd för undersökningen, men det förhållandet att de angett att det utfördes en ytlig kroppsbesiktning talar för att bestämmelsen i 27 § andra stycket smugglingslagen tillämpades. Detta verkar också ha varit Tullverkets utgångspunkt. Även jag utgår från det i mina fortsatta överväganden.

Bestämmelsen i 27 § andra stycket smugglingslagen utgör som nämnts grunden för den tullkontroll som Tullverket utövar i förhållande till resenärer. Bestämmelsen ger lagstöd för tvångsmedelsanvändning redan vid en svag misstanke om brott. Det låga beviskravet är avsett att möjliggöra en effektiv införselkontroll för att förebygga och förhindra smuggling. I normalfallet kommer undersökningen att visa om misstanken stärkts och om det finns grund att tillgripa andra tvångsmedel, exempelvis beslag och anhållande.

Gripande är ett tvångsmedel enligt rättegångsbalken och är avsett att användas inom ramen för en förundersökning. Om en förundersökning inte har inletts, anses det att ett beslut om tvångsmedel, t.ex. ett gripande, innebär ett faktiskt inledande av en förundersökning. (Se Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, fjärde uppl., s. 6.) En förundersökning är omgärdad av rättssäkerhetsgarantier för den enskilde och när en förundersökning inleds tillsätts också en undersökningsledare som bl.a. ska se till att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara (se 1 a § förundersökningskungörelsen).

Om en person har gripits måste utgångspunkten vara att de fortsatta åtgärderna vidtas inom ramen för en förundersökning. Förutsättningarna för en tulltjänsteman att använda tvångsmedel i en sådan situation ska därför enligt min mening avgöras med tillämpning av rättegångsbalkens bestämmelser och inte med den särskilda tvångsmedelsregleringen i 27 § andra stycket smugglingslagen. Eftersom AA hade gripits borde alltså rättegångsbalkens bestämmelser ha tillämpats.

Dokumentation

Gripandet och användningen av fängsel

Gripandet av AA har inte dokumenterats, men som Tullverket har pekat på i sitt yttrande fanns det vid tidpunkten för ingripandet inte någon i lag reglerad skyldighet att göra det.

Användningen av fängsel, som enligt Tullverket gjordes med stöd av häkteslagen, skulle ha dokumenterats i enlighet med 14 § häktesförordningen och Tullverkets interna regler om fängselliggare.

Som nämnts tidigare finns det numera bestämmelser om dokumentation av gripande och av användning av fängsel i smugglingslagen (se 21 a och 21 c §§).

Kroppsvisitationen och kroppsbesiktningen

Tullverket har i sitt yttrande hänvisat till 29 § andra stycket smugglingslagen och fört fram att det inte upprättades något protokoll eftersom AA inte begärde detta och inget föremål togs i beslag. Jag har konstaterat att rättegångsbalkens bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning borde ha tillämpats vid undersökningen av AA. Frågan är om smugglingslagens dokumentationsbestämmelse är tillämplig även i ett sådant fall.

Dokumentation av tvångsmedelsanvändning har stor betydelse i rättssäkerhetskänseende, bl.a. för att möjliggöra en granskning i efterhand. En kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning enligt rättegångsbalken ska alltid dokumenteras. Jag kan inte se någon anledning till att det mer begränsade dokumentationskravet i 29 § andra stycket smugglingslagen ska vara tillämpligt i det fall en tulltjänsteman genomför en kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning med tillämpning av rättegångsbalkens regler. Jag kan inte heller se att det varit lagstiftarens mening.

Dokumentationsbestämmelsen i 29 § andra stycket smugglingslagen omfattar därför enligt min mening inte undersökningar som genomförs med stöd av rättegångsbalken. Vid sådana undersökningar gäller i stället dokumentationskraven i rättegångsbalken. Undersökningen av AA skulle därför ha dokumenterats oavsett om några fynd gjordes eller AA begärde det.

Kritik och avslutande kommentarer

Tullverket kritiseras för att AA greps och för att han belades med handfängsel med stöd av häkteslagen utan att det fanns grund för det. Tullverket kritiseras också för att användningen av fängsel inte dokumenterades på föreskrivet sätt.

Regleringen av Tullverkets verksamhet är komplicerad och svårtillgänglig. Gränsdragningen mellan rättegångsbalken och smugglingslagen i fråga om kroppsvisitation och kroppsbesiktning av en person som är gripen har inte tidigare blivit belyst på det här sättet. Detsamma gäller frågan om dokumentation. Mot den bakgrunden för jag inte fram någon kritik mot att Tullverket inte tillämpade rättegångsbalkens regelverk i dessa delar.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att se över de regler som styr Tullverkets befogenheter att genomföra kontroller och arbeta brottbekämpande. Syftet med översynen är att skapa en överskådlig, ändamålsenlig och enhetlig reglering av Tullverkets befogenheter (se dir. 2021:28). Mot bakgrund av de uttalanden som jag nu har gjort finner jag anledning att skicka en kopia av beslutet till den särskilda utredaren för kännedom.

Vad som i övrigt kommit fram ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.