

Uttalanden om förutsättningarna för Tullverket att göra en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område

Beslutet i korthet: JO:s granskning har omfattat de rättsliga förutsättningarna för en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område. En sådan kontroll kan göras inom ett förhållandevis stort geografiskt område där det även kan vistas individer som inte rest in från ett annat EU-land. Bedömningen måste därför göras med särskild omsorg. Ett exempel på en sådan situation är när kontrollen ska genomföras ombord på ett tåg som efter ankomsten till Sverige gjort ett eller flera uppehåll, där personer kan ha klivit ombord.

Enligt JO förutsätter en kontroll enligt inregränslagen att det finns en eller flera omständigheter som ger anledning att anta att personen har passerat gränsen från ett annat EU-land. För att regeringsformens skydd mot kroppsvisitation inte ska urholkas måste det finnas ett tidsmässigt samband mellan gränspassagen och kontrollen. När en kontroll i det gränsnära området övervägs måste en tulltjänsteman genom frågor, kontroll av resehandlingar eller på något annat sätt söka klarlägga den grundläggande frågan huruvida resenären relativt kort tid före kontrollen har passerat gränsen.

I det granskade fallet konstaterar JO att Tullverket inte presenterat något underlag som gav tulltjänstemännen anledning att anta att personen relativt kort tid före kontrollen passerat gränsen från ett annat EU-land. Det saknades därför rättsliga förutsättningar för de kontrollåtgärder som utfördes. JO kritiserar Tullverket för detta. JO uttalar vidare att dokumentationsskyldigheten för Tullverket bör utökas och skickar beslutet för kännedom till Regeringskansliet.

Anmälan

I en anmälan till JO den 19 februari 2022 förde AA fram klagomål mot Tullverket med anledning av ett ingripande mot honom ombord på ett tåg. Han uppgav huvudsakligen följande.

Tåget hade avgått från Köpenhamn, Danmark, och stannat i Hyllie, Sverige, innan det kom till stationen Triangeln där han klev ombord. Kort efter att han hade satt sig ned kom två tulltjänstemän fram till honom. De öppnade hans väska och började ställa frågor till honom. De frågade bl.a. var han kom ifrån och om han hade något i väskan. Han svarade på frågorna och uppgav att han varit i skolan. Tulltjänstemännen uppmanade honom att kliva av tåget

tillsammans med dem vid Malmö centralstation för en kontroll. De tog med honom till ett rum där han fick ta av sig kläderna och göra knäböj naken. De ingrep mot honom för att han är av utländsk härkomst.

Utredning

Tullverket (överdirektören BB) yttrade sig den 23 augusti 2022 efter att berörda befattningshavare hade fått lämna synpunkter.

Tullverket redogjorde för bakgrunden till händelsen och för upplysningar från tulltjänstemännen enligt följande.

Tulltjänstemännen klev på tåget vid station Hyllie. De minns inte om AA uppmärksammades före eller efter station Triangeln och inte heller om han visade en resehandling. När de samtalade med en annan resenär stod AA bredvid, men han gick snabbt iväg när samtalet kom in på cannabis. De fick därför anledning att anta att AA hade cannabis med sig. Kort därefter samtalade de med AA, som tillfrågades om var han varit, vart han var på väg och om han hade något att deklarerat. AA uppgav att han var på väg hem från skolan, vilket ifrågasattes av tjänstemännen med hänsyn till tiden på dygnet. AA:s svar uppfattades även i övrigt som undvikande och ifrågasättande. Han ville t.ex. inte svara på några följdfrågor kring var han varit efter skolan och uppgav att tjänstemännen inte hade med det att göra.

AA togs därför ut för kontroll och fördes till Tullverkets lokaler vid Malmö centralstation. AA:s väska och kläder kontrollerades, och en ytlig kroppsbesiktning av honom gjordes eftersom det fanns anledning att misstänka att han bar cannabis på kroppen. Han blev inte tillsagd att göra knäböj under den ytliga kroppsbesiktningen. Kontrollen dokumenterades inte eftersom det inte påträffades några restriktionsvaror på AA eller i hans bagage och han inte begärde det.

Tullverket redogjorde därefter för den rättsliga regleringen i lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) och lagen om straff för smuggling (smugglingslagen) samt redovisade följande bedömning.

AA har påträffats på ett tåg ankommande från Danmark. Hela järnvägssträckan från Öresundsbron till Malmö central ligger mindre än 15 km från kusten. AA har därmed påträffats i trakterna vid Sveriges kust, i det s.k. gränsnära området. Det geografiska villkoret för att en kontroll ska få genomföras är därmed enligt Tullverkets mening uppfyllt. Det kan även konstateras att det har varit fråga om en selektiv kontroll, grundat på tulltjänstemännens iakttagelser av AA.

För att det ska finnas ”anledning anta” att någon har med sig en restriktionsvara som inte har anmälts kan det vara tillräckligt att en tulltjänsteman på grund av en persons särskilda beteende får uppfattningen att personen har med sig något otillåtet. Det ska vara fråga om en konkret grund på så sätt att det i efterhand går att beskriva vilka omständigheter som låg till grund för kontrollen. Grunden kan dock vara svag och alla detaljer behöver inte vara kända. En tulltjänstemans subjektiva bedömning av en persons beteende kan således i allmänhet vara tillräcklig för att en kontroll ska få utföras. Ju längre bort från gränsen kontrollen

görs, desto mer krävs dock som regel för att nå upp till kravet på att det ska finnas anledning anta att personen har med sig en restriktionsvara.

I det aktuella fallet har det varit fråga om en kontroll ombord på ett tåg från utlandet efter första stoppet i Sverige. Det har således funnits en möjlighet att AA inte kommit resande från utlandet. I den situationen kan det vara svårare att komma fram till att det finns anledning anta att personen är anmälningsskyldig, dvs. att personen har fört in varor från annat EU-land. Utifrån de uppgifter som har lämnats av tjänstemännen kan det i efterhand inte uteslutas att det i det aktuella fallet har funnits anledning att anta att AA har medfört en restriktionsvara och att han inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet. Det har i sådant fall funnits tillräcklig grund för att ta ut AA för kontroll och för att undersöka hans väska enligt regleringen i inregränslagen.

Enligt Tullverkets mening kan det även ha funnits anledning att anta att AA hade med sig egendom som kunde tas i beslag på grund av misstanke om brott enligt smugglingslagen. Det kan därmed även ha funnits grund för att genomföra en kroppsvisitation och en yttlig kroppsbesiktning enligt regleringen i smugglingslagen. Eftersom inga restriktionsvaror påträffades och AA inte begärde det, upprättades inga dokument rörande kontrollen.

Avslutningsvis beklagade Tullverket att AA upplevde sig ha blivit utsatt för en felaktig eller orättvis behandling.

Rättsliga utgångspunkter

Grundlagsskydd för den kroppsliga integriteten

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och mot kroppsvisitation. Skyddet får begränsas genom lag. (Se 2 kap. 6 och 20 §§ regeringsformen.)

Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (se 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken).

Förutsättningar för en kontroll enligt inregränslagen

Tullverkets rätt att utföra kontroller vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat EU-land regleras i inregränslagen. Lagen är tillämplig endast på ett antal särskilt angivna s.k. restriktionsvaror, bl.a. narkotika (se 3 § 2).

Den som för in en vara från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla varan till Tullverket bl.a. om varan omfattas av ett förbud mot införsel (se 4 §). Enligt 7 § får en tulltjänsteman undersöka bagage, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande som medförs av en resande för att kontrollera att varor inte förs in i landet i strid med ett införsel förbud. En sådan kontroll förutsätter inte att det finns någon brottsmisstanke, men den får inte ske slumpmässigt (se 2 §).

För att möjliggöra en kontroll enligt 7 § är var och en skyldig att stanna på en tulltjänstemans anmaning (se 5 §). En sådan anmaning får ges i två fall. I det första fallet får den ges till den som i omedelbart samband med inresa till

Sverige från ett annat EU-land eller vid utresa från Sverige till ett sådant land befinner sig i omedelbar närhet av en gränspassage (se 5 § första stycket 1).

När det gäller inresande måste den som stoppas en relativt kort tid dessförinnan ha anlänt till landet. I princip ska kontrollåtgärden inledas i nära nog direkt anslutning till inresan, och det ska finnas ett direkt samband mellan inresan och den senare företagna kontrollåtgärden. (Se prop. 1995/96:166 s. 60.)

Det andra fallet gäller den som anträffas i trakterna invid Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom en flygplats eller ett annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land, om det finns anledning anta att han eller hon medför en vara som avses i 3 §, och att han eller hon inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 4 § (se 5 § första stycket 2).

Tullverkets befogenheter enligt 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, ytlig kroppsbesiktning och urinprovstagning utföras på honom eller henne. En sådan åtgärd får beslutas av en tulltjänsteman. (Se 27 § andra stycket smugglingslagen.)

Bestämmelsen förutsätter att ett ingripande mot den som reser till Sverige görs relativt kort tid efter det att denne har kommit till området (se Åberg, lag [2000:1225] om straff för smuggling 27 §, Lexino 2022-06-01 [Juno]).

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

Bedömning

Utgångspunkter

Det framgår av utredningen att AA blev föremål för ett tullingripande ombord på ett tåg när det befann sig i Sverige. Tåget hade avgått från Köpenhamn.

Jag kan konstatera att det helt saknas dokumentation från ingripandet. Även om det i detta fall inte funnits något dokumentationskrav i författning finns det ändå skäl att anmärka att avsaknaden av dokumentation har försvårat min granskning. Jag vill därför peka på värdet av att tvångsingripanden dokumenteras och återkommer till den frågan i mina avslutande synpunkter.

Tullverket har i sin redovisning av den rättsliga regleringen hänfört sig till inregränslagen och smugglingslagen. Jag gör min bedömning med tillämpning av de regelverken. Inregränslagen innehåller bestämmelser om Tullverkets

befogenheter vid både införsel och utförsel över Sveriges gräns från ett annat EU-land. Jag har riktat in mina generella uttalanden på vad som gäller vid införsel.

Tulltjänstemännen steg ombord vid stationen Hyllie och utförde sitt arbete under tågets färd in mot Malmö centralstation. AA har i anmälan uppgett att han steg på tåget vid Triangeln. Någon utredning som motsäger det har inte lagts fram. Jag utgår i fortsättningen från hans uppgift i det avseendet. Den bestämmelse i inregränslagen som aktualiseras är 5 § första stycket 2.

Förutsättningar för en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område

Särskild omsorg krävs vid bedömningen

Inregränslagen innehåller bestämmelser om Tullverkets befogenheter för kontroll av bl.a. införsel av varor från ett annat EU-land. Lagen syftar till att möjliggöra en kontroll av att restriktionsvaror inte förs in i landet utan att anmälningsskyldigheten fullgjorts. Var en kontroll kan göras beror på var Tullverket får uppmana någon att stanna.

Bestämmelsen i 5 § första stycket 2 inregränslagen möjliggör en kontroll inom ett förhållandevis stort geografiskt område utöver det område som är i omedelbar närhet av gränspassagen (det gränsnära området). Kontrollen kan därför komma att genomföras i en miljö där det finns personer, resenärer eller andra, som inte är inresande till Sverige och som inregränslagen därför inte är avsedd att tillämpas på. Bedömningen av de rättsliga förutsättningarna för en kontroll måste i dessa fall därför göras med särskild omsorg.

Ett exempel på en situation där bedömningen av förutsättningarna för en kontroll ställer särskilda krav på omsorg är när kontrollen ska genomföras ombord på ett tåg som efter ankomsten till Sverige gjort ett eller flera uppehåll, där personer kan ha klivit ombord.

Det måste finnas ett tidsmässigt samband mellan gränspassagen och kontrollen

En kontroll förutsätter att det finns anledning att anta att den berörda personen medför en restriktionsvara och inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet. I det ligger även att det ska finnas en eller flera omständigheter som ger anledning att anta att personen har passerat gränsen från ett annat EU-land.

Beviskravet ”anledning anta” är lågt ställt. För att regeringsformens skydd mot kroppsvisitation inte ska urholkas måste det enligt min mening även för dessa fall uppställas ett krav på ett tidsmässigt samband mellan inresan och kontrollen. Detta kan för övrigt anses följa redan av att det i lagtexten talas om att den berörda personen ”medför” (och alltså inte exempelvis ”bär på sig” eller ”har med sig”) en restriktionsvara.

När en kontroll i det gränsnära området övervägs måste tulltjänstemannen genom frågor, kontroll av resehandlingar eller på något annat sätt söka

klarlägga den grundläggande frågan huruvida den berörda personen relativt kort tid före kontrollen har passerat gränsen från ett annat EU-land (se också Tullverkets RättsPM Kontroll i gränsnära område, 2021-04-20, Tullverkets dnr RTA-1376, s. 44 f. och 50 f.). Om det som därvid kommer fram inte ger anledning att anta att personen i fråga är inresande från ett annat EU-land, saknas förutsättningar för en kontroll med stöd av inregränslagen.

Inregränslagen gav inte stöd för kontrollen

Av utredningen framgår att tulltjänstemännen steg på tåget vid Hyllie och att tåget därefter gjorde ett uppehåll vid Triangeln. Tulltjänstemännen måste därför under den fortsatta resan in mot Malmö ha varit medvetna om att det kunde finnas resenärer som inte varit ombord när tåget passerade gränsen till Sverige.

Som jag nämnt utgår jag från AA:s uppgift om att han steg på tåget vid Triangeln. Tulltjänstemännen har uppgett att de frågade AA bl.a. var han hade varit och vart han var på väg, men det framgår t.ex. inte att de uttryckligen frågade om han hade rest in från Danmark. Vidare minns tulltjänstemännen inte om AA uppvisade en resehandling.

Den utredning som Tullverket lagt fram ger inget klart svar på frågan vilka omständigheter som tulltjänstemännen lade till grund för bedömningen att AA hade passerat gränsen. Endast det förhållandet att tåget hade avgått från Köpenhamn var enligt min mening inte tillräckligt.

Min samlade bedömning är att det inte presenterats något underlag som gav tulltjänstemännen anledning att anta att AA rest med tåget från Köpenhamn, eller att han på annat sätt relativt kort tid före kontrollen passerat gränsen från ett EU-land. Det saknades således förutsättningar att kontrollera AA med stöd av inregränslagen. Utredningen ger dock inte stöd för att AA valdes ut för kontrollen av någon annan anledning än hans beteende när tulltjänstemännen samtalade med en annan resenär om cannabis.

Det fanns inte heller stöd för åtgärderna enligt smugglingslagen

Det fanns alltså inte anledning att anta att AA passerat gränsen. Av det skälet saknades förutsättningar även för de åtgärder som tulltjänstemännen vidtog med stöd av smugglingslagen, bl.a. den ytliga kroppsbesiktningen.

AA har gjort gällande att han under kroppsbesiktningen blev tillsagd att göra knäböj. Hans uppgifter har dock tillbakavisats av tulltjänstemännen. Jag får konstatera att ord står mot ord och att ytterligare utredning sannolikt inte kommer att leda till ökad klarhet. Jag vill dock rent allmänt framhålla att det vid en ytlig kroppsbesiktning inte är tillåtet att beordra den undersökta att inta några särskilda kroppsställningar för att underlätta undersökningen (se prop. 1981/82:2 s. 46 f.).

Avslutande synpunkter och kritik

Tulltjänstemännen har genomfört en kontroll av AA med stöd av inregränslagen och vidtagit åtgärder enligt smugglingslagen utan att det fanns rättsliga förutsättningar för det. Åtgärderna innebar att AA:s rörelsefrihet inskränktes under en inte obetydlig tid och att han, framför allt genom den ytliga kroppsbesiktningen, utsattes för en undersökning som innebar ett intrång i den personliga integriteten.

Det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att tvångsmedel hanteras korrekt. Det är vidare en självklarhet att en tulltjänsteman har de rättsliga förutsättningarna klara för sig innan ett beslut om tvångsmedel fattas. I det här fallet har tulltjänstemännens överväganden brustit i den grundläggande frågan om huruvida AA relativt kort tid före kontrollen hade passerat gränsen till Sverige, trots att de med hänsyn till omständigheterna hade anledning att göra den bedömningen med särskild omsorg. Jag ser allvarligt på det inträffade.

Tullverket kritiseras för att AA kontrollerades enligt inregränslagen och för att han kroppsvisiterades och blev föremål för en ytlig kroppsbesiktning enligt smugglingslagen, trots att det inte fanns rättsliga förutsättningar för åtgärderna.

Tullverkets dokumentationsskyldighet bör utökas

Avsaknaden av dokumentation har, som jag nämnt, försvårat granskningen. Frågan om att införa ett dokumentationskrav för Tullverkets befogenheter att upptäcka brott har behandlats i ett betänkande som nyligen lämnats till regeringen (se SOU 2022:48).

I mitt remissvar påtalade jag vikten av att ingripanden dokumenteras för att JO effektivt ska kunna utöva sin tillsyn över Tullverket (se JO:s dnr R 78-2022). Vidare förde jag fram att ett dokumentationskrav innebär ett incitament för beslutsfattaren att tänka igenom om förutsättningarna för en viss åtgärd är uppfyllda.

Min granskning i det här ärendet illustrerar värdet av den dokumentationsskyldighet som jag efterlyste i remissvaret. Till det sagda vill jag, för ingripanden som inte görs i omedelbar närhet av en gränspassage, peka på de rättssäkerhets- och kontrollskäl som talar för en dokumentation av vad som föranlett kontrollen och att den genomförts inom det geografiska område som lagstiftningen medger.

Det finns därför skäl att skicka en kopia av beslutet till Regeringskansliet för kännedom.

Ärendet avslutas.