

Uttalanden om en tullkontroll som filmades som en del i Tullverkets medverkan i en tv-produktion

Beslutet i korthet: Tullverket genomförde en tullkontroll av en man i samband med att han reste in till Sverige från Danmark. Mannens personbil och övriga tillhörigheter genomsöktes. Även en ytlig kroppsbesiktning genomfördes. JO anser att dessa åtgärder hade stöd i lag.

Vid tidpunkten för kontrollen filmade ettamerateam Tullverkets verksamhet på uppdrag av ett produktionsbolag. Materialet skulle användas i tv-serien Gränsbevakarna Sverige. Mannen uppgav i anmälan till JO att han upplevdeamerateamets närvaro vid tullkontrollen som obehaglig och att han kände en oro över att bli igenkänd.

JO uttrycker en stor förståelse för hur mannen upplevde situationen, men bedömer att det inte kommit fram tillräckliga skäl att uttala någon kritik mot hur Tullverket hanteradeamerateamets närvaro vid tullkontrollen.

JO framhåller dock att det i Tullverkets operativa verksamhet framstår som mycket svårt att förutse vilka uppgifter om enskilda som kan komma fram. Risken för att sekretessbelagda – eller i vart fall integritetskänsliga – uppgifter röjs framstår som påtaglig.

Även om det finns ett värde i att tulltjänstemäns arbete skildras för allmänheten uttrycker JO – inte minst med hänsyn till en enskilds berättigade krav på respekt för sin integritet och sitt privatliv – sin tveksamhet till att Tullverket tillåter ett produktionsbolag att följa och filma verkets kontroller av och ingripanden mot enskilda.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 7 augusti 2022 förde AA fram klagomål mot en kontroll av honom den 4 augusti 2022 i samband med att han reste in till Sverige från Danmark. Han uppgav bl.a. att tjänstemännen utan anledning sökte igenom hans bil och en arbetsväska, i vilken han förvarade sin mobiltelefon, sin dator samt hemliga arbetsdokument. Han uppgav också att han fick klä av sig alla sina kläder vid kontrollen. Därutöver förde han fram att kontrollen – med undantag för då han tog av sig kläderna – filmades av ettamerateam trots att han uttryckte att han inte ville det. Han hade sina arbetskläder på sig vid tillfället.

Tjänstemännen sa att de skulle "blurra" hans ansikte men det hade ändå varit möjligt för andra att känna igen honom.

Utredning

Tullverkets yttrande

Tullverket (generaltulldirektören) yttrade sig till JO den 14 december 2022 efter att berörda befattningshavare hade getts tillfälle att lämna upplysningar.

I yttrandet uppgav Tullverket i huvudsak följande.

Den 4 augusti 2022 blev AA, som reste i ett fordon från Danmark till Sverige, stannad av en tulltjänsteman vid Lernacken i Malmö. Eftersom AA uppträdde nervöst beslutade tulltjänstemannen att ta ut AA och fordonet för kontroll och AA ombads att köra fordonet till kontrollplattan.

Vid kontrollen av fordonet på kontrollplattan hittade tulltjänstemännen en narkotikaklassad tablett i locket på en snusdosa. Det, tillsammans med AA:s nervösa uppträdande, gjorde att tulltjänstemännen bedömde att det fanns en hög misstanke om att AA medförde en restriktionsvara. De beslutade att fordonet och AA skulle tas in på en fördjupad kontroll i Tullverkets kontrollhall.

Av säkerhetsskäl gick två tulltjänstemän in med AA och en tredje tulltjänsteman körde in fordonet i Tullverkets garage. I garaget sökte en hund igenom fordonet varpå hunden markerade.

Fordonet och AA:s medhavda bagage visiterades. Vid visitationen öppnades ingen it-utrustning. I ett enskilt rum genomfördes en ytlig kroppsbesiktning av AA. Där ställdes även frågor om den narkotikaklassade tabletten. AA visade upp ett digitalt recept på tabletten i sin mobiltelefon. Med anledning av det och att fordonet samt bagaget hade visiterats sjönk misstankegraden och kontrollen avslutades.

Mellan den 11 april och den 14 augusti 2022 spelade ett produktionsbolag in tv-serien Gränsbevakarna Sverige, där man får följa tullpersonalens arbete på bl.a. Öresundsbron/Lernacken. Programmen görs i dokumentärform där ett kamerateam följer ett antal personer i syfte att skildra deras arbetsvardag.

Den 4 augusti 2022 befann sig kamerateamet vid Lernacken. Kamerateamet filmade den initiala kontrollen av AA och hans bil vid kontrollplattan utomhus. Eftersom AA reagerade starkt negativt på filmningen slutade kamerateamet att filma i riktning mot AA. De fortsatte dock att filma tulltjänstemännens arbete när de sökte igenom fordonet vid kontrollplattan och inne i kontrollhallen. Kontrollen av arbetsväskan filmades inte och kamerateamet tog inte del av innehållet i väskan. Vidare filmades inte den ytliga kroppsbesiktningen som utfördes i visitationsrummet. Kamerateamet var inte heller närvarande vid samtalet om den narkotikaklassade tabletten.

Produktionsbolaget informerade Tullverket direkt efter händelsen om att inget av det filmade materialet i samband med händelsen skulle användas och att materialet hade raderats.

Tullverket redogjorde därefter för den rättsliga regleringen och redovisade följande bedömning.

AA stannades vid Öresundsbron/Lernacken i Malmö när han var på väg hem från sitt arbete i Danmark. Med anledning av iakttagelser av AA fattade tulltjänstemännen misstankar om att han medförde en restriktionsvara över landsgränsen. Eftersom han kom från Danmark och befann sig i omedelbar närhet av en gränspassage utfördes aktuell kontroll med stöd av regleringen i inregränslagen [*lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, JO:s anm.*]. Enligt 7 § inregränslagen får en tulltjänsteman i samband med en kontroll undersöka bl.a. transportmedel och bagage. Det var fråga om en selektiv kontroll som grundade sig på tulltjänstemännens iakttagelser av AA. Den ytliga kroppsbesiktningen skedde med stöd av 27 § andra stycket smuglingslagen [*lagen om straff för smuggling, JO:s anm.*] då det fanns anledning att anta att AA hade med sig egendom som kunde tas i beslag. Tullverket har därmed haft rättslig grund för kontrollen och de åtgärder som vidtogs i samband med kontrollen.

Vid en tullkontroll kan [...] olika sekretessbestämmelser i OSL [*offentlighets- och sekretesslagen, JO:s anm.*] vara tillämpliga. För den enskilde tulltjänstemannen råder tystnadsplikt för dessa uppgifter.

Vid den aktuella kontrollen var ett filmteam närvarande under delar av händelseförloppet. Tullverket är medvetet om att det är en utmaning att värna de kontrollerade personernas integritet och sekretessbelagda uppgifter när man filmar kontrollarbetet. Myndigheten tar detta på mycket stort allvar och har därför inför filmningen noggrant planerat och övervägt deltagandet så att medverkande tulltjänstemän kan vidta åtgärder för att sekretessbelagd information inte ska röjas.

Produktionsbolagets utfästelser om att värna de kontrollerade personernas integritet har också inför beslutet att tillåta filmningen varit av avgörande betydelse för myndigheten. Tullverket är medvetet om att myndigheten till följd av tryck- och yttrandefriheten och förbud mot censur inte har rätt att förbehålla sig en rätt att förhandsgranska material eller hindra publicering och att det därmed är [p]roduktionsbolaget som i slutändan beslutar vad som ska vara med i programmen.

I detta fall har [p]roduktionsbolaget informerat Tullverket om att inget av det filmade materialet i samband med händelsen kommer att användas och att materialet är raderat. AA:s personliga integritet får därför anses ha beaktats i tillräcklig omfattning.

Vad gäller AA:s påstående om att hans arbetsväska innehöll handlingar som skulle kunna omfattas av sekretess kan konstateras att detta inte är något som de inblandade tulltjänstemännen särskilt lagt märke till. Tulltjänstemännen har vid kontrollen eftersökt narkotika och andra restriktionsvaror och har inte närmare noterat eller tagit del av något skriftligt material i arbetsväskan. Filmteamet, som följde den tulltjänsteman som kontrollerade fordonet, har inte varit i närheten av den tjänsteman som kontrollerade arbetsväskan och har därmed varken filmat eller kunnat ta del av materialet som fanns i väskan.

Inte heller dator eller mobiltelefon har varit av intresse vid kontrollen. Innehållet i någon IT-utrustning har därför inte undersökts. Någon laglig grund för att ta del av innehållet i IT-utrustning har inte heller funnits (se JO ärende med dnr 6093-2017).

Den ytliga kroppsbesiktningen har utförts i ett avskilt rum där kamerateamet inte var närvarande. Där har även frågor om den narkotikaklassade tablett ställts.

Sammantaget är Tullverkets bedömning att någon sekretessbelagd information inte har röjts till kamerateamet i det aktuella fallet.

Tullverket beklagar att AA upplever sig ha blivit utsatt för en felaktig eller orättvis behandling och att han har upplevt obehag inför närvaron av ett filmteam. I myndighetens kontrollverksamhet är det dock ofrånkomligt att det ibland utförs kontroller avseende personer som senare visar sig inte ha medfört några restriktionsvaror.

Med yttrandet bifogades Tullverkets stöddokument Handledning för extern medias filmning av Tullverkets operativa verksamhet (VER 2019-3465). Av dokumentet framgår bl.a. följande.

Personal från externa medier och deras inspelningsutrustning ska normalt inte tillåtas följa med i Tullverkets verksamhet. Undantag kan göras vid en klart avgränsad verksamhet där man med en hög grad av säkerhet kan förutse vilken typ av uppgifter som kommer att förekomma.

Tullverkets medverkan i en filmproduktion där externa medier följer den operativa verksamheten ska tydligt planeras så att sekretess- och integritetsfrågor hanteras korrekt. Innan Tullverket beslutar om att medverka i en filmproduktion ska verket värdera nyttan av ett sådant deltagande. Även en etisk värdering ska göras av filmproduktionen utifrån om nödvändiga etablerade pressetiska regler kommer att följas och i vilket sammanhang som filmningen är tänkt att ingå. Tullverket ska även göra de nödvändiga juridiska överväganden som krävs. Sådana överväganden ska omfatta en analys av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen samt hur den enskildes integritet på bästa sätt ska värnas. Externa mediars närvaro får aldrig störa eller hindra tulltjänstemännens arbete. Om externa medier getts tillstånd att närvara och filma i Tullverkets egna lokaler gäller också att medierna på tulltjänstemans uppmaning omedelbart ska avbryta inspelningen och lämna lokalerna.

Anmälares kommentarer

AA kommenterade Tullverkets yttrande och förde fram bl.a. följande. Om han såg nervös ut berodde det på den situation som han hamnade i, med flera tulltjänstemän och ett kamerateam omkring sig. Det var han själv som berättade för en av tulltjänstemännen att han hade en tablett av sin receptförskrivna medicin i en snusdosa i handskfacket. Detta var alltså inte något som han försökte dölja. Även om det inte finns något hinder mot att filma på allmän plats var det här fråga om en gränsstation, där det inte är möjligt att lämna platsen om man inte vill medverka. Kamerateamet försökte komma in även i rummet där kroppsbesiktningen skedde och han fick be tulltjänstemännen att säga till att han inte ville bli filmad. Det var obehagligt att kamerateamet befann sig precis utanför rummet.

Övrig utredning

JO har i samband med granskningen även tagit del av slumpvis utvalda avsnitt ur säsong 1 och 2 av Gränsbevakarna Sverige.

Rättslig reglering

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 transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras för att kontrollera att varor inte förs in i landet i strid mot ett införsel förbud. Även bagage, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor eller liknande som medförs av en resande får undersökas i samma syfte.

För att möjliggöra en kontroll enligt 7 § är var och en skyldig att stanna på en tulltjänstemans anmaning (se 5 §). En sådan anmaning får bl.a. ges den som i omedelbart samband med inresa till Sverige från ett annat EU-land befinner sig i omedelbar närhet av en gränspassage.

Tullverkets kontroller enligt inregränslagen får inte utformas på ett sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt (se 2 §). Kontrollerna ska i stället vara selektiva och urvalet kan ske på grundval av bl.a. gjorda iakttagelser, underrättelser eller riskprofiler. Enligt den proportionalitetsprincip som gäller vid en tullkontroll får kontrollen aldrig gå utöver syftet med kontrollen och minsta möjliga tvångsingripande ska göras. Ingripandet ska till art och varaktighet stå i rimlig proportion till det som ska uppnås med kontrollen. (Se prop. 1995/96:166 s. 57 f.)

Tullverkets befogenheter enligt smugglingslagen

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 en sådan kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i stället i 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.

En myndighets medverkan i en tv-produktion

I tidigare JO-beslut har uttalats att det kan vara av värde för en myndighet att kunskap sprids om det sätt på vilket den arbetar, t.ex. genom medverkan i en tv-serie. En sådan medverkan får emellertid aldrig ta sig sådana former att allmänhetens tilltro till myndighetens verksamhet skadas. Medverkan ska givetvis inte heller medföra att sekretesskyddade uppgifter röjs till skada för den enskilde. (Se t.ex. JO 2009/10 s. 194, dnr 4150-2007.)

När det handlar om ingripanden av olika slag måste stor hänsyn tas till enskilda och deras berättigade krav på integritet. Detta gäller i synnerhet när tvångsmedel tillämpas gentemot den enskilde. (Se t.ex. JK:s beslut den 21 mars 2001, dnr 1719-99-22.)

Vid en förundersökning ska den s.k. hänsynsprincipen beaktas. Den innebär att undersökningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för bl.a. misstanke och olägenhet (se 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken).

För Tullverkets verksamhet finns sekretessregler i bl.a. 27 och 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Generellt kan sägas att utrymmet för att lämna ut uppgifter från Tullverket om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden är begränsat.

Bedömning

Tullkontrollen och åtgärderna i samband med den

Inledningsvis kan jag konstatera att AA kontrollerades i direkt anslutning till en inresa från Danmark. Enligt min bedömning fanns förutsättningar enligt inregränslagen att kontrollera hans personbil och övriga tillhörigheter. Det gäller även med beaktande av de uppgifter som AA har lämnat om att det var han som berättade om den receptförskrivna medicin som han förvarade i bilen. Jag har alltså inga synpunkter på att kontrollen genomfördes. Utredningen ger inte stöd för att innehållet i AA:s dator eller mobiltelefon undersöktes vid kontrollen.

Av utredningen framgår vidare att tulltjänstemännen genomförde en yttlig kroppsbesiktning av AA. Jag bedömer att det fanns stöd i smugglingslagen för den åtgärden, som dessutom genomfördes i ett avskilt rum.

Tullverkets medverkan i tv-produktionen

Vid tidpunkten för kontrollen av AA filmade ett kamerateam Tullverkets verksamhet på uppdrag av ett produktionsbolag. Jag vill klargöra att min granskning endast har avsett Tullverkets agerande, alltså inte produktionsbolagets, eftersom det inte står under JO:s tillsyn.

Av utredningen framgår inte om någon sekretessbelagd information om AA röjdes för kamerateamet. AA har dock uppgett att det var han som fick be tulltjänstemännen att hindra kamerateamet från att komma in i det rum där kroppsbesiktningen genomfördes. De närmare omständigheterna kring detta har inte kommit fram och jag bedömer inte att ytterligare utredning kommer att leda till ökad klarhet. Jag har därför inte underlag för att göra några uttalanden om det.

AA har i sin anmälan till JO även fört fram att han upplevde kamerateamets närvaro som obehaglig och det framgår att han kände en oro över att bli igenkänd. Jag har stor förståelse för det. Det som har kommit fram ger mig dock inte tillräckliga skäl att uttala någon kritik mot hur Tullverket hanterade kamerateamets närvaro vid tullkontrollen. Jag vill dock framhålla följande.

I Tullverkets operativa verksamhet framstår det som mycket svårt att förutse vilka uppgifter om enskilda som kan komma fram. Risken för att sekretessbelagda – eller i vart fall integritetskänsliga – uppgifter röjs framstår som påtaglig, särskilt när det blir fråga om en fördjupad tullkontroll eller när tvångsåtgärder enligt smugglingslagen övervägs. Dessutom befinner sig den som blir föremål för en tullkontroll många gånger i en utsatt situation och har inte möjlighet att gå undan från den plats där ingripandet sker för att undvika uppmärksamhet. I de fall konkreta brottsmisstankar uppkommer och omständigheterna är sådana att det kan bli aktuellt med en förundersökning framstår det också som svårförenligt med hänsynsprincipen att ett kamerateam tillåts att filma ingripandet.

Även om det finns ett värde i att tulltjänstemäns arbete skildras för allmänheten vill jag ändå, inte minst med hänsyn till en enskilds berättigade krav på respekt för sin integritet och sitt privatliv, uttrycka min tveksamhet till att Tullverket tillåter ett produktionsbolag att följa och filma verkets kontroller av och ingripanden mot enskilda.

Ärendet avslutas.