

Chefsjustitieombudsmannen  
Mats Melin

## Anmälan mot Tullverket om kontroll av EU-medborgare vid inresa från ett annat Schengenland

---

### Anmälan

AA klagade på Tullverket. Han anförde bl.a. följande. Han och åtminstone tre andra resenärer från samma flygplan blev utsatta för en systematisk och slumpmässig kontroll. Detta är inte tillåtet avseende EU-medborgare som reser inom Schengenområdet. När han frågade om skälet för visitationen fick han endast till svar att "vi har befogenhet för detta". Tulltjänstemannen legitimerade sig inte och presenterade sig inte med namn. Hans handbagage undersöktes. Därefter fördes han till ett undersökningsrum för genomsökning av kläderna och eftersökande av föremål på kroppen. Vidare kontrollerades hans pass. Han fick själv packa ihop sina tillhörigheter efter visitationen.

### Utredning

Anmälan remitterades till Tullverket för yttrande. I remissvaret anförde Tullverket, huvudkontoret, genom generaltulldirektören BB, följande.

#### Ärendet

Tullverket har anmodats att yttra sig över vad AA (klagande) framför i anmälan till JO angående en tullkontroll på Skavsta flygplats den 12 november 2007.

Anmälan omfattar ett flertal påpekanden och klagomål:

- att klagande utsatts för systematisk, slumpmässig visitering
- att ingen förklaring gavs av tulltjänstemannen till varför just klagande togs ut för kontroll
- att klagande blivit kränkt då pass kontrollerats trots att resan skedde inom s.k. Schengenområde
- att tulltjänstemannen inte legitimerat sig eller presenterat sig med namn
- att klagande själv fått ombesörja återinpackningen av visiterade tillhörigheter

#### Gällande bestämmelser

De bestämmelser som reglerar en tulltjänstemans befogenheter att utföra tullkontroll vid s.k. inre gräns återfinns bl.a. i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). Enligt inregränslagen ska Tullverket kontrollera att vissa särskilt angivna varor, såsom bl.a. narkotika och vapen, inte förs in eller ut ur landet i strid mot ett förbud eller villkor.

Kontrollerna vid inre gräns får, enligt 2 § inregränslagen, inte ske vare sig stickprovs- eller slumpmässigt.

Av 5-6 §§ inregränslagen framgår att tulltjänsteman bl.a. har rätt att stoppa transportmedel och personer, ställa frågor till den som kommer från eller avreser till ett land som är medlem i Europeiska unionen om medförda varor och begära andra uppgifter som behövs för kontrollen. Den som är skyldig att stanna ska på begäran lämna uppgifter och visa upp de handlingar, t.ex. biljett eller andra resedokument, som behövs för kontrollen.

En tulltjänsteman får med stöd av 7 § inregränslagen undersöka bl.a. en resenärs bagage, portfölj eller handväska.

Av 13 § inregränslagen framgår bl.a. att den vars uppgifter ska kontrolleras eller för vars räkning varan införs eller utförs ska svara för den transport av varan som behövs samt för uppackning och återinpackning.

Tullverkets rätt att utföra kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning regleras i 27 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). Med kroppsvisitation avses en undersökning av någons kläder, såväl utanpå som i fickor och liknande, medan kroppsbesiktning innebär en undersökning av kroppen.

Enligt 13 § Tullverkets föreskrifter och allmänna råd (TFS 1999:36) om personalbestämmelser är en tulltjänsteman skyldig att i sitt arbete uppträda hövligt och hänsynsfullt, iaktta den serviceskyldighet som är föreskriven i 4 och 5 §§ förvaltningslagen samt utanför arbetstid uppträda så att Tullverkets eller dess anställdas anseende inte skadas.

Av 18 § i samma personalbestämmelser följer att den som är anställd i tullbefattning i arbetet ska kunna styrka sin behörighet genom att visa upp tjänstekort samt på begäran uppge sitt namn och upplysa om vem som är närmast överordnad.

### **Utredning**

De tulltjänstemän som tjänstgjorde vid tillfället för kontrollen har ombetts yttra sig över händelsen. Ingen av tulltjänstemännen kan emellertid påminna sig vare sig klagande eller den tullkontroll som beskrivs i anmälan. Det fanns vid kontrolltillfället två gruppchefer i tjänst. En av dessa beklagar det faktum att klagande inte bad om att få tala med en överordnad. Om detta skett hade klagande sannolikt direkt kunnat få ett svar på sina frågor.

### **Tullverkets bedömning**

Systematisk och slumpmässig visitering?

Tullverket kontrollerar att vissa särskilt angivna varor inte förs in eller ut i strid med ett förbud eller villkor. Kontrollen avser med andra ord de varor som t.ex. en resenär för med sig vid inresa till Sverige. Det s.k. Schengensamarbetet reglerar kontrollen av personers rätt till in- och utresa i Schengenområdet. Ansvar för denna gränskontroll åvilar polisen.

De varukontroller som Tullverket utför vid inre gräns får däremot inte ske vare sig stickprovs- eller slumpmässigt. Grunden för kontroller vid inre gräns är ett s.k. selektivt urval. Ett sådant urval sker på grundval av en tulltjänstemans erfarenheter och intuition, gjorda iakttagelser, underrättelser, tips, riskprofiler och dylikt. Någon misstanke om brott behöver inte föreligga och det selektiva urvalet kan således grundas på relativt triviala omständigheter, t.ex. att en resenär förefaller vara omotiverat nervös eller är ovillig att besvara de frågor som ställs av en tulltjänsteman.

Något exakt svar på vad som låg till grund för den kontroll som klagande beskriver kan inte ges eftersom tulltjänstemännen inte minns händelsen. Av redogörelsen ovan framgår emellertid att en rad faktorer kan vara avgörande för ett kontrolluttag. Att, såsom klagande påstår, endast tre personer togs ut för kontroll kan t.ex. ha haft sin grund i att det vid tillfället förekom viss underrättelseinformation eller tips.

Kontrolluttaget kan också ha varit motiverat av att resenärerna och klagande uppvisade ett stressat eller nervöst beteende vid passeringen av tullfiltret.

Ingen förklaring gavs om varför just klagande togs ut för kontroll

Att en tulltjänsteman som stoppar en resenär vid inre gräns måste ha gjort ett selektivt urval framgår av gällande bestämmelser. Det finns dock inte någon föreskriven skyldighet för en tulltjänsteman att informera den kontrollerade om skälet till varför just denne stoppas. Att en sådan förklaring inte ges kan också vara motiverat av att ett kontrolluttag grundar sig på underrättelseinformation som inte kan lämnas ut med hänsyn till gällande sekretessbestämmelser. Omständigheterna i övrigt kan också förhindra att en förklaring inte ges, t.ex. den rådande arbetsbördan vid kontrolltillfället eller andra händelser i anslutning till kontrollen.

Av 13 § Tullverkets personalbestämmelser följer emellertid att en tulltjänsteman är skyldig att i sitt arbete uppträda hövligt och hänsynsfullt och iakttä den serviceskyldighet som är föreskriven i 4 och 5 §§ förvaltningslagen. Denna serviceskyldighet omfattar även tulltjänstemän som arbetar inom den brottsbekämpande verksamheten och innebär bl.a. att den tulltjänsteman som stoppar en resenär ska, i den mån det låter sig göras, iakttä den serviceskyldighet som personalbestämmelserna föreskriver.

Om inte sekretess eller andra omständigheter förhindrar att en kortfattad redogörelse ges, bör således tulltjänstemannen svara på en resenärs frågor. Om sådant utrymme inte finns ska en tulltjänsteman åtminstone se till att den särskilda broschyr som tagits fram för dessa tillfällen lämnas över till resenären ("Uttagen för kontroll – varför?"). Tulltjänstemannen bör även upplysa resenären om möjligheten att lämna in ett klagomål till Tullverket. Att endast fälla kommentaren "vi har befogenhet för detta" framstår därför som knapphändig. En sådan kommentar borde åtminstone ha åtföljts av ovannämnda broschyr.

Kontroll av pass

En tulltjänstemans befogenhet att kontrollera en resenärs bagage inbegriper även rätten att undersöka plånböcker och resedokument såsom pass. Ett pass får undersökas för att t.ex. kartlägga resvägar och därmed få en bättre uppfattning om vilka platser som den resande har besökt. Syftet med kontrollen får däremot inte vara att kontrollera en resenärs identitet. Det finns inget i anmälan som tyder på att den påstådda kontrollen av klagandes pass var motiverad av andra skäl än de som gällande bestämmelser tillåter.

Identifiering av tulltjänstemännen

Som framgår av Tullverkets personalbestämmelser ska den som är anställd i tullbefattning i arbetet kunna styrka sin behörighet samt på begäran uppge sitt namn och upplysa om vem som är närmast överordnad. En tulltjänsteman är däremot inte skyldig att på eget initiativ identifiera sig i samband med en tullkontroll.

Av anmälan kan den slutsatsen dras att klagande varken bad om att tulltjänstemannen identifierade sig eller om att få tala med närmaste överordnad. Att så inte skedde har beklagats av en av de tjänstgörande gruppcheferna då detta troligtvis hade lett till att klagande fått sina frågor besvarade på plats.

Återinpackning

Av inregränslagen framgår att den vars uppgifter ska kontrolleras eller för vars räkning varan införs eller utförs ska svara för den transport av varan som behövs samt för uppackning och återinpackning. En resenär ska således själv svara för uppackning och återinpackning av visiterat bagage. Det faktum att tulltjänstemännen vanligtvis väljer att själv packa upp innehållet liksom att ibland även packa tillbaka det, är upp till tulltjänstemannen att besluta om. Att klagande själv fick packa ner innehållet har således stöd i gällande bestämmelser.

Sammanfattning

Utredningen ger inte stöd för att rikta någon kritik mot tjänstgörande tulltjänstemän. En fullständig bedömning av om de faktorer som låg till grund för det selektiva

kontrolluttaget var korrekta eller inte, har dessvärre inte gått att göra då tulltjänstemännen inte minns den specifika händelsen. Det finns emellertid inte något som tyder på att kontrolluttaget skulle ha varit grundat på otillbörliga omständigheter eller att några andra fel skulle ha begåtts i samband med uttaget. Inte heller ger vare sig anmälan eller utredningen något stöd för att åtgärderna skulle ha varit oproportionella i förhållande till syftet med kontrollen.

AA kommenterade remissvaret.

### **Bedömning**

Lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen ger myndigheten en rätt att kontrollera att vissa varor inte förs över Sveriges gräns mot ett annat EU-land. Av 2 § följer att dessa kontroller inte får utformas på ett sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt. Tullverket har i yttrandet redogjort för hur en tulltjänsteman ska göra detta urval. Frågan behandlades närmare i förarbetena till lagen, se prop. 1995/96:166 s. 55-61.

Det har inte gått att utreda orsaken till att AA valdes ut av en tulltjänsteman för kontroll. Ytterligare utredning synes inte kunna ge klarhet i saken. Jag kan således endast konstatera att det som framkommit i den delen inte ger mig anledning att kritisera Tullverket.

Enligt AA:s skildring av kontrollen, gavs han ingen information om varför denna företogs. Han borde emellertid, som också Tullverket synes anse, ha fått sådan information i någon form. Tullverket kan inte undgå kritik i den delen.

Jag finner inte anledning att kritisera myndigheten för dess hantering av AA:s pass och övriga tillhörigheter eller för att tulltjänstemannen inte på eget initiativ uppgav sitt namn eller visade sitt tjänstekort.

Ärendet avslutas.