

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Uttalanden om Tullverkets rättsliga möjligheter att vidta vissa tvångsåtgärder i samband med en kontroll vid den inre gränsen

Beslutet i korthet: Vid en inspektion av Tullverket besöktes Lernacken vid Öresundsbron. Platsen är kontrollstation vid den inre gränsen, dvs. gränsen till en annan EU-medlemsstat. Det kom fram att föraren och eventuella passagerare i ett fordon som ska kontrolleras rutinmässigt skyddsvisiteras, att de under kontrollen hålls kvar i rum jämförbara med en arrestcell och att deras tillhörigheter, t.ex. mobiltelefoner, tillfälligt omhändertas.

I detta initiativärende har JO utrett om Tullverket har de rättsliga befogenheter som krävs för att vidta sådana tvångsåtgärder i kontrollverksamheten vid den inre gränsen. JO:s slutsats är att så inte är fallet.

JO framhåller att Tullverket måste se över hur kontrollerna genomförs och säkerställa att de åtgärder som vidtas är lagenliga. Det finns enligt JO anledning att skicka en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Initiativet

I oktober 2023 genomförde JO två inspektioner av Tullverket (JO:s ärenden med dnr 7626-2023 respektive O 22-2023). Inom ramen för en av inspektionerna besöktes kontrollplats Lernacken vid Öresundsbron. Vid rundvandringen i Tullverkets lokaler och i samtal med personal som beskrev hur det går till när ett fordon kontrolleras kom det fram bl.a. följande (O 22-2023).

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.

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. innehållet 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.

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.

Syftet med detta initiativärende, som inleddes i februari 2024, är att utreda de rättsliga förutsättningarna för Tullverket att i samband med en kontroll vid den inre gränsen, dvs. vid gränsen till en annan EU-medlemsstat, rutinmässigt skyddsvisitera förare och eventuella passagerare, hålla kvar dem under kontrollen samt tillfälligt omhänderta deras tillhörigheter.

Tullverkets befogenheter i kontrollverksamheten vid den inre gränsen regleras från och med den 7 november 2024 i den nya tullbefogenhetslagen, i stället för som tidigare i inregränslagen. Vid sidan av en ny möjlighet till skyddsvisitation, har någon saklig förändring inte skett. Jag har valt att i min granskning göra bedömningen av Tullverkets åtgärder utifrån lagstiftningen som den ser ut nu.

Utredning

Inriktningen av JO:s utredning

JO uppmanade Tullverket att yttra sig över JO:s iakttagelser vid inspektionen. Tullverket skulle också redovisa sin bedömning av de rättsliga förutsättningarna att använda åtgärderna i samband med en kontroll vid den inre gränsen. Avseende åtgärden att hålla kvar en person skulle Tullverket särskilt beröra dels den tid en person kan hållas kvar, dels hur den kvarhållne placeras.

Tullverkets yttranden

Tullverket yttrade sig till JO i bl.a. augusti 2024 (då genom generaltulldirektören AA).

Skyddsvisitationer

Tullverket uppgav bl.a. följande.

... Tullverket [har] under lång tid påtalat de risker som föreligger vid vissa kontroller som myndigheten utför och menar att tulltjänstemäns rätt till en trygg arbetsmiljö är av största vikt. [– –] Kontrollerna vid inre gräns är inriktade på restriktionsvaror för att skydda Sverige mot farliga och förbjudna varor såsom skjutvapen, narkotika och explosiva varor och Tullverket tar ofta dessa varor i beslag i samband med tullkontroller. Tullverket välkomnar därför att det i november 2024 införs en rätt för tulltjänstemän att under vissa förutsättningar skyddsvisitera i samband med tullkontroll.

Tulltjänstemän har inte, och kommer inte heller att få, befogenheter att rutinmässigt genomföra skyddsvisitationer av säkerhetsskäl av resenärer för att leta efter vapen eller andra farliga föremål. Kroppsvisitationer för att söka efter föremål som kan tas i beslag görs inte heller regelmässigt vid Tullverkets kontroller. Däremot förekommer åtgärden oftare vid vissa kontrollplatser där risken för att resenärer bär med sig otillåtna föremål är större, som t.ex. vid Öresundsbron.

Av JO:s inspektionsprotokoll framgår inte hur ofta tulltjänstemän kroppsvisiterar resenärer, mer än att det uppges ske regelmässigt. Tullverket anser att det är korrekt uppfattat att kroppsvisitationer för att söka efter föremål som tas i beslag sker regelbundet vid tullkontroller, däremot inte rutinmässigt. Tullverket ifrågasätter inte heller tulltjänstemännens uppfattning om att de kan känna sig tryggare med att fortsätta kontrollen om resenärer som kan upplevas hotfulla först visiterats.

Kvarhållande av personer som tagits ut för en kontroll

Tullverket uppgav bl.a. följande.

En grundläggande förutsättning för att tulltjänstemän ska kunna genomföra en fysisk undersökning av exempelvis ett fordon eller av gods som medförs av en resande, är att fordonet eller personen i fråga, om det behövs, kan hejdas och kvarhållas till dess undersökningen har genomförts. Befogenheten att hejda transportmedel och personer har därför stor betydelse i tullarbetet.

Förare eller passagerare har ingen lagstadgad rätt att närvara vid kontroll av t.ex. ett transportmedel som genomförs med stöd av 7 § inregränslagen [*numera 4 kap. 4 § tullbefogenhetslagen, JO:s anm.*]. [---]

Tullverkets olika kontrollplatser har skiftande förutsättningar för personer att närvara vid kontroller. Resenärer som kommer resande till fots och passerar ett tullfilter på en flygplats eller vid en färja närvarar i princip alltid vid tullkontroll av deras bagage eftersom en sådan kontroll normalt sett inte tar någon längre tid. När det gäller kontroller av resenärer som passerar Öresundsbron finns det av olika skäl inte samma förutsättningar att låta personer vars fordon ska kontrolleras att närvara vid kontrollen. Detta beror bland annat på kontrollhallarnas utformning, att kontrollerna oftast tar längre tid och att de beslag som påträffas kan vara av betydande omfattning. Av dessa anledningar anvisas resenärerna till rum där de kan uppehålla sig under den tid kontrollen av fordonet tar. På flera kontrollplatser där fordon kontrolleras finns väntrum i anslutning till kontrollhallen med fönster ut mot kontrollhallen, men även andra rum, såsom kroppsvisitationsrum, används som väntrum för resenärer. Det finns ingen rätt för tulltjänstemän att låsa in personer som stannar kvar vid en tullkontroll. Resenärerna ska tydligt informeras om att dörrarna inte är låsta när de ombeds vänta i rummen, både muntligen och genom skriftlig information som ska finnas uppsatt på platsen.

Att rummen är larmade är en säkerhetsåtgärd för tulltjänstemännen. Detta på grund av att de inte ska bli överraskade av att en person rör sig i kontrolllokalerna. [...]

När det gäller tiden det tar att utföra en tullkontroll skiljer sig detta åt beroende på vad som ska kontrolleras. En fullpackad skåpbil eller en hel container på en lastbil tar av förklarliga skäl längre tid att kontrollera än en väska. I vissa fall behöver fordon demonteras och utrymmen som normalt inte är tillgängliga kontrolleras. Ibland behöver sakkunniga kollegor eller experter på andra myndigheter kontaktas för att avgöra om en viss vara får föras in i landet eller inte. Tulltjänstemännen gör vid alla kontroller en bedömning av hur mycket tid som är proportionerligt att lägga på en viss kontroll. Denna tid varierar, bland annat beroende på vad som framkommer vid den fysiska kontrollen i kombination med samtal med resenärerna, annan information och eventuella underrättelser. Det är därför svårt att bedöma hur lång tid en enskild kontroll tar, det kan variera mycket från fall till fall. Det är inte ovanligt att en kontroll av ett större fordon tar 1–2 timmar.

Tullverket har i vissa fall framhållit att resenärer när som helst kunnat lämna kontrollplatsen under en pågående kontroll men om en person ger uttryck för att denne inte avser att stanna kvar under den tid som tullkontrollen tar kan det i

många fall uppfattas som att personen vill försvåra kontrollen. Det faktum att någon försöker undandra sig kontroll vid inresa i landet kan, beroende på omständigheterna, utgöra en grund för misstanke, åtminstone i direkt anslutning till en gränskontroll.

Under förutsättning att behovs- och proportionalitetsprinciperna beaktas och att övriga villkor i 5 § inregränslagen [numera 4 kap. 2 och 3 §§ tullbefogenhetslagen, JO:s anm.] är uppfyllda menar Tullverket att den rätt en tulltjänsteman har att uppmana någon att stanna bör kunna anses gälla till dess kontrollen är avslutad, bland annat mot bakgrund av att den som är skyldig att stanna även ska lämna de uppgifter och handlingar som behövs för kontrollen. Detta är en av anledningarna till att resenärer vars fordon kontrolleras i många fall stannar kvar under hela kontrollen, för att svara på frågor och visa upp dokument som krävs för att bedöma om varor som transporteras med fordonet ska tas i beslag eller inte. Det kan också vara så att personen sedermera blir misstänkt för brott och behöver kvarstanna för till exempel förhör, beroende på vad kontrollen resulterar i.

Det kan även tilläggas att Tullverket i sin brottsbekämpande verksamhet har befogenhet att i vissa fall ta en person i förvar, dvs. låsa in personen tillfälligt. [...] En person som är uttagen för tullkontroll och sedermera misstänkts för brott kan därmed i vissa fall tillfälligt behöva låsas in i väntan på förhör.

Sammanfattningsvis finns det alltså viss rätt för Tullverket att stanna och kvarhålla personer vid en kontroll, men kvarhållandet måste vägas mot vem som kontrolleras och syftet med kontrollen så att proportionalitetsprincipen beaktas.

Tillfälligt omhändertagande av egendom som tillhör den kontrollerade

Tullverket uppgav bl.a. följande.

Tulltjänstemän har ingen lagstadgad rätt att generellt omhänderta mobiltelefoner och andra personliga tillhörigheter från en resenär under tiden som en tullkontroll pågår. Detta medför naturligtvis risker, såsom att en narkotikakurir kommunicerar med sina medresenärer, informerar sina uppdragstagare om kontrollen, undanröjer bevis eller förbereder eventuella angrepp på Tullverkets personal. Telefonerna kan även användas för att dokumentera Tullverkets arbetsmetoder och omintetgöra möjligheterna att genomföra kontrollerade leveranser.

Däremot har tulltjänstemän rätt att efter tillsägelse tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras. Om personen trots tillsägelse inte lämnar ifrån sig den kan tjänstemannen besluta om kroppsvisitation för att söka efter sådan egendom. Befogenheterna gäller även vid en primärutredning, dvs. utredningsåtgärder som vidtas innan en förundersökning har hunnit inledas.

[...] Enligt Tullverkets mening finns det inget som hindrar att en tulltjänsteman i vissa fall uppmanar en resenär att frivilligt lämna ifrån sig [sin mobiltelefon] under en tullkontroll. Detta skulle dock å ena sidan kunna uppfattas som ett krav från tjänstemannen gentemot resenären, å andra sidan skulle det vara enkelt att motsätta sig uppmaningen och riskerna som nämns ovan skulle därmed inte gå att undvika. Enligt Tullverket vore det rimligt om en tulltjänsteman i vissa situationer hade möjlighet att tillfälligt omhänderta en mobiltelefon även under en tullkontroll. En sådan åtgärd fordrar dock lagstöd.

Rättsliga utgångspunkter

Kontrollverksamheten vid den inre gränsen

Tullverkets kontrollverksamhet vid den inre gränsen är begränsad till vissa särskilt angivna s.k. restriktionsvaror, bl.a. narkotika, vapen och explosiva varor (se 4 kap. 1 § tullbefogenhetslagen och 2 § inregränslagen).

En tulltjänsteman får vid en kontroll vid den inre gränsen undersöka bl.a. transportmedel och en resenärs bagage (se 4 kap. 4 § första stycket tullbefogenhetslagen). En tulltjänsteman får uppmana någon att stanna om det behövs för att möjliggöra en kontroll. Den som har fått en sådan uppmaning är skyldig att stanna. (Se 4 kap. 2 § tullbefogenhetslagen.)

För att genomföra en uppgift i kontrollverksamheten ska en tulltjänsteman ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas ska det ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att uppnå det avsedda resultatet. (Se 2 kap. 2 § tullbefogenhetslagen.)

I förarbetena till inregränslagen framhölls att det svenska medlemskapet i EU innebär en skyldighet att tillämpa unionens grundläggande principer om fri rörlighet för varor och personer. Kontroller vid den inre gränsen får behållas under förutsättning att de har sin grund i ett godtagbart samhällsintresse, t.ex. hänsynen till allmän ordning, allmän säkerhet och intresset att skydda människors och djurs liv och hälsa, och att detta samhällsintresse inte kan tillgodoses på något annat, neutralt sätt. Vidare ska kontrollen vara proportionerlig i förhållande till det hinder som den innebär för den fria rörligheten. (Se prop. 1995/96:166 s. 27.)

Kontroller vid den inre gränsen får inte utformas på ett sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt. Förbudet innebär att en kontroll inte får göras enbart på grundval av att en person passerar en gräns. Någon form av misstanke, även en mycket svag sådan, måste föreligga i det enskilda fallet. Misstanken kan vara grundad exempelvis på iakttagelser, underrättelser, tips eller riskprofiler. Förbudet mot slumpmässiga kontroller har sin grund i principerna om fria varurörelser inom EU. (Se prop. 1995/96:166 s. 56 f.)

Uttalandena återges i propositionen till tullbefogenhetslagen (se prop. 2023/24:132 s. 152 och 230 f.).

Kontrollverksamhet respektive brottsbekämpning

Utöver kontrollverksamheten ingår det i Tullverkets uppdrag att förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor. Tullverkets befogenheter även i brottsbekämpningen regleras framför allt i tullbefogenhetslagen. I lagen om straff för smuggling finns bestämmelser om bl.a. åtal, förverkande och straff för smuglingsbrott.

I förarbetena till tullbefogenhetslagen har förts fram att det ibland kan vara svårt att skilja på vad som utgör kontrollverksamhet respektive brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelserna tillämpas av samma tjänstemän och verksamheterna kan sammanfalla i tid och rum, t.ex. när någon som har stoppats för kontroll ertappas med smuggelgods. Kontroller kan vidare göras efter underrättelseuppslag som handlar om misstänkt smuggling. Den kontroll som

görs efter ett sådant uppslag syftar till att kontrollera om en vara har förts in i landet i strid med införelsestrukturer eller kommer att föras in. Verksamheten kan dock gradvis övergå från kontroll till brottsmisstanke, exempelvis vid indikationer på att det skett en uppsåtlig eller grovt oaktsam överträdelse av en straffbelagd tullbestämmelse. Omvänt kan en brottsmisstanke visa sig vara ogrundad men ge underlag för kontrollåtgärder. (Se prop. 2023/24:132 s. 153 f.)

Bedömning

Utgångspunkter för granskningen

Den offentliga makten utövas under lagarna (se 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen som innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. En myndighet får alltså endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (se även 5 § första stycket förvaltningslagen).

När det gäller maktutövning som innebär begränsningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter ställs det krav på stöd i lag (se 2 kap. 20 § regeringsformen). Legalitetsprincipen innebär även att lagregler om tvångsmedel måste vara tydliga och att de ska tolkas restriktivt när de tillämpas.

Jag inledde detta initiativärende för att närmare granska de rättsliga förutsättningarna för Tullverket att i samband med kontroller vid den inre gränsen använda vissa tvångsåtgärder. Legalitetsprincipen kräver, som framgått, att det finns stöd i lag.

Skyddsvisitation

Som nämnts kom det vid inspektionen fram att förare och eventuella passagerare rutinmässigt visiteras av säkerhetsskäl innan en kontroll genomförs av ett fordon.

Tullverket har möjlighet att genomföra s.k. skyddsvisitationer i kontrollverksamheten (se 6 kap. 4 § tullbefogenhetslagen). En sådan skyddsvisitation får företas endast om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Det innebär att det måste föreligga någon omständighet som i det enskilda fallet talar för att personen skulle kunna ha ett vapen eller annat farligt föremål på sig. Bestämmelsen ger alltså inte något utrymme för att rutinmässigt kroppsvisitera personer i kontrollsituationer. (Se prop. 2023/24:132 s. 183 och s. 468.)

Rutinmässiga skyddsvisitationer i kontrollverksamheten får därmed inte förekomma.

Kvarhållande vid en kontroll

Tullbefogenhetslagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser som ger stöd för att hålla kvar en person för en kontroll vid den inre gränsen.

I förarbetena till inregränslagen uttalades att befogenheten att hejda och hålla kvar ett fordon eller en person till dess att undersökningen genomförts har stor

betydelse i tullarbetet. Vidare konstaterades att ett hejdande alltid innebär en inskränkning i rörelsefriheten. Bedömningen gjordes dock att kontrollerna, innefattande att en tulltjänsteman hejdar och håller kvar en person en kortare stund, inte kan anses innefatta en sådan inskränkning i rörelsefriheten att de strider mot regeringsformen eller Europakonventionen. Ju längre den som ingripandet riktar sig mot är tvungen att stanna kvar, desto mer kommer ingripandet emellertid att närma sig ett frihetsberövande. Utsträckningen i tiden torde dock inte ensamt vara avgörande för frågan om ingripandet utgör ett frihetsberövande eller inte. Dessutom måste man ta hänsyn till vilket slag av åtgärd det är fråga om, mot vem åtgärden riktar sig och i vilket syfte den företas. (Se prop. 1995/96:166 s. 59 f. och s. 93.)

En kontroll av ett fordon kan enligt Tullverket ta upp till två timmar. Vid inspektionen kunde konstateras att det förvaringsrum som resenären placeras i under kontrollen har karaktären av en liten arrestcell. Rummet är visserligen inte låst, men dörren är stängd och ett larm ljuder om dörren öppnas. Enligt verkets yttrande ska en resenär tydligt informeras om att dörren inte är låst, både muntligen och genom skriftlig information som ska finnas uppsatt. Av iakttagelserna från inspektionen framgår dock att sådan information inte alltid lämnas.

Tullverket kan såklart behöva ha uppsikt över en person som färdats i det kontrollerade fordonet. Med hänsyn till vad som kommit fram om förhållandena för resenären under kontrollen bedömer jag dock att kvarhållandet – beroende på omständigheterna i det konkreta fallet – i praktiken kan vara att betrakta som ett förvarstagande. Något lagstöd för en sådan åtgärd finns inte (se också mitt beslut den 3 mars 2022, dnr 933-2020).

Vid inspektionen kom det också fram att om en resenär inte vill stanna kvar i Tullverkets lokaler under den tid som ett fordon undersöks kan den omständigheten läggas till grund för ett beslut om att hålla kvar personen för kroppsvisitation eller förhör. Jag uppfattar det som att tulltjänstemännen med det menar att den kontrollerades agerande i sådana fall konstituerar en brottsmisstanke, och att befogenheterna i den brottsbekämpande verksamheten därmed kan tillämpas. Huruvida en brottsmisstanke kan anses föreligga måste naturligtvis bedömas i det enskilda fallet. Jag vill dock understryka att det inte får förekomma att en misstanke fingeras för att kunna hålla kvar en person vid en kontroll.

Tillfälligt omhändertagande av tillhörigheter

Vid inspektionen kom det fram att förare och eventuella passagerare som tas ut för kontroll och som placeras i förvaringsrum tillfälligt måste lämna ifrån sig det som de bär på sig, t.ex. en mobiltelefon.

Åtgärden att tillfälligt omhänderta t.ex. elektronisk kommunikationsutrustning torde utgöra ett sådant ingrepp som enligt regeringsformen och artikel 1 i första

tilläggsprotokollet till Europakonventionen kräver lagstöd (se prop. 2015/16:68 s. 73 f., SOU 2011:45 s. 377 och JO 2005/06 s. 84, dnr 5013-2003).

Om någon ska förhöras med anledning av misstanke om ett brott har en tulltjänsteman i vissa fall rätt att tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning (se 8 kap. 7 § tullbefogenhetslagen, tidigare 20 a § lagen om straff för smuggling). Jag har förståelse för de risker som Tullverket har påtalat med att personer även vid en kontroll har tillgång till exempelvis kommunikationsutrustning. Det krävs dock lagstöd för ett tillfälligt omhändertagande av sådan egendom som nu är aktuell. Jag kan konstatera att detta inte finns i kontrollverksamheten.

Avslutande synpunkter

Legalitetsprincipen innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Vidare innebär EU-medlemskapet en skyldighet att tillämpa unionens grundläggande principer om fri rörlighet för varor och personer.

Gränsen mellan Tullverkets kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet kan som framgått vara oskarp. Berörda tulltjänstemän måste göra klart för sig vilket regelverk som ska tillämpas i varje enskild situation och om åtgärderna övergår från ett regelverk till ett annat. Självfallet är det inte möjligt att använda sig av tvångsmedel som är avsedda för den brottsbekämpande verksamheten utan att det regelverket är tillämpligt.

Min granskning har visat att det i Tullverkets kontrollverksamhet förekommer tvångsåtgärder mot enskilda som saknar nödvändigt stöd i lag. Det är naturligtvis inte acceptabelt.

Tullverket måste se över hur kontrollerna genomförs och säkerställa att åtgärderna är lagenliga.

Mot bakgrund av det som har kommit fram finner jag anledning att skicka en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Seniora rättssakkunniga Lovisa Johansson har föredragit ärendet och byråchefen Nils Västberg har deltagit i beredningen.