



BESLUT

Datum
2022-06-30

Dnr
2020/7651

STATEN SKADESTÅNDSSKYLDIG PÅ GRUND AV TULLVERKETS BESLUT OM YTLLIG KROPPSBESIKTNING M.M.

Justitiekanslerns beslut

1. Justitiekanslern tillerkänner sökanden 10 000 kr för kränkning. Tullverket ansvarar för att ersättningen betalas ut till honom.
2. Justitiekanslern avböjer att pröva anspråket till den del det grundar sig på diskriminering.

Bakgrund

Den 28 september 2020 arbetade en gränsskyddsgrupp från Tullverket på Malmö centralstation. De beslutade att kontrollera ett ankommande tåg från Danmark som skulle fortsätta från Malmö till Stockholm. Under insatsen talade de med resenärer på tåget om resan och dess syfte, som ett led i bedömningen av om en tullkontroll enligt 7 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett land inom Europeiska unionen (inregränslagen) skulle genomföras.

Sökanden var en av de resenärer som tulltjänstemännen tog kontakt med på tåget. Efter att ha fått svara på frågor om sin resa valdes han ut för kontroll och anmanades enligt 5 § inregränslagen att följa med till Tullverkets lokaler vid tågstationen där han fick genomgå en ytlig kroppsbesiktning med stöd av 27 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). Syftet med kroppsbesiktningen var att eftersöka eventuella föremål som kunde tas i beslag. Åtgärderna genomfördes utan anmärkning och sökanden var därefter fri att lämna lokalen. Hans tåg hade dock vid det laget hunnit avgå från Malmö.

Anspråket m.m.

Sökanden

Sökanden har begärt skadestånd av staten med 11 200 kr på den grunden att de vidtagna åtgärderna saknat laglig grund och medfört att han missat sitt tåg samt att både händelsen i sig och tulltjänstemännens bemötande inneburit en kränkning mot honom. Beloppet fördelar sig med 1 200 kr avseende

kostnad för en ny tågbiljett och 10 000 kr avseende kränkning. Sökanden har anfört följande.

Han skulle resa med tåg mellan Malmö och Luleå. Det var en semesterresa som gick om intet på grund av att han tvingades lämna tåget för kontrollen och kroppsbesiktningen. När tulltjänstemännen kom in i den tågvagn där han satt gick de direkt fram till honom och började ställa frågor om hans resa. Han förklarade att han skulle ut på en resa genom Sverige och förhoppningsvis få se norrsken. Tjänstemännen tyckte att hans svar var märkliga och beordrade honom att följa med till Tullverkets lokal för fortsatt kontroll. Där fick han svara på ytterligare frågor samt gå in i ett annat rum och klä av sig naken för kroppsbesiktningen. Han fick därefter klä på sig igen men beordrades att stanna kvar i rummet ett tag till. Hela upplevelsen var oerhört obehaglig och tjänstemännens okänsliga uppträdande fick honom att känna sig mindre värd. Efteråt bad ingen av dem om ursäkt trots att han hade förlorat sin värdighet, sina pengar och sin semester. När han frågade om han kunde få ersättning för tågbiljetten svarade de bara att det inte var deras uppgift.

Han klev ombord på tåget i Malmö dit han rest samma dag från Ystad där han bor. Detta framgick av hans uppgifter och av de biljetter han visade upp för tulltjänstemännen. Kontrollen skedde således inte i omedelbart samband med inresa till landet. Dessutom saknades grund för en tullkontroll enligt 7 § inregränslagen eftersom han inte hade något bagage med sig som kontrollen kunde ta sikte på.

Tågvagnen där han befann sig var fullsatt men han var den enda som tulltjänstemännen gick fram till och började fråga ut samt beordrade att lämna tåget. Han var också den enda i vagnen med ett tydligt icke skandinaviskt utseende. I avsaknad av andra skäl förefaller det som att det var på grundval av hans utseende och etnicitet som han blev utvald för kontroll. Åtgärderna har därmed inneburit diskriminering.

Sammanfattningsvis har Tullverkets åtgärder innefattat fel eller försummelse vid myndighetsutövning, integritetskränkande brott samt överträdelse av Europakonventionen. Såvitt gäller konventionen åberopas artiklarna 5 (rätten till frihet), 8 (rätten till respekt för privatlivet), 14 (diskrimineringsförbudet) och artikel 2 tilläggsprotokoll 4 (rätten att fritt röra sig).

Tullverket

Tullverket har med ett eget yttrande lämnat över anspråket hit och avstyrkt att någon ersättning ska utgå. I yttrandet har anförts följande.

Tulltjänstemännen hade gått igenom några tågvagnar och pratat med ett antal resenärer när de kom fram till den vagn där sökanden satt. De ställde frågor till honom om hans resa och syftet med resan. Han berättade att han skulle åka till Luleå med byte i Stockholm. Han skulle tillbringa nio timmar

i Luleå för att sedan vända hemåt. På fråga om han hade något bagage med sig svarade han nekande. Han hade inte några tillhörigheter förutom det som han hade i jackfickorna. På frågan om syftet med resan svarade han att han gillar att besöka nya platser och att han inte varit i Luleå tidigare. Eftersom tåget var nära avgång och det fanns en del frågetecken kring sökandens resa beslutade tulltjänstemännen att ta med honom för kontroll och ytlig kroppsbesiktning i Tullverkets lokaler på tågstationen. Sökanden anmanades att följa med dit vilket han också gjorde. Ytterligare frågor ställdes där till honom om boende, arbete och bokningen av resan. Han berättade att en anledning till resan var att se norrsken. Detta reagerade tjänstemännen på då sökanden endast skulle vara i Luleå i nio timmar delvis under dagtid, vilket innebär att han rimligtvis inte hade möjlighet att se norrsken.

När sökanden var fri att gå efter den ytliga kroppsbesiktningen uppkom frågan om hans tågbiljett, eftersom hans tåg hade lämnat Malmö. Han informeras om att tulltjänstemännen inte hade möjlighet att ordna någon ny biljett åt honom. Hela kontrollen gick lugnt och sakligt till och sökanden fick den information som han efterfrågade vid tillfället. Några skriftliga beslut eller annan dokumentation upprättades inte med anledning av åtgärderna.

Sökanden var aldrig misstänkt för något specifikt brott. Däremot bedömde tulltjänstemännen att det fanns anledning att anta att sökanden medförde en införselreglerad vara eller att han hade med sig egendom som kunde tas i beslag på grund av brott enligt smugglingslagen eller narkotikastrafflagen (1968:64).

När det gäller ankommande tåg från utlandet föreligger ibland vissa svårigheter att bedöma huruvida resenärer som befinner sig på tåget har rest in i landet eller inte. Tullverket har ingen möjlighet att stoppa tåget och utföra kontroller vid den faktiska gränspassagen, utan möjligheten ges först när tåget ankommer till första station i Sverige. Vid denna typ av kontroller är det viktigt att tulltjänstemännen, genom bland annat iakttagelser och genom att ställa frågor till personer som kontrolleras, gör en bedömning av situationen och förutsättningarna för att åtgärden.

I det aktuella fallet var det tåg som kontrollerades ankommande från Danmark. Malmö centralstation var det första stoppet efter att tåget hade passerat Sveriges gräns. Tulltjänstemännen har beskrivit att de ställde frågor om sökandens resa och om syftet med resan, som ett led i selekteringen inför en eventuell tullkontroll. Det har dock inte helt kunnat utredas vilka frågor som ställdes och vilka omständigheter som lades till grund för bedömningen att sökanden kommit inresande till landet. När det gäller tulltjänstemännens agerande i övrigt ger Tullverkets utredning inte skäl för något ifrågasättande. Tulltjänstemännen har inte överskridit sina befogenheter och har följt den procedur som gäller för kontroller i en sådan här situation.

Sökanden har yttrat sig över vad Tullverket anfört.

Rättsliga utgångspunkter

Bestämmelser om ersättning

Lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (frihetsberövandelagen) reglerar framför allt ersättning till den som varit frihetsberövad som anhållen eller häktad under minst 24 timmar i sträck (2–3 §§). För kortare frihetsberövanden än så kan ersättning utgå om beslutet vilat på felaktiga grunder och därför varit oriktigt (5 §).

Enligt 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen (1972:207) ska staten ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för. Tullverkets kontrollverksamhet och tvångsmedelsanvändning är sådan verksamhet.

Enligt 3 kap. 2 § 2 skadeståndslagen ska staten också ersätta skada på grund av att någon kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § samma lag genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Ersättning för sådan ideell skada kan med stöd av dessa regler ges ut endast när den skadelidande har utsatts för en allvarlig kränkning genom vissa typiskt sett integritetskränkande brott.

Staten bär inte något strikt skadeståndsansvar för ofullkomligheter i den statliga verksamheten. Liksom övriga regler i skadeståndslagen innebär 3 kap. 2 § ett ansvar för styrkt vållande. Bedömningen av om en myndighet har varit oaktsam ska vara objektiv. I regel är det endast rena förbiseenden av en bestämmelse eller uppenbart oriktiga bedömningar som kan anses utgöra fel eller försummelse i den mening som avses i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. En helhetsbedömning ska göras. (Jfr bl.a. rättsfallen NJA 1994 s. 194 och 654, NJA 2003 s. 285, NJA 2007 s. 862 samt NJA 2013 s. 842 och 1210.)

Skadestånd ska också enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen ges ut när Europakonventionen har överträtts, om det är nödvändigt för att gottgöra överträdelser. Med det sist nämnda menas skyldigheten enligt artikel 13 i konventionen att på det nationella planet tillhandahålla rättsmedel för att komma till rätta med konventionsöverträdelser. Skadeståndet kan avse alla de skadetyper som nämnts ovan och annan ideell skada.

Av 1 kap. 1 § skadeståndslagen följer att bestämmelserna i den lagen endast ska tillämpas om inte annat är föreskrivet. Det innebär att frihetsberövandelagen har företräde framför skadeståndslagen.

Europakonventionen

Enligt artikel 5.1 Europakonventionen har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får frihetsberövas utom i vissa uppräknade fall och i den ordning som föreskrivs i lag. Av artikel 5.5 följer att konventionsstater-

nas nationella rättsordningar ska ge rätt till skadestånd åt var och en som frihetsberövats i strid med artikeln.

Enligt artikel 8.1 Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten får enligt artikel 8.2 inte inskränkas annat än med stöd av lag. Vidare måste den vidtagna åtgärden vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till något av vissa närmare angivna legitima intressen, bl.a. intresset av att förebygga brott. Åtgärden ska med andra ord vara proportionerlig i förhållande till sitt syfte.

Enligt artikel 2.1 tilläggsprotokoll 4 har var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att fritt röra sig där. Av artikel 2.2 följer att rättigheten inte får inskränkas annat än med stöd av lag och om den vidtagna åtgärden är proportionerlig i förhållande till något av närmare angivna syften, bl.a. förhindrandet av brott.

Konventionen innehåller i artikel 14 ett diskrimineringsförbud. Innebörden av förbudet är att åtnjutandet av konventionens fri- och rättigheter ska säkerställas utan någon åtskillnad på grund av någon av vissa uppräknade faktorer som t.ex. ras, hudfärg, språk och religion.

Bestämmelser om tulltjänstemans befogenheter i vissa fall

Inregränslagen är tillämplig på ett antal olika typer av varor – uppräknade i 3 § – för vilka restriktioner gäller vid införsel från och/eller utförsel till ett EU-land. Anmälningsskyldigheten vid införsel och utförsel regleras i 4 §.

Var och en är enligt 5 § inregränslagen skyldig att stanna på tulltjänstemans anmaning. En sådan anmaning får enligt bestämmelsen ges bl.a. den som anträffas i trakterna invid Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom flygplats eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land, om det finns anledning anta att han medför en vara som avses i 3 §, och att han inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 4 §. Av förarbetsuttalanden till 4 kap. 12 § tullagen (2016:253) framgår att uttrycket ”i trakterna invid” Sveriges landsgräns kan tolkas som avseende en 15 km bred zon inåt land längs gränsen respektive kusten (prop. 2015/16:79 s. 186).

En anmaning enligt 5 § inregränslagen får ges endast om det behövs för att möjliggöra en kontroll enligt 7 § samma lag och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för detta ändamål. En sådan kontroll kan enligt den senare bestämmelsen avse undersökning av exempelvis transportmedel och bagage. Genom en hänvisning i bestämmelsens andra stycke framgår att kontrollen även kan ta sikte på åtgärder som kroppsvisitation och kroppsbesiktning enligt smugglingslagen (se prop. 1999/2000:124 s. 94 f., se även t.ex. JO:s beslut den 14 februari 2022, dnr 6881-2020). Kontroller enligt inregränslagen får enligt 2 § inte utformas på ett sådant sätt att urvalet av vad och vem som

kontrolleras sker slumpmässigt. Urvalet ska i stället vara selektivt och kan grundas på t.ex. iakttagelser, underrättelser, tips eller riskprofiler (prop. 1995/96:166 s. 57). Detsamma gäller när en person eller ett fordon hejdas och kvarhålls med stöd av 5 § (a. prop. s. 59–60).

Bestämmelser om tulltjänstemans befogenhet att besluta om bl.a. kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i 27 § smugglingslagen. Enligt bestämmelsens andra stycke får en ytlig kroppsbesiktning utföras på en person, om det finns anledning att anta att denne i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i trakterna invid Sveriges landgräns eller kuster eller i närheten av eller inom en flygplats eller något annat område som har direkt förbindelse med utlandet och har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av exempelvis brott enligt smugglingslagen eller vissa brott mot narkotikastrafflagen. Med ytlig kroppsbesiktning menas en yttre granskning av personens nakna kropp och undersökning av skägg, hår, peruk och proteser (prop. 1981/82:2 s. 24 och prop. 1999/2000:124 s. 173). Den undersökte kan uppmanas att exponera annars dolda delar av kroppen som fotsulor och armhålor men inget ytterligare.

Justitiekanslerns bedömning

Frihetsinskränkningen

Av utredningen framgår inte exakt hur lång tid som gick från det att sökanden anmanades att lämna tåget till dess att han var fri att gå efter genomförd ytlig kroppsbesiktning i Tullverkets lokal. Det som skedde i lokalen förutom kroppsbesiktningen var att tulltjänstemännen ställde fortsatta frågor till sökanden. Dessutom behövde han enligt egen uppgift stanna kvar ett slag efter kroppsbesiktningen. Av allt att döma var dock frihetsinskränkningen inte av sådant slag att den kvalificerar som ett frihetsberövande i den mening som avses i 5 § frihetsberövelagen (se prop. 1997/98:105 s. 17 f.). Sökanden har därför inte någon rätt till ersättning med stöd av den lagen. Justitiekanslern bedömer inte heller att omständigheterna är sådana att det har varit fråga om ett sådant frihetsberövande som avses i artikel 5 Europakonventionen. Den inskränkning i sökandens frihet som har skett ska i stället prövas mot artikel 2 tilläggsprotokoll 4 (jfr Foka mot Turkiet, no. 28940/95, dom den 24 juni 2008, p. 75–78).

Anmaningen att stanna

Sökanden anträffades på ett tåg i Malmö som ligger mindre än 15 km från kusten vid Öresundsbron. Tulltjänstemännens bedömning att han befann sig i trakterna invid Sveriges gräns eller kust får utifrån ovan redovisade förarbetsuttalanden anses rimlig. Det innebär att den första förutsättningen enligt 5 § inregränslagen för att anmana honom att stanna varit uppfylld.

Ytterligare en förutsättning har varit att det funnits anledning att anta att sökanden medfört en vara som omfattats av införselrestriktioner och att han

inte fullgjort sin anmälningsskyldighet (jfr 3 och 4 §§ inregränslagen). Som redovisats i tidigare avsnitt får urvalet inte göras slumpmässigt, utan ska ske selektivt baserat på exempelvis iakttagelser och riskprofiler. Det uppställda kravet på att det föreligger ”anledning att anta”, är dock ett mycket lågt ställt krav. Av förarbetena till inregränslagen och smugglingslagen framgår att det kan räcka med tulltjänstemannens på erfarenhet och intuition baserade bedömning (se prop. 1995/96:166 s. 57 f. och prop. 1999/2000:124 s. 95, se även t.ex. JO:s beslut den 14 februari 2022, dnr 6881-2020).

Tulltjänstemännen har tagit fasta på de uppgifter som sökanden lämnat vid kontakten på tåget, bl.a. att han skulle resa genom hela Sverige utan något bagage och stanna nio timmar innan han skulle återvända. Sett till dessa omständigheter isolerat framstår tjänstemännens bedömning – dvs. att det funnits anledning att anta att sökanden medfört en införselreglerad vara och inte fullgjort sin anmälningsskyldighet – inte som obefogad. Sökanden har emellertid bestritt att han överhuvudtaget hade rest in i landet den aktuella dagen. Han har uppgett att han klev på tåget i Malmö dit han rest samma dag från sin bostad i Ystad. Till stöd för sina uppgifter har han gett in sina tågbiljetter. Tullverket har å sin sida förklarat att när det gäller frågan om inresa är det oklart vad tulltjänstemännen grundade sin bedömning på, eftersom det saknas dokumentation. Det är därför inte klarlagt exempelvis vilka frågor som ställdes till sökanden om hur han hamnat i Malmö eller om hans biljetter granskades. Mot den bakgrunden ser Justitiekanslern inte utrymme för annat än att låta den fortsatta prövningen utgå från att sökanden inte hade rest in till landet och att det inte heller funnits anledning att anta att han medfört en införselreglerad vara till landet. Därmed har det inte enligt 5 § inregränslagen funnits grund för anmaningen till sökanden att stanna.

Den ytliga kroppsbesiktningen

Trots att Justitiekanslern redan funnit att det saknats grund för att överhuvudtaget anmana sökanden att stanna, och därmed lämna tåget, behöver bedömas även det som därefter hände, sett för sig. Det handlar om kontrollen enligt 7 § inregränslagen avseende den ytliga kroppsbesiktningen enligt 27 § smugglingslagen.

Som redan framgått anser Justitiekanslern att tulltjänstemännens bedömning att sökanden kunde anses uppehålla sig i trakterna invid Sveriges gräns eller kust har varit rimlig. Kravet gäller inte bara enligt 5 § inregränslagen avseende anmaningen att stanna, utan också enligt 27 § andra stycket smugglingslagen avseende den ytliga kroppsbesiktningen. En annan förutsättning för kroppsbesiktningen har varit att det funnits anledning att anta att sökanden haft med sig egendom som kunnat tas i beslag på grund av t.ex. brott enligt smugglingslagen eller narkotikastrafflagen. Slutligen krävs att han måste ha påträffats omedelbart i anslutning till en inresa till landet. Utifrån enbart de uppgifter som sökanden enligt Tullverkets utredning lämnade på tåget i förening med frånvaron av bagage får tulltjänstemännens bedömning i dessa delar anses ha hållit sig inom marginalen för det rimliga, i likhet med

vad som ovan sagts beträffande 5 § inregränslagen. Motsatsen gäller däremot om hänsyn även tas till den oklarhet som råder beträffande vilka frågor som överhuvudtaget ställdes till sökanden om hur han tagit sig till Malmö och om hans biljetter granskades. Eftersom det enda bedömningsunderlag som finns i den delen är sökandens ingivna utredning har Justitiekanslern i föregående avsnitt funnit att den fortsatta prövningen ska göras utifrån att sökanden inte varit inresande till landet den aktuella dagen. Mot bakgrund av det nu sagda har det inte funnits grund för att genomföra någon ytlig kroppsbesiktning enligt 27 § smugglingslagen eller någon kontroll enligt 7 § inregränslagen som inte avsett annat än kroppsbesiktningen.

Tulltjänstemännens uppträdande

Vad sökanden har anfört om tulltjänstemännens uppträdande motsägs av Tullverkets utredning. De skilda uppgifterna i detta avseende, och att det i utredningen saknas underlag för att sätta en version framför den andra, gör att det inte är visat att tjänstemännen skulle ha uppträtt otillbörligt mot honom.

Sammanfattande slutsatser om statens skadeståndsskyldighet

Från Tullverkets sida har det inte kunnat utredas vilka omständigheter tulltjänstemännen grundade sin bedömning på i frågan om sökanden varit inresande till landet eller inte den aktuella dagen. Frågan har betydelse såväl för förutsättningarna för en anmaning att stanna enligt 5 § inregränslagen som för en ytlig kroppsbesiktning enligt 27 § andra stycket smugglingslagen (och därmed för en kontroll enligt 7 § inregränslagen som avsett just kroppsbesiktningen). Den enda utredning som finns i den delen har getts in av sökanden och talar för att hans resa till Malmö påbörjades inom landets gränser. Som framgått ovan anser Justitiekanslern att bedömningen i avsaknad av annat underlag ska göras med utgångspunkt i att sökanden rent faktiskt inte varit inresande till landet och att det inte heller funnits anledning att anta att han varit det. Då det är okänt varför tulltjänstemännen kom till motsatt slutsats får bedömningen att det fanns grund för en anmaning att stanna eller en kontroll i form av en ytlig kroppsbesiktning anses ha varit uppenbart oriktig.

Åtgärderna mot sökanden har på nu anförda skäl innefattat fel eller försumelse vid myndighetsutövning, vilket innebär att han har rätt till ersättning enligt 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen för ren förmögenhetsskada. Däremot kan han inte anses ha utsatts för något typiskt sett integritetskränkande brott som ger rätt till ersättning för kränkning enligt 3 kap. 2 § 2 skadeståndslagen. Rätten till sådan ersättning ska i stället prövas mot kraven i Europakonventionen och en eventuell ersättning utges med stöd av 3 kap. 4 §.

Den uppenbart oriktiga bedömning som tulltjänstemännen gjort har tagit sikte på en av förutsättningarna för att sökanden skulle kunna först anmanas att stanna enligt 5 § inregränslagen och därefter genomgå en ytlig kroppsbe-

siktning enligt 27 § smugglingslagen, nämligen förutsättningen att han varit inresande till landet. Laglighetskravet i artikel 8 kan därför inte sägas vara uppfyllt och en konventionsöverträdelse föreligger därmed i den delen.

Som framgått har Justitiekanslern funnit att den frihetsinskränkning som drabbat sökanden inte kan anses utgöra något frihetsberövande i vare sig frihetsberövandelagens eller Europakonventionens mening (artikel 5). Det kan på befintligt underlag inte utläsas hur lång tid som gick från det att han på tåget anmanades att stanna till dess att han efter genomförd ytlig kroppsbesiktning var fri att lämna Tullverkets lokaler. Så mycket står dock klart att ingripandet inte var alldeles kortvarigt och att det därför i vart fall handlat om en inskränkning av rörelsefriheten i konventionsrättslig bemärkelse (artikel 2 tilläggsprotokoll 4). Eftersom anmaningen att stanna och den ytliga kroppsbesiktningen beslutades utan lagstöd i det konkreta fallet måste även denna inskränkning i sökandens rörelsefrihet anses ha brustit i laglighet. Även i den delen föreligger således en överträdelse.

Däremot är det inte visat att tulltjänstemännens uppträdande gentemot sökanden varit sådant att det skulle kunna grunda någon skadeståndsskyldighet mot staten.

Vad slutligen gäller frågan om sökanden av tulltjänstemännen valts ut av skäl som skulle kunna stå i strid med konventionens diskrimineringsförbud i artikel 14 anser Justitiekanslern att underlaget i ärendet inte är tillräckligt för en bedömning. På grund av att det för Tullverkets del saknas dokumentation av vilka närmare omständigheter som tulltjänstemännen grundade sitt urval på finns det heller inte något ytterligare skriftligt material tillgängligt att inhämta. Det som skulle krävas för att avgöra frågan om diskriminering är därför snarast muntlig bevisning i form av förhör med inblandade personer. Frågan lämpar sig därmed inte för statens frivilliga skadereglering, som är en förenklad process med enbart skriftlig handläggning. Av det skälet avböjer Justitiekanslern att pröva anspråket till den del det grundar sig på diskriminering. Vill sökanden få till stånd en prövning bör han i stället vända sig till domstol.

Ersättningen

Av utredningen framgår att resebolaget kompenserat sökanden för den biljett han inte kunde utnyttja på grund av Tullverkets åtgärder. Han kan därför inte till följd av det inträffade anses ha lidit någon slutlig förmögenhetskada. Hans anspråk ska således avslås i den delen.

Nästa fråga är om 3 kap. 4 § skadeståndslagen kräver att sökanden ges gottgörelse i form av skadestånd för den kränkning han lidit till följd av överträdelsen av artikel 8 och artikel 2 tilläggsprotokoll 4 Europakonventionen. Vid den prövningen ska en helhetsbedömning göras av överträdelsens art och omständigheterna i övrigt. I praxis har det ansetts att en rätt till ersättning förutsätter att skadan är av viss storleksordning (se NJA 2012 s. 211 I

p. 26, NJA 2013 s. 842 p. 61 och prop. 2017/18:7 s. 66). Vid mindre allvarliga ideella skador kan ett erkännande av överträdelsen utgöra tillräcklig gottgörelse. I det här fallet har ingripande mot sökanden visserligen inte varit långvarigt, men det har såvitt gäller den ytliga kroppsbesiktningen varit av integritetskänsligt slag. Vid en sammantagen bedömning finner Justitiekanslern att viss ekonomisk kompensation är påkallad och att ersättningen kan bestämmas till 10 000 kr.

Övrigt

Av Tullverkets yttrande framgår att det saknats dokumentation av åtgärder mot sökanden, dvs. anmaningen att stanna och kontrollen i form av en ytlig kroppsbesiktning. I viss mån har de omständigheter som legat till grund för tulltjänstemännens bedömningar kunnat rekonstrueras av Tullverket och därmed utgjort bedömningsunderlag i skadestandsfrågan. Det gäller dock inte frågan om inresa till landet, som fått betydelse för bedömningen enligt såväl 5 § inregränslagen som 27 § smugglingslagen. I den delen är det fortsatt oklart vilka omständigheter tjänstemännens bedömning grundades på.

Enligt 29 § andra stycket smugglingslagen ska protokoll föras och bevis utfärdas om gjord kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om den undersökte begär det vid förrättningen eller om föremål tas i beslag. Av 10 § andra stycket inregränslagen följer att protokoll ska föras över undersökningar av vissa postförsändelser och andra försändelser, men motsvarande krav föreskrivs inte för exempelvis kontroller enligt 7 § eller anmaningar enligt 5 § samma lag.

Det nu sagda innebär att tulltjänstemännen i och för sig inte haft någon lagstadgad skyldighet att föra protokoll över vare sig den ytliga kroppsbesiktningen eller åtgärderna enligt inregränslagen. Trots det finns anledning att generellt framhålla värdet av att myndigheter dokumenterar särskilt tvångsmedelsanvändning på ett sådant sätt att det framgår vilka omständigheter som legat till grund för åtgärderna. Att så sker är inte bara centralt ur rättssäkerhetssynpunkt utan underlättar även en efterföljande granskning. Vid skadereglering kan en bristfällig dokumentation dessutom få till följd att en myndighets beslut eller åtgärd som kanske i själva verket haft fog för sig leder till skadeståndsskyldighet för staten redan till följd av att grunden för beslutet eller åtgärden inte går att utläsa och bedöma.

Ärendet har föredragits av Åsa Andersson. I ärendets beredning har även byråchefen Martin Mörk deltagit.

Mari Heidenborg

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Upplysningar om överklagande m.m.

Justitiekanslerns beslut har fattats enligt bestämmelserna om statens frivilliga skadereglering som finns i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Beslutet kan inte överklagas. Den som är missnöjd med beslutet kan väcka talan mot staten i allmän domstol för att få begäran prövad i den ordning som gäller för tvistemål.

Exp. till

Sökanden, genom ombud

Tullverket (dnr VER 2020-1400)