

Regeringens proposition

1981/82: 2

med förslag till lag om ändring i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, m. m.;

beslutad den 25 juni 1981.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

BJÖRN MOLIN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ändring i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Därigenom får en tulltjänsteman uttrycklig befogenhet att under samma förutsättningar som f. n. normalt gäller i fråga om kroppsvisitation företa s. k. ytlig kroppsbesiktning. Vidare föreslås en följdändring i valutalagen (1939:350).

De nya reglerna avses träda i kraft så snart som möjligt.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1960:418) om straff för varusmuggling

dels att 13 och 19 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

dels att rubriken närmast före 18 § skall lyda "Om husrannsakan, kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning".

Nuvarande lydelse

Förelagen lydelse

13 §

Förundersökning rörande brott, som avses i denna lag, må inledas av tullmyndighet. Har den inletts av tullmyndighet, skall beträffande myndigheten gälla vad i rättegångsbalken är stadgat om undersökningsledare. Är saken ej av enkel beskaffenhet, skall ledningen övertagas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall ock eljest övertaga ledningen, när det finnes påkallat av särskilda skäl.

Åklagaren äge, då undersökning ledes av tullmyndighet, meddela anvisningar rörande undersökningens bedrivande.

Då undersökning ledes av åklagaren, äge han vid undersökningens verkställande anlita biträde av tullmyndighet, så ock uppdraga åt tulltjänsteman att vidtaga särskild till undersökningen hörande åtgärd, om dess beskaffenhet tillåter det.

Med tullmyndighet avses i denna paragraf *tullverkets ombudsman, tulldirektör, tullförvaltare, kustdistriktchef och gränsdistriktchef. Generaltullstyrelsen äge förordna jämväl annan befattningshavare i tullverket än nu sagts att fullgöra vad enligt denna paragraf ankommer på tullmyndighet.*

Med tullmyndighet avses i denna paragraf *chef för distriktstullkammare, gränstullkammare och tullkammare eller annan befattningshavare i tullverket som generaltullstyrelsen förordnar att fullgöra vad som enligt paragrafen ankommer på tullmyndighet.*

19 §

Förekommer mot någon, som anträffas vid gräns- eller kustort eller ankommer till plats, där förbindelse med utlandet äger rum, anledning att han har på sig gods, som enligt denna lag är underkastat beslag, må för eftersökande av sådant gods tulltjänsteman företaga kroppsvisitation å honom. Om vederbörande chef för tull-, kust- eller gränsbevakning finner skärpning av tullkontrollen å persontrafiken till eller från utlandet med viss lägenhet eller för viss tidrymd å någon plats oundgängligen nödvändig, må efter bevakningschefens förord-

Förekommer mot någon, som anträffas vid gräns- eller kustort eller ankommer till plats, där förbindelse med utlandet äger rum, anledning att han har på sig gods, som enligt denna lag är underkastat beslag, må för eftersökande av sådant gods tulltjänsteman företaga kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning å honom. Om vederbörande chef för tull-, kust- eller gränsbevakning finner skärpning av tullkontrollen å persontrafiken till eller från utlandet med viss lägenhet eller för viss tidrymd å någon plats oundgängligen nödvändig, må efter bevak-

Nuvarande lydelse

nande kroppsvisitation verkställas å envar, som med lägenheten eller under tidrymden till platsen ankommer från eller från platsen avreser till utlandet. Sådant förordnande skall ofördröjligen underställas generaltullstyrelsens prövning men går likväl genast i verkställighet.

Kroppsvisitation, som är av mera väsentlig omfattning, skall verkställas inomhus i avskilt rum eller i lämpligt utrymme i fartyg samt, om undersökningsman eller den undersökte begär det och det kan ske utan större omgång, i vittnens närvaro. Kroppsvisitation å kvinna må ej verkställas eller bevittnas av annan än kvinna.

Förande av protokoll och utfärdande av bevis om företagen kroppsvisitation erfordras ej med mindre den undersökte *det begär* eller föremål, som påträffas, tages i beslag.

Denna lag träder i kraft två veckor efter den dag, då lagen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

2 Förslag till**Lag om ändring i valutalagen (1939: 350)**

Härigenom föreskrivs att 14 § valutalagen (1939: 350)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

I fråga om utförsel- och införsel- förbud, som meddelas med stöd av 2 § första stycket 4) eller 5) äga bestämmelserna i lagen (1960: 418) om

Föreslagen lydelse

ningschefens förordnande kroppsvisitation verkställas å envar, som med lägenheten eller under tidrymden till platsen ankommer från eller från platsen avreser till utlandet. Sådant förordnande skall ofördröjligen underställas generaltullstyrelsens prövning men går likväl genast i verkställighet.

Kroppsvisitation, som är av mera väsentlig omfattning, *och ytlig kroppsbesiktning* skall verkställas inomhus i avskilt rum eller i lämpligt utrymme i fartyg samt, om undersökningsman eller den undersökte begär det och det kan ske utan större omgång, i vittnens närvaro. Kroppsvisitation *och ytlig kroppsbesiktning* å kvinna må ej verkställas eller bevittnas av annan än kvinna, *läkare eller legitimerad sjuksköterska*.

Förande av protokoll och utfärdande av bevis om företagen kroppsvisitation *eller ytlig kroppsbesiktning* erfordras ej med mindre den undersökte *begär det* eller föremål, som påträffas, tages i beslag.

14 §²

I fråga om utförsel- och införsel- förbud, som meddelas med stöd av 2 § första stycket 4) eller 5) äga bestämmelserna i lagen (1960: 418) om

¹ Senast lydelse av lagens rubrik 1959: 262.

² Senaste lydelse 1975: 204.

Nuvarande lydelse

straff för varusmuggling angående förundersökning m. m., beslag, husrannsakan *och* kroppsvisitation motsvarande tillämpning.

Föreslagen lydelse

straff för varusmuggling angående förundersökning m. m., beslag, husrannsakan, kroppsvisitation *och ytlig kroppsbesiktning* motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft två veckor efter den dag, då lagen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

HANDELSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-05-27

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Molin

Lagrådsremiss med förslag till lag om ändring i lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling

1 Inledning

En tulltjänsteman får enligt lagen (1960: 418, ändrad senast 1981: 227) om straff för varusmuggling (den s. k. varusmugglingslagen) under vissa förutsättningar företa kroppsvisitation på en person. Däremot kan en sådan tjänsteman inte i denna sin egenskap besluta om kroppsbesiktning. I tullkontrollverksamheten har man på sina håll tidigare ansett att begreppet kroppsvisitation omfattar inte bara en undersökning av någons kläder m. m. utan även en yttre granskning av själva kroppen. Justitieombudsmannen (JO) har i ett beslut den 12 mars 1979 rörande kroppsvisitation av besökande på en kriminalvårdsanstalt uttalat sig om gränsdragningen mellan begreppen kroppsvisitation och kroppsbesiktning. JO har därvid funnit bl. a. att ett synande av själva kroppen är att hänföra till kroppsbesiktning. Om detta beslut har generallullstyrelsen den 7 november 1980 informerat tullverkets tjänstemän.

I skrivelse den 27 november 1980 till regeringen har generallullstyrelsen hemställt om ändring i varusmuggningslagen. Enligt hemställan skulle tulltjänsteman få besluta om kroppsbesiktning på den som ankommer från utrikes ort och skäligen kan misstänkas för narkotikasmuggling, om fara är i dröjsmål. Framställningar i frågan har gjorts hos regeringen också av enskilda.

Mot denna bakgrund har inom handelsdepartementet utarbetats promemorian Kroppsvisitation/kroppsbesiktning i samband med tullkontroll. I promemorian föreslås en ändring i varusmuggningslagen, innebärande att en tulltjänsteman får uttrycklig rätt att under samma förutsättningar som

f. n. gäller i fråga om kroppsvisitation företa s. k. ytlig kroppsbesiktning. Promemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren, hovrätten över Skåne och Blekinge, generaltullstyrelsen, rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, tvångsmedelskommittén (Ju 1978:06), justitieombudsmannen Wigelius (JO), Sveriges advokatsamfund och Svenska tulltjänstemannaförbundet.

Riksåklagaren har överlämnat yttranden från överåklagarna i Göteborgs och Malmö åklagardistrikt. Vidare har riksåklagaren redovisat synpunkter som inhämtats underhand från chefen för länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län samt från överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt. Rikspolisstyrelsen har överlämnat yttranden från polisstyrelserna i Göteborgs, Malmö och Helsingborgs polisdistrikt.

2 Bakgrund

Lagstiftningsärendet berör således frågan om befogenheten inom tullverket att besluta om kroppsvisitation respektive kroppsbesiktning. I den bilagda promemorian lämnas till en början en redovisning för detta samt för regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning i annan lagstiftning. Jag skall här först beröra de bestämmelser som är aktuella för tullverkets del.

Föreskrifter om tvångsmedel av detta slag finns dels i rättegångsbalken (RB), dels i varusmugglingslagen. Reglerna i RB tar sikte på förundersökning i brottmål. Kroppsvisitation och kroppsbesiktning kan utgöra led i denna. Till dessa föreskrifter ansluter särskilda bestämmelser i varusmugglingslagen om tullmyndighet m. m. som förundersökningsledare i vissa fall. I fråga om bl. a. kroppsvisitation innehåller sistnämnda lag dessutom speciella regler som ger en vidare ram för att besluta om kroppsvisitation, såväl när det gäller laga grund för ett sådant beslut som beträffande behörig beslutsfattare.

Bestämmelserna i RB innebär i huvudsak följande, såvitt nu är av intresse.

Förundersökning i brottmål skall enligt 23 kap. 1 § inledas så snart på grund av angivelse eller eljest anledning förekommer, att brott som hör under allmänt åtal, förövats. Enligt 3 § samma kap. inleds förundersökningen av polismyndigheten eller åklagaren. Har den inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också eljest överta ledningen, när det finnes påkallat av särskilda skäl. Innan förundersökning hunnit inledas, får polisman hålla förhör och vidta annan åtgärd i syfte att utreda brottet, om åtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet. Om användande av tvångsmedel under förundersök-

ningen gäller enligt 16 § vad som föreskrivs i 24–28 kap. Av 18 § framgår att då förundersökningen fortskridit så långt att någon skäligen misstänks för brottet denne skall, då han hörs, underrättas om misstanken.

I 28 kap. finns regler om husrannsakan samt om kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Av 1 § framgår att husrannsakan får företas i bl. a. slutet förvaringsställe, om anledning förekommer att brott förövats, varå fängelse kan följa. En ytterligare förutsättning är att åtgärden företas för eftersökande av föremål som är underkastat beslag, eller eljest till utrönande av omständighet, som kan äga betydelse för utredning om brottet. Hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får husrannsakan dock företas endast om på grund av vissa omständigheter eller eljest synnerlig anledning förekommer, att genom rannsakingen föremål, som är underkastade beslag, skall anträffas eller annan utredning om brottet vinnas.

Enligt 11 § samma kap. får – om det förekommer anledning, att brott förövats, varå fängelse kan följa – kroppsvisitation företas för eftersökande av föremål, som är underkastat beslag, eller eljest till utrönande av omständighet, som kan äga betydelse för utredning om brottet. Bestämmelserna är i huvudsak uppbyggda som beträffande husrannsakan. På annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får sålunda kroppsvisitation företas endast om synnerlig anledning förekommer, att därigenom föremål, som är underkastat beslag, skall anträffas, eller annan utredning om brottet vinnas. För samma ändamål får enligt 12 § kroppsbesiktning företas på den som skäligen kan misstänkas för brott, på vilket fängelse kan följa.

Beträffande kroppsvisitation och kroppsbesiktning gäller enligt 13 § samma kap. i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 4, 8 och 9 §§ om husrannsakan. Detta innebär bl. a. att beslut om ett sådant tvångsmedel meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Är fara i dröjsmål får dock åtgärden beslutas av polisman, på sätt som följer av 13 §.

I *varusmugglingslagen* föreskrivs till en början straff för olika former av varusmuggling. Fängelse kan följa på samtliga former utom beträffande ringa brott. Särskilda straffregler gäller för olovlig befattning med smuggelgods. På uppsåtligt sådant brott kan följa fängelse. För bristande tillsyn över transportmedel finns en speciell regel. Vidare anges att gods, som varit föremål för varusmuggling, eller försök därtill, skall förklaras förverkat. Om egendomen inte finns i behåll, skall i stället värdet förklaras förverkat. Därutöver gäller vissa andra föreskrifter.

I 13–14 §§ ställs upp särskilda regler om *förundersökning rörande brott som avses i varusmugglingslagen*. En tullmyndighet får inleda en sådan undersökning. Har den inletts av en tullmyndighet, skall beträffande myndigheten gälla vad som föreskrivs i RB om undersökningsledare. De följande föreskrifterna överensstämmer i sak med vad jag har redovisat rörande polismyndighets befattning med förundersökning (23 kap. 3 § RB). Om saken inte är av enkel beskaffenhet, skall sålunda ledningen övertas av

åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Också annars skall åklagaren överta ledningen, när det finnes påkallat av särskilda skäl. Med tullmyndighet avses i 13 § tullverkets ombudsman, tulldirektör, tullförvaltare, kustdistriktchef och gränsdistriktchef. Generaltullstyrelsen får förordna också annan befattningshavare i tullverket att fullgöra vad som ankommer på tullmyndighet enligt 13 §.

Enligt 14 § åligger det bl. a. tulltjänsteman att i den mån honom anbefalld tjänstgöring därtill föranleder noggrant övervaka att brott, som avses i varusmugglingslagen, inte äger rum. Vidare äger enligt lagrummet tulltjänsteman bl. a. samma rätt som enligt RB tillkommer polisman att gripa den som misstänks för brott, som avses i varusmugglingslagen.

Enligt 15 § sistnämnda lag får bl. a. tulltjänsteman ta egendom, som kan antas vara förverkad enligt lagen, i beslag.

I 19 § varusmugglingslagen ges *särskilda regler om kroppsvisitation*, regler som i viss mån avviker från motsvarande föreskrifter i RB. I 19 § anges: Förekommer mot någon, som anträffas vid gräns- eller kustort eller ankommer till plats, där förbindelse med utlandet äger rum, anledning att han har på sig gods, som enligt denna lag är underkastat beslag, må för eftersökande av sådant gods tulltjänsteman företa kroppsvisitation å honom.

Vidare anges: Om vederbörande chef för tull-, kust- eller gränsbevakning finner skärpning av tullkontrollen å persontrafiken till eller från utlandet med viss lägenhet eller för viss tidrymd på någon plats oundgängligen nödvändig, må efter bevakningschefens förordnande kroppsvisitation verkställas å envar, som med lägenheten eller under tidrymden till platsen ankommer från eller från platsen avreser till utlandet. Sådant förordnande skall ofördröjligen underställas generaltullstyrelsens prövning men går likväl genast i verkställighet.

En *jämförelse* mellan vad som gäller enligt RB och varusmugglingslagen i fråga om kroppsvisitation och kroppsbesiktning utvisar bl. a. följande.

Beslut om *kroppsvisitation eller kroppsbesiktning enligt RB* kan meddelas av tullmyndighet, om denna har inträtt som förundersökningsledare (13 § varusmugglingslagen samt 23 kap. 3 § och 28 kap. 11 § RB). Till förutsättningarna för ett sådant beslut hör bl. a. att det förekommer anledning att brott enligt varusmugglingslagen har förövats och att fängelse kan följa på detta. Vidare krävs bl. a. antingen att den som kroppsvisiteras skäligen kan misstänkas för brottet eller, i annat fall, att synnerlig anledning förekommer att därigenom föremål, som är underkastat beslag, skall anträffas eller annan utredning om brottet vinnas. Beslut om kroppsbesiktning kan meddelas för samma ändamål men endast i fråga om den som skäligen kan misstänkas för nyss nämnt brott.

Beslut enligt RB om dessa tvångsmedel kan alltså inte meddelas av en enskild tulltjänsteman i denna sin egenskap. Beslutet måste fattas av en sådan tullmyndighet eller befattningshavare som anges i 13 § varusmugg-

lingslagen och som inträtt som förundersökningsledare. Den som kroppsbesiktigas måste vara skäligen misstänkt för ett sådant brott enligt varusmugglingslagen som det kan följa fängelse på. Kroppsvisitation kan dock ske också i fråga om annan person, om synnerlig anledning av nyss nämnt slag förekommer.

För beslut om *kroppsvisitation endast med stöd av varusmugglingslagen* gäller, som jag tidigare har berört, en mer vidsträckt ram. På sätt som jag har redovisat får beslut meddelas av en enskild tulltjänsteman. Det behövs alltså inte beslut av förundersökningsledare, vare sig denne är tullmyndighet m. m., polismyndighet eller åklagare. Inte heller fordras det att den som kroppsvisiteras är skäligen misstänkt för ett sådant brott enligt varusmugglingslagen på vilket fängelse kan följa, eller att synnerlig anledning av visst slag förekommer. Vad som krävs är i *normalfallet* bl. a. att det förekommer anledning att vederbörande har på sig gods som är underkastat beslag enligt varusmugglingslagen.

Detta torde med hänsyn till omständigheterna vid föreskriftens tillkomst (prop. 1946: 334 s. 15 jämfört med lydelsen av äldre lagrum, 14 § lagen (1923: 147) om straff för olovlig varuinförsel) få tolkas så att det skall föreligga en grad av misstanke att den som kroppsvisiteras har på sig sådant gods. Däremot måste det inte finnas anledning att misstänka just denne för brott. Av det anförda torde följa att den nu aktuella föreskriften i 19 § varusmugglingslagen inte tillåter en rutinmässig kontroll i exempelvis den formen att man stickprovsvis plockar ut ett antal personer för kroppsvisitation.

För *den skärpta tullkontrollen* enligt samma lagrum gäller dock delvis andra föreskrifter. Har väl vederbörande bevakningschef funnit tillräckliga skäl för förordnande om sådan kontroll, får kroppsvisitation verkställas på envar. Bestämmelsen, som i väsentliga drag fanns med i 1923 års lagstiftning rörande varusmuggling, kräver inte att misstanke föreligger att vederbörande har på sig gods som är underkastat beslag enligt varusmugglingslagen. Exempelvis måste det antas att en ren stickprovskontroll kan ske med stöd av bestämmelsen. Den torde därmed ha en i viss mån preventiv funktion. Den försiktighet som kan synas naturlig i fråga om en så vittgående kontrollåtgärd visar sig beträffande bl. a. själva förutsättningen för att vederbörande bevakningschef skall få förordna om denna. Enligt vad som upplysts i lagstiftningsärendet har beslut om skärpt tullkontroll förekommit ytterst sällan.

I varusmugglingslagen finns inte särskilda föreskrifter om kroppsbesiktning. Beslut om en sådan åtgärd får alltså inte meddelas av en enskild tulltjänsteman som sådan. Inom tullverket är det som nyss berörts endast viss tullmyndighet eller befattningshavare som har befogenhet därvidlag. Förutsättningarna för ett sådant beslut regleras uttömmande i RB.

Föreskrifter som berör frågan om hur kroppsvisitation eller kroppsbe-

siktning får gå till finns i RB liksom, beträffande kroppsvisitation, i varusmugglingslagen. I promemorian redovisas dessa regler.

Jag vill tillägga att det i tullagstiftningen finns särskilda bestämmelser som ger en tulltjänsteman befogenhet att vidta exempelvis stickprovskontroll i fråga om resandes varuinnehav. Regler om detta är intagna i 36 § tullagen (1973:670, 36 § ändrad senast 1975:1034) och 65 § tullstadgan (1973:671).

3 Promemorian

I den inledningsvis nämnda promemorian erinras till en början om rege- ringsformens skydd för den kroppsliga integriteten. Vidare redovisas be- stämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning i, förutom RB och varusmugglingslagen, andra lagar. Jag hänvisar till den i promemorian lämnade redogörelsen, som bl. a. omfattar sådana tvångsåtgärder med avseende på dels häktade och anhållna m. fl. samt intagna i kriminalvårds- anstalt, dels särskild kontroll på flygplats och presumtiva terrorister. Där- utöver redovisas ett för riksdagen framlagt förslag rörande säkerhetskon- troll vid domstolsförhandlingar.

I promemorian beskrivs vidare hur gränsen brukar dras mellan kroppsvi- sitation och kroppsbesiktning i skilda lagstiftningssammanhang. Vidare redovisas JO:s förut berörda uttalande. Av detta framgår att denne anser att den som vid en grundlig kroppsvisitation tar av sig alla sina kläder inte skall behöva stå naken i tjänstemännens åsyn under visitationen. Att be vederbörande lyfta på armarna för kontroll av armhålorna, visa undersidan av fötterna och lyfta på håret är enligt JO att hänföra till kroppsbesiktning. En undersökning av kroppen kan, enligt uttalandet, ju ske genom att man synar kroppen även om man inte tar på den. Också bl. a. en undersökning av håret måste enligt JO:s mening hänföras till kroppsbesiktning, liksom i regel undersökning av en peruk.

Vidare redovisas i promemorian en uppgift från generaltullstyrelsen m. fl. om den praxis som har utbildats inom tullverket beträffande tolk- ningen av begreppet kroppsvisitation och som jag berörde inledningsvis. Enligt denna praxis inbegrips i begreppet även en ytlig granskning av kroppen. Den som kroppsvisiteras i samband med tullkontroll har således när anledning förekommit fått klä av sig naken för att möjliggöra en sådan granskning. Därigenom har det enligt den berörda uppgiften varit möjligt att i anslutning till kroppsvisitation avslöja sådana försök till narkotika- smuggling som sker genom att smugglaren tejpar fast narkotika på krop- pen, exempelvis i armhålor, i skrevet, mellan benen, under fotsulor eller instoppat i håret eller under en peruk. Vidare anförs det i promemorian att

man inom tullverket som kroppsbesiktning tidigare egentligen endast betraktat undersökning av kroppens håligheter.

I promemorian dras den slutsatsen att gränsdragningen mellan begreppen kroppsvisitation och kroppsbesiktning är tämligen klar och att begreppens innebörd får anses vara densamma oberoende av i vilket författningssammanhang de förekommer. Det uttalas att varje undersökning eller granskning av kroppen, antingen den är endast okulär eller mera ingående, är att betrakta som kroppsbesiktning medan kontroll av kläder och andra persedlar är kroppsvisitation.

Vidare redovisas i promemorian det närmare innehållet i generaltullstyrelsens skrivelse den 27 november 1980 och i de övriga framställningar som har gjorts till regeringen i den aktuella frågan. Bl. a. har styrelsen med hänvisning till JO:s beslut den 12 mars 1979 anfört att det inte alltid är tillräckligt att undersöka den misstänktes bagage och företa kroppsvisitation. I många fall är det enligt styrelsen nödvändigt att dessutom företa en åtminstone ytlig kroppsbesiktning, eftersom det är en vanligt förekommande metod att narkotikasmugglare tejpar fast narkotikan direkt på kroppen. Styrelsen pekar på att, eftersom tulltjänstemän inte själva får besluta om kroppsbesiktning, beslut om ett sådant tvångsmedel i regel fattas av undersökningsledare eller åklagare. Denna ordning medför enligt styrelsen olika olägenheter. Därvidlag framhålls bl. a. svårigheter att få ett beslut utom ordinarie arbetstid, ett försvårande av den fortsatta utredningen genom dröjsmålet, resursbindning och övervakningsproblem. Den av styrelsen föreslagna författningsändringen skall ses mot denna bakgrund.

För närmare detaljer i anslutning till vad jag nu har anfört hänvisar jag till promemorian. I denna uttalas, att det – med hänsyn till det synnerligen starka samhällseliga intresset av att så effektivt som möjligt förhindra att framför allt narkotika förs in i landet – är uppenbart att det föreligger ett behov av att tulltjänstemän i samband med tullkontroll får besluta inte bara om kroppsvisitationer utan också om en åtminstone okulär yttre granskning av den undersöktes kropp.

En sådan granskning innefattas dock i begreppet kroppsbesiktning, enligt promemorian. I denna diskuteras därför flera lagtekniska lösningar för att utvidga tullpersonalens befogenheter, nämligen:

1. En generell befogenhet för tulltjänstemän att i brådskande fall besluta om kroppsbesiktning på den som ankommer från utrikes ort och skäligen kan misstänkas för narkotikasmuggling (generaltullstyrelsens förslag).

2. Rätt för tulltjänstemän att besluta om ytlig kroppsbesiktning under samma förutsättningar som gäller beträffande kroppsvisitation, både i normalfall och i fråga om skärpt tullkontroll.

3. Befogenhet för tulltjänstemän att besluta om fullständig kroppsbesiktning.

4. Ändring av innebörden av begreppet kroppsvisitation så att detta omfattar även den ytliga granskning av kroppen som kan ske sedan någon har tagit av sig samtliga kläder.

I promemorian lämnas närmare synpunkter rörande dessa fyra alternativ. Jag hänvisar därvidlag till denna. Alternativ två förordas där som den lösning för vilken övervägande skäl talar, dvs. en befogenhet för tulltjänsteman att besluta om ytlig kroppsbesiktning under samma förutsättningar som gäller beträffande kroppsvisitation.

Om innebörden av begreppet ytlig kroppsbesiktning uttalas i promemorian att den utgör en lindrigare variant av kroppsbesiktning. Den innefattar enligt promemorian endast en yttre granskning av någons nakna kropp samt en undersökning av någons skägg, hår, peruk eller arm- eller benproteser. Vidare anges det att denna beskrivning av ytlig kroppsbesiktning är avsedd att vara uttömmande. Varje annan form av kroppsbesiktning faller således utanför den ytliga. Dock anses det vara naturligt vid det praktiska genomförandet av en ytlig kroppsbesiktning att den undersökte kan uppmanas att exponera sådana eljest dolda delar av kroppen såsom fotsulor och armhålor men inget ytterligare. Det bör enligt promemorian alltså inte komma i fråga att be den undersökte inta några särskilda kroppsställningar för att underlätta besiktningen.

Till den närmare innebörden av promemorieförslaget återkommer jag i det följande.

4 Remissutfallet

Vid remissbehandlingen har allmänt erkänts att det finns behov av att tulltjänstemännen i vissa situationer har befogenhet att fatta beslut om kroppsbesiktning som inte är mer ingripande. Vad man därvid pekar på är den avsevärda samhällsskada som narkotikamissbruket medför, det synnerligen starka samhällsintresset av att kunna förhindra att narkotika förs in i landet men även intresset av en i övrigt effektiv tullkontroll, fördelarna från effektivitetssynpunkt samt en sannolikt preventiv effekt på narkotikasmugglingen. Däremot förekommer det delade meningar om bl. a. förutsättningarna för ett sådant beslut, gränsdragningen mot annan kroppsbesiktning, formerna för verkställighet m. m. Också vissa detaljfrågor berörs av remissinstanserna.

Till dem som förordar eller inte har något att erinra mot att behovet tillgodoses i huvudsak genom den i promemorian valda *tekniska lösningen* hör riksåklagaren, *chefen för länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län, överåklagaren i Malmö åklagardistrikt, hovrätten över Skåne och Blekinge, generaltullstyrelsen, rikspolisstyrelsen, polisstyrelserna i Göteborgs, Malmö och Helsingborgs polisdistrikt, socialstyrelsen, tvångsmedelskommittén, Sveriges advokatsamfund och Svenska tulltjänstemannaförbundet*. Exempelvis anser riksåklagaren att från praktiska synpunkter starka skäl talar för förslaget. Hovrätten bedömer lösningen ändamålsenlig

och lämplig. Generaltullstyrelsen finner förslaget utan tvekan vara att föredra framför styrelsens förslag. Rikspolisstyrelsen anser förslaget vara väl avvägt och anför bl. a. att det från rättssäkerhetssynpunkt inte torde föreligga några betänkligheter.

JK uttalar att han från de synpunkter han har att beakta inte har något att erinra mot förslaget i vad det avser tulltjänstemans rätt att företa ytlig kroppsbesiktning när det finns anledning att misstänka någon för brott mot varusmuggningslagen. Vidare finner JK det av angivna skäl motiverat att ytlig kroppsbesiktning skall kunna företas i samband med s. k. generell tullkontroll, utan att det föreligger misstanke om brott. Sådan besiktning bör därvid få företas också då någon bestämd misstänkt inte kan pekats ut men det finns skälig anledning att anta att man skulle finna smuggelgods hos en eller flera i en viss större grupp. Enligt JK bör kroppsbesiktning vid generell tullkontroll emellertid inte få företas på så sätt att var och en urskillningslöst underkastas den. JK hänvisar på denna punkt till bestämmelserna i regeringsformen.

Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt anför vissa betänkligheter mot förslaget såvitt gäller skärpt tullkontroll men vill inte avstyrka det.

Också JO delar uppfattningen att tulltjänstemän bör ges ökade befogenheter att undersöka personer. JO uttalar vidare:

Emellertid måste en viss försiktighet iakttas när man skall lagstifta härom. Det är ju här fråga om att begränsa en av regeringsformens fri- och rättigheter. Det är då viktigt att ha ett fullgott underlag för de överväganden som görs så att man inte går längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Innehållet i den remitterade promemorian är tämligen magert och det är svårt att med ledning därav bedöma hur långt gående befogenheter tulltjänstemän behöver ges. Promemorians förslag går i viss mån längre än vad generaltullstyrelsen har förordat och tydligen ansett erforderligt. Vad som för mig framstår som mest betänkligt är att enligt förslaget "ytlig kroppsbesiktning" skulle få företas utan att det föreligger någon konkret misstanke mot den undersökte. Det är ju ändå här fråga om en åtgärd som innebär ett allvarligt intrång i den enskildes integritet. Man kan också fråga sig om tulltjänstemän i fråga om kroppsbesiktning (låt vara ytlig) bör ges andra befogenheter än polismän har enligt rättegångsbalken. Vidare införs ett alldeles nytt begrepp, "ytlig kroppsbesiktning", vilket oundvikligen kommer att leda till gränsdragningsproblem. Ett sådant nytt begrepp bör inte införas utan mera ingående överväganden. I promemorian har enligt min mening inte övertygande visats att den där valda lösningen bör väljas framför den som generaltullstyrelsen föreslagit.

Sammanfattningsvis anser jag på det föreliggande materialet att generaltullstyrelsens förslag sakligt sett är att föredra. Jag vill tillägga att jag delar uppfattningen i promemorian att man inte bör ge begreppet kroppsvisitation i varusmuggningslagen en annan innebörd än begreppet har i annan lagstiftning.

— — —
Som en allmän reflexion i anslutning till ärendet vill jag slutligen tillägga att en möjlighet på längre sikt är att ytterligare minska på sambandet

mellan tullkontrollen och tvångsmedelssystemet i rättegångsbalken. Man kan tänka sig regler som ger högre befattningshavare inom tullen befogenhet att besluta om kroppsbesiktning och detta oavsett om det föreligger misstanke om brott, nämligen om det med skäl kan antas att den som anländer från utrikes ort olovligen medför gods. Vidare kan man i så fall berättiga tulltjänsteman i lägre ställning att besluta om kroppsbesiktning i brådskande fall.

Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt anför betänkligheter mot ett tillåtande av ytlig kroppsbesiktning vid skärpt tullkontroll och säger sig inte kunna tillstyrka förslaget i denna del. Beslut om en generell sådan kroppsbesiktning ter sig enligt dennes mening stötande. Han anser att den enskilde tulltjänstemannen med stöd av sin behörighet från fall till fall bör överväga om det finns skäl till sådant ingrepp i den personliga integriteten.

Gränsdragningsfrågor berörs också av andra remissinstanser. *Riksåklagaren* kan inte finna att ett införande av begreppet ytlig kroppsbesiktning ger anledning till några principiella betänkligheter och pekar på att på sätt framgår av promemorian en liknande nyansering har skett på senare år i skilda författningar i fråga om kroppsvisitation. Den i promemorian angivna uttömmande beskrivningen av vad som innefattas i begreppet ytlig kroppsbesiktning torde enligt riksåklagaren vara tillräcklig för att tolkningssvårigheter skall undvikas.

Hovrätten över Skåne och Blekinge pekar på att enligt det remitterade förslaget ytlig kroppsbesiktning innefattar utöver yttre granskning av någons nakna kropp en undersökning av någons skägg, hår, peruk eller arm- eller benproteser. Vad gäller undersökning av någons hår utgår hovrätten från att fråga är endast om huvudhåret och ej annan behåring. Vidare är det hovrättens uppfattning att en undersökning av arm- eller benproteser i allmänhet är från integritetssynpunkt så ingripande att den inte bör omfattas av begreppet ytlig kroppsbesiktning.

Generaltullstyrelsen uttalar att förslaget visserligen inte täcker sådan kroppsbesiktning som innebär att den undersökte får inta särskilda kroppsställningar. Enligt styrelsens uppfattning kan det dock vara lämpligt att denna mera ingripande typ av kroppsbesiktning är underkastad RB:s allmänna regler om kroppsbesiktning. Med hänsyn till att narkotika lätt kan gömmas i munhålan bör dock den undersökte kunna uppmanas att öppna munnen för att möjliggöra undersökning av munhålan. Enligt styrelsen framgår det inte klart av förslaget om detta skall anses tillåtet vid ytlig kroppsbesiktning. Också *tulltjänstemannaförbundet* anser att ytlig kroppsbesiktning bör omfatta munhålan.

Polisstyrelsen i Helsingborgs polisdistrikt menar att tulltjänstemännens behörighet bör utvidgas ytterligare något. Till ytlig besiktning bör hänföras all besiktning, som inte berör kroppens inre håligheter.

Enligt *tvångsmedelskommittén* torde det inte föreligga någon egentlig tvekan om vad som avses med kroppsvisitation resp. kroppsbesiktning.

Samtidigt står det dock klart att gränsen mellan dessa två tvångsmedel blir i viss mån flytande. Kommittén fortsätter:

Görs en kroppsvisitation på det sättet att den som skall visiteras får ta av sig alla kläder, är det ju nästan omöjligt att undgå att i viss mån granska den nakna kroppen samtidigt som man kontrollerar att alla kläder verkligen är avtagna. Fråga blir dock naturligtvis i så fall endast om en mycket ytlig och summarisk kroppsbesiktning och inte om sådan mera ingående kroppsbesiktning som rymms under kroppsbesiktning enligt 28:12 RB. Tvångsmedelskommittén kommer att uppmärksamma denna gränsdragningsfråga jämte andra vid sin översyn av tvångsmedelsinstituterna i RB och andra författningar. Kommittén har dock ännu inte påbörjat den detaljgenomgång av de olika tvångsmedlen som en sådan översyn kräver.

— — —

En särskild fråga är hur man lagtekniskt bör gå till väga för att sätta de rätta gränserna för den kroppsbesiktning som en tulltjänsteman skall få företa i anslutning till en kroppsvisitation. Klart är å ena sidan att kroppsbesiktningen i fråga inte skall få innefatta undersökning av kroppens hålligheter (anus, vagina) och inte heller tagning av blodprov, urinprov e. d. och än mindre någon form av läkarundersökning. Klart är å andra sidan också att en okulärbesiktning av kroppen utan att denna vidrörs skall få företas. Häremellan ligger emellertid en rad mellanformer, t. ex. okulärbesiktning av skrev, armhålor, bröstveck, öron, näsa eller mun, som inte kan göras utan att den besiktigade medverkar genom olika kroppsställningar m. m. Vidare märks undersökningar av skägg, hår, peruker och proteser som inte kan genomföras rent okulärt utan förutsätter ett vidrörande av den besiktigade. I promemorian föreslås (s. 22) att den kroppsbesiktning som skall få företas benämns "ytlig kroppsbesiktning" och att den skall få innebära endast en yttre granskning av någons nakna kropp samt en undersökning av någons skägg, hår, peruk, arm- eller benproteser (tandproteser?). Om denna beskrivning sägs att den är avsedd att vara uttömmande och att varje annan form av kroppsbesiktning skall falla utanför. Det tilläggs emellertid att det vid det praktiska genomförandet av en ytlig kroppsbesiktning är naturligt att den undersökte uppmanas att exponera sådana eljest dolda delar av kroppen som fotsulor och armhålor men inget ytterligare. Det bör alltså inte komma i fråga att be den undersökte inta några särskilda kroppsställningar för att underlätta besiktningen. Dessa uttalanden är i viss mån motsägande. Skall en yttre granskning av någons nakna kropp bli fullt effektiv måste den få omfatta också sådana delar av kroppen som döljs av hudveck och delar av kroppen (armar — armhålor, ben — lumskevck, fettvalkar — mellangärde, mage etc.). Anser man att den typen av yttre granskning inte bör vara inbegripen bör det anges uttryckligen. Över huvud taget synes det inte lämpligt att i lagtext införa ett sådant nytt begrepp som "yttre kroppsbesiktning" utan att ge en legaldefinition av det. Det kan rimligen inte få vara en uppgift för motiven att klargöra var gränserna skall gå när gränserna rör så ömtåliga integritetsfrågor som här.

Verkställighetsfrågor berörs av några. JO föreslår att det i varusmuggningslagen tas in bestämmelser om att kroppsvisitation och kroppsbesiktning inte får göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver

och att all den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. Han hänvisar därvidlag bl. a. till 52 c § lagen om kriminalvård i anstalt.

Socialstyrelsen anför bl. a. följande:

Enligt förslaget skall tulltjänsteman besluta om och verkställa ytlig kroppsbesiktning. Sådan åtgärd kan bl. a. innefatta att undersöka armer eller benprotes eller avlägsna förband över sår eller gipsbandage. I vissa av dessa fall behöver några medicinska komplikationer inte uppstå i samband med åtgärden. I andra fall kan det emellertid vara nödvändigt, t. ex. vid avtagande av en mer komplicerad armprotes eller ett större gipsbandage, att bedömningen och åtgärden utförs av medicinskt utbildad personal, i första hand legitimerad sjuksköterska. I den mån tullen inte har egen sådan personal anställd bör till tullen på lämpligt sätt knytas medicinskt utbildad personal som har att biträda vid sådana undersökningar.

Bestämmelser om medicinsk personals medverkan vid ytlig kroppsbesiktning torde lämpligast kunna införas i verkställighetsföreskrifter. *Socialstyrelsen* är beredd att medverka vid utarbetande av sådana.

En speciell fråga tas upp av *tvångsmedelskommittén*, nämligen hur en tulltjänsteman skall förfara om någon vid en tullkontroll motsätter sig ytlig kroppsbesiktning när tjänstemannen bestämmer sig för att företa en sådan eller motsätter sig viss typ av granskning i samband med en sådan besiktning. Kommittén uttalar att den saknar tillräcklig överblick över de problem som kan uppstå i sådana fall men anser att frågan inte bör gås förbi med tystnad utan beaktas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Riksåklagaren behandlar en fråga som rör ledningen av förundersökning i mål angående misstanke om narkotikasmuggling där sådan misstanke uppkommer i samband med tullkontroll och fråga om kroppsbesiktning aktualiseras. *Riksåklagaren* redovisar därvid en av honom den 8 maj 1981 till generaltullstyrelsen avlåten skrivelse i ämnet. I denna anför bl. a. följande:

Den i generaltullstyrelsens framställning till regeringen väckta frågan om befogenhet för tulltjänsteman att besluta om kroppsbesiktning förutsätter författningsändring. De inledningsvis antydda betänkligheter som från skilda håll framförts till riksåklagaren mot den ordning som tillämpas när fråga om kroppsbesiktning aktualiseras i samband med tullkontroll inriktar sig emellertid på ett annat förhållande, nämligen det att fråga om kroppsbesiktning f. n. alltid underställs åklagarens prövning. Det har framhållits att denna ordning är resurskrävande och leder till tidsutdräkt som drabbar inte bara tullväsendets effektivitet genom att tullpersonal binds vid bevakningen av den misstänkte medan åklagaren söks per telefon utan även den misstänkte som måste kvarstanna på tullstationen i avbidan på att åklagarens beslut föreligger. Jag har vid övervägande av den aktuella frågan kommit till slutsatsen att de olägenheter i fråga om beslutsförfarandet som sålunda påtalats hos mig i stor utsträckning torde ha sin grund i att rådande praxis på området kommit att utvecklas utan att de möjligheter till en mera rationell ordning som ges i varusmuggningslagens bestämmelser om ledningen av förundersökning rörande brott som avses i nämnda lag tagits till vara. Min slutsats grundar sig på följande överväganden.

— — —

När det gäller förhållandet mellan polismyndighet och åklagare som undersökningsledare finns sedan länge av riksåklagaren och rikspolisstyrelsen i samråd utfärdade anvisningar som bl. a. preciserar i vilka fall saken kan anses vara av sådan enkel beskaffenhet att polismyndighet får vara undersökningsledare även sedan skälig misstanke uppkommit mot viss person. I de senast utfärdade anvisningarna (se riksåklagarens anvisningar angående vissa frågor rörande ledningen av förundersökning i brottmål, RÅFS 1979: 1, RÅC 1:95) har i den bilaga i vilken förtecknats brottmål där saken normalt anses vara av enkel beskaffenhet upptagits även en del brott som påföljdmässigt är förhållandevis allvarliga, t. ex. misshandel, stöld och grov stöld. Bland de tvångsmedel som polismyndighet som undersökningsledare normalt får besluta om utan att överlämna saken till åklagaren upptas bl. a. husrannsakan som ej är av större omfattning, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Av betydelse vid utformandet av de berörda anvisningarna har varit bl. a. avvägningar som gällt de olika brottens frekvens och den därvid delvis sammanhängande frågan om polismyndighetens erfarenhet av utredningar rörande de olika brotten, brottens art och juridiska konstruktion särskilt med tanke på svårigheten att utreda och bedöma de objektiva och subjektiva rekvisiten, misstankens styrka och brottets rubricering, samt de aktuella tvångsmedlens karaktär och omfattning.

Frågan när förundersökning som rör brott som avses i varusmuggningslagen skall anses vara av enkel beskaffenhet bör bedömas efter riktlinjer liknande dem som gäller vid tillämpningen av 23 kap. 3 § RB. Som framgått av det föregående innebär vid tillämpningen av sistnämnda stadgande det förhållandet att fråga om kroppsbesiktning aktualiseras normalt inte att saken skall anses vara annat än av enkel beskaffenhet. När misstanke vid tullkontroll uppkommer om att en resande söker smuggla narkotika genom att bära den dold under kläderna torde som regel den gärning som vederbörande i vart fall i inledningsskedet kan misstänkas för vara varusmuggling som inte är ringa. Frågan om förutsättningar för kroppsbesiktning föreligger är då avhängig av en bedömning främst rörande brottsmisstankens styrka. Tullmyndighet torde i allmänhet ha en omfattande erfarenhet av eftersökande av narkotika i samband med kontroll av resande och av utredningsförfarandet i fall där misstanke föreligger om varusmuggling av narkotika som någon bär på sig. Mot bakgrund härav synes vid misstanke om brott som nyss nämnts saken normalt kunna anses vara av enkel beskaffenhet i varusmuggningslagens mening. I normalfallet bör därför enligt min mening tullmyndigheten kunna som undersökningsledare svara för förundersökningen i de berörda fallen, i vart fall i inledningsskedet, och därvid också i denna egenskap i förekommande fall ta ställning till frågan om kroppsbesiktningen av mera ytlig natur. Om fråga uppkommer om kroppsbesiktning av mera ingripande natur än en okulär granskning av kroppen, t. ex. undersökning av kroppshåligheterna, motiverar däremot såväl den i sådana fall regelmässigt svårare bedömningen av styrkan av brottsmisstanken som tvångsåtgärdens mera ingripande natur att saken överlämnas till åklagare som undersökningsledare. Även i andra fall skall saken givetvis överlämnas till åklagaren om målet i det enskilda fallet framstår som svårbedömt eller det eljest är påkallat med hänsyn till omständigheterna. I fall där det vid en kroppsbesiktning anträffas narkotika hos den misstänkte måste givetvis frågan om saken fortfarande är av enkel beskaffenhet åter övervägas av tullmyndigheten mot bakgrund av det utredningsläge som då uppkommit. Ofta torde ett inträde av åklagare som

undersökningsledare då bli erforderligt, bl. a. med tanke på att fråga om anhållande av den misstänkte kan aktualiseras.

En nyanserad tillämpning av varusmuggningslagens och rättegångsbalkens regler enligt vad jag här anført synes kunna få till följd att beslut om kroppsbesiktning av mera ytlig natur kan meddelas av tullmyndighet i flertalet av de fall där misstanke om narkotikasmuggling av här berört slag uppkommer i samband med tullkontroll av resande.

I sitt remissvar över promemorian uttalar *generaltullstyrelsen* att även om riksåklagarens skrivelse innebär ett mer rationellt förfarande än hittills för beslut om kroppsbesiktning – genom att allmän åklagare normalt inte behöver kopplas in för sådant beslut – det är uppenbart att detta förfarande inte kan ersätta promemoriaförslaget, eftersom detta förslag innebär dels att undersökningarna kan göras i samma utsträckning som kroppsvisitation, dels att snabbare beslut kan fattas genom att detta ankommer på den undersökande tjänstemannen.

Sveriges advokatsamfund tar upp *begreppet tulltjänsteman* och uttalar:

Enligt den föreslagna lagtexten gäller att såväl kroppsvisitation som ytlig kroppsbesiktning får företas av "tulltjänsteman". När det gäller motsvarande regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning i 28 kap. RB förut-sättes att sådan åtgärd vidtas av polisman, i normalfallet som biträde åt förundersökningsledaren enligt 23 kap. 3 § RB. Med "tulltjänsteman" torde avses all personal – också kontorspersonal och annan administrativ personal – som är verksam hos tullverket. Enligt samfundets mening bör beslut om ytlig kroppsbesiktning vara förbehållet arbetsledande personal hos tullverket. Regler om detta kan förslagsvis intas i intern arbetsordning för tullverket.

Lagtekniska frågor tas upp av några instanser, bl. a. JK. Denne förordar en viss omredigering av den föreslagna lagtexten så att det klart framgår att andra stycket avser varje form av ytlig kroppsbesiktning.

JO, som alltså sakligt förordar generaltullstyrelsens ursprungliga förslag, har vissa invändningar mot den lagtekniska lösningen i styrelsens förslag. Bl. a. bör enligt JO bestämmelsen om kroppsbesiktning bättre anpassas till tekniken i varusmuggningslagen. JO förordar att bestämmelsen tas in som en särskild 19 a §, och utformas efter förebild av 18 §. Förslagsvis kan enligt JO bestämmelsen ges den avfattningen att i fråga om brott som avses i 1 eller 3 § och som gäller narkotika tulltjänsteman har samma rätt att utan förordnande företas kroppsbesiktning som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman. Vid sådan kroppsbesiktning bör enligt JO tillämpas vad som sägs om kroppsvisitation i 19 § andra och tredje styckena. Mer ingående kroppsbesiktning får dock utföras endast av läkare. JO har vissa ytterligare synpunkter av teknisk beskaffenhet.

Slutligen tar *generaltullstyrelsen* upp vissa tolkningsfrågor. Styrelsen uttalar följande:

Vad som sägs om kroppsvisitation på s. 17 fjärde stycket i promemorian kan enligt styrelsens uppfattning endast avse sådan generell kroppsvisitation, som sker vid skärpt tullkontroll enligt 19 § första stycket andra punkten varusmuggningslagen. I kommentaren till varusmuggningslagen (S. Jungefors - E. Wahlberg: Smugglingslagstiftningen, s. 144) görs ett liknande uttalande och då avseende just denna typ av kroppsvisitation.

Vad gäller frågan om graden av misstanke m. m. vid kroppsvisitation enligt 19 § första stycket första punkten varusmuggningslagen framgår följande av förarbetena.

I proposition 1960: 115 (s. 128) med förslag till lag om straff för varusmuggling påpekas att bestämmelserna om kroppsvisitation i nämnda lagrum överensstämmer med bl. a. de dessförinnan gällande bestämmelserna i 13 § lagen (1923: 147) om straff för olovlig varuinförsel.

Sistnämnda paragraf fick denna lydelse genom lagen (1946: 866) angående ändring i lagen den 8 juni 1923 (nr 147) om straff för olovlig varuinförsel. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 1948 samtidigt med den nya rättegångsbalken.

I proposition 1946: 334 (s. 15) med förslag till denna ändring anföres endast att man i fråga om kroppsvisitation föreslagit "mindre jämkningar i anledning av bestämmelserna i nya RB". Dessförinnan hade bestämmelserna följande lydelse:

"Undersökning å person efter olovligen infört gods må företagas allenast då mot någon, som å fartyg eller eljest ankommer från utlandet till ort, där tullförvaltning finnes, eller mot någon, som anträffas vid gräns- eller kustort föreligger på sannolika skäl grundad misstanke, att han har på sig förstucket gods; dock må, där vederbörande chef för tull-, kust- eller gränsbevakning finner skärpning av tullkontrollen å persontrafiken från utlandet med viss lägenhet eller för viss tidrymd å någon plats oundgängligen nödvändig, dylik undersökning efter bevakningschefens bestämmande verkställas å envar med lägenheten eller under tidrymden från utlandet till platsen ankommande person. Sådant förordnande skall ofördröjligen underställas generaltullstyrelsens prövning men gånge likväl genast i verkställighet."

Att "mindre jämkningar" lett till att orden "på sannolika skäl grundad misstanke" bortfallit måste ses mot bakgrund att det i den nya rättegångsbalken (28 kap. 11 §) föreskrivs bl. a. att kroppsvisitation kan företagas på den som "skäligen kan misstänkas för brottet". I fråga om annan än den misstänkte gäller de strängare bestämmelserna att kroppsvisitation får företagas allenast om synnerlig anledning förekommer att föremål som är underkastat beslag skall anträffas m. m.

Mot bakgrund av vad ovan anförts är det angeläget att det fastslås att kroppsvisitation enligt 19 § första stycket 1 p. varusmuggningslagen får företas då det föreligger anledning till misstanke att någon har på sig smuggelgods, men att någon stark misstanke om smuggling ej behöver föreligga ens vid en mer ingripande kroppsvisitation. Den undersökning som tulltjänsteman får göra av resväskor och utrymmen i transportmedel m. m. enligt 36 § tullagen (1973: 670) och 61 och 65 §§ tullstadgan (1973: 671) kan däremot ske i form av en ren sticksprovskontroll, vilket också är det normala förfarandet.

5 Överväganden

5.1 Behovet av en författningsändring

Tullkontrollen är ett mycket viktigt led i kampen mot framför allt narkotikasmugglingen. Därför är det i hög grad angeläget att tullverket kan utföra sin uppgift så effektivt som möjligt. Samtidigt är det givet att kontrollen inte kan göras fullständig. Tillgången på resurser liksom även praktiska omständigheter sätter naturliga gränser för hur långt man kan gå. Hänsynen till den personliga integriteten är ett annat moment som verkar begränsande.

Helt naturligt är det mycket angeläget att de resande inte i onödan utsätts för det obehag som en långt driven personkontroll kan föra med sig. Den återhållsamhet eller försiktighet som detta kan motivera bör å andra sidan inte drivas så långt att andra viktiga samhällsintressen eftersätts. Jag tänker då självfallet på de allvarliga samhällsskador som narkotikamissbruket vållar. Till bilden hör vidare att den arbetssituation som var aktuell för tullverket då nuvarande smugglingslagstiftning tillkom är förändrad. Till skillnad mot klassiskt smuggelgods såsom alkoholdrycker och cigarreter kan narkotika till betydande värde och farlighetsgrad lätt döljas under den resandes klädsel. I den praktiska hanteringen av gränskontrollen har inom tullverket skett en anpassning till detta.

Som jag tidigare har redovisat har man på sina håll inom tullverket sålunda funnit det nödvändigt att i samband med en långt driven kroppsvitation i viss omfattning granska också den avklädda kroppen för att söka efter främst narkotika. Inom tullverket har det rättsliga läget bedömts så, att denna granskning omfattas av den befogenhet att besluta om kroppsvitation som en enskild tulltjänsteman har enligt 19 § första stycket första meningen varusmugglingslagen.

Gränsdragningen mellan kroppsvitation och kroppsbesiktning berörs bl. a. i förarbetena till regeringsformen. Jag hänvisar på denna punkt till den i promemorian intagna redogörelsen. Av denna framgår att numera iakttas i viss lagstiftning en särskild gränsdragning mellan dessa begrepp. Den torde innebära att granskning och undersökning av en avklädd persons kropp hänförs till begreppet kroppsbesiktning. Att en viss oklarhet om gränsdragningen dock kan råda i annat avseende antyds av innehållet i tvångsmedelskommitténs remissyttrande i detta ärende.

Det torde i och för sig kunna diskuteras huruvida begreppet kroppsvitation i 1960 års varusmugglingslagstiftning helt ansluter till den gränsdragning som numera förekommer. Oberoende av hur det kan förhålla sig därmed är det givetvis önskvärt, att man så långt möjligt i lagstiftningssammanhang använder en enhetlig terminologi. Detta talar för att nu söka finna en teknisk lösning som tillgodoser behovet av effektivitet i tullkontrollen samtidigt som en rimlig balans uppnås i förhållande till de andra angelägna intressen som jag har berört.

På sätt som har framgått kan avvägningen mellan de olika faktorerna ske på en rad olika sätt, när det gäller en så ingående tullkontroll av resandeströmmen som har diskuterats i detta ärende. Man kan ställa upp särskilda krav på beslutsfattarens kompetens eller överlåta åt den enskilde tulltjänstemannen att fatta beslutet. Därvidlag går det teoretiskt att skilja mellan olika situationer och att ha speciella befogenhetsregler för exempelvis brådskande fall. För en kroppsrensanskan som går utöver en ren kroppsvisitation kan ställas upp krav på skälig misstanke om brott, eventuellt av viss svårhetsgrad. Ett sådant system med särskilda beslutsfattare finns som har framgått f. n. i RB. Det är också möjligt att i olika avseenden söka avskilja vilka delar av kroppen som får granskas och kanske också hur granskningen skall gå till. Slutligen kan man bl. a. skilja mellan befogenheter vid normal tullkontroll respektive vid s. k. skärpt tullkontroll. Därvid kan det diskuteras om en kroppsgranskning m. m. skall få förekomma vid t. ex. stickprovskontroll.

Remissinstanserna synes allmänt utgå från att det nu är påkallat att utvidga författningsstödet med avseende på kroppskontroll av den art som man inom tullverket hittills har tillämpat på grundval av varusmuggningslagens bestämmelser om kroppsvisitation. De tekniska lösningar som har diskuterats skiljer sig dock från varandra i olika avseenden. Skillnaderna visar sig i hur vederbörande anser att man bör avväga de nyss berörda faktorerna mot varandra och därvid konstruera ett nytt system. Vissa lösningar synes inskränka tulltjänstemannens befogenhet jämfört med hur man på sina håll hittills har uppfattat dess ram. Andra lösningar som har diskuterats torde innebära att man vidgar ramen utöver vad som har tillämpats i praktiken vid tullkontrollen. Också i andra avseenden finns det skillnader.

Jag konstaterar att den gemensamma nämnanen för samtliga remissyttranden och för promemorieförslaget är, att den enskilde tulltjänstemannen bör ha ett lagstöd för att åtminstone i några situationer få vidta en del av de åtgärder som i vissa lagstiftningssammanhang bedöms som kroppsbesiktning. För egen del är jag av den uppfattningen att det finns ett klart behov av detta, om vi skall kunna på ett effektivt sätt vidmakthålla kampen mot främst narkotikasmugglingen. Jag går därför över till att närmare granska vad som bör gälla därvidlag och tekniken för att åstadkomma detta.

5.2 Olika tekniska lösningar

5.2.1 Vissa avvägningsfrågor

I promemorian diskuteras fyra alternativ, på sätt som jag tidigare (avsnitt 3) har redovisat. Förutom generaltullstyrelsens förslag och den i promemorian förordade lösningen tas upp tanken på en befogenhet för den enskilde tulltjänstemannen att besluta om varje form av kroppsbesiktning, inbegripet en fullständig sådan. I denna tanke torde ingå att förutsätt-

ningen för en sådan åtgärd skulle vara densamma som gäller för kroppsvisitation enligt 19 § första stycket första meningen varusmuggningslagen.

Till en sådan lösning som den sistnämnda måste jag ställa mig avvisande. Det är ju inte på denna punkt som det har konstaterats ett behov i den praktiska hanteringen i samband med ingående kroppsvisitation. Vidare rör det sig här om en betydande integritetskränkning. Av bl. a. rättssäkerhetsskäl bör man därför i nuläget hålla fast vid kravet på att vederbörande skall vara skäligen misstänkt för brott på vilket det kan följa fängelse, för att en ingående kroppsbesiktning skall få vidtas. Också den nuvarande beslutsordningen bör bibehållas.

Ett annat alternativ är att ge begreppet kroppsvisitation en vidgad innebörd i varusmuggningslagen så att det omfattar även ytlig kroppsbesiktning. Av skäl som redovisas i promemorian kan jag inte tillstyrka en sådan ordning. Bl. a. skulle ett och samma begrepp komma att ges olika innebörd i skilda författningar.

De två återstående alternativ som har diskuterats i ärendet omfattar till en början generaltullstyrelsens ursprungliga förslag, till vilket JO i sak ansluter sig. Det andra huvudalternativet utgörs av den i promemorian valda lösningen. Till denna ansluter sig – med vissa reservationer, särskilt beträffande läget vid skärpt tullkontroll – så gott som samtliga övriga remissinstanser, däribland generaltullstyrelsen.

Det förstnämnda huvudalternativet innebär att en tulltjänsteman, om fara är i dröjsmål, skall få besluta om kroppsbesiktning på den som ankommer från utrikes ort och skäligen kan misstänkas för narkotikasmuggling. I övrigt skulle bestämmelserna i 28 kap. RB gälla i fråga om kroppsbesiktning.

Innebörden av en sådan lösning är att man på flera punkter begränsar förutsättningarna för att vidta en ytlig kroppsbesiktning, om jämförelsen görs med beslut om kroppsvisitation med stöd av 19 § första stycket första meningen varusmuggningslagen med den innebörd man inom tullverket tidigare har tillmätt sistnämnda begrepp. Beslut om kroppsbesiktning skulle således få meddelas av den enskilde tulltjänstemannen endast vid fara i dröjsmål. Någon sådan begränsning finns inte rörande kroppsvisitation enligt nämnda lagrum. Vidare skulle krävas att det förelåg skäligen misstanke om brott i fråga om just den som kroppsbesiktningen avser eller att det fanns synnerliga skäl att ändå kroppsbesiktiga denna. Ett sådant krav saknas i lagrummet. Förutsättningen för kroppsvisitation anges där vara bl. a. att det förekommer anledning att vederbörande har på sig gods som är underkastat beslag enligt varusmuggningslagen. Så kan vara fallet utan att misstanke behöver föreligga just mot den som kroppsgranskas. En ytterligare begränsning ligger i det förhållandet att beslut om kroppsbesiktning enligt RB förutsätter att den skäligen misstanken avser brott på vilket det kan följa fängelse.

Samtidigt som generaltullstyrelsens ursprungliga förslag innebär påtag-

liga begränsningar i förhållande till vad som hittills har behövt tillämpas i praktiken, innesluter den diskuterade lösningen en kraftig utvidgning i förhållande till denna tillämpning. Förslaget innebär ju att den enskilde tulltjänstemannen skulle under angivna förutsättningar ges befogenhet att besluta om varje form av kroppsbesiktning och inte bara en ytlig sådan. Något behov av en så vittgående befogenhet synes inte ha visat sig i praktiken.

Jag erinrar om att generaltullstyrelsen vid remissbehandlingen av promemorian har förklarat att det remitterade förslaget utan tvekan är att föredra framför styrelsens förslag. Med hänsyn till åtgärdens ingripande natur hade styrelsen vid utformningen av förslaget ansett sig böra i möjligaste mån anknyta till gällande lagstiftning om kroppsbesiktning samt begränsa befogenheten till eftersökande av narkotika, anför styrelsen. Enligt styrelsen kan, som jag har nämnt, inte heller det av riksåklagaren angivna förfarandet med tullmyndighet som beslutsfattare i normalfallet i fråga om kroppsbesiktning av mer ytlig natur ersätta promemoriaförslaget. Sistnämnda förslag innebär ju att undersökningarna kan göras i samma utsträckning som kroppsvisitation och att snabbare beslut kan fattas genom att detta ankommer på den undersökande tjänstemannen, uttalar styrelsen i sitt remissyttrande.

För egen del anser jag det första huvudalternativet vara förenat med påtagliga nackdelar, bl. a. från effektivitetssynpunkt. Vidare vill jag ansluta mig till den bedömning styrelsen redovisar i yttrandet. Det bör alltså prövas om man kan uppnå en bättre lösning med det andra huvudalternativet.

5.2.2 Den normala tullkontrollen

Som skäl för att i sak ansluta sig till generaltullstyrelsens ursprungliga förslag har JO anfört bl. a. att det som för honom framstår som mest betänkligt är att ytlig kroppsbesiktning skulle få vidtas utan att det föreligger någon konkret misstanke mot den undersökte. JO pekar härvidlag på att det ju ändå är fråga om en åtgärd som innebär ett allvarligt intrång i den enskildes integritet.

På denna punkt bör man enligt min mening skilja mellan situationen vid normalbesluten om kroppsvisitation enligt 19 § varusmuggningslagen och den särskilda situationen vid skärpt tullkontroll enligt samma lagrum. I det förstnämnda läget krävs bl. a. att det förekommer anledning mot någon att han har på sig gods som är underkastat beslag enligt varusmuggningslagen. På sätt som jag förut (avsnitt 2) har nämnt torde detta få tolkas så att det skall föreligga en grad av misstanke att den som kroppsvisiteras har på sig sådant gods. Även om det inte fordras att man har anledning att misstänka just denne för ett smuglingsbrott torde det vara mer sällan förekommande att annan person kan misstänkas.

Mot bakgrund av detta och av vad jag har uttalat i övrigt anser jag att det i sak är påkallat att en tulltjänsteman vid *normal tullkontroll* får uttrycklig befogenhet att besluta om en viss begränsad kroppsbesiktning under samma förutsättningar som nu gäller för kroppsvisitation enligt 19 § första stycket första meningen varusmuggningslagen. Att sätta upp särskilda kompetenskrav i fråga om beslutsfattaren när det gäller en sådan kroppsbesiktning finner jag vara både opåkallat i sak och olämpligt från effektivitetssynpunkt.

Behovet av att tulltjänstemän har en sådan befogenhet är alltså klarlagt. Därmed återstår att pröva om det går att på ett sätt som är tillräckligt klart från rättssäkerhetssynpunkt avgränsa de former av kroppsbesiktning som befogenheten skulle behöva omfatta. Här gäller det alltså *gränsdragningen mellan ytlig och annan kroppsbesiktning*. Enligt JO:s uppfattning kommer införandet av ett alldeles nytt begrepp oundvikligen att leda till gränsdragningsproblem.

För egen del får jag framhålla följande. Det är i och för sig riktigt att det kan vara svårt att undvika gränsdragningsproblem i sammanhanget. Till en del finns dock liknande problem redan f. n., nämligen i fråga om skiljelinjen mellan begreppen kroppsvisitation och kroppsbesiktning såsom denna numera uppfattas. Jag vill på denna punkt erinra om vad tvångsmedelskommittén uttalar. Vidare finns det enligt min mening flera sätt att minska problemen i det nu aktuella sammanhanget. Deras omfattning är beroende av vad man vill lägga i begreppet ytlig kroppsbesiktning, alltså hur ingående denna får bedrivas. Till detta kommer att den praktiska tillämpningen av en befogenhet härvidlag i viss mån kan styras genom anvisningar om hur befogenheten får användas.

Som jag tidigare har redovisat lämnas i promemorian en beskrivning av vad som avses vara innebörden i begreppet ytlig kroppsbesiktning. Där anges sålunda att detta endast omfattar en yttre granskning av någons nakna kropp samt en undersökning av någons skägg, hår, peruk eller armer eller benproteser. Det framhålls vidare att denna beskrivning av ytlig kroppsbesiktning är avsedd att vara uttömmande och att varje annan form av kroppsbesiktning således faller utanför den ytliga. Härutöver tilläggs att det vid det praktiska genomförandet av en ytlig kroppsbesiktning är naturligt att den undersökte kan uppmanas att exponera sådana eljest dolda delar av kroppen såsom fotsulor och armhålor men inget ytterligare. Enligt förslaget bör det alltså inte komma i fråga att be den undersökte att inta några särskilda kroppsställningar för att underlätta besiktningen.

Det är enligt min mening uppenbart att varje form av kroppsbesiktning kan vara känslig från integritetssynpunkt. I synnerhet gäller detta om vederbörande tjänsteman skall granska en person då denne är avklädd och kanske även undersöka delar av kroppen. Redan f. n. gäller dock att en fullständig kroppsvisitation får drivas så långt att vederbörande ombeds ta av sig alla kläder för att tjänstemannen skall kunna söka igenom dessa. Det

behov som har framkommit i lagstiftningsärendet avser till en början att tjänstemannen bl. a. i denna situation skall få iaktta personens kropp för att se om denne har på sig smuggelgoods, och då främst narkotika. De praktiska erfarenheterna visar ju att smugglare av narkotika ofta har denna t. ex. fasttejp på kroppen. En sådan granskning innebär i princip en okulärbesiktning som kan ske i den formen att vederbörande ombeds att stå upp och att tjänstemannen därefter tittar på de delar av kroppen som därvid är synliga samt fotsulorna. Vad jag nu har beskrivit kan sammanfattas med uttrycket *yttre granskning av kroppen*.

Från en sådan granskning av de kroppsytor som är synliga är det ett väsentligt steg till att tjänstemannen ber personen att inta alldeles särskilda ställningar för att de för ögat dolda delarna av kroppen skall kunna iakttas. En annan lika konkret gräns överskrids om granskningen övergår till att bli en ren kroppsundersökning. Så är fallet när tjänstemannen undersöker munhåla eller annan hålighet och överhuvud när han berör vederbörandes nakna kropp för att undersöka delar av denna.

Befogenhet för tulltjänsteman att besluta om kroppsbesiktning behöver dock gå utöver en enbart yttre granskning av kroppen i den bemärkelse jag nyss har gett detta begrepp. Det synes mig vid en avvägning rimligt att tulltjänstemannen därutöver kan verkställa en ren kroppsundersökning i fråga om vederbörandes huvudhår och armhålor. De praktiska erfarenheterna visar klart att ett behov härav föreligger. Några gränsdragningsproblem torde knappast heller uppkomma med en sådan ordning. Inte heller kan den anses vara särskilt ingripande från integritetssynpunkt.

Med denna innebörd av begreppet yttlig kroppsbesiktning gäller att tulltjänstemannen får göra en yttre granskning också av proteser. Däremot får denne inte undersöka sådana. Exempelvis får inte vederbörande ombedjas att ta av sig protesen. En peruk kan, liksom annat huvudhår, både granskas och undersökas. Jag vill i fråga om peruker o. d. tillägga att en undersökning av sådana i vissa fall torde kunna omfattas av begreppet kroppsvisitation. Givetvis bör tjänstemannen kunna be den som skall besiktigas att medverka till att besiktningen kan genomföras.

Av mitt anförande framgår att jag anser det angeläget att tulltjänstemännen inom den nu angivna ramen ges uttrycklig befogenhet att, under samma förutsättningar som gäller för kroppsvisitation i normalfall enligt 19 § varusmuggningslagen, företa åtgärder som jag här har hänfört till begreppet yttlig kroppsbesiktning. Skälet är givetvis narkotikasmugglingens utpräglade samhällsskadlighet och behovet av en så effektiv tullkontroll som möjligt i fråga om bl. a. sådant gods. En ordning av detta slag har hittills tillämpats i praktiken och några negativa erfarenheter av detta har inte framkommit i lagstiftningsärendet. Den ram jag här har angett för befogenheten är enligt min uppfattning godtagbar från rättssäkerhetssynpunkt. Den lösning jag sålunda förordar överensstämmer också väsentligen med vad det stora flertalet remissinstanser har anslutit sig till eller lämnat utan erinran.

Av det jag tidigare har anfört framgår att det i första hand ankommer på förundersökningsledare eller åklagare att pröva om det finns förutsättningar enligt RB att besluta om en längre gående kroppsbesiktning än en ytlig sådan. Om omständigheterna ger anledning till detta, kan alltså den tulltjänsteman som verkställt en ytlig kroppsbesiktning göra en anmälan för en sådan prövning. Exempelvis kan den undersökte ha uppfört sig på ett sådant sätt vid den ytliga kroppsbesiktningen att det kan ifrågasättas om han inte bär på sig smuggelgods som ej kunnat uppmärksammas vid denna besiktning. Av mitt anförande framgår att jag anser det riktigt att RB:s föreskrifter får gälla i fråga om mer ingående kroppsbesiktningar.

5.2.3 Den skärpta tullkontrollen

Jag går nu över till frågan om huruvida den enskilde tulltjänstemannen också skall ha befogenhet att besluta om ytlig kroppsbesiktning inom den vidare ram som gäller i samband med *skärpt tullkontroll*.

I promemorian uttalas att denna fråga är mera tveksam. Har vederbörande bevakningschef förordnat om en sådan kontroll kan ju envar utsättas för kroppsvisitation utan att det krävs misstanke om brott. En utvidgning av tulltjänsteman befogenhet till att omfatta ytlig kroppsbesiktning innebär alltså, sägs det vidare i promemorian, att vem som helst som råkar passera en gränskontroll där skärpt tullkontroll pågår kan bli utsatt för en sådan besiktning.

Enligt promemorian är det dock framför allt tre skäl som talar för att detta skulle kunna accepteras. Först och främst pekas på det angelägna i att få till stånd en effektiv rutinmässig kontroll, som inte lämnar onödigt stora möjligheter öppna för exempelvis narkotikasmugglare. Vidare framhålls det att den ytliga kroppsbesiktning som det här är fråga om står de kroppsvisitationer där en persons samtliga kläder granskas så nära, att integritetsinfråget inte ökar särskilt mycket. Slutligen stryks under det praktiska i att inte alltför mycket laborera med olika grader av beslutsbefogenheter i olika tullkontrollsammanhang.

Av min redogörelse har framgått att remissopinionen i viss mån är splittrad i fråga om ytlig kroppsbesiktning i samband med skärpt tullkontroll. JK finner det visserligen motiverat att en tulltjänsteman har rätt att företa ytlig kroppsbesiktning vid generell tullkontroll, utan att det föreligger misstanke om brott. På sätt som jag förut har berört anser dock JK att det skall finnas skälig anledning att anta att man skulle finna smuggelgods hos en eller flera i en viss större grupp. Vidare bör enligt JK kroppsbesiktning vid en generell tullkontroll inte få företas på ett sådant sätt att var och en urskillningslöst underkastas den. JK hänför sig därvid till föreskrifterna i 2 kap. 12 § första och andra styckena regeringsformen. Av dessa följer bl. a. att en begränsning av fri- och rättigheter genom lag eller annan författning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. *Riksåklagaren* uttalar sig om den fördel det

kan innebära från effektivitetssynpunkt att undantagsvis kunna företa även ytlig kroppsbesiktning inom ramen för en skärpt tullkontroll. *Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt* anför på denna punkt betänkligheter även om han inte vill avstyrka promemorieförslaget. *JO*, som i sak ansluter sig till generaltullstyrelsens ursprungliga förslag, anser dock att en möjlighet på längre sikt är att ytterligare minska på sambandet mellan tullkontrollen och tvångsmedelssystemet i RB. Enligt *JO* kan man därvid tänka sig regler som ger högre befattningshavare inom tullen befogenhet att besluta om kroppsbesiktning och detta oavsett om det föreligger misstanke om brott. En förutsättning skulle då vara att det med skäl kan antas att den som anländer från utrikes ort olovligen medför gods. Vidare kan man, fortsätter *JO*, i så fall berättiga en tulltjänsteman i lägre ställning att besluta om kroppsbesiktning i brådskande fall. *Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt* avstyrker förslaget och anser att den enskilde tulltjänstemannen från fall till fall bör överväga om det finns skäl till ett sådant ingrepp i den personliga integriteten. *Övriga remissinstanser* riktar inte erinringar mot promemorians förslag om befogenhet för tulltjänsteman att besluta om ytlig kroppsbesiktning på envar sedan förordnande om skärpt tullkontroll har meddelats.

För egen del vill jag uttala följande. Som jag tidigare har nämnt måste det antas att en ren stickprovskontroll kan ske vid skärpt tullkontroll. Bestämmelsen torde därmed ha en i viss mån preventiv funktion. Just möjligheten att vem som helst kan råka ut för kontrollen samt det förhållandet att den har bred omfattning kan verka starkt avhållande på presumtiva smugglare. Jag vill också erinra om själva förutsättningen för att vederbörande bevakningschef skall få förordna om en sådan kontroll. För detta krävs att denne bedömer skärpt kontroll oundgängligen erforderlig. Exempelvis kan det tänkas att man har funnit smugglingsbenägenheten extra stark på viss transportväg och att det bedöms oundgängligen erforderligt att söka sätta stopp för denna smugglingstrafik. Ett annat exempel kan givetvis vara att man inom tullverket på goda grunder kan misstänka att ett visst transportmedel vid ett visst tillfälle medför en narkotikasmugglare, okänt vem.

Jag vill mot denna bakgrund framhålla att omständigheterna i samband med skärpt tullkontroll är sådana att den redovisade kritiken mot att ytlig kroppsbesiktning skulle få företas på var och en som omfattas av kontrollen har en påtaglig tyngd. Skall den skärpta tullkontrollen få avsedd funktion, är det å andra sidan inte lämpligt att ändra på de allmänna förutsättningar som nu gäller för denna för att på så sätt tillmötesgå remisskritiken när det gäller förutsättningarna för ett beslut om ytlig kroppsbesiktning i samband med en sådan kontroll.

Till detta kommer att beslut om skärpt tullkontroll hittills har förekommit ytterst sällan. Det saknas alltså praktiska erfarenheter rörande behovet av att kunna besluta om ytlig kroppsbesiktning på envar i samband med en sådan kontroll. Jag har dock underhand inhämtat från generaltullstyrelsen

att man sedan en tid överväger att inom ramen för tillgängliga resurser tillämpa skärpt tullkontroll i fråga om särskilt utsatta transportvägar.

Vid min samlade bedömning av integritetsaspekterna och övriga omständigheter har jag kommit fram till att det bör finnas en befogenhet för den enskilde tulltjänstemannen att besluta om ytlig kroppsbesiktning både i normalfallet och vid skärpt tullkontroll men att förutsättningen för ett sådant beslut bör vara densamma vid skärpt tullkontroll som i normalsituationen. Av detta följer att det i båda fallen bör krävas att det förekommer anledning att den undersökte har på sig gods som är underkastat beslag enligt varusmugglingslagen. Ytlig kroppsbesiktning bör alltså inte få förekomma som ett led i en ren stickprovskontroll, annat än när det förekommer sådan anledning. Om erfarenheterna av en ordning av detta slag skulle visa att den mot all förmodan inte är tillräcklig får en omprövning ske.

5.2.4 Lagförslaget

I ärendet har på några håll framförts tanken att en befogenhet att företa ytlig kroppsbesiktning endast skulle gälla i fråga om narkotika. För egen del har jag den uppfattningen att det stora flertalet fall av sådan besiktning visserligen torde komma att avse narkotika. Det finns dock annat värdefullt gods som kan smugglas dolt på kroppen. I det praktiska livet kan det vidare vara svårt att upprätthålla en gränsdragning också beträffande varuslag. En befogenhet som är begränsad till att avse narkotikakontroll skulle sålunda kunna skapa problem i bl. a. de fall då misstanke om smuggling finns men inte om vilket slag av smuggelgods det är fråga om. Också andra problem kan uppstå, exempelvis när tulltjänstemannen i samband med besiktning för att finna eventuell narkotika upptäcker annat smuggelgods. Jag ansluter mig bl. a. därför till promemorieförslaget i denna del.

I likhet med vad som uttalas i promemorian anser jag att en uttrycklig befogenhet för tulltjänsteman att besluta om ytlig kroppsbesiktning bör föreskrivas genom ändring i varusmuggningslagen. I 19 § första stycket första meningen samma lag bör därvid tilläggas befogenheten att företa ytlig kroppsbesiktning. Tekniskt innebär ändringen att – om det väl förekommer anledning mot någon att han har på sig gods som är underkastat beslag enligt varusmuggningslagen samt övriga förutsättningar är uppfyllda – befogenheten kan användas såväl vid normal tullkontroll som i samband med skärpt tullkontroll.

Med begreppet ytlig kroppsbesiktning avses en yttre granskning av kroppen samt en undersökning av huvudhår och armhålor, på sätt som jag tidigare har redovisat. Begreppet huvudhår omfattar skägg o. d. samt vidare peruk.

Viss redaktionell jämkning av den i promemorian föreslagna lagtexten bör ske. Vidare bör uppräkningslistan i 13 § sista stycket varusmuggningslagen av befattningshavare, som skall anses vara tullmyndighet enligt paragrafen, justeras med hänsyn till nuvarande distriktsorganisation och arbetsfördelning inom tullverket.

5.2.5 Vissa övriga frågor

Tvångsmedelskommittén tar upp frågan om hur en tulltjänsteman skall förfara om någon vid en tullkontroll motsätter sig ytlig kroppsbesiktning när tjänstemannen bestämmer sig för att företa en sådan eller motsätter sig viss typ av granskning i samband med en sådan besiktning. Jag vill framhålla att denna fråga redan f. n. har aktualitet och inte påverkas av detta lagstiftningsärende. Genom den lagändring i 24 kap. 2 § brottsbalken som trädde i kraft den 1 januari 1981 (prop. 1979/80: 122, JuU 44, rskr 391, SFS 1980: 579) ges i tredje stycket nämnda lagrum regler om befogenhet att bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt för att genomföra viss åtgärd, om vederbörande möts av motstånd. Detta gäller bl. a. när någon i myndighetsutövning med laga rätt skall verkställa kroppsvisitation, kroppsbesiktning, husrannsakan eller beslag eller annat omhändertagande av egendom.

I förarbetena till den aktuella lagändringen (prop. 1979/80: 122) uttalas (s. 77) bl. a. att det våld som kan anses försvarligt får användas även för att betvinga s. k. passivt motstånd. Vidare anförs (s. 74) att användandet av våld givetvis alltid så långt det är möjligt bör undvikas.

Den nu berörda befogenheten gäller även i fråga om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning som tulltjänsteman beslutar om med stöd av varusmuggningslagen. Detsamma gäller beträffande beslut om sådan åtgärd som tullmyndighet eller särskilt utsedd befattningshavare fattar med stöd av RB.

Med den lösning jag förordar saknar socialstyrelsens synpunkter i fråga om medverkan av medicinskt utbildad personal vid ytlig kroppsbesiktning särskild aktualitet i detta ärende. Jag förutsätter dock att det redan nu tillämpas en sådan ordning inom tullverket att denna medverkan kommer till stånd där så är behövt.

Jag har tidigare berört ett förslag av JO att det skall tas in bestämmelser i varusmuggningslagen om att kroppsvisitation och kroppsbesiktning inte får göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver och att all den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas.

Jag ansluter mig givetvis i sak till de principer som omfattas av JO:s förslag. En lagbestämmelse om detta bör dock övervägas i ett vidare sammanhang. Jag vill tillägga att jag utgår från att berörda befattningshavare inom tullverket redan nu iaktar dessa principer.

Generaltullstyrelsen gör vissa uttalanden som går ut på att det skall fastslås att någon stark misstanke om smuggling inte behöver föreligga ens vid en mer ingripande kroppsvisitation enligt 19 § första stycket första meningen varusmuggningslagen. Frågan om vad som gäller därvidlag får dock även i fortsättningen lösas i rättstillämpningen.

5.2.6 Ikraftträdande m. m.

Jag anser det angeläget att den föreslagna lagändringen genomförs så snart det är möjligt och föreslår att den träder i kraft kort tid efter ett riksdagsbeslut i frågan. Ikraftträdandebestämmelsen i lagförslaget har utformats i enlighet med detta. De olägenheter som generaltullstyrelsen har pekat på i sin hemställan till regeringen minskas vid en tillämpning av den ordning med tullmyndighet som förundersökningsledare som riksåklagaren har förordat.

6 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom handelsdepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling.

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

7 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslaget till lag om ändring i lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling.

8 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

HANDELSDEPARTEMENTET

Rättssekretariatet

Kroppsvisitation/kroppsbesiktning i samband med tullkontroll

I denna promemoria berörs frågor rörande tulltjänstemäns befogenheter att kroppsvisitera och företa kroppsbesiktningar. Justitieombudsmannen har i ett beslut rörande kroppsvisitation på kriminalvårdens område erinrat om innebörden av kroppsvisitation respektive kroppsbesiktning. Beslutet har fått betydelse även för tulltjänstemännens möjligheter att företa sådana undersökningar i samband med tullkontroll. Detta har gjort det nödvändigt att överväga om tulltjänstemännen bör ges vidgade befogenheter härvidlag. Krav härpå har bl. a. framställts såväl från generaltullstyrelsen som från tullpersonal på fältet.

Med kroppsvisitation avses undersökning av någons kläder eller vad han bär på sig. Kroppsbesiktning innebär en undersökning av kroppen. Även en endast okulär granskning av kroppen efter avklädning är att betrakta som kroppsbesiktning.

Enligt 19 § varusmugglingslagen (1960:418) får tulltjänsteman företa kroppsvisitation på den som anträffas vid t. ex. en gränsort om anledning förekommer att han har på sig gods som kan vara underkastat beslag. Vidare kan chefen för bl. a. tullbevakning förordna om generell kontroll av resande i vissa fall. Även då får kroppsvisitation användas.

Varusmugglingslagen ger inte tulltjänstemän befogenhet att föranstalta om kroppsbesiktning. Det innebär att kroppsbesiktning får tillgripas endast under de förutsättningar som anges i rättegångsbalken (RB). Det krävs sålunda att någon kan skäligen misstänkas för brott på vilket fängelse kan följa (28 kap. 12 §). Beslut om kroppsbesiktning får meddelas av förundersökningsledare, åklagare eller rätten eller, i brådskande fall, av polisman (28 kap. 4 och 13 §§).

I tullkontrollverksamheten har man på sina håll tidigare ansett att kroppsvisitation även innefattar en yttre granskning av själva kroppen. JO:s erinran om begreppets innebörd har härvidlag kommit att i praktiken medföra begränsningar i fråga om tulltjänstemäns möjligheter till sådana granskningar, vilka avsevärt försvårat tullkontrollverksamheten.

I promemorian föreslås att tulltjänstemän genom en ändring i varusmugglingslagen (1960:418) tilläggs uttrycklig befogenhet att under samma förutsättningar som f. n. gäller i fråga om kroppsvisitation också företa ytliga kroppsbesiktningar.

Promemorian har utarbetats inom rättssekretariatet vid handelsdepartementet. Samråd har därvid ägt rum med tjänstemän inom andra delar av regeringskansliet.

1 Gällande rätt

1.1 Grundlagsregler

Skyddet för den kroppsliga integriteten regleras i 2 kap. 4–6 §§ *regeringsformen* (RF, omtryckt 1979:933).

Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl. a. påtvingade kroppsliga ingrepp och kroppsvisitation. Uttrycket kroppsligt ingrepp avser enligt förarbetena främst våld mot människokroppen. Dessutom hänförs dit läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinering och liknande företeelser som brukar betecknas som kroppsbesiktning. Med kroppsvisitation avses undersökning av en persons kläder eller vad han annars bär på sig. I 2 kap. 12 § RF föreskrivs att detta skydd endast får begränsas i den utsträckning RF medger genom lag eller genom annan författning efter bemyndigande i lag. En sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

1.2 Bestämmelser i vanlig lag

Regleringen i RF av de grundläggande fri- och rättigheterna har direkt betydelse inte bara för lagstiftarens möjligheter att begränsa dessa. Även myndigheter och offentliga funktionärer har att respektera rättigheterna i den mån de inte är begränsade i den ordning som RF föreskriver. Sedvänja, sakens natur, allmänna rättsgrundsatser e. d. kan således inte åberopas som stöd för ingrepp i de fri- och rättigheter som tillkommer den enskilde enligt RF.

Förutsättningarna för att företa kroppsvisitation och kroppsbesiktning regleras i flera olika sammanhang genom vanlig lag. De centrala bestämmelserna härom finns i rättegångsbalken (RB) och är av straffprocessuell art. dvs. åtgärderna får företas endast vid misstanke om eller utredning av brott. Andra lagar, exempelvis varusmuggningslagen, medger att åtgärderna vidtas även för andra syften och utan att misstanke om brott föreligger.

1.2.1 Kroppsvisitation-kroppsbesiktning enligt RB

Bestämmelserna om kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i 28 kap. 11–13 §§.

Förekommer anledning att brott förövats som kan medföra fängelsestraff får på den som skäligen kan misstänkas för brottet företas kroppsvisitation och/eller kroppsbesiktning i syfte att söka efter föremål som är underkastat beslag eller eljest för att utröna omständighet som kan vara av betydelse för utredningen av brottet. Annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att tro att därigenom föremål som är underkastat beslag skall

anträffas eller annan utredning vinnas om brottet. Vid kroppsbesiktning, som alltså inte får företas på annan än den som skäligen kan misstänkas för brott som kan medföra fängelse, får om det behövs blodprov tas eller annan undersökning, som kan ske utan nämnvärt men, utföras (11 och 12 §§).

Beträffande kroppsvisitation och kroppsbesiktning gäller i tillämpliga delar vad som stadgas i 4, 8 och 9 §§ rörande husrannsakan. Beslut om kroppsvisitation och kroppsbesiktning fattas således av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Polisman får dock besluta om sådan åtgärd om fara är i dröjsmål. Vidare skall protokoll föras och bevis om företagen åtgärd på begäran lämnas till den undersökte (13 § första st.).

Vidare föreskrivs att förrättning som är av mera väsentlig omfattning skall verkställas inomhus och i avskilt rum. Om annan än läkare företar åtgärden skall om möjligt ett vittne närvara. Blodprov får ej tas av annan än läkare eller legitimerad sjuksköterska. Annan mera ingående undersökning får utföras endast av läkare. Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning på kvinna får ej verkställas eller bevittnas av annan än kvinna eller läkare (13 § andra och tredje st.).

1.2.2 Kroppsvisitation och kroppsbesiktning enligt lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. (häkteslagen)

Enligt 2 § häkteslagen skall den som är häktad kroppsvisiteras senast vid ankomsten till förvaringsplatsen för eftersökande av föremål som han inte får inneha. I övrigt får häktad kroppsvisiteras endast under i lagrummet särskilt angivna förutsättningar. Samtidigt medges dock att sådan ytlig kroppsvisitation som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och endast avser eftersökande av vapen eller andra farliga föremål får företas även i annat fall.

Enligt 2 a § får häktad kroppsbesiktigas när det finns anledning misstänka att han har på sig föremål som han inte får ha. Vidare får om det är oundgängligen påkallat av hänsyn till ordningen och säkerheten inom förvaringslokalen häktad kroppsbesiktigas i vissa särskilt angivna situationer.

Enligt 2 b § får annan kroppsvisitation än ytlig kroppsvisitation eller kroppsbesiktning på kvinna inte verkställas eller bevittnas av annan än kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska.

1.2.3 Kroppsvisitation och kroppsbesiktning enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL)

Bestämmelser som i sak motsvarar dem som finns i 2, 2 a och 2 b §§ häkteslagen återfinns i 52 a, 52 b och 52 c §§ KvaL. Bestämmelserna tillkom samtidigt genom lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1979 (prop. 1978/79:62). Regler om t. ex. ytlig kroppsvisitation finns således i 52 a § tredje st.

Vidare ges i KvaL också möjlighet att kroppsvisitera den som vill besöka en intagen. I 29 § föreskrivs nämligen att som villkor för ett besök kan av säkerhetsskäl föreskrivas att den besökande underkastar sig kroppsvisitation eller medger undersökning av väska, kasse eller annat dylikt som han vill medföra vid besöket.

En motsvarande bestämmelse finns i 11 § häkteslagen beträffande den som önskar besöka häktad eller anhållen.

1.2.4 Kroppsvisitation enligt lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats

Till förekommande av brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart får särskild kontroll på flygplats äga rum enligt lagen (1 §). Beslut om sådan kontroll meddelas av rikspolisstyrelsen för högst tre månader varje gång. I brådskande fall får beslut härom fattas av polisstyrelse som då har att underställa beslutet rikspolisstyrelsen (2 §). Polisman eller annan som polisstyrelse har förordnat får inom flygplatsens område bl. a. företa kroppsvisitation på flygpassagerare eller annan som uppehåller sig inom området. Den som inte frivilligt underkastar sig kroppsvisitation kan i stället avvisas från flygplatsområdet (3 §).

1.2.5 Kroppsvisitation och kroppsbesiktning enligt lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall

Lagens föreskrifter om tvångsmedel i brottsförebyggande syfte ingick tidigare som en del i den s. k. terroristlagen från 1973 och gäller endast utlännning som kan antas verka för eller tillhöra vissa våldsamma och militanta organisationer dvs. presumtiva terrorister. Enligt 2 § får sådana under vissa angivna förutsättningar underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Beslut härom meddelas av polismyndighet. I övrigt gäller bestämmelserna i 28 kap. RB i tillämpliga delar. Lagen är tidsbegränsad och har senast förlängts att gälla till utgången av 1981.

1.2.6 Kroppsvisitation enligt förslag till lag om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar

Enligt förslag i prop. 1980/81:114 får säkerhetskontroll äga rum för att förebygga våldsbrott i samband med domstolsförhandlingar. Enligt förslaget är det domstol som meddelar beslut om säkerhetskontroll. Kontrollen omfattar åhörare och dem som har kallats att närvara vid förhandlingen. Den syftar till att eftersöka vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid våldsbrott. För detta ändamål får kroppsvisitation äga rum och väskor och liknande undersökas. Förslaget torde komma att behandlas av riksdagen under hösten 1981.

1.2.7 Kroppsvisitation enligt varusmugglingslagen (1960:418)

I varusmugglingslagen finns särskilda bestämmelser om sådana tvångsmedel som beslag, husrannsakan och kroppsvisitation. Tulltjänsteman har rätt att beslagta egendom som kan antas vara förverkad enligt lagen (15 §). Tulltjänsteman liksom polisman får vidare i samma syfte utan förordnande företa husrannsakan i vissa utrymmen (18 §).

Kroppsvisitation regleras i 19 §. Om det finns anledning till misstanke att resande från utlandet eller någon annan som anträffas vid gräns- eller kustort har på sig gods, som enligt lagen är underkastat beslag, får tulltjänsteman företaga kroppsvisitation å honom för att söka efter sådant gods (19 § första st. 1 p.).

Om vederbörande chef för tull-, kust- eller gränsbevakning finner att en skärpning av tullkontrollen å persontrafiken till eller från utlandet med viss lägenhet eller för viss tidrymd å någon plats är oundgängligen nödvändig, får efter bevakningschefens förordnande kroppsvisitation verkställas på var och en som under en viss tid eller vid ett visst tillfälle ankommer från eller avreser till utlandet. Ett sådant förordnande skall ofördröjligen underställas generaltullstyrelsens prövning men går likväl genast i verkställighet (19 § första st 2 p.). Vid en skärpt tullkontroll får således kroppsvisitation företas utan att någon misstanke mot bestämda personer om brott föreligger.

Kroppsvisitation, som är av mera väsentlig omfattning, skall verkställas inomhus i avskilt rum eller i lämpligt utrymme i fartyg, samt, om undersökningsmannen eller den undersökte begär det och det kan ske utan större omgång, i vittens närvaro. Kroppsvisitation på kvinna får inte verkställas eller bevitnas av annan än kvinna (19 § andra st.).

Förande av protokoll och utfärdande av bevis om företagen kroppsvisitation erfordras ej med mindre den undersökte begär det eller föremål som påträffas, tages i beslag (19 § tredje st.).

En enskild tulltjänsteman får inte i denna egenskap i något fall besluta om kroppsbesiktning.

Däremot torde möjligen ett visst utrymme finnas för tullmyndighet att i dag med stöd av 13 § varusmugglingslagen besluta om kroppsbesiktning. I 13 § stadgas nämligen att förundersökning rörande brott enligt varusmugglingslagen får inledas av tullmyndighet. Med tullmyndighet avses tullverkets ombudsman, tulldirektör, tullförvaltare, kustdistriktschef och gränsdistriktschef eller annan befattningshavare som generaltullstyrelsen förordnar att fullgöra vad enligt lagrummet ankommer på tullmyndighet. Beträffande tullmyndighet gäller vad som stadgas i RB om undersökningsledare, exempelvis att undersökningsledare enligt 28 kap. 4 § RB får besluta om kroppsbesiktning.

I 13 § första st. tredje och fjärde meningarna sägs vidare att om saken inte är av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklaga-

re skall även eljest överta ledningen av förundersökningen när så är påkallat av särskilda skäl. För kroppsbesiktning krävs att någon misstänks för brott. Det torde följaktligen i praktiken ankomma på åklagare att pröva frågan om kroppsbesiktning skall företas i vart fall om inte saken är av enkel beskaffenhet.

I kommentar till varusmuggningslagen (S. Jungefors – E. Walberg: Smuggningslagstiftningen, 1961) sägs härom följande:

Vid förundersökning, som ledes av tullmyndighet, äger myndigheten samma befogenheter som tillkommer förundersökningsledare enligt RB. Tullmyndigheten har följaktligen att föranstalta om sådana åtgärder som att hålla förhör med personer, som antagas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen, gripa misstänkt och hämta till förhör ävensom föranstalta om efterlysning, besluta om anhållande eller meddela reseförbud. Tvångsmedel av sådan allvarlig karaktär för den enskilde som anhållande och reseförbud torde emellertid i praktiken endast i undantagsfall böra ankomma på tullmyndighet att besluta om. I förarbetena till 23 kap. 3 § RB har som exempel på fall, då åklagaren, även om saken var enkel, borde övertaga ledningen angivits, att det kunde bli fråga att använda tvångsmedel rörande vilket åklagaren lämpligen borde besluta. Denna synpunkt kräver beaktande även på förevarande område. Det ligger därför nära till hands att antaga, att med den begränsning av tullmyndighets åtalsrätt som föreligger enligt 24 §, kommer att följa även en begränsning i befattningen med sådana tvångsmedel, som kräver snar förhandling vid rätten.

Det bör emellertid här ytterligare nämnas att enligt de av riksåklagaren och rikspolisstyrelsen gemensamt fastställda anvisningarna angående ledning av förundersökning i brottmål hindrar inte den omständigheten att fråga om kroppsbesiktning har uppkommit vid en förundersökning att saken anses vara av enkel beskaffenhet (se RÅFS 1979: 1).

1.2.8 Gränsdragningsfrågor

1.2.8.1 mellan kroppsvisitation och kroppsbesiktning

Med kroppsvisitation avses enligt förarbetena till rättegångsbalken (NJA II 1943 s. 373) en undersökning av någons kläder eller vad han eljest bär på sig under det att kroppsbesiktning innebär en undersökning av kroppen. Gränsdragningen mellan de båda begreppen har också berörts i senare lagförarbeten. I prop. (1975/76: 209) om ändring i regeringsformen sägs exempelvis att kroppsvisitation "avser undersökning av en persons kläder eller av något som denne har med sig, t. ex. en handväska". (s. 147). I regeringsformen görs skillnad mellan kroppsvisitation och "kroppsligt ingrepp". Beträffande det senare uttrycket sägs att dit hänförs – förutom direkt våld mot människokroppen – "läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas med ordet kroppsbesiktning".

Rättighetsutredningen berörde i sitt betänkande Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (SOU 1978:34) gränsdragningen mellan bl. a. kroppsvisitation och kroppsbesiktning (s. 203 ff). Betänkandet finns intaget som bilaga till prop. (1978/79:195) om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m. m. Utredningen anför där bl. a. att gränsdragningen inte är entydig utan i viss mån godtycklig. Så t. ex. torde en kroppsvisitation, som innebär att inte endast kläderna hos en person undersöks utan även kroppens håligheter (vid narkotikabrott exempelvis), närmast vara att anse som kroppsbesiktning (s. 203 i betänkandet). I den vidare redogörelsen för de olika begreppen avser utredningen med kroppsbesiktning främst läkarundersökning, smärre ingrepp av typ vaccination samt tagande av blodprov och fingeravtryck (s. 204). Under begreppet kroppsvisitation redogör utredningen för sådana bestämmelser som medger "undersökning av någons kläder eller av det som någon bär med sig, t. ex. en väska", (s. 206).

Också i prop. (1978/79:62) om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, m. m. berörs gränsdragningen mellan kroppsbesiktning och kroppsvisitation liksom i prop. (1980/81:114) om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar. I sistnämnda proposition avvisades f. ö. ett förslag från rikspolisstyrelsen om att även kroppsbesiktning skulle ingå i säkerhetskontrollen. Departementschefen framhöll därvid att kroppsbesiktning kan innebära ett mycket långtgående ingrepp i den personliga integriteten och att det inte kunde komma i fråga att generellt tillåta en sådan undersökning (s. 12 m).

Justitieombudsmannens beslut

Slutligen har också justitieombudsmannen (JO) berört gränsdragningen mellan kroppsvisitation och kroppsbesiktning bl. a. i ett beslut den 12 mars 1979 angående kroppsvisitation av besökande på kriminalvårdsanstalt. Beslutet hade föranletts av en kvällstidningsartikel vari uppgivits bl. a. att en kvinna vid besök på kriminalvårdsanstalten i Norrtälje före besöket blivit kroppsvisiterad av två kvinnliga vårdare. Hon hade därvid fått klä av sig och kvinnorna hade tittat "överallt, under håret, i öronen under fötter och under bröstet".

I beslutet anförde JO:

För egen del vill jag anföra följande.

Som jag inledningsvis angivit kan enligt 29 § KvaL som villkor för besök av säkerhetsskäl föreskrivas att den besökande underkastar sig kroppsvisitation. Några bestämmelser om kroppsbesiktning av besökande finns däremot inte i lagen. De vedertagna definitionerna av begreppen kroppsvisitation och kroppsbesiktning är att kroppsvisitation innebär undersökning av någons kläder eller vad han annars bär på eller med sig och att kroppsbesiktning innebär undersökning av någons kropp. Begreppen förekommer även i t. ex. rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel med anledning av misstanke om brott.

Som framgått är kroppsvisitation en från integritetssynpunkt mindre

ingripande åtgärd än kroppsbesiktning. Förevarande ärende gäller närmast frågan var gränsen går mellan de två typerna av ingrepp. Att avgöra var gränsen går kan dock vara svårt, eftersom en kroppsvisitation kan vara av den karaktären att den står nära en kroppsbesiktning. För såväl t. ex. besökare som utsätts för ingrepp av detta slag som för de tjänstemän som utför undersökningarna är det emellertid väsentligt att det så långt det är möjligt klarlägges vilka undersökningsåtgärder som skall hänföras till den ena eller andra kategorin.

En allmän princip är att åtgärder som kroppsvisitation och kroppsbesiktning inte får göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver och att all den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas (jfr. numera 52 c § Kval.). En kroppsvisitation av besökare bör därför om möjligt utföras utan att besökaren behöver ta av sig annat än ytterkläderna. Enligt vårdarna i Norrtäljeanstaltens visitationspatrull utfördes också undersökningarna på det sättet i en del fall. Om en grundlig kroppsvisitation skall ske kan det givetvis vara nödvändigt att besökaren tar av sig alla sina kläder. I dessa fall bör man dock enligt min mening se till att besökaren får t. ex. en rock eller en filt att ta över sig medan visitationen pågår eller också får stå bakom en skärm. Besökaren skall alltså inte behöva stå naken i tjänstemännens åsyn under visitationen.

Av de uppgifter vårdarna i Norrtäljeanstaltens visitationspatrull lämnat i ärendet framgår att de, när en besökare vid en kroppsvisitation tagit av sig alla kläder, aldrig känner på besökarens kropp men att de kan be besökaren lyfta på armarna för kontroll av armhålorna, visa undersidan av fötterna och lyfta på håret. En sådan undersökning måste enligt min mening anses gälla kroppen och därför vara att hänföra till kroppsbesiktning. En undersökning av kroppen kan ju ske genom att man synar kroppen även om man inte tar på kroppen. Kriminalvårdsstyrelsen har hävdad att en undersökning av håret torde kunna inrymmas i begreppet kroppsvisitation. Jag kan inte dela den uppfattningen. En undersökning av håret måste enligt min mening hänföras till kroppsbesiktning. Att låta besökaren själv t. ex. kamma igenom håret kan inte medföra att åtgärden bedömes annorlunda. Undersökning av en peruk får anses vara ett gränsfall. För min del anser jag att en sådan undersökning i regel bör hänföras till kroppsbesiktning.

Jag konstaterar således att tjänstemännen vid Norrtäljeanstalten vid kroppsvisitation av besökande i viss utsträckning har gått längre än vad som kan anses tillåtet vid en sådan undersökning.

När det gäller undersökning av J. J. har — — — förnekat att någon undersökning av J. J:s bröst och öron skett. Däremot har — — — förklarat att hon tittat på kroppen och känt igenom håret. Dessa åtgärder är som framgått att hänföra till kroppsbesiktning.

Uppgiften i tidningsartikeln att en manlig besökare blivit analbesiktigad har tillbakavisats och jag finner inte anledning att ytterligare uppehålla mig vid den saken.

Jag finner inte skäl att i ärendet rikta kritik mot någon enskild befattningshavare vid Norrtäljeanstalten. Jag beaktar därvid att det här är fråga om en svår gränsdragnings och att det för den enskilde befattningshavaren kan vara vanskligt att bedöma hur långt man får gå vid en kroppsvisitation. Det är därför ytterst angeläget att den personal som skall utföra undersökningar av det här slaget får erforderlig utbildning. Av kriminalvårdsstyrelsens yttrande framgår att viss utbildning nu ägt rum. Vidare avser krimi-

nalvårdsstyrelsen att utfärda föreskrifter, varav skall framgå hur kroppsvisitation skall gå till i praktiken. Jag förutsätter att styrelsen beaktar vad jag här har anfört.

Jag vill tillägga att det enligt min mening kan finnas anledning att ifrågasätta om den begränsning beträffande åtgärder för kontroll av besökande, som ligger i att endast kroppsvisitation får ske, är lämplig idag, när det är stora svårigheter att hindra att narkotika m. m. insmugglas på kriminalvårdsanstalter. Det torde i första hand ankomma på kriminalvårdsstyrelsen att överväga denna och därmed sammanhängande frågor samt att ta det initiativ till lagändring som styrelsen kan anse påkallat.

Ärendet är härmed slutbehandlat av mig.

1.2.8.2 mellan kroppsvisitation och ytlig kroppsvisitation

Benämningen ytlig kroppsvisitation tillkom den 1 januari 1979 då bestämmelser härom infördes i lagen (1976: 371) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. och i lagen (1974: 203) om kriminalvård i anstalt. I prop. (1978/79: 62) om ändring i sistnämnda lag sägs (s. 29) att ytlig kroppsvisitation är en lindrigare variant av kroppsvisitation. Med ytlig kroppsvisitation avses en endast summarisk undersökning av någons kläder. Denna består i att känna utanpå kläderna i syfte att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

2 Tullvisitation i praktiken

Tulltjänstemän får i dag företa kroppsvisitation av personer som ankommer från utlandet eller som anträffas vid gräns- eller kustort. Det krävs dock att det finns anledning att misstänka att personen har på sig exempelvis narkotika eller andra varor som kan tas i beslag enligt varusmuggningslagen.

Om en chef för tull-, kust-, eller gränsbevakning finner det oundgängligen nödvändigt att skärpa tullkontrollen för viss tid och på viss plats får han förordna att kroppsvisitation skall ske av var och en som ankommer från eller avreser till utlandet. Sådana förordnanden förekommer dock ytterst sällan.

Enligt uppgift från generaltullstyrelsen m. fl. har inom tullverket utbildats den praxisen beträffande tolkningen av begreppet kroppsvisitation att däri inbegripits även en ytlig granskning av kroppen. Den som kroppsvisiterats har således när anledning förekommit fått klä av sig naken för att möjliggöra en sådan granskning. Därigenom har det varit möjligt att i anslutning till kroppsvisitation avslöja sådana försök till narkotikasmuggling som sker genom att smugglaren tejpar fast narkotika på kroppen, exempelvis i armhålor, i skrevet, mellan benen, under fotsulor eller instoppat i håret eller under en peruk. Enligt generaltullstyrelsen är det nämligen vanligt att narkotika tejpas fast direkt på kroppen.

Inom tullverket har tidigare såsom kroppsbesiktning egentligen endast betraktats undersökningar av kroppens håligheter – öron, näsa, mun, anus och vagina.

Om en tulltjänsteman ansett att en sådan undersökning erfordrats har frågan normalt underställts en åklagare eftersom enligt 28 kap. 13 § jmf. med 4 § rättegångsbalken förordnande om kroppsbesiktning meddelas av undersökningsledare, åklagare eller rätten.

Åklagaren prövar därvid om förutsättningar för kroppsbesiktning finns dvs. bl. a. att det föreligger skäligen misstanke om brott som kan medföra fängelse. I så fall övertar åklagaren ledningen av förundersökningen enligt 13 § varusmuggningslagen och kan därvid uppdra åt tulltjänstemannen att vidta till förundersökningen hörande åtgärd – exempelvis en kroppsbesiktning – om dess beskaffenhet tillåter det. I det sammanhanget måste dock beaktas att mera ingående undersökning får utföras endast av läkare.

Generaltullstyrelsen har den 7 november 1980 i Allmänt meddelande 1980: 53 till ledning för tillämpningen av 19 § varusmuggningslagen erinrat om vad JO uttalat i sitt beslut den 12 mars 1979. I meddelandet sägs bl. a. att vad JO anförut kan tjäna som vägledning även för tullverkets tjänstemän.

I en skrivelse till tuldirektionen i södra regionen den 27 februari 1981 har generaltullstyrelsen ytterligare erinrat om att med kroppsbesiktning avses såväl undersökning av kroppshåligheter som okulärbesiktning av en persons kropp och att således åtgärder vidtagna enbart i syfte att syna en kropp utan att denna därvid vidrörs är att hänföra till kroppsbesiktning.

Tulltjänstemän får således inte själva besluta om sådana ytliga kroppsbesiktningar annat än möjligen i egenskap av undersökningsledare (jfr. ovan).

Från tullpersonal på fältet har framförts att följderna av JO:s uttalande och generaltullstyrelsens meddelande i praktiken medfört väsentliga försämringar beträffande tullkontrollen och möjligheterna att förhindra framför allt smuggling av narkotika. Tidigare har en tulltjänsteman som företagit en mera omfattande kroppsvisitation på ett naturligt sätt i samband med denna även kunnat syna den undersöktes bara kropp för att söka efter fastejpad narkotika. Numera får tulltjänstemannen antingen avstå från detta sista moment eller, sedan han noga övervägt om det finns grund för misstanke mot den undersökte om allvarigare brott, ta kontakt med åklagare, föredra situationen och på så sätt utverka ett beslut om att han får företa en kroppsbesiktning.

3 Framställningar till regeringen

3.1 Generaltullstyrelsens förslag

Generaltullstyrelsen har i skrivelse den 27 november 1980 till regeringen (som inkom till handelsdepartementet den 14 januari 1981), med hänvisning till JO:s beslut den 12 mars 1979 rörande gränsdragningen mellan

kroppsvisitation och kroppsbesiktning, anför att det inte alltid är tillräckligt för att kunna uppdaga narkotikasmuggling att undersöka den misstänktes bagage och företa kroppsvisitation. I många fall är det nödvändigt att dessutom företa en åtminstone ytlig kroppsbesiktning, eftersom det är en vanligt förekommande metod att narkotikasmugglare tejpar fast narkotikan direkt på kroppen.

Eftersom tulltjänstemän inte själva får besluta om kroppsbesiktning fattas beslut om sådant tvångsmedel i regel av undersökningsledare eller åklagare. Tullpersonal, som tjänstgör under kvällar och nätter eller eljest utom normal arbetstid såsom lördagar och söndagar här emellertid, framhåller styrelsen, helt naturligt svårt att under sådan tid nå undersökningsledaren eller åklagaren för att få beslut om kroppsbesiktning. Det dröjsmål med kroppsbesiktningen som till följd härav uppkommer kan vara till avsevärt men för tullverkets arbete att uppdaga och förhindra narkotikasmuggling. Enligt generaltullstyrelsen finns därvid en uppenbar risk för att smugglaren får tillfälle att göra sig kvitt smuggelgodset och för att den fortsatta utredningen även i övrigt försvåras genom dröjsmålet. Härtill kommer olägenheten av att tullpersonal binds vid uppgiften att bevaka den misstänkte i avvaktan på beslut om kroppsbesiktning, vilket också medför fara för att personalen utsätts för våld i samband med flyktförsök m. m. Vidare måste beaktas den olägenhet som drabbar den misstänkte genom att hans uppehåll på gränsorten förlängs beroende på dröjsmålet. För att undanröja de nu nämnda riskerna och olägenheterna och därmed effektivisera bekämpningen av narkotikasmugglingen bör enligt styrelsen tulltjänstemän ges befogenhet att besluta om kroppsbesiktning vid misstanke om narkotikasmuggling, när fara är i dröjsmål.

Styrelsen föreslår därför att till 19 § varusmugglingslagen fogas ett fjärde stycke av följande lydelse:

”Är fara i dröjsmål får tulltjänstemän besluta om kroppsbesiktning på den som ankommer från utrikes ort och skäligen kan misstänkas för narkotikasmuggling. I fråga om kroppsbesiktning gäller i övrigt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken”.

3.2 Framställning från tullmästarna Yngve Kahl och Björn Svensson i Malmö

I framställningen anför Kahl och Svensson att om den enligt deras mening diskutabla gränsdragningen mellan kroppsvisitation och kroppsbesiktning skulle bestå kan antalet narkotikabeslag komma att minska drastiskt. De pekar på de svårigheter som följer med att hålla ett antal personer under uppsikt till dess frågan om en eventuell kroppsbesiktning prövats av åklagare. Som det kanske svåraste hindret för en effektiv tullkontroll enligt deras mening framstår kravet på en skäligen misstanke om brott som kan medföra fängelse. Enligt Kahl och Svensson föreligger risk för att tullper-

sonalen inför dessa svårigheter tappar sin arbetsmotivation såvitt avser uppgiften att förhindra införsel av narkotika. Därför hemställer tullmästarna Kahl och Svensson att handelsministern och justitieministern gemensamt skall verka för att en endast okulär besiktning av kroppen skall betraktas om kroppsvisitation och inte som kroppsbesiktning.

3.3 Övriga framställningar

Ett antal personer i Växjö har i skrivelse den 12 mars 1981 mot bakgrund av uppgifter i massmedia rörande tullpersonalens svårigheter att stoppa narkotikasmugglingen krävt att tullverket ges möjlighet att effektivare hindra narkotikainförseln till Sverige.

Vidare har överläkare Karin Tunving, Lund, i skrivelse den 16 april 1981 uppgivit bl. a. att haschtillgången i Malmö-Lund området ökat oroväckande sedan tullens möjligheter att företa kroppsbesiktning "begränsats".

4 Överväganden

4.1 Utgångspunkter

Det torde inte föreligga någon egentlig tvekan om vad som avses med begreppen kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Bl. a. genom de auktoritativa uttalanden i olika sammanhang, vilka redovisats i det föregående, får begreppen anses vara förhållandevis noggrant definierade. Gränsdragningen mellan dessa är således tämligen klar. Varje undersökning eller granskning av kroppen, antingen den är endast okulär eller mera ingående är att betrakta som kroppsbesiktning medan kontroll av kläder och andra persedlar är kroppsvisitation. Med ytlig kroppsvisitation – även benämnd summarisk skyddsvisitation – avses en sådan undersökning där man endast känner utanpå kläderna.

Begreppens innebörd får anses vara desamma oberoende av i vilket sammanhang de förekommer, i RB, varusmuggningslagen, lagen om kriminalvård i anstalt eller i annan författning.

Enligt 19 § varusmuggningslagen får tulltjänstemän i samband med tullkontroll endast – under de förutsättningar som anges i lagen – företa kroppsvisitationer. En tulltjänsteman får alltså, som framgår av det tidigare anförda, inte i något fall i denna egenskap själv besluta om kroppsbesiktning.

Däremot torde ett visst utrymme finnas för tullmyndighet att med stöd av 13 § varusmuggningslagen, sedan förundersökning alltså inletts, besluta om viss kroppsbesiktning av den som skäligen kan misstänkas för brott som kan medföra fängelse. I praktiken innebär detta ändå att den enskilde tulltjänstemannen måste inhämta ett särskilt beslut antingen från en åkla-

gare eller från en sådan befattningshavare som i detta sammanhang utövar funktionen som tullmyndighet.

Det är föreståeligt om tulltjänstemän i samband med den mer eller mindre rutinmässiga tullkontrollen drar sig för att aktualisera denna kedja av överväganden och den därefter följande formaliserade rättsprocedüren. Denna är ju utformad med tanke på de mera allvarliga brotten där misstanke redan konkretiserats till en viss person. Förfarandet enligt 13 § är däremot inte lämpat för den rutinmässiga tullkontrollen som i praktiken föregår det stadium då förundersökning kan inledas och vars syfte primärt är att uppspåra smuggelgods.

Såvitt angår kroppsvisitation är det tydligt att misstanke om brott inte behöver föreligga beträffande alla som kroppsvisiteras. En sådan åtgärd utgör ett led i sökandet efter smuggelgods och var och en som överhuvud har möjlighet att bära sådant på sig kan komma att få underkasta sig kroppsvisitation.

Det är uppenbart att narkotikasmugglares och andras möjlighet att undgå upptäckt i samband med tullkontroll står i direkt relation till hur ingående de kontrolleras. Om exempelvis kroppsvisitationer utförs så strikt efter bokstaven att tulltjänstemannen betas varje möjlighet att upptäcka exempelvis direkt på kroppen fasttejpade narkotikapaket blir naturligtvis visitationen rätt förfelad. Metoden att smuggla gods på detta sätt är förvisso inte ny men den har utan tvekan fått särskild betydelse i en tid av ökande narkotikamissbruk.

Mot bakgrund härav och med hänsyn till det synnerligen starka samhällseliga intresset av att så effektivt som möjligt förhindra att framför allt narkotika förs in i landet är det uppenbart att det föreligger ett behov av att tulltjänstemän i samband med tullkontroll får besluta om inte bara kroppsvisitationer utan också om en åtminstone okulär yttre granskning av den undersöktes kropp. En sådan granskning innefattas emellertid, som nämnts, i begreppet kroppsbesiktning.

4.2 Förslag till lösningar

Sedan väl konstaterats att det finns ett berättigat behov av att utvidga tullpersonalens befogenheter, inställer sig frågan hur denna befogenhetsutvidgning bör utformas.

4.2.1 *Generaltullstyrelsens förslag*

Generaltullstyrelsen har föreslagit en generell befogenhet för tulltjänstemän att i brådskande fall besluta om kroppsbesiktning på den som ankommer från utrikes ort och skäligen kan misstänkas för narkotikasmuggling. Förslaget skulle i sak medföra att tulltjänstemän fick samma befogenhet som polismän har enligt 28 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken. Samtidigt skulle rättegångsbalkens regler i övrigt rörande kroppsbesikt-

ning bli tillämpliga, exempelvis att mera ingående undersökning endast får utföras av läkare.

Samtidigt som generaltullstyrelsens förslag innebär en utvidgning av tulltjänstemäns befogenheter såtillvida att dessa kan, i brådsakande fall, träda i undersökningsledares, åklagares eller rättens ställe och besluta om kroppsbesiktning kvarstår dock den inskränkningen – gentemot vad som gäller beträffande kroppsvisitation – att beslutet förutsätter att någon är misstänkt för narkotikasmuggling som inte är ringa. Styrelsen synes ha utgått ifrån att narkotika som smugglas genom att fästas vid kroppen normalt är av sådan kvantitet att det inte är fråga om brott enligt 2 § varusmuggningslagen (ringa brott). Styrelsen torde inte heller ha avsett att den föreslagna befogenheten skulle användas vid sådana generella kroppsvisitationer som sker i samband med s. k. skärpt tullkontroll i vart fall inte med mindre särskild misstanke därunder väcks mot någon bestämd person. Som nämnts tidigare förekommer sådana generella kroppsvisitationer endast i mycket ringa utsträckning. Frågan om kroppsbesiktning i samband med tullkontroll skulle följaktligen enligt styrelsens förslag alltjämt utgöra ett led i en påbörjad förundersökning och inte en naturlig tullkontrollåtgärd vid eftersökandet av smuggelgods.

4.2.2 Befogenhet att besluta om ytlig kroppsbesiktning

Ett alternativ till att ge tulltjänstemän befogenhet att besluta om en fullständig kroppsbesiktning – inbegripet t. ex. en undersökning av kroppshåligheter – men endast i brådsakande fall, skulle kunna vara att till de befogenheter att kroppsvisitera som tillkommer tulltjänstemän enligt varusmuggningslagen lägga en befogenhet att besluta om respektive företa sådana endast ytliga kroppsbesiktningar som på ett naturligt sätt kan sägas höra samman med en långt gående kroppsvisitation. Har en kroppsvisitation gjorts så ingående att den visiterade fått ta av sig alla kläder ter det sig nämligen – kan man tycka – naturligt att undersökningen också får omfatta ett ytligt beskådande av personens kropp. Lika naturligt ter det sig att i det sammanhanget en undersökning också kan göras exempelvis av en håruppsättning eller peruk eller av en protes (kroppsattrapp). Beslut om en sådan ytlig kroppsbesiktning skulle få fattas av tulltjänstemän inte bara i brådsakande fall utan under samma förutsättningar som gäller beträffande kroppsvisitationer. Samtidigt skulle beslut om mera ingående kroppsundersökningar alltjämt fattas enligt RB:s regler.

Några allvarliga betänkligheter från integritetssynpunkt torde väl knappast kunna riktas mot att på detta sätt utvidga de beslutsbefogenheter som tulltjänstemän själva har enligt 19 § första stycket 1 p varusmuggningslagen. I dessa fall krävs ju för att kroppsvisitation och i så fall ytlig kroppsbesiktning skall få företas på någon att denne kan misstänkas ha på sig gods som är underkastat beslag enligt varusmuggningslagen. Skillnaden mellan en sådan misstanke och den misstanke om brott som förutsätts för ett

beslut om kroppsbesiktning enligt RB är visserligen av praktisk betydelse men knappast avgörande. Inte heller från rättssäkerhetssynpunkt torde det medföra nämnvärda betänkligheter mot att överlåta besluten om denna endast ytliga och kroppsvisitationen näraliggande kroppsbesiktning till enskilda tulltjänstemän.

Mera tveksam kan frågan om ytlig kroppsbesiktning vara när det gäller s. k. skärpt tullkontroll. Sådan tullkontroll innebär enligt 19 § första st. 2 p att var och en som exempelvis ankommer från utlandet kan utsättas för kroppsvisitation efter beslut härom av tull-, kust- eller gränsbevakningschef. Därvid krävs inte att misstanke om brott föreligger mot någon. Om befogenheterna även här utvidgas till att innefatta också en ytlig kroppsbesiktning kan följaktligen vem som helst som råkar passera en gränskontroll där skärpt tullkontroll pågår bli föremål för en sådan undersökning. Framförallt tre skäl talar dock för att detta skulle kunna accepteras. Först och främst det angelägna i att få till stånd en effektiv rutinmässig tullkontroll, som inte lämnar onödigt stora möjligheter öppna för exempelvis narkotikasmugglare att i skydd av samhällets respekt för den personliga integriteten slinka igenom med narkotika: dels det förhållandet att den ytliga kroppsbesiktning det här är tal om står så nära de kroppsvisitationer där en persons samtliga kläder granskas att integritetsintrånget inte ökar särskilt mycket; dels slutligen det praktiska i att inte alltför mycket laborera med olika grader av beslutsbefogenheter i olika tullkontrollsammanhang.

4.2.3 Befogenhet att besluta om fullständig kroppsbesiktning

För fullständighetens skull bör även något beröras möjligheten att överhuvud överlåta på tullpersonal att fatta beslut rörande varje kroppsbesiktning, dvs. inte bara ytlig sådan. En på så sätt utökad befogenhet skulle onekligen i väsentlig grad rationalisera och effektivisera tullkontrollen. Å andra sidan kan övriga kroppsbesiktningar än ytliga innefatta så långtgående integritetskränkande åtgärder att det inte från rättssäkerhets- och integritetssynpunkt är lämpligt att ändra nuvarande beslutsprocesser. Det torde inte heller behövas för att nu göra tullkontrollen tillräckligt effektiv och rationell. För de fall således där i samband med tullkontroll en längre gående kroppsbesiktning än ytlig sådan synes erforderlig bör alltså även fortsättningsvis rättegångsbalkens regler användas, dvs. skäligen misstanke om brott som kan föranleda fängelse erfordras och beslut om kroppsbesiktning fattas av undersökningsledare, åklagare eller rätten.

4.2.4 Ändrad definition av begreppet kroppsvisitation

En väg att utvidga tulltjänstemäns befogenheter vilken har berörts i framställningarna till regeringen är att helt enkelt fastslå att begreppet kroppsvisitation – åtminstone i varusmugglingslagen – inbegriper såväl undersökning av någons kläder som den ytliga granskningen av kroppen som kan ske sedan någon tagit av sig samtliga kläder. Detta skulle emeller-

tid stå i mindre god överensstämmelse med den innebörd som termerna har tillagts i förarbetena till regeringsformen. Under alla förhållanden skulle det vara olämpligt att tillskapa en särskild definition av kroppsvisitationsbegreppet enligt varusmuggningslagen och på så sätt skapa olika innebörd av ett och samma begrepp i olika sammanhang. Att genomföra motsvarande ändring i alla de övriga lagar i vilka begreppet kroppsvisitation förekommer kräver å andra sidan en mycket grundligare översyn och en mera omfattande penetrering än vad som kan ske i detta sammanhang. Möjligen kan dessa frågor komma att aktualiseras i tvångsmedelskommitténs (Ju 1978: 06) arbete med att se över tvångsmedelsregleringen vid förundersökning i brottmål m. m.

5 Slutligt förslag

5.1 Valet av alternativ

Av de fyra olika lösningar som presenterats under 4.2.1–4.2.4 synes övervägande skäl tala för att den under 4.2.2 redovisade lösningen att låta tulltjänstemän besluta även om ytliga kroppsbesiktningar är den som är smidigast och enklast. En sådan lagändring kan dessutom på ett naturligt sätt begränsas till att avse endast förfaranden enligt varusmuggningslagen. Frågan om kroppsbesiktning i andra fall berörs således inte. Vidare medför en sådan lagändring i sak inte mycket mer än att en befogenhet som tullpersonal på sina håll tidigare ansett sig ha och också i praktiken sedan länge använt sig av nu också formellt överförs på dem. Samtidigt undviks i det praktiska handhavandet en hel del av de besvärliga gränsdragningsproblem som f. n. föreligger och som bl. a. justitieombudsmannen har pekat på.

5.2 Distinktionen mellan ytlig kroppsbesiktning och annan kroppsbesiktning

Förslaget till befogenhetsutvidgning leder emellertid till en ny gränsdragning nämligen mellan ytlig kroppsbesiktning, varom tulltjänstemän alltså skulle få själva besluta, och annan kroppsbesiktning, som fortfarande skulle få ske endast med stöd av rättegångsbalkens regler. Såsom framgått under 1.2.8.2 kan redan en motsvarande uppdelning av begreppet kroppsvisitation sägas ha skett nämligen i ytlig kroppsvisitation och annan kroppsvisitation.

En ytlig kroppsbesiktning utgör på motsvarande sätt en lindrigare variant av kroppsbesiktning. Den innefattar således endast en yttre granskning av någons nakna kropp samt en undersökning av någons skägg, hår, peruk, eller arm- eller benproteser. Denna beskrivning av ytlig kroppsbesiktning är avsedd att vara uttömmande. Varje annan form av kroppsbesiktning faller således utanför den ytliga.

Vid det praktiska genomförandet av en ytlig kroppsbesiktning är det naturligt att den undersökte kan uppmanas att exponera sådana eljest dolda delar av kroppen såsom fotsulor och armhålor men inget ytterligare. Det bör alltså inte komma ifråga att be den undersökte intaga några särskilda kroppsställningar för att underlätta besiktningen.

5.3 Förutsättningar för ytlig kroppsbesiktning

Tulltjänsteman bör enligt förslaget få besluta om ytlig kroppsbesiktning under samma förutsättningar som för närvarande gäller beträffande kroppsvisitation. Tulltjänsteman får således själv efter behov – undersökning får ju enligt RF aldrig i något fall göras mer omfattande än som är nödvändigt – företa kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning när det finns anledning misstänka att resande från utlandet eller annan som anträffas vid en gräns har på sig smuggelgods.

Vidare bör vid s. k. skärpt tullkontroll efter bevakningschefs beslut var och en som vid ett visst tillfälle ankommer från eller avreser till utlandet kunna bli föremål för såväl kroppsvisitation som ytlig kroppsbesiktning.

För verkställandet av ytlig kroppsbesiktning bör i övrigt gälla samma regler som för närvarande gäller för sådan kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning.

5.4 Lagförslag

Förslaget att överlåta åt tulltjänstemän att även besluta om ytlig kroppsbesiktning kan lämpligen genomföras genom ändringar i 19 § varusmugglingslagen.

Förslag till

lag om ändring i lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling

Härigenom föreskrivs att 19 § lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Förekommer mot någon, som anträffas vid gräns- eller kustort eller ankommer till plats, där förbindelse med utlandet äger rum, anledning att han har på sig gods som enligt denna lag är underkastat beslag, må för eftersökande av sådant gods

Föreslagen lydelse

19 §

Förekommer mot någon, som anträffas vid gräns- eller kustort eller ankommer till plats, där förbindelse med utlandet äger rum, anledning att han har på sig gods, som enligt denna lag är underkastat beslag, må för eftersökande av sådant gods

Nuvarande lydelse

tulltjänstman företaga *kroppsvi-
sitation* å honom. Om vederbörande
chef för tull-, kust- eller gränsbe-
vakning finner skärpning av tull-
kontrollen å persontrafiken till eller
från utlandet med viss lägenhet el-
ler för viss tidrymd å någon
plats oundgängligen nödvändig, må
efter bevakningschefens förord-
nande *kroppsvi-
sitation* verkställas
å envar, som med lägenheten eller
under tidrymden till platsen ankom-
mer från eller från platsen avreser
till utlandet. Sådant förordnande
skall ofördröjligen underställas
generaltullstyrelsens prövning men
går likväl genast i verkställighet.

*Kroppsvi-
sitation*, som är av mera
väsentlig omfattning, skall verkstäl-
las inomhus i avskilt rum eller i
lämpligt utrymme i fartyg samt, om
undersökningsman eller den under-
sökte begär det och det kan ske
utan större omgång, i vittnens när-
varo. *Kroppsvi-
sitation* å kvinna må
ej verkställas eller bevittnas av an-
nan än kvinna.

Förande av protokoll och utfär-
dande av bevis om företagen
*kroppsvi-
sitation* erfordras ej med mindre
den undersökte *det begär*
eller föremål som påträffas, tages i
beslag.

Föreslagen lydelse

tulltjänsteman företaga *kroppsvi-
sitation och ytlig kroppsb-
siktning* å honom. Om vederbörande chef för
tull-, kust- eller gränsbevakning fin-
ner skärpning av tullkontrollen å
persontrafiken till eller från utlan-
det med viss lägenhet eller för viss
tidrymd å någon plats oundgängli-
gen nödvändig, må efter bevak-
ningschefens förordnande *kroppsvi-
sitation och ytlig kroppsb-
siktning* verkställas å envar, som med
lägenheten eller under tidrymden
till platsen ankommer från eller från
platsen avreser till utlandet. Sådant
förordnande skall ofördröjligen un-
derställas generaltullstyrelsens
prövning men går likväl genast i
verkställighet.

*Ytlig kroppsb-
siktning och sådan
kroppsvi-
sitation*, som är av mera
väsentlig omfattning, skall verkstäl-
las inomhus i avskilt rum eller i
lämpligt utrymme i fartyg samt, om
undersökningsman eller den under-
sökte begär det och det kan ske
utan större omgång, i vittnens när-
varo. *Kroppsvi-
sitation och ytlig
kroppsb-
siktning* å kvinna må ej
verkställas eller bevittnas av annan
än kvinna.

Förande av protokoll och utfär-
dande av bevis om företagen
*kroppsvi-
sitation eller ytlig kroppsb-
siktning* erfordras ej med mindre
den undersökte *begär det* eller före-
mål som påträffas, tages i beslag.

Denna lag träder i kraft den

Bilaga 2
Det remitterade lagförslaget

Förslag till

lag om ändring i lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1960:418) om straff för varusmuggling

dels att 13 och 19 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

dels att rubriken närmast före 18 § skall lyda: "Om husrannsakan, kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Förundersökning rörande brott, som avses i denna lag, må inledas av tullmyndighet. Har den inletts av tullmyndighet, skall beträffande myndigheten gälla vad i rättegångsbalken är stadgat om undersökningsledare. Är saken ej av enkel beskaffenhet, skall ledningen övertagas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall ock eljest övertaga ledningen, när det finnes påkallat av särskilda skäl.

Åklagaren äge, då undersökning ledes av tullmyndighet, meddela anvisningar rörande undersökningens bedrivandé.

Då undersökning ledes av åklagaren, äge han vid undersökningens verkställande anlita biträde av tullmyndighet, så ock uppdraga åt tulltjänsteman att vidtaga särskild till undersökningen hörande åtgärd, om dess beskaffenhet tillåter det.

Med tullmyndighet avses i denna paragraf *tullverkets ombudsman, tulldirektör, tullförvaltare, kustdistriktchef och gränsdistriktchef. Generaltullstyrelsen äge förordna jämväl annan befattningshavare i tullverket än nu sagts att fullgöra vad enligt denna paragraf ankommer på tullmyndighet.*

Med tullmyndighet avses i denna paragraf *chef för distriktstullkammare, gränstullkammare och tullkammare eller annan befattningshavare i tullverket som generaltullstyrelsen förordnar att fullgöra vad som enligt paragrafen ankommer på tullmyndighet.*

19 §

Förekommer mot någon, som anträffas vid gräns- eller kustort eller ankommer till plats, där förbindelse med utlandet äger rum, anledning att han har på sig gods, som enligt denna lag är underkastat beslag, må för eftersökande av sådant gods tulltjänsteman företaga kroppsvisitation å honom. Om vederbörande chef för tull-, kust- eller gränsbevakning finner skärpning av tull-

Förekommer mot någon, som anträffas vid gräns- eller kustort eller ankommer till plats, där förbindelse med utlandet äger rum, anledning att han har på sig gods, som enligt denna lag är underkastat beslag, må för eftersökande av sådant gods tulltjänsteman företaga kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning å honom. Om vederbörande chef för tull-, kust- eller gränsbevakning fin-

Nuvarande lydelse

kontrollen å persontrafiken till eller från utlandet med viss lägenhet eller för viss tidrymd å någon plats oundgängligen nödvändig, må efter bevakningschefens förordnande kroppsvisitation verkställas å envar, som med lägenheten eller under tidrymden till platsen ankommer från eller från platsen avreser till utlandet. Sådant förordnande skall ofördröjligen underställas generaltullstyrelsens prövning men går likväl genast i verkställighet.

Kroppsvisitation, som är av mera väsentlig omfattning, skall verkställas inomhus i avskilt rum eller i lämpligt utrymme i fartyg samt, om undersökningsman eller den undersökte begär det och det kan ske utan större omgång, i vittnens närvaro. Kroppsvisitation å kvinna må ej verkställas eller bevitnas av annan än kvinna.

Förande av protokoll och utfärdande av bevis om företagen kroppsvisitation erfordras ej med mindre den undersökte *det begär* eller föremål som påträffas, tages i beslag.

Föreslagen lydelse

ner skärpning av tullkontrollen å persontrafiken till eller från utlandet med viss lägenhet eller för viss tidrymd å någon plats oundgängligen nödvändig, må efter bevakningschefens förordnande kroppsvisitation verkställas å envar, som med lägenheten eller under tidrymden till platsen ankommer från eller från platsen avreser till utlandet. Sådant förordnande skall ofördröjligen underställas generaltullstyrelsens prövning men går likväl genast i verkställighet.

Kroppsvisitation, som är av mera väsentlig omfattning, *och ytlig kroppsbesiktning* skall verkställas inomhus i avskilt rum eller i lämpligt utrymme i fartyg samt, om undersökningsman eller den undersökte begär det och det kan ske utan större omgång, i vittnens närvaro. Kroppsvisitation *och ytlig kroppsbesiktning* å kvinna må ej verkställas eller bevitnas av annan än kvinna.

Förande av protokoll och utfärdande av bevis om företagen kroppsvisitation *eller ytlig kroppsbesiktning* erfordras ej med mindre den undersökte *begär det* eller föremål som påträffas, tages i beslag.

Denna lag träder i kraft två veckor efter den dag, då lagen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1981-06-16

Närvarande: f. d. justitierådet Petré, regeringsrådet Hilding, justitierådet Vängby.

Enligt lagrådet den 15 juni 1981 tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 27 maj 1981 har regeringen på hemställan av statsrådet och chefen för handelsdepartementet Molin beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Staffan Sandström.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

I andra stycket andra meningen av 19 § i det remitterade lagförslaget föreskrivs att kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning å kvinna ej må verkställas eller bevittnas av annan än kvinna. I nyare lagstiftning har angetts att kroppsvisitation eller kroppsbesiktning som gäller kvinna ej får verkställas eller bevittnas av annan än kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska (se t. ex. 52 c § lagen 1974:203 om kriminalvård i anstalt). Eftersom det även vid en ytlig kroppsbesiktning kan uppkomma behov av att anlita medicinskt skolad personal och det framstår som onödigt att begränsa urvalet av läkare och sjuksköterskor som får anlitas när åtgärden gäller en kvinna till kvinnliga sådana, förordas att bestämmelsen ges följande lydelse: "Kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning å kvinna må ej verkställas eller bevittnas av annan än kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska."

Valutalagen (1939:350) innehåller bestämmelser om bl. a. straff och förverkande vid överträdelse av utförelse- och införselbud, som med stöd av lagen meddelats i fråga om betalningsmedel m. m. I fråga om förundersökning och tvångsmedel hänvisas emellertid i 14 § valutalagen till bestämmelserna i lagen om straff för varusmuggling. Bl. a. omnämns i paragrafen kroppsvisitation. Om avsikten är att ytlig kroppsbesiktning skall kunna användas även när fråga är om s. k. valutasmuggling – något som kan vara befogat för att undvika svårigheter motsvarande dem departementschefen i remissen pekar på när det gäller smuggling av annat gods än narkotika – bör hänvisningen i 14 § valutalagen utvidgas till att avse även de nya bestämmelserna om ytlig kroppsbesiktning i lagen om straff för varusmuggling.

HANDELSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-06-25

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Söder, Johansson, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Molin

**Proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1960: 418)
om straff för varusmuggling, m. m.**

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till lag om ändring i lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har utom på två punkter inte haft några erinringar mot förslaget.

Lagrådet föreslår att 19 § andra stycket andra meningen varusmuggningslagen ges den lydelsen att kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning å kvinna ej må verkställas eller bevittnas av annan än kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Jag förordar att bestämmelsen ges den avfattning lagrådet föreslagit.

Vidare väcker lagrådet frågan om huruvida ytlig kroppsbesiktning skall kunna användas också i samband med s. k. valutasmuggling. Lagrådet finner att så kan vara befogat för att undvika svårigheter motsvarande dem som det pekas på i remissen när det gäller smuggling av annat gods än narkotika.

Efter samråd med chefen för ekonomidepartementet förordar jag att ytlig kroppsbesiktning får ske också i detta sammanhang. I 14 § valutalagen (1939: 350) hänvisas f. n. till varusmuggningslagen i fråga om förundersökning m. m., beslag, husrannsakan och kroppsvisitation. I överensstämmelse med vad lagrådet uttalar finner jag att hänvisningen i 14 § valutalagen bör utvidgas till att avse även de nya bestämmelserna om ytlig kroppsbesiktning i varusmuggningslagen.

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 27 maj 1981.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att antaga

dels det av lagrådet granskade lagförslaget med vidtagna ändringar.

dels det vid regeringsprotokollet den 25 juni 1981 fogade förslaget till lag om ändring i valutalagen (1939:350).

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ändring i lagen (1960: 418) om straff för varu- smuggling	2
Förslag till lag om ändring i valutalagen (1939: 350)	3
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 27 maj 1981	5
1 Inledning	5
2 Bakgrund	6
3 Promemorian	10
4 Remissutfallet	12
5 Överväganden	20
5.1 Behovet av en författningsändring	20
5.2 Olika tekniska lösningar	21
5.2.1 Vissa avvägningfrågor	21
5.2.2 Den normala tullkontrollen	23
5.2.3 Den skärpta tullkontrollen	26
5.2.4 Lagförslaget	28
5.2.5 Vissa övriga frågor	29
5.2.6 Ikraftträdande m. m.	30
6 Upprättat lagförslag	30
7 Hemställan	30
8 Beslut	30
Bilaga 1 Promemorian Kroppsvisitation/kroppsbesiktning i sam- band med tullkontroll	31
Bilaga 2 Det remitterade lagförslaget	49
Utdrag av lagrådets protokoll den 16 juni 1981	51
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 25 juni 1981	52