

Yttrande över promemorian Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott

Ds 2023:31

Ju2023/02781

Inledning

Svea hovrätt avstyrker att förslaget i promemorian läggs till grund för lagstiftning. Hovrätten har i och för sig förståelse för behovet att utreda och föreslå åtgärder för att komma till rätta med den grova brottsligheten i Sverige men är av uppfattningen att nyttan med det mycket långtgående förslaget inte uppväger de nackdelar som det för med sig.

Allmänna synpunkter på förslaget

Förslaget innebär att en säkerhetszon i praktiken torde kunna omfatta en hel stadsdel och gälla under en längre tid. I zonen får polismän befogenheter att ingripa mot enskilda på en mycket låg misstankenivå. Det finns ett stort utrymme för skönmässiga bedömningar och många kan bli föremål för tvångsmedelsanvändning trots att de inte har något med kriminella gäng att göra. Av stor betydelse i sammanhanget är att möjligheten att införa säkerhetszoner typiskt sett ska användas i bostadsområden, där enskilda kan antas ha särskilda förväntningar på respekt för den personliga integriteten. För att förslaget ska kunna godtas måste det därför krävas mycket starka skäl.

Redan dagens regler ger polisen förhållandevis långtgående befogenheter att i förebyggande syfte kroppsvisitera personer och göra husrannsakan i bl.a. fordon för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Behovet av ett system med zoner där polisen har utökade befogenheter är därför klart mindre än i Danmark, där polisen enligt promemorian inte får visitera i förebyggande syfte om den inte först inför en visitationszon. Det som förslaget ska tillföra förefaller främst vara utökade möjligheter att ingripa mot personer som polisen inte vet har kopplingar till kriminella gäng ("potentiella aktörer"). För att möjliggöra ingripanden mot sådana personer tillåter förslaget tvångsmedelsanvändning på en så låg misstankenivå att det, enligt hovrättens uppfattning, uppkommer alltför stora risker för oberättigade integritetsintrång. Hovrätten noterar i sammanhanget att den danska polisen enligt promemorian använder sina befogenheter mot "framför allt registrerade gängmedlemmar men även andra med koppling till gängen" och att en mer extensiv tillämpning "inte togs

emot lika väl". Erfarenheter från Danmark verkar alltså i vart fall i någon mån tala emot förslaget.

Särskilt med hänsyn till de befogenheter som polisen redan har kan det starkt ifrågasättas om förslaget i sig kommer att innebära några större effektivitetsvinster. Vissa av de positiva effekter som lyfts fram i promemorian är också mindre kopplade till förslaget än till en ökad polisiär närvaro i områden där det finns en hög risk för skjutningar och sprängningar.

Hovrätten anser att det inte har redovisats tillräckligt starka skäl för förslaget och avstyrker det därför.

Om regeringen går vidare med förslaget vill hovrätten lämna följande synpunkter.

Förutsättningarna för att införa en säkerhetszon

Kravet att införandet av en säkerhetszon ska vara av synnerlig vikt för syftet att förebygga eller förhindra skjutningar eller sprängningar innebär att andra mindre ingripande åtgärder ska användas i första hand. Med tanke på de befogenheter som polisen redan har att ingripa i förebyggande syfte, bör det till ledning för tillämparen utvecklas i vilka typfall det, trots tillgången till dagens befogenheter, kan vara motiverat att besluta om en säkerhetszon.

Befogenheter i säkerhetszonen

Polismän ska i en säkerhetszon bl.a. få genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Polisens befogenhet till husrannsakan enligt 20 a § polislagen gäller inte transportmedel i allmänhet utan fordon och båtar. Enligt hovrättens uppfattning saknas tillräckliga skäl för att den föreslagna befogenheten inte ska begränsas på samma sätt.

De befogenheter som gäller i säkerhetszonen ska få användas för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, i den utsträckning det behövs för syftet med zonen. Eftersom syftet med zonen är att förebygga eller förhindra skjutningar eller sprängningar anser hovrätten att förslaget, till skillnad från vad som anges i promemorian, inte tillåter att befogenheterna används för att söka efter t.ex. knivar.

Som redan har framgått anser hovrätten att tröskeln för ingripanden i säkerhetszonen är för låg. Såvitt kan bedömas är de krav som ställs t.ex. lägre än de som ställs enligt närliggande regler utanför polislagen.

Under alla förhållanden bör det förtydligas när ett ingripande får ske. Förslaget i promemorian kan inte anses tillräckligt tydligt utformat för att det ska bli lätt att tillämpa för den enskilde polismannen eller att förstå för den som vill veta när tvångsmedel får användas i en säkerhetszon.

Proportionalitetsprincipens betydelse

För att möjligheten att införa en säkerhetszon inte ska tillämpas på ett för långtgående sätt är det viktigt att det görs noggranna proportionalitetsbedömningar i flera led. Hovrätten anser att det finns en klar risk för att regleringen tillämpas t.ex. så att det införs säkerhetszoner som är större och gäller under en längre tid än vad som är motiverat.

Enligt promemorian ska proportionalitetsprincipen beaktas vid prövningen av om en säkerhetszon ska införas och hur omfattande den ska vara. Även om det inte anges uttryckligen framgår det att principen också har betydelse för hur länge ett beslut om en säkerhetszon får gälla och för hur många gånger beslutet får förlängas. En lösning som avfärdas i promemorian är att särskilt ange i lagtexten vilken betydelse proportionalitetsprincipen har. Skälen i denna del går ut på att principen gäller även utan en särskild bestämmelse och att en sådan bestämmelse skulle kunna ge intrycket att principen endast gäller för säkerhetszoner.

Hovrätten anser att proportionalitetsprincipen bör komma till särskilt uttryck i lagtexten (jämför t.ex. 5 § i den lag om preventiva vistelseförbud som föreslås i prop. 2023/24:57). Det skulle i alla fall i någon mån kunna motverka en extensiv tillämpning. Möjligheten att besluta om en säkerhetszon framstår som så särpräglad att en särskild bestämmelse inte skulle ge upphov till missförstånd om principens betydelse för andra befogenheter.

I vart fall bör proportionalitetsprincipens betydelse förtydligas och betonas i författningskommentaren.

Dokumentationskrav

Hovrätten är positiv till förslaget att alla ingripanden i en säkerhetszon ska dokumenteras. Dokumentationskravets betydelse som rättssäkerhetsgaranti ska dock inte överdrivas. Med hänsyn till de krav som ska gälla för ingripandena kan det oavsett dokumentation vara svårt att granska och ifrågasätta ett ingripande i efterhand.

Hovrätten är även positiv till förslaget om ett generellt krav på dokumentation av kroppsvisitation enligt polislagen.

Rätten att överklaga

Ett beslut om en säkerhetszon ska enligt förslaget få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om detta ska utgöra en rättssäkerhetsgaranti i praktiken, får klagorätten inte avgränsas för snävt. Förslaget innebär att ett beslut ska få överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Det anges i promemorian att en näringsidkare som bedriver verksamhet inom en säkerhetszon möjligen skulle kunna påverkas på ett sådant sätt att han eller hon har klagorätt. Det sägs inget om huruvida de som bor i ett område där det har införts en säkerhetszon skulle kunna ha rätt att överklaga.

Hovrätten anser att det bör redovisas en tydligare bedömning av vilka som kan ha klagorätt. Annars är det svårt att avgöra om möjligheten att överklaga är den rättssäkerhetsgaranti den beskrivs som i promemorian.

Hovrätten konstaterar också att värdet av rätten att överklaga påverkas av om och i vilken utsträckning domstolarna kommer att anse sig ha möjlighet att pröva ett överklagande även om ett beslut om en säkerhetszon har upphört att gälla. Denna fråga bör belysas ytterligare.

Remisstiden

Hovrätten vill avslutningsvis peka på att remisstiden, som sammanfallit med jul- och nyårshelger, har varit så kort som fem veckor. Detta har påverkat möjligheterna att granska förslaget. Enligt domstolen borde remisstiden ha varit längre.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättslagmannen Ragnar Palmkvist samt hovrättsråden Mirja Högström och Håkan Sellman.

Ärendet har föredragits av hovrättsfiskalen Julia Åkers.


Ragnar Palmkvist


Julia Åkers