

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till:
ju.L4@regeringskansliet.se
Ju2023/02781

Promemorian Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott (Ds 2023:31)

Förvaltningsrätten i Stockholm har, utifrån de utgångspunkter som domstolen har att beakta, följande synpunkter på förslagen i promemorian.

Inledande synpunkter

Inledningsvis konstaterar förvaltningsrätten att förslagen avser en ingripande och extraordinär åtgärd. Det är därför angeläget att ramarna för åtgärden är så tydliga som möjligt och att det finns regler som tillgodoser de starka rättssäkerhetsintressen som gör sig gällande. I detta avseende ser förvaltningsrätten positivt på förslagen kring exempelvis dokumentationskrav och rätt att överklaga ett beslut om säkerhetszon.

Förvaltningsrätten har ingen erinran mot promemorians analys av förslagets allmänna förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter, men kan konstatera att frågan skulle kunna komma under domstolens prövning i ett enskilt fall.

Om säkerhetszoner

Förutsättningar för en säkerhetszon – 22 a § första stycket polislagen

Enligt förslaget måste flera förutsättningar vara uppfyllda för att en säkerhetszon ska kunna införas. Detta inkluderar krav på att det finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i det specifika område där säkerhetszonen ska gälla samt att åtgärden är av synnerlig vikt för syftet att förebygga eller förhindra den aktuella typen av brottslighet. Det ska även göras en proportionalitetsbedömning, vilket enligt promemorian bl.a. bör medföra att säkerhetszoner inte kommer att kunna införas vid risk för mindre allvarliga skjutningar eller sprängningar.

Tillsammans medför de krav som föreslås gälla att tillämpningsområdet för regleringen sannolikt blir förhållandevis smalt. Utifrån hur förslaget är utformat finns det enligt domstolens bedömning en risk för tillämpningssvårigheter. Det kan exempelvis vara förenat med svårigheter att bevisa att

det finns en risk för skjutning eller sprängning med koppling till en viss konflikt och att konflikten pågår mellan grupperingar om minst två personer på varje sida som är beredda att agera gemensamt eller för varandras räkning på det sätt som beskrivs i promemorian. Det kan även vara svårt att bevisa att det finns en risk för skjutning eller sprängning i det specifika område där säkerhetszonen ska gälla.

Risken för tillämpningssvårigheter gäller även vid prövningen av om åtgärden är av synnerlig vikt. Förvaltningsrätten anser att det saknas tillräcklig vägledning i promemorian om hur bedömningen av synnerlig vikt ska göras och efterfrågar ett förtydligande i den delen (jfr prop. 2019/20:64 s. 216). Det hänvisas förvisso till lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, den s.k. preventivlagen. För det fall avsikten är att rekvisitet synnerlig vikt ska tillämpas på liknande sätt som i preventivlagen och annan lagstiftning som rör tvångsmedelsanvändning, såsom lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning, bör detta belysas.

Sammantaget anser förvaltningsrätten att det kan ifrågasättas om den föreslagna regleringen är utformad på ett ändamålsenligt sätt. Förvaltningsrätten ser även ett behov av att det analyseras om den föreslagna regleringen medför att det måste göras allt för komplicerade överväganden i flera led (jfr JO:s beslut den 30 juni 2020, dnr 6855-2018).

Förutsättningar för ingripande – 22 a § andra och tredje stycket polislagen

Enligt promemorians bedömning bör polismäns befogenheter att ingripa i zonen inte vara oinskränkta, utan det nämns exempelvis att det bör finnas ett behov av att ingripa om en person eller ett fordon motsvarar en riskprofil eller liknande. Det kan enligt förvaltningsrättens mening dock ifrågasättas om detta förhållandevis restriktiva synsätt återspeglas i lagförslaget i 22 a § andra stycket polislagen där det som begränsning anges att en polisman får ingripa ”i den utsträckning det behövs för syftet med zonen”.

Det föreslås i 22 a § att en polisman inom en säkerhetszon ska få genomsöka ”transportmedel”. Med hänsyn till begreppsanvändningen i polislagen i övrigt bör i stället begreppet ”fordon eller annat transportmedel” användas (jfr 22 § polislagen [1984:387]).

Handläggningen hos Polismyndigheten

Angående förvaltningslagen – 22 c § polislagen m.fl.

I promemorian konstateras att endast ett fåtal av bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) gäller i den brottsbekämpande verksamheten hos Polismyndigheten och det föreslås därför att det införs nya bestämmelser i polislagen.

De föreslagna bestämmelserna motsvarar delvis bl.a. 9, 31, 32, 40, 42 och 44 §§ förvaltningslagen. Domstolen anser att det därutöver bör övervägas om det finns behov av att även införa motsvarigheter till andra bestämmelser i förvaltningslagen. Exempel på detta är 36, 43, 45 och 46 §§ förvaltningslagen. Ett alternativ är att hänvisa direkt till dessa bestämmelser i polislagen.

Skyldigheten att inskränka eller häva beslut – 22 d § polislagen

Polismyndigheten ska enligt den föreslagna bestämmelsen i 22 d § polislagen häva eller inskränka ett beslut om att införa en säkerhetszon om det finns skäl för det. Sådana skäl kan enligt promemorian vara att det inte längre finns förutsättningar för den aktuella säkerhetszonen. Omständigheterna kan enligt promemorian även vara sådana att Polismyndigheten inte längre kan prioritera det geografiska området på grund av ändrade förhållanden.

Begreppet skäl är brett och det bör enligt förvaltningsrättens mening förtydligas i lagen under vilka förhållanden som ett beslut om införande av säkerhetszon måste ändras. Ett exempel på detta kan vara att tvärtom ange att ett sådant beslut omedelbart ska upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet (jfr t.ex. 10 kap. 9 § fjärde stycket utlänningslagen (2005:716) och 9 § tredje stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga). Det kan även övervägas att ange när ett sådant beslut *får* ändras. Förändrade prioriteringar hos Polismyndigheten skulle exempelvis kunna falla in under det senare.

Handläggningen hos domstolarna

Överklagbarhet och prövning i domstol – 22 e § första stycket första meningen polislagen

Förvaltningsrätten instämmer i promemorians bedömning att beslut om införande av säkerhetszon ska kunna överklagas till domstol. Något som talar för detta är bl.a. de starka rättssäkerhetsintressen som gör sig gällande och att det borde kunna ge enskilda förhållandevis goda möjligheter att komma till tals och få sina invändningar prövade inom ramen för ett kontradiktoriskt förfarande. I likhet med promemorian anser förvaltningsrätten vidare att övervägande skäl talar för att behörigt forum ska vara allmän förvaltningsdomstol.

Förvaltningsrätten instämmer även i promemorians bedömning att det inte framstår som ändamålsenligt med ett ansökningsförfarande i domstol eller att beslut om införande av säkerhetszon ska underställas domstolsprövning.

Domstolens prövningsram kommenteras inte närmare i promemorian. För att undvika oklarheter kan det övervägas att i det fortsatta lagstiftningsarbetet belysa exempelvis vilka befogenheter en domstol har att geografiskt eller tidsmässigt inskränka ett beslut om att införa en säkerhetszon (jfr 22 d § polislagen).

Klagorätten – 22 e § första stycket första meningen polislagen

Förvaltningsrätten konstaterar att frågan om vem som får överklaga ett beslut enligt 42 § förvaltningslagen är komplicerad och i många fall svårbedömd. Den föreslagna bestämmelsen i 22 e § första stycket första meningen polislagen riskerar därmed att ge upphov till tillämpnings- och svårigheter. Enligt förvaltningsrättens bedömning är det inte givet vilka subjekt som ett beslut att införa en säkerhetszon ska anses angå och som beslutet ska anses ha gått emot. Promemorian anger förvisso exempel på när näringsidkare möjligen kommer att kunna överklaga ett beslut om införande av en säkerhetszon. Det överlämnas dock till rättstillämpningen att avgöra bl.a. vilka kategorier av enskilda som har rätt att överklaga.

Det är enligt förvaltningsrättens mening otillfredsställande att det till stora delar lämnas öppet vilka som ska ha möjlighet att överklaga ett beslut att införa en säkerhetszon. Med hänsyn till åtgärdens ingripande och extraordinära karaktär är det angeläget att så långt det är möjligt undvika sådan osäkerhet. Av rättssäkerhetsskäl är det också angeläget att det finns en faktisk möjlighet att överklaga införandet av en säkerhetszon av en relativt bred krets. En fråga som uppkommer är exempelvis om boende i området ska kunna anses ha rätt att överklaga beslutet. En annan fråga är om de som regelbundet vistas i området, t.ex. för att de arbetar eller bedriver näringsverksamhet där, ska ha rätt att överklaga. Det kan även tänkas att de som visiteras eller de som bor precis utanför en säkerhetszon vill tillerkännas klagorätt.

Klagorättens omfattning har givetvis stor betydelse för domstolarnas handläggning. Det kan i sammanhanget konstateras att för det fall samtliga som bor i ett område som omfattas av en säkerhetszon är klagoberättigade kan antalet klagande bli mycket stort. Om de som bor i säkerhetszonen däremot inte får överklaga besluten är det samtidigt av vikt att kretsen av klagoberättigade inte blir så liten att möjligheten att överklaga blir allt för begränsad. Med hänsyn till frågans betydelse och de oklarheter som finns bör det utredas ytterligare vilka som ska få överklaga ett beslut om införande av en säkerhetszon. Det bör även ytterligare övervägas att i vart fall delvis peka ut vilka som har rätt att överklaga direkt i lagen.

Överklagandefristen och skyndsamhetskravet – 22 e § första stycket andra meningen och tredje stycket polislagen

I promemorian föreslås att ett beslut att införa en säkerhetszon ska vara giltigt högst två veckor, att överklagandetiden ska uppgå till tre veckor och att ett mål om införande av säkerhetszon ska handläggas skyndsamt.

Av rättspraxis framgår att en domstol i regel måste invänta överklagandetiden eller förvissa sig om att klaganden har slutfört talan innan ett mål kan avgöras (se t.ex. HFD 2014 not. 34). Även om det finns ett visst utrymme att avgöra ett mål innan överklagandetiden har gått ut finns det en risk att den aktuella måltypen återkommande inte kan avgöras innan giltighetstiden för det överklagade beslutet har passerat. Med hänsyn till detta och med beaktande av skyndsamhetskravet kan det ytterligare övervägas om det är ändamålsenligt med en tre veckor lång överklagandefrist.

Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att det är svårt att på förhand bedöma hur stor ökningen av antalet mål kommer att bli med den föreslagna regleringen. Det är enligt förvaltningsrättens bedömning också oklart hur stor krets som ska anses ha klagorätt, vilket är avgörande för vilka konsekvenser förslaget kan få för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Oaktat detta kan förvaltningsrätten konstatera att domstolarna redan nu handlägger ett stort antal mål som är av förturskaraktär och att mål som ska hanteras med förtur typiskt sett medför en stor påverkan på domstolarnas arbete.

Det framgår inte av promemorian om det i ärenden och mål som rör beslut om införande av säkerhetszoner kommer att kunna förekomma uppgifter som måste hanteras av säkerhetsklassad personal. Om så är fallet kan det få tydliga konsekvenser för domstolarna.

Med hänsyn till det ovanstående kan bedömningen att kostnaderna bör rymmas inom befintliga ekonomiska ramar ifrågasättas.

Detta yttrande har beslutats av tf. chefsrådmannen Christoffer Andersson Calafatis efter föredragning för lagmannen Eva-Lotta Hedin. Föredragande har varit förvaltningsrättsfiskalen Anders Nolkrantz.

Christoffer Andersson Calafatis

Anders Nolkrantz