

Juridiska fakultetskansliet

Justitiedepartementet

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

Juridiska fakultetsnämnden har genom remiss anmodats att yttra sig över den rubricerade promemorian. Juridiska fakultetsnämnden avstyrker förslagen. De viktigaste skälen för detta ställningstagande redovisas nedan.

### Departementspromemorians förslag i korthet

Promemorian innehåller förslag till ändringar i polislagen. Innebörden av förslagen är sammanfattningsvis att så kallade säkerhetszoner ska kunna upprättas under vissa i lagen angivna förutsättningar. Inom dessa zoner ska det vara möjligt för polisman att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål i något fler fall än vad som är fallet utifrån dagens regelverk, som återfinns i 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen. Syftet med de föreslagna reglerna är enligt promemorian att mer effektivt kunna förebygga och förhindra allvarlig våldsbrottslighet. Åtgärderna får inte användas som tvångsmedel eller som utredningsåtgärder, utan syftet måste vara rent preventivt.

### Ärendets beredning

Det finns anledning att säga något om ärendets beredning redan innan de materiella förslagen kommenteras. I promemorian föreslås lagstiftning som rör principiella frågor angående individens grundläggande rättigheter till privatliv och integritet, samt gränserna för den statliga maktutövningen. Förslagen berör med andra ord rättsstatens kärna. Reglerna är inte okomplicerade, utan tvärtom rätt invecklade. Promemorian remitterades den 14 december 2023 med en sista svarstid den 18 januari 2024. Remisstiden är med andra ord en dryg månad. Under denna månad infaller jul- och nyårsledigheterna, samtidigt som arbetsbördan på de flesta myndigheter – särskilt inför årsskiftet – typiskt sett är mycket betungande. Det kan enligt Juridiska fakultetsnämnden starkt ifrågasättas om det beredningskrav som stadgas i 7 kap. 2 § RF är uppfyllt i ärendet.

I denna del kan hänvisas till Lagrådets yttrande av den 8/9 2017 i fråga om Ds 2017:24. I det ärendet – som bland annat gällde skärpt lagstiftning för vapenbrott – var remisstiden satt till litet

---

### Juridiska fakultetsnämnden

knappt en månad och remissperioden inföll under sommaren. Lagrådet anförde i sitt yttrande att remisstiden varit allt för kort i relation till de inte okomplicerade frågor som behandlades i den aktuella departementspromemorian. Högsta domstolen har instämt i Lagrådets kritik, och anförde i domskälen till NJA 2018 s. 743 ("Den korta remisstiden") att stadgad ordning för beredning av lagstiftningsärenden inte hade följts ifråga om den lagstiftning som blev resultatet av 2017 års Ds. De förslag till lagstiftning som nu är aktuella måste dels sägas vara mer invecklade, dels anses beröra frågor av mer principiell natur än vad som var fallet i 2017 års Ds. Det finns alltså mycket som talar för att de invändningar i fråga om beredningskravet som restes av både Lagrådet och Högsta domstolen i 2017 års ärende gör sig gällande i än högre grad vad gäller de nu remitterade förslagen.

## Allmänna synpunkter

Utredningen har enligt direktiven haft i uppdrag att undersöka och lämna förslag på hur ett system med (vad som i utredningen sedermera har kommit att kallas) säkerhetszoner kan införas. Frågan om det över huvud taget är en god idé att införa sådana zoner har alltså legat utanför utredningens mandat att undersöka. Denna typ av snäva utredningsuppdrag, byggda kring frågan "hur?" snarare än frågan "om?", är numera i och för sig inte ovanliga. Det finns emellertid en uppenbar risk att sådana utredningsuppdrag – där lösningen så att säga är angiven på förhand och utredningen reduceras till att handla om lagtekniska frågor – leder till att det samhällsproblem som ligger till grund för utredningen, liksom den lagstiftning som denna är tänkt att resultera i, inte belyses och analyseras i hela sin vidd i lagstiftningsärendet. Det problem med gängkriminalitet och skjutningar som har föranlett utredningens förslag är mycket allvarligt. En gedigen analys av om införandet av säkerhetszoner är ett effektivt sätt att möta detta allvarliga samhällsproblem hade varit välgörande ur ett lagstiftningsperspektiv.

Enligt Juridiska fakultetsnämnden kan det ifrågasättas om polisens brottsförebyggande arbete genom de föreslagna lagändringarna verkligen kan förväntas förbättras i sådan grad att de rättighetsinskränkningar och den risk för diskriminering och stigmatisering, som förslagen också medför, är motiverade. Mycket talar för att det finns betydligt effektivare sätt att förebygga allvarlig brottslighet, som inte för med sig motsvarande negativa konsekvenser ur ett rättighets- och integritetsskyddsperspektiv. Utredningen har emellertid inte haft i uppdrag att analysera sådana alternativ. Departementspromemorian ger inte tillräckligt underlag för att det ska vara möjligt att ta ställning till om säkerhetszoner bör införas eller inte. Genom det sätt på vilket direktiven är utformade får den frågan – som naturligtvis är den mest centrala – emellertid sägas ligga utanför remissuppdraget. Juridiska fakultetsnämnden finner detta olyckligt.

Juridiska fakultetsnämnden vill, trots det strax ovan sagda, påpeka att det finns en synnerligen påtaglig risk att förslagen kommer att leda till diskriminering och stigmatisering. De föreslagna åtgärderna får enligt promemorian som nämnts inte användas som tvångsmedel eller i utredningssyfte. Det innebär att åtgärderna med nödvändighet kommer att träffa personer som över huvud taget inte är inblandade i gängrelaterad brottslighet eller skjutningar. Det är alltså inte fråga om diskriminering eller stigmatisering som bieffekt av att bli brottsmisstänkt i ett specifikt fall, utan diskriminering eller stigmatisering som direkt effekt av att vara bosatt i visst område.

## Kommentarer rörande utformningen av enskilda förslag

### *Den förväntade effekten av det föreslagna regelverket*

Det kan enligt Juridiska fakultetsnämndens uppfattning ifrågasättas hur stor skillnaden egentligen blir mellan det föreslagna regelverket och rådande ordning. Precis som konstateras i departementspromemorian är det utan tvekan så att "det redan finns vida förebyggande befogenheter" för polisen att ingripa (s. 80). I promemorian sägs också att "det dock inte [kan]

förväntas att effektivitetsvinsten [med det föreslagna regelverket] är stor i den meningen att de ökade befogenheterna kommer att medföra att ett stort antal fler skjutningar och sprängningar kan förhindras” (s. 80).

Juridiska fakultetsnämnden instämmer med utredningen i bedömningen att skillnaden gentemot dagens system i praktiken kommer att bli rätt begränsad. Enligt gällande regelverk kan polisman genomföra kroppsvisitation och genomsöka fordon i den mån det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat. Dock krävs enligt gällande regelverk en konkret omständighet som ger objektivet stöd för antagandet att ett vapen eller annat farligt föremål kan komma att påträffas.

Det är främst i sistnämnda hänseende som det föreslagna systemet skulle innebära en förändring. Kroppsvisitation och genomsökning av fordon ska alltså kunna ske också i fall där det saknas omständigheter som stödjer ett antagande om att farliga föremål kan komma att påträffas. Förslaget innebär emellertid inte att en polisman inom en säkerhetszon kan undersöka vem som helst eller vilket fordon som helst. Enligt den föreslagna 22 a § andra stycket polislagen får så ske endast i den utsträckning det behövs för syftet med zonen. Formuleringen i den föreslagna lagtexten är svårtolkad. Klart är dock att åtgärden måste kunna kopplas till det syfte att förebygga och förhindra viss brottslighet som ligger till grund för att etablera säkerhetszonen. Det finns med andra ord också enligt det föreslagna systemet en begränsning i vilka personer som får kroppsvisiteras och vilka fordon som får genomsökas, även när dessa befinner sig i säkerhetszonen. Frågan är då hur denna begränsning förhåller sig till begränsningen enligt rådande system. I författningskommentaren utvecklas hur den föreslagna begränsningen ska förstås. Där sägs att kravet är uppfyllt om det finns anledning att ingripa i det enskilda fallet ”utifrån en förhöjd risk att det påträffas ett farligt föremål som kan komma till användning vid aktuell brottslighet” (s. 143).

Det är inte helt lätt att förstå vad skillnaden är mellan ingripande på grund av konkret omständighet till stöd för antagandet att vapen eller annat farligt föremål ska påträffas (nuvarande regelverk) och ingripande på grund av en förhöjd risk att påträffa ett sådant föremål (vilket föreslås). Skillnaden framstår som subtil. Så som promemorian får förstås är skillnaden att man enligt det föreslagna systemet kan göra ingripanden utifrån något mer abstrakta omständigheter än vad som är fallet enligt gällande rätt. Exempelvis nämns att det inte ska behövas ett konkret tips om en viss bil (eller liknande) utan även sådant som att någon motsvarar en riskprofil, klär sig på ett visst sätt eller beter sig avvikande ska kunna ligga till grund för åtgärderna (s. 107 f.)

Enligt Juridiska fakultetsnämndens uppfattning är det synnerligen tveksamt om den mycket begränsade effektivitetsvinst som kan förväntas bli resultatet av lagstiftningen väger upp för de integritetsintrång som förslagen innebär för den enskilde, samt för de risker för diskriminering och stigmatisering som ligger i öppen dag. Ett system där det blir tillåtet att kroppsvisitera människor för att de exempelvis har en viss klädsel är onekligen svårt att förena med högt ställda rättsstatliga ideal. Utredningen lyckas inte övertyga Juridiska fakultetsnämnden om att de föreslagna åtgärderna är så viktiga att de motiverar att ambitionen avseende dessa ideal sänks.

### *Rekvisitet ”synnerlig vikt” för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet*

Enligt den föreslagna 22 a § 2 polislagen får polismyndigheten införa en säkerhetszon om åtgärden är av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra sådan brottslig verksamhet som nämns i samma lagrum 1. Vad gäller rekvisitetet ”synnerlig vikt” anges i författningskommentaren (s. 143) att säkerhetszonen måste vara ”nödvändig” för att förebygga och förhindra den aktuella brottsligheten. Frågan låter sig ställas hur denna nödvändighet ska bedömas. I vilka fall krävs en

säkerhetszon för att förebygga brottslighet och i vilka fall krävs inte någon sådan? Enligt vilka kriterier ska bedömningen göras? Utredningen ger inte något svar på dessa angelägna frågor.

Ordvalet ”nödvändig” antyder att en säkerhetszon kan upprättas endast om den är det enda medel som finns att förebygga och förhindra brottslighet. Men en bedömning av om andra medel är uttömda eller inte låter sig knappast göras, för vad ska man jämföra med? Ett skarpt rekvisit som ”synnerlig vikt” riskerar att bli något av en kuliss om det inte finns motsvarande skarpa kriterier för när rekvisitet är tillämpligt eller inte; inskränkningen ser kraftfull ut, men visar sig vid närmare granskning sakna tyngd och skärpa. Det finns en påtaglig risk att det i alla de fall som anses uppfylla rekvisiten i den föreslagna 22 a § 1 polislagen – dvs. fall där det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängmedel i området – också anses vara nödvändigt med en säkerhetszon för att kunna förebygga fortsatt sådan brottslighet.

Med en annan läsning av ”nödvändig” kan man tänka sig att säkerhetszonen behöver vara verksam i att förebygga och förhindra brottslighet för att kunna kallas nödvändig. Det skulle kunna innebära att man tar avsaknad av brott under viss tidsperiod som ett tecken på att säkerhetszonen har varit verksam/nödvändig. I så fall blir det lätt att legitimera åtgärden i efterhand, även om man egentligen inte vet vad det berodde på att det inte förekom viss brottslighet.

### *Komplexiteten av bedömningar i det enskilda fallet*

Det viktigaste argumentet för att införa de så kallade säkerhetszonerna tycks i promemorian vara att Polismyndigheten har efterfrågat ett sådant regelverk. Det andra argument som framförs till stöd för förslagen är att nuvarande regler kräver bedömningar i det konkreta fallet som är svåra att genomföra för en enskild polisman (s. 75). Att dagens regler kräver svåra bedömningar finns det inte skäl att betvivla. Juridiska fakultetsnämnden menar dock att också det föreslagna systemet med säkerhetszoner förutsätter att enskilda polismän gör bedömningar som är allt annat än enkla. Det sagda beror framförallt på att den enskilda åtgärden ska vara behövlig för att upprätthålla syftet med zonen (se ovan i stycke i). Denna bedömning måste vara minst lika svår som – eller, troligare, svårare än – bedömningen av om det finns en konkret omständighet som gör det antagligt att ett farligt föremål ska påträffas. Bedömningen enligt gällande lagstiftning görs utifrån konkreta omständigheter, men bedömningen enligt förslagen görs mer abstrakt, utifrån vaga och svårångade kriterier. Att dagens system innebär svåra bedömningar för enskilda polismän är därför inte ett särskilt starkt argument för att komplettera dagens regler – som enligt förslaget ska fortsätta gälla – med ytterligare regler, som i sin tur kräver ännu svårare bedömningar.

### *Val av termen ”säkerhetszon”*

Det går att ifrågasätta om termen ”säkerhetszon” är väl vald. I promemorian anges att skälet till att man valt denna term är att åtgärderna omfattar mer än kroppsvisitationer och att termen ”visitationszon” – som har förekommit i den allmänpolitiska debatten – därför inte är lämplig. Termen ”säkerhetszon” är emellertid mycket allmän, och skulle kunna användas i en mängd olika sammanhang. De förslag som lämnas i promemorian är trots allt rätt avgränsade, och handlar om att söka efter en viss specifik form av föremål i ett visst specifikt syfte i en särskild situation. Termen säkerhetszon ger därför påtagligt begränsad information om vad det hela handlar om. Den ger intryck av att regelverket ger betydligt större befogenheter än vad som är fallet. Dessutom klingar termen en aning eufemistiskt. Den kan sägas närma sig ett politiserat nyspråk där man tycks vara ute efter de allmänna konnotationerna till ”säkerhet” snarare än att ge en neutral och precis beskrivning.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jane Reichel. Yttrandet har beretts av docent och universitetslektor Erik Svensson. Föredragande har varit Sandra Persson. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jane Reichel', with a stylized flourish at the end.

Jane Reichel

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Sandra Persson', with a stylized flourish at the end.

Sandra Persson