



UMEÅ UNIVERSITET

Yttrande över promemorian Ds 2023:31 Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott

Juridiska institutionen vid Umeå universitet har getts möjlighet att bereda Umeå universitets yttrande över Ds 2023:31 Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott. Yttrandet är utarbetat av professorn Markus Naartijärvi samt universitetslektorerna Mattias Hjertstedt och Lena Landström, Juridiska institutionen.

Sammanfattning

Umeå universitet har tagit del av promemorian om Säkerhetszoner. Inledningsvis vill Umeå universitet rikta kritik mot den korta remisstid som har givits för att kommentera förslag som rör viktiga frågor rörande grundläggande rättigheter i ett rättsområde som präglas av hög komplexitet. Umeå universitet har i och för sig förståelse för den särskilda situation som brottsbekämpningen befinner sig i då det gäller den grova organiserade brottsligheten. Umeå universitet ställer sig däremot frågande till om förslaget om säkerhetszoner löser de tillämpningsproblem som utredningen pekat på med existerande polisiära befogenheter. Det finns därtill en risk att säkerhetszonerna bidrar till att ytterligare försvåra tillämpningsproblemen i ett regelverk som redan är föremål för svåra gränsdragnings- och tolkningsfrågor samt som bättre skulle kunna lösas av en allmän översyn och klargörande av polislagens befogenheter.

Umeå universitet ställer sig positiv till den möjlighet till domstolsprövning och de dokumentationskrav som föreslås. Umeå universitet menar dock att Polismyndigheten endast bör ges interimistisk beslutanderätt om införande av säkerhetszoner och att en prövning av införande i första hand bör ske av domstol. Umeå universitet anser att om förslagen genomförs är det viktigt att de rättssäkerhetsmekanismer som utredaren föreslår kvarstår för att säkerställa att reglerna står i överrensstämmelse med det rättighetsskydd som exempelvis följer av Europakonventionen. Förslagen motiverar dessutom enligt Umeå universitets mening att tillsynen av polisen förstärks. Vidare anser Umeå universitet att reglerna bör vara tidsbegränsade, dels då de motiveras av exceptionella omständigheter, dels då deras tillämpning och effekter är oklara. Umeå universitet har därtill synpunkter rörande detaljerna i vissa delar, som framgår av vår fortsatta framställning.

Förutom en inledande övergripande kommentar följer universitetets yttrande de olika rubrikerna i utredningen.



UMEÅ UNIVERSITET

Den korta remisstiden

Umeå universitet vill som en övergripande kommentar framföra att det är olämpligt att i fråga om utredningar som rör principiellt viktiga frågor rörande enskilda individers rättighetsskydd skicka ut dessa för remissbehandling med så kort svarstid som här har varit fallet. Som påpekats av konstitutionsutskottet vid flera tillfällen bör remisstider vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen (se t.ex. yttr. 2013/14:KU6y s. 5 f.). Enligt Statsrådsberedningens egna riktlinjer bör remisstider inte sättas kortare än tre månader. Som Högsta domstolen konstaterat (*Den korta remisstiden*, NJA 2018 s. 743) utgör remissförfarandet och beredningen i övrigt en central del av stadgad ordning för ett lagstiftningsärende. Denna remiss skickades ut den 14 december 2023 med en svarstid satt till den 18 januari 2024. Den månad som remissinstanserna fick att svara på remissen präglas av helgdagar och juledighet. Det får anses oacceptabelt att i fråga om den typ av lagstiftning som här övervägs inte ge remissinstanserna bättre möjligheter att genomföra sitt arbete. Vad som möjligen kan anföras rörande förslagets omedelbara behov kan enligt Umeå universitets mening inte föranleda att stadgad ordning för remissförfaranden åsidosätts då risken kan bli att förslag utformas på ett sätt som strider mot högre stående normer eller att bestämmelserna blir mindre ändamålsenliga.

4.1 Det finns ett behov av bättre möjligheter att söka efter vapen och andra farliga föremål som kan mötas med ökade befogenheter i tidsbegränsade zoner

Som utredningen påpekar är regleringen av polisens nuvarande befogenheter enligt polislagen delvis oklar och kräver svåra bedömningar av den enskilda polismannen (särskilt s. 75–76). JO har nyligen granskat polisens användning av kroppsvsitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte och kommit fram till att det är angeläget med en översyn av dessa bestämmelser i polislagen. I inspektionen har JO granskat dokumentation från över 650 ingripanden och samtalat med enskilda poliser, varefter JO konstaterar att tillämpningen i vissa delar är oacceptabel utifrån lagstiftningen (JO-beslut 2023-09-26, dnr 2199-2023). Utifrån Umeå universitets erfarenhet genom grundutbildning av poliser instämmer vi i att regleringen är svårtillämpad, samt därtill oöverskådlig och opedagogisk. Osäkerhet vid tolkning och tillämpning av olika bestämmelser får betydelse på två sätt. Dels finns en risk för att åtgärder vidtas utanför det lagstadgade området, vilket innebär en kränkning av enskildas rättigheter, dels finns risk för att polismän avstår från att använda tvångsmedel när det behövs för att de är osäkra på vad som är tillåtet.

Med de föreslagna reglerna om säkerhetszon införs nya bestämmelser och nya förutsättningar, vilket kommer att göra regleringen än mer svåröverskådlig och svårtillämpad. Umeå universitet instämmer med JO att det är angeläget med en



UMEÅ UNIVERSITET

översyn av polislagen och menar att det först därefter kan avgöras om de nu föreslagna befogenheterna verkligen behövs. (Universitetet delar alltså inte utredningens uppfattning på s. 87 att det saknas mindre ingripande och jämförbara alternativ, innan en sådan översyn har skett.)

Därtill anser Umeå universitet att reformer på detta lagstiftningsområde måste förenas med utbildningsinsatser avseende de polismän som har att tillämpa de aktuella bestämmelserna. Annars är risken stor att reglerna kommer att tillämpas på ett felaktigt sätt eller inte alls.

4.2 Det bör införas ett nytt system med säkerhetszoner

Det är oklart i vad mån de nya befogenheterna kommer att leda till ökad effektivitet i det brottsförebyggande arbetet. Umeå universitet anser därför att om förslaget införs bör det tidsbegränsas för att därefter kunna utvärderas innan det permanentas. (Se även 6. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser, nedan).

5.2.3 Beslutande myndighet

Inför beslutsfattande av om säkerhetszoner ska införas eller inte kommer hänsyn behöva tas till Europakonventionens krav och Europadomstolens praxis om bland annat proportionalitet. Som följer av denna praxis ställer Europadomstolen bland annat krav på vissa möjligheter till domstolsprövning vid tvångsmedelsanvändning.

Umeå universitet menar mot bakgrund av detta att beslut om säkerhetszoner i första hand bör fattas av domstol. De praktiska och tidsmässiga problem som utredningen pekar på i fråga om domstols beslutsfattande kan enligt Umeå universitets mening lösas genom att Polismyndigheten får rätt att fatta interimistiska beslut i brådskande fall. Liknande lösningar finns rörande exempelvis hemliga tvångsmedel i brottsförebyggande syfte där åklagaren får fatta interimistiska beslut (6 a § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott) och Umeå universitet ser inte att beslut om införande av säkerhetszoner skulle medföra större tillämpningsproblem.

Om beslutsbefogenheten tillkommer Polismyndigheten anser Umeå universitet att det av rättssäkerhetsskäl bör anges i förordningsform på vilken nivå inom polisorganisationen beslut bör få fattas. Den skrivning som finns i 8 § polisförordningen (2014:1104) är så allmänt hållen att den helt överlämnar till polisorganisationen att själv avgöra på vilken nivå beslut ska tas. När organisationen själv avgör på vilken nivå beslut ska fattas finns risk för att organisatoriska och verksamhetspraktiska skäl får större inverkan än rättssäkerhetsskäl.

UMEÅ UNIVERSITET

5.3.2 Ingripande mot barn

Umeå universitet menar att den restriktivitet som utredningen anser ska finnas i fråga om tillämpningen av befogenheter som säkerhetszonerna ger mot barn, bör framgå direkt av lagtexten. Utredningen borde därtill i större utsträckning ha beaktat förenligheten med barnkonventionen, givet att den nu är svensk lag, då detta är en bedömning som är svår för polismän att göra på plats. När övriga befogenheter i polislagen infördes var barnkonventionen inte införd som svensk lag, varför det inte går att luta sig mot avsaknaden av särskilda överväganden rörande barn i polislagen i stort. Det visar också på det allmänna behovet att se över polislagens bestämmelser (se 4.1 ovan).

5.4.1 En möjlighet att överklaga beslut om en säkerhetszon

Umeå universitet instämmer i bedömningen att domstolsprövning måste kunna göras, och om beslutsbefogenheten att införa säkerhetszoner vilar på Polismyndigheten behöver sådana beslut kunna överklagas till domstol. Universitetet instämmer också i att det är lämpligt att lägga den uppgiften på de allmänna förvaltningsdomstolarna.

När det gäller frågan om vem som ska få överklaga anser universitetet att det kan förtydligas i lagtexten. Rimligen bör alla som bor eller driver verksamhet inom det geografiska område där en säkerhetszon har införts ha rätt att överklaga, då sådana beslut antas kunna påverka sådant som attraktiviteten i ett visst bostadsområde eller förutsättningarna för att driva närings- och föreningsverksamhet i området. Därför föreslår Umeå universitet att 22 e § polislagen formuleras ”Beslut får överklagas av den som bor eller driver verksamhet inom området för säkerhetszonen samt andra som beslutet angår.”

5.6 Systemets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter

Umeå universitet menar att utredningen inte i tillräcklig utsträckning beaktat det behov av stärkt tillsyn av polisens verksamhet som förslagen innebär. Som utredningen själv noterat (s. 38) har en effektiv oberoende tillsyn varit en viktig faktor i Europadomstolens bedömning av om den typ av visitationszoner som utredningen föreslår varit acceptabla under konventionen. Utredningen har pekat på den extraordinära tillsyn som finns (s. 130) samt även välkomnat att DO får utökad tillsyn över polisingripanden (s. 86). Umeå universitet menar dock att utredningens förslag, liksom flertalet andra åtgärder på det brottsbekämpande området de senaste åren, understryker behovet av en särskild oberoende tillsynsmyndighet för polisens verksamhet. En sådan förstärkt tillsyn av polisen skulle kunna fånga upp mer övergripande och systematiska problem i tillämpningen utan att göra verksamheten beroende av tillsyn som definitionsmässigt är tänkt att vara just extraordinär. Även om utredningen lyfter att DO kan fylla en viktig roll om de förslag som nu ligger på regeringens bord

UMEÅ UNIVERSITET

genom SOU 2021:94 genomförs framstår det som mindre lämpligt att en central del av förslagets rättssäkerhetsaspekter inte garanteras genom utredningens egna förslag. Umeå universitet vill därför påtala behovet av att i ljuset av de lagda förslagen och den snabba utvecklingen på tvångsmedelsområdet säkerställa en stärkt tillsyn av polisens verksamhetsområde.

Umeå universitet anser att om förslagen genomförs är det viktigt att de rättssäkerhetsmekanismer – exempelvis möjligheter till domstolsprövning och krav på dokumentation – som utredaren föreslår kvarstår för att säkerställa att reglerna står i överrensstämmelse med det rättighetsskydd som exempelvis följer av Europakonventionen. Därtill är det nödvändigt att säkerhetszoner begränsas i tid och rum på det sätt som utredaren föreslår (s. 97–98).

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Umeå universitet menar att lagen om säkerhetszoner, i likhet med införandet av flertalet andra lagförslag rörande hemliga tvångsmedel, bör vara tidsbegränsade. Detta kan i universitetets mening motiveras då tvångsmedlens nytta fortfarande är oklar, då förslagen kan medföra systematiska problem med exempelvis diskriminering, samt att de problem som förslagen är avsedda att lösa kan tänkas vara tillfälliga. Tidsbegränsningen bör därför också förenas med en systematisk och ingående utvärdering.

8 Författningskommentar

I utredningens förslag till 22 a § andra stycket polislagen anges att polismans nya befogenheter ska få användas ”i den utsträckning det behövs för syftet med zonen”. Umeå universitet menar att detta rekvisit kommer att bli svårtolkat, då det kommer att behöva tolkas utifrån Polismyndighetens beslut om att införa en säkerhetszon. Rekvisitet behöver förtydligas, alternativt bör det i uppräkningsdelen i 22 c § polislagen läggas till att beslut om en säkerhetszon också ska innehålla för vilket syfte zonen har införts. Umeå universitet noterar vidare att ett ord (”vikt”) har fallit bort i den föreslagna lydelsen av 22 a § 1 st. 1 p. (s. 141).

Beslut i ärendet har fattats av professor Ruth Mannelqvist, den Samhällsvetenskapliga fakultetens dekan, efter föredragning av fakultetssamordnare Åsa P Isaksson.

För den Samhällsvetenskapliga fakulteten

Ruth Mannelqvist
Dekan

Åsa P Isaksson



UMEÅ UNIVERSITET