

YTTRANDE

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Datum
2022-03-11

Dnr
R 158-2021

1 (3)

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet Åtgärder i gränsnära områden (SOU 2021:92)

(Ju2021/04006)

Riksdagens ombudsmän (JO) har inbjudits att lämna synpunkter på betänkandet. Utifrån de aspekter som JO i första hand har att beakta vill jag föra fram följande.

Generella synpunkter

De utökade befogenheter som föreslås innebär i flera avseenden begränsningar i enskildas fri- och rättigheter som de läggs fast i både regeringsformen och Europakonventionen.

Betänkandet innehåller ingående beskrivningar och överväganden om behovet av de föreslagna åtgärderna. Redogörelsen för överväganden om huruvida åtgärderna är proportionerliga är dock inte lika utförlig. På det föreliggande materialet är jag inte beredd att ställa mig bakom bedömningen att behovet uppväger det intrång som befogenheterna kan innebära för enskildas fri- och rättigheter.

I utredningens förslag är kraven mycket lågt ställda för befogenheterna att kontrollera vistelserätt och förebygga brott. Jag ser en risk att de gränsnära områdena blir en form av visitationszoner där var och en kan bli föremål för tvångsåtgärder utan den urskiljning som lagstiftaren avsett. Risken framstår som särskilt beaktansvärd vid tågstationer där ett stort antal människor vistas i olika syften. I frånvaron av andra rättssäkerhetskontroller i regleringen, kan de nya befogenheterna komma att tillämpas på exempelvis ett diskriminerande sätt, vilket naturligtvis skulle vara oacceptabelt.

Jag kan nämna att jag i min tillsynsverksamhet har kunnat konstatera att bestämmelser om tvångsåtgärder i brottsförebyggande syfte kan komma att tillämpas i fler situationer än vad som var avsikten vid deras tillkomst (se bl.a. JO 2020/21 s. 395 som avser 19 § andra stycket 1 och 20 a §§ polislagen).

Det sagda understryker behovet av att frågan om huruvida de föreslagna åtgärderna är proportionerliga blir föremål för fördjupade överväganden i den fortsatta beredningsprocessen.

Avgränsningen av gränsnära områden

För att förslaget ska vara godtagbart är det av avgörande betydelse att det geografiska området där befogenheterna får användas är avgränsat på ett tillfredsställande sätt. Det kan sättas i fråga om förslaget lever upp till det och en närmare analys behöver göras av hur avgränsningen kan preciseras ytterligare. I det sammanhanget kan det finnas skäl att på nytt överväga om inte rekvisitet ”i anslutning till” är lämpligare än det föreslagna ”i närheten av”.

Normgivningsnivån

Förslaget i betänkandet innebär som nämnts en begränsning av grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Enligt regeringsformen ska sådana begränsningar som utgångspunkt göras genom lag (se 2 kap. 20 §).

Som utredningen för fram utgör den geografiska avgränsningen en central förutsättning för att införandet av de nya befogenheterna ska vara godtagbart och inte anses gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett införandet. Jag delar därför utredningens uppfattning att vad som utgör ett gränsnära område bör bestämmas genom lag.

I den föreslagna lagen ges dock regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ett bemyndigande att föreskriva att även andra platser ska utgöra gränsnära områden. Det är enligt min mening klart tveksamt om bemyndigandet är förenligt med regeringsformens krav på lagform. Utredningens argumentation i den här frågan är varken särskilt utförlig eller övertygande. Frågan behöver analyseras ytterligare i den fortsatta beredningen.

Även om det föreslagna bemyndigandet skulle anses förenligt med regeringsformen vore det enligt min mening direkt olämpligt att Polismyndigheten ges rätt att meddela föreskrifter om lagens tillämpningsområde. Jag ser en risk för en alltför extensiv tillämpning om en myndighet som kan ha ett intresse av utökade befogenheter själv ska bedöma om det är proportionerligt att lagen aktiveras på ytterligare platser. Jag avstyrker därför förslaget i den delen.

Dokumentation

Mot bakgrund av det sagda vill jag betona att det är av största vikt att ingripanden enligt den föreslagna lagen dokumenteras på ett tillfredsställande sätt. Dokumentationen fyller flera olika syften och är av stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. Ett krav på dokumentation innebär bl.a. ett incitament för beslutsfattaren att tänka över vilken typ av ingrepp han eller hon överväger och om förutsättningarna är uppfyllda, eftersom han eller hon ska kunna redovisa det i skriftlig form.

Dokumentationen är också en grundläggande förutsättning för att myndigheternas åtgärder ska kunna kontrolleras i efterhand. För att JO ska kunna utöva tillsyn måste ingripanden dokumenteras på ett sådant sätt att det vid en granskning går att få fram relevant underlag och att det går att förstå vilka omständigheter som legat till grund för åtgärden. Det gäller självfallet även om underlaget utgörs av känsligt material så som underrättelseuppgifter.

Inför upprättandet av detta yttrande har jag samrått med chefsjustitieombudsmannen Erik Nymansson som har tillsyn över Kustbevakningen.

Per Lennerbrant

Ärendet har föredragits av Mattias Karlsson.