

Stockholm den 18 januari 2024

R-2023/2457

Till Justitiedepartementet

Ju2023/02781

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 14 december 2023 beretts tillfälle att yttra sig över departementspromemorian Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott (Ds 2023:31).

Sammanfattning

Advokatsamfundet, som även hänvisar till sina synpunkter i tidigare remissyttrande över angränsande frågor,¹ avstyrker förslaget. Ett system med visitationszoner – i departementspromemorian kallade säkerhetszoner – kan vare sig anses behövt eller nödvändigt. Den förväntade nyttan står inte heller i proportion till den risk för ökad stigmatisering, diskriminering och minskat förtroende för Polismyndigheten som på goda grunder kan antas bli effekten av ett sådant system.

Under alla förhållanden förutsätter ett genomförande av förslaget att de nuvarande bestämmelserna om brottsförebyggande visitationer och husrannsakan i 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen utgår. Därtill bör en s.k. säkerhetszons geografiska område begränsas till att avse en viss allmän plats. Beslutanderätten att införa en säkerhetszon bör tillkomma åklagare och inte Polismyndigheten. Vidare bör ett beslut

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 20 oktober 2023 över departementspromemorian Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser (Ds 2023:17).



att införa en säkerhetszon börja gälla som tidigast 12 timmar efter offentliggörande av beslutet och inte, såsom föreslås i promemorian, omedelbart.

Departementspromemorians förslag om införande av ett nytt system för användning av förebyggande kroppsvisitation och husrannsakan i transportmedel

I departementspromemorian föreslås ett nytt system för att reglera polisens möjligheter att göra förebyggande kroppsvisitationer och husrannsakingar i transportmedel, med syftet att eftersöka vapen och andra farliga föremål. Enligt det föreslagna systemet ska sådan tvångsmedelsanvändning föregås av beslut i två led.

Beslutet i det första ledet avser om en säkerhetszon ska införas. Förutsättningarna för införandet av en säkerhetszon är att det ska finnas en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning inom ett visst område som är hänförlig till en konflikt mellan grupper. En säkerhetszon får endast införas om det är av synnerlig vikt för syftet att förebygga eller förhindra sådan brottslig verksamhet. Det ska vara fråga om en klar och konkret risk som är grundad på faktiska omständigheter.² Beslut om att införa en säkerhetszon ska enligt förslaget fattas av Polismyndigheten.

Beslutet i det andra ledet – som ska föregå varje enskilt ingripande inom säkerhetszonen – avser om en förebyggande kroppsvisitation eller en husrannsakan i transportmedel ska få utföras. Ingripande får endast ske i den utsträckning det behövs för syftet med säkerhetszonen. Befogenheterna gäller bara på allmän plats och i transportmedel på sådan plats inom säkerhetszonen. För ingripande krävs att polisen, i det enskilda fallet, bedömer att det finns en förhöjd risk för att det påträffas ett farligt föremål som kan komma till användning vid aktuell brottslighet. Bedömningen ska bygga på faktiska omständigheter såsom underrättelser, tips, iakttagelser och polisiär erfarenhet.³ Tvångsåtgärder får endast vidtas på allmän plats och i transportmedel på allmän plats.

Synpunkter

Advokatsamfundet ställer sig principiellt avvisande till införandet av ytterligare ett system för straffrättsliga tvångsmedel mot enskilda eller enskildas egendom, som avses att användas utan samband med brottsmisstanke eller brottsutredning.

² Se promemorian s. 93 ff.

³ Se promemorian s. 106 ff.



Syftet med förslaget är att förebygga och förhindra framför allt skjutningar och sprängningar kopplade till kriminella nätverk. Enligt Advokatsamfundet har polisen redan idag genom polislagens bestämmelser – kompletterade av praxis från JO och JK – så långtgående befogenheter att tillgripa tvångsmedel i förebyggande syfte att ytterligare regleringar inom detta område inte framstår som vare sig behövliga eller nödvändiga.⁴ Det noteras särskilt att 23 § polislagen, under vissa förutsättningar, till och med ger polisen befogenhet att använda sådana tvångsmedel på platser som inte är allmänna.

Som advokat Klas Bjuremark, i egenskap av expert i den referensgrupp som knutits till utredaren, har framhållit under utredningens arbete, saknas stöd i forskningen för att visitationszoner skulle vara effektiva och att det finns en risk för att befogenheterna leder till ökad stigmatisering av vissa områden samt ökat misstroende mot polisen. Advokatsamfundet ansluter sig till dessa synpunkter. Vidare finns en risk för att diskriminering skulle öka med de föreslagna befogenheterna.

Utvecklingen kan därtill sägas ha sprungit ifrån tanken bakom förslaget. Förslaget bygger på tanken att konflikter mellan gängkriminella är territoriellt betingade, där viss gängtillhörighet tydligt kan kopplas till visst område och där våldsanvändningen mellan gängen är begränsade till dessa områden. Enligt Advokatsamfundet saknas det territoriella inslaget numera ofta i själva våldsutövningen. En konflikt inom en viss stadsdel kan leda till hämndaktioner och annan våldsanvändning inom helt andra stadsdelar, i andra städer och numera till och med i andra länder. Att inrätta en visitationszon inom den stadsdel där konflikten startade saknar helt mening när det efterföljande våldet sker på helt andra platser långt därifrån.

För det fall det föreslagna systemet skulle genomföras är Advokatsamfundets uppfattning följande. Ett genomförande förutsätter att nuvarande bestämmelser i 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen utgår. Det är även angeläget, av skäl som framgår nedan, att ett antal ändringar görs i förhållande till promemorians förslag.

⁴ Se promemorian s. 25 ff. Advokatsamfundet ansluter sig dock till JO:s uppfattning att nuvarande bestämmelser är i behov av en översyn, se nedan i detta remissvar.

Införandet av ett system med säkerhetszoner förutsätter en utmönstring av de nuvarande bestämmelserna om brottsförebyggande tvångsåtgärder i 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen

I departementspromemorian förslås att det nuvarande regelverket om brottsförebyggande kroppsvisitation, husrannsakan i fordon och båtar fortsatt ska gälla vid sidan av det nya regelverket. Enligt Advokatsamfundet vore en sådan ordning uppenbart olämplig av följande skäl.

Det nuvarande regelverket är inte rättssäkert

Enligt 19 § andra stycket 1 polislagen får en polisman kroppsvisitera i den utsträckning 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 enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Bestämmelsen ger polisen en befogenhet att mer rutinmässigt göra kroppsvisitationer när det typiskt sett finns en stor risk för våldsbrott med användning av vapen. Det uppställs inget krav på att det kan antas att ett vapen eller annat farligt föremål påträffas vid visitationen.⁵

Enligt 20 a § polislagen får en polisman under motsvarande förutsättningar som gäller för kroppsvisitation genomföra husrannsakan i fordon eller båt. För husrannsakan krävs dock även att det måste finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för antagandet att vapen eller annat farligt föremål kan komma att påträffas i fordonet.⁶

Som redovisas i departementspromemorian har JO flera gånger riktat kritik mot Polismyndigheten för felaktig tillämpning av bestämmelserna och även påtalat brister i bestämmelserna som sådana. I departementspromemorian lyfts även fram att enskilda polismän, inom ramen för JO:s granskningsarbete, vidgått att bestämmelsernas tillämpningsområde nog tänjs på och att JO ansett att polisens tillämpning av befogenheterna inte är förenlig med legalitetsprincipen, vilket utgör en fara för rättssäkerheten för enskilda som berörs av åtgärderna.⁷

⁵ Se prop. 1986/87:115 samt JO:s beslut den 30 juni 2020, dnr 6855-2018.

⁶ Se prop. 2005/06:113.

⁷ Se promemorian s. 26 ff.



Advokatsamfundet kan mot denna bakgrund konstatera att de nuvarande bestämmelserna uppenbarligen inte svarar upp mot de rättssäkerhetskrav som ska kunna ställas på ett regelverk för tvångsmedelsanvändning. Bestämmelserna bör redan av detta skäl utmönstras ur polislagen om det nu föreslagna systemet införs.

Av rättsystematiska skäl är det direkt olämpligt att ha två olika regelverk för brottsförebyggande tvångsmedelsanvändning som i väsentliga delar överlappar varandra

Vid en jämförelse mellan dagens regelverk och det nu föreslagna kan konstateras att dessa i allt väsentligt är avsedda att tillämpas vid samma situationer. Regelverken skiljer sig dock åt i fråga om förutsättningarna för när tvångsmedlen får användas och i fråga om beslutsgången. Att på detta sätt ha två parallella system för brottsförebyggande kroppsvisitation och husrannsakan skulle få oavsedda följder samt sannolikt bidra till en inkonsekvent praxis. Problematiken kan illustreras enligt följande.

De krav som föreslås gälla för att införa en säkerhetszon omfattar i allt väsentligt de krav som idag gäller för att få genomföra en kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen. Inom en säkerhetszon skulle således enskilda poliser, med hänvisning till skälen för Polismyndighetens beslut att införa en säkerhetszon, alltid kunna bedöma risken för våldsbrott med vapen som typiskt sett stor och därmed ha befogenhet att med stöd av den nuvarande bestämmelsen i polislagen utföra rutinmässiga kroppsvisitationer av en obestämd krets personer som befinner sig inom zonen. Genom att på detta sätt grunda befogenheten på nuvarande bestämmelse i polislagen – och inte på det regelverk som föreslås gälla – skulle någon bedömning av förhöjd risk att påträffa ett vapen i det enskilda fallet alltså inte krävas.

Härtill kommer att olika regelverk skulle vara tillämpliga för sådana förebyggande kroppsvisitationer och husrannsakingar som sker utanför en säkerhetszon respektive för sådana som sker inom en säkerhetszon. Utanför en säkerhetszon skulle beslut om aktuella tvångsmedel helt och hållet kunna fattas av en enskild polis, medan samma typ av tvångsmedelsanvändning inom en säkerhetszon anses behöva föregås av ett beslut från Polismyndigheten. Det skulle även finnas skillnader i möjligheterna till överklagande beroende på vilket regelverk som tillämpas.



En säkerhetszons geografiska område bör avgränsas till att avse en viss allmän plats

En säkerhetszon får enligt förslaget endast införas i det område där risken för skjutning eller sprängning är påtaglig. Någon maxgräns för hur stor en säkerhetszon får vara föreslås inte. Som exempel anges dock att en sådan zon skulle kunna omfatta en viss stadsdel i en större stad eller annan avgränsad del av en sådan stad.⁸

Såvitt Advokatsamfundet känner till saknas empiriskt stöd för att det inom en hel stadsdel eller annan del av en större stad samtidigt skulle kunna finnas en påtaglig risk för skjutning eller sprängning, annat än möjligen i krigstid.⁹ Eftersom vidsträckta säkerhetszoner uppenbarligen skulle underlätta för Polismyndigheten i dess verksamhet, ser Advokatsamfundet en konkret risk för att enskilda zoners geografiska omfattning skulle bli obefogat stora. I en rättsstat kan en säkerhetszon som omfattar en stadsdel eller motsvarande aldrig anses proportionerlig i förhållande till alla intrång de medborgare som bor, arbetar, går i skola eller på annat sätt vistas där, opåkallat riskerar att utsättas för.

Officiella klassificeringar av hela stadsområden som säkerhetszoner går svårt att sakligt motivera, men kan däremot på goda grunder antas få långtgående negativa effekter för de som bor i berörda områden.

Enligt Advokatsamfundet bör förslaget därför ändras på så sätt att en säkerhetszon endast får avse en tydligt avgränsad allmän plats. Exempel på sådana platser kan vara torg, gator eller köpcenter. Det finns naturligtvis inget hinder för att införa flera zoner samtidigt inom en stad eller annat större område, så länge de materiella förutsättningarna vid varje allmän plats är uppfyllda och proportionalitetsprincipen beaktas.

Beslut om att införa en säkerhetszon bör fattas av åklagare

I departementspromemorian föreslås att beslut om införande av en säkerhetszon ska fattas av Polismyndigheten.

Advokatsamfundet anser att beslut i detta led bör fattas av åklagare. Genom en sådan ordning skulle bedömningar rörande polisens befogenheter att tillgripa tvångsmedel

⁸ Se promemorian s. 97.

⁹ I detta avseende kan hänvisas till den forskning från 2017 som redovisas i promemorian s. 64 enligt vilken förhöjd risk för ny skjutning efter skjutning har kunnat påvisas upp till ett par hundra meter från platsen för den tidigare skjutningen.



komma att fördelas mellan olika myndigheter, vilket både minskar utrymmet för skönsmässiga beslut och ökar möjligheterna för kontroll och tillsyn av regelverkets efterlevnad.¹⁰

Ett beslut om att införa en säkerhetszon bör gälla först efter 12 timmar

I departementspromemorian föreslås att ett beslut om att införa en säkerhetszon ska gälla omedelbart om inget annat anges. Advokatsamfundet motsätter sig detta och delar inte de bedömningar som ligger till grund för förslaget.

Det framstår som en självklarhet att varje individ, efter att ett beslut om införande av en säkerhetszon meddelats, själv ska ges möjlighet att välja om man vill utsätta sig eller sina barn för en förhöjd risk för polisens tvångsmedel. Som skäl för ett omedelbart ikraftträdande framförs i promemorian att det i de flesta fall kan antas angeläget att omgående kunna tillämpa regleringen för säkerhetszoner. Enligt Advokatsamfundet kan situationen i avvaktan på ett ikraftträdande på ett bättre sätt kylas ned genom en hög polisnärvaro på den eller de platser där det bedöms finnas en påtaglig risk för repressalier.

Genom att offentliggöra beslutet tillsammans med en utförlig motivering och annan relevant information innan ikraftträdandet ökar eventuellt även förutsättningarna för allmänhetens förståelse.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander

¹⁰ Jfr. Europadomstolens domar i målen *Beghal mot Storbritannien*, den 28 februari 2019, och *Colon mot Nederländerna*, den 15 maj 2012.