

# LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-02-15

**Närvarande:** F.d. justitieråden Eskil Nord och Kerstin Calissendorff samt justitierådet Eric M. Runesson.

## **Säkerhetszoner**

Enligt en lagrådsremiss den 8 februari 2024 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Emilie Smiding och rättssakkunnige Robert Tischner.

Förslaget föranleder följande yttrande.

### Inledning

Regeringen ser ett behov av att pröva nya åtgärder som kan vara verksamma mot s.k. gängrelaterad brottslighet. De åtgärder som nu föreslås går ut på att ge polisen ökade befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter

vapen och andra farliga föremål inom ett geografiskt avgränsat område (säkerhetszon).

Lagrådets granskning ska enligt 8 kap. 22 § regeringsformen avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts, och
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

En lagrådsgranskning är obligatorisk i lagärenden (se 8 kap. 21 § regeringsformen). Den får inte göras illusorisk genom att tiden mellan lagrådsyttrandet och proposition till riksdagen görs så kort att regeringen inte kan antas ha några reella möjligheter att närmare överväga vad Lagrådet har att anföra.

Lagrådet noterar att den föreslagna lagändringen är avsedd att träda i kraft den 28 mars 2024. I tiden mellan lagrådsyttrandet och ikraftträdandet ska förslaget (med beaktande av vad Lagrådet yttrat) omformas till en proposition för riksdagsbehandling. Planen är att en proposition är avsedd att lämnas den 20 februari 2024 (se propositionsförteckning för våren 2024, daterad 2024-01-16 och publicerad på regeringens webbplats).

Lagrådsremissen överlämnades till Lagrådet torsdagen den 8 februari 2024. Samtidigt framfördes ett önskemål om skyndsam behandling. Lagrådet har tillgodosett regeringens önskemål genom att kalla till föredragning måndagen den 12 februari. Lagrådet har

använt mellantiden till att studera remissen jämte de remissvar som inkommit. Enligt regeringen brådskar handläggningen.

Om den av regeringen uppställda tidplanen vidhålls ger regeringen sig själv en så kort tid för begrundan av Lagrådets yttrande att granskningen framstår som endast en formalitet. Lagrådet kan inte se att en rimligare tidplan för ärendets behandling skulle medföra avsevärt men, varför Lagrådet bedömer att regeringens fortsatta handläggning, om den sker i enlighet med den avsedda tidplanen inte är förenlig med syftet bakom kravet på att Lagrådets yttrande ska inhämtas.

#### Förhållandet till grundlagarna och rättsordningen i övrigt

##### *Beredningskravet för regeringsärenden*

Lagrådets inledande anmärkning kopplar i viss mån till det beredningskrav som gäller för regeringsärenden enligt 7 kap. 2 § regeringsformen. Remisstiden har varit fem veckor, den har delvis löpt över jul och nyår. Det kan ifrågasättas om remisstiden har varit tillräcklig för att tillgodose beredningskravet med särskilt avseende på att det är fråga om ett lagärende av komplex natur.

Vid denna bedömning blir konstitutionell praxis av betydelse. Enligt konstitutionsutskottet bör huvudregeln vara att remisstiden inte sätts kortare än tre månader. I vissa fall kan det finnas skäl för en längre remisstid, t.ex. när kommuner eller regioner finns med på remisslistan (vilket är fallet här). Det måste också beaktas om remisstiden sammanfaller med större helger och semesterperioder (vilket är fallet här). Jfr 2022/23:KU20 s. 100. Det är särskilt viktigt att beredningskravet följs, bl.a. när det gäller ärenden som rör grundläggande fri- och rättigheter (vilket är fallet här). Allt detta för att lagförslag ska kunna bli allsidigt belysta och konsekvenserna kända på förhand så långt det rimligen är görligt (jfr s. 102). Konstitutionsutskottet har

emellertid bedömt att det ska finnas utrymme för flexibilitet och en möjlighet att frångå huvudregeln i allvarliga och brådskande fall (jfr s. 104). Den föreslagna regleringen aktualiserar komplexa frågor kring grundläggande fri- och rättigheter och rättssäkerhet. Regleringens effekter är därtill höljda i ovisshet (förutom att det kan antas att personer som inte har med aktuell brottslighet att göra kommer att utsättas för ingrepp). Mot bakgrund av den redan befintliga lagstiftningen om kroppsvisitation och husrannsakan ifrågasätter Lagrådet om ett genomförande av förslaget är så brådskande att ett ordinärt remissförfarande skulle ha inneburit några reella nackdelar. Ett ordinärt remissförfarande skulle trots allt ha medfört endast en förhållandevis begränsad förlängning av ärendets behandling.

Konstitutionsutskottet har uttalat att behovet av brådskande beredningar i vissa fall kan undvikas genom omvärldsbevakning, god framförhållning och beredskap. (Jfr KU 2009/10:KU20 s. 77.) Den danska regleringen, som synes ha stått som förebild, infördes år 2004, och det har i vart fall sedan hösten 2017 förts en politisk diskussion huruvida en liknande reglering bör införas i Sverige. Regeringen bör mot den bakgrunden förklara varför ärendet anses så brådskande att det varit nödvändigt att frångå ett tidsmässigt ordinärt remissförfarande. Förhållandet att många remissynpunkter trots allt har inkommit och att vissa av remissvaren är förhållandevis utförliga kan inte tas till intäkt för att remissinstanserna har haft tillräckligt med tid till att sätta sig in i ärendet. Med den förhållandevis korta remisstiden har regeringen tagit en risk, vars förverkligande remissinstanserna ansträngt sig att förhindra, även om det också kan tänkas att synpunkterna hade kunnat kvalificeras eller göras mer djuplodande och användbara om mer tid hade getts (se t.ex. vad JK anfört i sitt remissyttrande).

Att en lagstiftning kan framstå som brådslande (vilket ofta kan påstås) får inte åberopas så att huvudregeln för beredning av lagärenden börjar bli ett undantag. Jfr Lagrådets yttrande 2023-04-13 (Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag). Lagrådet anser dock inte att bristerna i beredningen utgör ett tillräckligt skäl i sig att avstyrka förslaget i detta fall.

Regeringen har i avsnitt 5, s. 21 i lagrådsremissen, också diskuterat frågan om beredningskravet med avseende på problemets allvar och på där angivna skäl kommit fram till att förslaget och dess konsekvenser blivit tillräckligt belysta. Problemets allvar bör bl.a. i fråga om beredningskravet vägas mot att lösningsförslaget förutsätter ett ökat inslag av kroppsliga ingrepp.

#### *Skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp*

Den föreslagna regleringen kommer att leda till fler kroppsvisitationer och genomsökningar än vad som lagligen kan ske idag. Intrång i enskildas personliga integritet kommer alltså med säkerhet att öka. Förslaget innebär därför en inskränkning av skyddet för enskilda mot kroppsvisitation och liknande intrång som ställs upp i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen. Paragrafen bör ses mot bakgrund av 1 kap. 2 § fjärde stycket och tolkas i konformitet med artikel 8.1 i Europakonventionen. Detta skydd får begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket). Men det uppställs vissa krav för att begränsande lagstiftning ska få införas, bl.a. att begränsningen görs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, och att den inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet (21 §). Lagrådet bedömer att förslaget kan anses leva upp till dessa krav på en grundläggande strukturell nivå.

Men en lagstiftning som inskränker skyddet får inte heller äventyra rättssäkerheten, t.ex. genom att öppna för ett vidsträckt bedömnings-

utrymme utan att det samtidigt föreligger en tillfredsställande kontrollmekanism.

### *Särskilt om rättssäkerhet*

Regeringen anser att förslaget beaktar rättssäkerhetsaspekter genom kontrollmekanismer som skulle kunna minska risken för godtycke. Det föreslås en möjlighet att överklaga beslut om att inrätta en säkerhetszon till domstol och en skyldighet att dokumentera varje ingripande i zonen.

### Domstolsprövning genom överklagande

Ett zonbeslut ska gälla endast under en kortare tid, varför man får räkna med att beslutet har upphört när domstolen ska göra sin prövning; ärendet har alltså blivit överspelat (desert). En utgångspunkt för domstolarna har hittills varit att ärenden som blivit överspelade inte ska prövas – målet avskrivs. Det finns därför en risk att rätten att överklaga blir ineffektiv som kontrollmekanism.

Som anges i lagrådsremissen förekommer det dock att deserta ärenden prövas, men det bör då nämnas att detta inte utgör huvudregel, eftersom sådan prövning bara görs under vissa omständigheter. Prövning av deserta ärenden har skett i huvudsak av de högsta domstolarna när dessa har sett ett behov av att vägleda rättstillämpningen (se t.ex. RÅ 2005 ref. 84 och "Den verkställda genomsökningen" NJA 2023 s. 143). Men prejudikatintresset tillgodoser inte kontrollintresset.

I andra fall har prövning skett därför att klaganden ansetts ha ett beaktansvärt prövningsintresse. Det gäller fall när en prövning av det överspelade ärendet kan ha betydelse i ett annat ärende som rör klaganden (se t.ex. RÅ 1999 ref. 26) eller annars ha praktisk betydelse för den enskilde så att rätten till en rättvis rättegång

enligt artikel 6.1 i Europakonventionen aktualiseras (se "Kontaktförbudsprövningen" NJA 2020 s. 1061). Att sådana prövningsintressen anses föreligga vid överklaganden av zonbeslut är knappast sannolikt. Rättsfallen RÅ 1986 ref. 150 och RÅ 1991 ref. 58 som lagrådsremissen hänvisar till avser ett genomfört ingrepp respektive en genomförd åtgärd mot en enskild klagande, och kan inte anses fullt ut ge ledning för bedömningen av den situation som råder i ett mål som inte kommer att gälla enskilda ingripanden, utan om det alls funnits förutsättningar för att inrätta en säkerhetszon.

Vad gäller frågan om enskildas klagorätt bör tilläggas att den gängse utformningen av klagorätten kan uppfattas som att den avser fallet att en klagande har haft ett konkret ärende inför en myndighet som alltså angår denne och gått denne emot. Den situationen föreligger inte när det gäller beslut om inrättande av en säkerhetszon. Ett sådant beslut är tänkt att avse inte enbart en specifik plats (utan ett område) och utökar möjligheterna till visitation m.m.

Men enbart beslutet har inte den konkreta påverkan på någon enskild som, enligt vad som nyss sagts, konstituerar klagorätt. I stället är det fråga om en i huvudsak abstrakt påverkan som ensam normalt inte torde vara tillräcklig för att ge klagorätt. Även en sådan följd kan dock leda till mer konkreta verkningar. Ett exempel är att personer avhåller sig från att vistas i området, vilket kan påverka de lokala näringsidkarnas möjligheter att nå sina kunder. De som håller sig från området kan antas inte vara tillräckligt berörda, men näringsidkaren kan vara konkret berörd och alltså vara klagoberättigad. Ett annat exempel kan vara att någon uppfattar zonen som obehaglig och därför isolerar sig i hemmet och alltså känner sig begränsad i sin rörelsefrihet.

Dessa och andra tänkbara exempel visar att domstolarna kan ställas inför komplicerade och intrikata utrednings- och bedömningsfrågor

redan när talerätten och partsställningen ska bedömas innan domstolen kan ta ställning till ett överklagande. Men eftersom ett zonbeslut ska gälla i högst två veckor lär det sällan finnas möjlighet för domstol att hinna ta ställning innan själva saken är överspelad. När så skett uppkommer i stället nästa fas i bedömningen, nämligen att komma fram till om den enskilde likväl kan ha ett sådant beaktansvärt intresse av att få de rättsliga förutsättningarna för ett beslut överprövade att domstolen ska bedöma sakfrågan i skälen för sitt beslut och sedan avskriva målet.

Sammanfattningsvis leder denna kortfattade redogörelse till slutsatsen att den ordning för överklagande som föreslås tydligt riskerar att bli ineffektiv som kontrollfunktion.

Några remissinstanser har uppmärksammat denna fråga och har framfört att kontrollintresset kanske hade kunnat tillgodoses mer effektivt med en ordning där zonbeslut underställs domstol för prövning.

Ett system med underställning har flera fördelar när det gäller tidsbegränsade beslut av ingripande karaktär. Som konstateras i remissen finns det i zonbeslut inga parter. Polismyndigheten fattar beslut som omedelbart träder i kraft. Om myndigheten då är skyldig att underställa detta beslut en domstols prövning kan domstolen omedelbart starta beredningen och avgöra målet. Prövningen bör huvudsakligen kunna vara inriktad på om myndighetens beslut ligger inom det handlings- och bedömningsutrymme som reglerna tillåter. Det blir alltså fråga om en form av laglighetsprövning som normalt kommer att kunna göras medan zonbeslutet fortfarande gäller.

Enligt Lagrådets mening innebär det nu sagda att det med fog kan sättas i fråga att den föreslagna kontrollmekanismen på ett fullgott sätt tjänar sitt syfte att värna den enskilde.



Kontroll genom underställning hade därför legat nära till hands. Men en sådan ordning har avvisats av regeringen, bl.a. med hänsyn till att det finns flera svåra frågor som skulle behöva adresseras innan regler om underställning kan införas. Detta understryker vikten av adekvat tid för beredning av lagärenden.

Enligt Lagrådets mening är den föreslagna ordningen med överklagande av zonbeslut behäftad med sådana brister att förslaget i denna del inte bör läggas till grund för lagstiftning i sin nuvarande utformning.

#### Dokumentation av ingripanden

Förslaget innehåller också regler om att enskilda ingripanden ska dokumenteras. Detta har som regeringen angett betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Sådana krav klargör att en polisman före ett ingripande måste ta ställning till om förutsättningarna för ingripandet är uppfyllda och medför en önskvärd möjlighet till kontroll av polisens verksamhet (se prop. 1996/97:175 s. 64). Dokumentation ska enligt regeringen också ge förutsättningar för att följa upp ingripanden (företrädesvis i ärenden om fel i tjänsteutövning).

Att enskilda ingripandebeslut ska dokumenteras kan i någon mån motverka risken för godtyckliga ingripanden. Vid föredragningen har framkommit att den föreslagna kontrollordningen innebär en förbättring i förhållande till vad som gäller enligt 19 och 23 §§ polislagen. Lagrådet anser dock att dessa bestämmelser inte är fullt ut jämförbara med ett införande av en säkerhetszon där befogenheterna att utföra ingrepp kommer att beröra många fler än de som kan komma i fråga för ingrepp enligt gällande regler.

Lagrådet har inga invändningar mot dokumentationskravet, men enskilda ingripanden kommer inte att kunna överklagas av den som utsätts för dem, och det framstår som oklart hur effektivt ett

dokumentationskrav i praktiken kan förväntas bli som hinder mot godtyckliga ingripanden.

En särskild fråga som kan tas upp i en rättssäkerhetskontext är om det i motiven bör diskuteras och upplysas att en visitation som avser eftersökning av vapen och sprängämnen kan leda till beslag av annat (t.ex. narkotika för eget bruk) och till att förhållandevis mindre allvarliga brott lagförs. Jfr 9 § polislagen. Jfr även prop. 2004/05:143 (om överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m.m.).

Övriga rättssäkerhetsaspekter m.m.

Mot bakgrund av problemets allvar kan nya trygghetsskapande metoder behöva prövas som komplement till befintliga åtgärder, även om det är oklart om de får avsedd effekt. Men då bör (i likhet med vad bl.a. BRÅ, Polisförbundet och Polismyndigheten föreslår i sina remissvar) regleringen och dess tillämpning följas upp. För att säkerställa en uppföljning skulle regleringen därför kunna vara tidsbegränsad (i likhet med vad bl.a. Riksdagens ombudsmän föreslagit i sitt remissvar). Regeringen har i lagrådsremissen kort förklarat att det inte finns skäl att göra regleringen tidsbegränsad och säger sig ha för avsikt att återkomma om de närmare formerna för en utvärdering.

Lagrådet ser i likhet med regeringen också en risk för att förslaget kan leda till åtgärder som kan uppfattas som stigmatiserande eller diskriminerande. Även detta gör en utvärdering angelägen. Enligt Lagrådets mening bör därför lagändringarna göras tidsbegränsade redan nu. Därigenom uppnås en i förväg känd tidpunkt för när en utvärdering kan inledas och regeringen kan i god tid planera för hur den bör genomföras.

Lagrådets synpunkt på en tidsbegränsad reglering gäller oavsett om regeringen går vidare med föreliggande förslag eller om regeringen

återkommer med ett nytt förslag, efter en kompletterande utredning avseende överklagande eller underställning.

### Övrigt

Det som nu har anförts i sak gäller alltså framför allt kontrollmekanismen för undvikande av godtyckliga ingripanden m.m. Förslaget är i övrigt utformat så att det kan antas tillgodose de syften som har angetts, även om ändamålsenligheten och förekomsten av oönskade sidoeffekter av förslagen får sägas vara ovissa faktorer.

### Sammanfattning

Lagrådet anser att den tid som erjudits remissinstanserna har varit alltför kort men anser dock att den omständigheten inte utgör skäl nog för att i detta fall avstyrka förslaget.

Lagrådet anser att förslagen såvitt avser möjligheten att överklaga zonbeslut inte kan läggas till grund för lagstiftning i sin nuvarande utformning. I stället bör ett alternativ utredas.

Lagrådet anser att regler om säkerhetszoner bör tidsbegränsas.