

2024-01-24

Anmälan till Konstitutionsutskottet

Informationsklass: Publik

Begäran om granskning: justitieministerns hantering av förslaget om säkerhetszoner

Den 19 december 2022 tillsatte regeringen en utredning om införandet av ett system med visitationszoner för att söka efter vapen och andra farliga föremål. Den 14 december 2023 lämnade utredaren sitt förslag (Ds 2023:31) och föreslog i samband med detta ett namnbyte från "visitationszoner" till "säkerhetszoner".

Förslaget innebär att det blir möjligt för polisen att inrätta särskilda zoner där kropps-visitation och genomsökning av transportmedel får användas för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, utan att det finns någon konkret brotts-misstanke.

Omfattande kritik mot den förkortade remisstiden

Promemorian remitterades den 14 december 2023 och svaren skulle ha inkommit senast den 18 januari 2024. Regeringen väntas lägga fram en proposition redan den 20 februari 2024 och har haft för avsikt att förkorta motionstiden i riksdagen från 15 dagar till endast tre dagar. Trots att oppositionen har blockerat detta snabbspår i riksdagsbehandlingen bedömer regeringen att lagen kan träda i kraft i mars 2024. Tidsperioden mellan att utredaren lämnade sitt förslag och lagens planerade ikraftträdande torde alltså uppgå till endast tre månader. Den 22 januari 2024 hade 58 remissvar publicerats på regeringens hemsida, av totalt 82 remissinstanser. Av svaren innehåller flera endast en kort skrivning om att remissinstansen avstår från att svara på grund av den korta remisstiden.

Regeringen har valt att förkorta remisstiden från de gängse tre månaderna till fem veckor och att förlägga perioden delvis under jul- och nyårshelgerna då arbetsbelastningen typiskt sett är hög på många arbetsplatser och då många anställda är lediga. Justitiekanslern, som avstyrker förslaget, anför bland annat att *"Det kan särskilt ifrågasättas att ett betänkande av den dignitet som det nu aktuella har getts en så kort remisstid, dessutom över jul- och nyårshelgerna"*. Riksdagens ombudsmän konstaterar att *"remisstiden inte medgett den grundliga analys som är motiverad i det här fallet. Det är otillfredsställande och riskerar att försämra kvaliteten på lagstiftningsarbetet."* Flera andra remissinstanser har framfört kritik mot remisstiden, inklusive Svea hovrätt, Rädda Barnen, Institutet för mänskliga rättigheter och Diskrimineringsombudsmannen – som alla avstyrker förslaget. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Stockholms universitet anser att det starkt kan

ifrågasättas om det beredningskrav som stadgas i 7 kap. 2 § RF är uppfyllt i ärendet.

Förslaget skulle komma att påverka kommuner i hög utsträckning. Sveriges kommuner och regioner (SKR) har meddelat att organisationen inte kommer att svara på remissen på grund av den korta remisstiden. Flera kommuner har gjort detsamma, däribland Södertälje, Haninge, Huddinge, Karlstad, Skellefteå och Strömstad. Stockholms stad framför bland annat att staden på grund av extremt kort remisstid inte kunnat remittera ärendet till fler instanser än stadsledningskontoret. Göteborgs stad har på grund av den korta remisstiden inte kunnat behandla remissen politiskt.

Särskilt viktigt med gedigen beredning vid inskränkningar av fri- och rättigheter

Införandet av ett system med visitationszoner kan medföra påtagliga inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter, något som i sig understryker vikten av en gedigen beredningsprocess. Förslaget kan bland annat leda till en ökad risk för diskriminering och godtyckliga ingripanden mot vissa grupper, särskilt personer med utländsk härkomst som bor i utsatta områden. Regeringens utredare skriver själv att de nya befogenheterna skulle innebära en högre risk för intrång i den personliga integriteten och för diskriminering och stigmatisering (s. 77 i promemorian), och att risken för bl.a. obefogade kroppsvisitationer och husrannsakingar kommer öka (s. 81). Detta påpekas också av flera remissinstanser, bland andra Diskrimineringsombudsmannen och Institutet för mänskliga rättigheter. Justitiekanslern (JK) framför att det är högst tveksamt om förslaget är förenligt med det skydd mot godtyckliga ingripanden som uppställs i regeringsformen och Europakonventionen. Riksdagens ombudsmän (JO) slår fast att förslaget inte utgör en godtagbar begränsning av det grundlagsfästa skyddet mot kroppsvisitation och husrannsaking (se 2 kap. 6, 20 och 21 §§ regeringsformen).

Det saknas ett tydligt behov av snabbare beredning - och av verktyget i sig

Regeringens hantering av lagförslaget äventyrar möjligheten för riksdagen att få tillgång till ett allsidigt beslutsunderlag, något som kan påverka både kvaliteten på lagstiftningen och rättssäkerheten. Förklaringen – att det skyndsamt behövs nya verktyg för att förebygga och bekämpa brottslighet – kan knappast motivera en så kort beredningsprocess. Regeringen föreslår här inte några tillfälliga krisåtgärder, utan en permanent lagstiftning som ska bekämpa ett varaktigt samhällsproblem som pågått under många år.

Behovet av verktyget och dess väntade effektivitet har ifrågasatts av många aktörer, inte minst poliser själva, som ju är den yrkesgrupp som kommer att verkställa visitationer inom zonerna. Av de tillfrågade

poliserna i en Brå-rapport¹ svarade en majoritet att de inte anser att visitationszoner är ett viktigt verktyg och att det till och med kan bli kontraproduktivt. Det påpekas särskilt att poliser redan har lagstöd för att visitera personer. Som Riksdagens ombudsmän noterar: *“I promemorian anges att effektivitetsvinsten med förslaget inte kan förväntas vara stor i den meningen att det kommer medföra att ett stort antal fler skjutningar och sprängningar kan förhindras. Det förs också fram att visitationszonernas effekt på gängbrottsligheten i Danmark inte har utvärderats och att det inte heller finns någon forskning om deras påverkan på den danska utvecklingen.”* Flera remissinstanser anser att verktyget saknar empiriskt stöd. Eftersom regeringen inte har framfört några starka skäl för den förkortade remisstiden kan det ifrågasättas om beredningskravet är uppfyllt.

Om beredningskravet

Av 7 kap. 2 § regeringsformen framgår att vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

I Lagrådets yttrande av den 8/9 2017 i fråga om Ds 2017:24 (som bland annat gällde skärpt lagstiftning för vapenbrott) var remisstiden satt till 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 promemorian. I Högsta domstolens avgörande ”Den korta remisstiden” (NJA 2018 s. 743) instämde domstolen i Lagrådets kritik och ansåg att stadgad ordning inte hade följts. HD noterade bland annat följande om beredningskravet och remisstiden: Formerna för hur beredningskravet ska uppfyllas är inte närmare reglerat i regeringsformen. När det gäller beredning av ett lagstiftningsärende är remissförfarandet emellertid centralt (se t.ex. bet. 2008/09:KU10 s. 59). Några i författning bindande föreskrifter om remisstidens längd finns inte. Konstitutionsutskottet har dock flera gånger pekat på vikten av att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen (se t.ex. yttr. 2013/14:KU6y s. 5 f.). Utskottet har framhållit att remissbehandling medför att kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar (se t.ex. bet. 2008/09:KU10 s. 63). I den inom Statsrådsberedningen utarbetade s.k. Propositionshandboken Ds 1997:1 finns riktlinjer för regeringsarbetet. Det anges där att remisstiden som huvudregel inte bör sättas kortare än tre månader (se s. 32). I granskningsbetänkandet 2015/16:KU20 yttrade utskottet beträffande vissa frågor om hantering av flyktingmottagandet

¹ Brottsförebyggande rådet: Polisens arbete med profilering och likabehandling, 2023

m.m. att beredningskravet inte är lika för alla fall, att beredningsrutinerna endast i liten utsträckning är reglerade i regeringsformen och att det därför finns ett utrymme för flexibilitet för allvarliga och brådskande fall, t.ex. när det gäller möjligheten till förkortad tidsfrist för att lämna synpunkter. Samtidigt framhöll utskottet att regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse, även i krissituationer (se s. 479).

Konstitutionsutskottet har vidare understrukit vikten av att regeringen även i brådskande ärenden inhämtar de upplysningar och yttranden som behövs vid beredningen av regeringsärenden. Detta gäller inte minst i beredningen av ärenden vilka kan komma att få stor betydelse för många människor, företag eller föreningar, som rör grundläggande fri- och rättigheter eller som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten (bet. 2020/21:KU20, s. 358).

Det behövs en granskning

Av Lagrådets, Högsta domstolens och konstitutionsutskottets uttalanden kan utläsas att en gedigen beredningsprocess är avgörande och att det krävs starka skäl för att avvika från detta. Det är särskilt viktigt i komplicerade ärenden som rör bland annat grundläggande fri- och rättigheter, såsom ärendet i fråga. Några sådana starka skäl har inte framförts. Vidare har den förkortade processen fått till följd att flera centrala remissinstanser valt att avstå från att lämna synpunkter eller att begränsa dem, något som kan få konsekvenser både för kvaliteten i lagstiftningen och för rättssäkerheten. Flera tunga remissinstanser har också anfört den förkortade remisstiden som ett av skälen till att avstyrka förslaget.

Konstitutionsutskottet bör därför granska om statsrådet Gunnar Strömmers beredning av lagförslaget om säkerhetszoner är förenligt med beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen. Jag noterar också med stigande oro att detta bara är ett i raden av lagstiftningsärenden där regeringen i närtid har valt att göra avsteg från den normala beredningsprocessen. Granskningen kan därför med fördel också omfatta andra ärenden där beredningsprocessen har begränsats och som rör inskränkningar av mänskliga rättigheter.



Rasmus Ling, riksdagsledamot (MP)