

Säkerhetszoner

– ökade möjligheter för polisen att visitera
för att förebygga brott

Ds 2023:31



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0814-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0815-2 (pdf)

ISSN 0284-6012

Förord

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Gunnar Strömmer, gav den 19 december 2022 rättschefen på Tullverket Karin Erlingsson i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda och lämna förslag på hur ett system med tidsbegränsade och geografiskt avgränsade visitationszoner för att söka efter vapen och andra farliga föremål kan införas i Sverige (Ju 2022:J). Kanslirådet Emelie Smiding har från och med den 23 januari 2023 arbetat som sekreterare i uppdraget.

Utredaren har biträts av en referensgrupp bestående av advokaten Klas Bjuremark, chefsåklagaren Aleksander Cronenberger (Åklagarmyndigheten), enhetschefen Anna Hansson (Brottsförebyggande rådet), utredaren Helena Stålhammar (Socialstyrelsen), juristen Yvonne Brandell och kommissarien Kristian Malzoff (Polismyndigheten). Utredaren svarar dock ensam för innehållet i promemorian.

Härmed överlämnas promemorian *Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott* (Ds 2023:31). Med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i december 2023

Karin Erlingsson

/Emelie Smiding

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	9
2 Uppdraget och dess genomförande	13
2.1 Uppdraget.....	13
2.2 Uppdragets genomförande.....	13
3 Bakgrund och allmänna utgångspunkter	15
3.1 Polisens nuvarande möjligheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan för att leta efter vapen och andra farliga föremål	15
3.1.1 Grunddragen i regleringen om tvångsmedel.....	15
3.1.2 Vad kroppsvisitation respektive husrannsakan är	16
3.1.3 Kroppsvisitation och husrannsakan i förundersökning	16
3.1.4 Kroppsvisitation och husrannsakan utanför förundersökning	18
3.1.5 Principer vid tvångsmedelsanvändning	30
3.2 Skyddet för den personliga integriteten	31
3.2.1 Regeringsformen	31
3.2.2 Europakonventionen.....	32
3.2.3 Barnkonventionen	43
3.3 Skyddet mot diskriminering.....	44
3.3.1 Regeringsformen	44
3.3.2 Diskrimineringslagen	45

3.3.3	Europakonventionen	46
3.3.4	Vissa av FN:s konventioner	47
3.4	Nordisk jämförelse	48
3.4.1	Norska polisens befogenheter.....	49
3.4.2	Danska polisens befogenheter.....	52
3.4.3	Finska polisens befogenheter	60
3.5	Den allvarliga våldsutvecklingen.....	62
3.5.1	Det dödliga våldet fortsätter att öka	62
3.5.2	Utvecklingen har en stark koppling till konflikter i och mellan kriminella nätverk	63
3.5.3	Barn involveras ofta i de kriminella nätverkens verksamhet.....	64
3.5.4	Det ökade våldet leder till risker och otrygghet för utomstående.....	65
3.5.5	I vissa situationer kopplade till kriminella nätverk anser polisen att nuvarande befogenheter att visitera är otillräckliga	67
4	Bör det införas ett nytt system med visitationszoner?.....	71
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	71
4.2	Det bör införas ett nytt system med säkerhetszoner.....	77
4.2.1	Utgångspunkter	77
4.2.2	Det trygghetsskapande arbetet skulle bli mer effektivt.....	79
4.2.3	Risken för intrång i den personliga integriteten skulle bli högre.....	81
4.2.4	Risken för diskriminering och stigmatisering skulle öka	81
4.2.5	Fördelarna överväger nackdelarna, under vissa förutsättningar.....	84
4.2.6	Zonerna bör kallas säkerhetszoner	87
4.2.7	Bestämmelserna om säkerhetszoner bör placeras i polislagen.....	87
5	Ett nytt system med säkerhetszoner	89

5.1	Utgångspunkter	89
5.1.1	Ramarna för systemet.....	89
5.1.2	Grunddragen i systemet.....	90
5.2	Införandet av en säkerhetszon	90
5.2.1	Förutsättningar för en säkerhetszon.....	90
5.2.2	En säkerhetszons giltighetstid.....	98
5.2.3	Beslutande myndighet.....	99
5.2.4	Krav på att dokumentera och informera om Polismyndighetens beslut	101
5.2.5	En uttrycklig skyldighet att omedelbart inskränka eller häva beslut	104
5.3	Polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon	105
5.3.1	Förutsättningar för ingripande	105
5.3.2	Ingripande mot barn.....	111
5.3.3	Dokumentationskrav	115
5.4	Överklagande	119
5.4.1	En möjlighet att överklaga beslut om en säkerhetszon	119
5.4.2	Ingen möjlighet att överklaga beslut om ingripande i en säkerhetszon.....	124
5.5	Sekretess	125
5.6	Systemets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter	129
5.6.1	Skyddet för den personliga integriteten.....	129
5.6.2	Skyddet mot diskriminering	132
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	133
7	Konsekvenser.....	135
7.1	Inledning	135
7.2	Konsekvenser för brottligheten och det brottsbekämpande arbetet.....	135
7.3	Ekonomiska konsekvenser.....	136
7.3.1	Ekonomiska konsekvenser för Polismyndigheten.....	136

7.3.2	Ekonomiska konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.....	137
7.3.3	Ekonomiska konsekvenser för andra myndigheter	138
7.3.4	Ekonomiska konsekvenser i övrigt	138
7.4	Andra konsekvenser	139
8	Författningskommentar	141
Bilaga	Uppdraget (Ju 2022:J).....	149

Sammanfattning

I vissa situationer kopplade till konflikter i och mellan kriminella nätverk är polisens nuvarande befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen och andra farliga föremål inte tillräckliga. Polisen behöver bättre förutsättningar att använda tvångsmedlen för att effektivare kunna förhindra skjutningar och sprängningar och trygga allmänheten. Behovet av effektivare verktyg kan mötas med utökade förebyggande befogenheter inom tidsbegränsade zoner. I promemorian föreslås därför att det införs regler om ett nytt system med zoner, som kallas säkerhetszoner, i polislagen som i stort innebär följande.

Polismyndigheten ska få införa en säkerhetszon i ett visst område om det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området, och åtgärden är av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra sådan brottslig verksamhet. Polismyndigheten ska omedelbart publicera ett beslut om en säkerhetszon och informera om det på annat verksamt sätt, bl.a. för att säkerhetszonen ska få avsedd brottsförebyggande effekt och för att bidra till förståelse för åtgärden. Ett beslut om att införa en säkerhetszon ska som längst få gälla i två veckor, men ska kunna förlängas genom ett nytt beslut. Den som beslutet angår ska, om beslutet gått honom eller henne emot, kunna överklaga det till allmän förvaltningsdomstol.

Inom en säkerhetszon ska polismän ha utökade befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Ingreppanden ska få ske i den utsträckning det behövs för syftet med säkerhetszonen. Protokoll ska föras över alla ingripanden. I polislagen finns redan en generell skyldighet att föra protokoll över husrannsakingar enligt den lagen, vilken kommer omfatta husrannsakingar i en säkerhetszon. I promemorian föreslås att det även införs en generell skyldighet att

föra protokoll över kroppsvisitationer enligt polislagen, inklusive kroppsvisitationer i en säkerhetszon.

Den föreslagna regleringen är angelägen och bör därför träda i kraft så snart som möjligt.

1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387)

dels att 27 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 22 a–22 e §§, och närmast före 22 a § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Säkerhetszoner

22 a §

Polismyndigheten får införa en säkerhetszon i ett visst område om

1. det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området, och

2. åtgärden är av synnerlig vikt för syftet att förebygga eller förhindra sådan brottslig verksamhet.

Inom en säkerhetszon får en polisman kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, i den utsträckning det behövs för syftet med zonen.

Åtgärder enligt andra stycket får vidtas endast på allmän plats

och i transportmedel på sådan plats.

22 b §

Polismyndighetens beslut om att införa en säkerhetszon ska gälla för en viss tid, högst två veckor från dagen för beslutet.

Beslutet börjar gälla omedelbart, om inte annat anges i beslutet.

22 c §

Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska vara skriftligt och innehålla uppgift om

- 1. beslutets innebörd och omfattning,*
- 2. skälen för beslutet,*
- 3. de bestämmelser som tillämpats,*
- 4. vem som fattat beslutet, och*
- 5. möjligheten att överklaga enligt 22 e §.*

Polismyndigheten ska omedelbart publicera beslutet på sin webbplats och informera om det på annat verksamt sätt.

22 d §

Om det på grund av ändrade förhållanden eller av annan anledning finns skäl för det, ska Polismyndigheten omedelbart häva eller inskränka ett beslut om att införa en säkerhetszon.

22 e §

Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot. Ett överklagande ska ha kommit in till Polismyndigheten inom tre veckor från den dag då beslutet publicerades på Polismyndighetens webbplats.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Mål om överklagande av beslut om en säkerhetszon ska handläggas skyndsamt.

27 §¹

Protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål.

Protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över *kerppsvitiation*, husrannsakan och liknande åtgärder enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål.

Av protokollet ska det framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet samt
6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Ansvarig för att protokoll upprättas är, i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 1 och 2, den som har fattat beslutet och i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 3–6, den som är att anse som förman vid ingripandet.

¹ Senaste lydelse 2022:318.

I rättegångsbalken finns bestämmelser om protokoll över förvar, beslag, husrannsakan, genomsökning på distans samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Uppdraget har sin bakgrund i den allvarliga våldsutvecklingen med framför allt skjutningar och sprängningar kopplade till kriminella nätverk. Utvecklingen har väckt frågan om ett system med visitationszoner liknande det som finns i Danmark kan införas i Sverige.

Enligt uppdraget ska utredaren – med beaktande av grundläggande fri- och rättigheter – undersöka och lämna förslag på hur ett system med tidsbegränsade och geografiskt avgränsade visitationszoner kan införas i Sverige. Regleringen ska ge polisen utökade befogenheter att göra kroppsvisitationer och husrannsakingar för att söka efter vapen och andra farliga föremål inom en sådan zon. Vidare ska den inbegripa en prövning av åklagare och/eller domstol. Syftet med förslagen ska vara att förebygga och förhindra bl.a. skjutningar och sprängningar.

Den fullständiga uppdragsbeskrivningen framgår av bilagan till denna promemoria.

2.2 Uppdragets genomförande

Arbetet inleddes i slutet av januari 2023.

Under arbetets gång har fyra möten hållits med den referensgrupp som biträtt utredaren. Ledamöterna i referensgruppen har bidragit med sin kunskap och sina erfarenheter samt lämnat synpunkter på förslagen. Deras bidrag har varit av stort värde för arbetet. Alla utom en ledamot ställer sig i allt väsentligt bakom förslagen. Advokaten Klas Bjuremark anser inte att ett system med

visitationszoner bör införas. Han har pekat på att det saknas stöd i forskningen för att visitationszoner skulle vara effektiva. Vidare har han betonat att det finns en risk för att befogenheterna leder till ökad stigmatisering av vissa områden och ökat misstroende mot polisen. Dessutom anser Klas Bjuremark att visitationszoner bryter mot den grundläggande rättsstatliga principen om oskuldspresumtion. Frågan om ett system med visitationszoner bör införas övervägs i avsnitt 4. I det avsnittet behandlas sådana skäl mot visitationszoner som Klas Bjuremark har tagit upp.

Synpunkter och upplysningar från myndigheter som är berörda av förslagen i promemorian har inhämtats dels genom referensgruppsmötena, dels genom möten och kontakter av annat slag. Som exempel har utredaren haft möten med personer från Domstolsverket och Kammarrätten i Stockholm.

Utredaren har genom National enhed for Særlig Kriminalitet i Köpenhamn även träffat danska polismän som arbetar med visitationszoner på olika sätt. Vidare har utredaren träffat företrädare för Institutet för Mänskliga rättigheter och Civil Rights Defenders på deras initiativ.

De uppgifter som finns i promemorian om andra nordiska länders lagstiftning har kontrollerats av personer på respektive lands ansvarighet till Justitiedepartementet.

3 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

3.1 Polisens nuvarande möjligheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan för att leta efter vapen och andra farliga föremål

3.1.1 Grunddragen i regleringen om tvångsmedel

Kroppsvisitation och husrannsakan utgör tvångsmedel. Andra exempel på tvångsmedel är häktning, reseförbud och hemlig teleavlyssning.

Bestämmelser som reglerar användningen av tvångsmedel under förundersökning finns huvudsakligen i rättegångsbalken. Kroppsvisitation och husrannsakan regleras i 28 kap. rättegångsbalken. Dessa bestämmelser får dock bara användas inom ramen för en förundersökning i syfte att säkra utredning eller lagföring av brott. Förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 och 16 §§ rättegångsbalken). Det innebär bl.a. att det måste finnas en konkret brottsmisstanke. Reglerna om kroppsvisitation och husrannsakan i rättegångsbalken får alltså inte användas i brottsförebyggande syfte eller i syfte att upptäcka brott.

Tvångsmedel kan i viss utsträckning även användas utanför förundersökningar. Sådan användning regleras i annan författning än rättegångsbalken. Polisens befogenhet att använda kroppsvisitation och husrannsakan utanför förundersökning, t.ex. för att förhindra eller förebygga brott, regleras i polislagen (1984:387) men även i annan speciallagstiftning.

3.1.2 Vad kroppsvisitation respektive husrannsakan är

En kroppsvisitation är enligt 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. För att någon ska anses ha med sig ett föremål krävs att personen i fråga har egendomen under sin fysiska kontroll. En kroppsvisitation hindras dock inte av att någon tillfälligt ställt föremålet ifrån sig. Det saknar även betydelse om föremålet är stängt eller låst (prop. 1993/94:24 s. 42 och 80). Kroppsvisitation ska skiljas från kroppsbesiktning som enligt 28 kap. 12 § tredje stycket rättegångsbalken är en undersökning av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från människokroppen och undersöks.

En husrannsakan är en undersökning som vidtas av hus, rum eller slutet förvaringsställe (prop. 1973:90 s. 246). Med hus avses inte bara bostadshus utan även andra byggnader, t.ex. ekonomi- och uthusbyggnader, fabriker och magasin. Begreppet rum omfattar även kontors- och lagerlokaler och t.ex. hytter på fartyg. Till slutet förvaringsställe räknas exempelvis en stängd bil (SOU 1938:44 s. 328). En tumregel för gränsdragningen mellan kroppsvisitation och husrannsakan är att egendom som transporteras med handkraft kan bli föremål för kroppsvisitation, medan större saker som förflyttas endast med maskinkraft kan bli föremål för husrannsakan (prop. 1993/94:24 s. 80). En husrannsakan kan göras i syfte att söka efter föremål (reell husrannsakan) eller efter personer (personell husrannsakan). För denna promemoria är det husrannsakan för att söka efter föremål som är intressant.

3.1.3 Kroppsvisitation och husrannsakan i förundersökning

Kroppsvisitation i förundersökning

Kroppsvisitation inom ramen för en förundersökning får enligt 28 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken göras av den som är skäligen misstänkt för brott som förundersökningen avser om fängelse kan följa för brottet. Kravet på skäligen misstanke innebär i stort att det ska finnas konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga har begått den gärning som misstanken avser (se t.ex. JO:s beslut den 22 april 2014, dnr 2258-2013).

Kroppsvisitation får således inte göras enbart med allmänna misstankar om brottsliga förhåvanden som grund (se t.ex. JO 1982/83 s. 57). Syftet med kroppsvisitationen ska vara att söka efter föremål som kan tas i beslag eller förvar eller för att utföra genomsökning på distans. Kroppsvisitation får också annars göras för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken. Även annan än den som är skäligen misstänkt får kroppsvisiteras under en förundersökning, om det finns synnerlig anledning att anta att eftersökta föremål kommer att påträffas.

Husrannsakan i förundersökning

Kraven för husrannsakan inom förundersökning liknar de som gäller för kroppsvisitation.

Husrannsakan i en förundersökning får enligt huvudregeln i 28 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken göras hos den som är utpekad som skäligen misstänkt för brott, under förutsättning att fängelse kan följa på det misstänkta brottet. De syften som en husrannsakan får ha motsvarar vad som gäller för kroppsvisitation under förundersökning, dvs. exempelvis att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. Husrannsakan hos någon annan än den som skäligen är misstänkt för brottet får göras endast om brottet har begåtts hos honom eller henne eller om den misstänkte har gripits där eller om det annars finns synnerlig anledning att syftet med åtgärden kommer att uppnås.

För husrannsakan i en lokal som är tillgänglig för allmänheten gäller enligt 28 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken lägre krav än enligt huvudregeln. Det krävs då inte att det finns skälig misstanke mot en viss person eller att brottet har viss svårhetsgrad. Avgörande för vilka lokaler som omfattas av bestämmelsen anses vara hur starkt integritetsintresset är (SOU 1995:47 s. 214). Som exempel på vilka lokaler som kan omfattas anges i förarbetena bl.a. butiker, restauranger, kaféer samt teater- och biograflokaler men inte rum upplåtna åt gäster på hotell, pensionat och härbärgen (SOU 1938:44 s. 329).

Det finns också särskilda regler i 28 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken om husrannsakan i lokaler som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet. För husrannsakan i sådana lokaler ställs inget krav på att någon är utpekad som misstänkt för ett konkret brott. Däremot ställs det högre krav än enligt huvudregeln på brottets svårhetsgrad, närmare bestämt att det för brottet ska vara föreskrivet fängelse ett år eller mer. Därutöver krävs att det finns särskild anledning att anta att ändamålet med husrannsakan kommer att uppfyllas, exempelvis att eftersökta vapen kommer att påträffas.

Beslut om kroppsvisitation och husrannsakan i förundersökning

Beslut om kroppsvisitation och husrannsakan i förundersökning ska enligt 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken normalt meddelas av undersökningsledare, åklagare eller rätten. En polisman som inte är undersökningsledare får dock göra kroppsvisitation och husrannsakan om det är fara i dröjsmål (28 kap. 5 och 13 §§ rättegångsbalken).

3.1.4 Kroppsvisitation och husrannsakan utanför förundersökning

Utanför förundersökning har polisen begränsade befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan för att söka efter vapen och andra farliga föremål. Befogenheterna regleras främst i polislagen men till viss del även i andra lagar.

Kroppsvisitation och husrannsakan enligt polislagen

Enligt polislagen har polismän ett antal befogenheter att i olika syften göra kroppsvisitation och husrannsakan för att leta efter vapen och andra farliga föremål. Som exempel får en polisman enligt 19 § första stycket 1 och 19 a § polislagen kroppsvisitera personer om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, s.k. skyddsvisitation, i samband med frihetsberövanden, avlägsnanden och vissa förhör. Vidare får en polisman enligt 20 § polislagen under vissa omständig-

heter göra husrannsakan för att fullgöra en specialreglerad uppgift. För denna promemoria är det dock främst kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte som är relevant, eftersom utredarens förslag enligt uppdraget ska ge polisen utökade sådana befogenheter.

Kroppsvisitation i allmänt brottsförebyggande syfte

I 19 § andra stycket 1 polislagen regleras en möjlighet att göra kroppsvisitation i allmänt brottsförebyggande syfte. Enligt paragrafen 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.

Kraven för att få göra en kroppsvisitation enligt bestämmelsen är alltså dels att det ska behövas för att söka efter vapen och andra farliga föremål, dels att det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett farligt föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken får ett vapen förverkas om det är ägnat att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att det skulle komma till sådan användning. Det avgörande är föremålets karaktär och de omständigheter under vilka föremålet påträffats. Om ett föremål skäligen kan antas vara förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken får det tas i beslag enligt 27 kap. 14 a § rättegångsbalken.

Kravet på att det ska kunna antas att ett farligt föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken innebär att ett beslut om kroppsvisitation förutsätter en situation där risken typiskt sett framstår som stor för att tillhyggen ska komma till användning vid våldsbrott, vilket är ett krav på en kvalificerad risk. Om risken för våldsbrott endast hänför sig till en person, är det endast den personen som får kroppsvisiteras. I vissa fall kan emellertid omständigheterna vara sådana att risken inte hänför sig till någon bestämd person. Som exempel anges i förarbetena konfrontationer mellan rivaliserande ungdomsgrupper på allmän plats och offentliga evenemang där risken för våld erfarenhetsmässigt är överhängande,

såsom vid vissa fotbollsmatcher där lagen har rivaliserande supportergrupper. Enligt förarbetena får polisen i sådana sammanhang anses ha befogenhet att mer rutinmässigt kontrollera om personerna på platsen bär föremål som kan skada andra. Risken för våldsanvändning måste dock alltid vara kvalificerad på det sätt som anges i 36 kap. 3 § brottsbalken (prop. 1986/87:115 s. 11 f.).

Befogenheten att göra kroppsvisitation i allmänt brottsförebyggande syfte infördes 1987. Tidigare hade polisen inga befogenheter enligt polislagen att göra kroppsvisitation i allmänt brottsförebyggande syfte. Regleringen infördes mot bakgrund av att våldsbrotten och användningen av vapen vid sådana brott hade ökat. En befogenhet att mer rutinmässigt göra kroppsvisitationer när det typiskt sett finns en stor risk för våldsbrott med användning av vapen ansågs ge lagstiftningen en bättre brottsförebyggande effekt dels genom att våldsbrott i vissa fall kanske kan motverkas, dels genom att förekomsten av sådana visitationer kan få allmänpreventiva effekter så till vida att benägenheten att bära kniv i vissa sammanhang minskar. Vidare bedömdes det snarast som en brist i lagstiftningen att möjligheten att göra kroppsvisitation för att söka efter vapen och dylikt då inte korresponderade med rätten att ta sådana farliga föremål i beslag och förklara dem förverkat (prop. 1986/87:115 s. 6 f.).

Alla polismän får besluta om kroppsvisitation under angivna förutsättningar. Vid mer rutinmässiga visitationer, t.ex. i samband med ett idrottsevenemang, bör dock beslutet enligt förarbetena fattas av polisman i befälsställning (prop. 1986/87:115 s. 12).

Husrannsakan i fordon och båtar i allmänt brottsförebyggande syfte

I 20 a § polislagen regleras en möjlighet att göra husrannsakan i fordon och båtar i allmänt brottsförebyggande syfte. Enligt 20 a § får en polisman genomsöka ett fordon eller en båt 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 påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

Kravet på att det med hänsyn till omständigheterna ska kunna antas att ett farligt föremål kan påträffas och förklaras förverkat

enligt 36 kap. 3 § brottsbalken innebär att befogenheten förutsätter en situation där risken typiskt sett framstår som stor att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott. Det måste dock även finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för antagandet att vapen eller något annat farligt föremål kan komma att påträffas vid en genomsökning av det aktuella fordonet. I vissa fall kan det bli aktuellt med genomsökning av ett enstaka fordon. I andra situationer kan flera fordon beröras, t.ex. då rivaliserande gäng eller grupperingar konfronteras och polisen befarar att vissa personer förvarar vapen eller andra tillhyggen i fordon i närheten. Det är ovidkommande vem som äger fordonet, men det måste i det enskilda fallet kunna antas att det i fordonet finns vapen eller andra farliga föremål som kan förklaras förverkade enligt 36 kap. 3 § brottsbalken (prop. 2005/06:113 s. 63).

Denna möjlighet att göra husrannsakan i allmänt förebyggande syfte infördes 2006. Paragrafen korresponderar med 19 § andra stycket 1 polislagen, som reglerar kroppsvisitation i samma syfte, och har utformats med den bestämmelsen som förebild. Till skillnad från 19 § andra stycket 1 anges dock i 20 a § att det ska kunna antas att ett farligt föremål kan påträffas. Kravet infördes på inrådan av Lagrådet. Avsikten var inte att åstadkomma någon skillnad i tillämpningsområdet för de båda bestämmelserna, utan att rätten att genomsöka ett fordon ska finnas i situationer av samma slag som de situationer då kroppsvisitation är tillåten enligt 19 § andra stycket 1 polislagen (prop. 2005/06:113 s. 24 och 63).

Bakgrunden till införandet var att kriminella, enligt uppgifter från Polismyndigheten, i allt större utsträckning beväpnade sig och använde vapen vid allvarlig brottslighet samt att de, i stället för att bära ett vapen på sig, förvarade vapen i fordon för att minska risken för ett polisingripande. Enligt regeringens mening fanns det således ett påtagligt behov för polisen att kunna ingripa i ett tidigt skede för att förhindra vapenrelaterade brott. En bestämmelse som gav polisen rätt att genomsöka fordon under samma förutsättningar som gäller för kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen kunde därför enligt regeringen på goda grunder antas ha brottsförebyggande effekter (prop. 2005/06:113 s. 22).

Beslut om husrannsakan får under angivna förutsättningar fattas av alla polismän.

Husrannsakan i vissa gemensamma utrymmen i allmänt brottsförebyggande syfte

I 20 b § polislagen regleras husrannsakan i vissa gemensamma utrymmen i allmänt brottsförebyggande syfte. Enligt bestämmelsen får en polisman bereda sig tillträde till ett gemensamt utrymme i eller i anslutning till ett flerbostadshus 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 påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

Med flerbostadshus avses bostadshus med minst tre bostadslägenheter. Gemensamma utrymmen i flerbostadshus kan bl.a. vara trappuppgångar, källargångar, tvättstugor, cykelrum, soprum och garage. Däremot omfattar det inte enskilda utrymmen, som t.ex. bostadslägenheter, privata förråd och s.k. gästlägenheter när de används som bostäder. Gemensamma utrymmen i anslutning till flerbostadshus kan bl.a. vara utrymmen i separata byggnader samt områden utomhus, t.ex. gårdsplaner, som inte är tillgängliga för allmänheten (prop. 2020/21:216 s. 19).

Kraven för att få göra husrannsakan i dessa utrymmen motsvarar de som gäller för husrannsakan i fordon och båtar enligt 20 a § polislagen. Befogenheten gäller alltså i situationer där risken typiskt sett framstår som stor att de slags föremål som får eftersökas, dvs. vapen eller andra farliga föremål, ska komma till användning vid våldsbrott. Vidare måste det finnas någon omständighet som ger objektivt stöd för antagandet att ett vapen eller annat farligt föremål kan komma att påträffas genom åtgärden. I förarbetena anges att en mer allmän situation inom ett visst område eller på en viss plats, t.ex. om det förekommer upprepad allvarlig våldsanvändning mellan kriminella grupperingar, kan göra att risken anses kvalificerad på det sätt som krävs. Ett ingripande ska dock även i sådana situationer kunna motiveras i det enskilda fallet. Bedömningen av risken för brottslig användning påverkas enligt förarbetena av vilket slags föremål som antas kunna påträffas genom åtgärden. Till exempel kan den omständigheten att ett skjutvapen förvaras i ett utrymme som omfattas av paragrafen i sig starkt anses tala för att föremålet ska användas vid våldsbrott. Situationen som sådan ska dock även i ett

sådant fall vara utgångspunkten för bedömningen av om befogenheten är tillämplig (prop. 2020/21:216 s. 20).

Denna befogenhet att göra husrannsakan i allmänt brottsförebyggande syfte infördes 2021. Bakgrunden var det ökade antalet skjutningar och sprängningar samt uppgifter från Polismyndigheten om att vapen i större utsträckning börjat försvaras i eller i anslutning till flerbostadshus. Regeringen ansåg därför att det fanns ett påtagligt behov av att utöka polisens befogenhet att göra husrannsakan i brottsförebyggande syfte (prop. 2020/21:216 s. 8 f.).

Enligt 20 b § andra stycket får husrannsakan enligt paragrafen endast i brådskande fall vidtas utan föregående beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Utgångspunkten är alltså att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska fatta beslut om åtgärden innan den vidtas. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får enligt 8 § polisförordningen (2014:1104) överlämna uppgiften att besluta om bl.a. husrannsakan endast till en särskilt kvalificerad beslutsfattare som har den utbildning, kompetens och erfarenhet som krävs. Det innebär att beslut i normalfallet bör fattas av ett högre befäl, som lägst på nivån vakthavande befäl. Frågan om det är ett brådskande fall som gör att en polisman kan fatta ett omedelbart beslut om husrannsakan får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Förutsättningarna kan vara uppfyllda t.ex. om det inte finns tid för den enskilde polismannen att kontakta myndigheten utan att syftet med åtgärden skulle äventyras (prop. 2020/21:216 s. 20).

Kroppsvsitation och husrannsakan i skyddande och brottsförebyggande syfte

I 23 § polislagen regleras särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten.

Om det av särskilda skäl kan anses föreligga en risk för att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats får en polisman, enligt 23 § första stycket, i anslutning till platsen, vidta vissa åtgärder i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot det. De åtgärder som en polisman får vidta är att bereda sig tillträde till hus, rum eller annat ställe. Vidare får en polisman stänga av, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe,

meddela förbud mot att ett visst föremål flyttas eller mot trafik med ett visst kommunikationsmedel eller vidta någon annan sådan åtgärd. Om risken för brott är allvarlig får en polisman, enligt 23 § andra stycket, även kroppsvisitera personer som uppehåller sig på platsen för att söka efter farliga föremål.

Det grundläggande kravet för att en polisman ska få göra husrannsakan eller vidta andra åtgärder enligt första stycket är alltså att det ska finnas en allvarlig risk för brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Det innebär att åtgärder enligt paragrafen inte får vidtas i allmänt förebyggande syfte utan det måste gå att peka på att det på grund av särskilda omständigheter föreligger en viss risk. Som exempel på sådan risk anges i förarbetena att ett anonymt meddelande lämnas om att en bomb har placerats på viss plats, eller att polisen får anledning att misstänka att våldsamma angrepp planeras mot en främmande statschef på besök i Sverige. Brottsriskerna behöver inte vara kvalificerad, vilket hänger ihop med att bombhot ofta kan presumeras vara falska. Däremot ska effekterna av brottet vara allvarliga, om det skulle fullbordas (se prop. 1983/84:111 s. 134 och 136). Befogenheterna får vidare bara användas i anslutning till den plats där det befarade brottet tros komma att förövas. Begränsningen lades till år 2009 för att förtydliga att åtgärderna måste ha en nära geografisk anknytning till den plats där brottet tros komma att förövas (prop. 2008/09:131 s. 19).

För att en polisman även ska få kroppsvisitera personer på platsen krävs att risken för brott är allvarlig. Som exempel på sådan risk anges i förarbetena att polisen fått kännedom om ett attentat mot en viss person, t.ex. en utländsk regeringsledamot på besök i landet. Anledningen till att det gäller högre krav för kroppsvisitation än andra åtgärder enligt paragrafen är det långtgående ingrepp i den enskildes integritet som en kroppsvisitation innebär (se prop. 1983/84:111 s. 135).

Vid tillämpning av paragrafen har proportionalitetsprincipen en stor betydelse. För att avvärja en allvarlig fara mot människors liv och hälsa anses mer långtgående ingrepp än annars vara tillåtna (prop. 1983/84:111 s. 134 och 136, och SOU 1979:6 s. 308).

Beslut om åtgärder enligt paragrafen får endast i brådskande fall vidtas utan föregående beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

JK:s och JO:s uttalanden om förutsättningarna för ingripande i allmänt brottsförebyggande syfte

Polismäns beslut om kroppsvisitation och husrannsakan kommer sällan under domstolsprövning, eftersom det inte finns någon rätt enligt polislagen att överklaga sådana beslut. Däremot kan de bli föremål för synpunkter vid tillsyn över polisverksamheten. Såväl Justitiekanslern (JK) som Riksdagens ombudsmän (JO) utövar tillsyn över statliga myndigheter, såsom Polismyndigheten, och de som har anställning eller uppdrag hos dem. JK och JO har i sina beslut återkommande uttalat sig om förutsättningarna för att använda 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen.

Både JK och JO har uttalat att omständigheter som en persons klädsel, tidigare misstanke om våldsbrott och att han eller hon har en viss attityd mot polisen inte är sådana konkreta omständigheter som ensamma kan ligga till grund för ett beslut om tvångsmedlen (se bl.a. JK:s beslut den 11 juli 2019, dnr 2088-19-4.3.2, och den 13 januari 2020, dnr 4886-19-4.3.2, och JO:s beslut den 7 november 2018, dnr 6908-2016, och den 20 februari 2017, dnr 3023-2016).

JK har vid flera tillfällen uttalat att användning av tvångsmedlen kan motiveras av en mer allmän situation inom ett berört område. Den till mc-gäng knutna kriminalitetens utbredning och intensitet kan enligt JK motivera mer rutinmässiga ingripanden mot individer som öppet visar att de tillhör den miljön (se bl.a. beslut den 11 juli 2019, dnr 2088-19-4.3.2, den 10 december 2019, dnr 6875-18-4.3, och den 13 januari 2020, dnr 4886-19-4.3.2). Det måste dock enligt JK även finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för att ett farligt föremål kan komma att påträffas. Som exempel på sådana konkreta omständigheter har JK angett tidigare iakttagelser av personen, att personen i fråga bär skyddsväst eller att en väpnad konflikt mellan kriminella nätverk pågår i det aktuella området.

Enligt JO kan upprepad allvarlig våldsanvändning inom ett visst område eller på en viss plats, såsom uppgörelser med användning av skjutvapen mellan grupperingar som begår allvarliga brott, ha stor betydelse vid en bedömning av om situationen är sådan att risken typiskt sett framstår som stor för att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott (se bl.a. beslut den 30 juni 2020, dnr 8911-2019, och den 7 november 2018, dnr 6908-2016). De omständigheter som läggs till grund för bedömningen måste dock

vara av konkret slag och får inte vara allmänt hållna. Vidare måste situationen kunna avgränsas på ett förhållandevis precist sätt vad gäller tid och plats. Enligt JO måste det i en sådan situation därutöver alltid krävas ytterligare omständigheter som medför att risknivån är förhöjd i det enskilda fallet. Personen som är föremål för polisens åtgärder kan exempelvis tidigare ha påträffats med vapen, ha anknytningar till aktuella grupperingar, tidigare deltagit i uppgörelser eller ha vidtagit konkreta åtgärder till skydd för sin egen säkerhet mot ett befarat angrepp. Bedömningen måste vid varje enskilt ingripande kunna göras att risken typiskt sett är stor för våldsanvändning med vapen eller andra farliga föremål, på det sätt som avses i 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Under sådana omständigheter bör det enligt JO också kunna antas att ett vapen eller något annat farligt föremål kan komma att påträffas. Förutsättningar för att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt de nu aktuella bestämmelserna i polislagen kan då vara uppfyllda. En generell upptrappning av våldet i en stad i förening med att den person som föranlett polisens åtgärder har betett sig nervöst och underligt är dock enligt JO inte tillräckligt för att anse att risken för våldsbrott med användning av vapen eller andra farliga föremål är stor (beslut den 30 juni 2020, dnr 6855-2018).

JO:s uttalanden om brister i regleringen

I ett beslut i juni 2020 (beslut den 30 juni 2020, dnr 6855-2018) tar JO upp att JO flera gånger kritiserat Polismyndigheten för en felaktig tillämpning av 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen, och beskriver hur tillämpningssvårigheterna delvis kan antas bero på brister i bestämmelserna.

JO betonar särskilt att bestämmelserna är uppbyggda på ett sätt som gör att beslut om att tillgripa tvångsmedlen måste föregås av förhållandevis komplicerade överväganden i flera led. Till att börja med pekar JO på att grunden för tillämpningen av tvångsbestämmelsen är förverkanderegeln i 36 kap. 3 § brottsbalken, vilket innebär att det ska finnas en typiskt sett stor risk för att vapen kommer till brottslig användning. Vid sidan av de typfall om exempelvis förestående sammandrabbningar mellan rivaliserande grupper som angetts i förarbetena, är det enligt JO:s mening dock

inte helt lätt att avgöra om situationen är av ett sådant slag. Vidare görs bedömningen ofta med utgångspunkt i den enskildes agerande eller i omständigheter som ger stöd för ett antagande att ett vapen kan påträffas, trots att utgångspunkt ska tas i situationen. Det gör att prövningen ofta hamnar nära bedömningen av om någon är skäligen misstänkt för brott, vilket inte varit lagstiftarens avsikt. Till detta kommer att vapen som påträffas sällan förverkas med stöd av 36 kap. 3 § brottsbalken utan med stöd av vapenlagen (1996:67) eller lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. Detta har fått till följd att polismän inför beslut om tvångsmedlen gör en bedömning utifrån de specialstraffrättsliga förverkandebestämmelserna och inte utifrån 36 kap. 3 § brottsbalken såsom tvångsmedelsbestämmelserna föreskriver.

JO betonar också att det är oklart i vilken utsträckning en polisman ska göra en prognos om det kommer att påträffas ett vapen vid kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen. Varken lagtexten i 19 § andra stycket 1 eller dess förarbeten uppställer något krav på att det ska kunna antas att ett vapen eller annat farligt föremål påträffas. Det förefaller också enligt JO svårt att förena ett krav på konkreta omständigheter som ger objektivt stöd för ett antagande att vapen kan komma att påträffas med befogenheten att mer rutinmässigt söka efter vapen i en riskfylld situation såsom lagstiftaren avsett. Detta leder JO till slutsatsen att förutsättningarna för kroppsvisitation och husrannsakan i allmänt brottsförebyggande syfte inte är identiska, som var avsikten när 20 a § polislagen infördes, vilket medför tillämpningsproblem.

I anslutning till beslutet gjorde JO en framställning till regeringen om en översyn av 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen. Någon översyn har hittills inte initierats.

JO:s breda granskning

Under 2022 beslutade JO att följa upp tidigare granskningar med en serie inspektioner och på ett mer generellt plan granska polisens tillämpning av 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen (beslut den 26 september 2023, dnr 2199-2023). Inom ramen för granskningen gjorde JO inspektioner i fyra lokalpolisområden. Sammanlagt granskade JO dokumentation från drygt 650 ingripanden. Vidare

hölls samtal med enskilda polismän om deras uppfattning om och tillämpning av bestämmelserna.

Enligt JO framkom att prövningen av förutsättningarna för tvångsmedlen ofta inte tar sin utgångspunkt i om omständigheterna är sådana att de ger anledning att befara våldsanvändning med farliga föremål. I stället ligger fokus på om den berörda personen för med sig ett vapen. Polisens tillämpning av befogenheterna – på ett generellt plan – är därför enligt JO inte förenlig med legalitetsprincipen, vilket utgör en fara för rättssäkerheten för enskilda som berörs av åtgärderna. Som möjliga skäl till den felaktiga tillämpningen framför JO reglernas komplicerade uppbyggnad samt att prövningen ofta behöver göras i situationer som den enskilde polisen kan uppfatta som hotfull och pressande, vilket ytterligare försvårar tillämpningen. Vid samtal med enskilda polismän hade också nämnts att bestämmelsernas tillämpningsområde nog tänjs på för att polismän ska kunna utföra det brottsförebyggande arbete som de förväntas göra. För att regleringen bättre ska uppfylla de höga rättssäkerhetskrav som ställs på tvångsmedelsbestämmelser måste den enligt JO ses över. Att bestämmelserna infördes då samhället och brottsligheten delvis såg annorlunda kan enligt JO också utgöra skäl för en översyn. Sammanfattningsvis konstateras att den översyn som JO tidigare uppmärksammat regeringen på är angelägen. En kopia av beslutet lämnades därför över till regeringen för kännedom.

Kroppsvsitation och husrannsakan enligt annan speciallagstiftning

Kroppsvsitation och husrannsakan i gränsnära områden

Lagen (2023:474) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden reglerar i huvudsak polisens särskilda befogenheter vid vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, broar för vägtrafik till eller från utlandet och gränsövergångsställen på allmänna vägar. Befogenheterna ger utökade möjligheter att ingripa för att göra inre utlänningskontroller, men även för att förebygga brott.

Enligt 8 § får en polisman kroppsvisitera en person och genomgå transportmedel i direkt samband med inresa till eller utresa från landet. Åtgärderna får enligt andra stycket endast vidtas i den

utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse.

Befogenheterna enligt 8 § får inte användas rutinmässigt. Det ska i stället finnas anledning att ingripa i det enskilda fallet utifrån misstankar om sådan brottslig verksamhet som omfattas av bestämmelsen. Ett typfall som anges i förarbetena är att det kan antas att den person som åtgärden riktas mot har med sig eller transporterar t.ex. stöldgods, illegala varor eller gömda personer (prop. 2022/23:109 s. 49).

Lagen trädde i kraft den 1 augusti 2023. Bakgrunden till lagen var bl.a. Sveriges problem med ökande gränsöverskridande brottslighet. Regeringen bedömde att det särskilt i gränsnära områden fanns ett påtagligt behov av utökade möjligheter att använda tvångsmedel. Av betydelse ansåg regeringen också vara att tulltjänsteman och kustbevakningstjänsteman i gränsnära områden bl.a. får kroppsvisitera en person som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i gränsnära områden, om det finns anledning att anta att han eller hon har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av vissa brott (27 § andra stycket lagen [2000:1225] om straff för smuggling). Det kravet har tolkats så att en tjänstemans subjektiva bedömning att en resande i samband med tullkontroll ser nervös ut är tillräcklig grund för att utföra en åtgärd enligt bestämmelsen (JO:s beslut den 26 september 1995, dnr 798-1995). Enligt förarbetena ligger kraven för tvångsmedel enligt 8 § i linje med viss näraliggande reglering (prop. 2022/23:109 s. 28 f.).

Kroppsvisitation och husrannsakan mot utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet

Lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar reglerar bl.a. möjligheten att använda vissa tvångsmedel i rättegångsbalken mot en utlänning som har utvisats enligt lagen men där utvisningen inte kunnat verkställas. Förutsättningarna för utvisning enligt lagen är att det ska kunna antas att utlänningen kommer att begå eller medverka till brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller att utlänningen kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Utlänningen får enligt 5 kap. 3 § underkastas bl.a. husrannsakan och kroppsvisitation i vissa fall, såsom om det är av betydelse för att

klarlägga om utlänningen tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder terroristbrott. Någon konkret brottsmisstanke krävs inte (prop. 2021/22:131 s. 146 ff.).

Kroppsvisitation vid säkerhetskontroller

Det finns ett antal lagar om säkerhetskontroller på vissa särskilt skyddsvärda platser, såsom lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler och lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner. Kraven för att få besluta om säkerhetskontroll enligt lagarna liknar varandra. Som exempel krävs enligt 1 § lagen om säkerhetskontroll i domstol att en sådan kontroll behövs för att begränsa risken för att det i lokaler som används vid domstolsförhandling begås brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Vid en säkerhetskontroll får kroppsvisitation göras i syfte att söka efter vapen och andra farliga föremål. Vilka som ska utföra kontrollerna varierar mellan lagarna men i flera fall är det en polisman eller en ordningsvakt under ledning av en polisman.

3.1.5 Principer vid tvångsmedelsanvändning

För all tvångsmedelsanvändning gäller legalitetsprincipen. Principen kommer till uttryck i 2 kap. 20 § rättegångsbalken och innefattar ett krav på uttryckligt lagstöd för användning av tvångsmedel. I praxis har ytterligare allmänna principer utvecklats, såsom ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Ändamålsprincipen innebär att tvångsmedel endast får användas för de i lagstiftningen angivna syftena. Det ligger också i principen att tvångsmedel inte får tillgripas på grund av ett allmänt antagande att den misstänkte också har gjort sig skyldig till annan brottslighet (se t.ex. JO 1990/91 s. 63). Ändamålsprincipen har inte lagfästs eftersom den framgår genom att ändamålet anges för varje särskilt tvångsmedel (se prop. 1988/89:124 s. 26 f.).

Behovsprincipen innebär att en myndighet bara får använda ett tvångsmedel när det finns ett påtagligt behov och en mindre

ingripande åtgärd inte är tillräcklig för att tillgodose behovet. Principen innebär också att ett tvångsmedel ska upphöra så snart syftet med tvångsmedlet har uppnåtts eller det av andra skäl inte längre finns behov av det (se JO 1988/89 s. 47). Principen kommer till uttryck i 8 § polislagen och får även anses följa av hur 28 kap. 3 a § rättegångsbalken har formulerats (se prop. 1988/89:124 s. 27 ff.).

Proportionalitetsprincipen innebär att en tvångsåtgärd i varje enskilt fall, i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet, ska stå i rimlig proportion till det önskade målet. Tvångsmedel får bara användas om skälen som talar för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär. Även ett tvångsmedel som innebär ett förhållandevis litet ingrepp kan, om brottet är ringa, medföra en sådan disproportion att beslut om tvångsmedel är uteslutet. Det är inte bara de direkta följderna för den person som utsätts för tvångsmedlet som ska beaktas, utan även indirekta verkningar ska vägas in. Det kan t.ex. röra sig om intrång i tredje mans skyddade intressen (prop. 1988/89:124 s. 27 f.). Principen har uttryckligt stöd i lag genom bl.a. 28 kap. 3 a § rättegångsbalken, 8 § polislagen och 5 § förvaltningslagen (2017:900).

3.2 Skyddet för den personliga integriteten

Användning av tvångsmedel mot enskilda innebär en risk för intrång i den personliga integriteten. I den svenska grundlagen och internationell reglering som Sverige är bunden av finns ett grundläggande skydd mot sådana intrång. Dessa fri- och rättigheter ska beaktas när tvångsmedelslagstiftning övervägs och utformas. I detta avsnitt redogörs därför översiktligt för dem.

3.2.1 Regeringsformen

I regeringsformen finns bestämmelser till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Av målsättningsbestämmelsen i 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen följer att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen anger ett viktigt mål för den samhälleliga verksamheten, men den är inte rättsligt bindande för det allmänna. Bestämmelsen ger därför inte

upphov till några individuella rättigheter. I 2 kap. regeringsformen finns däremot rättsligt bindande föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation och husrannsakan. Skyddet av de rättigheter som följer av 2 kap. 6 § regeringsformen får enligt 20 och 21 §§ samma kapitel endast begränsas genom lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En sådan begränsning får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Inte heller får en begränsning göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Detta innebär att det krävs ett formellt lagstöd för ingrepp som begränsar rättigheterna i 2 kap. 6 § regeringsformen, att begränsningen ska vara proportionerlig och att lagstiftaren noggrant ska redovisa sina skäl (prop. 1975/76:209 s. 152 f.). Proportionalitetskravet gäller inte enbart för lagstiftaren utan även för rättstillämparen vid en prövning i det enskilda fallet (se t.ex. NJA 2012 s. 400 och NJA 2018 s. 753).

3.2.2 Europakonventionen

I artikel 8 i Europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) finns ett skydd för enskildas personliga integritet som liknar skyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen. Skydd för enskildas personliga integritet finns också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Förenta nationernas (FN) konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

Europakonventionen är inkorporerad i svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Rätten till privat- och familjeliv, hem och korrespondens

Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Kroppsvisitation och husrannsakan innefattar normalt ingrepp i den privata sfär som artikel 8 skyddar. Artikel 8 ger inte bara upphov till negativa förpliktelser för det allmänna att avhålla sig från omotiverade inskränkningar i enskildas rättigheter, utan även positiva skyldigheter att se till att enskilda tillförsäkras skydd för sina rättigheter gentemot andra enskilda. I detta ligger att staten ska verka för att brott förebyggs och utreds och att gärningsmän ställs till svars för sina brottsliga handlingar.

Inskränkningar i skyddet får enligt artikel 8.2 ske under vissa förutsättningar. En inskränkning måste ske med stöd av lag ("in accordance with the law"). Den måste vidare vara ägnad att tillgodose något av de i bestämmelsen uppräknade intressena, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott och skydd för andra personers fri- och rättigheter. Inskränkningen måste även vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose ett sådant intresse.

Kravet på att en inskränkning endast får ske med stöd av lag (laglighetskravet) innebär att en inskränkning måste ha stöd i inhemsk lag. Vidare måste den inhemska lagen uppfylla rimliga anspråk på rättssäkerhet som ger skydd mot godtycke och missbruk. Lagen ska vara tillgänglig för allmänheten och utformad med tillräcklig precision så att inskränkningarna i konventionsrättigheten i rimlig utsträckning kan förutses. En nationell lag som ger de rättstillämpande organen ett tolkningsutrymme och en rätt till skönsmässig prövning kan vara förenlig med kravet på förutsebarhet, under förutsättning att gränserna för den skönsmässiga bedömningen är tillräckligt klara för att ge skydd mot godtyckliga ingrepp (se Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, JUNO, version 6, s. 443).

Uppräkningen av legitima ändamål som en inskränkning måste vara ägnad att tillgodose är omfattande och ändamålen allmänt formulerade. I de flesta fall är det därför möjligt att inordna en inskränkning under någon av dessa ändamål. Europadomstolen lägger sällan stor vikt vid detta krav i sin bedömning.

Kravet på att inskränkningen måste vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle innebär att det måste finnas ett angeläget samhällsligt behov och att inskränkningen ska stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom den. Varje konventionsstat har viss bedömningsmarginal ("margin of appreciation") att avgöra om en inskränkning är nödvändig, vilket ska bedömas utifrån bl.a. hur väsentlig rättigheten är, vad åtgärden består i och det eftersträvade syftet.

Europadomstolens praxis om kroppsvisitation och husrannsakan

Europadomstolen har endast en begränsad praxis när det gäller kroppsvisitationer. Den rör främst kroppsvisitationer och kroppsbesiktningar av personer som är intagna på anstalt. När det gäller husrannsakan rör Europadomstolens praxis i huvudsak husrannsakan i förhållande till rätten till hem, dvs. i huvudsak husrannsakan i bostad och andra lokaler som likställs med hem. Europadomstolen har då bl.a. påtalat att sådana husrannsakingar utgör en allvarlig inskränkning av rättigheterna enligt artikel 8 och att en sådan åtgärd därför måste bygga på klara och detaljerade regler som skyddar mot missbruk och godtycke. Domstolen har även betonat vikten av domstolsprövning. En husrannsakan behöver för att vara konventionsenlig inte nödvändigtvis grundas på ett domstolsbeslut, men avsaknaden av ett sådant beslut bör kompenseras genom en möjlighet att i efterhand få lagligheten prövad av domstol (se t.ex. Harju mot Finland, nr 56716/09, dom den 15 februari 2011). Vid proportionalitetsbedömningen avseende husrannsakan av hem har Europadomstolen fäst stor vikt vid det bakomliggande beslutet om husrannsakan. Om beslutet inte i tillräcklig mån har preciserats – och därmed begränsat polisens befogenheter – har ingreppet ansetts oproportionerligt (se t.ex. Funke mot Frankrike, nr 10828/84, dom den 25 februari 1993). I vissa fall har Europadomstolen dock accepterat mycket brett utformade beslut, såsom när det gäller husrannsakan med anledning av skälig misstanke om terroristbrott, med hänsyn till att kampen mot terrorism och att den skyndsamhet som krävs i en sådan situation rättfärdigar det (se t.ex. Sher m.fl. mot Storbritannien, nr 5201/11, dom den 20 oktober 2015).

Ovan nämnda praxis ger en begränsad vägledning för sådana befogenheter som är aktuella för denna promemoria. Det finns dock ett fåtal mål som gäller lagstiftning där polismän ges vida befogenheter att i förebyggande syfte göra kroppsvisitationer eller husrannsakingar i fordon i vissa geografiskt avgränsade och ibland även tidsmässigt begränsade områden. Ett par centrala mål redogörs för i det följande.

Gillan och Quinton mot Storbritannien

I målet Gillan och Quinton mot Storbritannien (nr 4158/05, dom den 12 januari 2010) hävdade två personer att kroppsvisitationer som gjorts av brittiska poliser med stöd av the Terrorism Act 2000 var i strid med artikel 8 i Europakonventionen.

Enligt the Terrorism Act kunde vissa högt uppsatta polismän ge tillstånd till s.k. ”stop and search” i ett geografiskt avgränsat område inom sitt polisdistrikt. Kravet för att ge sådant tillstånd var att det skulle vara ”expedient for the prevention of acts of terrorism”. Ett tillstånd behövde inte offentliggöras. Det gällde direkt och som längst 28 dagar, med möjlighet till förlängning. Ett beslut om tillstånd skulle så snabbt som möjligt underställas inrikesministern (”Secretary of State”), som kunde dra in tillståndet eller förkorta tiden för det, men inte ändra vilket område det gällde. Om inrikesministern inte godkände tillståndet inom 48 timmar slutade det att gälla. Ett tillstånd till stop and search gav polismän inom aktuellt område befogenheter att bl.a. kroppsvisitera och göra husrannsakan i bil i syfte att söka efter föremål som kunde användas i samband med terrorism. Vissa krav på hur visitationerna skulle utföras uppställdes i en Code of Practice, som att en polisman skulle förklara syftet och innebörden med en kontroll, visa hänsyn och dokumentera ingripanden. När det gäller överprövningsmöjligheter kunde ett beslut att ge tillstånd till stop and search och inrikesministerns godkännande av tillståndet överklagas till domstol. Vidare fanns det en viss möjlighet till domstolsprövning och skadestånd avseende oberättigade ingripanden i det enskilda fallet. Därutöver skrev en oberoende rapportör årligen en rapport om hur befogenheten hade använts.

Europadomstolen konstaterade att de kroppsvisitationer som skett – även om det var fråga om ytliga undersökningar – innebar ett ingrepp i rätten till privatliv enligt artikel 8. När det gäller om relevanta bestämmelser i the Terrorism Act uppfyllde laglighetskravet – alltså rimliga anspråk på rättssäkerhet – tog domstolen utgångspunkt i hur befogenheterna preciserats och bedömde sedan om preciseringarna och de rättssäkerhetsgarantier som fanns i lagstiftningen gav ett tillräckligt skydd mot missbruk och godtycke.

Beträffande kravet för att ge tillstånd till stop and search – expedient for the prevention of acts of terrorism – konstaterade domstolen att det var en vid befogenhet som inte innehöll något krav på nödvändighet och därmed proportionalitet. Dessutom ansåg Europadomstolen att de rättssäkerhetsgarantier som fanns inbyggda i systemet inte varit effektiva i praktiken. Kravet på att inrikesministern skulle godkänna tillstånd hade inte haft någon påverkan på tillståndsgivningen eftersom ministern i varje fall hade gett sitt godkännande. Den vida befogenheten att ge tillstånd innebar vidare att det i praktiken var mycket svårt att bevisa att tillståndsgivaren gått utöver den. De tidsmässiga och geografiska avgränsningarna hade inte heller inneburit någon större begränsning av tillståndsgivningen. Med hänsyn till att många polisdistrikt var stora och att tillstånd kunde förnyas hade tillstånd i praktiken omfattat stora områden och gällt under lång tid. Som exempel hade ett tillstånd som täckte stora delar av London förnyats enligt ett rullande schema sedan det infördes. Den ytterligare rättssäkerhetsgaranti som fanns i rapporterna från den oberoende rapportören var begränsad eftersom rapportören inte hade befogenhet att ändra eller dra in tillstånd. Rapportörens rekommendationer hade dessutom inte hörtsammats.

Beträffande de enskilda polismännens befogenheter att ingripa inom ett stop and search-område konstaterade Europadomstolen att de var mycket vida och varken innehöll krav på objektiv eller subjektiv misstanke av något slag. Dessutom hade polismännen befogenhet att leta efter en mängd typer av föremål, inklusive sådana som många personer kan tänkas ha på sig när de är ute och går på stan. Domstolen konstaterade att befogenheterna enligt rapporter också hade använts i stor utsträckning – över 100 000 kontroller under 2007 – och att det fanns alltför många exempel på personer som stoppats när det inte funnits minsta risk för att han eller hon

var terrorist. Enligt Europadomstolen fanns det därtill en klar risk för missbruk och godtycke, vilket bekräftades av statistik bl.a. om att personer tillhörande etniska minoriteter kontrollerats i oproportionerligt stor omfattning. Liksom avseende tillståndsgivningen ansåg Europadomstolen att de vida befogenheterna innebar att möjligheten till rättslig prövning var ett begränsat skydd. Det skulle vara näst intill omöjligt att bevisa att en polisman gått utöver sina befogenheter.

Sammanfattningsvis konstaterade Europadomstolen att varken befogenheterna att ge tillstånd till stop and search eller polismäns befogenheter inom ett stop and search-område var tillräckligt preciserade eller omgärdade av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för att motverka missbruk och godtycke, med följd att det skett en kränkning av artikel 8.

Efter Europadomstolens dom upphävdes the Terrorism Act men befogenheterna infördes i en reviderad form genom Protection of Freedoms Act 2012. Ändringarna som gjordes var bl.a. att det numera uppställs krav på att det måste finnas en rimlig misstanke om att ett terroristattentat kan komma att inträffa för att ett tillstånd ska meddelas. Dessutom finns krav på att åtgärden ska vara nödvändig och proportionerlig. Den reviderade lagstiftningen har inte kommit under Europadomstolens prövning.

Beghal mot Storbritannien

Målet *Beghal mot Storbritannien* (nr 4755/16, dom den 28 februari 2019) handlar om en fransyska som hade kroppsvisiterats och förhörts på en flygplats i England enligt en viss brittisk lagstiftning. Lagstiftningen gav bl.a. polismän och tulltjänstemän befogenheter att stoppa, kroppsvisitera och förhöra personer på flygplatser, internationella järnvägsterminaler och i hamnar. Kraven för att få utöva dessa befogenheter var att personen i fråga befann sig på någon av de uppräknade platserna och att användandet syftade till att utreda om personen varit inblandad i ett terrordåd. Någon misstanke om inblandning i terrorism krävdes alltså inte.

Beträffande om den inhemska lagstiftningen uppfyllde laglighetskravet utgick domstolen från fem faktorer:

1. befogenheternas geografiska och tidsmässiga omfattning,

2. utrymmet för skönsmässig bedömning,
3. intrångets begränsningar
4. möjligheten till rättslig granskning, och
5. eventuell oberoende tillsyn.

Gällande befogenheternas geografiska och tidsmässiga begränsningar konstaterade domstolen att befogenheterna kunde utövas vid hamnar och gränskontroller utan förhandskontroll, men att denna breda räckvidd i sig inte innebar att lagstiftningen var undermålig. Domstolen pekade särskilt på det reella hot som internationell terrorism utgör och vikten av kontroller vid en konventionsstats gränser.

När det gäller utrymmet för skönsmässig bedömning konstaterade Europadomstolen att det var vidsträckt i detta fall. Domstolen poängterade att ett krav på någon form av misstanke vid användning av tvångsmedel kan ha stor betydelse vid bedömningen om en lagstiftning uppfyller laglighetskravet, men att det inte är nödvändigt för att uppfylla kravet. I stället är det en av flera faktorer som beaktas. Europadomstolen påpekade att det i detta fall var fråga om befogenheter till skydd för nationell säkerhet, vilket är ett område där nationella myndigheter har en bred bedömningsmarginal. Befogenheterna hade också varit till nytta i kampen mot terrorism, vilket ett krav på misstanke skulle kunna ha påverkat. Dessutom fanns det i detta fall en begränsning av befogenheterna på så sätt att en ny Code of Practice uppställde riktlinjer om att befogenheterna skulle användas på ett proportionerligt sätt. Rapporter talade även för att befogenheterna inte hade missbrukats.

Angående intrångets begränsningar kunde en person hållas kvar utan brottsmisstanke i upp till nio timmar och utan rätt till att ha en advokat närvarande, vilket Europadomstolen ansåg vara bekymmersamt.

Beträffande möjligheten till rättslig granskning framhöll Europadomstolen bl.a. att avsaknaden av krav på brottsmisstanke innebar att det var mycket svårt att få lagligheten av ett ingripande prövat.

Avseende oberoende tillsyn var befogenheterna föremål för granskning av The Independent Reviewer. Med hänsyn till att rekommendationerna som lämnats vid sådan granskning inte hade följts ansåg domstolen att den inte kunde kompensera för de i övrigt otillräckliga garantierna mot missbruk och godtycke.

Sammanfattningsvis ansåg Europadomstolen att befogenheterna varken var tillräckligt preciserade eller omgärdade att tillräckliga skyddsmekanismer mot missbruk. Följaktligen ansåg Europadomstolen att det hade skett en kränkning av artikel 8.

Vig mot Ungern

Målet Vig mot Ungern (nr 59648/13, dom den 14 januari 2021) handlar om en person som blivit föremål för identitetskontroll och kroppsvisitation. Ingripandena hade skett med stöd av ungersk lagstiftning som gav vissa högt uppsatta polismän en möjlighet att ge tillstånd till utökade kontroller i syfte att förhindra eller förebygga hot mot allmän säkerhet. Kontrollerna kunde innefatta bl.a. identitetskontroller, kroppsvisitationer, genomsökning av bilar och kortare frihetsberövanden.

Avseende om den inhemska lagen uppfyllde laglighetskravet konstaterade Europadomstolen att tillstånd till kontroller inte var förenade med några tidsbegränsningar. Vidare kunde tillstånden omfatta stora geografiska områden och i vissa fall till och med hela Ungern. När det gäller kraven för tillstånd pekade domstolen på att det – utöver att tillstånd endast fick ges i vissa syften – inte fanns krav på att åtgärden skulle vara proportionerlig. När det gäller de individuella kontrollerna noterade Europadomstolen att de inte var föremål för några som helst krav, inte ens krav på att de skulle företas i samma syfte som tillstånd beviljats. Den möjlighet till överprövning som fanns var dessutom begränsad till hur kontrollerna hade utförts.

I frånvaro av några reella begränsningar och granskning av befogenheterna ansåg Europadomstolen inte att den ungerska lagstiftningen gav ett tillräckligt skydd mot godtycklig användning. Lagstiftningen uppfyllde således inte laglighetskravet och det hade skett en kränkning av artikel 8.

Colon mot Nederländerna

Målet Colon mot Nederländerna (nr 49458/06, beslut den 15 maj 2012) handlar om en person som vägrat att underkasta sig kroppsvisitation enligt viss nederländsk lagstiftning. Enligt lagstiftningen

kunde en borgmästare bemyndigas att, efter att ha konsulterat åklagare, peka ut ett område som säkerhetsriskområde under en viss tid, om det i området uppstått störningar av allmän ordning orsakad av tillgången till vapen eller fanns en allvarlig risk för sådana störningar. Området fick inte vara större än vad som var absolut nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning. Direkt efter ett utpekande hade borgmästaren en skyldighet att underrätta "local council" och åklagaren om det. Med stöd av ett beslut kunde en åklagare sedan i sin tur besluta att personer i området skulle kroppsvisiteras för att söka efter vapen. Åklagarens beslut fick gälla i högst 12 timmar. Både beslutet att peka ut ett område som säkerhetsriskområde och åklagarens beslut skulle vara skriftligt. Åklagarens beslut skulle uttryckligen innehålla skäl om varför åtgärden var nödvändig. Om den risk som legat till grund för ett beslut att peka ut ett område som säkerhetsriskområde avtog, hade borgmästaren en skyldighet att återkalla beslutet.

Europadomstolen ansåg att klagandens rätt till privatliv hade inskränkts på grund av risken att behöva genomgå en kontroll i säkerhetsriskområdet. Vid bedömningen om lagstiftningen uppfyllde laglighetskravet pekade Europadomstolen på skillnaderna mellan den nederländska lagstiftningen och den brittiska lagstiftning som var aktuell i målet Gillan och Quinton mot Storbritannien. Som exempel pekade domstolen på att den brittiska lagstiftningen brast i flera avseende, såsom att det inte fanns krav på att ett tillstånd till stop and search skulle vara nödvändigt, att de breda befogenheterna gjorde att en enskild vid en överprövning hade mycket svårt att visa att någon gått utöver sina befogenheter, att de tidsmässiga och geografiska begränsningarna inte inneburit någon reell kontroll av tillståndsgivningen och – främst – att det inte fanns några krav för att en polisman skulle få göra en kontroll, vilket medförde en risk för missbruk som dessutom hade realiserats. I aktuellt mål hade dock klaganden främst riktat in sig på att beslut inte prövades rättsligt innan de gick i verkställighet och att den överprövningsmöjlighet som fanns inte var effektiv. Europadomstolen konstaterade att frånavarön av förhandsprövning kan kompenseras med andra rätts-säkerhetsgarantier. I detta fall fanns en möjlighet för den med ett legalt intresse att klaga på ett beslut att peka ut ett område som säkerhetsriskområde, först till borgmästaren och sedan till domstol. Vidare kunde frågan om beslutet var befogat komma under dom-

stolsprövning i brottmål om vägran att underkasta sig kroppsvisitation i ett säkerhetsriskområde. Europadomstolen ansåg att det var tillräckligt för att konstatera att inskränkningen i klagandens privatliv uppfyllde laglighetskravet.

Det var inte tvistigt i målet att inskränkningen hade ett legitimt syfte: allmän säkerhet och att förebygga brott. När det gäller om inskränkningen varit nödvändigt i ett demokratiskt samhälle påpekade Europadomstolen att aktuella befogenheter endast var ett av flera verktyg för att förebygga våldsbrott med vapen. Det fanns även möjlighet att besluta om t.ex. vapenamnstier och kameraövervakning och det fanns en policy om hur man skulle tackla antisocialt beteende hos unga människor. Domstolen pekade även på att ingen myndighet själv kunde besluta om kontroller, utan att det krävde beslut av både borgmästare och åklagare, att ett säkerhetsriskområde inte fick vara större än absolut nödvändigt, att beslut om att peka ut ett område skulle återkallas när det inte längre behövdes och att åklagarens beslut om kroppsvisitationer fick gälla max 12 timmar utan möjlighet till förlängning. Dessutom betonade Europadomstolen särskilt att kontrollerna hade haft effekt på det höga antalet vapenrelaterade incidenter i Amsterdam. Det rättsliga ramverket som omgärdade kontrollerna och framför allt att de hade varit effektiva gjorde enligt domstolen att det allmänna intresset övervägde det intrång som kontrollerna orsakat klaganden. Europadomstolen ansåg att klagomålet var uppenbart ogrundat och avvisade därför klagomålet i denna del.

Klaganden hade också påstått att kontrollerna inneburit en inskränkning i hans rätt till rörelsefrihet enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Domstolen konstaterade kort att han inte hade hindrats från att gå in och ut ur området eller att röra sig inom det. Hans rörelsefrihet hade därför inte påverkats. Europadomstolen avvisade klagomålet även i denna del.

Sammanfattning

En reglering som inskränker enskildas rätt till skydd för sitt privatliv måste enligt Europadomstolens praxis uppfylla rimliga anspråk på rättssäkerhet som ger enskilda ett tillräckligt skydd mot missbruk och godtycke. Av Europadomstolens praxis framgår ingen minimi-

standard eller liknande om vad som närmare krävs för att den aktuella typen av lagstiftning ska anses uppfylla kravet på rätts-säkerhet. Däremot framgår att domstolen fäst vikt vid vissa avgränsningar och kontrollmekanismer i systemen, såsom begränsningar i utrymmet för skönsmässiga bedömningar, tidsmässiga och geografiska avgränsningar, och att det finns möjlighet till effektiv rättslig eller annan granskning som ger ett adekvat skydd mot obefogade ingrepp. Vidare kan poängteras att Europadomstolen i målet Gillan och Quinton mot Storbritannien ansett att både befogenheten att införa en zon och befogenheten att ingripa måste uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet.

Genom Europakonventionen ställs även krav på att den inskränkning som en reglering innebär är proportionerlig i förhållande till det ändamål som föranlett den. Behovet av en befogenhet och dess effektivitet måste väga tyngre än det integritetsintrång som den medför. I *Colon mot Nederländerna* fäste Europadomstolen bl.a. vikt vid behovet av befogenheterna och hur omfattande de var, att befogenheterna endast var ett av flera verktyg för att komma till rätta med den aktuella brottsligheten, att flera myndigheter var involverade i beslutsprocessen, att det fanns mekanismer som skulle säkerställa att användningen inte gick utöver vad som var nödvändigt samt hur effektiva befogenheterna varit att komma till rätta med det problem som föranlett dem.

Rätten till ett effektivt rättsmedel

Enligt artikel 13 i Europakonventionen ska var och en som fått sina fri- och rättigheter enligt konventionen kränkta ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet, även om kränkningen förövats av någon under myndighetsutövning.

I artikel 13 uppställs inga specifika krav på formerna för ett effektivt rättsmedel och omfattningen av statens förpliktelse enligt artikeln varierar beroende på karaktären av det klagomål som ska bedömas. Det är i första hand respektive konventionsstat som ska fastställa de närmare villkoren i detta hänseende, och staterna ges här en viss bedömningsmarginal. Vissa kriterier har dock utkristalliserats i Europadomstolens praxis. I korthet ska ett effektivt rättsmedel innebära att den som på rimliga grunder påstår sig ha

blivit utsatt för ett konventionsbrott har möjlighet att få sitt påstående prövat inför nationell myndighet och att få rättelse eller gottgörelse för konstaterade kränkningar. Prövningen inför den nationella myndigheten får inte vara alltför begränsad. Den ska i princip sträcka sig lika långt som Europadomstolens egen prövning av om konventionen har överträtts (se t.ex. Chahal mot Storbritannien, nr 22414/93, dom den 15 november 1996, och Smith och Grady mot Storbritannien, nr 33985/96 och 33986/96, dom den 27 september 1999). Något krav på att prövningen måste ske av en domstol finns inte, utan administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga för att uppfylla konventionens krav. När det gäller vad rättelsen eller gottgörelsen ska bestå i är en utgångspunkt i fråga om pågående överträdelse att ett effektivt rättsmedel ska syfta till att få överträdelsen att upphöra. I fråga om avslutade överträdelse har kompensatoriska rättsmedel i många fall accepterats. Flera olika rättsmedel kan också sammantaget uppfylla kraven, trots att rättsmedlen var för sig inte gör det (se t.ex. Kudla mot Polen, nr 30210/96, dom den 26 oktober 2000).

3.2.3 Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) tillförsäkrar barn grundläggande rättigheter. För svenskt vidkommande räknas varje människa under 18 år som ett barn.

Konventionen bygger på ett antal principer. Grundpelaren är principen om barnets bästa. Enligt artikel 3 ska vid alla åtgärder som direkt eller indirekt rör ett barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Det innebär att det som bedöms vara barnets bästa ska vara ett tungt vägande skäl (se t.ex. SOU 2020:21:63 s. 189 ff.). Vid en bedömning av vad som är barnets bästa ingår att ta hänsyn till samtliga grundläggande principer och barnkonventionen i dess helhet.

Särskilt viktigt i frågor om tvångsmedel mot barn är skyddet för barns privatliv i artikel 16. Enligt den artikeln får inget barn utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i bl.a. sitt privatliv. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden. Artikel 16 får anses betyda att ingrepp i privatlivet måste ha stöd i lag och att det ska finnas ett reellt och godtagbart syfte bakom såväl lagstiftningen som

ingreppet i sig (se t.ex. SOU 2020:63 s. 676 f.). I vissa fall aktualiseras även artikel 19 som stadgar att barn ska skyddas från alla former av fysiskt eller psykiskt våld, inklusive våld i form av utnyttjande. Det ska därför finnas effektiva medel för att förebygga sådant våld.

Sedan den 1 januari 2020 gäller barnkonventionen som lag i Sverige. All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen (prop. 2017/18:186 s. 94). Vidare måste en polisman eller annan som står inför beslut om en åtgärd som direkt eller indirekt rör ett barn alltid pröva om den är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen. Barnkonventionsutredningen, som hade i uppdrag att kartlägga hur svensk lagstiftning överensstämmer med barnkonventionen, bedömde sammantaget – utifrån den begränsade analys som rymdes inom uppdraget – att gällande tvångsmedelsbestämmelser var förenliga med innebörden av artikel 16 i barnkonventionen (SOU 2020:63 s. 681 f.).

3.3 Skyddet mot diskriminering

I utredarens uppdrag poängteras särskilt att en reglering om zoner inte ska stå i strid med skyddet mot diskriminering som finns i bl.a. regeringsformen och diskrimineringslagen (2008:567). I detta avsnitt redogörs för det skydd mot diskriminering som finns i regeringsformen och diskrimineringslagen samt – i urval – internationell reglering som Sverige är bunden av och som innehåller diskrimineringsförbud. Kraven på skydd mot diskriminering har betydelse för bedömningen av om ett system med zoner bör införas och för hur systemet ska utformas.

3.3.1 Regeringsformen

Enligt målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen ska det allmänna motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Stadgandet är inte rättsligt bindande för det allmänna.

Det är däremot 2 kap. 12 § regeringsformen, i vilken anges att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning eller på grund av sitt kön. Paragrafen riktar sig till lagstiftaren och innebär att författningar måste utformas på ett sätt som inte står i strid med förbudet. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte heller får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Eftersom Europakonventionen innehåller ett mer vidsträckt diskrimineringsförbud än regeringsformen, kan detta innebära ytterligare begränsningar av vilka författningar som kan anses konstitutionellt godtagbara.

3.3.2 Diskrimineringslagen

I 2 kap. diskrimineringslagen finns förbud mot diskriminering för vissa offentliga verksamheter inom ett antal samhällsområden (se 2 kap. 5 och 9–15 §§). Polismyndighetens verksamhet faller dock utanför dessa förbud. Polismyndighetens verksamhet omfattas i stället av ett mer begränsat diskrimineringsförbud i 2 kap. 17 § diskrimineringslagen. Till skillnad mot övriga diskrimineringsförbud i 2 kap. diskrimineringslagen som inriktar sig mot verksamheter i stort, är förbudet i 2 kap. 17 § begränsat till anställdas bemötande av allmänheten, såsom en polismans uppträdande och språkbruk när han eller hon ingriper för att förebygga eller förhindra brott. Däremot faller myndighetsutövning utanför förbudet (prop. 2007/08:95 s. 286).

En polismans beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan utgör myndighetsutövning och är således inte föremål för diskrimineringsförbud enligt diskrimineringslagen. Även om det inte finns ett skydd mot diskriminerande sådana ingripanden i diskrimineringslagen, finns det bestämmelser i andra lagar som ger ett visst indirekt skydd. Som exempel framgår av 8 § polislagen att en polisman ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste tillgripas ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås.

Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen har i sitt slutbetänkande, Ett utökat skydd mot diskriminering (SOU 2021:94), föreslagit att diskrimineringsförbudet i 2 kap. 17 § diskrimineringslagen ska utvidgas så att det omfattar i princip allt handlande och agerande som en anställd vidtar i förhållande till allmänheten. Det innebär att förbudet enligt förslaget bl.a. ska omfatta myndighetsutövning i förhållande till enskilda samt ställningstaganden som ligger till grund för bedömningar som görs i sak. Utredningens förslag har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.3.3 Europakonventionen

Enligt artikel 14 i Europakonventionen ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Artikel 14 gäller endast diskriminering som är hänförlig till de fri- och rättigheter som behandlas i konventionen och dess tilläggsprotokoll. Ett generellt förbud mot diskriminering har införts genom tilläggsprotokoll 12 som trädde i kraft 2005, men Sverige har inte tillträtt det protokollet.

Enligt Europadomstolens praxis är diskriminering i strid med artikel 14 för handen när jämförbara fall behandlas olika utan objektiva och godtagbara skäl ("objective and reasonable justification"). Det innebär att olikbehandling måste ha ett godtagbart syfte och att de medel som används måste stå i proportion till syftet. Annars utgör behandlingen diskriminering (se t.ex. det s.k. belgiska språkmålet [Case Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium], Ser. A Vol. 8, dom den 23 juli 1968).

I fråga om olikbehandling som grundas i hänsyn till etnicitet eller föreställningar om ras har Europadomstolen uppställt stränga krav på vilka objektiva skäl som kan accepteras. Enligt Europadomstolen kan en olikbehandling som enbart eller i huvudsak baseras på etnicitet inte motiveras objektivt i ett modernt demokratiskt samhälle (se t.ex. D.H. m.fl. mot Tjeckiska republiken, nr 57325/00,

dom den 13 november 2007). Europadomstolen har vidare ansett att artikel 14 inbegriper en skyldighet att se till att påstådd diskriminerande etnisk profilering och liknande i vissa fall utreds av ett oberoende organ (se Basu mot Tyskland, nr 215/19, dom den 18 oktober 2022).

3.3.4 Vissa av FN:s konventioner

Principen om icke-diskriminering kommer till uttryck i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Den allmänna förklaringen är inte rättsligt bindande, men principen om icke-diskriminering har förstärkts genom ett flertal bindande konventioner som innehåller förbud mot diskriminering.

Som exempel antogs FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering år 1965. Sverige ratificerade konventionen 1971 och den trädde i kraft för Sveriges del 1972 (SÖ 1971:40). I konventionen avses med uttrycket rasdiskriminering varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännande, åtnjutande eller utövande på lika villkor av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet (artikel 1.1). Genom konventionen förbinder sig konventionsstaterna att på olika sätt vidta åtgärder för att avskaffa rasdiskriminering. Som exempel stadgar artikel 2 att konventionsstaterna förbinder sig att med alla lämpliga medel och utan dröjsmål föra en politik som syftar till att avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och till att främja förståelsen mellan alla raser. Varje konventionsstat ska därför förbjuda och med alla lämpliga medel, däribland genom sådan lagstiftning som påkallas av omständigheterna, göra slut på rasdiskriminering. Enligt artikel 5 förbinder sig konventionsstaterna att tillförsäkra rätten för var och en, utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg, nationalitet eller etniskt ursprung, till likhet inför lagen särskilt när det gäller åtnjutande av vissa rättigheter, såsom rätten till likabehandling inför de rättsvårdande myndigheterna. För konventionen har en FN-kommitté av oberoende experter etablerats. Kommitténs uppdrag är att övervaka att staterna skyddar och respekterar rättigheterna i konventionen.

År 1971 ratificerade Sverige även FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42). De medborgerliga och politiska rättigheterna innefattar bl.a. en rätt att inte utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv (artikel 17). Enligt artikel 2 ska konventionsstaterna respektera och tillförsäkra rättigheterna i konventionen utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. Liksom avseende FN:s konvention om rasdiskriminering, finns det en kommitté som övervakar efterlevnaden av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Ett förbud mot diskriminering finns också i barnkonventionen. I artikel 2 i barnkonventionen slås fast att de rättigheter som anges i konventionen ska respekteras och tillförsäkras, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Vidare ska alla lämpliga åtgärder vidtas för att säkerställa att barn skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

3.4 Nordisk jämförelse

Vid bedömningar om polisen bör få utökade befogenheter kan det vara av intresse att jämföra med vilka befogenheter som polisen i våra nordiska grannländer har. För denna promemoria är det särskilt intressant, eftersom anledningen till att utredaren har fått i uppdrag att undersöka frågan om just visitationszoner är att den danska polisen har en möjlighet att använda något som kallas för det. Dessutom har den norska polisen en befogenhet som liknar den danska. I detta kapitel redogörs därför i relevanta delar för den norska, danska och finska polisens befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan för att leta efter vapen och andra farliga föremål, med särskilt fokus på de danska s.k. visitationszonerna.

Den norska, danska och finska polisens befogenheter är – liksom den svenska polisens befogenheter – som huvudregel knutna till att

det finns en konkret brottsmisstanke och att åtgärder endast får vidtas i syfte att säkra utredning eller lagföring av brottet. Liksom den svenska regleringen finns dock undantag till huvudregeln, som i stort regleras i respektive lands polislager. De polisiära befogenheter utanför brottsutredning som finns i annan speciallagstiftning och användning av husrannsakan som hemligt tvångsmedel lämnas utanför redogörelsen i detta avsnitt.

Redogörelsen bygger till stor del på uppgifter som inhämtats genom egna undersökningar av tillgängliga rättskällor kombinerat med att kontakter hos respektive lands polis eller motsvarighet till Justitiedepartementet har kontrolläst texterna. Utredaren gör inte anspråk på att ge någon fullständig redogörelse i detta avsnitt. Som ofta är fallet vid komparativa jämförelser finns det en beaktansvärd risk för att bl.a. vissa nyanser gått förlorade.

3.4.1 Norska polisens befogenheter

Befogenheter i brottsutredning

I lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) regleras "ransaking", vilket kan omfatta såväl "ransaking av person" (kroppsvsitation) som "ransaking av bolig, rom eller oppbevaringssted" (husrannsakan). Beslut om dessa tvångsmedel ska enligt 197 § straffeprosessloven som huvudregel fattas av rätten. En polisman får i vissa fall göra husrannsakan utan föregående beslut enligt 197 § straffeprosessloven, såsom när någon tas på bar gärning eller när det finns stark misstanke om brott som kan medföra fängelse i mer än sex månader och det är fara i dröjsmål (198 § straffeprosessloven).

Kroppsvsitation

Kroppsvsitation får enligt 195 § straffeprosessloven göras av en person som är skäligen misstänkt för ett brott som kan medföra frihetsstraff, om det kan antas att bevis, föremål som kan tas i beslag eller liknande kommer påträffas. Detsamma gäller vid misstanke om vissa mer ringa brott, såsom ringa stöld och skadegörelse. Även annan än den som är misstänkt kan enligt 195 § tredje stycket straffeprosessloven kroppsvsiteras, under förutsättning att miss-

tanken gäller ett brott som kan medföra fängelse i mer än sex månader. Dessutom krävs att särskilda omständigheter talar för kroppsvisitation.

Husrannsakan

Om någon är skäligen misstänkt för ett brott som kan medföra frihetsstraff får husrannsakan enligt 192 § första stycket straffeprocessloven göras i dennes bostad, rum eller förvaringsställe för att kunna verkställa ett gripande, söka efter bevis eller söka efter föremål som kan tas i beslag. Detsamma gäller enligt andra stycket vid misstanke om vissa mer ringa brott. Husrannsakan får, enligt 192 § tredje stycket straffeprocessloven, under vissa förutsättningar även företas hos annan än den som är misstänkt för brott.

För husrannsakan i hus eller rum som är tillgängliga för alla eller som används för verksamheter som kräver tillstånd av polisen gäller enligt 193 § straffeprocessloven särskilda regler. Då krävs enbart att husrannsakan görs för att utreda brott. Detsamma gäller för vissa platser med militär koppling.

Under vissa angivna förutsättningar finns även möjlighet att göra s.k. razzior. Med det avses husrannsakan i alla hus eller rum i ett närmare bestämt område. För detta krävs enligt 194 § straffeprocessloven bl.a. skäligen misstanke om mycket allvarlig brottslighet.

Befogenheter utanför brottsutredning

Allmänt om befogenheterna

Utanför brottsutredning är den norska polisens befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan begränsade. Det handlar bl.a. om befogenheter i syfte att avvärja störningar av den allmänna ordningen och säkerhetsrisker (se t.ex. 7 och 10 §§ lov om politiet [politiloven]). Det finns dock även en möjlighet att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen och andra farliga föremål.

Kroppsvsitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte

Sedan 2002 har den norska polisen befogenheter att enligt 7 a § politiloven göra kroppsvsitationer och husrannsakingar i syfte att förebygga allvarliga våldsbrott. Bestämmelsen infördes mot bakgrund av den ökade användningen av vapen – särskilt knivar – i kriminella kretsar samt att polisen haft positiv erfarenhet av en liknande tidsbegränsad bestämmelse. Polisen menade att den tidsbegränsade bestämmelsen haft brottsförebyggande effekt på så sätt att den bidragit till större försiktighet med att ta med vapen på allmän plats. Innan den tidsbegränsade bestämmelsen infördes hade polisen ingen motsvarande befogenhet att göra kroppsvsitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte (Ot.prp. nr. 58 [2001–2002] s. 15 ff.).

Enligt 7 a § politiloven får en polisman visitera personer och fordon på allmän plats för att söka efter vapen och andra farliga föremål när det finns grund för att undersöka om någon besitter eller förvarar sådana föremål. Visitering får endast företas för att förhindra brott som kränker någons liv, hälsa eller frihet och bara i situationer eller på platser där sådana handlingar erfarenhetsmässigt förekommer (första stycket a), eller i situationer eller på platser där det finns grund att anta att någon planerar eller förbereder sådana brott (första stycket b).

Bestämmelsen i punkten a tillåter i första hand visitation på stickprovsbasis i situationer eller på platser där våld erfarenhetsmässigt utövas (Ot.prp. nr. 58 [2001–2002] s. 36 f.). Den kan t.ex. tillämpas om det under en period har uppstått bråk utanför ett visst uteställe. Bestämmelsen kan också tillämpas i konfliktsituationer som genererar en konkret risk för våldsutövning, exempelvis vid konfrontationer mellan rivaliserande gäng.

Bestämmelsen i punkten b tar sikte på tillfällen där polisen har möjlighet att förhandsplanera en visitation. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs att polisen har information som ger grund att anta att närmare angivna brott planeras eller förbereds (Ot.prp. nr. 58 [2001–2002] s. 36 f.). Omständigheter som kan föranleda beslut om visitation kan exempelvis vara trovärdig underrättelseinformation om en förestående konfrontation i förening med personers och fordonens rörelsemönster och positioner. Vem eller vad som ska visiteras beslutas utifrån tillgänglig information om t.ex.

vilka personer som ingår i aktuell miljö, vem som utgör potentiell fara i den aktuella situationen och vilket slags fordon som förväntas användas.

Förutom de krav och begränsningar för visitation som regleras i den aktuella bestämmelsen är norska polismän bundna av principer om nödvändighet och proportionalitet som gäller bl.a. vid tvångsmedelsanvändning. Dessa principer kommer till uttryck i 6 § politiloven, 18 § andra stycket lov om straff och 170 a § straffeprocessloven. Även annan lagstiftning, såsom diskrimineringslagstiftningen, medför begränsningar.

Beslut om visitation enligt 7 a § politiloven fattas enligt fjärde stycket den paragrafen av polismästaren eller den som han bemyndigar. Beslutet ska vara skriftligt och gälla för viss tid. Det ska bl.a. innehålla information om varför kraven för visitation enligt paragrafen är uppfyllda, vilka alternativ som fanns och vad som gör att åtgärden framstår som nödvändig och proportionerlig. Beslut om enskilda visitationer loggförs i en digital vaktjournal enligt 7-1 § Alminnelig tjenesteinstruks for politiet. Som regel loggförs visitationer enligt paragrafen som ett ingripande även om flera personer visiteras till följd av beslutet.

Varken beslut om visitationer enligt 7 a § eller de enskilda visitationer som utförs till följd av beslutet kan överklagas. Däremot finns en möjlighet att framföra klagomål mot polismän för exempelvis en orättfärdig visitation i tjänsten enligt Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten. Ett sådant klagomål kan resultera i t.ex. disciplinansvar för polismannen i fråga. Vidare finns en viss möjlighet till ersättning vid orättfärdiga visitationer enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler.

3.4.2 Danska polisens befogenheter

Befogenheter i brottsutredning

Som huvudregel är det polismän som beslutar om kroppsvisitation inom ramen för en brottsutredning, se bl.a. 792 d och 796 §§ lov om rettens pleje (retsplejeloven).

Kroppsvsitation

En "legemsbesigtigelse" (kroppsvsitation) omfattar enligt 792 § retsplejeloven kontroll av kroppens utsida, fotografering, avtryck och liknande av kroppens utsida samt undersökning av kläder som vederbörande har på sig. Kroppsvsitation får enligt 792 a § första stycket retsplejeloven göras av en person som "med rimelig grund" är misstänkt för ett brott som faller under allmänt åtal, om ingripandet kan antas vara av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. Kroppsvsitation av någon som inte är misstänkt får enligt 792 d § retsplejeloven bl.a. göras om brottsutredningen rör ett brott som kan medföra fängelse i ett och ett halvt år eller mer och åtgärden kan antas vara av avgörande betydelse för utredningen.

Husrannsakan

Möjligheterna att göra "ransagning" (husrannsakan) motsvarar i stort de som finns att göra kroppsvsitation. Husrannsakan av "husrum", andra lokaler eller föremål som en misstänkt har rådighet över får enligt 794 § retsplejeloven göras om misstanken gäller ett brott som är föremål för allmänt åtal och undersökningen kan antas vara av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. När sådan husrannsakan avser bostad eller annat "husrum", dokument eller liknande föremål eller innehållet i låsta föremål krävs därutöver att det rör sig om ett brott som kan föranleda fängelse eller att det finns "bestemte grunde" att anta att åtgärden kommer att leda till att bevis eller föremål som kan tas i beslag anträffas. Vid husrannsakan i lokaler eller föremål som annan än den som är misstänkt har rådighet över krävs enligt 795 § retsplejeloven att fängelse kan följa på det aktuella brottet och att det finns "bestemte grunde" att anta att syftet med åtgärden kommer att uppnås.

Befogenheter utanför brottsutredning

Allmänt om befogenheterna

Utanför brottsutredning är den danska polisens befogenheter att göra kroppsvsitation och husrannsakan begränsade. Det handlar bl.a. om befogenheter för att avvärja störningar av den allmänna

ordningen och överhängande faror för privatpersoners och det allmännas säkerhet (se t.ex. 5, 8 och 9 §§ lov om politiets virksomhed [politiloven]). Därutöver finns en möjlighet att söka efter vapen i brottsförebyggande syfte.

Kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte – regleringen om visitationszoner

Sedan 2004 finns en möjlighet för den danska polisen att enligt 6 § politiloven besluta om det som har kommit att kallas visitationszoner. Befogenheten infördes bl.a. mot bakgrund av att olaga kniv innehav hade ökat och att polisen behövde bättre verktyg för att förebygga våldsbrott med användning av vapen. Innan regleringen om visitationszoner infördes hade dansk polis mycket begränsade möjligheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte (Folketingstidende 2003–04, tillægg A, s. 5889–5892). Regleringen utgör idag den enda befogenhet som den danska polisen har att visitera i allmänt brottsförebyggande syfte.

Inom en visitationszon får polisen ”besigtige en persons legeme”, vilket innebär en ytlig kontroll av kroppen och de kläder personen i fråga är iförd, och undersöka föremål, inbegripet väskor och fordon, för att söka efter vapen. Endast föremål inom visitationszonen och som en person som befinner sig inom zonen har rådighet över får dock visiteras. Ett parkerat fordon får således inte visiteras om dess innehavare inte befinner sig på den aktuella platsen. Polisens befogenheter inom en visitationszon gäller bara på platser där det enligt 1 § knivloven är förbjudet att bära kniv m.m. Förutom allmän plats omfattar förbudet i knivloven bl.a. skolor och liknande platser. Bostäder och andra privata utrymmen omfattas däremot inte (Folketingstidende 2003–04, tillægg A, s. 5920 och 5892).

Ett beslut om att införa en visitationszon fattas enligt 6 § tredje stycket politiloven av ”politidirektøren”, vilket är högsta chefen i det aktuella polisdistriktet, eller den som denne bemyndigar. Införande av en visitationszon får ske ”hvis der er grund til det” för att förebygga brott som innebär fara för personers liv, hälsa eller välfärd. Det innebär enligt förarbetena att det ska föreligga en ökad risk för att någon på den aktuella platsen ska begå våldsbrott. Om sådan risk föreligger ska polisen avgöra utifrån en samlad bedömning av konkreta uppgifter. Det kan röra sig om upplysningar om planerade

brott. Det kan också vara tillräckligt att det på den aktuella platsen nyligen har begåtts våldsbrott. Vid bedömningen av om tidigare inträffade brott innebär ökad risk för nya brott av den aktuella typen och det därför finns grund för beslut enligt bestämmelsen, ska karaktären och omfattningen av tidigare brott beaktas. Endast ett allvarligt brott, exempelvis ett väpnat rån, kan utgöra grund för beslut. Även mindre allvarliga överträdelser mot t.ex. vapenlagstiftningen kan dock vara tillräckligt, om överträdelserna är flera till antalet. Under alla omständigheter ska det i normalfallet finnas ett tidsmässigt samband mellan ett beslut och tidigare brottslighet på platsen (Folketingstidende 2003–04, tillägg A, s. 5893).

Ett beslut om att införa en visitationszon ska enligt 6 § tredje stycket politiloven vara skriftligt och såväl tidsmässigt som geografiskt avgränsat. Enligt förarbetena ska platsen för visitationszonen bestämmas utifrån var det är förhöjd risk för brott. Det innebär bl.a. att en visitationszon som införts på grund av att det begåtts brott på en viss plats inte behöver begränsas till den platsen utan kan avse även andra områden, förutsatt att det även där finns en förhöjd risk för brott. Det kan t.ex. vara fallet när det rör sig om uppgörelser mellan kriminella gäng. Som exempel på vilka platser som ett beslut om visitationszon typiskt sett bör begränsas till anges i förarbetena bl.a. en gata, ett köpcenter eller ett torg. Avseende hur ett beslut om visitationszon ska begränsas i tid anges i förarbetena att det typiskt sett bör handla om ca en månad med möjlighet till förlängning. Det finns inga särskilda regler om överklagande av beslut om att införa en visitationszon. Enligt ”almindelige regler om administrativ rekurs og domstolsprøvelse” finns det dock en viss möjlighet för den som har ett ”sædvanlig og retlig interesse heri” att få beslutet prövat av domstol och Justitieministeriet (Folketingstidende 2003–04, tillägg A, s. 5894).

Det är den enskilde polismannen på plats som avgör om och i sådana fall vem och vad som ska visiteras. Syftet med visitationen får endast vara att söka efter vapen. Någon konkret misstanke om vapeninnehav krävs emellertid inte. Förutom att ingripande endast får ske i syfte att söka efter vapen är dansk polis bundna av allmänna principer som gäller vid tvångsmedelsanvändning. För att ett ingripande ska få ske krävs att det är nödvändigt för att uppnå ändamålet med insatsen. I detta ligger även att det är minsta möjliga ingrepp som ska till för att uppnå ändamålet. Ett ingripande får inte

heller pågå längre än vad som är nödvändigt sett till omständigheterna. Dessutom måste det finnas proportionalitet mellan mål och medel, alltså göras en bedömning utifrån proportionalitetsprincipen. Principerna har bl.a. kommit till uttryck i 792 e, 797 och 798 §§ retsplejeloven samt 3 och 16 §§ politiloven.

En enskild visitation kan inte överklagas. Däremot finns en möjlighet till ersättning i vissa fall enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler (Folketingstidende 2003–04, tillägg A, s. 5894). Vidare står den danska polisen under granskning av Den Uafhængige Politiklagemyndighed (DUP).

Den danska polisens användning av visitationszoner

Utredaren har genom National enhed for Særlig Kriminalitet träffat danska polismän som på ett eller annat sätt arbetar med visitationszoner, bl.a. chefen för den danska polisens nationella utredningsenhet, chefen för yttre span i Köpenhamn och chefen för lokalpolisområde Köpenhamn. Redogörelsen nedan om hur den danska polisen använder visitationszoner är i huvudsak baserad på uppgifter från dessa kontakter.

Den danska polisen använder regleringen om visitationszoner uteslutande till att förhindra en upptrappning av våldet mellan kriminella gäng och trygga allmänheten från sådant våld. För att det ska bli aktuellt med ett beslut om att införa en visitationszon krävs att det har inträffat en eller ett par våldsamma händelser i gängmiljö, såsom ett slagsmål eller att någon har knivskurits eller beskjutits. Däremot använder de inte visitationszoner enbart på grund av ett möjligt planerat brott.

När något våldsamt händer i gängmiljö informerar underrättelseenheten berörda poliser om det med anledning av händelsen finns behov av att hålla extra koll i vissa miljöer. Genom sin underrättelsedatabas, PED, har polisen bra koll på gängen. Nyttig information från PED vidarebefordras till poliser med behov av informationen. Vidare har alla poliser tillgång till en databas som innehåller information om vilka som är med i kriminella gäng och vilket gäng de tillhör. Om situationen är sådan att det finns behov av en visitationszon för att kyla ner läget ombeds juridiska avdelningen att författa en skrivelse till politidirektøren som tar beslut.

Ett beslut om visitationszon motiveras utförligt och gäller i två veckor, men kan förlängas med ett nytt beslut. Beslutet läggs ut på polisens hemsida, inklusive en karta med markeringar som visar var zonen är. Vidare skickas ett pressmeddelande. Som exempel, om ett beslut om visitationszon fattas på förmiddagen, brukar ett pressmeddelande skickas ut vid lunch och beslutet börjar gälla kring kl. 18.00 samma dag. Både större tidningar och lokaltidningar rapporterar regelmässigt när det införs en ny visitationszon.

Visitationszonerna varierar i storlek. Ofta handlar det om områden där gängmedlemmar bor och uppehåller sig. Som exempel har det vid ett stort antal tillfällen införts en visitationszon i Nørrebro som i mars 2023 var ca 1x5 km, men vissa zoner har varit mindre och andra zoner flera gånger större.

När beslut om att införa en visitationszon har fattats etableras alltid en stab. Den består av en stabschef, t.ex. någon från utredningssektionen, samt exempelvis personer från yttre tjänst, lokalpolisområdet, underrättelseenheten, kommunen, skattemyndigheten och kriminalvården. Tillsammans gör staben en plan över hur de ska arbeta med visitationszonen. Planen utarbetas med grund i den omfattande och uppdaterade information de har tillgång till genom PED parat med den kunskap om aktuella områden som lokalpolis har. Som regel allokeras flera radiobilar till visitationszonen. Vidare informeras den danska kriminalvården om att gängmedlemmar som har koppling till den aktuella konflikten inte bör få permission. Lokalpolis och ingripandepolis arbetar i stort som vanligt. Lokalpolis lägger dock ner mycket arbete på att informera om att en visitationszon har införts, varför den har införts och hur en visitation går till. Som exempel besöker de ibland skolor och trossamfund. De jobbar också aktivt med att informera lokal media via sin kommunikationsavdelning. I vissa fall placeras en mobil polisstation i området. Polis sätter då upp en paviljong dit medborgarna kan komma och ställa frågor. Dansk polis upplever att det är oerhört viktigt att det finns en förståelse i det aktuella området för varför en visitationszon har införts och vad den innebär.

Som regel sätter arbetet inom en nyetablerad visitationszon i gång direkt då beslutet börjar gälla. Vilka som visiteras grundar sig på den kunskap om gängen som finns genom PED och den lokalkännedom som lokalpolisen har. Polismännen inom området visiterar endast de personer som det finns anledning att visitera, framför allt

registrerade gängmedlemmar men även andra med koppling till gängen. Att polismännen endast visiterar de som har koppling till gängen har att göra med de allmänna principer som polisen är bundna av. Det händer dock att personer som helt saknar koppling till gängen visiteras av misstag. Typiskt sett är det unga män i åldern 15–25 år som blir föremål för visitation. Barn under 15 år visiteras i princip inte, även om det inte finns något hinder mot det mer än att det sällan anses proportionerligt. När unga personer har visiterats försöker polisen oftast ringa och informera deras föräldrar. Alla unga under 18 år som visiterats och därmed registrerats i polisens register blir föremål för en bedömning om vidare åtgärder inom fyra timmar från registrering. Polisen har rätt att dela information med kommun m.fl. när det är nödvändigt för att förebygga brott.

Alla visitationer dokumenteras på plats. Syftet med dokumentationerna är bl.a. att det ska gå att följa upp hur effektiva visitationerna varit och att enskilda ska kunna ta tillvara sin rätt att begära ersättning. Polismännen dokumenterar bl.a. datum och tid för ingripandet, vilken visitationszon det gäller, namn och andra identitetsuppgifter på den visiterade, omfattningen av visitationen och hur lång tid visitationen tog. Såvitt känt har DUP inte riktat kritik mot införandet av någon visitationszon men däremot mot någon enskild visitation.

Det är en juridisk avdelning inom Köpenhamnspolisens som handlägger ärenden om skadestånd med anledning av en visitation i en zon. Den juridiska avdelningen lämnar en rekommendation till Statsadvokaten om att ersättning bör eller inte bör betalas. Skadestånd enligt taxa kan betalas exempelvis om visitationen inte var proportionerlig, tog för lång tid eller genomfördes på ett hänsynslöst sätt.

Sedan regleringen infördes har över 200 visitationszoner införts, varav 14 under 2022 (National Enhed for Særlig Kriminalitet, Røcker- og bandesituationen i Danmark, s.4). Som exempel visiterades nästan 10 000 personer inom visitationszoner i lokalpolisområde Köpenhamn under 2009, varav 128 personer sedan delgavs misstanke om olaga vapeninnehav. Användningen av visitationszoner är endast en av ett stort antal åtgärder som används i arbetet mot gängbrottsligheten i Danmark. Sedan 2009 har det presenterats ett antal åtgärdspaket mot gängbrottsligheten ("bandepakke"). Som exempel infördes den s.k. bandeparagrafen år 2009 som innebär att

straffet för vissa brott kan fördubblas om brottet i fråga kan kopplas till en gängkonflikt av viss beskaffenhet (81 a § straffeloven). Vidare har polisen i vissa fall möjlighet att införa en s.k. skærpet straf-zone, som innebär att straffet för vissa brott begångna inom zonen kan fördubblas (6 a § politiloven och 81 c § straffeloven). Sedan 2009 har gängkonflikterna och antalet skjutningar med koppling till gängen fluktuerat. De senaste åren, från 2019, är tendensen att såväl gängkonflikterna som antalet skjutningar minskar. Under 2020 registrerades 49 skjutningar i gängmiljö jämfört med 18 under 2022 (National Enhed for Særlig Kriminalitet, Røcker- og bandsituationen i Danmark, Nøgletal for 2022, s. 2).

Visitationszonernas påverkan på gängbrottsligheten har inte utvärderats. De företrädare för dansk polis som utredaren har träffat anser att visitationszonerna har bidragit till att förhindra upptrappning av gängkonflikter och spontana skjutningar. Framför allt menar de dock att zonerna ökar tryggheten för allmänheten. Vad i användningen av visitationszoner som medfört detta anser polisen dock är svårt att säga, men någon form av kombination av den ökade befogenheten att visitera, den ökade polisiära närvaron och det sociala arbetet i området. Helt centralt för att en visitationszon ska fungera är dock enligt den danska polisen att det tillskjuts tillräckliga polisiära och andra resurser. Vidare behöver det finnas en god kunskap om gängen i området. Tidigare hade den danska polisen inte det. Alltför många visiterades därför utan godtagbara skäl, med följd att visitationerna inte togs emot lika väl. Nu är kunskapsnivån högre, bl.a. genom den erfarenhet som lokalpoliserna arbetat upp. Dessutom har erfarenheten visat att informationsinsatser när en visitationszon införs – om varför de införs och vad de innebär – är avgörande för att visitationszonerna inte ska leda till misstänksamhet, polarisering och en känsla av diskriminering. Den danska polisen har upplevt en klar förbättring i relationen till människorna i de områden som omfattas av visitationszoner sedan de börjat arbeta mer intensivt med informationsinsatser.

3.4.3 Finska polisens befogenheter

Befogenheter i brottsutredning

Kroppsvisitation

I 8 kap. 30 § tvångsmedelslagen (806/2011) definieras kroppsvisitation som en undersökning av vad den visiterade har i sina kläder eller annars bär på sig eller har i de föremål han eller hon för med sig. Den som är skäligen misstänkt för ett brott får enligt 8 kap. 31 § första stycket tvångsmedelslagen kroppsvisiteras om maxstraffet för brottet är fängelse i minst sex månader. Även vissa brott som inte har ett lika högt maxstraff, såsom snatteri och ringa misshandel, kan dock utgöra grund för kroppsvisitation. Den som inte är skäligen misstänkt får enligt andra stycket också kroppsvisiteras om det på ”synnerligen giltiga skäl” kan antas att det genom kroppsvisitationen påträffas föremål eller liknande som har betydelse för eller anknytning till det brott som utreds. Beslut om kroppsvisitation fattas enligt 8 kap. 33 § tvångsmedelslagen av en anhållningsberättigad tjänsteman. En polisman får dock i vissa fall företa kroppsvisitation utan föregående beslut av en anhållningsberättigad tjänsteman, såsom när det är fara i dröjsmål.

Husrannsakan

Husrannsakan hos den som är misstänkt för brott får enligt 8 kap. 2 § tvångsmedelslagen ske om maxstraffet för brottet är fängelse i minst sex månader eller om omständigheter som anknyter till utdömmande av samfundsbot utreds, och det kan antas att det vid genomsökningen påträffas något föremål eller information som har anknytning till det brott som utreds. På platser som inte innehas av den misstänkte får husrannsakan endast företas under vissa särskilda förhållanden, som om brottet har begåtts eller den misstänkte har gripits där. För genomsökning av ställen som inte utgör bostäder, andra utrymmen som är avsedda för boende, trappuppgångar i bostadshus eller gårdar och byggnader på gårdar som utgör de boendes privata område, gäller särskilda regler. Då krävs enligt 8 kap. 4 § tvångsmedelslagen inte att brottet som utreds har ett visst maxstraff.

Enligt 8 kap. 17 och 18 §§ tvångsmedelslagen beslutas husrannsakan i vissa fall av domstol och i andra fall kan beslutet överklagas till domstol inom 30 dagar från att husrannsakan gjordes eller från den senare tidpunkt som den klagoberättigade fick veta att husrannsakan gjorts.

Befogenheter utanför brottsutredning

Den finska polisens möjligheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan utanför förundersökning är i stort begränsade till befogenheter som har till syfte att avvärja störningar av den allmänna ordningen och överhängande faror samt olika slags säkerhetskontroller. Några befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan för att leta efter vapen i allmänt brottsförebyggande syfte finns inte i den finska polislagen (872/2011).

Som exempel har en polisman enligt 2 kap. 6 § polislagen en viss rätt att få tillträde till och göra genomsökning av platser som allmänheten inte har tillträde till och fordon, om det finns anledning att befara att en gärning eller händelse som äventyrar liv eller hälsa eller orsakar betydande skada på egendom är omedelbart överhängande eller pågår. Vidare får en polisman göra säkerhetsvisitationer i samband med frihetsberövanden och tillställningar såsom rättegångar enligt 2 kap. 12 och 12 a §§ polislagen. Vid all tvångsmedelsanvändning är finska polismän bundna av principen om minsta olägenhet och ändamåls- och proportionalitetsprincipen, som bl.a. finns lagfästa i 3–5 §§ polislagen.

Den som anser sig utsatt för en lagstridig kroppsvisitation eller husrannsakan kan anföra förvaltningsklagan enligt 8 a kap. förvaltningslagen (434/2003). Vidare kan lagstridiga ingripanden, enligt finska skadeståndslagen (412/1974) och 8 kap. polislagen, leda till skadeståndsskyldighet för staten och den polisman som utfört ingripandet. I allvarliga fall kan den tjänsteman som utfört eller beslutat om åtgärden bli straffrättsligt ansvarig. Enligt 8 kap. 7 § polislagen är det den polisenhet inom vars område åtgärderna vidtagits eller för vars räkning som åtgärderna vidtagits som beslutar om ersättning enligt 8 kap. polislagen.

3.5 Den allvarliga våldsutvecklingen

3.5.1 Det dödliga våldet fortsätter att öka

Våld i form av skjutningar och sprängningar har ökat kraftigt i Sverige de senaste åren. Antalet skjutningar med dödlig utgång har också ökat.

Enligt Polismyndighetens statistik uppgick antalet skjutningar under 2022 till närmare 400 och 62 personer avled till följd av dessa. Detta är det högsta antalet dödsskjutningar som registrerats sedan sådan statistik började föras. Statistiken för 2023 ligger på liknande nivåer. Det dödliga våldet med skjutvapen i Sverige är högt även jämfört med andra europeiska länder (Brottsförebyggande rådets [Brå] rapport Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder [2021:8]).

Också antalet sprängningar synes vara på en betydligt högre nivå än tidigare. Enligt Brås kriminalstatistik ökade antalet fall av allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning kraftigt mellan 2018 och 2019, och sistnämnda år anmäldes 257 fall av sådana brott. Åren därefter har antalet varit något lägre. Som exempel gjordes år 2022 nästan 200 anmälningar om allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning, varav 89 var fullbordade brott. Det bör dock poängteras att Brås statistik endast avser allmänfarlig ödeläggelse, vilket är en vanlig men inte den enda brottsrubricering som en sprängning kan få. Det är alltså sannolikt att antalet sprängningar är högre än vad Brås statistik visar. Av Brås statistik går det visserligen inte att uttala sig om hur utvecklingen av sprängningar har sett ut över en längre period eftersom brottet före 2018 redovisades på andra sätt. Det finns dock andra uppgifter som gör att det kan konstateras att antalet sprängningar ligger på en betydligt högre nivå än tidigare. Antalet sprängningsrelaterade ärenden hos Nationellt forensiskt centrum mer än tredubblades under åren 2014–2019. En lika stor ökning skedde av ärenden hos Polismyndighetens nationella bombskydd mellan åren 2016 och 2019.

3.5.2 Utvecklingen har en stark koppling till konflikter i och mellan kriminella nätverk

Våldsutvecklingen har en stark koppling till kriminella nätverk. De allra flesta skjutningar och sprängningar kan kopplas till konflikter i den miljön. Som exempel sker numera ca åtta av tio fall av dödligt skjutvapenvåld i gängmiljö (Brås rapport Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder [2021:8] s. 63).

Till stor del verkar utvecklingen härröra från stadsdels- och förortsbaserade grupper. Kännetecknande för dessa lokala nätverk är att de är verksamma i ett specifikt geografiskt område. Oftast ligger det geografiska området i ett av de ca 60 områden som Polismyndigheten pekat ut som s.k. utsatta områden. Ett utsatt område är enligt Polismyndighetens definition ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status, där kriminella har en inverkan på lokalsamhället. De lokala kriminella nätverken ägnar sig oftast åt narkotikabrottslighet och har ett betydande våldskapital. Vidare är de som regel löst sammansatta och rörligheten i och mellan nätverken är stor. Lojaliteter skiftar snabbt och vissa har lojaliteter mot flera grupper (se bl.a. Brås rapporter Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017 [2020:4] s. 13 och Kriminella nätverk och gruppering [2016:12] s. 48 ff. samt prop. 2022/23:53 s. 26).

Skjutningar, sprängningar och andra allvarliga våldsdåd är kännetecknande för konflikterna i och mellan de lokala nätverken. Tillgången till vapen är i regel god och utgör inget praktiskt hinder. Skjutningar används i regel när avsikten är att döda, och sprängningar typiskt sett för att markera eller hota. Oftast är det personer långt ner i hierarkin som utför våldet, såsom yngre våldsbenägna individer (se bl.a. Polismyndigheten, Lärdomar av Encrochat, 2021, Polismyndigheten, Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten, 2019, s. 11, och prop. 2022/23:53 s. 26 f.).

Motiven bakom konflikterna är ofta svåra att klargöra. Interna konflikter kan handla om inre maktkamper. Externa konflikter kan t.ex. röra narkotika, försäljningsområden och pengar. De kan också ha sin upprinnelse i mer personliga konflikter mellan enskilda medlemmar. Konflikterna kan alltså röra både mer affärsmässiga saker, såsom obetalda skulder eller andra fordringar, och omständigheter av mer privat karaktär såsom flickvänner eller vissa beteenden som

upplevts som kränkande (se bl.a. Brås rapport Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017 [2020:4] s. 15 f. och 43 f.).

Ofta är våldshandlingar såsom skjutningar och sprängningar dock endast en reaktion på ett tidigare angrepp och har lite att göra med de motiv som startade konflikten. Konflikterna har i stor utsträckning övergått till långvariga våldsspiraler där tidigare våldshandlingar föder fram nya (se t.ex. Polismyndigheten, Lärdomar av Encrochat, 2021, s. 12). Forskning om skjutvapenvåld i Sverige visar också en betydligt ökad risk för nya skjutningar, i både tid och rum, när en skjutning ägt rum och att en stor del av skjutningarna är svar på tidigare skjutningar i pågående gängkonflikter. När det gäller sprängningar är mönstret dock inte lika framträdande (se bl.a. Sturup, 2020, Risken för tredje man att skadas eller dödas i skjutningar och sprängningar i Sverige 2011 till 2020). I en studie gjorde man så kallade near-repeat-analyser av skjutningar i Stockholm, Göteborg och Malmö. I Stockholm och Malmö observerades en fyrfaldig ökning av risken för en ny skjutning inom 100 meter och två veckor från att en skjutning ägt rum. I Göteborg observerades en knappt fördubblad risk för en ny skjutning inom 200 meter och två veckor (Sturup m.fl., Near-repeat shootings in contemporary Sweden 2011 to 2015, *Security Journal* 31, 2017, s. 73 ff.). En analys genomförd av Brå visar även att det blivit vanligare att fall av dödligt skjutvapenvåld är länkade till varandra i den meningen att misstänkta i ett ärende också förekommer som misstänkta eller brottsoffer i andra ärenden om dödligt våld (Brås rapport Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017 [2020:4] s. 10 och 54 ff.).

3.5.3 Barn involveras ofta i de kriminella nätverkens verksamhet

Barn och unga involveras regelmässigt i de kriminella nätverkens verksamhet. När det gäller lokala kriminella nätverk i Stockholmsområdet anger Polismyndigheten att majoriteten av dessa kontinuerligt involverar barn under 16 år i sin brottsliga verksamhet och att det sker i större utsträckning än tidigare (Polismyndigheten, Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i region Stockholm, 2021, s. 7 f.). Det finns olika anledningar till att barn och unga används, såsom för att reducera riskerna för de äldre, att yngre är enklare att manipulera och utnyttja samt att barn inte kostar lika

mycket att använda som äldre. Enligt en ny studie av Brå är det framför allt barn, typiskt sett en pojke i övre tonåren, som rekryterar andra yngre barn till kriminella nätverk (Brås rapport Barn och unga i kriminella nätverk [2023:13] s 23 ff. och 56 ff.).

Yngre barn utnyttjas ofta för narkotikaförsäljning och distribution. En annan vanlig uppgift för barn – ofta under 15 år – är att förvara och transportera vapen. Ett barns uppgift som vapenbärare kan vara att på beställning leverera ett vapen och ibland att transportera bort vapnet när det använts. Ofta görs sådana och andra tjänster i utbyte mot narkotika eller en mindre summa pengar (se t.ex. Brås rapport Kriminella nätverk och grupperingar [2016:12] s. 66, Polismyndigheten, Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet, 2017, s. 6 f., Polismyndigheten, Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen, 2017, s. 18, Ds 2020:23 s. 47, SOU 2021:68 s. 93 f. och Brås rapport Barn och unga i kriminella nätverk [2023:13] s. 28 f.).

Barn och unga används också för att utföra våldsbrott såsom skjutningar och sprängningar. Analysen av datamaterial från det krypterade chattverktyget Encrochat visar att äldre individer återkommande lägger ut uppdrag på ungdomar att utföra grova våldsbrott. Vid flera skjutningar har både gärningsman och brottsoffer varit minderåriga. Morduppdrag utförs i regel mot ekonomisk kompensation. Ibland åtar sig unga dock morduppdrag utan krav på ekonomisk motprestation. Syftet är då i stället att visa sig pålitlig och att stiga i graderna (se t.ex. Polismyndigheten, Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet, 2017, s. 6, Ds 2020:23 s. 47 f., SOU 2021:68 s. 248 och Polismyndigheten, Lärdomar av Encrochat, 2021, s. 14 och 31).

3.5.4 Det ökade våldet leder till risker och otrygghet för utomstående

Våldet i och mellan de kriminella nätverken sker numera ofta utomhus och på allmänna platser. Inte sällan är det automatvapen som används. Detta skapar risker och stor otrygghet även utanför den kriminella miljön.

Den upplevda otryggheten har också ökat. Trygghet och oro för brott kartläggs varje år i Sverige genom Brås nationella trygghetsundersökning (NTU). NTU mäter flera olika aspekter av otrygghet,

exempelvis upplevelsen av otrygghet vid utevistelse sen kväll i det egna bostadsområdet, oro över brottsligheten i samhället och om den tillfrågade har avstått från någon aktivitet på grund av oro för att utsättas för brott. Resultaten har varierat över tid men ligger sedan 2016 på en påtagligt högre nivå än tidigare. År 2023 uppgav 26 procent av befolkningen (16–84 år) att de känner sig mycket eller ganska otrygga eller att de till följd av otrygghet undviker att gå ut ensamma under sena kvällar i sitt bostadsområde. Otryggheten hos boende i områden med socioekonomiska utmaningar – där de kriminella nätverken ofta verkar – är dessutom betydligt högre. Bland boende i sådana områden uppger ungefär 43 procent att de känner sig otrygga eller att de till följd av otrygghet undviker att gå ut ensamma under sena kvällar i sitt bostadsområde. I en rapport av Brå från 2018, Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden (rapport 2018:6), utforskas anledningarna till den högre otryggheten i utsatta områden. Studien bygger på en bearbetning av NTU-data, en trappuppgångsundersökning med boende och vissa andra intervjuer. Studien visar på att orsakerna till stor del verkar härröra från utbredda brotts- och ordningsproblem, vars synlighet gör att de även påverkar boende som inte själva utsätts. Många av problemen är associerade med kriminella nätverk. De som upplever att det i området finns kriminella individer eller grupperingar som har påverkan på lokalsamhället är klart otryggare och oroar sig i högre grad för brott mot den egna personen eller mot anhöriga. Studien tyder också på att enskilda allvarligare händelser, såsom skjutningar, kan få stor påverkan på många boendes trygghet. I intervjuer berättar boende, även de som ser sig som relativt trygga, om hur brottsligheten påverkar vardagen. Många boende vidtar försiktighetsåtgärder eller förändrar sitt beteende mer generellt.

Även risken för att faktiskt skjutas eller skadas till följd av skjutningar och sprängningar i den kriminella miljön har ökat. Enligt en undersökning av Polismyndigheten (Risken för tredje man att skadas eller dödas i skjutningar och sprängningar i kriminella miljöer i Sverige 2011 till 2020) drabbades minst 46 utomstående personer vid 36 skjutningar och sprängningar under åren 2011 till 2020, varav 14 avled och 32 skadades. En stor andel av de utomstående brottsoffren var under 15 år eller över 55 år. Antalet drabbade ökade från fyra personer under de första tre åren till 24 under de sista tre åren. Skjutningar och sprängningar har alltså blivit mer hänsynslösa och

gärningspersoner mer likgiltiga inför den fara som gärningarna innebär för tredje man. När utomstående drabbas är det oftast oavsiktligt men i vissa fall riktas våldet avsiktligt mot dem. Exempelvis har det på senare tid uppmärksammats ett antal fall då närstående blivit måltavlor.

3.5.5 I vissa situationer kopplade till kriminella nätverk anser polisen att nuvarande befogenheter att visitera är otillräckliga

Polismyndigheten har framfört följande.

Polisen använder idag i stor utsträckning de möjligheter som finns i polislagen att i brottsförebyggande syfte göra kroppsvisitationer och husrannsakingar i transportmedel. I vissa situationer kopplade till konflikter i och mellan kriminella nätverk bedöms dock dessa befogenheter som otillräckliga för att dämpa konfliktnivån och trygga allmänheten.

Det handlar om situationer när en konflikt medför att risken för allvarliga våldsbrott med användning av vapen och andra farliga föremål är överhängande. Typexemplet är när det skett en våldsam händelse i gängmiljö, som en skjutning, sprängning eller liknande. Timmarna och dagarna omedelbart efter en sådan händelse är kritiska. Det finns då generellt sett en stor risk för hämndaktioner och upptrappning av konflikten. Följaktligen beväpnar sig personer i de kriminella nätverken då också i högre grad.

Under denna kritiska tid är otryggheten i områden där aktuella grupperingar bor och uppehåller sig av förklarliga skäl särskilt påtaglig. Det finns otaliga exempel på personer som begränsar sig i vardagen, barn som inte tillåts vara utomhus efter skolan, näringsidkare som har svårt att behålla kunder och arbetstagare som är rädda på jobbet.

I dessa lägen arbetar Polismyndigheten – parallellt med utredning om brottet – intensivt för att förhindra nya brott och trygga allmänheten. I den mån det går inleds förundersökning om t.ex. förberedelse till nya brott. Vidare intensifieras underrättelseinhämtningen. En viktig del – särskilt i det trygghetsskapande arbetet – är att öka den synliga närvaron av polismän i områdena och samverka med lokala aktörer, såsom kommunen. Uniformerade poliser befinner sig ofta tillsammans med kommunala företrädare i området

där brottet begåtts. Centralt både för att trygga lokalbefolkningen och förhindra nya allvarliga brott är att säkerställa att personer med koppling till aktuella nätverk inte har med sig vapen när de rör sig ute i lokalsamhället. Möjligheterna att göra kroppsvisitation och husrannsakan i förebyggande syfte enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen används i den mån det är möjligt. Personer som har en klar koppling till ett aktuellt nätverk kan oftast kontrolleras, även om kopplingen ensam inte alltid räcker för att det ska finnas förutsättningar för ingripande i dessa situationer. Det finns dock nästan alltid också ett ovisst antal andra personer som har koppling till nätverken och som kan agera för dem utan att polisen på förhand vet om det. De kriminella nätverkens fluktuerande strukturer och lojaliteter gör det mycket svårt att veta vilka som kan agera vid varje givet läge. Som exempel rekryteras unga – ofta barn – med kort varsel för att förvara och transportera vapen till gärningsmännen. Vidare rekryteras ofta personer, inte sällan från andra delar av landet, för att utföra grova brott såsom skjutningar. Även om t.ex. polisiär erfarenhet från motsvarande situationer eller kunskap om de aktuella nätverken talar för att vissa personer eller fordon är relevanta att kontrollera, saknas inte sällan tillräckligt stöd för en sådan konkret risk för våldsanvändning med vapen i det enskilda fallet som krävs för att göra kroppsvisitation och husrannsakan med stöd av polislagens nuvarande bestämmelser. För att kunna förhindra vissa aktörer som regelmässigt medverkar vid skjutningar och sprängningar, och effektivt kunna förhindra potentiellt dödligt våld och trygga lokalbefolkningen, måste fler som kan agera för nätverken kunna kontrolleras. Nuvarande befogenheter möjliggör alltså inte ingripanden i den utsträckning som behövs för att polisen ska kunna utföra sitt uppdrag i dessa oerhört riskfyllda lägen. De insatser som i dagsläget sätts in i drabbade områden har inte heller förmått förhindra skjutningar och liknande där.

För att effektivare kunna kyla ner konflikter och trygga allmänheten behövs bättre förutsättningar för att hindra personer med kopplingar till kriminella nätverk från att bära vapen och andra farliga föremål i aktuella situationer. En möjlighet att kombinera andra polisiära insatser med utökade befogenheter att göra kroppsvisitationer och husrannsakingar i tidsbegränsade zoner där otryggheten är som störst kan ge bättre sådana förutsättningar. En zon bör kunna inrättas vid risk för nätverksrelaterad skjutning eller spräng-

ning. Så långt som möjligt bör lagförslagen om zoner även ta höjd för eventuellt ändrade brottsmodus, t.ex. användandet av brännbara vätskor.

Det är en självklarhet att barn i den mån det är möjligt ska skonas från tvångsmedel såsom kroppsvisitation och husrannsakan. Den krassa verkligheten är dock att den nätverksrelaterade våldsbrottsligheten i hög grad involverar och utförs av barn under 18 år. Barn utnyttjas hänsynslöst och far illa bl.a. genom att pressas eller påverkas till riskfyllda uppdrag. Som Polismyndigheten framfört tidigare i olika sammanhang är det t.ex. vanligt att yngre barn – ofta under 15 år – utnyttjas för att transportera vapen till skjutningar. Det är vidare vanligt att barn under 18 år rekryteras eller pressas till att utföra grova våldsbrott såsom skjutningar och sprängningar. Tendensen är också att både de som utför dödsskjutningar och brottsoffren blir allt yngre. Vid flera dödsskjutningar de senaste åren har offret varit under 15 år. Polismyndighetens behov av vidare förebyggande befogenheter i vissa situationer inkluderar således även barn. Sådana befogenheter bör också ge barn ett bättre skydd bl.a. från att utnyttjas vid skjutningar och sprängningar på det sätt som de gör idag. Om det införs en minimiålder för ingripanden är risken i stället uppenbar att den kommer utnyttjas.

Om det införs en ny polisiär befogenhet kan den anpassas efter de specifika situationer som den ska gälla för. Nuvarande regler om kroppsvisitation och husrannsakan i förebyggande syfte enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen kan vara svårtillämpade. De reglerna kräver att en polisman gör bedömningar i flera led som kan vara svåra att göra. En ordning med zoner, som innebär att t.ex. Polismyndigheten bedömer om förutsättningarna för utökade befogenheter är uppfyllda och den enskilde polismannen endast bedömer förutsättningarna för ingripande i det enskilda fallet, kan vara att föredra i vissa lägen. Det är dock viktigt att det blir relativt tydligt och enkelt för den enskilde polismannen att bedöma om det finns förutsättningar för ett ingripande i det enskilda fallet. Det sagda innebär dock inte att 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen är oändamålsenliga. Tvärtom har de befogenheterna en stor betydelse för polisens arbete och träffar bl.a. hastigt uppkomna situationer där det varken är möjligt eller rimligt med föregående beslut av t.ex. Polismyndigheten.

Mot denna bakgrund anser Polismyndigheten det motiverat med en ordning där polisen, när det finns en ökad risk för viss allvarlig nätverksbaserad våldsbrottslighet i ett område, inom trygghets-
skapande zoner kan ges bättre och öppnare förutsättningar att utföra
kroppsvisitationer och husrannsakingar samtidigt som hög polis-
närvaro och andra trygghetskapande åtgärder vidtas. Sådana sär-
skilda befogenheter behöver även få användas mot barn.

4 Bör det införas ett nytt system med visitationszoner?

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

Bedömning: För att effektivare kunna förebygga och förhindra allvarlig våldsbrottslighet och öka tryggheten i områden där det finns ett särskilt behov av det, finns ett påtagligt behov av bättre förutsättningar för polisen att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen och andra farliga föremål. Behovet kan mötas genom en ordning där utökade befogenheter ges inom tidsbegränsade zoner.

Inledande om dagens befogenheter att visitera i allmänt brottsförebyggande syfte

Enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen får en polisman kroppsvisitera personer och genomsöka fordon och båtar 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.

Kopplingen till förverkandebestämmelsen i brottsbalken innebär att de befintliga befogenheterna gäller i situationer då risken typiskt sett framstår som stor att vapen eller andra farliga föremål ska användas vid våldsbrott. Risken för våldsbrott kan i det särskilda fallet hänföra sig till en viss person eller ett visst fordon. I ett sådant

fall är det endast den personen eller det fordonet som får genomsökas. I andra fall kan de omständigheter som gör att det finns anledning att befara att farliga föremål kan komma till brottslig användning vara sådana att de inte hänför sig till någon bestämd person eller något bestämt fordon. I förarbetena till paragraferna anges vissa typexempel på sådana situationer, t.ex. att rivaliserande ungdomsgrupper konfronteras på allmän plats eller vid offentliga evenemang där risken för våld erfarenhetsmässigt är överhängande. I sådana situationer avses polisen ha befogenhet att mer rutinmässigt kontrollera de som t.ex. uppehåller sig på platsen eller besöker evenemanget. Risken måste dock i varje enskilt fall vara kvalificerad på det sätt som krävs enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Lagstiftaren har senare uttalat att även vid en mer allmän situation inom ett visst område eller på en viss plats, t.ex. om det förekommer upprepad allvarlig våldsanvändning mellan kriminella grupperingar, kan risken anses kvalificerad på det sätt som avses i 36 kap. 3 § brottsbalken (se prop. 1982/83:89 s. 15, prop. 1986/87:115 s. 11 f., prop. 2005/06:113 s. 62 f. och prop. 2020/21:216 s. 20).

I förarbetena utvecklas inte närmare vad som krävs för ett ingripande i situationer när risken för att farliga föremål kan komma till brottslig användning inte hänför sig till någon bestämd person eller något bestämt fordon. I förarbetena till 19 § andra stycket 1 polislagen antyds endast att polisen i samband med fotbollsmatcher där man har anledning att förvänta sig bråk och oroligheter skulle kunna kontrollera i varje fall ungdomar tillhörande supportergrupper (prop. 1986/87:89 s. 12). I linje med de förarbetsuttalandena har JK ansett att den till mc-gäng knutna kriminalitetens utbredning och intensitet kan motivera mer rutinmässiga ingripanden mot individer som öppet visar att de tillhör den miljön (se t.ex. beslut den 11 juli 2019, dnr 2088-19-4.3.2, och den 10 december 2019, dnr 6875-18-4.3). JO har avseende nätverksrelaterade situationer ansett att kravet på kvalificerad risk i det enskilda fallet kan vara uppfyllt om personen som är föremål för polisens åtgärder tidigare har påträffats med vapen, har anknytningar till aktuella grupperingar, tidigare deltagit i uppgörelser eller har vidtagit konkreta åtgärder till skydd för sin egen säkerhet mot ett befarat angrepp (se t.ex. beslut den 30 juni 2020, dnr 8911-2019, och den 7 november 2018, dnr 6908-2016).

Förutom kravet på kvalificerad risk, föreskrivs för husrannsakan enligt 20 a § polislagen att det ska kunna antas att ett farligt föremål kan påträffas vid åtgärden. Det innebär att det måste finnas någon konkret omständighet som ger objektivet stöd för antagandet att ett vapen eller annat farligt föremål kan komma att påträffas vid en genomsökning av det aktuella fordonet (prop. 2005/06:113 s. 63). Om ett sådant krav gäller också för kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen är oklart. Kravet i 20 a § infördes förvisso endast i förtydligande syfte på inrådan av Lagrådet, vilket talar för att det även gäller för kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 (prop. 2005/06:113 s. 63). I tidiga upplagor av kommentaren till polislagen ansågs detta också vara gällande rätt. Både JK och JO har vidare gett uttryck för samma uppfattning i sina beslut. Samtidigt nämns inte något krav på objektiva omständigheter till stöd för att ett farligt föremål kan komma att påträffas i förarbetena till 19 § andra stycket 1, vilket vore högst relevant att ta upp om kravet fanns. JO har i senare beslut också ändrat uppfattning och anser numer att det åtminstone är oklart om något sådant krav finns (se t.ex. beslut den 30 juni 2020, dnr 6855-2018). Till följd härav framförs inte längre någon bestämd uppfattning i frågan i kommentaren till polislagen (Berggren och Munck, Polislagen, JUNO, version 14A, kommentaren till 19 § andra stycket 1).

Det är naturligtvis olyckligt att det är oklart om samma förutsättningar gäller för kroppsvisitation och husrannsakan enligt polislagen. Oavsett kan dock konstateras att förutsättningarna för ingripande i praktiken oftast sammanfaller, eftersom omständigheter till stöd för en kvalificerad risk för våldsanvändning med farligt föremål också ger stöd för att ett sådant föremål kan påträffas.

De nuvarande befogenheterna är inte längre tillräckliga

De kriminella nätverken har drivit på en oroväckande våldsutveckling i Sverige. Våld i form av skjutningar och sprängningar har ökat kraftigt. Under 2022 var antalet dödsskjutningar fler än någonsin tidigare. Statistiken för 2023 ser hittills nästan lika dystert ut. Våldet har även ändrats på så sätt att det oftare sker utomhus på allmänna platser. Inte sällan är det automatvapen som används. Detta har inneburit ökade risker även för utomstående och större oro i sam-

hället. Det behövs ytterligare åtgärder för att bryta den allvarliga utvecklingen och återupprätta tryggheten. En sådan åtgärd kan vara nya och effektivare verktyg i polisens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

Polisens nuvarande befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan i allmänt brottsförebyggande syfte är anpassade efter den brottslighet som rådde på 1980-talet. I vissa situationer kopplade till den nätverksrelaterade brottsligheten anser Polismyndigheten att befogenheterna är otillräckliga. Polisens behovsbeskrivning i sin helhet finns i avsnitt 3.5.5.

Det handlar om situationer när en konflikt i eller mellan kriminella nätverk medför att risken för allvarliga brott med användning av vapen eller andra farliga föremål är överhängande. En sådan situation uppstår i typfallet efter en skjutning eller sprängning i den kriminella miljön. Den närmaste tiden efter en sådan händelse är risken, både enligt Polismyndigheten och forskning på området, stor för hämndaktioner och upptrappning av konflikten. I dessa situationer är det således oerhört viktigt med åtgärder som förhindrar brott och tryggar allmänheten. Polismyndigheten inleder också det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet så snart det går. En viktig del i detta är att enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen göra kroppsvisitationer och husrannsakingar i förebyggande syfte i den utsträckning det är möjligt, för att på så sätt motverka att de som kan agera för aktuella grupper har vapen med sig och i förlängningen att vapen kommer till användning.

I enlighet med vad Polismyndigheten anfört kan det antas att förutsättningarna för ingripande ofta är uppfyllda gentemot personer som polisen vet har kopplingar till aktuella grupperingar. På grund av de kriminella nätverkens fluktuerande strukturer och lojaliteter finns det emellertid enligt Polismyndigheten nästan alltid också ett ovisst antal andra personer som kan agera för nätverken utan att polisen på förhand vet om det. Som exempel rekryteras unga – ofta barn – för att förvara och transportera vapen till gärningsmännen. Vidare rekryteras personer utifrån, inte sällan från andra delar av landet, för att utföra grova brott såsom skjutningar. Även om t.ex. erfarenhet av liknande situationer och kunskap om aktuella nätverk talar för vilka grupper och fordon som är relevanta att kontrollera för att förhindra sådana potentiella aktörer, saknas enligt Polismyndigheten stöd för ingripanden i någon större utsträckning.

Nuvarande befogenheter räcker därför enligt myndigheten inte för att den ska kunna utföra sitt uppdrag i dessa oerhört riskfyllda lägen. För att effektivt kunna förhindra allvarlig brottslighet och trygga allmänheten behöver fler kunna kontrolleras.

Det finns ingen anledning att ifrågasätta Polismyndighetens beskrivning av att nuvarande befogenheter i vissa situationer inte ger stöd för ingripanden i den utsträckning som behövs. De potentiella aktörer som Polismyndigheten nämner får inte visiteras med stöd enbart av riskprofiler och liknande. Det måste finnas omständigheter till stöd för en konkret risk i det enskilda fallet för att ingripande ska få ske. Även erfarenheten talar för att Polismyndighetens bild av bristande befogenheter stämmer. Trots de insatser som sätts in i drabbade områden sker skjutningar och sprängningar även där, med stora risker och otrygghet som följd. I samma riktning talar JO:s granskningar, som tyder på att polisen i någon mån överutnyttjar dagens befogenheter för att kunna göra det jobb som den förväntas göra.

Det kan hävdas att nuvarande befogenheter vore tillräckliga om polisen hade en effektivare underrättelseinhämtning, vilket skulle kunna ge stöd för fler ingripanden. På grund av nätverkens rörliga strukturer och lojaliteter är det dock mycket svårt att hålla informationen om potentiella aktörer uppdaterad vid varje givet läge. Behovet av vidare befogenheter skulle alltså sannolikt inte försvinna även om underrättelseinhämtningen i någon mån effektiviseras.

Mot denna bakgrund är bedömningen att polisens nuvarande befogenheter i vissa situationer inte är tillräckliga för att polisen effektivt ska kunna förhindra viss allvarlig nätverksrelaterad brottslighet och trygga allmänheten. För att polisen ska kunna möta brottsutvecklingen finns alltså ett behov av att utöka möjligheterna till brottsförebyggande ingripanden.

Härtill kommer att dagens befogenheter kräver svåra bedömningar av den enskilda polismannen. En polisman som står inför beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan enligt 19 § andra stycket 1 eller 20 a § polislagen måste göra överväganden i flera led. Polismannen måste både bedöma om situationen är sådan som typiskt sett innebär en stor risk för att vapen eller andra farliga föremål kommer till brottslig användning och om det finns ytterligare omständigheter som medför att risknivån är förhöjd i det enskilda fallet. Som Polismyndigheten och JO (se avsnitt 3.1.4 och

3.5.5) konstaterat kan dessa bedömningar vara förhållandevis svåra att göra, vilket i viss grad lett till att reglerna tillämpas felaktigt. Det finns därför även ett behov av bättre förutsättningar för tvångsmedelsanvändningen.

Sammanfattningsvis är dagens förebyggande befogenheter inte längre tillräckliga. Polisen har ett påtagligt behov av bättre verktyg i sitt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete för att kunna utföra sitt uppdrag. För att effektivare kunna förhindra allvarlig våldsbrottslighet och öka tryggheten i områden där det finns ett särskilt behov av det, behövs bättre förutsättningar för polisen att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen och andra farliga föremål.

Utökade befogenheter i tidsbegränsade zoner kan möta polisens behov

Polisens behov av utökade befogenheter är kopplat till särskilda situationer och områden. Behovet kan därför mötas med ökade befogenheter inom tidsbegränsade zoner som endast får inrättas under särskilda förhållanden. På så sätt kan en utökad tvångsmedelsanvändning begränsas till de situationer där den verkligen behövs. En reglering om zoner, där bedömningen av förutsättningarna för ingripande i stort – om en zon ska införas – och om ett ingripande ska få utföras i det enskilda fallet delas upp, kan också ge bättre förutsättningar för en rättssäker och ändamålsenlig tvångsmedelsanvändning. Det kräver dock även att regleringen utformas på ett sätt som gör det relativt tydligt och enkelt för den enskilde polismannen att bedöma om förutsättningarna för att använda tvångsmedlen i det enskilda fallet är uppfyllda.

4.2 Det bör införas ett nytt system med säkerhetszoner

Bedömning: Utökade befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel inom tidsbegränsade zoner skulle öka effektiviteten i det brottsförebyggande och trygghetskapande arbetet. Samtidigt skulle befogenheterna innebära en högre risk för intrång i den personliga integriteten och för diskriminering och stigmatisering. I vissa situationer överväger fördelarna nackdelarna, om befogenheterna utformas på ett sätt som balanserar den ökade risken för bl.a. intrång i den personliga integriteten. Det bör därför införas en möjlighet att införa zoner, som kallas säkerhetszoner. Bestämmelserna om säkerhetszoner bör placeras i polislagen.

4.2.1 Utgångspunkter

Att det finns ett angeläget samhällsbehov av ökade befogenheter för att förbättra effektiviteten i det brottsförebyggande och trygghetskapande arbetet innebär inte per se att en möjlighet att införa zoner kan eller bör införas. Fördelarna måste väga tyngre än nackdelarna. Utgångspunkt i den avvägningen bör tas i reglerna om enskildas rätt till skydd för den personliga integriteten och mot diskriminering i bl.a. regeringsformen och Europakonventionen (se avsnitt 3.2 och 3.3).

Kroppsvisitation och husrannsakan i transportmedel innebär i det enskilda fallet en inskränkning av de rättigheter till skydd för den personliga integriteten som tillkommer enskilda enligt regeringsformen och Europakonventionen. Utökade möjligheter att använda tvångsmedlen skulle inte vara motiverade av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning utan av intressena allmän säkerhet och att förebygga brott, vilket är sådana intressen som får ligga till grund för begränsningar av rättigheterna (se 2 kap. 21 § regeringsformen och artikel 8.2 i Europakonventionen). För att utökade möjligheter att använda tvångsmedlen ska vara godtagbara krävs enligt både regeringsformen och Europakonventionen även att det är proportionerligt i förhållande till behov, effektivitet och integritet. Behovet och den förväntade effektiviteten måste väga

tyngre än de negativa effekter som regleringen har i form av intrång i den personliga integriteten. En proportionalitetsbedömning bör göras både när en reglering som innebär en begränsning övervägs och när regleringen avgränsas, då även andra rättssäkerhetskrav som balanserar det ökade intrånget måste beaktas.

Utökade befogenheter får inte heller stå i strid med diskrimineringskyddet. Som framgår av avsnitt 3.3 utgörs diskrimineringskyddet i förevarande fall av flera överlappande och sammanverkande diskrimineringsförbud i bl.a. regeringsformen, Europakonventionen och FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Som exempel anges i 2 kap. 12 § regeringsformen att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Vidare stadgar artikel 14 i Europakonventionen att alla stater som är bundna av konventionen ska se till att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställs utan någon åtskillnad på grund av bl.a. ras, hudfärg, språk, religion, nationellt eller socialt ursprung eller tillhörighet till nationell minoritet. Diskrimineringsförbuden innebär, förutom att en lagstiftning om utökade befogenheter att göra kroppsvsitation och husrannsakan i sig inte får stå i strid med dem, även att det bör beaktas om det finns ett tillräckligt skydd mot diskriminerande tillämpning av befogenheterna.

I referensgruppen har det från en ledamot framförts att ett system med zoner skulle kunna strida mot den s.k. oskuldspresumtionen. Oskuldspresumtionen är en viktig rättssäkerhetsprincip i den svenska rättsordningen som bl.a. garanteras genom artikel 6.2 i Europakonventionen. Principen innebär i stort att den som är misstänkt eller tilltalad för brott ska betraktas som oskyldig till dess skulden fastställts enligt lag. Den aktualiseras dock inte i skedet före det att någon har underrättats eller på annat sätt fått kännedom om att han eller hon är misstänkt för brott (jämför NJA 2001 s. 344 och RÅ 1996 ref. 97 samt Brennan mot Storbritannien, nr 39846/98, dom den 16 oktober 2001, och Mikolajová mot Slovakien, nr 4479/03, dom den 18 januari 2011). Oskuldspresumtionen bedöms därför inte hindra sådana utökade förebyggande befogenheter som nu övervägs.

4.2.2 Det trygghetsskapande arbetet skulle bli mer effektivt

Vid en bedömning av vilka effekter som en reglering kan komma att få kan det finnas anledning att jämföra med erfarenheter av motsvarande regleringar i jämförbara länder.

Den danska regleringen om visitationszoner infördes år 2004. De senaste åren, från 2019, är tendensen i Danmark att såväl konflikterna som antalet skjutningar med koppling till kriminella nätverk minskar. Den danska polisen upplever att visitationszonerna har motverkat spontana skjutningar och upptrappning av gängkonflikter. Framför allt ser den danska polisen dock zonerna som en trygghetsskapande åtgärd (se vidare avsnitt 3.4.2).

Det finns emellertid ingen forskning om eller utvärdering av den danska regleringen om visitationszoners påverkan på den danska utvecklingen. Vidare har utvecklingen av gängvåldet i Danmark fluktuerat sedan införandet av regleringen. Införandet är också endast en av ett stort antal åtgärder som vidtagits där i arbetet mot gängbrottsligheten. Dessutom måste de positiva effekter som den danska polisen sett sättas i relation till att den dessförinnan inte hade några möjligheter motsvarande 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen att göra förebyggande ingripanden. Jämförelser med effekter av den danska regleringen är därför svåra att göra.

Utgångspunkt får i stället tas i svenska förhållanden. Polisens nuvarande möjligheter att göra förebyggande kroppsvisitationer och husrannsakingar i transportmedel enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen används i stor utsträckning och är ett viktigt verktyg i polisens brottsförebyggande arbete. Enligt Polismyndigheten bör utökade befogenheter i tidsbegränsade zoner påtagligt minska benägenheten hos vissa grupper att ta med sig vapen in i ett område som omfattas av en zon, både eftersom befogenheterna är vidare i området och eftersom det är tydligt att de löper större risk att bli visiterade där. De utökade befogenheterna bör enligt Polismyndigheten även ge bättre förutsättningar att hitta de vapen som trots zonen finns i området. Detta bör i sin tur kunna motverka en del våldsbrott med användning av vapen i zonen – särskilt impulsstyrda sådana. Polismyndigheten anser också att befogenheter inom tillfälliga zoner bör underlätta det trygghetsskapande arbetet på så sätt att det blir tydligt för allmänheten var det sker ökade polisiära insatser. Dessa effekter bör enligt Polismyndigheten

sammantaget medföra att en reglering om zoner med framgång kan användas för att lugna ner konflikter och trygga allmänheten.

I viss mån kan särskilda befogenheter i zoner medföra att brottsligheten flyttas och i stället sker på annan plats. Även att försvåra vapenhanteringen i de kriminella nätverken har dock betydelse i kampen mot dem. Forskningen talar dessutom mot att brottsligheten skulle omfördelas i någon större utsträckning. Tvärtom ger den starkt stöd för slutsatsen att polisarbete som riktas mot brottsintensiva platser leder till en spridning av brottsförebyggande effekter till andra närliggande områden (Brås rapport Platsens betydelse för polisarbete [2010:11]).

Sammantaget är bedömningen att en möjlighet att kombinera polisens nuvarande trygghetsskapande åtgärder med en befogenhet att införa zoner kan förväntas öka effektiviteten i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Den skulle medföra att polisen i större utsträckning än idag kan förebygga och förhindra viss allvarlig våldsbrottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Med tanke på att det redan finns vida förebyggande befogenheter kan det dock inte förväntas att effektivitetsvinsten är stor i den meningen att de ökade befogenheterna att ingripa i sig kommer medföra att ett stort antal fler skjutningar och sprängningar kan förhindras. Däremot innebär även en mindre effektivitetsförbättring en avsevärd nytta i detta sammanhang, eftersom det handlar om en förbättrad förmåga att förhindra brott som innebär mycket stora risker för att enskilda dör eller skadas och för fortsatta våldsspiraler. Varje ytterligare sådant brott som förhindras har således en mycket stor betydelse för både enskilda och samhället i stort. Dessutom kan vidare befogenheter i tydligt avgränsade zoner förväntas leda till ökad upplevd trygghet för boende och andra som vistas där.

En förutsättning för att en zon ska medföra en ökad effektivitet är att tillräckliga polisiära och andra resurser allokeras till arbetet med zonen. En annan är – som den danska polisen erfarit – att polismän som ska arbeta i en zon har god kunskap om vilka det finns ett behov av att kontrollera, såsom kunskap om aktörer i aktuella nätverk. Annars finns det en risk att alltför många som helt saknar koppling till den aktuella situationen utsätts för tvångsmedel, vilket både utgör ineffektivt polisarbete och riskerar minska förtroendet för polisen. Vidare är det helt centralt med god kommunikation om

varför en zon har införts och vad den innebär, bl.a. för att främja en förståelse för åtgärden och för att de som vistas i området ska känna sig tryggare.

4.2.3 Risken för intrång i den personliga integriteten skulle bli högre

De vidare befogenheter som nu övervägs innebär sannolikt att antalet kroppsvisitationer och husrannsakingar i transportmedel kommer att öka. Befogenheterna skulle alltså innebära en klart ökad risk för fler intrång i enskildas personliga integritet. Samtidigt kommer vidare befogenheter, enligt bedömningen i avsnitt 4.2.2, bidra till bättre förutsättningar i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Det kan alltså antas att vidare befogenheter leder till att fler allvarliga brott förhindras, och i det avseendet medför ett förstärkt skydd för den personliga integriteten.

När det gäller graden av integritetsintrång kan det antas att den som utgångspunkt kommer vara i nivå med sådana kroppsvisitationer och husrannsakingar för att söka efter farliga föremål som görs enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen. Graden av integritetsintrång vid sådana kroppsvisitationer får anses vara relativt hög men lägre än vid husrannsakan i bostad. Vidare befogenheter medför också att risken för upprepade och obefogade kroppsvisitationer och husrannsakingar, i den meningen att det drabbar någon som inte har något farligt föremål på eller med sig, ökar. Graden av integritetsintrång kan därför i viss mån bli något högre än vid ingripanden enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen.

Sammantaget är bedömningen att utökade befogenheter att göra förebyggande kroppsvisitationer och husrannsakan i transportmedel kommer medföra en högre risk för intrång i den personliga integriteten jämfört med dagens ordning.

4.2.4 Risken för diskriminering och stigmatisering skulle öka

Diskrimineringsförbuden i exempelvis regeringsformen och Europakonventionen uppställer inga absoluta hinder mot en reglering om zoner, så länge lagstiftningen i sig inte utformas på ett sätt som förutsätter eller annars innebär att någon missgynnas på

grund av att de tillhör någon form av minoritet. Vid bedömningen av om en sådan reglering ska införas bör som nämnts dock även riskerna för en diskriminerande tillämpning i strid med diskrimineringsförbuden beaktas, liksom riskerna för att den används på ett sätt som upplevs diskriminerande eller stigmatiserande.

Utredaren har träffat företrädare för Civil Rights Defenders som bl.a. har framfört en oro för att visitationszoner kommer att öka risken för ras-/etnisk profilering (etnisk profilering). Det finns ingen enhetlig definition av etnisk profilering. Diskrimineringsombudsmannen (DO) har i vissa sammanhang framfört att etnisk profilering är när föreställningar om ras, etnicitet eller liknande förhållanden används som urvalskriterium för ett polisingripande. Diskriminerande etnisk profilering är när kriterierna inte är sakligt motiverade.

Framför allt i USA och Storbritannien finns en omfattande forskning om diskriminerande etnisk profilering vid poliskontroller. I Sverige är forskningen inte lika omfattande och fokuserar mer på människors upplevelser av etnisk diskriminering. Den svenska forskningen tyder i stort på att polisen kontrollerar personer tillhörande etniska minoriteter – särskilt unga män i utsatta områden – i större utsträckning än andra, och att sådana minoriteter oftare än andra upplever sig diskriminerade och stigmatiserade av polisen (se t.ex. Pettersson, 2005, Polisingripande vid eget bruk av narkotika – Särbehandlas personer med utländsk bakgrund?, Stockholms universitet, Peterson och Åkerström, 2013, Den sorterande ordningsmakten, Media Tryck, Lund, Estrada m.fl., 2022, Biased enforcement expansion? Sociodemographic differences in police drug testing for suspected narcotics use 1993–2005, Stockholms universitet, Wästerfors och Burcar Alm, 2020, “They are harsher to me than to my friend who is blonde” Police critique among ethnic minority youth in Sweden, Journal of youth studies, och Brås kortanalys Narkotikaanvändning och misstankar om eget bruk av narkotika bland ungdomar i Stockholm [2/2018]). En studie som fick stor uppmärksamhet 2017 är Slumpvis utvald, som Stockholms universitet gjorde på uppdrag av Civil Rights Defenders. I rapporten redovisas negativa och återkommande erfarenheter av polisens kontroller, framför allt bland afro-svenskar, muslimer och romer. Den dominerande uppfattningen bland polismännen som intervjuas i studien är att människors bakgrund och utseende inte spelar någon

roll i arbetet med profilering. De som utsätts för kontrollerna anser däremot att deras etnicitet haft stor betydelse för att de utsatts för kontroll.

I en ny rapport från Brå, som Brå gjorde på förslag av Polismyndigheten, redovisas en studie om polisens arbete med profilering och likabehandling (Polisens arbete med profilering och likabehandling [2023:12]). Inom ramen för studien analyserades registrerade skäligen misstankar om narkotikabrott 2019–2021. Sammanfattningsvis framkommer i studien systematiska skillnader i andelen s.k. bomanmälningar (ärenden som lagts ned med motiveringen ”ej brott”) utifrån den misstänktes etniska bakgrund. Andelen bomanmälningar var högst bland misstänkta vars mödrar är födda i ett afrikanskt eller i ett sydvästasiatiskt land. Enligt Brå kan det finnas olika förklaringar till dessa skillnader, varav en kan vara diskriminerande etnisk profilering.

Med hänsyn till forskningen kan det inte uteslutas att nuvarande befogenheter att göra poliskontroller i någon mån tillämpas på ett sätt som är diskriminerande och stigmatiserande. Omfattningen av diskriminerande kontroller är däremot svår att slå fast. Det kan vidare antas att personer som tillhör etniska minoriteter i större utsträckning upplever sig diskriminerade och stigmatiserade till följd av poliskontroller. I sammanhanget bör dock också poängteras att polisens arbete är komplext. Å ena sidan finns det områden där problemen med brott är högre än i övriga samhället och grupper av personer – särskilt unga män i utsatta områden – som är särskilt brottsaktiva. Å andra sidan riskerar ökade insatser i dessa områden och grupper att upplevas som diskriminerande och stigmatiserade. Det är således en svår balansgång för polisen att bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete och samtidigt inte kontrollera personer på ett sätt som upplevs som diskriminerande eller stigmatiserande.

De befogenheter som nu övervägs bör i stort vara behäftade med liknande risker som flera nuvarande befogenheter är behäftade med. Liksom vid vissa nuvarande befogenheter kommer utrymmet för polismäns subjektiva bedömningar vara relativt stort. Med sådant handlingsutrymme följer en risk för att stereotypa föreställningar kan påverka vem polisen intresserar sig för. Vidare kommer tvångsmedlen, liksom t.ex. kontroller i gränsnära områden och vid inre utlänningskontroller, sannolikt drabba personer som tillhör etniska minoriteter i större utsträckning än andra, eftersom zoner sannolikt

främst kommer användas i socialt utsatta områden där problemen med de kriminella nätverken är som störst. Risken för stigmatisering av dessa områden kan dock bli högre vid användning av zoner än vid utövande av andra befogenheter, med tanke på att zoner på ett annat sätt kommer kopplas till de områden de gäller. Samtidigt bör poängteras att det också kan antas att det är just områden som omfattas av zoner som i större utsträckning än andra kommer att gagnas av åtgärderna. Eftersom de befogenheter som nu övervägs sannolikt är behäftade med liknande risker för diskriminering och stigmatisering som vissa nuvarande befogenheter, skulle införandet av dem leda till att dessa risker ökar.

I vilken mån risken för faktisk och upplevd diskriminering och stigmatisering kommer att realiseras beror mycket på polisens attityder och arbetsmetoder. För att ett beslut om att införa en zon inte ska vara stigmatiserande är det viktigt med god kommunikation om varför en zon införs och vad den innebär. För att ett ingripande i det enskilda fallet inte ska upplevas diskriminerande eller stigmatiserande är det bl.a. viktigt att den som ska kontrolleras hanteras på ett förtroendeingivande sätt, t.ex. genom att polisen förklarar skälen för ingripandet. Vidare är det naturligtvis viktigt att Polismyndigheten kontinuerligt följer upp och utvärderar hur arbetet med zoner faller ut, såsom hur träffsäkra kontrollerna varit.

4.2.5 Fördelarna överväger nackdelarna, under vissa förutsättningar

Som framgår ovan i detta kapitel är bedömningen att det finns ett angeläget samhälleligt behov av bättre förutsättningar för polisen att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel i förebyggande syfte, som kan mötas med utökade befogenheter i tidsbegränsade zoner. Sådana utökade befogenheter skulle förbättra effektiviteten i det brottsförebyggande och trygghetskapande arbetet. Samtidigt skulle risken för intrång i enskildas integritet öka. Vidare finns det risk för att befogenheterna i någon mån tillämpas på ett sätt som är eller upplevs som diskriminerande eller stigmatiserande. Frågan är då om fördelarna överväger nackdelarna.

Den allvarliga våldsutvecklingen driven av kriminella nätverk kräver att de brottsbekämpande myndigheterna får tillgång till effektivare och mer ändamålsenliga verktyg för att kunna utföra sina

uppdrag. I linje med detta har också gränsen för vilken tvångsmedelsanvändning som lagstiftaren tillåter förskjutits på senare tid. Som exempel utökades möjligheterna att använda preventiva hemliga tvångsmedel under 2023 i syfte att förhindra särskilt allvarlig brottslighet som förekommer inom kriminella nätverk (prop. 2022/23:126). Under 2023 utökades också polismäns möjligheter att göra förebyggande kroppsvisitationer och husrannsakingar i transportmedel i gränsnära områden, mot bakgrund av den ökade gränsöverskridande brottsligheten som bl.a. förser kriminella grupperingar med en stor del av de vapen som används vid skjutningar och en stor del av den narkotika som de säljer (prop. 2022/23:109 s. 12 f. och 27 f.).

Även i förevarande fall är det den allvarliga våldsutvecklingen kopplad till kriminella nätverk som gör att polisen har behov av bättre verktyg för att kunna fullgöra sitt uppdrag. I detta fall handlar det dessutom om effektivare verktyg att förebygga och förhindra nätverksrelaterad brottslighet som innebär stora risker för att enskilda dör eller skadas och för fortsatta våldsspiraler. Förbättrade förutsättningar för polisen att bekämpa sådan brottslighet, och följaktligen de risker och den otrygghet den innebär, väger mycket tungt.

Samtidigt måste beaktas att utökade befogenheter sannolikt medför att fler kommer att bli föremål för kroppsvisitationer och husrannsakingar och att risken för upprepade och obefogade ingripanden ökar. Sådana befogenheter behöver därför avgränsas till situationer när det klart framgår att behovet och den förväntade effekten av ökade befogenheter väger tyngre än integritetsintrånget de innebär. Med en sådan avgränsning är bedömningen dock att intresset av effektivare verktyg väger tyngre än intresset av skydd för den personliga integriteten, förutsatt att regleringen även i övrigt utformas på ett avvägt sätt.

Att det finns en viss risk för att befogenheterna kommer användas på ett sätt som är eller upplevs som diskriminerande eller stigmatiserande är också viktigt att beakta. Förutom att etnisk och annan diskriminering är förbjuden, riskerar både faktisk och upplevd diskriminering att kränka enskilda och slå tillbaka mot samhället i stort och tilliten till Polismyndigheten. Utan ett starkt förtroende för Polismyndigheten är det svårt för den att utföra sitt uppdrag på bästa sätt. Däremot utgör risken – som även andra polisiära befogen-

heter är behäftad med – inte tillräckliga skäl att avstå från att införa regleringen. I stället bör risken motverkas på andra sätt. Centralt för att motverka diskriminerande tillämpning av dessa och andra polisiära befogenheter är Polismyndighetens eget arbete med attityder och arbetsmetoder. Under senare år har Polismyndigheten också sett över frågan om likabehandling inom myndigheten. Som exempel tog Polismyndigheten år 2017 fram en strategi för lika-behandling. Vidare vände sig Polismyndigheten under 2021 till Brå med önskemål om en studie om polisens arbete med profilering och likabehandling för att få underlag i det fortsatta utvecklingsarbetet. Studien redovisades i oktober 2023 och innehåller förslag och goda exempel på hur Polismyndigheten kan arbeta vidare för att främja likabehandling och motverka diskriminerande etnisk profilering (Brås rapport Polisens arbete med profilering och likabehandling [2023:12]). Även lagstiftning har betydelse för att motverka diskriminerande tillämpning av polisiära befogenheter. Grundläggande är att det finns en diskrimineringslagstiftning som ger ett effektivt skydd. Skydd mot diskriminerande tillämpning av polisiära befogenheter finns som nämnt bl.a. i Europakonventionen. Diskrimineringslagen innehåller emellertid inte något sådant skydd, utan endast ett skydd mot diskriminerande bemötande (se vidare avsnitt 3.3.2). Det innebär att DO:s tillsyn över Polismyndighetens verksamhet är begränsad och att DO inte kan bistå en enskild som anser att etniska överväganden har legat till grund för ett ingripande. Vidare innebär det att det är svårt att få en rättvisande bild av vilka problem med diskriminering som finns inom Polismyndigheten. Ett förslag om att det nuvarande förbudet mot diskriminerande bemötande ska utvidgas till att omfatta polismäns åtgärder i förhållande till allmänheten ligger remitterat på regeringens bord (SOU 2021:94). Om förslaget blir verklighet kan det vara en viktig förstärkning av skyddet mot diskriminerande polisingripanden. Även lagstiftning som reglerar polisiära befogenheter har betydelse för skyddet mot diskriminering. Nu aktuell lagstiftning bör som exempel på lämpligt sätt förenas med mekanismer som minskar utrymmet för missbruk och godtycke. Sådana överväganden återkommer således i nästa kapitel.

Sammanfattningsvis väger de positiva effekter som utökade befogenheter inom vissa zoner förväntas medföra, i form av förbättrad förmåga att förhindra allvarliga våldsbrott och trygga allmän-

heten, i vissa situationer tyngre än de negativa effekter som de kan förväntas medföra. Det saknas dessutom mindre ingripande och jämförbara alternativ som har samma effekt. Det är således proportionerligt att utöka polisens befogenheter genom att införa en reglering om zoner, förutsatt att befogenheterna avgränsas och omgärdas av rättssäkerhetsgarantier på ett sätt som balanserar den ökade risken för bl.a. enskildas personliga integritet. En sådan reglering bör därför införas.

4.2.6 Zonerna bör kallas säkerhetszoner

I uppdraget till utredaren och i den allmänna debatten kallas nu aktuella zoner för visitationszoner. Det finns naturligtvis ett värde i att behålla detta begrepp eftersom det är allmänt känt. Samtidigt är det missvisande på vissa sätt. Till att börja med kan begreppet uppfattas som att det endast är kroppsvisitationer – och inte även husrannsakingar – som kan bli aktuella till följd av en zon. Vidare kan det ge sken av att det endast är inom en zon som polismän har befogenheter att visitera. Dessutom lägger begreppet fokus på en del av vad en zon kommer innebära i stället för det övergripande syftet. För att undvika det något missvisande begreppet visitationszoner och bättre spegla syftet med zonerna, bör de i stället kallas för säkerhetszoner.

4.2.7 Bestämmelserna om säkerhetszoner bör placeras i polislagen

Bestämmelser om sådant som rör polisens kärnverksamhet, såsom bestämmelserna om säkerhetszoner kommer göra, bör som utgångspunkt samlas i polislagen i stället för i en ny lag. Med en sådan ordning hålls de bestämmelser som gäller polisens rätt att kroppsvisitera och genomsöka fordon i brottsförebyggande syfte samman. Det framstår som ändamålsenligt och bör också bli mer lättillämpat för Polismyndigheten och enskilda polismän. Det kan naturligtvis finnas skäl mot att placera bestämmelser om säkerhetszoner i polislagen, såsom att regleringen är så omfattande att det skulle göra polislagen svårtillgänglig. Tillräckliga sådana skäl finns dock inte i detta fall. Polismyndigheten har också framfört att den anser det

lämpligast att reglerna förs in i polislagen. Bestämmelserna om säkerhetszoner bör därför placeras där.

Det är inte lämpligt att arbeta in bestämmelserna i nuvarande paragrafer i polislagen om befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan i förebyggande syfte, såsom 19 § eller 23 § polislagen. Befogenheterna kommer att skilja sig åt i väsentliga avseenden, som vilka situationer de omfattar och hur beslutsgången ser ut. Dessutom är nuvarande befogenheter inte geografiskt och tidsmässigt begränsade på samma sätt som säkerhetszoner ska vara. Det blir därför tydligast att i huvudsak placera de nya bestämmelserna om säkerhetszoner i egna paragrafer, lämpligen efter 22 § polislagen.

5 Ett nytt system med säkerhetszoner

5.1 Utgångspunkter

5.1.1 Ramarna för systemet

Det är grundlagsregleringen och den internationella reglering som Sverige är bunden av som sätter ramarna för hur ett system med säkerhetszoner ska utformas.

En reglering om säkerhetszoner måste i enlighet med bl.a. Europakonventionens praxis uppfylla rimliga anspråk på rätts-säkerhet. Av Europadomstolens praxis framgår ingen minimi-standard eller liknande om vad som närmare krävs för att denna typ av reglering ska anses uppfylla det kravet. I stort krävs dock att reglerna är tillräckligt precisa, förutsebara och avgränsade för att skydda enskilda mot missbruk och godtycke.

Vidare ställer både regeringsformen och Europakonventionen krav på att den inskränkning i skyddet för den personliga integriteten som regleringen innebär är proportionerlig i förhållande till det ändamål som föranlett den. Som anförs i avsnitt 4.2.5 innebär det bl.a. att befogenheterna bör avgränsas till situationer där det klart framgår att behovet och den förväntade effekten av befogenheterna väger tyngre än integritetsintrånget de innebär.

Regleringen måste naturligtvis också utformas med beaktande av andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom barns särskilda rättigheter enligt barnkonventionen och de förbud mot olika former av diskriminering som finns i exempelvis regeringsformen, Europa-konventionen och FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

5.1.2 Grunddragen i systemet

Även om grundlagsregleringen och internationella åtaganden sätter vissa ramar för hur ett system med säkerhetszoner ska utformas, finns det utrymme att lägga upp systemet på många olika sätt.

Det danska systemet med visitationszoner är i stort upplagt på så vis att beslut om att införa en visitationszon fattas av en person högt upp i den danska polisens organisation (politidirektøren eller den som han eller hon bemyndigar), och beslut om ingripande i det enskilda fallet fattas av polismän i zonen (se vidare avsnitt 3.4.2). En sådan ordning ger goda förutsättningar för en rättssäker och ändamålsenlig tvångsmedelsanvändning, eftersom flera är delaktiga i prövningen. Såväl beslut att införa en zon som beslut att visitera kan tas på den nivå som har bäst förutsättningar att göra det. Systemet med säkerhetszoner bör därför ha ett liknande upplägg med beslut i två led. Det första beslutet bör avse om en säkerhetszon ska införas, dvs. om det i stort finns förutsättningar för utvidgade befogenheter inom ett visst område. Beslut om kroppsvisitation och husrannsakan i zonen bör fattas av polismän och avse om förutsättningarna för ingripande i det enskilda fallet är uppfyllda.

5.2 Införandet av en säkerhetszon

5.2.1 Förutsättningar för en säkerhetszon

Förslag: En säkerhetszon ska få införas i ett visst område om

- det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området, och
- åtgärden är av synnerlig vikt för syftet att förebygga eller förhindra sådan brottslig verksamhet.

Det ska finnas en risk för skjutning eller sprängning i ett visst område

I linje med nuvarande förebyggande polisiära befogenheter bör prövningen av om en säkerhetszon kan införas utgå från en bedömning om det finns en risk för brottslighet av visst slag.

Det är främst ökningen av skjutningar och sprängningar i den kriminella miljön som ligger bakom behovet av effektivare förebyggande verktyg inom ramen för ett system med zoner. Vidare är det skjutningar och sprängningar i offentliga miljöer som tydligast innebär stora risker och otrygghet även för utomstående. Detta talar för att möjligheten att införa en säkerhetszon bör avgränsas till när det finns en risk för en skjutning eller sprängning. Även annan våldsbrottslighet kan naturligtvis vara allvarlig och innebära stora risker, såsom våldsbrott med användning av knivar eller anlagda bränder. Det har i vissa sammanhang också hävdats att knivvapenvåld i den kriminella miljön kan väntas öka med tanke på de straffskärpningar som skett för t.ex. vapenbrott. Polismyndigheten har till media hävdats att kriminella nätverk kan komma att använda anlagda bränder i större utsträckning. Det är dock inte proportionerligt – i alla fall inte i nuläget – med säkerhetszoner enbart på grund av risker för knivvapenvåld, främst eftersom riskerna för utomstående inte är så stora vid sådan brottslighet. Avseende anläggning av bränder har det inte framkommit något tydligt behov som kan motivera säkerhetszoner. Polismyndigheten har endast framfört att den vill att systemet med zoner i den mån det är möjligt tar höjd för att de kriminella nätverken kan börja använda andra tillvägagångssätt. För att behovet av utökade befogenheter och den förväntade effekten av dem ska väga klart tyngre än det beaktansvärda integritetsintresset för enskilda, bör möjligheten att införa en säkerhetszon sammanfattningsvis avgränsas till när det finns en risk för skjutning eller sprängning. En annan sak är att det i många fall kan antas finnas en risk för både skjutning eller sprängning och annan våldsbrottslighet. För att det ska vara motiverat med en säkerhetszon, som ska vara geografiskt avgränsad, bör även krävas att risken för en skjutning eller sprängning kan knytas till ett visst område.

Vad gäller hur risken för skjutning eller sprängning ska uttryckas i lagtext är ett alternativ att knyta det till begreppen ”skjutvapen” och ”sprängämne”. Så har gjorts i 29 kap. 2 a § brottsbalken, som

innehåller en uppräknning av omständigheter som ska anses synnerligen försvårande vid bedömningen av ett brotts straffvärde. Skjutning eller sprängning uttrycks där med angivande av brottslig verksamhet som ”innefattar användning av skjutvapen eller sprängämnen eller annat liknande ämne”. Begreppen ”skjutning” och ”sprängning” används inte i annan jämförbar lagstiftning. Med hänsyn till hur de nu aktuella befogenheterna i övrigt föreslås avgränsas, bör begreppen dock kunna användas utan risk för att de feltolkas. Det är snarare ett tydligt och direkt sätt att uttrycka vad som avses. För att få införa en säkerhetszon bör det alltså krävas en viss risk för ”skjutning” eller ”sprängning”. Med skjutning bör avses att någon avlossar ett vapen som är att anse som skjutvapen enligt 1 kap. 2 § vapenlagen. Med sprängning bör avses att någon får ett sprängämne eller liknande ämne att explodera.

Risken ska vara hänförlig till en konflikt mellan grupper

För att regleringen inte ska träffa vidare än sitt syfte bör den inte kunna användas i alla situationer när det finns en risk för en skjutning eller sprängning i ett visst område, utan den bör avgränsas ytterligare. Behovet av vidare befogenheter för polisen är knutet till situationer föranledda av konflikter i och mellan kriminella nätverk. Möjligheten att införa en säkerhetszon bör därför avgränsas med avsikten att träffa situationer när risken för en skjutning eller sprängning är hänförlig till sådana konflikter. Däremot bör det inte ställas krav på att risken är knuten till en konflikt i eller mellan just ”kriminella nätverk”. Det begreppet används inte i svensk lagstiftning, bl.a. eftersom det skulle riskera att leda till tillämpningssvårigheter. Det är i stället lämpligare att avgränsa befogenheten till situationer när risken för skjutning eller sprängning är hänförlig till en konflikt mellan grupper. Liknande avgränsningar har gjorts i annan lagstiftning som avser att träffa de kriminella nätverken (se t.ex. 29 kap. 2 a § brottsbalken, 5 kap. 3 § lagen om särskild kontroll av vissa utläningar och 9 § lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning). Med en konflikt mellan grupper bör avses att det finns minst två personer på varje sida som är beredda att agera gemensamt eller för varandras räkning i konflikten. Både konflikter i och mellan kriminella nätverk kan följaktligen omfattas. Krav på att konflikten

ska ha en viss dignitet, intensitet, omfattning, varaktighet eller ändamål skulle inte fylla någon relevant funktion och bör följaktligen inte ställas.

Att befogenheten avgränsas till när risken för skjutning eller sprängning är hänförlig till en konflikt mellan grupper, innebär formellt sett att även en risk som har sin grund i en konflikt mellan andra grupper än kriminella sådana kan omfattas. I praktiken bör det dock endast bli aktuellt med en säkerhetszon när risken är kopplad till en konflikt i eller mellan kriminella grupper, eftersom det i princip är i den miljön som konflikter leder till skjutningar och sprängningar på öppen gata. Om en konflikt mellan andra slags grupper i något fall skulle leda till en sådan risk – och andra mindre ingripande åtgärder inte räcker för att förhindra brott och trygga allmänheten – kan det dessutom vara motiverat med en säkerhetszon.

Det bör vidare övervägas om det finns ett behov av att avgränsa regleringen ytterligare för att säkerställa att säkerhetszoner inte införs vid risk för mindre allvarliga skjutningar eller sprängningar som inte har några större konsekvenser på samhällsnivå. Som exempel skulle befogenheten kunna avgränsas till när det finns en risk för skjutning eller sprängning som innebär allvarlig fara för någons liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom (jämför t.ex. 29 kap. 2 a § brottsbalken, 23 § polislagen och 1 § lagen om säkerhetskontroll i domstol). Redan kraven på att det ska vara fråga om en risk för faktisk skjutning eller sprängning och att risken ska vara hänförlig till en konflikt mellan grupper begränsar dock tillämpningsområdet på ett liknande sätt. Vidare ska skälen för en zon, inklusive allvaret i den aktuella brottsligheten, beaktas inom ramen för proportionalitetsbedömningen. Detta bör sammantaget utesluta att säkerhetszoner införs vid risk för mindre allvarliga skjutningar eller sprängningar.

Risken ska vara påtaglig

För att en risk för en skjutning eller sprängning i ett visst område ska motivera en säkerhetszon kan den inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar. Som exempel är det inte rimligt med en säkerhetszon endast av det skälet att ett område allmänt sett

är drabbat av sådan brottslighet. Det bör i stället vara fråga om en klar och konkret risk som är grundad på faktiska omständigheter. För beslut om en säkerhetszon bör det som utgångspunkt krävas att en eller flera händelser – typiskt sett våldsbrott eller hot – kan påvisas som starkt talar för att någon eller några kommer att utföra en skjutning eller sprängning inom ett visst område. Däremot är det inte ändamålsenligt att ställa krav på att det går att konkretisera närmare hur risken kommer förverkligas, t.ex. vilket närmare tillvägagångssätt som kommer att användas eller vem som kommer utföra skjutningen eller sprängningen.

Frågan är då hur ett sådant krav på risk bör komma till uttryck. Att det inte ska röra sig om risk för ett visst konkret brott bör liksom i andra sammanhang markeras med användning av begreppet brottslig verksamhet i stället för brott (se t.ex. 36 kap. 1 b § brottsbalken och 1 kap. 2 § brottsdatalagen [2018:1177]). När det gäller nivå och konkretion av risken förekommer ett flertal olika uttryck för liknande krav i annan lagstiftning. Exempel på sådana uttryck är ”kan befaras”/”skäligen kan befaras”, ”risk” och ”påtaglig risk”. För tillstånd till hemliga tvångsmedel i förebyggande syfte krävs, enligt 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen), att det med hänsyn till omständigheterna finns en ”påtaglig risk” för att en person kommer att utöva viss särskilt angiven brottslig verksamhet. Detta ger enligt förarbetena uttryck för att tvångsmedelsanvändning inte får bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar, utan den ska vara grundad på faktiska omständigheter som föreligger vid beslutstillfället. Detta kan vara t.ex. uttalanden, hot eller annat faktiskt agerande som talar för att brottslig verksamhet av visst slag kommer att utövas. Risken ska vidare avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter, dvs. att ett brott av visst slag kan komma att begås. Att risken ska vara påtaglig innebär också ett krav på viss sannolikhet för att risken ska förverkligas (prop. 2013/14:237 s. 106 f. och 195). De krav på nivå och konkretion av risken som beskrivs i förarbetena till preventivlagen är principiellt i linje med de krav som enligt ovan bör ställas på beslut om att införa en säkerhetszon. Kravet på risk bör därför uttryckas så att det med hänsyn till en konflikt mellan grupper ska finnas en ”påtaglig risk” för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området.

Vid prövningen av om den eller de händelser som kan påvisas innebär en sådan påtaglig risk som krävs, bör karaktären och omfattningen av den eller dem beaktas. Som exempel bör en skjutning eller sprängning riktad mot någon i ett kriminellt nätverk av en person i ett annat nätverk ofta kunna antas innebära en påtaglig risk för hämnd med motsvarande våld. Även lindrigare våld eller hot bör kunna medföra en påtaglig risk för skjutning eller sprängning, särskilt om det har skett flera gånger och det finns underrättelser, spaningsuppgifter eller liknande som talar för en sådan upptrappning. Dessutom bör andra ageranden än brottsliga angrepp, som att en grupp vidtagit förberedelser för att hämnas eller liknande, i sig eller tillsammans med andra omständigheter kunna medföra en sådan konkret risk som krävs. Under alla omständigheter bör det i normalfallet finnas ett tidsmässigt samband mellan aktuella händelser och tiden för beslut.

Krav på nödvändighet och proportionalitet

Det är viktigt att varje beslut om att införa en säkerhetszon prövas mot syftet med åtgärden, dvs. att förebygga eller förhindra sådan skjutning eller sprängning som det finns en påtaglig risk för. Detta syfte bör anges i lagtexten. Det bör noteras att begreppen ”förebygga” och ”förhindra” delvis överlappar och att det förstnämnda begreppet i vissa sammanhang anses inkludera det sistnämnda. Eftersom begreppen särskiljs i 2 § 1 polislagen, som anger vissa av Polismyndighetens uppgifter, bör det dock uttryckligen anges i lagtexten att en säkerhetszon både kan ha till syfte att förebygga och förhindra den aktuella brottsligheten. En säkerhetszon bör däremot inte få införas för att upptäcka brottslighet. Något sådant behov har Polismyndigheten inte heller framhållit. En annan sak är att en kroppsvisitation eller husrannsakan i en säkerhetszon delvis bör kunna handla om att undersöka om en viss person t.ex. innehar ett skjutvapen, vilket kan utgöra brott, för att på så sätt förebygga eller förhindra skjutning eller sprängning.

Med tanke på de många ingrepp i enskildas integritet som en säkerhetszon kan innebära är det viktigt att en sådan införs endast om det är nödvändigt för syftet. Om andra mindre ingripande åtgärder, såsom kroppsvisitationer och husrannsakingar enligt 19 §

andra stycket 1 och 20 a § polislagen, är tillräckliga för att uppnå syftet ska de användas i första hand. Detta bör komma till uttryck i lagtexten genom ett krav på att åtgärden ska vara av ”synnerlig vikt” för syftet (jämför 5 § preventivlagen).

Det är även viktigt att ett beslut om en säkerhetszon, i enlighet med proportionalitetsprincipen, föregås av en proportionalitetsbedömning. Principen kan få betydelse både för beslutet om en säkerhetszon ska införas och för avgränsningen av omfattningen av en zon. Som framgår av avsnitt 3.1.5 innebär proportionalitetsprincipen – när det gäller tvångsmedelsanvändning – att en tvångsåtgärd i varje enskilt fall, i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet, ska stå i rimlig proportion till det önskade målet. I nu aktuellt avseende innebär det att en säkerhetszon endast får införas om de skäl som talar för att införa en zon uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden kan förväntas innebära. Intresset av att förebygga eller förhindra aktuell brottslighet måste alltså väga över intresset av skydd för – framför allt – enskildas integritet. Vid bedömningen måste därför beaktas, å ena sidan, bl.a. karaktären och allvaret i den brottslighet det finns en risk för och, å andra sidan, de konsekvenser som en säkerhetszon kan antas få i form av integritetsintrång. Även eventuella indirekta följder av en säkerhetszon bör emellertid vägas in, såsom intrång i tredje mans skyddade intressen. Proportionalitetskravet bör t.ex. få till följd att en säkerhetszon endast blir aktuell vid en risk för skjutning eller sprängning som innebär allvarligt våld eller hot mot enskild.

Mot bakgrund av proportionalitetsprincipens betydelse för beslut om säkerhetszoner kan det övervägas om den bör komma till uttryck genom en särskild bestämmelse. Proportionalitetsprincipen är dock en central del av rättsordningen och gäller sedan länge som grundsats för polisens verksamhet. Den har i likhet med behovsprincipen kommit till uttryck i 8 § polislagen. Av 5 § tredje stycket förvaltningslagen framgår dessutom att alla förvaltningsmyndigheter, inklusive Polismyndigheten, i all sin verksamhet ska beakta proportionalitetsprincipen. Det finns inte heller någon sådan särskild bestämmelse om proportionalitet i anslutning till nuvarande bestämmelser om tvångsmedel i polislagen i annan mening än att de ska vara nödvändiga. Om det införs ett proportionalitetskrav avseende just säkerhetszoner kan det därför av lagtexten verka som om ett sådant krav endast gäller för säkerhetszoner. Det varken

behövs eller bör därför införas en sådan uttrycklig bestämmelse om krav på proportionalitet avseende säkerhetszoner.

En säkerhetszon ska få införas där risken är påtaglig

Det är naturligt att en säkerhetszon endast får införas i det område där risken för en skjutning eller sprängning är påtaglig, eftersom det är där det finns ett särskilt behov av vidare befogenheter för att förhindra sådan brottslighet. Det skulle i och för sig kunna anses fördelaktigt om en säkerhetszon även fick omfatta vägar som leder till det område där en skjutning eller sprängning befaras. En tillräcklig effekt bör dock i sådana fall kunna uppnås genom att platsen dit vägen leder utgör en säkerhetszon. En säkerhetszon bör därför endast få införas i det område där risken för skjutning eller sprängning är påtaglig.

Bedömningen av var det finns en påtaglig risk – och följaktligen vilket område en säkerhetszon får omfatta – bör ske utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I typfallet kan det antas handla om ett område där den eller de som en skjutning eller sprängning förväntas riktas mot bor eller annars brukar uppehålla sig.

Någon maxgräns för hur stor en säkerhetszon får vara är inte ändamålsenligt och bör således inte införas. Det ligger en tillräcklig begränsning i att en säkerhetszon endast får införas i det område där risken är påtaglig. Det kan dock konstateras att ett sådant område inte rimligen bör kunna omfatta en större yta än t.ex. en viss stadsdel i en större stad eller en annan avgränsad del av en sådan stad. Det får anses närmast uteslutet att det samtidigt i en hel större stad skulle anses föreligga en sådan påtaglig risk för skjutning eller sprängning som krävs för att införa en säkerhetszon.

5.2.2 En säkerhetszons giltighetstid

Förslag: Ett beslut om att införa en säkerhetszon ska gälla för en viss tid, högst två veckor från dagen från beslutet, men kunna förlängas genom ett nytt beslut. Om inte annat anges i beslutet ska det börja gälla omedelbart.

De situationer som ska kunna motivera en säkerhetszon kan förändras mycket snabbt. Den längsta tid som ett beslut om att införa en säkerhetszon ska kunna gälla bör därför utgå från dagen för beslutet och vara ganska kort. Om tiden inte räcker till bör dock ett nytt beslut om säkerhetszon få fattas, dvs. förlängning få ske.

Den danska regleringen om visitationszoner innehåller ingen maxgräns för hur länge en zon får gälla. En praxis har dock utvecklats som innebär att den danska polisens beslut som längst gäller i två veckor, varefter en ny bedömning görs om behovet kvarstår (se vidare avsnitt 3.4.2). Med hänsyn bl.a. till den danska polisens praxis framstår två veckor som en väl avvägd tid. Polismyndighetens representanter i referensgruppen har inte heller invänt emot en sådan avgränsning. Ett beslut om att införa en säkerhetszon bör därför som längst kunna gälla i två veckor från dagen för beslutet. För att åtgärden inte ska bli mer ingripande än nödvändigt bör en säkerhetszons giltighetstid dock aldrig bestämmas till en längre tid än vad som är ändamålsenligt. Bedömningen bör göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och erfarenheter av liknande situationer.

En förlängning av en säkerhetszon bör få beslutas under samma förutsättningar och enligt samma procedur som det ursprungliga beslutet. Någon särskild begränsning av antalet tillfällen som ett beslut får förlängas bör inte införas. Däremot bör bedömningen bli striktare ju längre tid som förflyter utan att läget har förändrats på något betydande sätt. Någon reglering som särskilt anger att förlängning får ske genom ett nytt beslut behöver inte införas.

Ett beslut om att införa en säkerhetszon bör som utgångspunkt börja gälla omedelbart. Anledningen till det är att det i de flesta fall kan antas angeläget att beslutet får verkan så snart som möjligt. Det kan dock finnas fall när det är lämpligt att beslutet börjar gälla från en något senare tidpunkt, t.ex. för att allmänheten ska veta om att en säkerhetszon införs och varför innan den börjar gälla. Det bör därför

finnas en möjlighet att bestämma att beslutet börjar gälla vid en senare tidpunkt.

5.2.3 Beslutande myndighet

Förslag: Beslut om att införa en säkerhetszon ska fattas av Polismyndigheten.

Ett system med säkerhetszoner måste naturligtvis vara rättssäkert. Samtidigt måste beslut kunna fattas med yttersta skyndsamhet. En självklar utgångspunkt är därför att rätten att fatta beslut om säkerhetszoner bör anförtros en myndighet där man kan utgå från att dessa intressen blir väl tillgodosedda. Med hänsyn härtill, och att systemet med zoner enligt uppdraget ska inbegripa en prövning av åklagare och/eller domstol, är de beslutsfattare som bör kunna komma i fråga Polismyndigheten, åklagare eller domstol.

Det är Polismyndigheten som, i sitt arbete med att bekämpa brott och andra störningar av allmän ordning och säkerhet, kommer att se behovet av en säkerhetszon. Det är också Polismyndigheten som kommer ha tillgång till underrättelser och annan information om faktiska förutsättningar för att införa en säkerhetszon. Någon annan myndighet har inte tillgång till sådana uppgifter eller en sådan överblick som behövs. Polismyndigheten har också en omfattande erfarenhet av att fatta liknande beslut och förutsättningar att fatta sådana beslut snabbt. Som exempel fattar Polismyndigheten beslut enligt 23 § polislagen om att polismän får göra husrannsakingar och kroppsvisitationer på en plats där det finns risk för allvarligt brott. Polismyndigheten beslutar också om avspärrningar enligt 24 § polislagen för att motverka eller förebygga allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Vidare beslutar Polismyndigheten om tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt ordningslagen (1993:1617), liksom att sådana sammankomster och tillställningar ska ställas in eller upplösas. Polismyndigheten framstår därför som den naturliga beslutsfattaren.

Det bör dock ändå övervägas om åklagare eller domstol bör anförtros beslutanderätten. I rättssäkerhetssyfte kan det vara en fördel att lägga beslutsfattandet hos en oberoende part såsom

åklagare eller domstol, bl.a. för att Polismyndigheten inte ska tillåtas att fatta beslut som är ingripande mot enskilda samtidigt som beslutet underlättar myndighetens egen verksamhet. Oavsett hur korrekt ett sådant beslut skulle vara kan det uppfattas som om Polismyndigheten offrar enskildas integritet för att uppnå fördelar för den egna verksamheten.

Åklagare har i huvudsak ingen roll i polisens brottsförebyggande arbete. I stället sker åklagarinträde i regel först i samband med att förundersökning rörande ett brott inleds och då någon är skäligen misstänkt för brottet. Det finns starka principiella och verksamhetsmässiga skäl för att vidmakthålla den ansvarsfördelningen. Om åklagare prövar åtgärder i det brottsförebyggande arbetet kan det t.ex. ge anledning att ifrågasätta åklagarens ställning och beslut, om det senare blir fråga om en förundersökning och åtal där han eller hon eller någon annan åklagare intar partsställning. En sådan ordning skulle således sannolikt kräva en särskild organisation inom myndigheten där ett begränsat antal åklagare involveras i beslutsfattandet, bl.a. för att upprätthålla förtroendet för åklagarnas objektivitet. Med hänsyn härtill bör det krävas starka skäl för att ge åklagare beslutanderätt i polisens brottsförebyggande verksamhet och därigenom frånga den rådande ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare. Några sådana tungt vägande skäl finns inte. Beslutanderätten bör därför inte läggas hos åklagare.

Beslut om en säkerhetszon lämpar sig inte heller särskilt väl för domstol. För det första kan det ifrågasättas om domstolarna skulle kunna tillgodose behovet av snabba beslut, särskilt utanför kontorstid. Om domstol ges beslutanderätten skulle det därför behöva bygga på att Polismyndigheten kan fatta interimistiska beslut och att den kommer göra det i stor utsträckning. För det andra har en prövning av om en säkerhetszon ska införas inte ett sådant tvåparts-perspektiv som särskilt lämpar sig och gagnas av en domstolsprövning. Den obestämda krets av personer som kommer drabbas av ett sådant beslut kommer inte att kunna utgöra motparter till Polismyndigheten och komma till tals innan beslut fattas. Det är inte heller motiverat att införa ett system med offentliga ombud eller liknande för att tillvarata enskildas intressen och på så sätt också skapa någon form av kontradiktorisk process. Ett sådant system finns för prövning av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen, men är mindre lämpligt när de som utsätts för tvångsmedel kan

kontrollera och bevaka tillämpningen av tvångsmedelsanvändningen (angående systemet med offentliga ombud enligt preventivlagen, se 6 § den lagen och t.ex. prop. 2002/03:74 s. 22 ff. och prop. 2005/06:177 s. 48 och 66). Mot denna bakgrund bör domstolar inte besluta om säkerhetszoner som första instans. Eftersom Polismyndigheten har en omfattande erfarenhet av liknande beslut, rättslig kompetens på området och förmåga att fatta snabba beslut, bör rättssäkerhetsaspekterna i övrigt i stället tillgodoses genom någon form av domstolsprövning i efterhand (se vidare avsnitt 5.4).

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för att beslut om att införa en säkerhetszon ska fattas av Polismyndigheten.

I första hand ankommer det på Polismyndigheten att ta ställning till vilka inom myndigheten som ska få fatta beslut om att införa en säkerhetszon. Enligt 8 § polisförordningen får Polismyndigheten delegera uppgifter som inskränker grundlagsskyddade fri- och rättigheter endast till en särskilt kvalificerad beslutsfattare som har den utbildning, kompetens och erfarenhet som krävs. Det är även viktigt att beakta att den som får beslutanderätten har mandat att fördela de resurser som krävs för en säkerhetszon. Dessa förutsättningar bör sammantaget innebära att beslut om att införa en säkerhetszon i normalfallen bör fattas av regionpolischef eller polisområdeschef.

5.2.4 Krav på att dokumentera och informera om Polismyndighetens beslut

Förslag: Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska vara skriftligt och innehålla uppgift om beslutets innebörd och omfattning, skälen för beslutet, de bestämmelser som tillämpats, vem som fattat beslutet och möjligheten att överklaga.

Polismyndigheten ska omedelbart publicera beslutet på sin webbplats och informera om det på annat verksamt sätt.

Dokumentationskrav

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det en självklarhet att Polismyndighetens beslut om att införa en säkerhetszon ska dokumenteras,

liksom beslut som ändrar ett införandebeslut. I förvaltningslagen finns allmänna krav på att dokumentera förvaltningsbeslut. Enligt 3 § förvaltningslagen gäller den lagen dock endast i mycket begränsad omfattning i den brottsbekämpande verksamheten hos Polismyndigheten, vilken innefattar verksamhet som syftar till att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet (prop. 2016/17:180 s. 287). Endast bestämmelserna om grunderna för god förvaltning och vissa av bestämmelserna om allmänna krav på handläggningen av ärenden tillämpas. Kraven på dokumentation gäller däremot inte. Det bör därför införas en skyldighet för Polismyndigheten att dokumentera beslut om en säkerhetszon.

Dokumentationskravet bör utgöras av ett krav på att ett beslut om en säkerhetszon ska vara skriftligt och innehålla vissa obligatoriska uppgifter, närmare bestämt beslutets innebörd och omfattning, skälen för beslutet, de bestämmelser som tillämpats och vem som fattat beslutet. Vidare bör beslutet innehålla en upplysning om möjligheten att överklaga, inklusive hur ett överklagande går till.

För att dokumentationskravet ska fylla sin funktion är det viktigt att Polismyndigheten formulerar sina beslut på ett tydligt och begripligt sätt. Exempelvis är det angeläget att en säkerhetszons geografiska omfattning framgår tydligt av beslutet. Det kan lämpligen göras genom att området markeras på en karta i beslutet. Vidare behöver skälen för beslutet ge en tydlig och rättvisande bild av Polismyndighetens resonemang mot bakgrund av kraven för att få införa en säkerhetszon.

De uppgifter som ligger till grund för bedömningen att det finns en påtaglig risk för en skjutning eller sprängning kan förvisso vara av känslig natur och omfattas av sekretess. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter som polisen har om de kriminella nätverkens verksamhet, aktörer, vapentillgång och konflikter. Polismyndigheten bör dock ha goda förutsättningar att formulera beslut på ett sätt som både respekterar eventuellt sekretesskydd och tillgodoser kravet på motivering. En stor del av de uppgifter som typiskt sett kommer ligga till grund för ett beslut kan dessutom antas redan vara kända för allmänheten. Som exempel är det ofta känt för allmänheten att det skett en skjutning eller sprängning i ett visst område. Även uppgifter om de kriminella nätverkens sammansättning och verksamhet kan vara kända, t.ex. genom att de framkommit vid brottmål eller genom medierapportering.

Krav på att informera om beslut

Att ett beslut om en säkerhetszon snabbt blir känt för många berörda är av avgörande betydelse för att säkerhetszonen ska få avsedd brottsförebyggande effekt. Ur integritetssynpunkt är det viktigt eftersom det kan möjliggöra för enskilda att anpassa sig till en säkerhetszon och – i vissa fall – välja om de vill utsätta sig för den ökade risken att bli föremål för ingripande. Vidare kan det bidra till förståelse för åtgärden och därigenom motverka risken för att den upplevs som stigmatiserande och diskriminerande. Den danska polisen har upplevt att riktade informationsinsatser – om varför en visitationszon införs och vad den innebär – varit avgörande för att åtgärden ska tas väl emot (se avsnitt 3.4.2). Dessutom är det viktigt att enskilda underrättas om beslut så att de i enlighet med förslaget i avsnitt 5.4 kan tillvarata sin rätt att överklaga. Det bör därför finnas en skyldighet för Polismyndigheten att omedelbart vidta åtgärder för att informera om beslut om en säkerhetszon på ett sätt som tillgodoser dessa behov.

Vid förvaltningsbeslut krävs i regel, enligt 33 § förvaltningslagen, att förvaltningsmyndigheten så snart som möjligt underrättar den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Underrättelseskyldigheten gäller dock enligt 3 § förvaltningslagen inte i den brottsbekämpande verksamheten hos Polismyndigheten. Ett alternativ är att kräva att Polismyndigheten på motsvarande sätt ska underrätta berörda. Underrättelse enligt 33 § förvaltningslagen sker i regel genom kungörelsedelgivning enligt 47 och 49 §§ delgivningslagen (2010:1972) när beslutet riktar sig mot en obestämd krets av människor. En sådan kungörelsedelgivning sker genom att myndigheten beslutar att det beslut som ska delges hålls tillgängligt viss tid hos myndigheten eller på annan plats och ett meddelande om detta och om handlingens huvudsakliga innehåll inom tio dagar från beslutet förs in i Post- och Inrikes Tidningar och, om det finns skäl till det, i ortstidning. Vidare ska ett meddelande om delgivningen skickas till någon eller några av dem som delgivningen avser för att vara tillgängligt för alla dem som avses med delgivningen.

En underrättelseskyldighet motsvarande 33 § förvaltningslagen tillgodoser dock inte alla aktuella behov. Om underrättelsen når ut snabbt är bl.a. beroende av hur myndigheten tillhandahåller beslutet

och när den skickar ut annonsmanus till tidningarna. Vidare framstår krav på tillhandahållande hos myndigheten och annonsering i tidning inte som den bästa metoden i alla fall för att nå ut till många berörda. Det bör därför i stället krävas att Polismyndigheten omedelbart vidtar mer verkningsfulla åtgärder. Till att börja med bör Polismyndigheten omedelbart publicera beslutet på sin webbplats. Även om det kan antas att en sådan publicering ofta kommer plockas upp av media, bör även andra mer riktade åtgärder vidtas. Som regel kan det vara lämpligt att informera lokalmedia, om den inte redan uppmärksammat beslutet på ett korrekt sätt. Andra lämpliga åtgärder kan vara olika informationsinsatser av lokalpolis, såsom att sätta upp lappar om beslutet på allmänna anslagstavlor och att informera i skolor och trossamfund om att det införts en säkerhetszon, varför den införts och vad den innebär. Vidare kan det i vissa fall vara lämpligt att sätta upp skyltar som upplyser om var det finns en säkerhetszon. Vilka åtgärder som är verkningsfulla i det enskilda fallet är dock svårt att bestämma på förhand. Det bör därför krävas att Polismyndigheten, utöver att omedelbart publicera beslutet på sin webbplats, informerar om det på annat verksamt sätt.

5.2.5 En uttrycklig skyldighet att omedelbart inskränka eller häva beslut

Förslag: Om det på grund av ändrade förhållanden eller av annan anledning finns skäl för det, ska Polismyndigheten omedelbart inskränka eller häva ett beslut om att införa en säkerhetszon.

Ändrade förhållanden kan innebära att den risk för skjutning eller sprängning som ligger till grund för ett beslut om att införa en säkerhetszon minskar. Ändrade förhållanden kan även innebära att Polismyndigheten inte längre kan prioritera ett område på det sätt som en säkerhetszon förutsätter. Vidare kan det komma fram omständigheter som Polismyndigheten inte kände till vid beslutstillfället och som ger vid handen att beslutet var felaktigt till att börja med. I situationer när det framkommer att det i någon mån inte finns förutsättningar för en gällande säkerhetszon, måste Polismyndigheten inskränka eller häva sitt beslut. Skyldigheten följer av allmänna principer som Polismyndigheten är bunden av, såsom behovs- och

proportionalitetsprinciperna. På grund av vikten av att Polismyndigheten endast använder säkerhetszoner i den utsträckning det är nödvändigt och proportionerligt, bör det dock finnas en uttrycklig skyldighet för Polismyndigheten att omedelbart inskränka eller häva ett beslut om att införa en säkerhetszon när det på grund av ändrade förhållanden eller av annan anledning finns skäl för det. Skyldigheten bör gälla även om beslutet är föremål för domstolsprövning. Om Polismyndigheten ändrar ett beslut som är föremål för domstolsprövning, bör den dock snabbt underrätta domstolen om det, bl.a. av processekonomiska skäl och för att motverka risken för motstridiga avgöranden.

5.3 Polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon

5.3.1 Förutsättningar för ingripande

Förslag: Inom en säkerhetszon ska en polisman få kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, i den utsträckning det behövs för syftet med zonen. Åtgärderna ska endast få vidtas på allmän plats och i transportmedel på sådan plats.

Utökade befogenheter att kroppsvisitera och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål

Enligt utredarens uppdrag ligger det närmast till hands att polisen inom en zon får utökade möjligheter att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan i fordon för att söka efter vapen och andra farliga föremål.

Polismyndigheten har framfört att polismän behöver utökade befogenheter att kroppsvisitera personer och göra husrannsakan i transportmedel. Någon anledning att begränsa polismäns befogenheter att göra husrannsakan till vissa transportmedel, t.ex. sådana som är att anse som fordon enligt 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, finns inte. Polismyndigheten har också framfört att det

även kan finnas behov av att genomsöka andra transportmedel än fordon, såsom båtar. Polismän bör därför få utökade befogenheter att genomsöka både fordon och andra transportmedel i en säkerhetszon.

Beträffande vilka föremål som ska få eftersökas talar syftet med säkerhetszoner – att förebygga och förhindra skjutningar och sprängningar – för att polismän endast bör kunna söka efter skjutvapen, sprängämnen och liknande. Samtidigt är det tänkbart att även andra farliga föremål kan användas i anslutning till sådan brottslighet. En begränsning till skjutvapen och sprängämnen skulle i stort inte heller medföra ett mindre integritetsintrång för enskilda. Vidare skulle en sådan begränsning inte hindra att andra farliga föremål som påträffas får tas i beslag och förverkas i enlighet med gällande lagstiftning. Polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon bör därför inte vara begränsade till utökade befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter skjutvapen och sprängämnen, utan även omfatta en möjlighet att söka efter andra farliga föremål.

Ingripande ska få ske i den utsträckning det behövs för syftet med säkerhetszonen

Polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon behöver vara vidare än deras nuvarande förebyggande befogenheter för att nå sitt syfte. De nuvarande befogenheter som främst är relevanta att jämföra med är kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen och husrannsakan i fordon och båt enligt 20 a § polislagen. Befogenheterna innebär att det vid varje enskilt ingripande måste finnas en typiskt sett stor risk för att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott. Avseende husrannsakan finns också ett uttryckligt krav på att det ska kunna antas att ett farligt föremål kommer påträffas. Som framgår av avsnitt 4.1 kan det finnas ett sådant krav även avseende kroppsvisitation. I vilket fall ligger det implicit i kravet på risk för våldsanvändning med farliga föremål. För att de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon ska vara tillräckligt effektiva och bättre motsvara polisens behov, måste polismän kunna ingripa även när riskerna i det enskilda fallet är mindre konkreta och individspecifika.

Ett alternativ är att polismän fritt får välja vilka personer de ska kroppsvisitera och vilka transportmedel de ska genomöka i en säkerhetszon, utan krav på någon form av risk eller annan anledning till ingripandet. Det finns dock inte något behov av att kunna ingripa mot alla i en säkerhetszon. Om en säkerhetszon har införts mot bakgrund av en konflikt mellan två kriminella nätverk kan det t.ex. inte finnas behov av att kroppsvisitera andra än de som kan ha koppling till de nätverken på något sätt. Det är således varken behövligt eller effektivt och följaktligen inte heller proportionerligt med så vida befogenheter. Vidare skulle sådana befogenheter ändå begränsas av ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna som gäller vid all tvångsmedelsanvändning (se vidare avsnitt 3.1.5). Med andra ord skulle en lagstiftning som inte innehåller några uttryckliga krav för ingripande ändå innebära att det måste finnas t.ex. ett behov av ingripande i det enskilda fallet. Ett liknande alternativ är att polismän endast får genomföra stickprovskontroller inom en säkerhetszon i den meningen att ingripanden ska ske med ett visst intervall eller att urvalet ska vara representativt för området eller liknande. Sådana befogenheter skulle visserligen ha fördelar på det sättet att de minskar riskerna för diskriminering. De skulle dock samtidigt innebära att ingripanden företas helt i onödan, t.ex. när det varken finns minsta risk för att personen i fråga bär på något vapen eller att personen har någon form av association till aktuella grupperingar. Ett sådant polisiärt arbetssätt är varken effektivt eller proportionerligt.

Polismäns befogenheter att ingripa bör alltså inte vara oinskränkta eller endast innebära en möjlighet att göra stickprovskontroller i den mening som beskrivits ovan. Ett rimligt krav är i stället att det ska finnas anledning att ingripa för det syfte som aktuell säkerhetszon har införts, dvs. för att förebygga eller förhindra en sådan skjutning eller sprängning som det finns en påtaglig risk för. Bedömningen av om det finns ett sådant behov av att ingripa bör utgå från en bedömning av om det i det enskilda fallet finns en förhöjd risk för att det påträffas ett farligt föremål som kan komma till användning vid aktuell brottslighet. För att befogenheterna ska vara tillräckligt effektiva kan det dock inte krävas att underlaget är så individspecifikt eller konkret att det kan sägas att risken är stor. Däremot bör bedömningen, på liknande sätt som enligt annan tvångsmedelsreglering, bygga på faktiska omständigheter såsom

underrättelser, tips, iakttagelser och polisiär erfarenhet. Det måste i efterhand gå att peka på vilka omständigheter som legat till grund för ett ingripande. Lagtexten kan utformas så att ingripande får ske i den utsträckning det behövs för syftet med säkerhetszonen.

Som exempel bör det kunna finnas ett behov av att ingripa om en person eller ett fordon motsvarar en riskprofil eller liknande som arbetats fram med hjälp av polisiära erfarenheter av motsvarande situationer eller underrättelser. Detsamma gäller om en person tidigare varit involverad i allvarlig våldsbrottslighet, är klädd på ett visst sätt eller beter sig avvikande. Det måste dock alltid utifrån omständigheterna finnas ett behov av ingripande utifrån det syfte som säkerhetszonen har införts. Ett sådant behov kan aldrig motiveras enbart eller i huvudsak på grund av faktisk eller förmodad etnicitet eller nationalitet.

Vid ett ingripande inom en säkerhetszon kommer behovs- och proportionalitetsprinciperna gälla. Det innebär bl.a. att det ingrepp som en kroppsvisitation eller husrannsakan innebär inte får vara större än vad som behövs för att uppnå det avsedda resultatet. Som regel bör det t.ex. vara tillräckligt med en kroppsvisitation som består i att polismannen systematiskt känner i eller utanpå fickor och kläder samt eventuellt kontrollerar medförda väskor och liknande. Vidare bör den hänsyn som omständigheterna medger iakttas. I den mån någon måste ta av sig kläderna eller blotta intima delar av sin kropp bör personen som regel beredas möjlighet att skyla sig.

De utökade befogenheterna ska bara gälla på allmän plats och i transportmedel på sådan plats

Polismän behöver inte vidare befogenheter på alla platser inom en säkerhetszon för att befogenheterna ska ha en tillräckligt preventiv verkan och trygga allmänheten. Däremot behöver de vidare befogenheterna omfatta en stor del av de platser inom en zon där allmänheten har rätt att vistas.

Ett begrepp som avser vissa sådana platser är ”offentlig plats” enligt 1 kap. 2 § ordningslagen. Begreppet omfattar allmänna vägar och vissa hamnar samt vägar, gator, torg, parker och andra platser som i detaljplan är redovisade som allmän plats och har upplåtits för sitt ändamål. Även andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik är att anse som offentliga

platser. Det kan t.ex. handla om gång-, cykel- och bilvägar, torg inom s.k. storkvarter och större parkeringsplatser som är avsedda för allmänheten (prop. 1992/93:210 s. 49 ff. och 237 ff.).

Ett begrepp som omfattar fler platser dit allmänheten har tillträde är ”allmän plats”. Begreppet förekommer i flera straffrättsliga lagstiftningar, däribland 16 kap. 11 och 16 §§ brottsbalken och 1 § lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål (knivlagen). En allmän plats anses i den regleringen vara varje plats, inom- och utomhus, som är upplåten för eller regelbundet besöks av allmänheten, såsom gator, torg, parker, väntsalar, tunnelbanestationer och järnvägsstationer. Om allmänheten har tillträde endast under vissa tider är platsen allmän under denna tid men inte i övrigt. Även tåg, hotell, restauranger, butiker, biografier, kyrkogårdar, bad- och campingplatser, idrottsområden, utrymmen i allmänna kommunikationsmedel, entréer och väntrum på sjukhus och i myndigheters lokaler och liknande utgör allmänna platser i den mån och under den tid allmänheten har tillträde till dem. Utanför begreppet allmän plats faller dels enskilda områden dit allmänheten inte har tillträde, dels skog och mark (se t.ex. prop. 1989/90:129 s. 10).

Eftersom offentliga platser endast omfattar en mer begränsad del av sådana platser där allmänheten har rätt att vara och där skjutningar och sprängningar sker, är det inte lämpligt att begränsa polismäns särskilda befogenheter inom en säkerhetszon till sådana platser. För att säkerhetszoner ska ha en tillräcklig effekt bör polismäns befogenheter i stället gälla på sådana platser som är att anse som allmänna platser inom en säkerhetszon. Det har rått en del osäkerhet kring om ett fordon på allmän plats i sig är att anse som en allmän plats. I knivlagen och andra lagar finns därför bestämmelser som på olika sätt – förutom allmän plats – gäller fordon på allmän plats (se t.ex. 1 § knivlagen och prop. 1999/00:27 s. 82 f.). Nu aktuell bestämmelse bör därför utformas så att det tydligt framgår att de särskilda befogenheterna också gäller i transportmedel som står på allmän plats.

Det bör övervägas om polismän även bör få utökade befogenheter på andra platser där människor brukar samlas än sådana som är att anse som allmänna platser, såsom företags- och föreningslokaler och skol- och universitetsområden dit allmänheten inte har tillträde. Skjutningar och sprängningar kopplade till konflikter mellan

kriminella nätverk kan ske på sådana platser och då innebära stora risker. Redan utökade befogenheter att ingripa på allmän plats inom en säkerhetszon bör dock ha en tillräcklig effekt även på andra platser inom zonen. Polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon bör därför inte gälla på andra ställen än allmänna platser och i transportmedel som står på sådana platser.

Förhållandet till andra befogenheter

Förslaget innebär att de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon får användas för att förebygga och förhindra brott, men inte för att utreda brott. Befogenheterna kommer därför inte gälla i de fall som rättegångsbalken tar sikte på, dvs. användning av tvångsmedel i en förundersökning för att utreda brott. Det innebär inte att alla ingripanden i en säkerhetszon måste upphöra så snart en förundersökning har inletts om t.ex. förberedelse till mord eller vapenbrott. Ingripande får inte göras för att utreda ett brott som är föremål för förundersökning, men det kan fortfarande finnas förutsättningar för ingripanden utifrån det syfte som säkerhetszonen har införts.

De särskilda befogenheterna får naturligtvis inte användas för att kringgå bestämmelserna om tvångsmedel i rättegångsbalken. Om det finns förutsättningar för det ska en förundersökning inledas och rättegångsbalkens regler tillämpas för att utreda det aktuella brottet. En annan sak är att det i vissa fall kommer att vara svårt att avgöra om en förundersökning bör inledas eller om ingripanden kan ske med stöd av nu föreslagna bestämmelser. Ofta finns dock inte förutsättningar att inleda förundersökning i det tidiga skede av ett händelseförlopp som befogenheterna är avsedda för. Gränsdragningsfrågorna uppkommer dessutom även med de befintliga befogenheterna att använda tvångsmedel i skedet före en förundersökning. Dessa frågor bör därför lösas på samma sätt som enligt den befintliga regleringen.

De föreslagna befogenheterna överlappar till viss del dagens polisiära befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte. Det kommer finnas situationer när det finns förutsättningar för ingripande både enligt nu föreslagna bestämmelser och andra, såsom de i 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen. Som utgångspunkt är det önskvärt att befogenheter inte

överlappar på detta sätt, bl.a. eftersom det får till följd att polismän har flera befogenheter att förhålla sig till i en situation. Det är dock svårt att komma ifrån i detta fall. Polismän måste även kunna använda andra förebyggande befogenheter i en säkerhetszon eftersom de har funktioner som inte kan tillgodoses med nu föreslagna befogenheter. Som exempel måste polismän kunna ingripa för att förebygga annan typ av våldsbrottslighet än skjutningar och sprängningar i en säkerhetszon. Några betydande svårigheter för polismän att orientera sig i vilka befogenheter som kan vara aktuella i en säkerhetszon bör överlappningen inte heller ge upphov till.

Det finns idag ingen reglering som förtydligar hur polismäns befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte förhåller sig till befogenheterna att använda tvångsmedlen i en förundersökning. Något särskilt behov av att införa en sådan reglering avseende befogenheterna i en säkerhetszon finns inte. Att befogenheterna inte får användas för att utreda brott framgår tydligt ändå. Det bör inte heller införas någon reglering om förhållandet mellan de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon och andra förebyggande befogenheter. Att även andra förebyggande befogenheter får användas i en säkerhetszon framgår redan genom avsaknaden av begränsningar.

5.3.2 Ingripande mot barn

Förslag: De särskilda befogenheterna i en säkerhetszon ska få användas mot barn, även barn som är yngre än 15 år.

Bedömning: Det behövs ingen särskild bestämmelse för att reglera att befogenheterna även ska få användas mot barn.

Med hänsyn bl.a. till barns särskilda sårbarheter finns det anledning att vara restriktiv med att använda tvångsmedel mot barn. Ju yngre ett barn är, desto större restriktivitet är påkallad. Enligt uppdraget ska utredaren också särskilt ta ställning till om tvångsmedel inom en zon, för att undvika att barn utnyttjas av den organiserade brottsligheten, ska få företas mot barn under 15 år. Frågan att ta ställning till är följaktligen om polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon ska få användas mot barn, även de som är yngre än 15 år.

Dagens befogenheter får användas mot barn

Ett barn som är under 15 år är inte straffmyndigt. Om ett barn har begått ett brott innan han eller hon fyllt 15 år får han eller hon inte dömas till påföljd (1 kap. 6 § brottsbalken). En förundersökning får inte heller inledas med anledning av misstanke om ett sådant brott. Brottet kan i vissa fall i stället utredas enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Enligt LUL får också vissa tvångsmedel enligt rättegångsbalken, i begränsad utsträckning, användas mot den misstänkte. Kroppsvisitation, husrannsakan och vissa andra tvångsmedel enligt rättegångsbalken får enligt 36 § LUL företas om det finns särskilda skäl. Kravet på särskilda skäl innebär att restriktivitet är påkallad. I allmänhet bör det finnas misstanke om allvarigare brott eller brottslighet av större omfattning (prop. 1983/84:187 s. 29). Den 29 juni 2023 beslutade regeringen att tillsätta en utredning som bl.a. ska ta ställning till om möjligheterna att använda tvångsmedel mot brottsmisstänkta personer som inte har fyllt 15 år ska utökas (dir. 2023:102).

I polislagen finns inga särskilda undantag eller restriktioner om användning av tvångsmedel mot barn. Avsikten förefaller också ha varit att kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen som utgångspunkt ska kunna företas mot barn. I förarbetena till 19 § andra stycket 1 polislagen uttalas nämligen att befogenheten är avsedd att kunna användas bl.a. vid konfrontationer mellan ungdomsgäng (prop. 1986/87:115 s. 11 f.). Bestämmelsen i 20 a § polislagen är utformad med 19 § andra stycket 1 polislagen som förebild. Flera näraliggande regleringar om tvångsmedel i förebyggande syfte saknar också undantag för barn med hänsyn till att tvångsmedlen är avsedda att kunna användas mot dem. Som exempel innehåller lagen med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden inga undantag för barn på grund av att kroppsvisitation och husrannsakan enligt den lagen ska kunna användas mot barn (prop. 2022/23:109 s. 30). Eftersom det inte finns några undantag eller restriktioner i polislagen likt de i LUL, får tvångsmedel enligt polislagen användas mot barn, även de som är under 15 år. Polismyndigheten är av samma uppfattning. Vidare har JO i ett beslut från 2022 gjort bedömningen att polisen som utgångspunkt får

kroppsvisitera den som är under 15 år med stöd av 19 § andra stycket 1 polislagen (se beslut den 24 oktober 2022, dnr 7201-2020).

Det bör dock framhållas att det i den juridiska litteraturen har hävdats att inhämtning enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) inte får användas mot barn under 15 år. Inhämtning enligt inhämtningslagen är att anse som ett hemligt tvångsmedel som får användas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (2 § inhämtningslagen). Att lagstiftaren genom 36 f § LUL uttryckligen har tagit ställning mot användningen av hemliga tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år och att det inte finns någon bestämmelse i inhämtningslagen som föreskriver att inhämtning får användas mot någon som inte är straffmyndig, har i litteraturen ansetts innebära att inhämtning mot barn under 15 år inte är tillåten (se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, upplaga 5, 2022, s. 836 f.). Den utredning som nämns ovan, som ska ta ställning till om möjligheterna att använda tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år ska utökas, ska även ta ställning till hur preventiva tvångsmedel enligt inhämtningslagen och andra lagar ska få användas mot barn under 15 år (dir. 2023:102).

Oavsett vad som framförs i den juridiska litteraturen om inhämtningslagen kan regleringen i LUL inte anses begränsa möjligheten att använda tvångsmedel enligt polislagen. Regleringen i LUL anger vad som gäller för tvångsmedelsanvändning i brottsutredning mot brottsmisstänkta barn under 15 år. De krav för tvångsmedelsanvändning som framställs där gäller därför inte för användning av tvångsmedel enligt polislagen. Frånvaron av en bestämmelse i polislagen som anger att tvångsmedel får användas mot barn under 15 år innebär inte heller att polislagen är för otydlig i det avseendet. Det vore snarare främmande med en sådan bestämmelse i polislagen, eftersom straffmyndighetsåldern saknar särskild relevans för användning av tvångsmedel för de syften som polislagen reglerar. En annan sak är att det vore önskvärt att lagstiftaren tydligare – och med beaktande av barns särskilda rättigheter – hade tagit ställning till att tvångsmedel enligt polislagen får användas mot barn under 18 år.

Sammanfattningsvis finns det inte någon särreglering för användning av tvångsmedel mot barn enligt polislagen. Polismän kan därför som utgångspunkt använda kroppsvisitation och husrannsakan

enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen mot barn, inklusive de som är under 15 år.

De särskilda befogenheterna i en säkerhetszon ska få användas mot barn

Som framgår av avsnitt 3.5.3 och 3.5.5 involverar och utnyttjar de kriminella nätverken regelmässigt barn under 18 år i sin verksamhet, inklusive för skjutningar och sprängningar. Särskilt oroväckande är att problematiken sträcker sig långt ner i åldrarna på ett sätt som inte synes ha förekommit tidigare. Barn, inte sällan under 15 år, används ofta för att transportera vapen, bl.a. till skjutningar. Ungdomar rekryteras också frekvent för att utföra skjutningar och sprängningar.

Att barn ofta involveras i nätverksrelaterade skjutningar och sprängningar medför att Polismyndighetens behov av vidare befogenheter, för att effektivare kunna förebygga och förhindra sådan brottslighet, även innefattar ett behov av att kunna ingripa mot barn. För att effektivare kunna förhindra skjutningar och sprängningar är det snarast en förutsättning att de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon får användas mot barn, även de som är yngre än 15 år.

Förutom att det är viktigt att skydda barn och andra från skjutningar och sprängningar, är det angeläget med åtgärder som motverkar att barn utnyttjas av de kriminella nätverken på det sätt som de gör idag. De barn som används för t.ex. skjutningar och sprängningar löper stora risker för sin utveckling, liv, hälsa och trygghet. Problemet behöver naturligtvis angripas från olika håll med åtgärder som riktas mot olika riskfaktorer, såsom skola och familj- och bostadssituationer. Även det brottsförebyggande arbetet, inklusive användning av förebyggande tvångsmedel, kan spela en viktig roll. Om de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon även får användas mot barn bör det minska benägenheten att ge barn uppdrag som vapenbärare och att utföra skjutningar och sprängningar i sådana zoner. I viss mån bör det även kunna minska benägenheten hos barn själva att åta sig sådana uppdrag och att bära vapen i en säkerhetszon. Om ett barn påträffas med vapen ger det vidare en viktig signal till de sociala myndigheterna att det kan behövas åtgärder för att bryta en destruktiv utveckling för barnet.

Mot att skydda barn från det integritetsintrång som ökade befogenheter innebär står alltså effektivare verktyg för att förhindra skjutningar och sprängningar som också ger barn ett bättre skydd mot det våld och utnyttjande som den brottsligheten innefattar. Även med beaktande av den restriktivitet som bör gälla för användning av tvångsmedel mot barn väger sistnämnda intressen över. Polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon bör således få användas mot barn, även de som är yngre än 15 år.

Det ska framhållas att ett beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan som direkt eller indirekt rör ett barn måste fattas med särskild omsorg. Åtgärden ska vara förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt konventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Dessa hänsyn väger tyngre ju yngre barnet är. Andra, mindre ingripande åtgärder ska alltid väljas i första hand. Om ett barn kroppsvisiteras kan det i vissa fall vara lämpligt att kontakta barnets vårdnadshavare.

Någon bestämmelse om att de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon får användas mot barn behöver inte införas. Polislagen och annan näraliggande reglering innehåller inte sådana bestämmelser trots att tvångsmedel enligt de lagarna får användas mot barn. Vidare skulle en bestämmelse om att befogenheterna i en säkerhetszon får användas mot barn få det att framstå som att andra polisiära befogenheter inte får användas mot barn.

5.3.3 Dokumentationskrav

Förslag: Protokoll ska föras över kroppsvisitationer enligt polislagen på samma sätt som gäller för andra ingripanden enligt den lagen.

Dagens krav på att dokumentera ingripanden enligt polislagen

Enligt 27 § polislagen ska protokoll föras över ingripanden som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt

polislagen samt vid omhändertagande av föremål. Av protokollet ska det framgå vem som har fattat beslutet, grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet. I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen (RPSFS 2011:12, FAP 100-2) reglerades fram till och med den 30 november 2023 vilka blanketter som ska användas vid dokumentationen. I föreskrifterna gavs som ett allmänt råd att kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket eller 23 § andra stycket polislagen bör dokumenteras på viss angiven blankett. Styrning och vägledning för polismän när det gäller dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen sker numera genom för ändamålet framtagna it-stöd, handböcker, riktlinjer eller rutiner för berörd verksamhet. I 29 kap. 9 och 13 §§ rättegångsbalken finns krav på att dokumentera kroppsvisitationer och husrannsakingar som beslutas enligt det regelverket. Även enligt lagen med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden ska kroppsvisitationer och husrannsakingar dokumenteras, se 11 § den lagen.

Det generella kravet i 27 § polislagen på att dokumentera polis-ingripanden infördes 1998. Dessförinnan fanns det inga uttryckliga regler om dokumentation av polis-ingripanden som gjordes enligt polislagen. Som skäl för införandet anförde regeringen att bestämmelser om dokumentation av polis-ingripanden har stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt, eftersom det tydliggör att en polisman före ett ingripande måste ta ställning till om förutsättningarna för ingripandet är uppfyllda och att det medför en önskvärd kontroll av polisens verksamhet. Regeringen delade därför den underliggande utredningens bedömning om att en bestämmelse om dokumentationsskyldighet borde införas i polislagen. För att undvika dubbelreglering ansåg regeringen dock att den föreslagna regeln – till skillnad från vad den underliggande utredningen föreslagit – inte skulle gälla dokumentation över beslag, husrannsakan enligt rättegångsbalken, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (prop. 1996/97:175 s. 63 f.).

Som JO också anført innebär 27 § polislagen att det bara finns en lagstadgad skyldighet att dokumentera en kroppsvisitation enligt polislagen om ett föremål omhändertas i samband med ingripandet

(se bl.a. beslut den 18 september 2009, dnr 1902-2008). Polismyndigheten är av samma uppfattning. Det är dock oklart i vilken mån 27 § polislagen, som alltså stadgar att protokoll ska föras vid omhändertagande av föremål, innebär en skyldighet att dokumentera mer av en sådan kroppsvisitation än det föremål som omhändertagits i samband med ingripandet.

Uttalanden om vikten av dokumentation och dokumentationskrav

JK och JO har vid flera tillfällen riktat kritik mot polisen för bristfällig dokumentation i samband med husrannsakingar och kroppsvisitationer enligt polislagen (se t.ex. JK:s beslut den 11 juli 2019, dnr 2088-19-4.3.2, den 13 januari 2020, dnr 4886-19-4.3.2, och den 8 september 2020, dnr 1979-20-4.3.2, och JO:s beslut den 7 november 2018, dnr 6908-2016, och den 20 mars 2020, dnr 5316-2018). I besluten betonar JK och JO ofta vikten av att polisen dokumenterar de omständigheter som har legat till grund för bedömningen att en tvångsåtgärd är lagenlig. Knapphändighet i fråga om dokumentation försvårar för JK och JO att i efterhand kontrollera att det har funnits tillräckliga skäl för åtgärden och att beslut har fattats på rätt nivå. Följden kan bli antingen att JK och JO bedömer att åtgärden inte varit lagenlig, trots att den kanske har varit det, eller att olika brister i beslut eller verkställighet måste lämnas obeaktade.

Av kontroll- och rättssäkerhetsskäl anser JO att kroppsvisitationer enligt polislagen bör dokumenteras oavsett om det finns krav på att göra det eller inte (se JO:s beslut den 18 september 2009, dnr 1902-2008). I en granskning av polisens användning av bl.a. kroppsvisitationer enligt 19 § andra stycket 1 polislagen, har JO även uttryckt att dokumentationskravet i 27 § polislagen bör utvidgas så att det omfattar alla sådana kroppsvisitationer (beslut den 26 september 2023, dnr 2199-2023).

Brå har i en rapport om profilering och likabehandling anfört att det är nödvändigt för Polismyndigheten att på strategisk nivå börja följa upp arbetet med kontroller och tvångsåtgärder. För att kunna göra det menar Brå att dokumentationskraven behöver stärkas. Som exempel framkommer i rapporten att frånvaron av ett generellt krav på att dokumentera kroppsvisitationer enligt polislagen medför svårigheter att belysa och följa upp sådana ingripanden ur lika-

behandlingsperspektiv (Brås rapport Polisens arbete med profilering och likabehandling [2023:12] s. 118 och 122 f.).

Ett generellt krav på att dokumentera kroppsvisitationer enligt polislagen

Som framförs i förarbetena till 27 § polislagen har krav på dokumentation av polisingripanden en stor betydelse ur kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt. För det första tydliggör ett sådant krav att en polisman före ett ingripande måste ta ställning till om förutsättningarna för ingripandet är uppfyllda. För det andra möjliggör det en kontroll av verksamheten i efterhand. Om dokumentationen är bristfällig, eller i värsta fall saknas, är det som JK och JO påtalat svårt att kontrollera om det har funnits tillräckliga skäl för åtgärden och att beslut har fattats på rätt nivå. Bristande dokumentation gör det även svårt att följa upp och belysa ingripanden ur likabehandlingsperspektiv. Det är därför angeläget att det finns en skyldighet att dokumentera kroppsvisitationer och husrannsakingar i säkerhetszoner. Vid ett beslut om husrannsakan i en säkerhetszon kommer dokumentationskravet i 27 § polislagen att gälla eftersom det omfattar alla husrannsakingar enligt den lagen. Däremot behöver den paragrafen utvidgas till att omfatta kroppsvisitationer i säkerhetszoner enligt nu föreslagna bestämmelser i polislagen. Detta väcker frågan om det även bör införas krav på att dokumentera andra kroppsvisitationer enligt polislagen.

De kontroll- och rättssäkerhetsskäl som talar för ett krav på att dokumentera kroppsvisitationer i säkerhetszoner gör sig också gällande avseende andra kroppsvisitationer enligt polislagen. Avsikten när det generella dokumentationskravet i 27 § polislagen infördes verkar också ha varit att det skulle gälla ett generellt krav på att dokumentera kroppsvisitationer enligt polislagen. Något sådant krav finns dock inte, varken i polislagen eller i annan lagstiftning. Polismyndigheten har tillfrågats hur den ställer sig till ett generellt krav på att dokumentera kroppsvisitationer enligt polislagen. Myndigheten har svarat att det är lämpligt att kroppsvisitationer enligt polislagen dokumenteras. Mot att införa ett generellt krav talar främst att det skulle innebära en ökad administrativ börda för Polismyndigheten. De angelägna kontroll- och rättssäkerhetsskäl som talar för ett sådant krav väger dock klart tyngre. Dokument-

ationskravet i 27 § polislagen bör därför utvidgas så att det omfattar alla kroppsvisitationer enligt den lagen.

5.4 Överklagande

Förslag: Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot. Ett överklagande ska ha kommit in till Polismyndigheten inom tre veckor från den dag då beslutet publicerades på Polismyndighetens webbplats.

Det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Mål om överklagande av beslut om en säkerhetszon ska handläggas skyndsamt.

Bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet att överklaga en polismans beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan enligt nu föreslagna bestämmelser.

5.4.1 En möjlighet att överklaga beslut om en säkerhetszon

Överklagande till allmän förvaltningsdomstol

Som framgår av avsnitt 5.2.3 medför rättssäkerhetsskäl att Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon bör kunna komma under domstolsprövning. Ett alternativ är att Polismyndighetens beslut alltid ska underställas domstol. Liknande ordningar finns t.ex. i 12 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och 4 § epizootilagen (1999:657). I många fall kombineras dock ett underställande med någon form av rätt att överklaga. Ett annat alternativ är att beslut får överklagas till domstol. Dessa alternativ har olika fördelar och nackdelar.

Ett underställande skulle innebära en förstärkning av enskildas rättssäkerhet på så sätt att beslut alltid kommer under prövning av ett från Polismyndigheten oberoende organ. Vidare kan en sådan prövning i regel ske mycket snabbt, vilket är av särskilt värde eftersom ett beslut om att införa en säkerhetszon som utgångspunkt ska gälla direkt och som längst i två veckor. Samtidigt kan det ifrågasättas om det är befogat att alla Polismyndighetens beslut om en

säkerhetszon automatiskt ska komma under domstolsprövning, med tanke på den kompetens som Polismyndigheten besitter och de befogenheter att fatta ingripande beslut som myndigheten har i övrigt och som inte överprövas alls. Ett underställande kommer vidare inte innebära en kontradiktorisk process där enskilda kommer kunna komma till tals och få sina invändningar prövade.

En möjlighet att överklaga har bl.a. den fördelen att enskilda får en möjlighet att komma till tals och få sina invändningar prövade. Vidare kan en överklagandemöjlighet utformas på så sätt att beslut endast kommer under domstolsprövning när det finns ett berättigat intresse av det. Samtidigt kan antas att prövningen av ett överklagat beslut om en säkerhetszon typiskt sett tar längre tid än att pröva ett underställt beslut. Vidare kan konstateras att enskildas personliga intressen – till skillnad från t.ex. integritetsintresset i stort – sällan kommer att vara avgörande för prövningen. Däremot kan andra slags invändningar naturligtvis ha större betydelse. Sammanfattningsvis är bedömningen att skälen för en möjlighet att överklaga väger tyngre än andra alternativ. Frågan är då om besluten ska kunna överklagas till allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol.

Allmänna domstolar hanterar en mängd beslut och ärenden som är kopplade till den brottsbekämpande verksamheten, inklusive beslut om tvångsmedel under förundersökning. Däremot är det ovanligt att allmän domstol är involverad i skedet innan en förundersökning har inletts. Även om allmän domstol ger tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen (6 § den lagen), är alltså brottsförebyggande verksamhet typiskt sett främmande för de allmänna domstolarna. I preventivlagens fall är det dessutom så att den huvudsakligen tillämpas i situationer när en förundersökning är nära förestående, till skillnad från nu aktuella befogenheter som är avsedda att kunna tillämpas i ett mycket tidigare skede. När det gäller de allmänna domstolarna är det också principiellt sett tveksamt att låta dem besluta om olika åtgärder i det brottsförebyggande arbetet eftersom det kan finnas risk för att domstolarnas roll som oberoende prövningsinstans i brottmål ifrågasätts, i varje fall när åtgärderna senare leder fram till åtal.

Några motsvarande principiella skäl mot att låta de allmänna förvaltningsdomstolarna pröva överklagade beslut om säkerhetszoner finns inte. Huvudregeln enligt svensk rätt är också att en förvaltningsmyndighets beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

De allmänna förvaltningsdomstolarna är därmed vana vid beslut som inbegriper intresseavvägningar mellan allmänna och enskilda intressen och därtill har de erfarenhet av polisfrågor. Till exempel prövar allmän förvaltningsdomstol efter överklagande beslut om spärr- och smittförklaringar enligt epizootilagen och Polismyndighetens beslut om tillstånd att ordna allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen. Övervägande skäl talar därför för att Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Av 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar följer att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Någon anledning att frångå denna ordning och exempelvis koncentrera mål om säkerhetszoner till en viss förvaltningsrätt finns inte.

Vem som ska få överklaga

I fråga om vem som ska få överklaga Polismyndighetens beslut är de krav som normalt gäller för överklagande av förvaltningsbeslut en naturlig utgångspunkt. Enligt 42 § förvaltningslagen får en förvaltningsmyndighets beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Paragrafen ger enbart en allmän riktlinje för hur frågan om vem eller vilka som har klagorätt ska bedömas. De principer som arbetats fram genom praxis är i stället avgörande.

Klagorätt har i första hand den som är part. För att någon som inte haft partsställning i ärendet hos beslutsmyndigheten ska få klagorätt har i praxis uppställts ett krav på att beslutet har eller är ägnat att få faktiska – och inte obetydliga – verkningar som även påverkar den som överklagar. Vidare har krävts att den som berörs företräder ett intresse i saken som på något sätt erkänts av rättsordningen och som är möjligt att beakta vid sakens prövning, dvs. som kunnat påverka prövningen i första instans (se t.ex. MÖD 2019:19, HFD 2014 ref. 8, RÅ 2006 ref. 9, RÅ 1994 ref. 82 och RÅ 1994 ref. 30). Klagorätt kan dock också motiveras av andra skäl, t.ex. att klaganden haft ett beaktansvärt intresse av att få de rättsliga förutsättningarna för ett beslut överprövade (se t.ex. RÅ 1994 ref. 82, RÅ 1995 ref. 77 och RÅ 2006 ref. 9).

Den avgränsning av klagorätten som normalt gäller för överklagande av förvaltningsbeslut förefaller rimlig också i nu aktuellt fall. Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon bör därför få överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot. För överklagande till kammarrätt kommer 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) att gälla. Vid prövningen av om en enskild har rätt att överklaga ett beslut om en säkerhetszon bör den rättspraxis som finns beträffande vem som får överklaga enligt 42 § förvaltningslagen och äldre motsvarande bestämmelser vara vägledande. Det innebär bl.a. att beslutet måste ha faktiska verkningar i förhållande till det intresse som personen representerar. De intressen som skulle kunna vara aktuella är integritetsintressen och vissa andra tredjemansintressen som Polismyndigheten ska beakta inom ramen för sin proportionalitetsbedömning (se avsnitt 5.2.1). Exempelvis skulle en näringsidkare som bedriver verksamhet inom en säkerhetszon möjligen kunna påverkas på ett sådant sätt att klagorätt föreligger.

En näraliggande fråga är om enskilda som berörs på ett sådant sätt att de har rätt att överklaga i någon mån bör pekas ut i lagtext. Det skulle i viss mån underlätta både för enskilda och för domstolen. Samtidigt är det viktigt att alla och endast de med beaktansvärda intressen i saken får det skydd som klagorätten innebär. Vidare är klagorätt enligt 42 § förvaltningslagen långt ifrån en ovanlig företeelse, även när det gäller beslut som påverkar en obestämd krets av personer. Vilka kategorier av enskilda som har rätt att överklaga bör därför inte anges i lagtext utan lämnas till rättstillämpningen.

Beräkning av överklagandetid

För att en enskild ska kunna få sitt överklagande prövat krävs enligt 6 a § förvaltningsprocesslagen att det lämnats in till den beslutande myndigheten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Det är tidpunkten då klaganden underrättades om beslutets innehåll genom beslutsmyndighetens åtgärder som är avgörande för beräkningen av denna frist (jämför 33 § förvaltningslagen). Ofta sker sådan underrättelse genom delgivning.

Även om ett beslut om att införa en säkerhetszon som längst ska gälla i två veckor finns det inte anledning att frånga den stadgade

överklagandetiden. Om ett beslut slutat gälla när handlingarna efter rättidsprövning har lämnats över till domstolen, kommer domstolen således få bedöma om det ändå finns skäl att pröva överklagandet. Däremot framstår det inte som ändamålsenligt att knyta tiden för överklagande till när klaganden fick del av beslutet, eftersom någon sådan underrättelseskyldighet inte föreslås. I stället bör tiden räknas från den dagen då beslutet publicerades på Polismyndighetens webbplats (se avsnitt 5.2.4). En sådan ordning bör också tillgodose de rättssäkerhetskrav som kan ställas för överklagande av nu aktuella beslut.

Förfarandet vid domstol

Beträffande domstolens handläggning gäller förvaltningsprocesslagens bestämmelser. Den lagen innehåller bl.a. regler om vad ett överklagande ska innehålla, inhibition, skriftväxling, muntlig förhandling och beslut. Vidare gäller lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, som exempelvis stadgar att en förvaltningsrätt som utgångspunkt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän (17 §). Dessa regler framstår också till största del som ändamålsenliga. I viss mån finns det dock anledning att avvika från eller komplettera förvaltningsprocesslagens bestämmelser, vilket behandlas nedan.

Skyndsamt handläggning

Med hänsyn till att ett beslut om att införa en säkerhetszon som utgångspunkt ska gälla omedelbart och som längst i två veckor, finns det i regel ett behov av att handläggningen hos domstol sker skyndsamt. Om så inte sker riskeras överklaganderättens syfte. Det bör därför införas ett krav på att mål om överklagande av beslut om en säkerhetszon ska handläggas skyndsamt.

Oavsett skyndsamhetskrav kan det förekomma att ett beslut slutar gälla under domstolens handläggning. I sådana fall finns det som utgångspunkt inte skäl för domstolen att ta ställning till överklagandet, eftersom beslutet inte längre påverkar den klagandes situation. Målet ska således normalt sett skrivas av. Det har dock i förvaltningsdomstolarna utarbetats en praxis som innebär att sak-

prövning i vissa fall ändå kan ske trots att den fråga som en överinstans ska pröva anses ha fallit. Det handlar om när klaganden får anses ha ett befogat intresse av att kunna få saken prövad (se t.ex. RÅ 1986 ref. 150, RÅ 1991 ref. 58 och RÅ 1999 ref. 26) eller då en prövning bedöms vara av intresse med hänsyn till domstolarnas uppgift att vägleda rättstillämpningen (se t.ex. RÅ 1986 ref. 108 och RÅ 2005 ref. 84). Det kan dessutom uppkomma situationer då Europakonventionen kräver att en sakprövning sker trots att saken är överspelad (se t.ex. HFD 2020 ref. 26).

Prövningstillstånd

Oftast krävs prövningstillstånd för att kammarrätten ska pröva överklagande av ett beslut som förvaltningsrätten har meddelat. Prövningstillstånd bör krävas även vid överklagande av förvaltningsrättens beslut i nu aktuella mål, vilket behöver anges i lagtexten.

5.4.2 Ingen möjlighet att överklaga beslut om ingripande i en säkerhetszon

I polislagen finns idag inga regler om överklagande. Det innebär att en polismans beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan enligt den lagen som utgångspunkt inte kan överklagas. Detsamma gäller för en polismans beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan enligt andra regleringar. Däremot kan enskilda vända sig till JK och JO, vilka kan uttala sig om polisiära ingripanden inom ramen för sin tillsyn. Vidare kan felaktiga ingripanden i viss mån föranleda skadeståndsskyldighet för staten. Den som anser sig ha ett skadeståndskrav mot staten på grund av ett oberättigat ingripande kan väcka talan i domstol eller, enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten, vända sig till JK och få skadeståndet prövat inom ramen för statens frivilliga skadeståndsreglering.

Tillräckliga skäl att frånga rådande ordning och införa en överklagandemöjlighet endast för kroppsvisitationer och husrannsakingar med stöd av nu föreslagna bestämmelser finns inte. En överklagandemöjlighet saknar också praktisk betydelse när det gäller kortvariga tvångsmedel såsom kroppsvisitation och husrannsakan, i

den meningen att den inte hindrar ingripanden från att ske. De rättsmedel som normalt står till buds för enskilda som anser sig drabbade av ett oberättigat polisingripande får alltså anses tillräckliga också i nu aktuella fall.

5.5 Sekretess

Bedömning: Det föreslagna systemet med säkerhetszoner medför inget behov av ändring i gällande regler om sekretess. Det behövs inte heller någon ändring i gällande regler om partsinsyn och kommunikation.

Sekretesskyddet för uppgifter hos Polismyndigheten och domstol

De uppgifter som typiskt sett kommer att ligga till grund för Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon kan till stor del förväntas vara kända för allmänheten och därför inte skyddsvärda. I vissa fall kan de uppgifter som ligger till grund för ett beslut dock vara mycket känsliga. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om kriminella nätverks brottsliga verksamhet, konflikter och vapentillgång. Det kan även röra sig om uppgifter om de kriminella nätverkens aktörer, såsom vilka de är och var de bor och uppehåller sig.

Allmän förvaltningsdomstol kan vid handläggningen av mål om ett överklagat beslut om en säkerhetszon komma att infordra uppgifter som legat till grund för beslutet från Polismyndigheten. Polismyndigheten får med stöd av 10 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, överlämna sådana uppgifter till domstolen utan hinder av sekretess, om de behövs där för överprövning av beslutet.

Eftersom de uppgifter som ligger till grund för Polismyndighetens beslut kan vara skyddsvärda och överlämnas till domstol i mål om säkerhetszoner, finns det anledning att överväga om befintligt sekretesskydd är tillräckligt eller om gällande bestämmelser om sekretess i någon mån behöver ändras.

Befintligt sekretesskydd

De i sammanhanget mest relevanta sekretessbestämmelserna finns i 18 kap. 1 och 2 §§ och 35 kap. 1 § OSL.

Av 18 kap. 2 § första stycket OSL följer att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till underrättelseverksamhet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Av 18 kap. 1 § första stycket OSL framgår att sekretess även gäller bl.a. för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Med angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i annan verksamhet för att förebygga brott avses i nuläget verksamhet i brottsförebyggande syfte enligt lagen om kontroll av vissa utläningar och preventivlagen (se t.ex. prop. 2005/06:177 s. 80). Enligt andra stycket 2 gäller, under motsvarande förutsättningar, sekretess för bl.a. uppgifter som hänför sig till annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Med annan verksamhet avses brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet i allmänhet utan anknytning till något konkret fall, t.ex. uppgifter i vissa register som används i polisiär verksamhet såsom misstankeregistret (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, JUNO, version 26, kommentaren till 18 kap. 1 §).

Sekretessbestämmelserna till skydd för allmänna intressen i 18 kap. 1 och 2 §§ OSL gäller uppgifter som hänför sig till viss verksamhet. Det innebär att sekretessen gäller oavsett hos vilken myndighet uppgifterna finns.

I 35 kap. 1 § OSL finns sekretessbestämmelser till skydd för enskildas intressen. Av den paragrafen framgår att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden bl.a. om uppgiften förekommer i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, eller annan verksamhet som bedrivs vid t.ex. Polismyndigheten och som syftar till att förebygga brott. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den

enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men.

Sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL gäller i nu aktuella avseenden endast för uppgifter som förekommer i viss verksamhet hos t.ex. Polismyndigheten. Genom 43 kap. 1 § OSL tydliggörs dock att när ett beslut i en verksamhet hos en myndighet överklagas till en förvaltningsdomstol ska de eventuella sekretessbestämmelser som gäller för uppgifter i verksamheten hos myndigheten också tillämpas av förvaltningsdomstolen, med vissa undantag och begränsningar som framgår av 43 kap. 3 § OSL. I vissa fall kan sekretess även överföras till förvaltningsdomstol från en annan myndighet med stöd av 43 kap. 2 § OSL.

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ärende upphör som huvudregel att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften läggs fram vid offentlig förhandling eller tas in i en dom eller ett annat beslut (43 kap. 5 § första stycket och 8 § första stycket OSL). Enligt 16 § förvaltningsprocesslagen får en förhandling i en allmän förvaltningsdomstol hållas inom stängda dörrar om det vid förhandlingen kan antas läggas fram uppgifter för vilka sekretess enligt OSL gäller hos domstolen. Vidare har domstolen enligt 43 kap. 8 § andra stycket OSL viss möjlighet att besluta att en sekretessbestämmelse som gäller för en viss uppgift ska fortsätta att vara tillämplig på uppgiften när den ingår i en dom eller ett beslut.

Sekretesskyddet behöver inte utvidgas

De uppgifter som kommer att ligga till grund för Polismyndighetens beslut om säkerhetszoner kan antas hänföra sig till myndighetens brottsförebyggande arbete och underrättelseverksamhet, som är föremål för sekretesskydd hos Polismyndigheten under de förutsättningar som anges i 18 kap. 1 och 2 §§ OSL. Det är inte fråga om nya uppgifter hos Polismyndigheten, utan uppgifter som redan förekommer inom ramen för myndighetens verksamhet. Med hänsyn härtill får befintlig sekretess till skydd för uppgifter hos Polismyndigheten anses tillräcklig.

I enlighet med resonemanget ovan kan de uppgifter som Polismyndigheten tillför mål om säkerhetszoner antas vara hänförliga till

polisens brottsförebyggande arbete och underrättelseverksamhet. Sådana uppgifter har enligt 18 kap. 1 och 2 §§ OSL samma sekretesskydd vid domstolen som de har hos Polismyndigheten. Skyddet är tillräckligt omfattande och dessutom så starkt att det inte finns något skäl att föreslå någon särskild sekretessbestämmelse för att ge sådana uppgifter ett utökat skydd. Även sekretessen till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden enligt 35 kap. 1 § OSL bedöms vara tillräcklig.

Sammanfattningsvis medför den föreslagna regleringen inte något behov av att utöka det befintliga sekretesskyddet för allmänna och enskilda intressen genom ändringar i OSL.

Partsinsyn och kommunikation

När ett beslut om en säkerhetszon överklagas till allmän förvaltningsdomstol gäller förvaltningsprocesslagen. Förvaltningsprocesslagen innehåller vissa bestämmelser om partsinsyn och kommunikation. Av 18 § förvaltningsprocesslagen framgår att en part, innan ett mål avgörs, som huvudregel ska ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än honom eller henne själv och fått tillfälle att yttra sig över det. Även enligt 10 § första stycket och 12 § förvaltningsprocesslagen gäller en viss underrättelseskyldighet gentemot part.

De nu nämnda bestämmelserna gäller enligt 19 § förvaltningsprocesslagen med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Av 10 kap. 3 § första stycket OSL framgår att sekretess inte hindrar att en enskild, som är part i ett mål eller ärende hos domstol och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska parten på annat sätt få upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Upplysningskyldigheten kan fullgöras både skriftligen och muntligen, t.ex. genom en muntlig redogörelse för innehållet i vissa handlingar (prop. 1971:30 s. 431 och 443).

Som framgår ovan kan det i ett mål om ett överklagat beslut om en säkerhetszon förekomma sekretessbelagda uppgifter av mycket känslig natur. Ett röjande av sådana uppgifter, även till någon som är part i målet, skulle i vissa fall kunna innebära betydande skada för Polismyndighetens arbete med att förebygga allvarlig nätverksrelaterad brottslighet eller stor risk för enskildas liv och hälsa. I sådana fall bör en tillämpning av 10 kap. 3 § OSL resultera i bedömningen att det är av synnerlig vikt med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse att inte röja uppgifterna ens för part. Mot denna bakgrund är bedömningen att bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen tillsammans med kravet på synnerlig vikt i 10 kap. 3 § OSL på ett rimligt sätt balanserar intresset av partsinsyn och kommunikation mot intresset av att skydda känsliga uppgifter i de aktuella målen. Det bedöms därför inte behövas några inskränkningar av reglerna om partsinsyn och kommunikation.

5.6 Systemets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter

Bedömning: Det föreslagna systemet med säkerhetszoner är förenligt med skyddet för den personliga integriteten och skyddet mot diskriminering.

5.6.1 Skyddet för den personliga integriteten

Det föreslagna systemet med säkerhetszoner medför inskränkningar i skyddet för den personliga integriteten enligt regeringsformen och Europakonventionen. Reglerna motiveras av allmän säkerhet och intresset av att förebygga och förhindra brott, vilket är godtagbara ändamål för sådana inskränkningar. Tidigare har konstaterats (avsnitt 4.2) att det finns ett angeläget och samhällsligt behov av ett system med säkerhetszoner och att det i stort är proportionerligt att utvidga polisens befogenheter genom att införa ett sådant system, förutsatt att det utformas på ett proportionerligt sätt. De frågor som kvarstår vid bedömningen av om den föreslagna regleringen är förenlig med skyddet för den personliga integriteten enligt regeringsformen och Europakonventionen, är om den till sin

utformning är proportionerlig och lever upp till kraven på rätts-säkerhet.

När det gäller om det föreslagna systemet är proportionerligt ska inledningsvis beaktas att de föreslagna befogenheterna endast utgör en smärre utökning av polisens nuvarande förebyggande befogenheter. Vidare har regleringen genomgående avgränsats i syfte att minimera integritetsintrånget och begränsa ingripanden till situationer när det finns ett betydande behov av dem. Som exempel har befogenheten att införa en säkerhetszon begränsats till situationer när och områden där det finns en påtaglig risk för mycket allvarlig brottslighet som innebär stora risker för allmänheten. I den mån andra mindre ingripande åtgärder är tillräckliga ska de alltid väljas i första hand. Dessutom ska Polismyndigheten omedelbart inskränka eller häva ett beslut om att införa en säkerhetszon när det finns anledning till det. Mot denna bakgrund – och med hänsyn till det tungt vägande intresset av att kunna förebygga och förhindra allvarlig nätverksrelaterad brottslighet – är bedömningen att de ingrepp i den personliga integriteten som systemet medför är såväl nödvändiga som proportionerliga i förhållande till de ändamål som regleringen bygger på.

Avseende kraven på rättssäkerhet kan inledningsvis konstateras att förutsättningarna för att få införa en säkerhetszon är avgränsade på ett preciserat, tydligt och förutsebart sätt. En polismans befogenheter i en säkerhetszon är inte lika detaljerade och dessutom vida. En mer preciserad och begränsad befogenhet skulle dock inte ha avsedd effekt. Befogenheterna är inte heller obegränsade. Ingripande får endast ske när det finns behov av det utifrån det speciella syfte som zonen har införts. En polisman måste i varje enskilt fall kunna peka på vilka omständigheter som legat till grund för ett ingripande. Vidare finns krav på att varje ingripande ska vara proportionerligt. Med hänsyn också till de speciella förutsättningarna som måste vara för handen för att införa en zon, är bedömningen att även kraven för ingripande är tillräckligt tydliga och förutsebara. Systemet innehåller dessutom avgränsningar och andra kontrollmekanismer som minskar risken för missbruk, såsom strikta tidsmässiga och geografiska begränsningar, dokumentationskrav och en möjlighet att överklaga beslut om en säkerhetszon. Härtill kommer den extraordinära tillsyn som utförs av JK och JO. Mot denna bakgrund

är bedömningen att det föreslagna systemet lever upp till Europakonventionens krav på rättssäkerhet.

De särskilda befogenheterna i en säkerhetszon ska enligt förslagen även få användas mot barn. Barns integritet skyddas, liksom vuxnas, genom 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen. Barns integritet skyddas dessutom genom barnkonventionen. Av artikel 3 i barnkonventionen följer att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara till barnets bästa. Vid bedömningen av vad som är till barnets bästa är andra rättigheter i konventionen av betydelse, såsom artikel 16 som stadgar att inget barn får utsättas för godtyckliga ingripanden i bl.a. sitt privatliv. Relevant i nu aktuellt sammanhang är också barns rätt enligt artikel 19 till skydd från all form av våld och utnyttjande som kan skada dem i något avseende.

Som framgår av avsnitt 5.3.2 är bedömningen att de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon kommer ge barn ett bättre skydd mot skjutningar och sprängningar, på motsvarande sätt som de ger vuxna ett sådant skydd. Dessutom bör befogenheterna ge barn ett bättre skydd mot att involveras och utnyttjas av de kriminella nätverken vid skjutningar och sprängningar på det hänsynslösa sätt som är fallet idag. Det finns därför inte anledning att göra någon annan bedömning i förhållande till barn än vad som ovan gjorts avseende vuxna. De ingrepp i barns personliga integritet som systemet medför är såväl nödvändiga som proportionerliga i förhållande till de ändamål som regleringen bygger på. Det är också bättre för barn och förenligt med barnkonventionen att de får ett effektivare skydd mot sådant våld och utnyttjande som den aktuella brottsligheten innebär, än att de skyddas från att i viss högre grad utsättas för tvångsmedel. I sammanhanget bör dock framhållas att det vid användning av nu aktuella tvångsmedel mot barn kan finnas skäl att vara återhållsam. Vid varje beslut om ingripande måste barnets bästa beaktas.

Sammantaget är bedömningen att den föreslagna regleringen om säkerhetszoner är proportionerlig och förenlig med skyddet för den personliga integriteten i regeringsformen, Europakonventionen och barnkonventionen.

5.6.2 Skyddet mot diskriminering

Som framgår av avsnitt 3.3 utgörs diskrimineringskyddet i förevarande fall av ett antal diskrimineringsförbud i bl.a. regeringsformen, Europakonventionen och FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Förbuden innebär, förutom att en lagstiftning i sig inte får stå i strid med dem, även att det måste finnas ett tillräckligt skydd mot diskriminerande tillämpning i strid med förbuden.

Den föreslagna regleringen står i sig inte i strid med någon av diskrimineringsförbuden, bl.a. eftersom den inte förutsätter att någon missgynnas på grund av sin tillhörighet till någon form av minoritet. De särskilda befogenheterna i en säkerhetszon är vidare utformade på ett sätt som gör att en polisman inte får ingripa enbart eller i huvudsak på grund av en persons faktiska eller förmodade etnicitet eller nationalitet. Regleringen innehåller alltså begränsningar som gör att den inte heller i praktiken hamnar i konflikt med något av diskrimineringsförbuden. Detta innebär inte att det helt saknas risk för att reglerna ändå tillämpas på ett diskriminerande eller stigmatiserande sätt. Som utvecklas i avsnitt 4.2.4 och 4.2.5 finns det en inneboende risk i dessa och liknande nuvarande befogenheter, där polismäns handlingsutrymme är relativt stort, för att stereotypa föreställningar kan påverka vem polisen intresserar sig för. Risken behöver motas på flera olika sätt, såsom Polismyndighetens fortsatta arbete med likabehandling och olika lagstiftningsåtgärder. I avsnitt 5.2.4 föreslås att Polismyndigheten ska publicera och informera om beslut om säkerhetszoner samt att ingripanden i en zon ska dokumenteras, vilket indirekt motverkar riskerna för både faktisk och upplevd diskriminering och stigmatisering. I avsnitt 4.2.5 lyfts genomförandet av en utvidgning av diskrimineringskyddet i diskrimineringslagen till att omfatta polismäns åtgärder i förhållande till allmänheten som en förstärkning av skyddet mot diskriminerande polisinslag. Ett sådant förslag finns i betänkandet SOU 2021:94 som har remitterats och bereds i Regeringskansliet.

Sammantaget är bedömningen att den föreslagna regleringen är förenlig med diskrimineringskyddet i bl.a. regeringsformen, Europakonventionen och FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Bedömning: De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt.

Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

De föreslagna lagändringarna är angelägna och bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen har presenterat som sin plan att regleringen om visitationszoner ska träda i kraft redan den 1 mars 2024. Följaktligen bör det enligt regeringen finnas förutsättningar för att korta ner de olika leden i lagstiftningsprocessen på ett sätt som möjliggör ett så snabbt ikraftträdande. Det är angeläget att remissinstanserna får en reell möjlighet att överväga förslagen i enlighet med det grundlagsstadgade beredningskravet.

Polismyndigheten är i stort positiv till det av regeringen förutskickade ikraftträdandet eftersom den vill kunna dra nytta av de föreslagna befogenheterna så snart som möjligt. Om förslaget om krav på att dokumentera kroppsvisitationer enligt befintliga bestämmelser i polislagen genomförs, anser Polismyndigheten dock att den behöver längre tid för förberedelser, såsom utbildningsinsatser och framtagande av nya blanketter.

Utredaren har förståelse för att implementeringsåtgärder kan ta lång tid i en så stor myndighet som Polismyndigheten. Samtidigt ska beaktas att den del av förslaget om en generell skyldighet att dokumentera kroppsvisitationer enligt polislagen som Polismyndigheten menar kräver extra förberedelsestid, handlar om en skyldighet att dokumentera kroppsvisitationer med stöd av befintliga bestämmelser. Behövliga utbildningsinsatser bör därför endast avse var och hur man ska dokumentera, inte förutsättningarna för ingripande. Vidare dokumenterar polismän i viss mån redan kroppsvisitationer

enligt 19 § andra stycket 1 och 23 § andra stycket polislagen. Polismyndigheten bör därför kunna hantera det förutskickade ikraftträdandet oavsett om nyss nämnda dokumentationskrav genomförs. Vid en annan bedömning kan övervägas om den föreslagna ändringen i 27 § polislagen, i den del som avser dokumentation över kroppsvisitationer enligt 19, 19 a, 23 och 24 a §§ polislagen, ska träda i kraft vid ett senare datum.

De allmänna förvaltningsdomstolarna bör klara av det förutskickade ikraftträdandet eftersom de inte kan förväntas behöva vidta några betydande förberedelser för att kunna hantera överklagade beslut om säkerhetszoner.

Utgångspunkten för denna typ av lagstiftning är att nya regler ska tillämpas direkt efter ikraftträdandet. Den ordningen är lämplig även i detta fall. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte.

7 Konsekvenser

7.1 Inledning

I uppdraget ingår att redovisa konsekvenserna av förslagen. Utredaren ska särskilt bedöma konsekvenserna för brottsbekämpningen och den personliga integriteten. Utredaren ska även belysa risker och konsekvenser för barn.

Förslagens konsekvenser för den personliga integriteten har behandlats utförligt tidigare i promemorian, se avsnitt 4.2.3, 4.2.5 och 5.6.1. Risker och konsekvenser för barn har belysts i avsnitt 5.3.2 och 5.6.1. I detta kapitel redovisas övriga konsekvenser av betydelse.

7.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsbekämpande arbetet

Bedömning: Förslagen bidrar till att stärka det brottsförebyggande arbetet och minska antalet skjutningar och sprängningar. De bidrar även till att öka tryggheten i offentliga miljöer.

Förslagen ger polisen effektivare verktyg för att förebygga och förhindra skjutningar och sprängningar som begås av kriminella nätverk. De innebär bl.a. att Polismyndigheten i vissa riskfyllda situationer kopplade till konflikter i och mellan kriminella nätverk får besluta att införa en säkerhetszon, inom vilken polismän har utökade befogenheter att leta efter vapen och andra farliga föremål i syfte att förebygga skjutning eller sprängning. Befogenheterna bör påtagligt minska benägenheten att ta med vapen och liknande föremål in i områden som omfattas av säkerhetszoner, och underlätta för polismän att hitta de vapen som ändå finns där. I viss mån bör de även minska benägenheten att ge barn uppdrag som vapen-

bärare och att utföra skjutningar och sprängningar. Detta kan i sin tur förväntas medföra att risken för nätverksrelaterade skjutningar och sprängningar sjunker i områdena, vilket också bör bidra till att kyla ner bakomliggande konflikter och motverka fortsatta våldspiraler.

Genom att förslagen minskar risken för skjutningar och sprängningar i vissa områden, ökar den faktiska tryggheten för dem som vistas där. Förslagen bör även öka den upplevda tryggheten eftersom det kommer vara tydligt att en säkerhetszon har införts och följaktligen var ökade polisiära insatser sker.

7.3 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslagen kan medföra något ökade kostnader för Polismyndigheten och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Sådana kostnader ryms inom ramen för befintliga anslag.

7.3.1 Ekonomiska konsekvenser för Polismyndigheten

Det föreslagna systemet med säkerhetszoner utökar inte Polismyndighetens uppdrag, utan ger den bättre möjligheter att fullgöra uppgifter som redan åligger den. I vilken utsträckning Polismyndigheten kommer använda säkerhetszoner beror bl.a. på operativa överväganden och är inte helt lätt att förutse. Polismyndigheten har grovt uppskattat att den givet dagens allvarliga läge kan tänkas besluta om ca 25 säkerhetszoner under det första året efter att regleringen trätt i kraft. Ett rimligt antagande är också att användningen kan komma att variera över tid. Sammantaget gör detta att de kostnader som en tillämpning av förslagen ger upphov till bör bedömas med viss försiktighet.

De kostnader som kan uppstå för Polismyndigheten vid användning av regleringen är hänförliga till dels beslutet att införa en säkerhetszon, dels arbetet inom en zon. Ett beslut om att införa en säkerhetszon innebär bl.a. att Polismyndigheten ska upprätta ett skriftligt beslut och informera om det på olika sätt. Om ett beslut överklagas kommer Polismyndigheten behöva agera motpart i domstol. Beträffande arbetet i en säkerhetszon förutsätter förslagen att

tillräckligt med polisiära resurser allokeras för arbetet med zonen för att den ska få avsedd effekt. Det kan dock antas att polisen redan idag allokerar resurser till områden där det finns en påtaglig risk för skjutning eller sprängning. Vidare ska de ingripanden som sker dokumenteras. Med hänsyn till den försiktighet som enligt ovan är påkallad, är bedömningen att de kostnader som förslagen om säkerhetszoner kan ge upphov till för Polismyndigheten ryms inom ramen för befintliga anslag. Någon annan uppfattning har inte framförts av Polismyndigheten.

I avsnitt 5.3.3 lämnas ett förslag som innebär att polismän även ska dokumentera andra kroppsvisitationer enligt polislagen än sådana som sker med stöd av nu föreslagna befogenheter. Idag finns inte någon generell skyldighet att dokumentera kroppsvisitationer enligt polislagen. Förslaget medför således en ökad administrativ börda för Polismyndigheten. Redan idag dokumenteras dock kroppsvisitationer enligt polislagen i viss utsträckning. I hur stor utsträckning som det sker är svårt att uppskatta. Det är därför även svårt att uppskatta hur stor ökning av Polismyndighetens administrativa börda som förslaget ger upphov till. Mot bakgrund av de massiva satsningar som skett för att stärka Polismyndigheten bör dock kostnaderna under alla omständigheter rymmas inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

7.3.2 Ekonomiska konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslaget om att Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol kan medföra en ökning av antalet mål där. Hur stor ökningen av antalet mål kommer bli beror på i vilken utsträckning Polismyndigheten kommer att använda sig av zoner och är därmed svårt att bedöma. Utifrån Polismyndighetens uppskattning görs i nuläget bedömningen att det kommer vara fråga om ett så pass begränsat antal mål att kostnaderna bör rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

7.3.3 Ekonomiska konsekvenser för andra myndigheter

Även om förslagen innebär att polismän får utökade befogenheter att göra förebyggande kroppsvisitationer och husrannsakingar för att leta efter vapen och andra farliga föremål, kan befogenheterna inte förväntas leda till att betydligt fler vapen kommer beslagtogs eller att fler brott upptäcks, utreds och lagförs. Anledningen till det är att en säkerhetszon påtagligt bör minska benägenheten att ta med sig och använda vapen och andra farliga föremål i zonen. Därmed kan förslagen inte heller förväntas innebära några kostnadsökningar för Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna eller Kriminalvården.

7.3.4 Ekonomiska konsekvenser i övrigt

Förslagen bedöms inte leda till kostnadsökningar för kommuner eller enskilda.

Beträffande konsekvenser för företag har i olika sammanhang spekulerats kring att människor kommer undvika att vistas i ett område som omfattas av en zon, antingen för att det kommer vara tydligt att risken för allvarlig brottslighet är förhöjd i området eller för att de inte vill utsättas för kroppsvisitation eller husrannsakan. Den minskade benägenheten att vistas i området skulle i sin tur kunna drabba företagare där på ett negativt sätt. Dessa spekulationer kan stämma i den meningen att de som inte behöver vistas i en säkerhetszon i någon mån kan komma att undvika det. Samtidigt ska beaktas att det även utan en säkerhetszon ofta är tydligt var risken för skjutningar och liknande är förhöjd. Vidare innebär förslagen i denna promemoria – till skillnad från vad som ibland har framförts i den allmänna debatten – inte att polismän får ingripa mot vem som helst i en säkerhetszon. Någon större påverkan på benägenheten att bege sig in i en säkerhetszon bör förslagen därför inte ha. Dessutom kan en säkerhetszon förväntas medföra att området både kommer vara och upplevas som tryggare än vad som annars varit fallet, vilket kan öka benägenheten att vistas friare i offentliga miljöer där och följaktligen gagna företagare. Sammanfattningsvis är bedömningen att förslagen inte bör påverka företag som verkar inom en säkerhetszon på ett negativt sätt.

7.4 Andra konsekvenser

Bedömning: Förslagen kommer att beröra män i större utsträckning än kvinnor. Vidare kan de bidra till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv.

Förslagen medför inga andra konsekvenser av betydelse.

De förslag som lämnas är könsneutrala. Även med bestämmelser som gäller lika för alla kan olika grupper påverkas av dem i olika utsträckning. Fler män än kvinnor är involverade i kriminella nätverk. Män kontrolleras också av polismän i avsevärt högre utsträckning än kvinnor. Det är därför högst sannolikt att fler män än kvinnor kommer att bli föremål för tvångsmedel i säkerhetszoner. Vidare uttrycker kvinnor i större utsträckning än män otrygghet enligt de nationella trygghetsundersökningar som Brå årligen genomför. Eftersom förslagen bedöms öka tryggheten kan de bidra till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Förslagen bedöms i övrigt inte medföra några konsekvenser av betydelse. Som exempel saknar förslagen betydelse för miljön, möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen och det kommunala självstyret.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

22 a § Polismyndigheten får införa en säkerhetszon i ett visst område om

1. det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området, och

2. åtgärden är av synnerlig för syftet att förebygga eller förbindra sådan brottslig verksamhet.

Inom en säkerhetszon får en polisman kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, i den utsträckning det behövs för syftet med zonen.

Åtgärder enligt andra stycket får vidtas endast på allmän plats och i transportmedel på sådan plats.

Paragrafen, som är ny, reglerar förutsättningarna för när Polismyndigheten får införa en säkerhetszon i ett visst område. Den reglerar även vilka särskilda befogenheter som polismän har i en sådan zon. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.1, 5.2.3 och 5.3.

I första stycket anges vad som krävs för att Polismyndigheten ska få införa en säkerhetszon i ett visst område.

Enligt *första stycket punkten 1* krävs att det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området. Med ”skjutning” avses att någon avlossar ett vapen som är att anse som skjutvapen enligt 1 kap. 2 § vapenlagen (1996:67) och med ”sprängning” avses att någon får ett sprängämne eller liknande ämne att explodera. Genom begreppet ”brottslig verksamhet” framgår att det inte finns krav på en konkret brottsmisstanke. Något krav på att den konflikt som ligger bakom risken för skjutning eller sprängning ska ha viss dignitet, intensitet, omfattning, varaktighet eller ändamål ställs inte heller. Att konflikten ska utspela sig mellan grupper innebär att det ska finnas minst två personer på varje sida som är beredda att agera gemensamt eller för varandras räkning i konflikten. Både

konflikter i och mellan kriminella nätverk kan följaktligen omfattas. Det krävs dock inte att konflikten utspelar sig i eller mellan kriminella nätverk.

Bedömningen av om det finns en påtaglig risk för skjutning eller sprängning får inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar. Den ska vara grundad på faktiska omständigheter, såsom våldsbrott, hot eller annat faktiskt agerande kopplat till en konflikt. Riskerna ska vidare avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter, dvs. att en skjutning eller sprängning kan komma att ske. Däremot krävs inte att det går att konkretisera närmare hur risken kommer att förverkligas, t.ex. vilket närmare tillvägagångssätt som kommer att användas eller vem som kommer att utföra skjutningen eller sprängningen. Som utgångspunkt bör det krävas att en eller flera händelser kan påvisas som starkt talar för att någon eller några kommer utföra en skjutning eller sprängning inom ett visst område. Vid prövningen av om den eller de händelser som kan påvisas innebär en sådan påtaglig risk som krävs, bör utgångspunkt tas i karaktären och omfattningen av den eller dem. Av vikt kan även vara vem eller vilka i en grupp som har angripits och vilken tillgång till skjutvapen eller sprängämnen som kan antas finnas i den aktuella gruppen. Som exempel kan en skjutning eller sprängning riktad mot någon i ett kriminellt nätverk av en person i ett annat nätverk ofta antas innebära en påtaglig risk för hämnd med motsvarande våld. Även lindrigare våld eller hot kan medföra en påtaglig risk för skjutning eller sprängning, särskilt om det har skett flera gånger och underrättelser, spaningsuppgifter eller liknande talar för en sådan upptrappning. Dessutom kan andra ageranden än brottsliga angrepp, som att en grupp vidtagit förberedelser för att hämnas eller liknande, i sig eller tillsammans med andra omständigheter medföra en sådan risk som krävs. I normalfallet bör det finnas ett nära tidsmässigt samband mellan aktuella händelser och tiden för beslut.

Den påtagliga risken för en skjutning eller sprängning måste kunna knytas till ett visst geografiskt område. Det är också i det området som en säkerhetszon får införas. Förutom att en säkerhetszon endast får införas i, och således omfatta, det område där risken är påtaglig, finns ingen begränsning för hur stor en zon får vara. Var det finns en påtaglig risk får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I typfallet kan det röra sig om ett område där den eller

de som en skjutning eller sprängning förväntas riktas mot bor eller annars brukar uppehålla sig.

Enligt *första stycket punkten 2* krävs även att åtgärden är av synnerlig vikt för syftet att förebygga och förhindra den aktuella brottsliga verksamheten. Det innebär att en säkerhetszon måste vara nödvändig för det syftet. Om andra motsvarande mindre ingripande åtgärder, t.ex. kroppsvisitationer och husrannsakingar enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a §, är tillräckliga ska de användas i första hand.

Den för alla tvångsmedel gällande proportionalitetsprincipen ska beaktas vid prövningen av om en säkerhetszon ska införas och hur omfattande den ska vara. Principen brukar – när det gäller användning av tvångsmedel – i korthet beskrivas på det sättet att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Vid proportionalitetsbedömningen ska beaktas, å ena sidan, bl.a. karaktären och allvaret i den brottslighet som det finns en risk för och, å andra sidan, de konsekvenser som en säkerhetszon kan antas få i form av integritetsintrång. Även eventuella indirekta följder av en säkerhetszon kan vägas in, såsom intrång i tredje mans skyddade intressen. Som exempel är det oproportionerligt att införa en säkerhetszon vid risk för en skjutning eller sprängning som inte innebär allvarligt våld eller hot mot enskild.

I andra och tredje styckena regleras de särskilda befogenheter som polismän har i en säkerhetszon.

Av *andra stycket* framgår att polismän i en säkerhetszon har särskilda befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Med ”vapen eller andra farliga föremål” avses exempelvis skjutvapen enligt definitionen i vapenlagen, föremål som avses i lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål samt explosiva och brandfarliga varor och föremål såsom sprängämnen. En polisman får använda tvångsmedlen i den utsträckning det behövs för syftet med säkerhetszonen. För att detta krav ska vara uppfyllt måste det finnas anledning att ingripa i det enskilda fallet utifrån en förhöjd risk att det påträffas ett farligt föremål som kan komma till användning vid aktuell brottslighet. Det krävs inte att underlaget är så individspecifikt eller konkret att det kan sägas att risken är stor. Bedömningen ska dock bygga på faktiska omständig-

heter såsom underrättelser, tips, iakttagelser eller polisiär erfarenhet. Det måste i efterhand gå att peka på vilka omständigheter som legat till grund för ett ingripande. Som exempel kan det finnas grund för ingripande om en person eller ett fordon motsvarar en riskprofil eller liknande som arbetats fram med hjälp av polisiär erfarenhet eller underrättelser. Detsamma kan gälla om en person tidigare varit involverad i allvarlig våldsbrottslighet eller om en person är klädd på ett visst sätt eller beter sig avvikande. Ett ingripande kan dock aldrig motiveras enbart eller i huvudsak på grund av faktisk eller förmodad etnicitet eller nationalitet. Det måste alltid utifrån omständigheterna finnas ett behov av kroppsvisitation eller husrannsakan för syftet med säkerhetszonen.

Ett beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan som direkt eller indirekt rör ett barn ska fattas med särskild omsorg. Åtgärden måste vara förenlig med de rättigheter som tillförsäkras barn enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt barnkonventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Dessa hänsyn väger tyngre ju yngre barnet är. Andra, mindre ingripande åtgärder ska alltid väljas i första hand. Om en kroppsvisitation eller husrannsakan är berättigad ska den genomföras på ett sätt som innebär ett så litet obehag som möjligt för barnet. I vissa fall kan det vara lämpligt att kontakta barnets vårdnadshavare.

Av *tredje stycket* framgår att en polismans särskilda befogenheter enligt andra stycket endast gäller på allmän plats och i transportmedel på sådan plats. Begreppet allmän plats har samma innebörd som i brottsbalken och lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål (se t.ex. prop. 1987/88:98 s. 12).

Om en polisman behöver stoppa ett transportmedel i färd för att genomföra en kroppsvisitation eller husrannsakan enligt paragrafen finns en rätt att göra det enligt 22 §. Av 10 § följer att en polisman under vissa förutsättningar får använda våld för att genomföra sådana åtgärder.

22 b § Polismyndighetens beslut om att införa en säkerhetszon ska gälla för en viss tid, högst två veckor från dagen för beslutet.

Beslutet börjar gälla omedelbart, om inte annat anges i beslutet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om en säkerhetszons giltighetstid. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.2.

Av *första stycket* framgår att Polismyndighetens beslut om att införa en säkerhetszon ska vara tidsbegränsat. Som längst får det gälla i två veckor från dagen för beslutet. Någon nedre gräns finns inte. Inom den angivna tidsramen ska beslutet ges den giltighetstid som är nödvändig för syftet med säkerhetszonen. Bedömningen får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och erfarenheter av liknande situationer. Om det vid giltighetstidens utgång fortfarande finns förutsättningar för en säkerhetszon, kan Polismyndigheten fatta ett nytt beslut, dvs. förlängning ske. Bedömningen av om det finns förutsättningar för en säkerhetszon bör dock bli striktare ju längre tid som går utan att läget har förändrats på något betydande sätt.

Enligt *andra stycket* börjar ett beslut om att införa en säkerhetszon gälla omedelbart, om inte annat anges i beslutet. Det kan i vissa fall vara lämpligt att låta beslutet börja gälla vid en senare tidpunkt för att allmänheten ska få information om att en säkerhetszon införs och varför innan den börjar gälla. Ett beslut gäller oavsett om det har överklagats. Domstolen kan dock besluta om inhibition enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

22 c § Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska vara skriftligt och innehålla uppgift om

- 1. beslutets innebörd och omfattning,*
- 2. skälen för beslutet,*
- 3. de bestämmelser som tillämpats,*
- 4. vem som fattat beslutet, och*
- 5. möjligheten att överklaga enligt 22 e §.*

Polismyndigheten ska omedelbart publicera beslutet på sin webbplats och informera om det på annat verksamt sätt.

Paragrafen, som är ny, reglerar bl.a. hur Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska utformas. Bestämmelserna gäller både beslut om att införa en säkerhetszon och beslut som ändrar ett införandebeslut. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.4.

Enligt *första stycket* ska ett beslut vara skriftligt. Beslutet ska ange dess innebörd och omfattning. Det innebär bl.a. att ett beslut om att införa en säkerhetszon ska innehålla uppgift om att en säkerhetszon införs, vilka befogenheter som polismän har i säkerhetszonen samt zonen geografiska avgränsning och giltighetstid. Ett beslut som ändrar ett gällande beslut om säkerhetszon ska ange omfattningen av zonen efter beslutet. Den geografiska avgränsningen kan lämpligen anges genom att området markeras på en karta i beslutet. Beslutet ska även innehålla uppgift om skälen för beslutet, de bestämmelser som tillämpats och vem som har fattat beslutet. Skälen ska ge en tydlig och rättvisande bild av Polismyndighetens resonemang mot bakgrund av kraven för att få införa en säkerhetszon. Dessutom ska beslutet innehålla uppgift om möjligheten att överklaga enligt 22 e §, inklusive hur ett överklagande går till.

Enligt *andra stycket* ska Polismyndigheten omedelbart publicera ett beslut om en säkerhetszon på sin webbplats. Vidare ska Polismyndigheten informera om beslutet på annat verksamt sätt. I detta ligger även att Polismyndigheten i förekommande fall ska informera om hur en domstol har ändrat beslutet. Publiceringen och övriga informationsinsatser ska syfta till att beslutet, inklusive varför det fattats och vad det innebär, snabbt får en bred spridning bland berörda. Vad som är ett verksamt sätt att informera om ett beslut kan bl.a. bero på beslutets karaktär och vilka som bor och vistas i det område som beslutet berör. I första hand är det upp till Polismyndigheten att avgöra vad som är verksamt i det enskilda fallet. Som regel kan det vara lämpligt att informera lokalmedia, om den inte redan uppmärksammat beslutet på ett korrekt sätt. Andra lämpliga åtgärder kan vara skyltning på platsen och olika informationsinsatser av lokalpolis, såsom att sätta upp lappar på allmänna anslagstavlor och att informera i t.ex. skolor och trossamfund.

22 d § Om det på grund av ändrade förhållanden eller av annan anledning finns skäl för det, ska Polismyndigheten omedelbart häva eller inskränka ett beslut om att införa en säkerhetszon.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om Polismyndighetens skyldighet att häva och ändra beslut om att införa en säkerhetszon. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.5.

Enligt paragrafen ska Polismyndigheten omedelbart häva eller ändra beslut när det på grund av ändrade förhållanden eller av annan anledning finns skäl för det. Det innebär att Polismyndigheten ska häva eller ändra ett beslut så snart det framkommer att det helt respektive delvis inte finns förutsättningar för en gällande säkerhetszon. Exempelvis måste Polismyndigheten häva eller ändra ett beslut om ändrade förhållanden medfört att det inte längre finns en påtaglig risk för skjutning eller sprängning i hela respektive delar av säkerhetszonen. Vidare måste Polismyndigheten häva eller ändra ett beslut om det kommer fram omständigheter som myndigheten inte kände till vid beslutstillfället och som ger vid handen att beslutet var felaktigt till att börja med. Skyldigheten enligt paragrafen gäller oavsett om beslutet i fråga är föremål för domstolsprövning. I sådana fall bör Polismyndigheten dock snabbt underrätta domstolen om sitt nya beslut.

Av 22 c § följer att Polismyndigheten omedelbart ska publicera och informera om beslut enligt paragrafen.

22 e § Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot. Ett överklagande ska ha kommit in till Polismyndigheten inom tre veckor från den dag då beslutet publicerades på Polismyndighetens webbplats.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Mål om överklagande av beslut om en säkerhetszon ska handläggas skyndsamt.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Enligt *första stycket* får Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det får överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot. Den rättspraxis som finns beträffande vem som får överklaga enligt 42 § förvaltningslagen (2017:900) och äldre motsvarande bestämmelser är vägledande även vid tolkningen av vilka som får överklaga nu aktuella beslut. Överklagandetiden är tre veckor från den dag då beslutet publicerades på Polismyndighetens webbplats enligt 22 c §. Av 7 a § förvaltningsprocesslagen följer att Polismyndigheten är motpart när beslut överklagas.

Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Enligt *tredje stycket* ska mål om överklagande av beslut om en säkerhetszon handläggas skyndsamt. Det innebär att målen ska handläggas med förtur i domstolen. Några särskilda tidsfrister gäller inte.

27 § Protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över *kroppsvsitation*, husrannsakan och liknande åtgärder enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål.

Av protokollet ska det framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet samt
6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Ansvarig för att protokoll upprättas är, i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 1 och 2, den som har fattat beslutet och i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 3–6, den som är att anse som förman vid ingripandet.

I rättegångsbalken finns bestämmelser om protokoll över förvar, beslag, husrannsakan, genomsökning på distans samt kroppsvsitation och kroppsbesiktning.

Paragrafen reglerar dokumentationsskyldighet i polisverksamheten. Tillägget i *första stycket* innebär att det införs en generell skyldighet att föra protokoll över kroppsvsitationer enligt lagen på det sätt som framgår av andra och tredje styckena (se vidare prop. 1996/97:175 s. 83). Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3.

Uppdraget (Ju 2022:J)

Uppdraget i korthet

En utredare ges i uppdrag att undersöka och lämna förslag på hur ett system med tidsbegränsade och geografiskt avgränsade visitationszoner för att söka efter vapen och andra farliga föremål kan införas i Sverige. I uppdraget ingår att beakta grundläggande fri- och rättigheter och föreslå en reglering som inbegriper en prövning av åklagare och/eller domstol. Syftet med förslagen ska vara att förebygga och förhindra bl.a. skjutningar och sprängningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 januari 2024.

Dagens reglering om kroppsvisitation och husrannsakan

Allmänt

Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Med husrannsakan avses i regel en undersökning som en myndighet vidtar av ett hus, ett rum eller ett slutet förvaringsställe.

Kroppsvisitation och husrannsakan enligt rättegångsbalken

I rättegångsbalken finns bestämmelser om husrannsakan och kroppsvisitation. Kroppsvisitation och husrannsakan enligt rättegångsbalken får bara användas inom ramen för en förundersökning. Syftet med dessa tvångsmedel är att säkra utredning eller lagföring av brott. Det betyder bland annat att det ska finnas en konkret brottsmisstanke. Tvångsmedlen får inte användas i brotts-

förebyggande syfte eller i syfte att upptäcka brott. Viss särreglering angående kroppsvisitation och husrannsakan mot barn under 15 år som är misstänkta för brott finns i lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Kroppsvisitation och husrannsakan enligt polislagen

Polislagen (1984:387) innehåller bestämmelser som tillåter att kroppsvisitation och husrannsakan i vissa väl avgränsade fall används utanför förundersökningar. I de fallen krävs alltså inte att det finns någon konkret brottsmisstanke. Bestämmelserna innebär att en polisman får kroppsvisitera en person eller göra husrannsakan i ett fordon för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förverkas. Detta gäller bara i situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att vapen ska komma till användning vid våldsbrott. Vid bedömningen av om det rör sig om en sådan situation kan det ha betydelse t.ex. om gängkriminella ligger i konflikt med varandra. Polismannen måste dessutom kunna peka på någon konkret omständighet som ger stöd för ett antagande om att ett vapen kan komma att påträffas. Under vissa förhållanden kan bestämmelserna även tillåta mer rutinmässiga ingripanden t.ex. om situationen är allmänt hotfull på en viss plats eller vid evenemang där risken för våld är överhängande.

Sedan 2021 får en polisman också i vissa fall bereda sig tillträde till ett gemensamt utrymme i eller i anslutning till ett flerbostadshus för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Polislagen innehåller även separata bestämmelser om särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten. Om det av särskilda skäl kan anses föreligga en risk för att vissa allvarliga brott kommer att begås på en viss plats får en polisman vidta vissa åtgärder på eller i anslutning till platsen, bl.a. husrannsakan, i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot det. Om risken för brott är allvarlig får en polisman också kroppsvisitera personer som uppehåller sig på platsen.

Vid alla ingripanden enligt polislagen gäller att en polis ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter.

Visitationszoner i Danmark

Den danska polisen har sedan 2004 möjlighet att under vissa förutsättningar införa visitationszoner. En visitationszon ger polisen möjlighet att på en geografiskt avgränsad yta på stickprovsbasis genomföra kroppsvisitationer och husrannsakingar i fordon för att leta efter vapen. Beslut om införande av en visitationszon fattas av polisedningen (politidirektøren) men det är den enskilde polismannen på plats som avgör vem som ska visiteras inom en visitationszon.

Ett beslut om en visitationszon kan endast omfatta sådana platser där det är förbjudet att bära kniv, i huvudsak allmänna platser och skolor. För att en visitationszon ska få införas krävs att åtgärden är motiverad för att förebygga våldsbrott. Enligt de danska förarbetena krävs att det ska finnas en ökad risk för att någon begår våldsbrott på platsen, t.ex. mot bakgrund av tidigare brottslighet på platsen i närtid eller om det finns upplysningar om planerad brottslighet. Ett beslut om en visitationszon ska alltid vara tidsmässigt och geografiskt avgränsat. Det finns ingen tidsgräns för hur länge en zon får gälla men i förarbetena säger man att en längre tid än en månad bara kan komma i fråga om det föreligger alldeles särskilda omständigheter. Besluten går som regel inte att överklaga. I förarbetena nämner man dock att ett beslut om att införa en visitationszon enligt allmänna rättsprinciper bör kunna överklagas till justitiedepartementet och domstolarna av personer som har ett intresse i saken.

Behovet av en utredning

Det dödliga våldet fortsätter att öka

Våld i form av skjutningar och sprängningar, samt antalet skjutningar med dödlig utgång har ökat de senaste åren. I en rapport från Brottsförebyggande rådet (Brå) från 2021 framgår att Sverige i ett europeiskt perspektiv ligger mycket högt i fråga om dödligt våld med skjutvapen. De allra flesta skjutningar kan kopplas till kriminella miljöer. Den skrämmande utvecklingen har fortsatt och 2022 är antalet dödsskjutningar fler än någonsin tidigare. Skjutningarna äger

ofta rum på allmän plats i tätbebyggda områden med risk för att allmänheten drabbas.

För att vända utvecklingen måste det brottsförebyggande arbetet prioriteras. Samtidigt måste insatserna för att motverka de kriminella nätverken intensifieras och nya åtgärder ständigt övervägas. Att ge polis och åklagare nya effektiva verktyg är en del i den offensiv mot organiserad brottslighet som regeringen inlett. Möjligheten att införa tidsbegränsade visitationszoner kan vara ett sådant verktyg.

Möjligheten att införa ett system med tidsbegränsade visitationszoner bör utredas

En av Polismyndighetens viktigaste uppgifter är att förebygga och förhindra brottslig verksamhet. Ett sätt att motverka skjutningar, sprängningar och andra våldsbrott kan vara att införa tidsbegränsade visitationszoner. En visitationszon skulle även kunna lugna ner pågående konflikter och bidra till ökad trygghet för allmänheten i området.

Den danska polisen har sedan 2004 i förhållandevis stor omfattning använt verktyget och där finns alltså en beprövad erfarenhet av åtgärden. Polismyndigheten i Sverige har, med hänvisning till den negativa brottsutvecklingen, framfört att det bör övervägas om visitationszoner ska kunna inrättas även här i landet. Begränsningar i skyddet mot kroppsvisitation och liknande intrång kan vara mycket ingripande för den enskilde och ska inte användas utan starka skäl. Med hänsyn till den allvarliga utvecklingen med framför allt skjutvapenvåld kopplat till kriminella nätverk finns det trots detta skäl att undersöka hur visitationszoner liknande de som finns i Danmark kan införas i Sverige. När systemet funnits på plats en tid bör det utvärderas.

Uppdraget till utredaren

Uppdraget att föreslå ett system med visitationszoner

En utredare ges i uppdrag att undersöka och lämna förslag på hur ett system med tidsbegränsade och geografiskt avgränsade visitations-

zoner för att söka efter vapen och andra farliga föremål kan införas i Sverige. Förslagen ska ge polisen utökade befogenheter att göra kroppsvisitationer och husrannsakan inom en sådan zon och på så sätt bidra till att förebygga och förhindra bl.a. skjutningar och sprängningar. Utredaren ska inom ramen för uppdraget undersöka och redogöra för vilka fördelar och nackdelar ett sådant system kan medföra och hur ett sådant system ska förhålla sig till de befogenheter polis och åklagare redan har att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan enligt polislagens och rättegångsbalkens regler.

Inom ramen för uppdraget kommer utredaren att behöva göra ett flertal ställningstaganden. Centrala frågor är under vilka förutsättningar en visitationszon ska kunna inrättas, vem som ska fatta ett beslut om inrättande av en sådan zon och om och på vilket sätt det ska kunna överprövas. Om besluten ska kunna överklagas måste beaktas vem som i så fall ska kunna överklaga. Systemet måste vara rättssäkert och samtidigt är det viktigt att en visitationszon i praktiken kan inrättas snabbt och effektivt i de fall det behövs. En möjlig lösning för att trygga rättssäkerheten i systemet skulle kunna vara att beslut om att inrätta en visitationszon fattas av åklagare och att dessa beslut kan överklagas till domstol. Även andra lösningar, som inbegriper en prövning av åklagare och/eller domstol, skulle kunna övervägas för att säkerställa rättssäkerheten. Andra frågor som utredaren kan behöva ta ställning till är hur länge beslutet får gälla, om det ska kunna avgränsas till vissa tider på dygnet, hur allmänheten ska få kännedom om beslutet, hur stor en visitationszon får vara, och vilka typer av platser som ska kunna omfattas. För att undvika att barn utnyttjas av den organiserade brottsligheten ska utredaren ta ställning till om tvångsmedel inom en visitationszon ska få företas mot barn under 15 år. Det ligger närmast till hands att polisen inom en visitationszon får möjlighet att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan i fordon för att söka efter vapen och andra farliga föremål. Det kan dock inte uteslutas att andra lösningar är mer ändamålsenliga och utredaren ska därför också analysera och ta ställning till vilka befogenheter som bör tillkomma polisen i en visitationszon.

Utredaren får även ta upp och lämna förslag i andra närliggande frågor.

Utredaren ska beakta grundläggande fri- och rättigheter

Enligt regeringsformen har var och en ett grundläggande skydd mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ger genom bestämmelserna om rätt till privatliv ett skydd mot sådana åtgärder. Skyddet enligt grundlagen och Europakonventionen är inte absolut utan får under vissa förutsättningar begränsas genom lag. En begränsning av grundläggande fri- och rättigheter får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En sådan inskränkning får inte heller stå i strid med skyddet mot diskriminering som finns i bl.a. regeringsformen och diskrimineringslagen. Eftersom uppdraget även omfattar barn ska utredaren särskilt belysa eventuella risker och konsekvenser för barn och beakta barnets rättigheter bl.a. utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

I en dom från 2010 underkändes ett system med visitationszoner i Storbritannien av Europadomstolen eftersom det stred mot rätten till skydd för privatliv (Gillan och Quinton mot Förenade kungariket, no 4158/05, dom den 12 januari 2010). Domstolen ansåg bl.a. att det inte fanns tillfredställande rättsligt skydd mot godtyckliga ingrepp. Det danska justitiedepartementet bedömde dock efter domen att det danska systemet inte behövde ändras med anledning av domen.

Utredaren ska bedöma och beskriva vilka närmare villkor som måste vara uppfyllda för att ett system med visitationszoner ska vara godtagbart enligt regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges övriga internationella åtaganden i fråga om mänskliga fri- och rättigheter samt bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga för att förebygga och förhindra skjutningar, sprängningar och annan allvarlig brottslighet.

Utredningsarbetet

Utredaren ska biträdas av en referensgrupp och ska under arbetet hämta in synpunkter och upplysningar från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Synpunkter från referensgruppen samt Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ska behandlas och redovisas

inom ramen för uppdraget. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar även från andra myndigheter och aktörer som kan vara berörda. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren beräkna dessa och lämna förslag på hur de ska finansieras. Utredaren ska särskilt bedöma förslagets konsekvenser för brottsbekämpningen och för den personliga integriteten.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 22 januari 2024.

Departementsserien 2023

Kronologisk förteckning

1. Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. Ju.
2. Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. KN.
3. Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. LI.
4. Frågor om val till Sametinget. Ku.
5. Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. KN.
6. Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. Ju.
7. Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. Ju.
8. Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. KN.
9. En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. LI.
10. En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. S.
11. Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. Ju.
12. Kontrollstation 2023. Fö.
13. En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. S.
14. En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. Ju.
15. Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. S.
16. Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. Ju.
17. Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. Ju.
18. Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor. Ju.
19. Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023. Fö.
20. Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem. S.
21. En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling. Ju.
22. Sveriges tillträde till vissa Natoavtal. Fö.
23. Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd. S.
24. Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning. Fi.
25. Polisens rätt att skjuta.
En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen. Ju.
26. Elektronisk tillgång till barns uppgifter inom hälso- och sjukvården och tandvården. S.
27. Effektiv och behovsbaserad digital vård. S.
28. Nationell fysisk planering. LI.
29. 2018 års ändringar i fördraget om internationell järnvägstrafik. Ju.
30. Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen. Ju.
31. Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott. Ju.

Departementsserien 2023

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning. [24]

Försvarsdepartementet

Kontrollstation 2023. [12]

Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023. [19]

Sveriges tillträde till vissa Natoavtal. [22]

Justitiedepartementet

Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. [1]

Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. [6]

Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. [7]

Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. [11]

En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. [14]

Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. [16]

Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. [17]

Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor. [18]

En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling. [21]

Polisens rätt att skjuta.
En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen. [25]

2018 års ändringar i fördraget om internationell järnvägstrafik. [29]

Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen. [30]

Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott. [31]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. [2]

Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. [5]

Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. [8]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. [3]

En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. [9]

Nationell fysisk planering. [28]

Socialdepartementet

En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [10]

En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. [13]

Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. [15]

Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem. [20]

Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd. [23]

Elektronisk tillgång till barns uppgifter
inom hälso- och sjukvården
och tandvården. [26]

Effektiv och behovsbaserad digital vård.
[27]



Justitiedepartementet

Remittering av promemorian Säkerhetszoner – ökade
möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott
(Ds 2023:31)

Remissinstanser

1. Attunda tingsrätt
2. Barnens rätt i samhället
3. Barnombudsmannen
4. Borlänge kommun
5. Borås kommun
6. Botkyrka kommun
7. Brottsförebyggande rådet
8. Brottsoffermyndigheten
9. Centrum för rättvisa
10. Civil Rights Defenders
11. Diskrimineringsombudsmannen
12. Eskilstuna kommun
13. Falkenbergs kommun
14. Folkets Hus och Parker
15. Företagarna
16. Förvaltningsrätten i Göteborg
17. Förvaltningsrätten i Malmö
18. Förvaltningsrätten i Stockholm

19. Gällivare kommun
20. Gävle kommun
21. Göteborgs kommun
22. Haninge kommun
23. Halmstads kommun
24. Helsingborgs kommun
25. Huddinge kommun
26. Härnösands kommun
27. Institutet för mänskliga rättigheter
28. Integritetsskyddsmyndigheten
29. Justitiekanslern
30. Jönköpings kommun
31. Kalmar kommun
32. Kammarrätten i Göteborg
33. Karlskrona kommun
34. Karlstads kommun
35. Kriminellas revansch i samhället
36. Kristianstads kommun
37. Kristinehamns kommun
38. Kronofogdemyndigheten
39. Landsrådet för Sveriges barn- och ungdomsorganisationer
40. Linköpings kommun
41. Luleå kommun
42. Lunds kommun
43. Malmö kommun
44. Malmö tingsrätt
45. Motala kommun
46. Mölndals kommun
47. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
48. Norrköpings kommun

49. Polisförbundet
50. Polismyndigheten
51. Riksdagens ombudsmän (JO)
52. Riksidrottsförbundet
53. Rädda barnen
54. Skellefteå kommun
55. Skövde kommun
56. Socialstyrelsen
57. Sollentuna kommun
58. Solna kommun
59. Statens skolverk
60. Stockholms kommun
61. Stockholms universitet (juridiska fakulteten)
62. Strömstads kommun
63. Sundbybergs kommun
64. Sundsvalls kommun
65. Svea hovrätt
66. Sveriges advokatsamfund
67. Sveriges Kommuner och Regioner
68. Säkerhetspolisen
69. Söderhamns kommun
70. Södertälje kommun
71. Trelleborgs kommun
72. Trollhättans kommun
73. Umeå kommun
74. Umeå universitet (juridiska institutionen)
75. Upplands-Bro kommun
76. Uppsala kommun
77. Västerviks kommun
78. Västerås kommun

79. Växjö kommun
80. Åklagarmyndigheten
81. Örebro kommun
82. Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast den 18 januari 2024**. Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ju.L4@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ju2023/02781 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Om remissen är begränsad till en viss del av promemorian, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se. Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av promemorian via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Peter Lindström
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Säkerhetszoner

– ökade möjligheter för polisen att visitera
för att förebygga brott

Ds 2023:31



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0814-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0815-2 (pdf)

ISSN 0284-6012

Förord

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Gunnar Strömmer, gav den 19 december 2022 rättschefen på Tullverket Karin Erlingsson i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda och lämna förslag på hur ett system med tidsbegränsade och geografiskt avgränsade visitationszoner för att söka efter vapen och andra farliga föremål kan införas i Sverige (Ju 2022:J). Kanslirådet Emelie Smiding har från och med den 23 januari 2023 arbetat som sekreterare i uppdraget.

Utredaren har biträtts av en referensgrupp bestående av advokaten Klas Bjuremark, chefsåklagaren Aleksander Cronenberger (Åklagarmyndigheten), enhetschefen Anna Hansson (Brottsförebyggande rådet), utredaren Helena Stålhammar (Socialstyrelsen), juristen Yvonne Brandell och kommissarien Kristian Malzoff (Polismyndigheten). Utredaren svarar dock ensam för innehållet i promemorian.

Härmed överlämnas promemorian *Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott* (Ds 2023:31). Med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i december 2023

Karin Erlingsson

/Emelie Smiding

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	9
2 Uppdraget och dess genomförande	13
2.1 Uppdraget.....	13
2.2 Uppdragets genomförande.....	13
3 Bakgrund och allmänna utgångspunkter	15
3.1 Polisens nuvarande möjligheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan för att leta efter vapen och andra farliga föremål	15
3.1.1 Grunddragen i regleringen om tvångsmedel.....	15
3.1.2 Vad kroppsvisitation respektive husrannsakan är	16
3.1.3 Kroppsvisitation och husrannsakan i förundersökning	16
3.1.4 Kroppsvisitation och husrannsakan utanför förundersökning	18
3.1.5 Principer vid tvångsmedelsanvändning	30
3.2 Skyddet för den personliga integriteten	31
3.2.1 Regeringsformen	31
3.2.2 Europakonventionen.....	32
3.2.3 Barnkonventionen	43
3.3 Skyddet mot diskriminering.....	44
3.3.1 Regeringsformen	44
3.3.2 Diskrimineringslagen	45

3.3.3	Europakonventionen	46
3.3.4	Vissa av FN:s konventioner	47
3.4	Nordisk jämförelse	48
3.4.1	Norska polisens befogenheter.....	49
3.4.2	Danska polisens befogenheter.....	52
3.4.3	Finska polisens befogenheter	60
3.5	Den allvarliga våldsutvecklingen.....	62
3.5.1	Det dödliga våldet fortsätter att öka	62
3.5.2	Utvecklingen har en stark koppling till konflikter i och mellan kriminella nätverk	63
3.5.3	Barn involveras ofta i de kriminella nätverkens verksamhet.....	64
3.5.4	Det ökade våldet leder till risker och otrygghet för utomstående.....	65
3.5.5	I vissa situationer kopplade till kriminella nätverk anser polisen att nuvarande befogenheter att visitera är otillräckliga	67
4	Bör det införas ett nytt system med visitationszoner?.....	71
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	71
4.2	Det bör införas ett nytt system med säkerhetszoner.....	77
4.2.1	Utgångspunkter	77
4.2.2	Det trygghetsskapande arbetet skulle bli mer effektivt.....	79
4.2.3	Risken för intrång i den personliga integriteten skulle bli högre.....	81
4.2.4	Risken för diskriminering och stigmatisering skulle öka	81
4.2.5	Fördelarna överväger nackdelarna, under vissa förutsättningar.....	84
4.2.6	Zonerna bör kallas säkerhetszoner	87
4.2.7	Bestämmelserna om säkerhetszoner bör placeras i polislagen.....	87
5	Ett nytt system med säkerhetszoner	89

5.1	Utgångspunkter	89
5.1.1	Ramarna för systemet.....	89
5.1.2	Grunddragen i systemet.....	90
5.2	Införandet av en säkerhetszon	90
5.2.1	Förutsättningar för en säkerhetszon.....	90
5.2.2	En säkerhetszons giltighetstid.....	98
5.2.3	Beslutande myndighet.....	99
5.2.4	Krav på att dokumentera och informera om Polismyndighetens beslut	101
5.2.5	En uttrycklig skyldighet att omedelbart inskränka eller häva beslut	104
5.3	Polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon	105
5.3.1	Förutsättningar för ingripande	105
5.3.2	Ingripande mot barn.....	111
5.3.3	Dokumentationskrav	115
5.4	Överklagande	119
5.4.1	En möjlighet att överklaga beslut om en säkerhetszon	119
5.4.2	Ingen möjlighet att överklaga beslut om ingripande i en säkerhetszon.....	124
5.5	Sekretess	125
5.6	Systemets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter	129
5.6.1	Skyddet för den personliga integriteten.....	129
5.6.2	Skyddet mot diskriminering	132
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	133
7	Konsekvenser.....	135
7.1	Inledning	135
7.2	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsbekämpande arbetet.....	135
7.3	Ekonomiska konsekvenser.....	136
7.3.1	Ekonomiska konsekvenser för Polismyndigheten.....	136

7.3.2	Ekonomiska konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.....	137
7.3.3	Ekonomiska konsekvenser för andra myndigheter	138
7.3.4	Ekonomiska konsekvenser i övrigt	138
7.4	Andra konsekvenser	139
8	Författningskommentar	141
Bilaga	Uppdraget (Ju 2022:J).....	149

Sammanfattning

I vissa situationer kopplade till konflikter i och mellan kriminella nätverk är polisens nuvarande befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen och andra farliga föremål inte tillräckliga. Polisen behöver bättre förutsättningar att använda tvångsmedlen för att effektivare kunna förhindra skjutningar och sprängningar och trygga allmänheten. Behovet av effektivare verktyg kan mötas med utökade förebyggande befogenheter inom tidsbegränsade zoner. I promemorian föreslås därför att det införs regler om ett nytt system med zoner, som kallas säkerhetszoner, i polislagen som i stort innebär följande.

Polismyndigheten ska få införa en säkerhetszon i ett visst område om det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området, och åtgärden är av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra sådan brottslig verksamhet. Polismyndigheten ska omedelbart publicera ett beslut om en säkerhetszon och informera om det på annat verksamt sätt, bl.a. för att säkerhetszonen ska få avsedd brottsförebyggande effekt och för att bidra till förståelse för åtgärden. Ett beslut om att införa en säkerhetszon ska som längst få gälla i två veckor, men ska kunna förlängas genom ett nytt beslut. Den som beslutet angår ska, om beslutet gått honom eller henne emot, kunna överklaga det till allmän förvaltningsdomstol.

Inom en säkerhetszon ska polismän ha utökade befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Ingreppanden ska få ske i den utsträckning det behövs för syftet med säkerhetszonen. Protokoll ska föras över alla ingripanden. I polislagen finns redan en generell skyldighet att föra protokoll över husrannsakingar enligt den lagen, vilken kommer omfatta husrannsakingar i en säkerhetszon. I promemorian föreslås att det även införs en generell skyldighet att

föra protokoll över kroppsvisitationer enligt polislagen, inklusive kroppsvisitationer i en säkerhetszon.

Den föreslagna regleringen är angelägen och bör därför träda i kraft så snart som möjligt.

1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387)

dels att 27 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 22 a–22 e §§, och närmast före 22 a § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Säkerhetszoner

22 a §

Polismyndigheten får införa en säkerhetszon i ett visst område om

1. det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området, och

2. åtgärden är av synnerlig vikt för syftet att förebygga eller förhindra sådan brottslig verksamhet.

Inom en säkerhetszon får en polisman kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, i den utsträckning det behövs för syftet med zonen.

Åtgärder enligt andra stycket får vidtas endast på allmän plats

och i transportmedel på sådan plats.

22 b §

Polismyndighetens beslut om att införa en säkerhetszon ska gälla för en viss tid, högst två veckor från dagen för beslutet.

Beslutet börjar gälla omedelbart, om inte annat anges i beslutet.

22 c §

Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska vara skriftligt och innehålla uppgift om

1. beslutets innebörd och omfattning,
2. skälen för beslutet,
3. de bestämmelser som tillämpats,
4. vem som fattat beslutet, och
5. möjligheten att överklaga enligt 22 e §.

Polismyndigheten ska omedelbart publicera beslutet på sin webbplats och informera om det på annat verksamt sätt.

22 d §

Om det på grund av ändrade förhållanden eller av annan anledning finns skäl för det, ska Polismyndigheten omedelbart häva eller inskränka ett beslut om att införa en säkerhetszon.

22 e §

Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot. Ett överklagande ska ha kommit in till Polismyndigheten inom tre veckor från den dag då beslutet publicerades på Polismyndighetens webbplats.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Mål om överklagande av beslut om en säkerhetszon ska handläggas skyndsamt.

27 §¹

Protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål.

Protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över *kerppsvitiation*, husrannsakan och liknande åtgärder enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål.

Av protokollet ska det framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet samt
6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Ansvarig för att protokoll upprättas är, i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 1 och 2, den som har fattat beslutet och i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 3–6, den som är att anse som förman vid ingripandet.

¹ Senaste lydelse 2022:318.

I rättegångsbalken finns bestämmelser om protokoll över förvar, beslag, husrannsakan, genomsökning på distans samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Uppdraget har sin bakgrund i den allvarliga våldsutvecklingen med framför allt skjutningar och sprängningar kopplade till kriminella nätverk. Utvecklingen har väckt frågan om ett system med visitationszoner liknande det som finns i Danmark kan införas i Sverige.

Enligt uppdraget ska utredaren – med beaktande av grundläggande fri- och rättigheter – undersöka och lämna förslag på hur ett system med tidsbegränsade och geografiskt avgränsade visitationszoner kan införas i Sverige. Regleringen ska ge polisen utökade befogenheter att göra kroppsvisitationer och husrannsakingar för att söka efter vapen och andra farliga föremål inom en sådan zon. Vidare ska den inbegripa en prövning av åklagare och/eller domstol. Syftet med förslagen ska vara att förebygga och förhindra bl.a. skjutningar och sprängningar.

Den fullständiga uppdragsbeskrivningen framgår av bilagan till denna promemoria.

2.2 Uppdragets genomförande

Arbetet inleddes i slutet av januari 2023.

Under arbetets gång har fyra möten hållits med den referensgrupp som biträtt utredaren. Ledamöterna i referensgruppen har bidragit med sin kunskap och sina erfarenheter samt lämnat synpunkter på förslagen. Deras bidrag har varit av stort värde för arbetet. Alla utom en ledamot ställer sig i allt väsentligt bakom förslagen. Advokaten Klas Bjuremark anser inte att ett system med

visitationszoner bör införas. Han har pekat på att det saknas stöd i forskningen för att visitationszoner skulle vara effektiva. Vidare har han betonat att det finns en risk för att befogenheterna leder till ökad stigmatisering av vissa områden och ökat misstroende mot polisen. Dessutom anser Klas Bjuremark att visitationszoner bryter mot den grundläggande rättsstatliga principen om oskuldspresumtion. Frågan om ett system med visitationszoner bör införas övervägs i avsnitt 4. I det avsnittet behandlas sådana skäl mot visitationszoner som Klas Bjuremark har tagit upp.

Synpunkter och upplysningar från myndigheter som är berörda av förslagen i promemorian har inhämtats dels genom referensgruppsmötena, dels genom möten och kontakter av annat slag. Som exempel har utredaren haft möten med personer från Domstolsverket och Kammarrätten i Stockholm.

Utredaren har genom National enhed for Særlig Kriminalitet i Köpenhamn även träffat danska polismän som arbetar med visitationszoner på olika sätt. Vidare har utredaren träffat företrädare för Institutet för Mänskliga rättigheter och Civil Rights Defenders på deras initiativ.

De uppgifter som finns i promemorian om andra nordiska länders lagstiftning har kontrollerats av personer på respektive lands ansvarighet till Justitiedepartementet.

3 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

3.1 Polisens nuvarande möjligheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan för att leta efter vapen och andra farliga föremål

3.1.1 Grunddragen i regleringen om tvångsmedel

Kroppsvisitation och husrannsakan utgör tvångsmedel. Andra exempel på tvångsmedel är häktning, reseförbud och hemlig teleavlyssning.

Bestämmelser som reglerar användningen av tvångsmedel under förundersökning finns huvudsakligen i rättegångsbalken. Kroppsvisitation och husrannsakan regleras i 28 kap. rättegångsbalken. Dessa bestämmelser får dock bara användas inom ramen för en förundersökning i syfte att säkra utredning eller lagföring av brott. Förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 och 16 §§ rättegångsbalken). Det innebär bl.a. att det måste finnas en konkret brottsmisstanke. Reglerna om kroppsvisitation och husrannsakan i rättegångsbalken får alltså inte användas i brottsförebyggande syfte eller i syfte att upptäcka brott.

Tvångsmedel kan i viss utsträckning även användas utanför förundersökningar. Sådan användning regleras i annan författning än rättegångsbalken. Polisens befogenhet att använda kroppsvisitation och husrannsakan utanför förundersökning, t.ex. för att förhindra eller förebygga brott, regleras i polislagen (1984:387) men även i annan speciallagstiftning.

3.1.2 Vad kroppsvisitation respektive husrannsakan är

En kroppsvisitation är enligt 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. För att någon ska anses ha med sig ett föremål krävs att personen i fråga har egendomen under sin fysiska kontroll. En kroppsvisitation hindras dock inte av att någon tillfälligt ställt föremålet ifrån sig. Det saknar även betydelse om föremålet är stängt eller låst (prop. 1993/94:24 s. 42 och 80). Kroppsvisitation ska skiljas från kroppsbesiktning som enligt 28 kap. 12 § tredje stycket rättegångsbalken är en undersökning av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från människokroppen och undersöks.

En husrannsakan är en undersökning som vidtas av hus, rum eller slutet förvaringsställe (prop. 1973:90 s. 246). Med hus avses inte bara bostadshus utan även andra byggnader, t.ex. ekonomi- och uthusbyggnader, fabriker och magasin. Begreppet rum omfattar även kontors- och lagerlokaler och t.ex. hytter på fartyg. Till slutet förvaringsställe räknas exempelvis en stängd bil (SOU 1938:44 s. 328). En tumregel för gränsdragningen mellan kroppsvisitation och husrannsakan är att egendom som transporteras med handkraft kan bli föremål för kroppsvisitation, medan större saker som förflyttas endast med maskinkraft kan bli föremål för husrannsakan (prop. 1993/94:24 s. 80). En husrannsakan kan göras i syfte att söka efter föremål (reell husrannsakan) eller efter personer (personell husrannsakan). För denna promemoria är det husrannsakan för att söka efter föremål som är intressant.

3.1.3 Kroppsvisitation och husrannsakan i förundersökning

Kroppsvisitation i förundersökning

Kroppsvisitation inom ramen för en förundersökning får enligt 28 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken göras av den som är skäligen misstänkt för brott som förundersökningen avser om fängelse kan följa för brottet. Kravet på skäligen misstanke innebär i stort att det ska finnas konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga har begått den gärning som misstanken avser (se t.ex. JO:s beslut den 22 april 2014, dnr 2258-2013).

Kroppsvisitation får således inte göras enbart med allmänna misstankar om brottsliga förhåvanden som grund (se t.ex. JO 1982/83 s. 57). Syftet med kroppsvisitationen ska vara att söka efter föremål som kan tas i beslag eller förvar eller för att utföra genomsökning på distans. Kroppsvisitation får också annars göras för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken. Även annan än den som är skäligen misstänkt får kroppsvisiteras under en förundersökning, om det finns synnerlig anledning att anta att eftersökta föremål kommer att påträffas.

Husrannsakan i förundersökning

Kraven för husrannsakan inom förundersökning liknar de som gäller för kroppsvisitation.

Husrannsakan i en förundersökning får enligt huvudregeln i 28 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken göras hos den som är utpekad som skäligen misstänkt för brott, under förutsättning att fängelse kan följa på det misstänkta brottet. De syften som en husrannsakan får ha motsvarar vad som gäller för kroppsvisitation under förundersökning, dvs. exempelvis att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. Husrannsakan hos någon annan än den som skäligen är misstänkt för brottet får göras endast om brottet har begåtts hos honom eller henne eller om den misstänkte har gripits där eller om det annars finns synnerlig anledning att syftet med åtgärden kommer att uppnås.

För husrannsakan i en lokal som är tillgänglig för allmänheten gäller enligt 28 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken lägre krav än enligt huvudregeln. Det krävs då inte att det finns skälig misstanke mot en viss person eller att brottet har viss svårhetsgrad. Avgörande för vilka lokaler som omfattas av bestämmelsen anses vara hur starkt integritetsintresset är (SOU 1995:47 s. 214). Som exempel på vilka lokaler som kan omfattas anges i förarbetena bl.a. butiker, restauranger, kaféer samt teater- och biograflokaler men inte rum upplåtna åt gäster på hotell, pensionat och härbärgen (SOU 1938:44 s. 329).

Det finns också särskilda regler i 28 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken om husrannsakan i lokaler som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet. För husrannsakan i sådana lokaler ställs inget krav på att någon är utpekad som misstänkt för ett konkret brott. Däremot ställs det högre krav än enligt huvudregeln på brottets svårhetsgrad, närmare bestämt att det för brottet ska vara föreskrivet fängelse ett år eller mer. Därutöver krävs att det finns särskild anledning att anta att ändamålet med husrannsakan kommer att uppfyllas, exempelvis att eftersökta vapen kommer att påträffas.

Beslut om kroppsvisitation och husrannsakan i förundersökning

Beslut om kroppsvisitation och husrannsakan i förundersökning ska enligt 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken normalt meddelas av undersökningsledare, åklagare eller rätten. En polisman som inte är undersökningsledare får dock göra kroppsvisitation och husrannsakan om det är fara i dröjsmål (28 kap. 5 och 13 §§ rättegångsbalken).

3.1.4 Kroppsvisitation och husrannsakan utanför förundersökning

Utanför förundersökning har polisen begränsade befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan för att söka efter vapen och andra farliga föremål. Befogenheterna regleras främst i polislagen men till viss del även i andra lagar.

Kroppsvisitation och husrannsakan enligt polislagen

Enligt polislagen har polismän ett antal befogenheter att i olika syften göra kroppsvisitation och husrannsakan för att leta efter vapen och andra farliga föremål. Som exempel får en polisman enligt 19 § första stycket 1 och 19 a § polislagen kroppsvisitera personer om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, s.k. skyddsvisitation, i samband med frihetsberövanden, avlägsnanden och vissa förhör. Vidare får en polisman enligt 20 § polislagen under vissa omständig-

heter göra husrannsakan för att fullgöra en specialreglerad uppgift. För denna promemoria är det dock främst kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte som är relevant, eftersom utredarens förslag enligt uppdraget ska ge polisen utökade sådana befogenheter.

Kroppsvisitation i allmänt brottsförebyggande syfte

I 19 § andra stycket 1 polislagen regleras en möjlighet att göra kroppsvisitation i allmänt brottsförebyggande syfte. Enligt paragrafen 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.

Kraven för att få göra en kroppsvisitation enligt bestämmelsen är alltså dels att det ska behövas för att söka efter vapen och andra farliga föremål, dels att det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett farligt föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken får ett vapen förverkas om det är ägnat att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att det skulle komma till sådan användning. Det avgörande är föremålets karaktär och de omständigheter under vilka föremålet påträffats. Om ett föremål skäligen kan antas vara förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken får det tas i beslag enligt 27 kap. 14 a § rättegångsbalken.

Kravet på att det ska kunna antas att ett farligt föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken innebär att ett beslut om kroppsvisitation förutsätter en situation där risken typiskt sett framstår som stor för att tillhyggen ska komma till användning vid våldsbrott, vilket är ett krav på en kvalificerad risk. Om risken för våldsbrott endast hänför sig till en person, är det endast den personen som får kroppsvisiteras. I vissa fall kan emellertid omständigheterna vara sådana att risken inte hänför sig till någon bestämd person. Som exempel anges i förarbetena konfrontationer mellan rivaliserande ungdomsgrupper på allmän plats och offentliga evenemang där risken för våld erfarenhetsmässigt är överhängande,

såsom vid vissa fotbollsmatcher där lagen har rivaliserande supportergrupper. Enligt förarbetena får polisen i sådana sammanhang anses ha befogenhet att mer rutinmässigt kontrollera om personerna på platsen bär föremål som kan skada andra. Risken för våldsanvändning måste dock alltid vara kvalificerad på det sätt som anges i 36 kap. 3 § brottsbalken (prop. 1986/87:115 s. 11 f.).

Befogenheten att göra kroppsvisitation i allmänt brottsförebyggande syfte infördes 1987. Tidigare hade polisen inga befogenheter enligt polislagen att göra kroppsvisitation i allmänt brottsförebyggande syfte. Regleringen infördes mot bakgrund av att våldsbrotten och användningen av vapen vid sådana brott hade ökat. En befogenhet att mer rutinmässigt göra kroppsvisitationer när det typiskt sett finns en stor risk för våldsbrott med användning av vapen ansågs ge lagstiftningen en bättre brottsförebyggande effekt dels genom att våldsbrott i vissa fall kanske kan motverkas, dels genom att förekomsten av sådana visitationer kan få allmänpreventiva effekter så till vida att benägenheten att bära kniv i vissa sammanhang minskar. Vidare bedömdes det snarast som en brist i lagstiftningen att möjligheten att göra kroppsvisitation för att söka efter vapen och dylikt då inte korresponderade med rätten att ta sådana farliga föremål i beslag och förklara dem förverkade (prop. 1986/87:115 s. 6 f.).

Alla polismän får besluta om kroppsvisitation under angivna förutsättningar. Vid mer rutinmässiga visitationer, t.ex. i samband med ett idrottsevenemang, bör dock beslutet enligt förarbetena fattas av polisman i befälsställning (prop. 1986/87:115 s. 12).

Husrannsakan i fordon och båtar i allmänt brottsförebyggande syfte

I 20 a § polislagen regleras en möjlighet att göra husrannsakan i fordon och båtar i allmänt brottsförebyggande syfte. Enligt 20 a § får en polisman genomsöka ett fordon eller en båt 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 påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

Kravet på att det med hänsyn till omständigheterna ska kunna antas att ett farligt föremål kan påträffas och förklaras förverkat

enligt 36 kap. 3 § brottsbalken innebär att befogenheten förutsätter en situation där risken typiskt sett framstår som stor att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott. Det måste dock även finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för antagandet att vapen eller något annat farligt föremål kan komma att påträffas vid en genomsökning av det aktuella fordonet. I vissa fall kan det bli aktuellt med genomsökning av ett enstaka fordon. I andra situationer kan flera fordon beröras, t.ex. då rivaliserande gäng eller grupperingar konfronteras och polisen befarar att vissa personer förvarar vapen eller andra tillhyggen i fordon i närheten. Det är ovidkommande vem som äger fordonet, men det måste i det enskilda fallet kunna antas att det i fordonet finns vapen eller andra farliga föremål som kan förklaras förverkade enligt 36 kap. 3 § brottsbalken (prop. 2005/06:113 s. 63).

Denna möjlighet att göra husrannsakan i allmänt förebyggande syfte infördes 2006. Paragrafen korresponderar med 19 § andra stycket 1 polislagen, som reglerar kroppsvisitation i samma syfte, och har utformats med den bestämmelsen som förebild. Till skillnad från 19 § andra stycket 1 anges dock i 20 a § att det ska kunna antas att ett farligt föremål kan påträffas. Kravet infördes på inrådan av Lagrådet. Avsikten var inte att åstadkomma någon skillnad i tillämpningsområdet för de båda bestämmelserna, utan att rätten att genomsöka ett fordon ska finnas i situationer av samma slag som de situationer då kroppsvisitation är tillåten enligt 19 § andra stycket 1 polislagen (prop. 2005/06:113 s. 24 och 63).

Bakgrunden till införandet var att kriminella, enligt uppgifter från Polismyndigheten, i allt större utsträckning beväpnade sig och använde vapen vid allvarlig brottslighet samt att de, i stället för att bära ett vapen på sig, förvarade vapen i fordon för att minska risken för ett polisingripande. Enligt regeringens mening fanns det således ett påtagligt behov för polisen att kunna ingripa i ett tidigt skede för att förhindra vapenrelaterade brott. En bestämmelse som gav polisen rätt att genomsöka fordon under samma förutsättningar som gäller för kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen kunde därför enligt regeringen på goda grunder antas ha brottsförebyggande effekter (prop. 2005/06:113 s. 22).

Beslut om husrannsakan får under angivna förutsättningar fattas av alla polismän.

Husrannsakan i vissa gemensamma utrymmen i allmänt brottsförebyggande syfte

I 20 b § polislagen regleras husrannsakan i vissa gemensamma utrymmen i allmänt brottsförebyggande syfte. Enligt bestämmelsen får en polisman bereda sig tillträde till ett gemensamt utrymme i eller i anslutning till ett flerbostadshus 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 påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

Med flerbostadshus avses bostadshus med minst tre bostadslägenheter. Gemensamma utrymmen i flerbostadshus kan bl.a. vara trappuppgångar, källargångar, tvättstugor, cykelrum, soprum och garage. Däremot omfattar det inte enskilda utrymmen, som t.ex. bostadslägenheter, privata förråd och s.k. gästlägenheter när de används som bostäder. Gemensamma utrymmen i anslutning till flerbostadshus kan bl.a. vara utrymmen i separata byggnader samt områden utomhus, t.ex. gårdsplaner, som inte är tillgängliga för allmänheten (prop. 2020/21:216 s. 19).

Kraven för att få göra husrannsakan i dessa utrymmen motsvarar de som gäller för husrannsakan i fordon och båtar enligt 20 a § polislagen. Befogenheten gäller alltså i situationer där risken typiskt sett framstår som stor att de slags föremål som får eftersökas, dvs. vapen eller andra farliga föremål, ska komma till användning vid våldsbrott. Vidare måste det finnas någon omständighet som ger objektivet stöd för antagandet att ett vapen eller annat farligt föremål kan komma att påträffas genom åtgärden. I förarbetena anges att en mer allmän situation inom ett visst område eller på en viss plats, t.ex. om det förekommer upprepad allvarlig våldsanvändning mellan kriminella grupperingar, kan göra att risken anses kvalificerad på det sätt som krävs. Ett ingripande ska dock även i sådana situationer kunna motiveras i det enskilda fallet. Bedömningen av risken för brottslig användning påverkas enligt förarbetena av vilket slags föremål som antas kunna påträffas genom åtgärden. Till exempel kan den omständigheten att ett skjutvapen förvaras i ett utrymme som omfattas av paragrafen i sig starkt anses tala för att föremålet ska användas vid våldsbrott. Situationen som sådan ska dock även i ett

sådant fall vara utgångspunkten för bedömningen av om befogenheten är tillämplig (prop. 2020/21:216 s. 20).

Denna befogenhet att göra husrannsakan i allmänt brottsförebyggande syfte infördes 2021. Bakgrunden var det ökade antalet skjutningar och sprängningar samt uppgifter från Polismyndigheten om att vapen i större utsträckning börjat försvaras i eller i anslutning till flerbostadshus. Regeringen ansåg därför att det fanns ett påtagligt behov av att utöka polisens befogenhet att göra husrannsakan i brottsförebyggande syfte (prop. 2020/21:216 s. 8 f.).

Enligt 20 b § andra stycket får husrannsakan enligt paragrafen endast i brådskande fall vidtas utan föregående beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Utgångspunkten är alltså att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska fatta beslut om åtgärden innan den vidtas. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får enligt 8 § polisförordningen (2014:1104) överlämna uppgiften att besluta om bl.a. husrannsakan endast till en särskilt kvalificerad beslutsfattare som har den utbildning, kompetens och erfarenhet som krävs. Det innebär att beslut i normalfallet bör fattas av ett högre befäl, som lägst på nivån vakthavande befäl. Frågan om det är ett brådskande fall som gör att en polisman kan fatta ett omedelbart beslut om husrannsakan får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Förutsättningarna kan vara uppfyllda t.ex. om det inte finns tid för den enskilde polismannen att kontakta myndigheten utan att syftet med åtgärden skulle äventyras (prop. 2020/21:216 s. 20).

Kroppsvsitation och husrannsakan i skyddande och brottsförebyggande syfte

I 23 § polislagen regleras särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten.

Om det av särskilda skäl kan anses föreligga en risk för att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats får en polisman, enligt 23 § första stycket, i anslutning till platsen, vidta vissa åtgärder i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot det. De åtgärder som en polisman får vidta är att bereda sig tillträde till hus, rum eller annat ställe. Vidare får en polisman stänga av, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe,

meddela förbud mot att ett visst föremål flyttas eller mot trafik med ett visst kommunikationsmedel eller vidta någon annan sådan åtgärd. Om risken för brott är allvarlig får en polisman, enligt 23 § andra stycket, även kroppsvisitera personer som uppehåller sig på platsen för att söka efter farliga föremål.

Det grundläggande kravet för att en polisman ska få göra husrannsakan eller vidta andra åtgärder enligt första stycket är alltså att det ska finnas en allvarlig risk för brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Det innebär att åtgärder enligt paragrafen inte får vidtas i allmänt förebyggande syfte utan det måste gå att peka på att det på grund av särskilda omständigheter föreligger en viss risk. Som exempel på sådan risk anges i förarbetena att ett anonymt meddelande lämnas om att en bomb har placerats på viss plats, eller att polisen får anledning att misstänka att våldsamma angrepp planeras mot en främmande statschef på besök i Sverige. Brottsriskerna behöver inte vara kvalificerad, vilket hänger ihop med att bombhot ofta kan presumeras vara falska. Däremot ska effekterna av brottet vara allvarliga, om det skulle fullbordas (se prop. 1983/84:111 s. 134 och 136). Befogenheterna får vidare bara användas i anslutning till den plats där det befarade brottet tros komma att förövas. Begränsningen lades till år 2009 för att förtydliga att åtgärderna måste ha en nära geografisk anknytning till den plats där brottet tros komma att förövas (prop. 2008/09:131 s. 19).

För att en polisman även ska få kroppsvisitera personer på platsen krävs att risken för brott är allvarlig. Som exempel på sådan risk anges i förarbetena att polisen fått kännedom om ett attentat mot en viss person, t.ex. en utländsk regeringsledamot på besök i landet. Anledningen till att det gäller högre krav för kroppsvisitation än andra åtgärder enligt paragrafen är det långtgående ingrepp i den enskildes integritet som en kroppsvisitation innebär (se prop. 1983/84:111 s. 135).

Vid tillämpning av paragrafen har proportionalitetsprincipen en stor betydelse. För att avvärja en allvarlig fara mot människors liv och hälsa anses mer långtgående ingrepp än annars vara tillåtna (prop. 1983/84:111 s. 134 och 136, och SOU 1979:6 s. 308).

Beslut om åtgärder enligt paragrafen får endast i brådskande fall vidtas utan föregående beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

JK:s och JO:s uttalanden om förutsättningarna för ingripande i allmänt brottsförebyggande syfte

Polismäns beslut om kroppsvisitation och husrannsakan kommer sällan under domstolsprövning, eftersom det inte finns någon rätt enligt polislagen att överklaga sådana beslut. Däremot kan de bli föremål för synpunkter vid tillsyn över polisverksamheten. Såväl Justitiekanslern (JK) som Riksdagens ombudsmän (JO) utövar tillsyn över statliga myndigheter, såsom Polismyndigheten, och de som har anställning eller uppdrag hos dem. JK och JO har i sina beslut återkommande uttalat sig om förutsättningarna för att använda 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen.

Både JK och JO har uttalat att omständigheter som en persons klädsel, tidigare misstanke om våldsbrott och att han eller hon har en viss attityd mot polisen inte är sådana konkreta omständigheter som ensamma kan ligga till grund för ett beslut om tvångsmedlen (se bl.a. JK:s beslut den 11 juli 2019, dnr 2088-19-4.3.2, och den 13 januari 2020, dnr 4886-19-4.3.2, och JO:s beslut den 7 november 2018, dnr 6908-2016, och den 20 februari 2017, dnr 3023-2016).

JK har vid flera tillfällen uttalat att användning av tvångsmedlen kan motiveras av en mer allmän situation inom ett berört område. Den till mc-gäng knutna kriminalitetens utbredning och intensitet kan enligt JK motivera mer rutinmässiga ingripanden mot individer som öppet visar att de tillhör den miljön (se bl.a. beslut den 11 juli 2019, dnr 2088-19-4.3.2, den 10 december 2019, dnr 6875-18-4.3, och den 13 januari 2020, dnr 4886-19-4.3.2). Det måste dock enligt JK även finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för att ett farligt föremål kan komma att påträffas. Som exempel på sådana konkreta omständigheter har JK angett tidigare iakttagelser av personen, att personen i fråga bär skyddsväst eller att en väpnad konflikt mellan kriminella nätverk pågår i det aktuella området.

Enligt JO kan upprepad allvarlig våldsanvändning inom ett visst område eller på en viss plats, såsom uppgörelser med användning av skjutvapen mellan grupperingar som begår allvarliga brott, ha stor betydelse vid en bedömning av om situationen är sådan att risken typiskt sett framstår som stor för att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott (se bl.a. beslut den 30 juni 2020, dnr 8911-2019, och den 7 november 2018, dnr 6908-2016). De omständigheter som läggs till grund för bedömningen måste dock

vara av konkret slag och får inte vara allmänt hållna. Vidare måste situationen kunna avgränsas på ett förhållandevis precist sätt vad gäller tid och plats. Enligt JO måste det i en sådan situation därutöver alltid krävas ytterligare omständigheter som medför att risknivån är förhöjd i det enskilda fallet. Personen som är föremål för polisens åtgärder kan exempelvis tidigare ha påträffats med vapen, ha anknytningar till aktuella grupperingar, tidigare deltagit i uppgörelser eller ha vidtagit konkreta åtgärder till skydd för sin egen säkerhet mot ett befarat angrepp. Bedömningen måste vid varje enskilt ingripande kunna göras att risken typiskt sett är stor för våldsanvändning med vapen eller andra farliga föremål, på det sätt som avses i 36 kap. 3 § 2 brottsbalken. Under sådana omständigheter bör det enligt JO också kunna antas att ett vapen eller något annat farligt föremål kan komma att påträffas. Förutsättningar för att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt de nu aktuella bestämmelserna i polislagen kan då vara uppfyllda. En generell upptrappning av våldet i en stad i förening med att den person som föranlett polisens åtgärder har betett sig nervöst och underligt är dock enligt JO inte tillräckligt för att anse att risken för våldsbrott med användning av vapen eller andra farliga föremål är stor (beslut den 30 juni 2020, dnr 6855-2018).

JO:s uttalanden om brister i regleringen

I ett beslut i juni 2020 (beslut den 30 juni 2020, dnr 6855-2018) tar JO upp att JO flera gånger kritiserat Polismyndigheten för en felaktig tillämpning av 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen, och beskriver hur tillämpningssvårigheterna delvis kan antas bero på brister i bestämmelserna.

JO betonar särskilt att bestämmelserna är uppbyggda på ett sätt som gör att beslut om att tillgripa tvångsmedlen måste föregås av förhållandevis komplicerade överväganden i flera led. Till att börja med pekar JO på att grunden för tillämpningen av tvångsbestämmelsen är förverkanderegeln i 36 kap. 3 § brottsbalken, vilket innebär att det ska finnas en typiskt sett stor risk för att vapen kommer till brottslig användning. Vid sidan av de typfall om exempelvis förestående sammandrabbningar mellan rivaliserande grupper som angetts i förarbetena, är det enligt JO:s mening dock

inte helt lätt att avgöra om situationen är av ett sådant slag. Vidare görs bedömningen ofta med utgångspunkt i den enskildes agerande eller i omständigheter som ger stöd för ett antagande att ett vapen kan påträffas, trots att utgångspunkt ska tas i situationen. Det gör att prövningen ofta hamnar nära bedömningen av om någon är skäligen misstänkt för brott, vilket inte varit lagstiftarens avsikt. Till detta kommer att vapen som påträffas sällan förverkas med stöd av 36 kap. 3 § brottsbalken utan med stöd av vapenlagen (1996:67) eller lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. Detta har fått till följd att polismän inför beslut om tvångsmedlen gör en bedömning utifrån de specialstraffrättsliga förverkandebestämmelserna och inte utifrån 36 kap. 3 § brottsbalken såsom tvångsmedelsbestämmelserna föreskriver.

JO betonar också att det är oklart i vilken utsträckning en polisman ska göra en prognos om det kommer att påträffas ett vapen vid kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen. Varken lagtexten i 19 § andra stycket 1 eller dess förarbeten uppställer något krav på att det ska kunna antas att ett vapen eller annat farligt föremål påträffas. Det förefaller också enligt JO svårt att förena ett krav på konkreta omständigheter som ger objektivt stöd för ett antagande att vapen kan komma att påträffas med befogenheten att mer rutinmässigt söka efter vapen i en riskfylld situation såsom lagstiftaren avsett. Detta leder JO till slutsatsen att förutsättningarna för kroppsvisitation och husrannsakan i allmänt brottsförebyggande syfte inte är identiska, som var avsikten när 20 a § polislagen infördes, vilket medför tillämpningsproblem.

I anslutning till beslutet gjorde JO en framställning till regeringen om en översyn av 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen. Någon översyn har hittills inte initierats.

JO:s breda granskning

Under 2022 beslutade JO att följa upp tidigare granskningar med en serie inspektioner och på ett mer generellt plan granska polisens tillämpning av 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen (beslut den 26 september 2023, dnr 2199-2023). Inom ramen för granskningen gjorde JO inspektioner i fyra lokalpolisområden. Sammanlagt granskade JO dokumentation från drygt 650 ingripanden. Vidare

hölls samtal med enskilda polismän om deras uppfattning om och tillämpning av bestämmelserna.

Enligt JO framkom att prövningen av förutsättningarna för tvångsmedlen ofta inte tar sin utgångspunkt i om omständigheterna är sådana att de ger anledning att befara våldsanvändning med farliga föremål. I stället ligger fokus på om den berörda personen för med sig ett vapen. Polisens tillämpning av befogenheterna – på ett generellt plan – är därför enligt JO inte förenlig med legalitetsprincipen, vilket utgör en fara för rättssäkerheten för enskilda som berörs av åtgärderna. Som möjliga skäl till den felaktiga tillämpningen framför JO reglernas komplicerade uppbyggnad samt att prövningen ofta behöver göras i situationer som den enskilde polisen kan uppfatta som hotfull och pressande, vilket ytterligare försvårar tillämpningen. Vid samtal med enskilda polismän hade också nämnts att bestämmelsernas tillämpningsområde nog tänjs på för att polismän ska kunna utföra det brottsförebyggande arbete som de förväntas göra. För att regleringen bättre ska uppfylla de höga rättssäkerhetskrav som ställs på tvångsmedelsbestämmelser måste den enligt JO ses över. Att bestämmelserna infördes då samhället och brottsligheten delvis såg annorlunda kan enligt JO också utgöra skäl för en översyn. Sammanfattningsvis konstateras att den översyn som JO tidigare uppmärksammat regeringen på är angelägen. En kopia av beslutet lämnades därför över till regeringen för kännedom.

Kroppsvsitation och husrannsakan enligt annan speciallagstiftning

Kroppsvsitation och husrannsakan i gränsnära områden

Lagen (2023:474) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden reglerar i huvudsak polisens särskilda befogenheter vid vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, broar för vägtrafik till eller från utlandet och gränsövergångsställen på allmänna vägar. Befogenheterna ger utökade möjligheter att ingripa för att göra inre utlänningskontroller, men även för att förebygga brott.

Enligt 8 § får en polisman kroppsvisitera en person och genom söka transportmedel i direkt samband med inresa till eller utresa från landet. Åtgärderna får enligt andra stycket endast vidtas i den

utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse.

Befogenheterna enligt 8 § får inte användas rutinmässigt. Det ska i stället finnas anledning att ingripa i det enskilda fallet utifrån misstankar om sådan brottslig verksamhet som omfattas av bestämmelsen. Ett typfall som anges i förarbetena är att det kan antas att den person som åtgärden riktas mot har med sig eller transporterar t.ex. stöldgods, illegala varor eller gömda personer (prop. 2022/23:109 s. 49).

Lagen trädde i kraft den 1 augusti 2023. Bakgrunden till lagen var bl.a. Sveriges problem med ökande gränsöverskridande brottslighet. Regeringen bedömde att det särskilt i gränsnära områden fanns ett påtagligt behov av utökade möjligheter att använda tvångsmedel. Av betydelse ansåg regeringen också vara att tulltjänsteman och kustbevakningstjänsteman i gränsnära områden bl.a. får kroppsvisitera en person som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i gränsnära områden, om det finns anledning att anta att han eller hon har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av vissa brott (27 § andra stycket lagen [2000:1225] om straff för smuggling). Det kravet har tolkats så att en tjänstemans subjektiva bedömning att en resande i samband med tullkontroll ser nervös ut är tillräcklig grund för att utföra en åtgärd enligt bestämmelsen (JO:s beslut den 26 september 1995, dnr 798-1995). Enligt förarbetena ligger kraven för tvångsmedel enligt 8 § i linje med viss näraliggande reglering (prop. 2022/23:109 s. 28 f.).

Kroppsvisitation och husrannsakan mot utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet

Lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar reglerar bl.a. möjligheten att använda vissa tvångsmedel i rättegångsbalken mot en utlänning som har utvisats enligt lagen men där utvisningen inte kunnat verkställas. Förutsättningarna för utvisning enligt lagen är att det ska kunna antas att utlänningen kommer att begå eller medverka till brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller att utlänningen kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Utlänningen får enligt 5 kap. 3 § underkastas bl.a. husrannsakan och kroppsvisitation i vissa fall, såsom om det är av betydelse för att

klarlägga om utlänningen tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder terroristbrott. Någon konkret brottsmisstanke krävs inte (prop. 2021/22:131 s. 146 ff.).

Kroppsvisitation vid säkerhetskontroller

Det finns ett antal lagar om säkerhetskontroller på vissa särskilt skyddsvärda platser, såsom lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler och lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner. Kraven för att få besluta om säkerhetskontroll enligt lagarna liknar varandra. Som exempel krävs enligt 1 § lagen om säkerhetskontroll i domstol att en sådan kontroll behövs för att begränsa risken för att det i lokaler som används vid domstolsförhandling begås brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Vid en säkerhetskontroll får kroppsvisitation göras i syfte att söka efter vapen och andra farliga föremål. Vilka som ska utföra kontrollerna varierar mellan lagarna men i flera fall är det en polisman eller en ordningsvakt under ledning av en polisman.

3.1.5 Principer vid tvångsmedelsanvändning

För all tvångsmedelsanvändning gäller legalitetsprincipen. Principen kommer till uttryck i 2 kap. 20 § rättegångsbalken och innefattar ett krav på uttryckligt lagstöd för användning av tvångsmedel. I praxis har ytterligare allmänna principer utvecklats, såsom ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Ändamålsprincipen innebär att tvångsmedel endast får användas för de i lagstiftningen angivna syftena. Det ligger också i principen att tvångsmedel inte får tillgripas på grund av ett allmänt antagande att den misstänkte också har gjort sig skyldig till annan brottslighet (se t.ex. JO 1990/91 s. 63). Ändamålsprincipen har inte lagfästs eftersom den framgår genom att ändamålet anges för varje särskilt tvångsmedel (se prop. 1988/89:124 s. 26 f.).

Behovsprincipen innebär att en myndighet bara får använda ett tvångsmedel när det finns ett påtagligt behov och en mindre

ingripande åtgärd inte är tillräcklig för att tillgodose behovet. Principen innebär också att ett tvångsmedel ska upphöra så snart syftet med tvångsmedlet har uppnåtts eller det av andra skäl inte längre finns behov av det (se JO 1988/89 s. 47). Principen kommer till uttryck i 8 § polislagen och får även anses följa av hur 28 kap. 3 a § rättegångsbalken har formulerats (se prop. 1988/89:124 s. 27 ff.).

Proportionalitetsprincipen innebär att en tvångsåtgärd i varje enskilt fall, i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet, ska stå i rimlig proportion till det önskade målet. Tvångsmedel får bara användas om skälen som talar för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär. Även ett tvångsmedel som innebär ett förhållandevis litet ingrepp kan, om brottet är ringa, medföra en sådan disproportion att beslut om tvångsmedel är uteslutet. Det är inte bara de direkta följderna för den person som utsätts för tvångsmedlet som ska beaktas, utan även indirekta verkningar ska vägas in. Det kan t.ex. röra sig om intrång i tredje mans skyddade intressen (prop. 1988/89:124 s. 27 f.). Principen har uttryckligt stöd i lag genom bl.a. 28 kap. 3 a § rättegångsbalken, 8 § polislagen och 5 § förvaltningslagen (2017:900).

3.2 Skyddet för den personliga integriteten

Användning av tvångsmedel mot enskilda innebär en risk för intrång i den personliga integriteten. I den svenska grundlagen och internationell reglering som Sverige är bunden av finns ett grundläggande skydd mot sådana intrång. Dessa fri- och rättigheter ska beaktas när tvångsmedelslagstiftning övervägs och utformas. I detta avsnitt redogörs därför översiktligt för dem.

3.2.1 Regeringsformen

I regeringsformen finns bestämmelser till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Av målsättningsbestämmelsen i 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen följer att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen anger ett viktigt mål för den samhälleliga verksamheten, men den är inte rättsligt bindande för det allmänna. Bestämmelsen ger därför inte

upphov till några individuella rättigheter. I 2 kap. regeringsformen finns däremot rättsligt bindande föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation och husrannsakan. Skyddet av de rättigheter som följer av 2 kap. 6 § regeringsformen får enligt 20 och 21 §§ samma kapitel endast begränsas genom lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En sådan begränsning får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Inte heller får en begränsning göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Detta innebär att det krävs ett formellt lagstöd för ingrepp som begränsar rättigheterna i 2 kap. 6 § regeringsformen, att begränsningen ska vara proportionerlig och att lagstiftaren noggrant ska redovisa sina skäl (prop. 1975/76:209 s. 152 f.). Proportionalitetskravet gäller inte enbart för lagstiftaren utan även för rättstillämparen vid en prövning i det enskilda fallet (se t.ex. NJA 2012 s. 400 och NJA 2018 s. 753).

3.2.2 Europakonventionen

I artikel 8 i Europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) finns ett skydd för enskildas personliga integritet som liknar skyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen. Skydd för enskildas personliga integritet finns också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Förenta nationernas (FN) konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

Europakonventionen är inkorporerad i svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Rätten till privat- och familjeliv, hem och korrespondens

Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Kroppsvisitation och husrannsakan innefattar normalt ingrepp i den privata sfär som artikel 8 skyddar. Artikel 8 ger inte bara upphov till negativa förpliktelser för det allmänna att avhålla sig från omotiverade inskränkningar i enskildas rättigheter, utan även positiva skyldigheter att se till att enskilda tillförsäkras skydd för sina rättigheter gentemot andra enskilda. I detta ligger att staten ska verka för att brott förebyggs och utreds och att gärningsmän ställs till svars för sina brottsliga handlingar.

Inskränkningar i skyddet får enligt artikel 8.2 ske under vissa förutsättningar. En inskränkning måste ske med stöd av lag ("in accordance with the law"). Den måste vidare vara ägnad att tillgodose något av de i bestämmelsen uppräknade intressena, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott och skydd för andra personers fri- och rättigheter. Inskränkningen måste även vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose ett sådant intresse.

Kravet på att en inskränkning endast får ske med stöd av lag (laglighetskravet) innebär att en inskränkning måste ha stöd i inhemsk lag. Vidare måste den inhemska lagen uppfylla rimliga anspråk på rättssäkerhet som ger skydd mot godtycke och missbruk. Lagen ska vara tillgänglig för allmänheten och utformad med tillräcklig precision så att inskränkningarna i konventionsrättigheten i rimlig utsträckning kan förutses. En nationell lag som ger de rättstillämpande organen ett tolkningsutrymme och en rätt till skönsmässig prövning kan vara förenlig med kravet på förutsebarhet, under förutsättning att gränserna för den skönsmässiga bedömningen är tillräckligt klara för att ge skydd mot godtyckliga ingrepp (se Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, JUNO, version 6, s. 443).

Uppräkningen av legitima ändamål som en inskränkning måste vara ägnad att tillgodose är omfattande och ändamålen allmänt formulerade. I de flesta fall är det därför möjligt att inordna en inskränkning under någon av dessa ändamål. Europadomstolen lägger sällan stor vikt vid detta krav i sin bedömning.

Kravet på att inskränkningen måste vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle innebär att det måste finnas ett angeläget samhällsligt behov och att inskränkningen ska stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom den. Varje konventionsstat har viss bedömningsmarginal ("margin of appreciation") att avgöra om en inskränkning är nödvändig, vilket ska bedömas utifrån bl.a. hur väsentlig rättigheten är, vad åtgärden består i och det eftersträvade syftet.

Europadomstolens praxis om kroppsvisitation och husrannsakan

Europadomstolen har endast en begränsad praxis när det gäller kroppsvisitationer. Den rör främst kroppsvisitationer och kroppsbesiktningar av personer som är intagna på anstalt. När det gäller husrannsakan rör Europadomstolens praxis i huvudsak husrannsakan i förhållande till rätten till hem, dvs. i huvudsak husrannsakan i bostad och andra lokaler som likställs med hem. Europadomstolen har då bl.a. påtalat att sådana husrannsakingar utgör en allvarlig inskränkning av rättigheterna enligt artikel 8 och att en sådan åtgärd därför måste bygga på klara och detaljerade regler som skyddar mot missbruk och godtycke. Domstolen har även betonat vikten av domstolsprövning. En husrannsakan behöver för att vara konventionsenlig inte nödvändigtvis grundas på ett domstolsbeslut, men avsaknaden av ett sådant beslut bör kompenseras genom en möjlighet att i efterhand få lagligheten prövad av domstol (se t.ex. Harju mot Finland, nr 56716/09, dom den 15 februari 2011). Vid proportionalitetsbedömningen avseende husrannsakan av hem har Europadomstolen fäst stor vikt vid det bakomliggande beslutet om husrannsakan. Om beslutet inte i tillräcklig mån har preciserats – och därmed begränsat polisens befogenheter – har ingreppet ansetts oproportionerligt (se t.ex. Funke mot Frankrike, nr 10828/84, dom den 25 februari 1993). I vissa fall har Europadomstolen dock accepterat mycket brett utformade beslut, såsom när det gäller husrannsakan med anledning av skälig misstanke om terroristbrott, med hänsyn till att kampen mot terrorism och att den skyndsamhet som krävs i en sådan situation rättfärdigar det (se t.ex. Sher m.fl. mot Storbritannien, nr 5201/11, dom den 20 oktober 2015).

Ovan nämnda praxis ger en begränsad vägledning för sådana befogenheter som är aktuella för denna promemoria. Det finns dock ett fåtal mål som gäller lagstiftning där polismän ges vida befogenheter att i förebyggande syfte göra kroppsvisitationer eller husrannsakingar i fordon i vissa geografiskt avgränsade och ibland även tidsmässigt begränsade områden. Ett par centrala mål redogörs för i det följande.

Gillan och Quinton mot Storbritannien

I målet Gillan och Quinton mot Storbritannien (nr 4158/05, dom den 12 januari 2010) hävdade två personer att kroppsvisitationer som gjorts av brittiska poliser med stöd av the Terrorism Act 2000 var i strid med artikel 8 i Europakonventionen.

Enligt the Terrorism Act kunde vissa högt uppsatta polismän ge tillstånd till s.k. ”stop and search” i ett geografiskt avgränsat område inom sitt polisdistrikt. Kravet för att ge sådant tillstånd var att det skulle vara ”expedient for the prevention of acts of terrorism”. Ett tillstånd behövde inte offentliggöras. Det gällde direkt och som längst 28 dagar, med möjlighet till förlängning. Ett beslut om tillstånd skulle så snabbt som möjligt underställas inrikesministern (”Secretary of State”), som kunde dra in tillståndet eller förkorta tiden för det, men inte ändra vilket område det gällde. Om inrikesministern inte godkände tillståndet inom 48 timmar slutade det att gälla. Ett tillstånd till stop and search gav polismän inom aktuellt område befogenheter att bl.a. kroppsvisitera och göra husrannsakan i bil i syfte att söka efter föremål som kunde användas i samband med terrorism. Vissa krav på hur visitationerna skulle utföras uppställdes i en Code of Practice, som att en polisman skulle förklara syftet och innebörden med en kontroll, visa hänsyn och dokumentera ingripanden. När det gäller överprövningsmöjligheter kunde ett beslut att ge tillstånd till stop and search och inrikesministerns godkännande av tillståndet överklagas till domstol. Vidare fanns det en viss möjlighet till domstolsprövning och skadestånd avseende oberättigade ingripanden i det enskilda fallet. Därutöver skrev en oberoende rapportör årligen en rapport om hur befogenheten hade använts.

Europadomstolen konstaterade att de kroppsvisitationer som skett – även om det var fråga om ytliga undersökningar – innebar ett ingrepp i rätten till privatliv enligt artikel 8. När det gäller om relevanta bestämmelser i the Terrorism Act uppfyllde laglighetskravet – alltså rimliga anspråk på rättssäkerhet – tog domstolen utgångspunkt i hur befogenheterna preciserats och bedömde sedan om preciseringarna och de rättssäkerhetsgarantier som fanns i lagstiftningen gav ett tillräckligt skydd mot missbruk och godtycke.

Beträffande kravet för att ge tillstånd till stop and search – expedient for the prevention of acts of terrorism – konstaterade domstolen att det var en vid befogenhet som inte innehöll något krav på nödvändighet och därmed proportionalitet. Dessutom ansåg Europadomstolen att de rättssäkerhetsgarantier som fanns inbyggda i systemet inte varit effektiva i praktiken. Kravet på att inrikesministern skulle godkänna tillstånd hade inte haft någon påverkan på tillståndsgivningen eftersom ministern i varje fall hade gett sitt godkännande. Den vida befogenheten att ge tillstånd innebar vidare att det i praktiken var mycket svårt att bevisa att tillståndsgivaren gått utöver den. De tidsmässiga och geografiska avgränsningarna hade inte heller inneburit någon större begränsning av tillståndsgivningen. Med hänsyn till att många polisdistrikt var stora och att tillstånd kunde förnyas hade tillstånd i praktiken omfattat stora områden och gällt under lång tid. Som exempel hade ett tillstånd som täckte stora delar av London förnyats enligt ett rullande schema sedan det infördes. Den ytterligare rättssäkerhetsgaranti som fanns i rapporterna från den oberoende rapportören var begränsad eftersom rapportören inte hade befogenhet att ändra eller dra in tillstånd. Rapportörens rekommendationer hade dessutom inte hörtsammats.

Beträffande de enskilda polismännens befogenheter att ingripa inom ett stop and search-område konstaterade Europadomstolen att de var mycket vida och varken innehöll krav på objektiv eller subjektiv misstanke av något slag. Dessutom hade polismännen befogenhet att leta efter en mängd typer av föremål, inklusive sådana som många personer kan tänkas ha på sig när de är ute och går på stan. Domstolen konstaterade att befogenheterna enligt rapporter också hade använts i stor utsträckning – över 100 000 kontroller under 2007 – och att det fanns alltför många exempel på personer som stoppats när det inte funnits minsta risk för att han eller hon

var terrorist. Enligt Europadomstolen fanns det därtill en klar risk för missbruk och godtycke, vilket bekräftades av statistik bl.a. om att personer tillhörande etniska minoriteter kontrollerats i oproportionerligt stor omfattning. Liksom avseende tillståndsgivningen ansåg Europadomstolen att de vida befogenheterna innebar att möjligheten till rättslig prövning var ett begränsat skydd. Det skulle vara näst intill omöjligt att bevisa att en polisman gått utöver sina befogenheter.

Sammanfattningsvis konstaterade Europadomstolen att varken befogenheterna att ge tillstånd till stop and search eller polismäns befogenheter inom ett stop and search-område var tillräckligt preciserade eller omgärdade av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för att motverka missbruk och godtycke, med följd att det skett en kränkning av artikel 8.

Efter Europadomstolens dom upphävdes the Terrorism Act men befogenheterna infördes i en reviderad form genom Protection of Freedoms Act 2012. Ändringarna som gjordes var bl.a. att det numera uppställs krav på att det måste finnas en rimlig misstanke om att ett terroristattentat kan komma att inträffa för att ett tillstånd ska meddelas. Dessutom finns krav på att åtgärden ska vara nödvändig och proportionerlig. Den reviderade lagstiftningen har inte kommit under Europadomstolens prövning.

Beghal mot Storbritannien

Målet *Beghal mot Storbritannien* (nr 4755/16, dom den 28 februari 2019) handlar om en fransyska som hade kroppsvisiterats och förhörts på en flygplats i England enligt en viss brittisk lagstiftning. Lagstiftningen gav bl.a. polismän och tulltjänstemän befogenheter att stoppa, kroppsvisitera och förhöra personer på flygplatser, internationella järnvägsterminaler och i hamnar. Kraven för att få utöva dessa befogenheter var att personen i fråga befann sig på någon av de uppräknade platserna och att användandet syftade till att utreda om personen varit inblandad i ett terrordåd. Någon misstanke om inblandning i terrorism krävdes alltså inte.

Beträffande om den inhemska lagstiftningen uppfyllde laglighetskravet utgick domstolen från fem faktorer:

1. befogenheternas geografiska och tidsmässiga omfattning,

2. utrymmet för skönsmässig bedömning,
3. intrångets begränsningar
4. möjligheten till rättslig granskning, och
5. eventuell oberoende tillsyn.

Gällande befogenheternas geografiska och tidsmässiga begränsningar konstaterade domstolen att befogenheterna kunde utövas vid hamnar och gränskontroller utan förhandskontroll, men att denna breda räckvidd i sig inte innebar att lagstiftningen var undermålig. Domstolen pekade särskilt på det reella hot som internationell terrorism utgör och vikten av kontroller vid en konventionsstats gränser.

När det gäller utrymmet för skönsmässig bedömning konstaterade Europadomstolen att det var vidsträckt i detta fall. Domstolen poängterade att ett krav på någon form av misstanke vid användning av tvångsmedel kan ha stor betydelse vid bedömningen om en lagstiftning uppfyller laglighetskravet, men att det inte är nödvändigt för att uppfylla kravet. I stället är det en av flera faktorer som beaktas. Europadomstolen påpekade att det i detta fall var fråga om befogenheter till skydd för nationell säkerhet, vilket är ett område där nationella myndigheter har en bred bedömningsmarginal. Befogenheterna hade också varit till nytta i kampen mot terrorism, vilket ett krav på misstanke skulle kunna ha påverkat. Dessutom fanns det i detta fall en begränsning av befogenheterna på så sätt att en ny Code of Practice uppställde riktlinjer om att befogenheterna skulle användas på ett proportionerligt sätt. Rapporter talade även för att befogenheterna inte hade missbrukats.

Angående intrångets begränsningar kunde en person hållas kvar utan brottsmisstanke i upp till nio timmar och utan rätt till att ha en advokat närvarande, vilket Europadomstolen ansåg vara bekymmersamt.

Beträffande möjligheten till rättslig granskning framhöll Europadomstolen bl.a. att avsaknaden av krav på brottsmisstanke innebar att det var mycket svårt att få lagligheten av ett ingripande prövat.

Avseende oberoende tillsyn var befogenheterna föremål för granskning av The Independent Reviewer. Med hänsyn till att rekommendationerna som lämnats vid sådan granskning inte hade följts ansåg domstolen att den inte kunde kompensera för de i övrigt otillräckliga garantierna mot missbruk och godtycke.

Sammanfattningsvis ansåg Europadomstolen att befogenheterna varken var tillräckligt preciserade eller omgärdade att tillräckliga skyddsmekanismer mot missbruk. Följaktligen ansåg Europadomstolen att det hade skett en kränkning av artikel 8.

Vig mot Ungern

Målet *Vig mot Ungern* (nr 59648/13, dom den 14 januari 2021) handlar om en person som blivit föremål för identitetskontroll och kroppsvisitation. Ingripandena hade skett med stöd av ungersk lagstiftning som gav vissa högt uppsatta polismän en möjlighet att ge tillstånd till utökade kontroller i syfte att förhindra eller förebygga hot mot allmän säkerhet. Kontrollerna kunde innefatta bl.a. identitetskontroller, kroppsvisitationer, genomsökning av bilar och kortare frihetsberövanden.

Avseende om den inhemska lagen uppfyllde laglighetskravet konstaterade Europadomstolen att tillstånd till kontroller inte var förenade med några tidsbegränsningar. Vidare kunde tillstånden omfatta stora geografiska områden och i vissa fall till och med hela Ungern. När det gäller kraven för tillstånd pekade domstolen på att det – utöver att tillstånd endast fick ges i vissa syften – inte fanns krav på att åtgärden skulle vara proportionerlig. När det gäller de individuella kontrollerna noterade Europadomstolen att de inte var föremål för några som helst krav, inte ens krav på att de skulle företas i samma syfte som tillstånd beviljats. Den möjlighet till överprövning som fanns var dessutom begränsad till hur kontrollerna hade utförts.

I frånvaro av några reella begränsningar och granskning av befogenheterna ansåg Europadomstolen inte att den ungerska lagstiftningen gav ett tillräckligt skydd mot godtycklig användning. Lagstiftningen uppfyllde således inte laglighetskravet och det hade skett en kränkning av artikel 8.

Colon mot Nederländerna

Målet *Colon mot Nederländerna* (nr 49458/06, beslut den 15 maj 2012) handlar om en person som vägrat att underkasta sig kroppsvisitation enligt viss nederländsk lagstiftning. Enligt lagstiftningen

kunde en borgmästare bemyndigas att, efter att ha konsulterat åklagare, peka ut ett område som säkerhetsriskområde under en viss tid, om det i området uppstått störningar av allmän ordning orsakad av tillgången till vapen eller fanns en allvarlig risk för sådana störningar. Området fick inte vara större än vad som var absolut nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning. Direkt efter ett utpekande hade borgmästaren en skyldighet att underrätta "local council" och åklagaren om det. Med stöd av ett beslut kunde en åklagare sedan i sin tur besluta att personer i området skulle kroppsvisiteras för att söka efter vapen. Åklagarens beslut fick gälla i högst 12 timmar. Både beslutet att peka ut ett område som säkerhetsriskområde och åklagarens beslut skulle vara skriftligt. Åklagarens beslut skulle uttryckligen innehålla skäl om varför åtgärden var nödvändig. Om den risk som legat till grund för ett beslut att peka ut ett område som säkerhetsriskområde avtog, hade borgmästaren en skyldighet att återkalla beslutet.

Europadomstolen ansåg att klagandens rätt till privatliv hade inskränkts på grund av risken att behöva genomgå en kontroll i säkerhetsriskområdet. Vid bedömningen om lagstiftningen uppfyllde laglighetskravet pekade Europadomstolen på skillnaderna mellan den nederländska lagstiftningen och den brittiska lagstiftning som var aktuell i målet Gillan och Quinton mot Storbritannien. Som exempel pekade domstolen på att den brittiska lagstiftningen brast i flera avseende, såsom att det inte fanns krav på att ett tillstånd till stop and search skulle vara nödvändigt, att de breda befogenheterna gjorde att en enskild vid en överprövning hade mycket svårt att visa att någon gått utöver sina befogenheter, att de tidsmässiga och geografiska begränsningarna inte inneburit någon reell kontroll av tillståndsgivningen och – främst – att det inte fanns några krav för att en polisman skulle få göra en kontroll, vilket medförde en risk för missbruk som dessutom hade realiserats. I aktuellt mål hade dock klaganden främst riktat in sig på att beslut inte prövades rättsligt innan de gick i verkställighet och att den överprövningsmöjlighet som fanns inte var effektiv. Europadomstolen konstaterade att frånavarön av förhandsprövning kan kompenseras med andra rätts-säkerhetsgarantier. I detta fall fanns en möjlighet för den med ett legalt intresse att klaga på ett beslut att peka ut ett område som säkerhetsriskområde, först till borgmästaren och sedan till domstol. Vidare kunde frågan om beslutet var befogat komma under dom-

stolsprövning i brottmål om vägran att underkasta sig kroppsvisitation i ett säkerhetsriskområde. Europadomstolen ansåg att det var tillräckligt för att konstatera att inskränkningen i klagandens privatliv uppfyllde laglighetskravet.

Det var inte tvistigt i målet att inskränkningen hade ett legitimt syfte: allmän säkerhet och att förebygga brott. När det gäller om inskränkningen varit nödvändigt i ett demokratiskt samhälle påpekade Europadomstolen att aktuella befogenheter endast var ett av flera verktyg för att förebygga våldsbrott med vapen. Det fanns även möjlighet att besluta om t.ex. vapenamnestier och kameraövervakning och det fanns en policy om hur man skulle tackla antisocialt beteende hos unga människor. Domstolen pekade även på att ingen myndighet själv kunde besluta om kontroller, utan att det krävde beslut av både borgmästare och åklagare, att ett säkerhetsriskområde inte fick vara större än absolut nödvändigt, att beslut om att peka ut ett område skulle återkallas när det inte längre behövdes och att åklagarens beslut om kroppsvisitationer fick gälla max 12 timmar utan möjlighet till förlängning. Dessutom betonade Europadomstolen särskilt att kontrollerna hade haft effekt på det höga antalet vapenrelaterade incidenter i Amsterdam. Det rättsliga ramverket som omgärdade kontrollerna och framför allt att de hade varit effektiva gjorde enligt domstolen att det allmänna intresset övervägde det intrång som kontrollerna orsakat klaganden. Europadomstolen ansåg att klagomålet var uppenbart ogrundat och avvisade därför klagomålet i denna del.

Klaganden hade också påstått att kontrollerna inneburit en inskränkning i hans rätt till rörelsefrihet enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Domstolen konstaterade kort att han inte hade hindrats från att gå in och ut ur området eller att röra sig inom det. Hans rörelsefrihet hade därför inte påverkats. Europadomstolen avvisade klagomålet även i denna del.

Sammanfattning

En reglering som inskränker enskildas rätt till skydd för sitt privatliv måste enligt Europadomstolens praxis uppfylla rimliga anspråk på rättssäkerhet som ger enskilda ett tillräckligt skydd mot missbruk och godtycke. Av Europadomstolens praxis framgår ingen minimi-

standard eller liknande om vad som närmare krävs för att den aktuella typen av lagstiftning ska anses uppfylla kravet på rätts-säkerhet. Däremot framgår att domstolen fäst vikt vid vissa avgränsningar och kontrollmekanismer i systemen, såsom begränsningar i utrymmet för skönsmässiga bedömningar, tidsmässiga och geografiska avgränsningar, och att det finns möjlighet till effektiv rättslig eller annan granskning som ger ett adekvat skydd mot obefogade ingrepp. Vidare kan poängteras att Europadomstolen i målet Gillan och Quinton mot Storbritannien ansett att både befogenheten att införa en zon och befogenheten att ingripa måste uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet.

Genom Europakonventionen ställs även krav på att den inskränkning som en reglering innebär är proportionerlig i förhållande till det ändamål som föranlett den. Behovet av en befogenhet och dess effektivitet måste väga tyngre än det integritetsintrång som den medför. I *Colon mot Nederländerna* fäste Europadomstolen bl.a. vikt vid behovet av befogenheterna och hur omfattande de var, att befogenheterna endast var ett av flera verktyg för att komma till rätta med den aktuella brottsligheten, att flera myndigheter var involverade i beslutsprocessen, att det fanns mekanismer som skulle säkerställa att användningen inte gick utöver vad som var nödvändigt samt hur effektiva befogenheterna varit att komma till rätta med det problem som föranlett dem.

Rätten till ett effektivt rättsmedel

Enligt artikel 13 i Europakonventionen ska var och en som fått sina fri- och rättigheter enligt konventionen kränkta ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet, även om kränkningen förövats av någon under myndighetsutövning.

I artikel 13 uppställs inga specifika krav på formerna för ett effektivt rättsmedel och omfattningen av statens förpliktelse enligt artikeln varierar beroende på karaktären av det klagomål som ska bedömas. Det är i första hand respektive konventionsstat som ska fastställa de närmare villkoren i detta hänseende, och staterna ges här en viss bedömningsmarginal. Vissa kriterier har dock utkristalliserats i Europadomstolens praxis. I korthet ska ett effektivt rättsmedel innebära att den som på rimliga grunder påstår sig ha

blivit utsatt för ett konventionsbrott har möjlighet att få sitt påstående prövat inför nationell myndighet och att få rättelse eller gottgörelse för konstaterade kränkningar. Prövningen inför den nationella myndigheten får inte vara alltför begränsad. Den ska i princip sträcka sig lika långt som Europadomstolens egen prövning av om konventionen har överträtts (se t.ex. Chahal mot Storbritannien, nr 22414/93, dom den 15 november 1996, och Smith och Grady mot Storbritannien, nr 33985/96 och 33986/96, dom den 27 september 1999). Något krav på att prövningen måste ske av en domstol finns inte, utan administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga för att uppfylla konventionens krav. När det gäller vad rättelsen eller gottgörelsen ska bestå i är en utgångspunkt i fråga om pågående överträdelse att ett effektivt rättsmedel ska syfta till att få överträdelsen att upphöra. I fråga om avslutade överträdelse har kompensatoriska rättsmedel i många fall accepterats. Flera olika rättsmedel kan också sammantaget uppfylla kraven, trots att rättsmedlen var för sig inte gör det (se t.ex. Kudla mot Polen, nr 30210/96, dom den 26 oktober 2000).

3.2.3 Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) tillförsäkrar barn grundläggande rättigheter. För svenskt vidkommande räknas varje människa under 18 år som ett barn.

Konventionen bygger på ett antal principer. Grundpelaren är principen om barnets bästa. Enligt artikel 3 ska vid alla åtgärder som direkt eller indirekt rör ett barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Det innebär att det som bedöms vara barnets bästa ska vara ett tungt vägande skäl (se t.ex. SOU 2020:21:63 s. 189 ff.). Vid en bedömning av vad som är barnets bästa ingår att ta hänsyn till samtliga grundläggande principer och barnkonventionen i dess helhet.

Särskilt viktigt i frågor om tvångsmedel mot barn är skyddet för barns privatliv i artikel 16. Enligt den artikeln får inget barn utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i bl.a. sitt privatliv. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden. Artikel 16 får anses betyda att ingrepp i privatlivet måste ha stöd i lag och att det ska finnas ett reellt och godtagbart syfte bakom såväl lagstiftningen som

ingreppet i sig (se t.ex. SOU 2020:63 s. 676 f.). I vissa fall aktualiseras även artikel 19 som stadgar att barn ska skyddas från alla former av fysiskt eller psykiskt våld, inklusive våld i form av utnyttjande. Det ska därför finnas effektiva medel för att förebygga sådant våld.

Sedan den 1 januari 2020 gäller barnkonventionen som lag i Sverige. All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen (prop. 2017/18:186 s. 94). Vidare måste en polisman eller annan som står inför beslut om en åtgärd som direkt eller indirekt rör ett barn alltid pröva om den är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen. Barnkonventionsutredningen, som hade i uppdrag att kartlägga hur svensk lagstiftning överensstämmer med barnkonventionen, bedömde sammantaget – utifrån den begränsade analys som rymdes inom uppdraget – att gällande tvångsmedelsbestämmelser var förenliga med innebörden av artikel 16 i barnkonventionen (SOU 2020:63 s. 681 f.).

3.3 Skyddet mot diskriminering

I utredarens uppdrag poängteras särskilt att en reglering om zoner inte ska stå i strid med skyddet mot diskriminering som finns i bl.a. regeringsformen och diskrimineringslagen (2008:567). I detta avsnitt redogörs för det skydd mot diskriminering som finns i regeringsformen och diskrimineringslagen samt – i urval – internationell reglering som Sverige är bunden av och som innehåller diskrimineringsförbud. Kraven på skydd mot diskriminering har betydelse för bedömningen av om ett system med zoner bör införas och för hur systemet ska utformas.

3.3.1 Regeringsformen

Enligt målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen ska det allmänna motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Stadgandet är inte rättsligt bindande för det allmänna.

Det är däremot 2 kap. 12 § regeringsformen, i vilken anges att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning eller på grund av sitt kön. Paragrafen riktar sig till lagstiftaren och innebär att författningar måste utformas på ett sätt som inte står i strid med förbudet. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte heller får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Eftersom Europakonventionen innehåller ett mer vidsträckt diskrimineringsförbud än regeringsformen, kan detta innebära ytterligare begränsningar av vilka författningar som kan anses konstitutionellt godtagbara.

3.3.2 Diskrimineringslagen

I 2 kap. diskrimineringslagen finns förbud mot diskriminering för vissa offentliga verksamheter inom ett antal samhällsområden (se 2 kap. 5 och 9–15 §§). Polismyndighetens verksamhet faller dock utanför dessa förbud. Polismyndighetens verksamhet omfattas i stället av ett mer begränsat diskrimineringsförbud i 2 kap. 17 § diskrimineringslagen. Till skillnad mot övriga diskrimineringsförbud i 2 kap. diskrimineringslagen som inriktar sig mot verksamheter i stort, är förbudet i 2 kap. 17 § begränsat till anställdas bemötande av allmänheten, såsom en polismans uppträdande och språkbruk när han eller hon ingriper för att förebygga eller förhindra brott. Däremot faller myndighetsutövning utanför förbudet (prop. 2007/08:95 s. 286).

En polismans beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan utgör myndighetsutövning och är således inte föremål för diskrimineringsförbud enligt diskrimineringslagen. Även om det inte finns ett skydd mot diskriminerande sådana ingripanden i diskrimineringslagen, finns det bestämmelser i andra lagar som ger ett visst indirekt skydd. Som exempel framgår av 8 § polislagen att en polisman ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste tillgripas ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås.

Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen har i sitt slutbetänkande, Ett utökat skydd mot diskriminering (SOU 2021:94), föreslagit att diskrimineringsförbudet i 2 kap. 17 § diskrimineringslagen ska utvidgas så att det omfattar i princip allt handlande och agerande som en anställd vidtar i förhållande till allmänheten. Det innebär att förbudet enligt förslaget bl.a. ska omfatta myndighetsutövning i förhållande till enskilda samt ställningstaganden som ligger till grund för bedömningar som görs i sak. Utredningens förslag har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.3.3 Europakonventionen

Enligt artikel 14 i Europakonventionen ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Artikel 14 gäller endast diskriminering som är hänförlig till de fri- och rättigheter som behandlas i konventionen och dess tilläggsprotokoll. Ett generellt förbud mot diskriminering har införts genom tilläggsprotokoll 12 som trädde i kraft 2005, men Sverige har inte tillträtt det protokollet.

Enligt Europadomstolens praxis är diskriminering i strid med artikel 14 för handen när jämförbara fall behandlas olika utan objektiva och godtagbara skäl ("objective and reasonable justification"). Det innebär att olikbehandling måste ha ett godtagbart syfte och att de medel som används måste stå i proportion till syftet. Annars utgör behandlingen diskriminering (se t.ex. det s.k. belgiska språkmålet [Case Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium], Ser. A Vol. 8, dom den 23 juli 1968).

I fråga om olikbehandling som grundas i hänsyn till etnicitet eller föreställningar om ras har Europadomstolen uppställt stränga krav på vilka objektiva skäl som kan accepteras. Enligt Europadomstolen kan en olikbehandling som enbart eller i huvudsak baseras på etnicitet inte motiveras objektivt i ett modernt demokratiskt samhälle (se t.ex. D.H. m.fl. mot Tjeckiska republiken, nr 57325/00,

dom den 13 november 2007). Europadomstolen har vidare ansett att artikel 14 inbegriper en skyldighet att se till att påstådd diskriminerande etnisk profilering och liknande i vissa fall utreds av ett oberoende organ (se Basu mot Tyskland, nr 215/19, dom den 18 oktober 2022).

3.3.4 Vissa av FN:s konventioner

Principen om icke-diskriminering kommer till uttryck i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Den allmänna förklaringen är inte rättsligt bindande, men principen om icke-diskriminering har förstärkts genom ett flertal bindande konventioner som innehåller förbud mot diskriminering.

Som exempel antogs FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering år 1965. Sverige ratificerade konventionen 1971 och den trädde i kraft för Sveriges del 1972 (SÖ 1971:40). I konventionen avses med uttrycket rasdiskriminering varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännande, åtnjutande eller utövande på lika villkor av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet (artikel 1.1). Genom konventionen förbinder sig konventionsstaterna att på olika sätt vidta åtgärder för att avskaffa rasdiskriminering. Som exempel stadgar artikel 2 att konventionsstaterna förbinder sig att med alla lämpliga medel och utan dröjsmål föra en politik som syftar till att avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och till att främja förståelsen mellan alla raser. Varje konventionsstat ska därför förbjuda och med alla lämpliga medel, däribland genom sådan lagstiftning som påkallas av omständigheterna, göra slut på rasdiskriminering. Enligt artikel 5 förbinder sig konventionsstaterna att tillförsäkra rätten för var och en, utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg, nationalitet eller etniskt ursprung, till likhet inför lagen särskilt när det gäller åtnjutande av vissa rättigheter, såsom rätten till likabehandling inför de rättsvårdande myndigheterna. För konventionen har en FN-kommitté av oberoende experter etablerats. Kommitténs uppdrag är att övervaka att staterna skyddar och respekterar rättigheterna i konventionen.

År 1971 ratificerade Sverige även FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42). De medborgerliga och politiska rättigheterna innefattar bl.a. en rätt att inte utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv (artikel 17). Enligt artikel 2 ska konventionsstaterna respektera och tillförsäkra rättigheterna i konventionen utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. Liksom avseende FN:s konvention om rasdiskriminering, finns det en kommitté som övervakar efterlevnaden av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Ett förbud mot diskriminering finns också i barnkonventionen. I artikel 2 i barnkonventionen slås fast att de rättigheter som anges i konventionen ska respekteras och tillförsäkras, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Vidare ska alla lämpliga åtgärder vidtas för att säkerställa att barn skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

3.4 Nordisk jämförelse

Vid bedömningar om polisen bör få utökade befogenheter kan det vara av intresse att jämföra med vilka befogenheter som polisen i våra nordiska grannländer har. För denna promemoria är det särskilt intressant, eftersom anledningen till att utredaren har fått i uppdrag att undersöka frågan om just visitationszoner är att den danska polisen har en möjlighet att använda något som kallas för det. Dessutom har den norska polisen en befogenhet som liknar den danska. I detta kapitel redogörs därför i relevanta delar för den norska, danska och finska polisens befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan för att leta efter vapen och andra farliga föremål, med särskilt fokus på de danska s.k. visitationszonerna.

Den norska, danska och finska polisens befogenheter är – liksom den svenska polisens befogenheter – som huvudregel knutna till att

det finns en konkret brottsmisstanke och att åtgärder endast får vidtas i syfte att säkra utredning eller lagföring av brottet. Liksom den svenska regleringen finns dock undantag till huvudregeln, som i stort regleras i respektive lands polislag. De polisiära befogenheter utanför brottsutredning som finns i annan speciallagstiftning och användning av husrannsakan som hemligt tvångsmedel lämnas utanför redogörelsen i detta avsnitt.

Redogörelsen bygger till stor del på uppgifter som inhämtats genom egna undersökningar av tillgängliga rättskällor kombinerat med att kontakter hos respektive lands polis eller motsvarighet till Justitiedepartement har kontrolläst texterna. Utredaren gör inte anspråk på att ge någon fullständig redogörelse i detta avsnitt. Som ofta är fallet vid komparativa jämförelser finns det en beaktansvärd risk för att bl.a. vissa nyanser gått förlorade.

3.4.1 Norska polisens befogenheter

Befogenheter i brottsutredning

I lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) regleras ”ransaking”, vilket kan omfatta såväl ”ransaking av person” (kroppsvsitation) som ”ransaking av bolig, rom eller oppbevaringssted” (husrannsakan). Beslut om dessa tvångsmedel ska enligt 197 § straffeprosessloven som huvudregel fattas av rätten. En polisman får i vissa fall göra husrannsakan utan föregående beslut enligt 197 § straffeprosessloven, såsom när någon tas på bar gärning eller när det finns stark misstanke om brott som kan medföra fängelse i mer än sex månader och det är fara i dröjsmål (198 § straffeprosessloven).

Kroppsvsitation

Kroppsvsitation får enligt 195 § straffeprosessloven göras av en person som är skäligen misstänkt för ett brott som kan medföra frihetsstraff, om det kan antas att bevis, föremål som kan tas i beslag eller liknande kommer påträffas. Detsamma gäller vid misstanke om vissa mer ringa brott, såsom ringa stöld och skadegörelse. Även annan än den som är misstänkt kan enligt 195 § tredje stycket straffeprosessloven kroppsvisiteras, under förutsättning att miss-

tanken gäller ett brott som kan medföra fängelse i mer än sex månader. Dessutom krävs att särskilda omständigheter talar för kroppsvisitation.

Husrannsakan

Om någon är skäligen misstänkt för ett brott som kan medföra frihetsstraff får husrannsakan enligt 192 § första stycket straffeprocessloven göras i dennes bostad, rum eller förvaringsställe för att kunna verkställa ett gripande, söka efter bevis eller söka efter föremål som kan tas i beslag. Detsamma gäller enligt andra stycket vid misstanke om vissa mer ringa brott. Husrannsakan får, enligt 192 § tredje stycket straffeprocessloven, under vissa förutsättningar även företas hos annan än den som är misstänkt för brott.

För husrannsakan i hus eller rum som är tillgängliga för alla eller som används för verksamheter som kräver tillstånd av polisen gäller enligt 193 § straffeprocessloven särskilda regler. Då krävs enbart att husrannsakan görs för att utreda brott. Detsamma gäller för vissa platser med militär koppling.

Under vissa angivna förutsättningar finns även möjlighet att göra s.k. razzior. Med det avses husrannsakan i alla hus eller rum i ett närmare bestämt område. För detta krävs enligt 194 § straffeprocessloven bl.a. skäligen misstanke om mycket allvarlig brottslighet.

Befogenheter utanför brottsutredning

Allmänt om befogenheterna

Utanför brottsutredning är den norska polisens befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan begränsade. Det handlar bl.a. om befogenheter i syfte att avvärja störningar av den allmänna ordningen och säkerhetsrisker (se t.ex. 7 och 10 §§ lov om politiet [politiloven]). Det finns dock även en möjlighet att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen och andra farliga föremål.

Kroppsvsitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte

Sedan 2002 har den norska polisen befogenheter att enligt 7 a § politiloven göra kroppsvsitationer och husrannsakingar i syfte att förebygga allvarliga våldsbrott. Bestämmelsen infördes mot bakgrund av den ökade användningen av vapen – särskilt knivar – i kriminella kretsar samt att polisen haft positiv erfarenhet av en liknande tidsbegränsad bestämmelse. Polisen menade att den tidsbegränsade bestämmelsen haft brottsförebyggande effekt på så sätt att den bidragit till större försiktighet med att ta med vapen på allmän plats. Innan den tidsbegränsade bestämmelsen infördes hade polisen ingen motsvarande befogenhet att göra kroppsvsitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte (Ot.prp. nr. 58 [2001–2002] s. 15 ff.).

Enligt 7 a § politiloven får en polisman visitera personer och fordon på allmän plats för att söka efter vapen och andra farliga föremål när det finns grund för att undersöka om någon besitter eller förvarar sådana föremål. Visitering får endast företas för att förhindra brott som kränker någons liv, hälsa eller frihet och bara i situationer eller på platser där sådana handlingar erfarenhetsmässigt förekommer (första stycket a), eller i situationer eller på platser där det finns grund att anta att någon planerar eller förbereder sådana brott (första stycket b).

Bestämmelsen i punkten a tillåter i första hand visitation på stickprovsbasis i situationer eller på platser där våld erfarenhetsmässigt utövas (Ot.prp. nr. 58 [2001–2002] s. 36 f.). Den kan t.ex. tillämpas om det under en period har uppstått bråk utanför ett visst uteställe. Bestämmelsen kan också tillämpas i konfliktsituationer som genererar en konkret risk för våldsutövning, exempelvis vid konfrontationer mellan rivaliserande gäng.

Bestämmelsen i punkten b tar sikte på tillfällen där polisen har möjlighet att förhandsplanera en visitation. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs att polisen har information som ger grund att anta att närmare angivna brott planeras eller förbereds (Ot.prp. nr. 58 [2001–2002] s. 36 f.). Omständigheter som kan föranleda beslut om visitation kan exempelvis vara trovärdig underrättelseinformation om en förestående konfrontation i förening med personers och fordonens rörelsemönster och positioner. Vem eller vad som ska visiteras beslutas utifrån tillgänglig information om t.ex.

vilka personer som ingår i aktuell miljö, vem som utgör potentiell fara i den aktuella situationen och vilket slags fordon som förväntas användas.

Förutom de krav och begränsningar för visitation som regleras i den aktuella bestämmelsen är norska polismän bundna av principer om nödvändighet och proportionalitet som gäller bl.a. vid tvångsmedelsanvändning. Dessa principer kommer till uttryck i 6 § politiloven, 18 § andra stycket lov om straff och 170 a § straffeprocessloven. Även annan lagstiftning, såsom diskrimineringslagstiftningen, medför begränsningar.

Beslut om visitation enligt 7 a § politiloven fattas enligt fjärde stycket den paragrafen av polismästaren eller den som han bemyndigar. Beslutet ska vara skriftligt och gälla för viss tid. Det ska bl.a. innehålla information om varför kraven för visitation enligt paragrafen är uppfyllda, vilka alternativ som fanns och vad som gör att åtgärden framstår som nödvändig och proportionerlig. Beslut om enskilda visitationer loggförs i en digital vaktjournal enligt 7-1 § Alminnelig tjenesteinstruks for politiet. Som regel loggförs visitationer enligt paragrafen som ett ingripande även om flera personer visiteras till följd av beslutet.

Varken beslut om visitationer enligt 7 a § eller de enskilda visitationer som utförs till följd av beslutet kan överklagas. Däremot finns en möjlighet att framföra klagomål mot polismän för exempelvis en orättfärdig visitation i tjänsten enligt Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten. Ett sådant klagomål kan resultera i t.ex. disciplinansvar för polismannen i fråga. Vidare finns en viss möjlighet till ersättning vid orättfärdiga visitationer enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler.

3.4.2 Danska polisens befogenheter

Befogenheter i brottsutredning

Som huvudregel är det polismän som beslutar om kroppsvisitation inom ramen för en brottsutredning, se bl.a. 792 d och 796 §§ lov om rettens pleje (retsplejeloven).

Kroppsvsitation

En "legemsbesigtigelse" (kroppsvsitation) omfattar enligt 792 § retsplejeloven kontroll av kroppens utsida, fotografering, avtryck och liknande av kroppens utsida samt undersökning av kläder som vederbörande har på sig. Kroppsvsitation får enligt 792 a § första stycket retsplejeloven göras av en person som "med rimelig grund" är misstänkt för ett brott som faller under allmänt åtal, om ingripandet kan antas vara av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. Kroppsvsitation av någon som inte är misstänkt får enligt 792 d § retsplejeloven bl.a. göras om brottsutredningen rör ett brott som kan medföra fängelse i ett och ett halvt år eller mer och åtgärden kan antas vara av avgörande betydelse för utredningen.

Husrannsakan

Möjligheterna att göra "ransagning" (husrannsakan) motsvarar i stort de som finns att göra kroppsvsitation. Husrannsakan av "husrum", andra lokaler eller föremål som en misstänkt har rådighet över får enligt 794 § retsplejeloven göras om misstanken gäller ett brott som är föremål för allmänt åtal och undersökningen kan antas vara av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. När sådan husrannsakan avser bostad eller annat "husrum", dokument eller liknande föremål eller innehållet i låsta föremål krävs därutöver att det rör sig om ett brott som kan föranleda fängelse eller att det finns "bestemte grunde" att anta att åtgärden kommer att leda till att bevis eller föremål som kan tas i beslag anträffas. Vid husrannsakan i lokaler eller föremål som annan än den som är misstänkt har rådighet över krävs enligt 795 § retsplejeloven att fängelse kan följa på det aktuella brottet och att det finns "bestemte grunde" att anta att syftet med åtgärden kommer att uppnås.

Befogenheter utanför brottsutredning

Allmänt om befogenheterna

Utanför brottsutredning är den danska polisens befogenheter att göra kroppsvsitation och husrannsakan begränsade. Det handlar bl.a. om befogenheter för att avvärja störningar av den allmänna

ordningen och överhängande faror för privatpersoners och det allmännas säkerhet (se t.ex. 5, 8 och 9 §§ lov om politiets virksomhed [politiloven]). Därutöver finns en möjlighet att söka efter vapen i brottsförebyggande syfte.

Kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte – regleringen om visitationszoner

Sedan 2004 finns en möjlighet för den danska polisen att enligt 6 § politiloven besluta om det som har kommit att kallas visitationszoner. Befogenheten infördes bl.a. mot bakgrund av att olaga kniv innehav hade ökat och att polisen behövde bättre verktyg för att förebygga våldsbrott med användning av vapen. Innan regleringen om visitationszoner infördes hade dansk polis mycket begränsade möjligheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte (Folketingstidende 2003–04, tillægg A, s. 5889–5892). Regleringen utgör idag den enda befogenhet som den danska polisen har att visitera i allmänt brottsförebyggande syfte.

Inom en visitationszon får polisen ”besigtige en persons legeme”, vilket innebär en ytlig kontroll av kroppen och de kläder personen i fråga är iförd, och undersöka föremål, inbegripet väskor och fordon, för att söka efter vapen. Endast föremål inom visitationszonen och som en person som befinner sig inom zonen har rådighet över får dock visiteras. Ett parkerat fordon får således inte visiteras om dess innehavare inte befinner sig på den aktuella platsen. Polisens befogenheter inom en visitationszon gäller bara på platser där det enligt 1 § knivloven är förbjudet att bära kniv m.m. Förutom allmän plats omfattar förbudet i knivloven bl.a. skolor och liknande platser. Bostäder och andra privata utrymmen omfattas däremot inte (Folketingstidende 2003–04, tillægg A, s. 5920 och 5892).

Ett beslut om att införa en visitationszon fattas enligt 6 § tredje stycket politiloven av ”politidirektøren”, vilket är högsta chefen i det aktuella polisdistriktet, eller den som denne bemyndigar. Införande av en visitationszon får ske ”hvis der er grund til det” för att förebygga brott som innebär fara för personers liv, hälsa eller välfärd. Det innebär enligt förarbetena att det ska föreligga en ökad risk för att någon på den aktuella platsen ska begå våldsbrott. Om sådan risk föreligger ska polisen avgöra utifrån en samlad bedömning av konkreta uppgifter. Det kan röra sig om upplysningar om planerade

brott. Det kan också vara tillräckligt att det på den aktuella platsen nyligen har begåtts våldsbrott. Vid bedömningen av om tidigare inträffade brott innebär ökad risk för nya brott av den aktuella typen och det därför finns grund för beslut enligt bestämmelsen, ska karaktären och omfattningen av tidigare brott beaktas. Endast ett allvarligt brott, exempelvis ett väpnat rån, kan utgöra grund för beslut. Även mindre allvarliga överträdelser mot t.ex. vapenlagstiftningen kan dock vara tillräckligt, om överträdelserna är flera till antalet. Under alla omständigheter ska det i normalfallet finnas ett tidsmässigt samband mellan ett beslut och tidigare brottslighet på platsen (Folketingstidende 2003–04, tillägg A, s. 5893).

Ett beslut om att införa en visitationszon ska enligt 6 § tredje stycket politiloven vara skriftligt och såväl tidsmässigt som geografiskt avgränsat. Enligt förarbetena ska platsen för visitationszonen bestämmas utifrån var det är förhöjd risk för brott. Det innebär bl.a. att en visitationszon som införts på grund av att det begåtts brott på en viss plats inte behöver begränsas till den platsen utan kan avse även andra områden, förutsatt att det även där finns en förhöjd risk för brott. Det kan t.ex. vara fallet när det rör sig om uppgörelser mellan kriminella gäng. Som exempel på vilka platser som ett beslut om visitationszon typiskt sett bör begränsas till anges i förarbetena bl.a. en gata, ett köpcenter eller ett torg. Avseende hur ett beslut om visitationszon ska begränsas i tid anges i förarbetena att det typiskt sett bör handla om ca en månad med möjlighet till förlängning. Det finns inga särskilda regler om överklagande av beslut om att införa en visitationszon. Enligt ”almindelige regler om administrativ rekurs og domstolsprøvelse” finns det dock en viss möjlighet för den som har ett ”sædvanlig og retlig interesse heri” att få beslutet prövat av domstol och Justitieministeriet (Folketingstidende 2003–04, tillägg A, s. 5894).

Det är den enskilde polismannen på plats som avgör om och i sådana fall vem och vad som ska visiteras. Syftet med visitationen får endast vara att söka efter vapen. Någon konkret misstanke om vapeninnehav krävs emellertid inte. Förutom att ingripande endast får ske i syfte att söka efter vapen är dansk polis bundna av allmänna principer som gäller vid tvångsmedelsanvändning. För att ett ingripande ska få ske krävs att det är nödvändigt för att uppnå ändamålet med insatsen. I detta ligger även att det är minsta möjliga ingrepp som ska till för att uppnå ändamålet. Ett ingripande får inte

heller pågå längre än vad som är nödvändigt sett till omständigheterna. Dessutom måste det finnas proportionalitet mellan mål och medel, alltså göras en bedömning utifrån proportionalitetsprincipen. Principerna har bl.a. kommit till uttryck i 792 e, 797 och 798 §§ retsplejeloven samt 3 och 16 §§ politiloven.

En enskild visitation kan inte överklagas. Däremot finns en möjlighet till ersättning i vissa fall enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler (Folketingstidende 2003–04, tillägg A, s. 5894). Vidare står den danska polisen under granskning av Den Uafhængige Politiklagemyndighed (DUP).

Den danska polisens användning av visitationszoner

Utredaren har genom National enhed for Særlig Kriminalitet träffat danska polismän som på ett eller annat sätt arbetar med visitationszoner, bl.a. chefen för den danska polisens nationella utredningsenhet, chefen för yttre span i Köpenhamn och chefen för lokalpolisområde Köpenhamn. Redogörelsen nedan om hur den danska polisen använder visitationszoner är i huvudsak baserad på uppgifter från dessa kontakter.

Den danska polisen använder regleringen om visitationszoner uteslutande till att förhindra en upptrappning av våldet mellan kriminella gäng och trygga allmänheten från sådant våld. För att det ska bli aktuellt med ett beslut om att införa en visitationszon krävs att det har inträffat en eller ett par våldsamma händelser i gängmiljö, såsom ett slagsmål eller att någon har knivskurits eller beskjutits. Däremot använder de inte visitationszoner enbart på grund av ett möjligt planerat brott.

När något våldsamt händer i gängmiljö informerar underrättelseenheten berörda poliser om det med anledning av händelsen finns behov av att hålla extra koll i vissa miljöer. Genom sin underrättelsedatabas, PED, har polisen bra koll på gängen. Nyttig information från PED vidarebefordras till poliser med behov av informationen. Vidare har alla poliser tillgång till en databas som innehåller information om vilka som är med i kriminella gäng och vilket gäng de tillhör. Om situationen är sådan att det finns behov av en visitationszon för att kyla ner läget ombeds juridiska avdelningen att författa en skrivelse till politidirektøren som tar beslut.

Ett beslut om visitationszon motiveras utförligt och gäller i två veckor, men kan förlängas med ett nytt beslut. Beslutet läggs ut på polisens hemsida, inklusive en karta med markeringar som visar var zonen är. Vidare skickas ett pressmeddelande. Som exempel, om ett beslut om visitationszon fattas på förmiddagen, brukar ett pressmeddelande skickas ut vid lunch och beslutet börjar gälla kring kl. 18.00 samma dag. Både större tidningar och lokaltidningar rapporterar regelmässigt när det införs en ny visitationszon.

Visitationszonerna varierar i storlek. Ofta handlar det om områden där gängmedlemmar bor och uppehåller sig. Som exempel har det vid ett stort antal tillfällen införts en visitationszon i Nørrebro som i mars 2023 var ca 1x5 km, men vissa zoner har varit mindre och andra zoner flera gånger större.

När beslut om att införa en visitationszon har fattats etableras alltid en stab. Den består av en stabschef, t.ex. någon från utredningssektionen, samt exempelvis personer från yttre tjänst, lokalpolisområdet, underrättelseenheten, kommunen, skattemyndigheten och kriminalvården. Tillsammans gör staben en plan över hur de ska arbeta med visitationszonen. Planen utarbetas med grund i den omfattande och uppdaterade information de har tillgång till genom PED parat med den kunskap om aktuella områden som lokalpolis har. Som regel allokeras flera radiobilar till visitationszonen. Vidare informeras den danska kriminalvården om att gängmedlemmar som har koppling till den aktuella konflikten inte bör få permission. Lokalpolis och ingripandepolis arbetar i stort som vanligt. Lokalpolis lägger dock ner mycket arbete på att informera om att en visitationszon har införts, varför den har införts och hur en visitation går till. Som exempel besöker de ibland skolor och trossamfund. De jobbar också aktivt med att informera lokal media via sin kommunikationsavdelning. I vissa fall placeras en mobil polisstation i området. Polis sätter då upp en paviljong dit medborgarna kan komma och ställa frågor. Dansk polis upplever att det är oerhört viktigt att det finns en förståelse i det aktuella området för varför en visitationszon har införts och vad den innebär.

Som regel sätter arbetet inom en nyetablerad visitationszon i gång direkt då beslutet börjar gälla. Vilka som visiteras grundar sig på den kunskap om gängen som finns genom PED och den lokalkännedom som lokalpolisen har. Polismännen inom området visiterar endast de personer som det finns anledning att visitera, framför allt

registrerade gängmedlemmar men även andra med koppling till gängen. Att polismännen endast visiterar de som har koppling till gängen har att göra med de allmänna principer som polisen är bundna av. Det händer dock att personer som helt saknar koppling till gängen visiteras av misstag. Typiskt sett är det unga män i åldern 15–25 år som blir föremål för visitation. Barn under 15 år visiteras i princip inte, även om det inte finns något hinder mot det mer än att det sällan anses proportionerligt. När unga personer har visiterats försöker polisen oftast ringa och informera deras föräldrar. Alla unga under 18 år som visiterats och därmed registrerats i polisens register blir föremål för en bedömning om vidare åtgärder inom fyra timmar från registrering. Polisen har rätt att dela information med kommun m.fl. när det är nödvändigt för att förebygga brott.

Alla visitationer dokumenteras på plats. Syftet med dokumentationerna är bl.a. att det ska gå att följa upp hur effektiva visitationerna varit och att enskilda ska kunna ta tillvara sin rätt att begära ersättning. Polismännen dokumenterar bl.a. datum och tid för ingripandet, vilken visitationszon det gäller, namn och andra identitetsuppgifter på den visiterade, omfattningen av visitationen och hur lång tid visitationen tog. Såvitt känt har DUP inte riktat kritik mot införandet av någon visitationszon men däremot mot någon enskild visitation.

Det är en juridisk avdelning inom Köpenhamnspolisens som handlägger ärenden om skadestånd med anledning av en visitation i en zon. Den juridiska avdelningen lämnar en rekommendation till Statsadvokaten om att ersättning bör eller inte bör betalas. Skadestånd enligt taxa kan betalas exempelvis om visitationen inte var proportionerlig, tog för lång tid eller genomfördes på ett hänsynslöst sätt.

Sedan regleringen infördes har över 200 visitationszoner införts, varav 14 under 2022 (National Enhed for Særlig Kriminalitet, Røcker- og bandesituationen i Danmark, s.4). Som exempel visiterades nästan 10 000 personer inom visitationszoner i lokalpolisområde Köpenhamn under 2009, varav 128 personer sedan delgavs misstanke om olaga vapeninnehav. Användningen av visitationszoner är endast en av ett stort antal åtgärder som används i arbetet mot gängbrottsligheten i Danmark. Sedan 2009 har det presenterats ett antal åtgärdspaket mot gängbrottsligheten ("bandepakke"). Som exempel infördes den s.k. bandeparagrafen år 2009 som innebär att

straffet för vissa brott kan fördubblas om brottet i fråga kan kopplas till en gängkonflikt av viss beskaffenhet (81 a § straffeloven). Vidare har polisen i vissa fall möjlighet att införa en s.k. skärpet straf-zone, som innebär att straffet för vissa brott begångna inom zonen kan fördubblas (6 a § politiloven och 81 c § straffeloven). Sedan 2009 har gängkonflikterna och antalet skjutningar med koppling till gängen fluktuerat. De senaste åren, från 2019, är tendensen att såväl gängkonflikterna som antalet skjutningar minskar. Under 2020 registrerades 49 skjutningar i gängmiljö jämfört med 18 under 2022 (National Enhed for Særlig Kriminalitet, Røcker- og bande-situationen i Danmark, Nøgletal for 2022, s. 2).

Visitationszonernas påverkan på gängbrottsligheten har inte utvärderats. De företrädare för dansk polis som utredaren har träffat anser att visitationszonerna har bidragit till att förhindra upptrappning av gängkonflikter och spontana skjutningar. Framför allt menar de dock att zonerna ökar tryggheten för allmänheten. Vad i användningen av visitationszoner som medfört detta anser polisen dock är svårt att säga, men någon form av kombination av den ökade befogenheten att visitera, den ökade polisiära närvaron och det sociala arbetet i området. Helt centralt för att en visitationszon ska fungera är dock enligt den danska polisen att det tillskjuts tillräckliga polisiära och andra resurser. Vidare behöver det finnas en god kunskap om gängen i området. Tidigare hade den danska polisen inte det. Alltför många visiterades därför utan godtagbara skäl, med följd att visitationerna inte togs emot lika väl. Nu är kunskapsnivån högre, bl.a. genom den erfarenhet som lokalpoliserna arbetat upp. Dessutom har erfarenheten visat att informationsinsatser när en visitationszon införs – om varför de införs och vad de innebär – är avgörande för att visitationszonerna inte ska leda till misstänksamhet, polarisering och en känsla av diskriminering. Den danska polisen har upplevt en klar förbättring i relationen till människorna i de områden som omfattas av visitationszoner sedan de börjat arbeta mer intensivt med informationsinsatser.

3.4.3 Finska polisens befogenheter

Befogenheter i brottsutredning

Kroppsvisitation

I 8 kap. 30 § tvångsmedelslagen (806/2011) definieras kroppsvisitation som en undersökning av vad den visiterade har i sina kläder eller annars bär på sig eller har i de föremål han eller hon för med sig. Den som är skäligen misstänkt för ett brott får enligt 8 kap. 31 § första stycket tvångsmedelslagen kroppsvisiteras om maxstraffet för brottet är fängelse i minst sex månader. Även vissa brott som inte har ett lika högt maxstraff, såsom snatteri och ringa misshandel, kan dock utgöra grund för kroppsvisitation. Den som inte är skäligen misstänkt får enligt andra stycket också kroppsvisiteras om det på ”synnerligen giltiga skäl” kan antas att det genom kroppsvisitationen påträffas föremål eller liknande som har betydelse för eller anknytning till det brott som utreds. Beslut om kroppsvisitation fattas enligt 8 kap. 33 § tvångsmedelslagen av en anhållningsberättigad tjänsteman. En polisman får dock i vissa fall företa kroppsvisitation utan föregående beslut av en anhållningsberättigad tjänsteman, såsom när det är fara i dröjsmål.

Husrannsakan

Husrannsakan hos den som är misstänkt för brott får enligt 8 kap. 2 § tvångsmedelslagen ske om maxstraffet för brottet är fängelse i minst sex månader eller om omständigheter som anknyter till utdömande av samfundsbot utreds, och det kan antas att det vid genomsökningen påträffas något föremål eller information som har anknytning till det brott som utreds. På platser som inte innehas av den misstänkte får husrannsakan endast företas under vissa särskilda förhållanden, som om brottet har begåtts eller den misstänkte har gripits där. För genomsökning av ställen som inte utgör bostäder, andra utrymmen som är avsedda för boende, trappuppgångar i bostadshus eller gårdar och byggnader på gårdar som utgör de boendes privata område, gäller särskilda regler. Då krävs enligt 8 kap. 4 § tvångsmedelslagen inte att brottet som utreds har ett visst maxstraff.

Enligt 8 kap. 17 och 18 §§ tvångsmedelslagen beslutas husrannsakan i vissa fall av domstol och i andra fall kan beslutet överklagas till domstol inom 30 dagar från att husrannsakan gjordes eller från den senare tidpunkt som den klagoberättigade fick veta att husrannsakan gjorts.

Befogenheter utanför brottsutredning

Den finska polisens möjligheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan utanför förundersökning är i stort begränsade till befogenheter som har till syfte att avvärja störningar av den allmänna ordningen och överhängande faror samt olika slags säkerhetskontroller. Några befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan för att leta efter vapen i allmänt brottsförebyggande syfte finns inte i den finska polislagen (872/2011).

Som exempel har en polisman enligt 2 kap. 6 § polislagen en viss rätt att få tillträde till och göra genomsökning av platser som allmänheten inte har tillträde till och fordon, om det finns anledning att befara att en gärning eller händelse som äventyrar liv eller hälsa eller orsakar betydande skada på egendom är omedelbart överhängande eller pågår. Vidare får en polisman göra säkerhetsvisitationer i samband med frihetsberövanden och tillställningar såsom rättegångar enligt 2 kap. 12 och 12 a §§ polislagen. Vid all tvångsmedelsanvändning är finska polismän bundna av principen om minsta olägenhet och ändamåls- och proportionalitetsprincipen, som bl.a. finns lagfästa i 3–5 §§ polislagen.

Den som anser sig utsatt för en lagstridig kroppsvisitation eller husrannsakan kan anföra förvaltningsklagan enligt 8 a kap. förvaltningslagen (434/2003). Vidare kan lagstridiga ingripanden, enligt finska skadeståndslagen (412/1974) och 8 kap. polislagen, leda till skadeståndsskyldighet för staten och den polisman som utfört ingripandet. I allvarliga fall kan den tjänsteman som utfört eller beslutat om åtgärden bli straffrättsligt ansvarig. Enligt 8 kap. 7 § polislagen är det den polisenhet inom vars område åtgärderna vidtagits eller för vars räkning som åtgärderna vidtagits som beslutar om ersättning enligt 8 kap. polislagen.

3.5 Den allvarliga våldsutvecklingen

3.5.1 Det dödliga våldet fortsätter att öka

Våld i form av skjutningar och sprängningar har ökat kraftigt i Sverige de senaste åren. Antalet skjutningar med dödlig utgång har också ökat.

Enligt Polismyndighetens statistik uppgick antalet skjutningar under 2022 till närmare 400 och 62 personer avled till följd av dessa. Detta är det högsta antalet dödsskjutningar som registrerats sedan sådan statistik började föras. Statistiken för 2023 ligger på liknande nivåer. Det dödliga våldet med skjutvapen i Sverige är högt även jämfört med andra europeiska länder (Brottsförebyggande rådets [Brå] rapport Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder [2021:8]).

Också antalet sprängningar synes vara på en betydligt högre nivå än tidigare. Enligt Brås kriminalstatistik ökade antalet fall av allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning kraftigt mellan 2018 och 2019, och sistnämnda år anmäldes 257 fall av sådana brott. Åren därefter har antalet varit något lägre. Som exempel gjordes år 2022 nästan 200 anmälningar om allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning, varav 89 var fullbordade brott. Det bör dock poängteras att Brås statistik endast avser allmänfarlig ödeläggelse, vilket är en vanlig men inte den enda brottsrubricering som en sprängning kan få. Det är alltså sannolikt att antalet sprängningar är högre än vad Brås statistik visar. Av Brås statistik går det visserligen inte att uttala sig om hur utvecklingen av sprängningar har sett ut över en längre period eftersom brottet före 2018 redovisades på andra sätt. Det finns dock andra uppgifter som gör att det kan konstateras att antalet sprängningar ligger på en betydligt högre nivå än tidigare. Antalet sprängningsrelaterade ärenden hos Nationellt forensiskt centrum mer än tredubblades under åren 2014–2019. En lika stor ökning skedde av ärenden hos Polismyndighetens nationella bombskydd mellan åren 2016 och 2019.

3.5.2 Utvecklingen har en stark koppling till konflikter i och mellan kriminella nätverk

Våldsutvecklingen har en stark koppling till kriminella nätverk. De allra flesta skjutningar och sprängningar kan kopplas till konflikter i den miljön. Som exempel sker numera ca åtta av tio fall av dödligt skjutvapenvåld i gängmiljö (Brås rapport Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder [2021:8] s. 63).

Till stor del verkar utvecklingen härröra från stadsdels- och förortsbaserade grupper. Kännetecknande för dessa lokala nätverk är att de är verksamma i ett specifikt geografiskt område. Oftast ligger det geografiska området i ett av de ca 60 områden som Polismyndigheten pekat ut som s.k. utsatta områden. Ett utsatt område är enligt Polismyndighetens definition ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status, där kriminella har en inverkan på lokalsamhället. De lokala kriminella nätverken ägnar sig oftast åt narkotikabrottslighet och har ett betydande våldskapital. Vidare är de som regel löst sammansatta och rörligheten i och mellan nätverken är stor. Lojaliteter skiftar snabbt och vissa har lojaliteter mot flera grupper (se bl.a. Brås rapporter Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017 [2020:4] s. 13 och Kriminella nätverk och grupperingar [2016:12] s. 48 ff. samt prop. 2022/23:53 s. 26).

Skjutningar, sprängningar och andra allvarliga våldsdåd är kännetecknande för konflikterna i och mellan de lokala nätverken. Tillgången till vapen är i regel god och utgör inget praktiskt hinder. Skjutningar används i regel när avsikten är att döda, och sprängningar typiskt sett för att markera eller hota. Oftast är det personer långt ner i hierarkin som utför våldet, såsom yngre våldsbenägna individer (se bl.a. Polismyndigheten, Lärdomar av Encrochat, 2021, Polismyndigheten, Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten, 2019, s. 11, och prop. 2022/23:53 s. 26 f.).

Motiven bakom konflikterna är ofta svåra att klargöra. Interna konflikter kan handla om inre maktkamper. Externa konflikter kan t.ex. röra narkotika, försäljningsområden och pengar. De kan också ha sin upprinnelse i mer personliga konflikter mellan enskilda medlemmar. Konflikterna kan alltså röra både mer affärsmässiga saker, såsom obetalda skulder eller andra fordringar, och omständigheter av mer privat karaktär såsom flickvänner eller vissa beteenden som

upplevts som kränkande (se bl.a. Brås rapport Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017 [2020:4] s. 15 f. och 43 f.).

Ofta är våldshandlingar såsom skjutningar och sprängningar dock endast en reaktion på ett tidigare angrepp och har lite att göra med de motiv som startade konflikten. Konflikterna har i stor utsträckning övergått till långvariga våldsspiraler där tidigare våldshandlingar föder fram nya (se t.ex. Polismyndigheten, Lärdomar av Encrochat, 2021, s. 12). Forskning om skjutvapenvåld i Sverige visar också en betydligt ökad risk för nya skjutningar, i både tid och rum, när en skjutning ägt rum och att en stor del av skjutningarna är svar på tidigare skjutningar i pågående gängkonflikter. När det gäller sprängningar är mönstret dock inte lika framträdande (se bl.a. Sturup, 2020, *Risken för tredje man att skadas eller dödas i skjutningar och sprängningar i Sverige 2011 till 2020*). I en studie gjorde man så kallade near-repeat-analyser av skjutningar i Stockholm, Göteborg och Malmö. I Stockholm och Malmö observerades en fyrfaldig ökning av risken för en ny skjutning inom 100 meter och två veckor från att en skjutning ägt rum. I Göteborg observerades en knappt fördubblad risk för en ny skjutning inom 200 meter och två veckor (Sturup m.fl., *Near-repeat shootings in contemporary Sweden 2011 to 2015*, *Security Journal* 31, 2017, s. 73 ff.). En analys genomförd av Brå visar även att det blivit vanligare att fall av dödligt skjutvapenvåld är länkade till varandra i den meningen att misstänkta i ett ärende också förekommer som misstänkta eller brottsoffer i andra ärenden om dödligt våld (Brås rapport Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017 [2020:4] s. 10 och 54 ff.).

3.5.3 Barn involveras ofta i de kriminella nätverkens verksamhet

Barn och unga involveras regelmässigt i de kriminella nätverkens verksamhet. När det gäller lokala kriminella nätverk i Stockholmsområdet anger Polismyndigheten att majoriteten av dessa kontinuerligt involverar barn under 16 år i sin brottsliga verksamhet och att det sker i större utsträckning än tidigare (Polismyndigheten, *Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i region Stockholm, 2021*, s. 7 f.). Det finns olika anledningar till att barn och unga används, såsom för att reducera riskerna för de äldre, att yngre är enklare att manipulera och utnyttja samt att barn inte kostar lika

mycket att använda som äldre. Enligt en ny studie av Brå är det framför allt barn, typiskt sett en pojke i övre tonåren, som rekryterar andra yngre barn till kriminella nätverk (Brås rapport Barn och unga i kriminella nätverk [2023:13] s 23 ff. och 56 ff.).

Yngre barn utnyttjas ofta för narkotikaförsäljning och distribution. En annan vanlig uppgift för barn – ofta under 15 år – är att förvara och transportera vapen. Ett barns uppgift som vapenbärare kan vara att på beställning leverera ett vapen och ibland att transportera bort vapnet när det använts. Ofta görs sådana och andra tjänster i utbyte mot narkotika eller en mindre summa pengar (se t.ex. Brås rapport Kriminella nätverk och grupperingar [2016:12] s. 66, Polismyndigheten, Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet, 2017, s. 6 f., Polismyndigheten, Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen, 2017, s. 18, Ds 2020:23 s. 47, SOU 2021:68 s. 93 f. och Brås rapport Barn och unga i kriminella nätverk [2023:13] s. 28 f.).

Barn och unga används också för att utföra våldsbrott såsom skjutningar och sprängningar. Analysen av datamaterial från det krypterade chattverktyget Encrochat visar att äldre individer återkommande lägger ut uppdrag på ungdomar att utföra grova våldsbrott. Vid flera skjutningar har både gärningsman och brottsoffer varit minderåriga. Morduppdrag utförs i regel mot ekonomisk kompensation. Ibland åtar sig unga dock morduppdrag utan krav på ekonomisk motprestation. Syftet är då i stället att visa sig pålitlig och att stiga i graderna (se t.ex. Polismyndigheten, Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet, 2017, s. 6, Ds 2020:23 s. 47 f., SOU 2021:68 s. 248 och Polismyndigheten, Lärdomar av Encrochat, 2021, s. 14 och 31).

3.5.4 Det ökade våldet leder till risker och otrygghet för utomstående

Våldet i och mellan de kriminella nätverken sker numera ofta utomhus och på allmänna platser. Inte sällan är det automatvapen som används. Detta skapar risker och stor otrygghet även utanför den kriminella miljön.

Den upplevda otryggheten har också ökat. Trygghet och oro för brott kartläggs varje år i Sverige genom Brås nationella trygghetsundersökning (NTU). NTU mäter flera olika aspekter av otrygghet,

exempelvis upplevelsen av otrygghet vid utevistelse sen kväll i det egna bostadsområdet, oro över brottsligheten i samhället och om den tillfrågade har avstått från någon aktivitet på grund av oro för att utsättas för brott. Resultaten har varierat över tid men ligger sedan 2016 på en påtagligt högre nivå än tidigare. År 2023 uppgav 26 procent av befolkningen (16–84 år) att de känner sig mycket eller ganska otrygga eller att de till följd av otrygghet undviker att gå ut ensamma under sena kvällar i sitt bostadsområde. Otryggheten hos boende i områden med socioekonomiska utmaningar – där de kriminella nätverken ofta verkar – är dessutom betydligt högre. Bland boende i sådana områden uppger ungefär 43 procent att de känner sig otrygga eller att de till följd av otrygghet undviker att gå ut ensamma under sena kvällar i sitt bostadsområde. I en rapport av Brå från 2018, Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden (rapport 2018:6), utforskas anledningarna till den högre otryggheten i utsatta områden. Studien bygger på en bearbetning av NTU-data, en trappuppgångsundersökning med boende och vissa andra intervjuer. Studien visar på att orsakerna till stor del verkar härröra från utbredda brotts- och ordningsproblem, vars synlighet gör att de även påverkar boende som inte själva utsätts. Många av problemen är associerade med kriminella nätverk. De som upplever att det i området finns kriminella individer eller grupperingar som har påverkan på lokalsamhället är klart otryggare och oroar sig i högre grad för brott mot den egna personen eller mot anhöriga. Studien tyder också på att enskilda allvarligare händelser, såsom skjutningar, kan få stor påverkan på många boendes trygghet. I intervjuer berättar boende, även de som ser sig som relativt trygga, om hur brottsligheten påverkar vardagen. Många boende vidtar försiktighetsåtgärder eller förändrar sitt beteende mer generellt.

Även risken för att faktiskt skjutas eller skadas till följd av skjutningar och sprängningar i den kriminella miljön har ökat. Enligt en undersökning av Polismyndigheten (Risken för tredje man att skadas eller dödas i skjutningar och sprängningar i kriminella miljöer i Sverige 2011 till 2020) drabbades minst 46 utomstående personer vid 36 skjutningar och sprängningar under åren 2011 till 2020, varav 14 avled och 32 skadades. En stor andel av de utomstående brotts-offren var under 15 år eller över 55 år. Antalet drabbade ökade från fyra personer under de första tre åren till 24 under de sista tre åren. Skjutningar och sprängningar har alltså blivit mer hänsynslösa och

gärningspersoner mer likgiltiga inför den fara som gärningarna innebär för tredje man. När utomstående drabbas är det oftast oavsiktligt men i vissa fall riktas våldet avsiktligt mot dem. Exempelvis har det på senare tid uppmärksammats ett antal fall då närstående blivit måltavlor.

3.5.5 I vissa situationer kopplade till kriminella nätverk anser polisen att nuvarande befogenheter att visitera är otillräckliga

Polismyndigheten har framfört följande.

Polisen använder idag i stor utsträckning de möjligheter som finns i polislagen att i brottsförebyggande syfte göra kroppsvisitationer och husrannsakingar i transportmedel. I vissa situationer kopplade till konflikter i och mellan kriminella nätverk bedöms dock dessa befogenheter som otillräckliga för att dämpa konfliktnivån och trygga allmänheten.

Det handlar om situationer när en konflikt medför att risken för allvarliga våldsbrott med användning av vapen och andra farliga föremål är överhängande. Typexemplet är när det skett en våldsam händelse i gängmiljö, som en skjutning, sprängning eller liknande. Timmarna och dagarna omedelbart efter en sådan händelse är kritiska. Det finns då generellt sett en stor risk för hämndaktioner och upptrappning av konflikten. Följaktligen beväpnar sig personer i de kriminella nätverken då också i högre grad.

Under denna kritiska tid är otryggheten i områden där aktuella grupperingar bor och uppehåller sig av förklarliga skäl särskilt påtaglig. Det finns otaliga exempel på personer som begränsar sig i vardagen, barn som inte tillåts vara utomhus efter skolan, näringsidkare som har svårt att behålla kunder och arbetstagare som är rädda på jobbet.

I dessa lägen arbetar Polismyndigheten – parallellt med utredning om brottet – intensivt för att förhindra nya brott och trygga allmänheten. I den mån det går inleds förundersökning om t.ex. förberedelse till nya brott. Vidare intensifieras underrättelseinlämningen. En viktig del – särskilt i det trygghetsskapande arbetet – är att öka den synliga närvaron av polismän i områdena och samverka med lokala aktörer, såsom kommunen. Uniformerade poliser befinner sig ofta tillsammans med kommunala företrädare i området

där brottet begåtts. Centralt både för att trygga lokalbefolkningen och förhindra nya allvarliga brott är att säkerställa att personer med koppling till aktuella nätverk inte har med sig vapen när de rör sig ute i lokalsamhället. Möjligheterna att göra kroppsvisitation och husrannsakan i förebyggande syfte enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen används i den mån det är möjligt. Personer som har en klar koppling till ett aktuellt nätverk kan oftast kontrolleras, även om kopplingen ensam inte alltid räcker för att det ska finnas förutsättningar för ingripande i dessa situationer. Det finns dock nästan alltid också ett ovisst antal andra personer som har koppling till nätverken och som kan agera för dem utan att polisen på förhand vet om det. De kriminella nätverkens fluktuerande strukturer och lojaliteter gör det mycket svårt att veta vilka som kan agera vid varje givet läge. Som exempel rekryteras unga – ofta barn – med kort varsel för att förvara och transportera vapen till gärningsmännen. Vidare rekryteras ofta personer, inte sällan från andra delar av landet, för att utföra grova brott såsom skjutningar. Även om t.ex. polisiär erfarenhet från motsvarande situationer eller kunskap om de aktuella nätverken talar för att vissa personer eller fordon är relevanta att kontrollera, saknas inte sällan tillräckligt stöd för en sådan konkret risk för våldsanvändning med vapen i det enskilda fallet som krävs för att göra kroppsvisitation och husrannsakan med stöd av polislagens nuvarande bestämmelser. För att kunna förhindra vissa aktörer som regelmässigt medverkar vid skjutningar och sprängningar, och effektivt kunna förhindra potentiellt dödligt våld och trygga lokalbefolkningen, måste fler som kan agera för nätverken kunna kontrolleras. Nuvarande befogenheter möjliggör alltså inte ingripanden i den utsträckning som behövs för att polisen ska kunna utföra sitt uppdrag i dessa oerhört riskfyllda lägen. De insatser som i dagsläget sätts in i drabbade områden har inte heller förmått förhindra skjutningar och liknande där.

För att effektivare kunna kyla ner konflikter och trygga allmänheten behövs bättre förutsättningar för att hindra personer med kopplingar till kriminella nätverk från att bära vapen och andra farliga föremål i aktuella situationer. En möjlighet att kombinera andra polisiära insatser med utökade befogenheter att göra kroppsvisitationer och husrannsakingar i tidsbegränsade zoner där otryggheten är som störst kan ge bättre sådana förutsättningar. En zon bör kunna inrättas vid risk för nätverksrelaterad skjutning eller spräng-

ning. Så långt som möjligt bör lagförslagen om zoner även ta höjd för eventuellt ändrade brottsmodus, t.ex. användandet av brännbara vätskor.

Det är en självklarhet att barn i den mån det är möjligt ska skonas från tvångsmedel såsom kroppsvisitation och husrannsakan. Den krassa verkligheten är dock att den nätverksrelaterade våldsbrottsligheten i hög grad involverar och utförs av barn under 18 år. Barn utnyttjas hänsynslöst och far illa bl.a. genom att pressas eller påverkas till riskfyllda uppdrag. Som Polismyndigheten framfört tidigare i olika sammanhang är det t.ex. vanligt att yngre barn – ofta under 15 år – utnyttjas för att transportera vapen till skjutningar. Det är vidare vanligt att barn under 18 år rekryteras eller pressas till att utföra grova våldsbrott såsom skjutningar och sprängningar. Tendensen är också att både de som utför dödsskjutningar och brottsoffren blir allt yngre. Vid flera dödsskjutningar de senaste åren har offret varit under 15 år. Polismyndighetens behov av vidare förebyggande befogenheter i vissa situationer inkluderar således även barn. Sådana befogenheter bör också ge barn ett bättre skydd bl.a. från att utnyttjas vid skjutningar och sprängningar på det sätt som de gör idag. Om det införs en minimiålder för ingripanden är risken i stället uppenbar att den kommer utnyttjas.

Om det införs en ny polisiär befogenhet kan den anpassas efter de specifika situationer som den ska gälla för. Nuvarande regler om kroppsvisitation och husrannsakan i förebyggande syfte enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen kan vara svårtillämpade. De reglerna kräver att en polisman gör bedömningar i flera led som kan vara svåra att göra. En ordning med zoner, som innebär att t.ex. Polismyndigheten bedömer om förutsättningarna för utökade befogenheter är uppfyllda och den enskilde polismannen endast bedömer förutsättningarna för ingripande i det enskilda fallet, kan vara att föredra i vissa lägen. Det är dock viktigt att det blir relativt tydligt och enkelt för den enskilde polismannen att bedöma om det finns förutsättningar för ett ingripande i det enskilda fallet. Det sagda innebär dock inte att 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen är oändamålsenliga. Tvärtom har de befogenheterna en stor betydelse för polisens arbete och träffar bl.a. hastigt uppkomna situationer där det varken är möjligt eller rimligt med föregående beslut av t.ex. Polismyndigheten.

Mot denna bakgrund anser Polismyndigheten det motiverat med en ordning där polisen, när det finns en ökad risk för viss allvarlig nätverksbaserad våldsbrottslighet i ett område, inom trygghetskapande zoner kan ges bättre och öppnare förutsättningar att utföra kroppsvisitationer och husrannsakingar samtidigt som hög polisnärvaro och andra trygghetskapande åtgärder vidtas. Sådana särskilda befogenheter behöver även få användas mot barn.

4 Bör det införas ett nytt system med visitationszoner?

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

Bedömning: För att effektivare kunna förebygga och förhindra allvarlig våldsbrottslighet och öka tryggheten i områden där det finns ett särskilt behov av det, finns ett påtagligt behov av bättre förutsättningar för polisen att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen och andra farliga föremål. Behovet kan mötas genom en ordning där utökade befogenheter ges inom tidsbegränsade zoner.

Inledande om dagens befogenheter att visitera i allmänt brottsförebyggande syfte

Enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen får en polisman kroppsvisitera personer och genomsöka fordon och båtar 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.

Kopplingen till förverkandebestämmelsen i brottsbalken innebär att de befintliga befogenheterna gäller i situationer då risken typiskt sett framstår som stor att vapen eller andra farliga föremål ska användas vid våldsbrott. Risken för våldsbrott kan i det särskilda fallet hänföra sig till en viss person eller ett visst fordon. I ett sådant

fall är det endast den personen eller det fordonet som får genomsökas. I andra fall kan de omständigheter som gör att det finns anledning att befara att farliga föremål kan komma till brottslig användning vara sådana att de inte hänför sig till någon bestämd person eller något bestämt fordon. I förarbetena till paragraferna anges vissa typexempel på sådana situationer, t.ex. att rivaliserande ungdomsgrupper konfronteras på allmän plats eller vid offentliga evenemang där risken för våld erfarenhetsmässigt är överhängande. I sådana situationer avses polisen ha befogenhet att mer rutinmässigt kontrollera de som t.ex. uppehåller sig på platsen eller besöker evenemanget. Risken måste dock i varje enskilt fall vara kvalificerad på det sätt som krävs enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Lagstiftaren har senare uttalat att även vid en mer allmän situation inom ett visst område eller på en viss plats, t.ex. om det förekommer upprepad allvarlig våldsanvändning mellan kriminella grupperingar, kan risken anses kvalificerad på det sätt som avses i 36 kap. 3 § brottsbalken (se prop. 1982/83:89 s. 15, prop. 1986/87:115 s. 11 f., prop. 2005/06:113 s. 62 f. och prop. 2020/21:216 s. 20).

I förarbetena utvecklas inte närmare vad som krävs för ett ingripande i situationer när risken för att farliga föremål kan komma till brottslig användning inte hänför sig till någon bestämd person eller något bestämt fordon. I förarbetena till 19 § andra stycket 1 polislagen antyds endast att polisen i samband med fotbollsmatcher där man har anledning att förvänta sig bråk och oroligheter skulle kunna kontrollera i varje fall ungdomar tillhörande supportergrupper (prop. 1986/87:89 s. 12). I linje med de förarbetsuttalandena har JK ansett att den till mc-gäng knutna kriminalitetens utbredning och intensitet kan motivera mer rutinmässiga ingripanden mot individer som öppet visar att de tillhör den miljön (se t.ex. beslut den 11 juli 2019, dnr 2088-19-4.3.2, och den 10 december 2019, dnr 6875-18-4.3). JO har avseende nätverksrelaterade situationer ansett att kravet på kvalificerad risk i det enskilda fallet kan vara uppfyllt om personen som är föremål för polisens åtgärder tidigare har påträffats med vapen, har anknytningar till aktuella grupperingar, tidigare deltagit i uppgörelser eller har vidtagit konkreta åtgärder till skydd för sin egen säkerhet mot ett befarat angrepp (se t.ex. beslut den 30 juni 2020, dnr 8911-2019, och den 7 november 2018, dnr 6908-2016).

Förutom kravet på kvalificerad risk, föreskrivs för husrannsakan enligt 20 a § polislagen att det ska kunna antas att ett farligt föremål kan påträffas vid åtgärden. Det innebär att det måste finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för antagandet att ett vapen eller annat farligt föremål kan komma att påträffas vid en genomsökning av det aktuella fordonet (prop. 2005/06:113 s. 63). Om ett sådant krav gäller också för kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen är oklart. Kravet i 20 a § infördes förvisso endast i förtydligande syfte på inrådan av Lagrådet, vilket talar för att det även gäller för kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 (prop. 2005/06:113 s. 63). I tidiga upplagor av kommentaren till polislagen ansågs detta också vara gällande rätt. Både JK och JO har vidare gett uttryck för samma uppfattning i sina beslut. Samtidigt nämns inte något krav på objektiva omständigheter till stöd för att ett farligt föremål kan komma att påträffas i förarbetena till 19 § andra stycket 1, vilket vore högst relevant att ta upp om kravet fanns. JO har i senare beslut också ändrat uppfattning och anser numer att det åtminstone är oklart om något sådant krav finns (se t.ex. beslut den 30 juni 2020, dnr 6855-2018). Till följd härav framförs inte längre någon bestämd uppfattning i frågan i kommentaren till polislagen (Berggren och Munck, Polislagen, JUNO, version 14A, kommentaren till 19 § andra stycket 1).

Det är naturligtvis olyckligt att det är oklart om samma förutsättningar gäller för kroppsvisitation och husrannsakan enligt polislagen. Oavsett kan dock konstateras att förutsättningarna för ingripande i praktiken oftast sammanfaller, eftersom omständigheter till stöd för en kvalificerad risk för våldsanvändning med farligt föremål också ger stöd för att ett sådant föremål kan påträffas.

De nuvarande befogenheterna är inte längre tillräckliga

De kriminella nätverken har drivit på en oroväckande våldsutveckling i Sverige. Våld i form av skjutningar och sprängningar har ökat kraftigt. Under 2022 var antalet dödsskjutningar fler än någonsin tidigare. Statistiken för 2023 ser hittills nästan lika dystert ut. Våldet har även ändrats på så sätt att det oftare sker utomhus på allmänna platser. Inte sällan är det automatvapen som används. Detta har inneburit ökade risker även för utomstående och större oro i sam-

hället. Det behövs ytterligare åtgärder för att bryta den allvarliga utvecklingen och återupprätta tryggheten. En sådan åtgärd kan vara nya och effektivare verktyg i polisens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

Polisens nuvarande befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan i allmänt brottsförebyggande syfte är anpassade efter den brottslighet som rådde på 1980-talet. I vissa situationer kopplade till den nätverksrelaterade brottsligheten anser Polismyndigheten att befogenheterna är otillräckliga. Polisens behovsbeskrivning i sin helhet finns i avsnitt 3.5.5.

Det handlar om situationer när en konflikt i eller mellan kriminella nätverk medför att risken för allvarliga brott med användning av vapen eller andra farliga föremål är överhängande. En sådan situation uppstår i typfallet efter en skjutning eller sprängning i den kriminella miljön. Den närmaste tiden efter en sådan händelse är risken, både enligt Polismyndigheten och forskning på området, stor för hämndaktioner och upptrappning av konflikten. I dessa situationer är det således oerhört viktigt med åtgärder som förhindrar brott och tryggar allmänheten. Polismyndigheten inleder också det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet så snart det går. En viktig del i detta är att enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen göra kroppsvisitationer och husrannsakingar i förebyggande syfte i den utsträckning det är möjligt, för att på så sätt motverka att de som kan agera för aktuella grupper har vapen med sig och i förlängningen att vapen kommer till användning.

I enlighet med vad Polismyndigheten anfört kan det antas att förutsättningarna för ingripande ofta är uppfyllda gentemot personer som polisen vet har kopplingar till aktuella grupperingar. På grund av de kriminella nätverkens fluktuerande strukturer och lojaliteter finns det emellertid enligt Polismyndigheten nästan alltid också ett ovisst antal andra personer som kan agera för nätverken utan att polisen på förhand vet om det. Som exempel rekryteras unga – ofta barn – för att förvara och transportera vapen till gärningsmännen. Vidare rekryteras personer utifrån, inte sällan från andra delar av landet, för att utföra grova brott såsom skjutningar. Även om t.ex. erfarenhet av liknande situationer och kunskap om aktuella nätverk talar för vilka grupper och fordon som är relevanta att kontrollera för att förhindra sådana potentiella aktörer, saknas enligt Polismyndigheten stöd för ingripanden i någon större utsträckning.

Nuvarande befogenheter räcker därför enligt myndigheten inte för att den ska kunna utföra sitt uppdrag i dessa oerhört riskfyllda lägen. För att effektivt kunna förhindra allvarlig brottslighet och trygga allmänheten behöver fler kunna kontrolleras.

Det finns ingen anledning att ifrågasätta Polismyndighetens beskrivning av att nuvarande befogenheter i vissa situationer inte ger stöd för ingripanden i den utsträckning som behövs. De potentiella aktörer som Polismyndigheten nämner får inte visiteras med stöd enbart av riskprofiler och liknande. Det måste finnas omständigheter till stöd för en konkret risk i det enskilda fallet för att ingripande ska få ske. Även erfarenheten talar för att Polismyndighetens bild av bristande befogenheter stämmer. Trots de insatser som sätts in i drabbade områden sker skjutningar och sprängningar även där, med stora risker och otrygghet som följd. I samma riktning talar JO:s granskningar, som tyder på att polisen i någon mån överutnyttjar dagens befogenheter för att kunna göra det jobb som den förväntas göra.

Det kan hävdas att nuvarande befogenheter vore tillräckliga om polisen hade en effektivare underrättelseinhämtning, vilket skulle kunna ge stöd för fler ingripanden. På grund av nätverkens rörliga strukturer och lojaliteter är det dock mycket svårt att hålla informationen om potentiella aktörer uppdaterad vid varje givet läge. Behovet av vidare befogenheter skulle alltså sannolikt inte försvinna även om underrättelseinhämtningen i någon mån effektiviseras.

Mot denna bakgrund är bedömningen att polisens nuvarande befogenheter i vissa situationer inte är tillräckliga för att polisen effektivt ska kunna förhindra viss allvarlig nätverksrelaterad brottslighet och trygga allmänheten. För att polisen ska kunna möta brottsutvecklingen finns alltså ett behov av att utöka möjligheterna till brottsförebyggande ingripanden.

Härtill kommer att dagens befogenheter kräver svåra bedömningar av den enskilda polismannen. En polisman som står inför beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan enligt 19 § andra stycket 1 eller 20 a § polislagen måste göra överväganden i flera led. Polismannen måste både bedöma om situationen är sådan som typiskt sett innebär en stor risk för att vapen eller andra farliga föremål kommer till brottslig användning och om det finns ytterligare omständigheter som medför att risknivån är förhöjd i det enskilda fallet. Som Polismyndigheten och JO (se avsnitt 3.1.4 och

3.5.5) konstaterat kan dessa bedömningar vara förhållandevis svåra att göra, vilket i viss grad lett till att reglerna tillämpas felaktigt. Det finns därför även ett behov av bättre förutsättningar för tvångsmedelsanvändningen.

Sammanfattningsvis är dagens förebyggande befogenheter inte längre tillräckliga. Polisen har ett påtagligt behov av bättre verktyg i sitt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete för att kunna utföra sitt uppdrag. För att effektivare kunna förhindra allvarlig våldsbrottslighet och öka tryggheten i områden där det finns ett särskilt behov av det, behövs bättre förutsättningar för polisen att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen och andra farliga föremål.

Utökade befogenheter i tidsbegränsade zoner kan möta polisens behov

Polisens behov av utökade befogenheter är kopplat till särskilda situationer och områden. Behovet kan därför mötas med ökade befogenheter inom tidsbegränsade zoner som endast får inrättas under särskilda förhållanden. På så sätt kan en utökad tvångsmedelsanvändning begränsas till de situationer där den verkligen behövs. En reglering om zoner, där bedömningen av förutsättningarna för ingripande i stort – om en zon ska införas – och om ett ingripande ska få utföras i det enskilda fallet delas upp, kan också ge bättre förutsättningar för en rättssäker och ändamålsenlig tvångsmedelsanvändning. Det kräver dock även att regleringen utformas på ett sätt som gör det relativt tydligt och enkelt för den enskilde polismannen att bedöma om förutsättningarna för att använda tvångsmedlen i det enskilda fallet är uppfyllda.

4.2 Det bör införas ett nytt system med säkerhetszoner

Bedömning: Utökade befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel inom tidsbegränsade zoner skulle öka effektiviteten i det brottsförebyggande och trygghets-skapande arbetet. Samtidigt skulle befogenheterna innebära en högre risk för intrång i den personliga integriteten och för diskriminering och stigmatisering. I vissa situationer överväger fördelarna nackdelarna, om befogenheterna utformas på ett sätt som balanserar den ökade risken för bl.a. intrång i den personliga integriteten. Det bör därför införas en möjlighet att införa zoner, som kallas säkerhetszoner. Bestämmelserna om säkerhetszoner bör placeras i polislagen.

4.2.1 Utgångspunkter

Att det finns ett angeläget samhällsbehov av ökade befogenheter för att förbättra effektiviteten i det brottsförebyggande och trygghets-skapande arbetet innebär inte per se att en möjlighet att införa zoner kan eller bör införas. Fördelarna måste väga tyngre än nackdelarna. Utgångspunkt i den avvägningen bör tas i reglerna om enskildas rätt till skydd för den personliga integriteten och mot diskriminering i bl.a. regeringsformen och Europakonventionen (se avsnitt 3.2 och 3.3).

Kroppsvisitation och husrannsakan i transportmedel innebär i det enskilda fallet en inskränkning av de rättigheter till skydd för den personliga integriteten som tillkommer enskilda enligt regeringsformen och Europakonventionen. Utökade möjligheter att använda tvångsmedlen skulle inte vara motiverade av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning utan av intressena allmän säkerhet och att förebygga brott, vilket är sådana intressen som får ligga till grund för begränsningar av rättigheterna (se 2 kap. 21 § regeringsformen och artikel 8.2 i Europakonventionen). För att utökade möjligheter att använda tvångsmedlen ska vara godtagbara krävs enligt både regeringsformen och Europakonventionen även att det är proportionerligt i förhållande till behov, effektivitet och integritet. Behovet och den förväntade effektiviteten måste väga

tyngre än de negativa effekter som regleringen har i form av intrång i den personliga integriteten. En proportionalitetsbedömning bör göras både när en reglering som innebär en begränsning övervägs och när regleringen avgränsas, då även andra rättssäkerhetskrav som balanserar det ökade intrånget måste beaktas.

Utökade befogenheter får inte heller stå i strid med diskrimineringskyddet. Som framgår av avsnitt 3.3 utgörs diskrimineringskyddet i förevarande fall av flera överlappande och sammanverkande diskrimineringsförbud i bl.a. regeringsformen, Europakonventionen och FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Som exempel anges i 2 kap. 12 § regeringsformen att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Vidare stadgar artikel 14 i Europakonventionen att alla stater som är bundna av konventionen ska se till att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställs utan någon åtskillnad på grund av bl.a. ras, hudfärg, språk, religion, nationellt eller socialt ursprung eller tillhörighet till nationell minoritet. Diskrimineringsförbuden innebär, förutom att en lagstiftning om utökade befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan i sig inte får stå i strid med dem, även att det bör beaktas om det finns ett tillräckligt skydd mot diskriminerande tillämpning av befogenheterna.

I referensgruppen har det från en ledamot framförts att ett system med zoner skulle kunna strida mot den s.k. oskuldspresumtionen. Oskuldspresumtionen är en viktig rättssäkerhetsprincip i den svenska rättsordningen som bl.a. garanteras genom artikel 6.2 i Europakonventionen. Principen innebär i stort att den som är misstänkt eller tilltalad för brott ska betraktas som oskyldig till dess skulden fastställts enligt lag. Den aktualiseras dock inte i skedet före det att någon har underrättats eller på annat sätt fått kännedom om att han eller hon är misstänkt för brott (jämför NJA 2001 s. 344 och RÅ 1996 ref. 97 samt Brennan mot Storbritannien, nr 39846/98, dom den 16 oktober 2001, och Mikolajová mot Slovakien, nr 4479/03, dom den 18 januari 2011). Oskuldspresumtionen bedöms därför inte hindra sådana utökade förebyggande befogenheter som nu övervägs.

4.2.2 Det trygghetsskapande arbetet skulle bli mer effektivt

Vid en bedömning av vilka effekter som en reglering kan komma att få kan det finnas anledning att jämföra med erfarenheter av motsvarande regleringar i jämförbara länder.

Den danska regleringen om visitationszoner infördes år 2004. De senaste åren, från 2019, är tendensen i Danmark att såväl konflikterna som antalet skjutningar med koppling till kriminella nätverk minskar. Den danska polisen upplever att visitationszonerna har motverkat spontana skjutningar och upptrappning av gängkonflikter. Framför allt ser den danska polisen dock zonerna som en trygghetsskapande åtgärd (se vidare avsnitt 3.4.2).

Det finns emellertid ingen forskning om eller utvärdering av den danska regleringen om visitationszoners påverkan på den danska utvecklingen. Vidare har utvecklingen av gängvåldet i Danmark fluktuerat sedan införandet av regleringen. Införandet är också endast en av ett stort antal åtgärder som vidtagits där i arbetet mot gängbrottsligheten. Dessutom måste de positiva effekter som den danska polisen sett sättas i relation till att den dessförinnan inte hade några möjligheter motsvarande 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen att göra förebyggande ingripanden. Jämförelser med effekter av den danska regleringen är därför svåra att göra.

Utgångspunkt får i stället tas i svenska förhållanden. Polisens nuvarande möjligheter att göra förebyggande kroppsvisitationer och husrannsakingar i transportmedel enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen används i stor utsträckning och är ett viktigt verktyg i polisens brottsförebyggande arbete. Enligt Polismyndigheten bör utökade befogenheter i tidsbegränsade zoner påtagligt minska benägenheten hos vissa grupper att ta med sig vapen in i ett område som omfattas av en zon, både eftersom befogenheterna är vidare i området och eftersom det är tydligt att de löper större risk att bli visiterade där. De utökade befogenheterna bör enligt Polismyndigheten även ge bättre förutsättningar att hitta de vapen som trots zonen finns i området. Detta bör i sin tur kunna motverka en del våldsbrott med användning av vapen i zonen – särskilt impulsstyrda sådana. Polismyndigheten anser också att befogenheter inom tillfälliga zoner bör underlätta det trygghetsskapande arbetet på så sätt att det blir tydligt för allmänheten var det sker ökade polisiära insatser. Dessa effekter bör enligt Polismyndigheten

sammantaget medföra att en reglering om zoner med framgång kan användas för att lugna ner konflikter och trygga allmänheten.

I viss mån kan särskilda befogenheter i zoner medföra att brottsligheten flyttas och i stället sker på annan plats. Även att försvåra vapenhanteringen i de kriminella nätverken har dock betydelse i kampen mot dem. Forskningen talar dessutom mot att brottsligheten skulle omfördelas i någon större utsträckning. Tvärtom ger den starkt stöd för slutsatsen att polisarbete som riktas mot brottsintensiva platser leder till en spridning av brottsförebyggande effekter till andra närliggande områden (Brås rapport Platsens betydelse för polisarbete [2010:11]).

Sammantaget är bedömningen att en möjlighet att kombinera polisens nuvarande trygghetsskapande åtgärder med en befogenhet att införa zoner kan förväntas öka effektiviteten i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Den skulle medföra att polisen i större utsträckning än idag kan förebygga och förhindra viss allvarlig våldsbrottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Med tanke på att det redan finns vida förebyggande befogenheter kan det dock inte förväntas att effektivitetsvinsten är stor i den meningen att de ökade befogenheterna att ingripa i sig kommer medföra att ett stort antal fler skjutningar och sprängningar kan förhindras. Däremot innebär även en mindre effektivitetsförbättring en avsevärd nytta i detta sammanhang, eftersom det handlar om en förbättrad förmåga att förhindra brott som innebär mycket stora risker för att enskilda dör eller skadas och för fortsatta våldsspiraler. Varje ytterligare sådant brott som förhindras har således en mycket stor betydelse för både enskilda och samhället i stort. Dessutom kan vidare befogenheter i tydligt avgränsade zoner förväntas leda till ökad upplevd trygghet för boende och andra som vistas där.

En förutsättning för att en zon ska medföra en ökad effektivitet är att tillräckliga polisiära och andra resurser allokeras till arbetet med zonen. En annan är – som den danska polisen erfarit – att polismän som ska arbeta i en zon har god kunskap om vilka det finns ett behov av att kontrollera, såsom kunskap om aktörer i aktuella nätverk. Annars finns det en risk att alltför många som helt saknar koppling till den aktuella situationen utsätts för tvångsmedel, vilket både utgör ineffektivt polisarbete och riskerar minska förtroendet för polisen. Vidare är det helt centralt med god kommunikation om

varför en zon har införts och vad den innebär, bl.a. för att främja en förståelse för åtgärden och för att de som vistas i området ska känna sig tryggare.

4.2.3 Risken för intrång i den personliga integriteten skulle bli högre

De vidare befogenheter som nu övervägs innebär sannolikt att antalet kroppsvisitationer och husrannsakingar i transportmedel kommer att öka. Befogenheterna skulle alltså innebära en klart ökad risk för fler intrång i enskildas personliga integritet. Samtidigt kommer vidare befogenheter, enligt bedömningen i avsnitt 4.2.2, bidra till bättre förutsättningar i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Det kan alltså antas att vidare befogenheter leder till att fler allvarliga brott förhindras, och i det avseendet medför ett förstärkt skydd för den personliga integriteten.

När det gäller graden av integritetsintrång kan det antas att den som utgångspunkt kommer vara i nivå med sådana kroppsvisitationer och husrannsakingar för att söka efter farliga föremål som görs enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen. Graden av integritetsintrång vid sådana kroppsvisitationer får anses vara relativt hög men lägre än vid husrannsakan i bostad. Vidare befogenheter medför också att risken för upprepade och obefogade kroppsvisitationer och husrannsakingar, i den meningen att det drabbar någon som inte har något farligt föremål på eller med sig, ökar. Graden av integritetsintrång kan därför i viss mån bli något högre än vid ingripanden enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen.

Sammantaget är bedömningen att utökade befogenheter att göra förebyggande kroppsvisitationer och husrannsakan i transportmedel kommer medföra en högre risk för intrång i den personliga integriteten jämfört med dagens ordning.

4.2.4 Risken för diskriminering och stigmatisering skulle öka

Diskrimineringsförbuden i exempelvis regeringsformen och Europakonventionen uppställer inga absoluta hinder mot en reglering om zoner, så länge lagstiftningen i sig inte utformas på ett sätt som förutsätter eller annars innebär att någon missgynnas på

grund av att de tillhör någon form av minoritet. Vid bedömningen av om en sådan reglering ska införas bör som nämnts dock även riskerna för en diskriminerande tillämpning i strid med diskrimineringsförbuden beaktas, liksom riskerna för att den används på ett sätt som upplevs diskriminerande eller stigmatiserande.

Utredaren har träffat företrädare för Civil Rights Defenders som bl.a. har framfört en oro för att visitationszoner kommer att öka risken för ras-/etnisk profilering (etnisk profilering). Det finns ingen enhetlig definition av etnisk profilering. Diskrimineringsombudsmannen (DO) har i vissa sammanhang framfört att etnisk profilering är när föreställningar om ras, etnicitet eller liknande förhållanden används som urvalskriterium för ett polisingripande. Diskriminerande etnisk profilering är när kriterierna inte är sakligt motiverade.

Framför allt i USA och Storbritannien finns en omfattande forskning om diskriminerande etnisk profilering vid poliskontroller. I Sverige är forskningen inte lika omfattande och fokuserar mer på människors upplevelser av etnisk diskriminering. Den svenska forskningen tyder i stort på att polisen kontrollerar personer tillhörande etniska minoriteter – särskilt unga män i utsatta områden – i större utsträckning än andra, och att sådana minoriteter oftare än andra upplever sig diskriminerade och stigmatiserade av polisen (se t.ex. Pettersson, 2005, Polisingripande vid eget bruk av narkotika – Särbehandlas personer med utländsk bakgrund?, Stockholms universitet, Peterson och Åkerström, 2013, Den sorterande ordningsmakten, Media Tryck, Lund, Estrada m.fl., 2022, Biased enforcement expansion? Sociodemographic differences in police drug testing for suspected narcotics use 1993–2005, Stockholms universitet, Wästerfors och Burcar Alm, 2020, “They are harsher to me than to my friend who is blonde” Police critique among ethnic minority youth in Sweden, Journal of youth studies, och Brås kortanalys Narkotikaanvändning och misstankar om eget bruk av narkotika bland ungdomar i Stockholm [2/2018]). En studie som fick stor uppmärksamhet 2017 är Slumpvis utvald, som Stockholms universitet gjorde på uppdrag av Civil Rights Defenders. I rapporten redovisas negativa och återkommande erfarenheter av polisens kontroller, framför allt bland afro-svenskar, muslimer och romer. Den dominerande uppfattningen bland polismännen som intervjuas i studien är att människors bakgrund och utseende inte spelar någon

roll i arbetet med profilering. De som utsätts för kontrollerna anser däremot att deras etnicitet haft stor betydelse för att de utsatts för kontroll.

I en ny rapport från Brå, som Brå gjorde på förslag av Polismyndigheten, redovisas en studie om polisens arbete med profilering och likabehandling (Polisens arbete med profilering och likabehandling [2023:12]). Inom ramen för studien analyserades registrerade skäliga misstankar om narkotikabrott 2019–2021. Sammanfattningsvis framkommer i studien systematiska skillnader i andelen s.k. bomanmälningar (ärenden som lagts ned med motiveringen ”ej brott”) utifrån den misstänktes etniska bakgrund. Andelen bomanmälningar var högst bland misstänkta vars mödrar är födda i ett afrikanskt eller i ett sydvästasiatiskt land. Enligt Brå kan det finnas olika förklaringar till dessa skillnader, varav en kan vara diskriminerande etnisk profilering.

Med hänsyn till forskningen kan det inte uteslutas att nuvarande befogenheter att göra poliskontroller i någon mån tillämpas på ett sätt som är diskriminerande och stigmatiserande. Omfattningen av diskriminerande kontroller är däremot svår att slå fast. Det kan vidare antas att personer som tillhör etniska minoriteter i större utsträckning upplever sig diskriminerade och stigmatiserade till följd av poliskontroller. I sammanhanget bör dock också poängteras att polisens arbete är komplext. Å ena sidan finns det områden där problemen med brott är högre än i övriga samhället och grupper av personer – särskilt unga män i utsatta områden – som är särskilt brottsaktiva. Å andra sidan riskerar ökade insatser i dessa områden och grupper att upplevas som diskriminerande och stigmatiserade. Det är således en svår balansgång för polisen att bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete och samtidigt inte kontrollera personer på ett sätt som upplevs som diskriminerande eller stigmatiserande.

De befogenheter som nu övervägs bör i stort vara behäftade med liknande risker som flera nuvarande befogenheter är behäftade med. Liksom vid vissa nuvarande befogenheter kommer utrymmet för polismäns subjektiva bedömningar vara relativt stort. Med sådant handlingsutrymme följer en risk för att stereotypa föreställningar kan påverka vem polisen intresserar sig för. Vidare kommer tvångsmedlen, liksom t.ex. kontroller i gränsnära områden och vid inre utlänningskontroller, sannolikt drabba personer som tillhör etniska minoriteter i större utsträckning än andra, eftersom zoner sannolikt

främst kommer användas i socialt utsatta områden där problemen med de kriminella nätverken är som störst. Risken för stigmatisering av dessa områden kan dock bli högre vid användning av zoner än vid utövande av andra befogenheter, med tanke på att zoner på ett annat sätt kommer kopplas till de områden de gäller. Samtidigt bör poängteras att det också kan antas att det är just områden som omfattas av zoner som i större utsträckning än andra kommer att gagnas av åtgärderna. Eftersom de befogenheter som nu övervägs sannolikt är behäftade med liknande risker för diskriminering och stigmatisering som vissa nuvarande befogenheter, skulle införandet av dem leda till att dessa risker ökar.

I vilken mån risken för faktisk och upplevd diskriminering och stigmatisering kommer att realiseras beror mycket på polisens attityder och arbetsmetoder. För att ett beslut om att införa en zon inte ska vara stigmatiserande är det viktigt med god kommunikation om varför en zon införs och vad den innebär. För att ett ingripande i det enskilda fallet inte ska upplevas diskriminerande eller stigmatiserande är det bl.a. viktigt att den som ska kontrolleras hanteras på ett förtroendeingivande sätt, t.ex. genom att polisen förklarar skälen för ingripandet. Vidare är det naturligtvis viktigt att Polismyndigheten kontinuerligt följer upp och utvärderar hur arbetet med zoner faller ut, såsom hur träffsäkra kontrollerna varit.

4.2.5 Fördelarna överväger nackdelarna, under vissa förutsättningar

Som framgår ovan i detta kapitel är bedömningen att det finns ett angeläget samhälleligt behov av bättre förutsättningar för polisen att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel i förebyggande syfte, som kan mötas med utökade befogenheter i tidsbegränsade zoner. Sådana utökade befogenheter skulle förbättra effektiviteten i det brottsförebyggande och trygghetskapande arbetet. Samtidigt skulle risken för intrång i enskildas integritet öka. Vidare finns det risk för att befogenheterna i någon mån tillämpas på ett sätt som är eller upplevs som diskriminerande eller stigmatiserande. Frågan är då om fördelarna överväger nackdelarna.

Den allvarliga våldsutvecklingen driven av kriminella nätverk kräver att de brottsbekämpande myndigheterna får tillgång till effektivare och mer ändamålsenliga verktyg för att kunna utföra sina

uppdrag. I linje med detta har också gränsen för vilken tvångsmedelsanvändning som lagstiftaren tillåter förskjutits på senare tid. Som exempel utökades möjligheterna att använda preventiva hemliga tvångsmedel under 2023 i syfte att förhindra särskilt allvarlig brottslighet som förekommer inom kriminella nätverk (prop. 2022/23:126). Under 2023 utökades också polismäns möjligheter att göra förebyggande kroppsvisitationer och husrannsakingar i transportmedel i gränsnära områden, mot bakgrund av den ökade gränsöverskridande brottsligheten som bl.a. förser kriminella grupperingar med en stor del av de vapen som används vid skjutningar och en stor del av den narkotika som de säljer (prop. 2022/23:109 s. 12 f. och 27 f.).

Även i förevarande fall är det den allvarliga våldsutvecklingen kopplad till kriminella nätverk som gör att polisen har behov av bättre verktyg för att kunna fullgöra sitt uppdrag. I detta fall handlar det dessutom om effektivare verktyg att förebygga och förhindra nätverksrelaterad brottslighet som innebär stora risker för att enskilda dör eller skadas och för fortsatta våldsspiraler. Förbättrade förutsättningar för polisen att bekämpa sådan brottslighet, och följaktligen de risker och den otrygghet den innebär, väger mycket tungt.

Samtidigt måste beaktas att utökade befogenheter sannolikt medför att fler kommer att bli föremål för kroppsvisitationer och husrannsakingar och att risken för upprepade och obefogade ingripanden ökar. Sådana befogenheter behöver därför avgränsas till situationer när det klart framgår att behovet och den förväntade effekten av ökade befogenheter väger tyngre än integritetsintrånget de innebär. Med en sådan avgränsning är bedömningen dock att intresset av effektivare verktyg väger tyngre än intresset av skydd för den personliga integriteten, förutsatt att regleringen även i övrigt utformas på ett avvägt sätt.

Att det finns en viss risk för att befogenheterna kommer användas på ett sätt som är eller upplevs som diskriminerande eller stigmatiserande är också viktigt att beakta. Förutom att etnisk och annan diskriminering är förbjuden, riskerar både faktisk och upplevd diskriminering att kränka enskilda och slå tillbaka mot samhället i stort och tilliten till Polismyndigheten. Utan ett starkt förtroende för Polismyndigheten är det svårt för den att utföra sitt uppdrag på bästa sätt. Däremot utgör risken – som även andra polisiära befogen-

heter är behäftad med – inte tillräckliga skäl att avstå från att införa regleringen. I stället bör risken motverkas på andra sätt. Centralt för att motverka diskriminerande tillämpning av dessa och andra polisiära befogenheter är Polismyndighetens eget arbete med attityder och arbetsmetoder. Under senare år har Polismyndigheten också sett över frågan om likabehandling inom myndigheten. Som exempel tog Polismyndigheten år 2017 fram en strategi för lika-behandling. Vidare vände sig Polismyndigheten under 2021 till Brå med önskemål om en studie om polisens arbete med profilering och likabehandling för att få underlag i det fortsatta utvecklingsarbetet. Studien redovisades i oktober 2023 och innehåller förslag och goda exempel på hur Polismyndigheten kan arbeta vidare för att främja likabehandling och motverka diskriminerande etnisk profilering (Brås rapport Polisens arbete med profilering och likabehandling [2023:12]). Även lagstiftning har betydelse för att motverka diskriminerande tillämpning av polisiära befogenheter. Grundläggande är att det finns en diskrimineringslagstiftning som ger ett effektivt skydd. Skydd mot diskriminerande tillämpning av polisiära befogenheter finns som nämnt bl.a. i Europakonventionen. Diskrimineringslagen innehåller emellertid inte något sådant skydd, utan endast ett skydd mot diskriminerande bemötande (se vidare avsnitt 3.3.2). Det innebär att DO:s tillsyn över Polismyndighetens verksamhet är begränsad och att DO inte kan bistå en enskild som anser att etniska överväganden har legat till grund för ett ingripande. Vidare innebär det att det är svårt att få en rättvisande bild av vilka problem med diskriminering som finns inom Polismyndigheten. Ett förslag om att det nuvarande förbudet mot diskriminerande bemötande ska utvidgas till att omfatta polismäns åtgärder i förhållande till allmänheten ligger remitterat på regeringens bord (SOU 2021:94). Om förslaget blir verklighet kan det vara en viktig förstärkning av skyddet mot diskriminerande polisingripanden. Även lagstiftning som reglerar polisiära befogenheter har betydelse för skyddet mot diskriminering. Nu aktuell lagstiftning bör som exempel på lämpligt sätt förenas med mekanismer som minskar utrymmet för missbruk och godtycke. Sådana överväganden återkommer således i nästa kapitel.

Sammanfattningsvis väger de positiva effekter som utökade befogenheter inom vissa zoner förväntas medföra, i form av förbättrad förmåga att förhindra allvarliga våldsbrott och trygga allmän-

heten, i vissa situationer tyngre än de negativa effekter som de kan förväntas medföra. Det saknas dessutom mindre ingripande och jämförbara alternativ som har samma effekt. Det är således proportionerligt att utöka polisens befogenheter genom att införa en reglering om zoner, förutsatt att befogenheterna avgränsas och omgärdas av rättssäkerhetsgarantier på ett sätt som balanserar den ökade risken för bl.a. enskildas personliga integritet. En sådan reglering bör därför införas.

4.2.6 Zonerna bör kallas säkerhetszoner

I uppdraget till utredaren och i den allmänna debatten kallas nu aktuella zoner för visitationszoner. Det finns naturligtvis ett värde i att behålla detta begrepp eftersom det är allmänt känt. Samtidigt är det missvisande på vissa sätt. Till att börja med kan begreppet uppfattas som att det endast är kroppsvisitationer – och inte även husrannsakingar – som kan bli aktuella till följd av en zon. Vidare kan det ge sken av att det endast är inom en zon som polismän har befogenheter att visitera. Dessutom lägger begreppet fokus på en del av vad en zon kommer innebära i stället för det övergripande syftet. För att undvika det något missvisande begreppet visitationszoner och bättre spegla syftet med zonerna, bör de i stället kallas för säkerhetszoner.

4.2.7 Bestämmelserna om säkerhetszoner bör placeras i polislagen

Bestämmelser om sådant som rör polisens kärnverksamhet, såsom bestämmelserna om säkerhetszoner kommer göra, bör som utgångspunkt samlas i polislagen i stället för i en ny lag. Med en sådan ordning hålls de bestämmelser som gäller polisens rätt att kroppsvisitera och genomsöka fordon i brottsförebyggande syfte samman. Det framstår som ändamålsenligt och bör också bli mer lättillämpat för Polismyndigheten och enskilda polismän. Det kan naturligtvis finnas skäl mot att placera bestämmelser om säkerhetszoner i polislagen, såsom att regleringen är så omfattande att det skulle göra polislagen svårtillgänglig. Tillräckliga sådana skäl finns dock inte i detta fall. Polismyndigheten har också framfört att den anser det

lämpligast att reglerna förs in i polislagen. Bestämmelserna om säkerhetszoner bör därför placeras där.

Det är inte lämpligt att arbeta in bestämmelserna i nuvarande paragrafer i polislagen om befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan i förebyggande syfte, såsom 19 § eller 23 § polislagen. Befogenheterna kommer att skilja sig åt i väsentliga avseenden, som vilka situationer de omfattar och hur beslutsgången ser ut. Dessutom är nuvarande befogenheter inte geografiskt och tidsmässigt begränsade på samma sätt som säkerhetszoner ska vara. Det blir därför tydligast att i huvudsak placera de nya bestämmelserna om säkerhetszoner i egna paragrafer, lämpligen efter 22 § polislagen.

5 Ett nytt system med säkerhetszoner

5.1 Utgångspunkter

5.1.1 Ramarna för systemet

Det är grundlagsregleringen och den internationella reglering som Sverige är bunden av som sätter ramarna för hur ett system med säkerhetszoner ska utformas.

En reglering om säkerhetszoner måste i enlighet med bl.a. Europakonventionens praxis uppfylla rimliga anspråk på rätts-säkerhet. Av Europadomstolens praxis framgår ingen minimi-standard eller liknande om vad som närmare krävs för att denna typ av reglering ska anses uppfylla det kravet. I stort krävs dock att reglerna är tillräckligt precisa, förutsebara och avgränsade för att skydda enskilda mot missbruk och godtycke.

Vidare ställer både regeringsformen och Europakonventionen krav på att den inskränkning i skyddet för den personliga integriteten som regleringen innebär är proportionerlig i förhållande till det ändamål som föranlett den. Som anförs i avsnitt 4.2.5 innebär det bl.a. att befogenheterna bör avgränsas till situationer där det klart framgår att behovet och den förväntade effekten av befogenheterna väger tyngre än integritetsintrånget de innebär.

Regleringen måste naturligtvis också utformas med beaktande av andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom barns särskilda rättigheter enligt barnkonventionen och de förbud mot olika former av diskriminering som finns i exempelvis regeringsformen, Europa-konventionen och FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

5.1.2 Grunddragen i systemet

Även om grundlagsregleringen och internationella åtaganden sätter vissa ramar för hur ett system med säkerhetszoner ska utformas, finns det utrymme att lägga upp systemet på många olika sätt.

Det danska systemet med visitationszoner är i stort upplagt på så vis att beslut om att införa en visitationszon fattas av en person högt upp i den danska polisens organisation (politidirektøren eller den som han eller hon bemyndigar), och beslut om ingripande i det enskilda fallet fattas av polismän i zonen (se vidare avsnitt 3.4.2). En sådan ordning ger goda förutsättningar för en rättssäker och ändamålsenlig tvångsmedelsanvändning, eftersom flera är delaktiga i prövningen. Såväl beslut att införa en zon som beslut att visitera kan tas på den nivå som har bäst förutsättningar att göra det. Systemet med säkerhetszoner bör därför ha ett liknande upplägg med beslut i två led. Det första beslutet bör avse om en säkerhetszon ska införas, dvs. om det i stort finns förutsättningar för utvidgade befogenheter inom ett visst område. Beslut om kroppsvisitation och husrannsakan i zonen bör fattas av polismän och avse om förutsättningarna för ingripande i det enskilda fallet är uppfyllda.

5.2 Införandet av en säkerhetszon

5.2.1 Förutsättningar för en säkerhetszon

Förslag: En säkerhetszon ska få införas i ett visst område om

- det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området, och
- åtgärden är av synnerlig vikt för syftet att förebygga eller förhindra sådan brottslig verksamhet.

Det ska finnas en risk för skjutning eller sprängning i ett visst område

I linje med nuvarande förebyggande polisiära befogenheter bör prövningen av om en säkerhetszon kan införas utgå från en bedömning om det finns en risk för brottslighet av visst slag.

Det är främst ökningen av skjutningar och sprängningar i den kriminella miljön som ligger bakom behovet av effektivare förebyggande verktyg inom ramen för ett system med zoner. Vidare är det skjutningar och sprängningar i offentliga miljöer som tydligast innebär stora risker och otrygghet även för utomstående. Detta talar för att möjligheten att införa en säkerhetszon bör avgränsas till när det finns en risk för en skjutning eller sprängning. Även annan våldsbrottslighet kan naturligtvis vara allvarlig och innebära stora risker, såsom våldsbrott med användning av knivar eller anlagda bränder. Det har i vissa sammanhang också hävdats att knivvapenvåld i den kriminella miljön kan väntas öka med tanke på de straffskärpningar som skett för t.ex. vapenbrott. Polismyndigheten har till media hävdat att kriminella nätverk kan komma att använda anlagda bränder i större utsträckning. Det är dock inte proportionerligt – i alla fall inte i nuläget – med säkerhetszoner enbart på grund av risker för knivvapenvåld, främst eftersom riskerna för utomstående inte är så stora vid sådan brottslighet. Avseende anläggning av bränder har det inte framkommit något tydligt behov som kan motivera säkerhetszoner. Polismyndigheten har endast framfört att den vill att systemet med zoner i den mån det är möjligt tar höjd för att de kriminella nätverken kan börja använda andra tillvägagångssätt. För att behovet av utökade befogenheter och den förväntade effekten av dem ska väga klart tyngre än det beaktansvärda integritetsintresset för enskilda, bör möjligheten att införa en säkerhetszon sammanfattningsvis avgränsas till när det finns en risk för skjutning eller sprängning. En annan sak är att det i många fall kan antas finnas en risk för både skjutning eller sprängning och annan våldsbrottslighet. För att det ska vara motiverat med en säkerhetszon, som ska vara geografiskt avgränsad, bör även krävas att risken för en skjutning eller sprängning kan knytas till ett visst område.

Vad gäller hur risken för skjutning eller sprängning ska uttryckas i lagtext är ett alternativ att knyta det till begreppen ”skjutvapen” och ”sprängämne”. Så har gjorts i 29 kap. 2 a § brottsbalken, som

innehåller en uppräknning av omständigheter som ska anses synnerligen försvårande vid bedömningen av ett brotts straffvärde. Skjutning eller sprängning uttrycks där med angivande av brottslig verksamhet som ”innefattar användning av skjutvapen eller sprängämnen eller annat liknande ämne”. Begreppen ”skjutning” och ”sprängning” används inte i annan jämförbar lagstiftning. Med hänsyn till hur de nu aktuella befogenheterna i övrigt föreslås avgränsas, bör begreppen dock kunna användas utan risk för att de feltolkas. Det är snarare ett tydligt och direkt sätt att uttrycka vad som avses. För att få införa en säkerhetszon bör det alltså krävas en viss risk för ”skjutning” eller ”sprängning”. Med skjutning bör avses att någon avlossar ett vapen som är att anse som skjutvapen enligt 1 kap. 2 § vapenlagen. Med sprängning bör avses att någon får ett sprängämne eller liknande ämne att explodera.

Risken ska vara hänförlig till en konflikt mellan grupper

För att regleringen inte ska träffa vidare än sitt syfte bör den inte kunna användas i alla situationer när det finns en risk för en skjutning eller sprängning i ett visst område, utan den bör avgränsas ytterligare. Behovet av vidare befogenheter för polisen är knutet till situationer föranledda av konflikter i och mellan kriminella nätverk. Möjligheten att införa en säkerhetszon bör därför avgränsas med avsikten att träffa situationer när risken för en skjutning eller sprängning är hänförlig till sådana konflikter. Däremot bör det inte ställas krav på att risken är knuten till en konflikt i eller mellan just ”kriminella nätverk”. Det begreppet används inte i svensk lagstiftning, bl.a. eftersom det skulle riskera att leda till tillämpningssvårigheter. Det är i stället lämpligare att avgränsa befogenheten till situationer när risken för skjutning eller sprängning är hänförlig till en konflikt mellan grupper. Liknande avgränsningar har gjorts i annan lagstiftning som avser att träffa de kriminella nätverken (se t.ex. 29 kap. 2 a § brottsbalken, 5 kap. 3 § lagen om särskild kontroll av vissa utläningar och 9 § lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning). Med en konflikt mellan grupper bör avses att det finns minst två personer på varje sida som är beredda att agera gemensamt eller för varandras räkning i konflikten. Både konflikter i och mellan kriminella nätverk kan följaktligen omfattas. Krav på att konflikten

ska ha en viss dignitet, intensitet, omfattning, varaktighet eller ändamål skulle inte fylla någon relevant funktion och bör följaktligen inte ställas.

Att befogenheten avgränsas till när risken för skjutning eller sprängning är hänförlig till en konflikt mellan grupper, innebär formellt sett att även en risk som har sin grund i en konflikt mellan andra grupper än kriminella sådana kan omfattas. I praktiken bör det dock endast bli aktuellt med en säkerhetszon när risken är kopplad till en konflikt i eller mellan kriminella grupper, eftersom det i princip är i den miljön som konflikter leder till skjutningar och sprängningar på öppen gata. Om en konflikt mellan andra slags grupper i något fall skulle leda till en sådan risk – och andra mindre ingripande åtgärder inte räcker för att förhindra brott och trygga allmänheten – kan det dessutom vara motiverat med en säkerhetszon.

Det bör vidare övervägas om det finns ett behov av att avgränsa regleringen ytterligare för att säkerställa att säkerhetszoner inte införs vid risk för mindre allvarliga skjutningar eller sprängningar som inte har några större konsekvenser på samhällsnivå. Som exempel skulle befogenheten kunna avgränsas till när det finns en risk för skjutning eller sprängning som innebär allvarlig fara för någons liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom (jämför t.ex. 29 kap. 2 a § brottsbalken, 23 § polislagen och 1 § lagen om säkerhetskontroll i domstol). Redan kraven på att det ska vara fråga om en risk för faktisk skjutning eller sprängning och att risken ska vara hänförlig till en konflikt mellan grupper begränsar dock tillämpningsområdet på ett liknande sätt. Vidare ska skälen för en zon, inklusive allvaret i den aktuella brottsligheten, beaktas inom ramen för proportionalitetsbedömningen. Detta bör sammantaget utesluta att säkerhetszoner införs vid risk för mindre allvarliga skjutningar eller sprängningar.

Risken ska vara påtaglig

För att en risk för en skjutning eller sprängning i ett visst område ska motivera en säkerhetszon kan den inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar. Som exempel är det inte rimligt med en säkerhetszon endast av det skälet att ett område allmänt sett

är drabbat av sådan brottslighet. Det bör i stället vara fråga om en klar och konkret risk som är grundad på faktiska omständigheter. För beslut om en säkerhetszon bör det som utgångspunkt krävas att en eller flera händelser – typiskt sett våldsbrott eller hot – kan påvisas som starkt talar för att någon eller några kommer att utföra en skjutning eller sprängning inom ett visst område. Däremot är det inte ändamålsenligt att ställa krav på att det går att konkretisera närmare hur risken kommer förverkligas, t.ex. vilket närmare tillvägagångssätt som kommer att användas eller vem som kommer utföra skjutningen eller sprängningen.

Frågan är då hur ett sådant krav på risk bör komma till uttryck. Att det inte ska röra sig om risk för ett visst konkret brott bör liksom i andra sammanhang markeras med användning av begreppet brottslig verksamhet i stället för brott (se t.ex. 36 kap. 1 b § brottsbalken och 1 kap. 2 § brottsdatalagen [2018:1177]). När det gäller nivå och konkretion av risken förekommer ett flertal olika uttryck för liknande krav i annan lagstiftning. Exempel på sådana uttryck är ”kan befaras”/”skäligen kan befaras”, ”risk” och ”påtaglig risk”. För tillstånd till hemliga tvångsmedel i förebyggande syfte krävs, enligt 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen), att det med hänsyn till omständigheterna finns en ”påtaglig risk” för att en person kommer att utöva viss särskilt angiven brottslig verksamhet. Detta ger enligt förarbetena uttryck för att tvångsmedelsanvändning inte får bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar, utan den ska vara grundad på faktiska omständigheter som föreligger vid beslutstillfället. Detta kan vara t.ex. uttalanden, hot eller annat faktiskt agerande som talar för att brottslig verksamhet av visst slag kommer att utövas. Risken ska vidare avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter, dvs. att ett brott av visst slag kan komma att begås. Att risken ska vara påtaglig innebär också ett krav på viss sannolikhet för att risken ska förverkligas (prop. 2013/14:237 s. 106 f. och 195). De krav på nivå och konkretion av risken som beskrivs i förarbetena till preventivlagen är principiellt i linje med de krav som enligt ovan bör ställas på beslut om att införa en säkerhetszon. Kravet på risk bör därför uttryckas så att det med hänsyn till en konflikt mellan grupper ska finnas en ”påtaglig risk” för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området.

Vid prövningen av om den eller de händelser som kan påvisas innebär en sådan påtaglig risk som krävs, bör karaktären och omfattningen av den eller dem beaktas. Som exempel bör en skjutning eller sprängning riktad mot någon i ett kriminellt nätverk av en person i ett annat nätverk ofta kunna antas innebära en påtaglig risk för hämnd med motsvarande våld. Även lindrigare våld eller hot bör kunna medföra en påtaglig risk för skjutning eller sprängning, särskilt om det har skett flera gånger och det finns underrättelser, spaningsuppgifter eller liknande som talar för en sådan upptrappning. Dessutom bör andra ageranden än brottsliga angrepp, som att en grupp vidtagit förberedelser för att hämnas eller liknande, i sig eller tillsammans med andra omständigheter kunna medföra en sådan konkret risk som krävs. Under alla omständigheter bör det i normalfallet finnas ett tidsmässigt samband mellan aktuella händelser och tiden för beslut.

Krav på nödvändighet och proportionalitet

Det är viktigt att varje beslut om att införa en säkerhetszon prövas mot syftet med åtgärden, dvs. att förebygga eller förhindra sådan skjutning eller sprängning som det finns en påtaglig risk för. Detta syfte bör anges i lagtexten. Det bör noteras att begreppen ”förebygga” och ”förhindra” delvis överlappar och att det förstnämnda begreppet i vissa sammanhang anses inkludera det sistnämnda. Eftersom begreppen särskiljs i 2 § 1 polislagen, som anger vissa av Polismyndighetens uppgifter, bör det dock uttryckligen anges i lagtexten att en säkerhetszon både kan ha till syfte att förebygga och förhindra den aktuella brottsligheten. En säkerhetszon bör däremot inte få införas för att upptäcka brottslighet. Något sådant behov har Polismyndigheten inte heller framhållit. En annan sak är att en kroppsvisitation eller husrannsakan i en säkerhetszon delvis bör kunna handla om att undersöka om en viss person t.ex. innehar ett skjutvapen, vilket kan utgöra brott, för att på så sätt förebygga eller förhindra skjutning eller sprängning.

Med tanke på de många ingrepp i enskildas integritet som en säkerhetszon kan innebära är det viktigt att en sådan införs endast om det är nödvändigt för syftet. Om andra mindre ingripande åtgärder, såsom kroppsvisitationer och husrannsakingar enligt 19 §

andra stycket 1 och 20 a § polislagen, är tillräckliga för att uppnå syftet ska de användas i första hand. Detta bör komma till uttryck i lagtexten genom ett krav på att åtgärden ska vara av ”synnerlig vikt” för syftet (jämför 5 § preventivlagen).

Det är även viktigt att ett beslut om en säkerhetszon, i enlighet med proportionalitetsprincipen, föregås av en proportionalitetsbedömning. Principen kan få betydelse både för beslutet om en säkerhetszon ska införas och för avgränsningen av omfattningen av en zon. Som framgår av avsnitt 3.1.5 innebär proportionalitetsprincipen – när det gäller tvångsmedelsanvändning – att en tvångsåtgärd i varje enskilt fall, i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet, ska stå i rimlig proportion till det önskade målet. I nu aktuellt avseende innebär det att en säkerhetszon endast får införas om de skäl som talar för att införa en zon uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden kan förväntas innebära. Intresset av att förebygga eller förhindra aktuell brottslighet måste alltså väga över intresset av skydd för – framför allt – enskildas integritet. Vid bedömningen måste därför beaktas, å ena sidan, bl.a. karaktären och allvaret i den brottslighet det finns en risk för och, å andra sidan, de konsekvenser som en säkerhetszon kan antas få i form av integritetsintrång. Även eventuella indirekta följder av en säkerhetszon bör emellertid vägas in, såsom intrång i tredje mans skyddade intressen. Proportionalitetskravet bör t.ex. få till följd att en säkerhetszon endast blir aktuell vid en risk för skjutning eller sprängning som innebär allvarligt våld eller hot mot enskild.

Mot bakgrund av proportionalitetsprincipens betydelse för beslut om säkerhetszoner kan det övervägas om den bör komma till uttryck genom en särskild bestämmelse. Proportionalitetsprincipen är dock en central del av rättsordningen och gäller sedan länge som grundsats för polisens verksamhet. Den har i likhet med behovsprincipen kommit till uttryck i 8 § polislagen. Av 5 § tredje stycket förvaltningslagen framgår dessutom att alla förvaltningsmyndigheter, inklusive Polismyndigheten, i all sin verksamhet ska beakta proportionalitetsprincipen. Det finns inte heller någon sådan särskild bestämmelse om proportionalitet i anslutning till nuvarande bestämmelser om tvångsmedel i polislagen i annan mening än att de ska vara nödvändiga. Om det införs ett proportionalitetskrav avseende just säkerhetszoner kan det därför av lagtexten verka som om ett sådant krav endast gäller för säkerhetszoner. Det varken

behövs eller bör därför införas en sådan uttrycklig bestämmelse om krav på proportionalitet avseende säkerhetszoner.

En säkerhetszon ska få införas där risken är påtaglig

Det är naturligt att en säkerhetszon endast får införas i det område där risken för en skjutning eller sprängning är påtaglig, eftersom det är där det finns ett särskilt behov av vidare befogenheter för att förhindra sådan brottslighet. Det skulle i och för sig kunna anses fördelaktigt om en säkerhetszon även fick omfatta vägar som leder till det område där en skjutning eller sprängning befaras. En tillräcklig effekt bör dock i sådana fall kunna uppnås genom att platsen dit vägen leder utgör en säkerhetszon. En säkerhetszon bör därför endast få införas i det område där risken för skjutning eller sprängning är påtaglig.

Bedömningen av var det finns en påtaglig risk – och följaktligen vilket område en säkerhetszon får omfatta – bör ske utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I typfallet kan det antas handla om ett område där den eller de som en skjutning eller sprängning förväntas riktas mot bor eller annars brukar uppehålla sig.

Någon maxgräns för hur stor en säkerhetszon får vara är inte ändamålsenligt och bör således inte införas. Det ligger en tillräcklig begränsning i att en säkerhetszon endast får införas i det område där risken är påtaglig. Det kan dock konstateras att ett sådant område inte rimligen bör kunna omfatta en större yta än t.ex. en viss stadsdel i en större stad eller en annan avgränsad del av en sådan stad. Det får anses närmast uteslutet att det samtidigt i en hel större stad skulle anses föreligga en sådan påtaglig risk för skjutning eller sprängning som krävs för att införa en säkerhetszon.

5.2.2 En säkerhetszons giltighetstid

Förslag: Ett beslut om att införa en säkerhetszon ska gälla för en viss tid, högst två veckor från dagen från beslutet, men kunna förlängas genom ett nytt beslut. Om inte annat anges i beslutet ska det börja gälla omedelbart.

De situationer som ska kunna motivera en säkerhetszon kan förändras mycket snabbt. Den längsta tid som ett beslut om att införa en säkerhetszon ska kunna gälla bör därför utgå från dagen för beslutet och vara ganska kort. Om tiden inte räcker till bör dock ett nytt beslut om säkerhetszon få fattas, dvs. förlängning få ske.

Den danska regleringen om visitationszoner innehåller ingen maxgräns för hur länge en zon får gälla. En praxis har dock utvecklats som innebär att den danska polisens beslut som längst gäller i två veckor, varefter en ny bedömning görs om behovet kvarstår (se vidare avsnitt 3.4.2). Med hänsyn bl.a. till den danska polisens praxis framstår två veckor som en väl avvägd tid. Polismyndighetens representanter i referensgruppen har inte heller invänt emot en sådan avgränsning. Ett beslut om att införa en säkerhetszon bör därför som längst kunna gälla i två veckor från dagen för beslutet. För att åtgärden inte ska bli mer ingripande än nödvändigt bör en säkerhetszons giltighetstid dock aldrig bestämmas till en längre tid än vad som är ändamålsenligt. Bedömningen bör göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och erfarenheter av liknande situationer.

En förlängning av en säkerhetszon bör få beslutas under samma förutsättningar och enligt samma procedur som det ursprungliga beslutet. Någon särskild begränsning av antalet tillfällen som ett beslut får förlängas bör inte införas. Däremot bör bedömningen bli striktare ju längre tid som förflyter utan att läget har förändrats på något betydande sätt. Någon reglering som särskilt anger att förlängning får ske genom ett nytt beslut behöver inte införas.

Ett beslut om att införa en säkerhetszon bör som utgångspunkt börja gälla omedelbart. Anledningen till det är att det i de flesta fall kan antas angeläget att beslutet får verkan så snart som möjligt. Det kan dock finnas fall när det är lämpligt att beslutet börjar gälla från en något senare tidpunkt, t.ex. för att allmänheten ska veta om att en säkerhetszon införs och varför innan den börjar gälla. Det bör därför

finnas en möjlighet att bestämma att beslutet börjar gälla vid en senare tidpunkt.

5.2.3 Beslutande myndighet

Förslag: Beslut om att införa en säkerhetszon ska fattas av Polismyndigheten.

Ett system med säkerhetszoner måste naturligtvis vara rättssäkert. Samtidigt måste beslut kunna fattas med yttersta skyndsamhet. En självklar utgångspunkt är därför att rätten att fatta beslut om säkerhetszoner bör anförtros en myndighet där man kan utgå från att dessa intressen blir väl tillgodosedda. Med hänsyn härtill, och att systemet med zoner enligt uppdraget ska inbegripa en prövning av åklagare och/eller domstol, är de beslutsfattare som bör kunna komma i fråga Polismyndigheten, åklagare eller domstol.

Det är Polismyndigheten som, i sitt arbete med att bekämpa brott och andra störningar av allmän ordning och säkerhet, kommer att se behovet av en säkerhetszon. Det är också Polismyndigheten som kommer ha tillgång till underrättelser och annan information om faktiska förutsättningar för att införa en säkerhetszon. Någon annan myndighet har inte tillgång till sådana uppgifter eller en sådan överblick som behövs. Polismyndigheten har också en omfattande erfarenhet av att fatta liknande beslut och förutsättningar att fatta sådana beslut snabbt. Som exempel fattar Polismyndigheten beslut enligt 23 § polislagen om att polismän får göra husrannsakingar och kroppsvisitationer på en plats där det finns risk för allvarligt brott. Polismyndigheten beslutar också om avspärrningar enligt 24 § polislagen för att motverka eller förebygga allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Vidare beslutar Polismyndigheten om tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt ordningslagen (1993:1617), liksom att sådana sammankomster och tillställningar ska ställas in eller upplösas. Polismyndigheten framstår därför som den naturliga beslutsfattaren.

Det bör dock ändå övervägas om åklagare eller domstol bör anförtros beslutanderätten. I rättssäkerhetssyfte kan det vara en fördel att lägga beslutsfattandet hos en oberoende part såsom

åklagare eller domstol, bl.a. för att Polismyndigheten inte ska tillåtas att fatta beslut som är ingripande mot enskilda samtidigt som beslutet underlättar myndighetens egen verksamhet. Oavsett hur korrekt ett sådant beslut skulle vara kan det uppfattas som om Polismyndigheten offrar enskildas integritet för att uppnå fördelar för den egna verksamheten.

Åklagare har i huvudsak ingen roll i polisens brottsförebyggande arbete. I stället sker åklagarinträde i regel först i samband med att förundersökning rörande ett brott inleds och då någon är skäligen misstänkt för brottet. Det finns starka principiella och verksamhetsmässiga skäl för att vidmakthålla den ansvarsfördelningen. Om åklagare prövar åtgärder i det brottsförebyggande arbetet kan det t.ex. ge anledning att ifrågasätta åklagarens ställning och beslut, om det senare blir fråga om en förundersökning och åtal där han eller hon eller någon annan åklagare intar partsställning. En sådan ordning skulle således sannolikt kräva en särskild organisation inom myndigheten där ett begränsat antal åklagare involveras i beslutsfattandet, bl.a. för att upprätthålla förtroendet för åklagarnas objektivitet. Med hänsyn härtill bör det krävas starka skäl för att ge åklagare beslutanderätt i polisens brottsförebyggande verksamhet och därigenom frånga den rådande ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare. Några sådana tungt vägande skäl finns inte. Beslutanderätten bör därför inte läggas hos åklagare.

Beslut om en säkerhetszon lämpar sig inte heller särskilt väl för domstol. För det första kan det ifrågasättas om domstolarna skulle kunna tillgodose behovet av snabba beslut, särskilt utanför kontorstid. Om domstol ges beslutanderätten skulle det därför behöva bygga på att Polismyndigheten kan fatta interimistiska beslut och att den kommer göra det i stor utsträckning. För det andra har en prövning av om en säkerhetszon ska införas inte ett sådant tvåparts-perspektiv som särskilt lämpar sig och gagnas av en domstolsprövning. Den obestämda krets av personer som kommer drabbas av ett sådant beslut kommer inte att kunna utgöra motparter till Polismyndigheten och komma till tals innan beslut fattas. Det är inte heller motiverat att införa ett system med offentliga ombud eller liknande för att tillvarata enskildas intressen och på så sätt också skapa någon form av kontradiktorisk process. Ett sådant system finns för prövning av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen, men är mindre lämpligt när de som utsätts för tvångsmedel kan

kontrollera och bevaka tillämpningen av tvångsmedelsanvändningen (angående systemet med offentliga ombud enligt preventivlagen, se 6 § den lagen och t.ex. prop. 2002/03:74 s. 22 ff. och prop. 2005/06:177 s. 48 och 66). Mot denna bakgrund bör domstolar inte besluta om säkerhetszoner som första instans. Eftersom Polismyndigheten har en omfattande erfarenhet av liknande beslut, rättslig kompetens på området och förmåga att fatta snabba beslut, bör rättssäkerhetsaspekterna i övrigt i stället tillgodoses genom någon form av domstolsprövning i efterhand (se vidare avsnitt 5.4).

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för att beslut om att införa en säkerhetszon ska fattas av Polismyndigheten.

I första hand ankommer det på Polismyndigheten att ta ställning till vilka inom myndigheten som ska få fatta beslut om att införa en säkerhetszon. Enligt 8 § polisförordningen får Polismyndigheten delegera uppgifter som inskränker grundlagsskyddade fri- och rättigheter endast till en särskilt kvalificerad beslutsfattare som har den utbildning, kompetens och erfarenhet som krävs. Det är även viktigt att beakta att den som får beslutanderätten har mandat att fördela de resurser som krävs för en säkerhetszon. Dessa förutsättningar bör sammantaget innebära att beslut om att införa en säkerhetszon i normalfallen bör fattas av regionpolischef eller polisområdeschef.

5.2.4 Krav på att dokumentera och informera om Polismyndighetens beslut

Förslag: Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska vara skriftligt och innehålla uppgift om beslutets innebörd och omfattning, skälen för beslutet, de bestämmelser som tillämpats, vem som fattat beslutet och möjligheten att överklaga.

Polismyndigheten ska omedelbart publicera beslutet på sin webbplats och informera om det på annat verksamt sätt.

Dokumentationskrav

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det en självklarhet att Polismyndighetens beslut om att införa en säkerhetszon ska dokumenteras,

liksom beslut som ändrar ett införandebeslut. I förvaltningslagen finns allmänna krav på att dokumentera förvaltningsbeslut. Enligt 3 § förvaltningslagen gäller den lagen dock endast i mycket begränsad omfattning i den brottsbekämpande verksamheten hos Polismyndigheten, vilken innefattar verksamhet som syftar till att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet (prop. 2016/17:180 s. 287). Endast bestämmelserna om grunderna för god förvaltning och vissa av bestämmelserna om allmänna krav på handläggningen av ärenden tillämpas. Kraven på dokumentation gäller däremot inte. Det bör därför införas en skyldighet för Polismyndigheten att dokumentera beslut om en säkerhetszon.

Dokumentationskravet bör utgöras av ett krav på att ett beslut om en säkerhetszon ska vara skriftligt och innehålla vissa obligatoriska uppgifter, närmare bestämt beslutets innebörd och omfattning, skälen för beslutet, de bestämmelser som tillämpats och vem som fattat beslutet. Vidare bör beslutet innehålla en upplysning om möjligheten att överklaga, inklusive hur ett överklagande går till.

För att dokumentationskravet ska fylla sin funktion är det viktigt att Polismyndigheten formulerar sina beslut på ett tydligt och begripligt sätt. Exempelvis är det angeläget att en säkerhetszons geografiska omfattning framgår tydligt av beslutet. Det kan lämpligen göras genom att området markeras på en karta i beslutet. Vidare behöver skälen för beslutet ge en tydlig och rättvisande bild av Polismyndighetens resonemang mot bakgrund av kraven för att få införa en säkerhetszon.

De uppgifter som ligger till grund för bedömningen att det finns en påtaglig risk för en skjutning eller sprängning kan förvisso vara av känslig natur och omfattas av sekretess. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter som polisen har om de kriminella nätverkens verksamhet, aktörer, vapentillgång och konflikter. Polismyndigheten bör dock ha goda förutsättningar att formulera beslut på ett sätt som både respekterar eventuellt sekretesskydd och tillgodoser kravet på motivering. En stor del av de uppgifter som typiskt sett kommer ligga till grund för ett beslut kan dessutom antas redan vara kända för allmänheten. Som exempel är det ofta känt för allmänheten att det skett en skjutning eller sprängning i ett visst område. Även uppgifter om de kriminella nätverkens sammansättning och verksamhet kan vara kända, t.ex. genom att de framkommit vid brottmål eller genom medierapportering.

Krav på att informera om beslut

Att ett beslut om en säkerhetszon snabbt blir känt för många berörda är av avgörande betydelse för att säkerhetszonen ska få avsedd brottsförebyggande effekt. Ur integritetssynpunkt är det viktigt eftersom det kan möjliggöra för enskilda att anpassa sig till en säkerhetszon och – i vissa fall – välja om de vill utsätta sig för den ökade risken att bli föremål för ingripande. Vidare kan det bidra till förståelse för åtgärden och därigenom motverka risken för att den upplevs som stigmatiserande och diskriminerande. Den danska polisen har upplevt att riktade informationsinsatser – om varför en visitationszon införs och vad den innebär – varit avgörande för att åtgärden ska tas väl emot (se avsnitt 3.4.2). Dessutom är det viktigt att enskilda underrättas om beslut så att de i enlighet med förslaget i avsnitt 5.4 kan tillvarata sin rätt att överklaga. Det bör därför finnas en skyldighet för Polismyndigheten att omedelbart vidta åtgärder för att informera om beslut om en säkerhetszon på ett sätt som tillgodoser dessa behov.

Vid förvaltningsbeslut krävs i regel, enligt 33 § förvaltningslagen, att förvaltningsmyndigheten så snart som möjligt underrättar den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Underrättelseskyldigheten gäller dock enligt 3 § förvaltningslagen inte i den brottsbekämpande verksamheten hos Polismyndigheten. Ett alternativ är att kräva att Polismyndigheten på motsvarande sätt ska underrätta berörda. Underrättelse enligt 33 § förvaltningslagen sker i regel genom kungörelsedelgivning enligt 47 och 49 §§ delgivningslagen (2010:1972) när beslutet riktar sig mot en obestämd krets av människor. En sådan kungörelsedelgivning sker genom att myndigheten beslutar att det beslut som ska delges hålls tillgängligt viss tid hos myndigheten eller på annan plats och ett meddelande om detta och om handlingens huvudsakliga innehåll inom tio dagar från beslutet förs in i Post- och Inrikes Tidningar och, om det finns skäl till det, i ortstidning. Vidare ska ett meddelande om delgivningen skickas till någon eller några av dem som delgivningen avser för att vara tillgängligt för alla dem som avses med delgivningen.

En underrättelseskyldighet motsvarande 33 § förvaltningslagen tillgodoser dock inte alla aktuella behov. Om underrättelsen når ut snabbt är bl.a. beroende av hur myndigheten tillhandahåller beslutet

och när den skickar ut annonsmanus till tidningarna. Vidare framstår krav på tillhandahållande hos myndigheten och annonsering i tidning inte som den bästa metoden i alla fall för att nå ut till många berörda. Det bör därför i stället krävas att Polismyndigheten omedelbart vidtar mer verkningsfulla åtgärder. Till att börja med bör Polismyndigheten omedelbart publicera beslutet på sin webbplats. Även om det kan antas att en sådan publicering ofta kommer plockas upp av media, bör även andra mer riktade åtgärder vidtas. Som regel kan det vara lämpligt att informera lokalmedia, om den inte redan uppmärksammat beslutet på ett korrekt sätt. Andra lämpliga åtgärder kan vara olika informationsinsatser av lokalpolis, såsom att sätta upp lappar om beslutet på allmänna anslagstavlor och att informera i skolor och trossamfund om att det införts en säkerhetszon, varför den införts och vad den innebär. Vidare kan det i vissa fall vara lämpligt att sätta upp skyltar som upplyser om var det finns en säkerhetszon. Vilka åtgärder som är verkningsfulla i det enskilda fallet är dock svårt att bestämma på förhand. Det bör därför krävas att Polismyndigheten, utöver att omedelbart publicera beslutet på sin webbplats, informerar om det på annat verksamt sätt.

5.2.5 En uttrycklig skyldighet att omedelbart inskränka eller häva beslut

Förslag: Om det på grund av ändrade förhållanden eller av annan anledning finns skäl för det, ska Polismyndigheten omedelbart inskränka eller häva ett beslut om att införa en säkerhetszon.

Ändrade förhållanden kan innebära att den risk för skjutning eller sprängning som ligger till grund för ett beslut om att införa en säkerhetszon minskar. Ändrade förhållanden kan även innebära att Polismyndigheten inte längre kan prioritera ett område på det sätt som en säkerhetszon förutsätter. Vidare kan det komma fram omständigheter som Polismyndigheten inte kände till vid beslutstillfället och som ger vid handen att beslutet var felaktigt till att börja med. I situationer när det framkommer att det i någon mån inte finns förutsättningar för en gällande säkerhetszon, måste Polismyndigheten inskränka eller häva sitt beslut. Skyldigheten följer av allmänna principer som Polismyndigheten är bunden av, såsom behovs- och

proportionalitetsprinciperna. På grund av vikten av att Polismyndigheten endast använder säkerhetszoner i den utsträckning det är nödvändigt och proportionerligt, bör det dock finnas en uttrycklig skyldighet för Polismyndigheten att omedelbart inskränka eller häva ett beslut om att införa en säkerhetszon när det på grund av ändrade förhållanden eller av annan anledning finns skäl för det. Skyldigheten bör gälla även om beslutet är föremål för domstolsprövning. Om Polismyndigheten ändrar ett beslut som är föremål för domstolsprövning, bör den dock snabbt underrätta domstolen om det, bl.a. av processekonomiska skäl och för att motverka risken för motstridiga avgöranden.

5.3 Polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon

5.3.1 Förutsättningar för ingripande

Förslag: Inom en säkerhetszon ska en polisman få kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, i den utsträckning det behövs för syftet med zonen. Åtgärderna ska endast få vidtas på allmän plats och i transportmedel på sådan plats.

Utökade befogenheter att kroppsvisitera och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål

Enligt utredarens uppdrag ligger det närmast till hands att polisen inom en zon får utökade möjligheter att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan i fordon för att söka efter vapen och andra farliga föremål.

Polismyndigheten har framfört att polismän behöver utökade befogenheter att kroppsvisitera personer och göra husrannsakan i transportmedel. Någon anledning att begränsa polismäns befogenheter att göra husrannsakan till vissa transportmedel, t.ex. sådana som är att anse som fordon enligt 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, finns inte. Polismyndigheten har också framfört att det

även kan finnas behov av att genomsöka andra transportmedel än fordon, såsom båtar. Polismän bör därför få utökade befogenheter att genomsöka både fordon och andra transportmedel i en säkerhetszon.

Beträffande vilka föremål som ska få eftersökas talar syftet med säkerhetszoner – att förebygga och förhindra skjutningar och sprängningar – för att polismän endast bör kunna söka efter skjutvapen, sprängämnen och liknande. Samtidigt är det tänkbart att även andra farliga föremål kan användas i anslutning till sådan brottslighet. En begränsning till skjutvapen och sprängämnen skulle i stort inte heller medföra ett mindre integritetsintrång för enskilda. Vidare skulle en sådan begränsning inte hindra att andra farliga föremål som påträffas får tas i beslag och förverkas i enlighet med gällande lagstiftning. Polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon bör därför inte vara begränsade till utökade befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter skjutvapen och sprängämnen, utan även omfatta en möjlighet att söka efter andra farliga föremål.

Ingripande ska få ske i den utsträckning det behövs för syftet med säkerhetszonen

Polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon behöver vara vidare än deras nuvarande förebyggande befogenheter för att nå sitt syfte. De nuvarande befogenheter som främst är relevanta att jämföra med är kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen och husrannsakan i fordon och båt enligt 20 a § polislagen. Befogenheterna innebär att det vid varje enskilt ingripande måste finnas en typiskt sett stor risk för att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott. Avseende husrannsakan finns också ett uttryckligt krav på att det ska kunna antas att ett farligt föremål kommer påträffas. Som framgår av avsnitt 4.1 kan det finnas ett sådant krav även avseende kroppsvisitation. I vilket fall ligger det implicit i kravet på risk för våldsanvändning med farliga föremål. För att de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon ska vara tillräckligt effektiva och bättre motsvara polisens behov, måste polismän kunna ingripa även när riskerna i det enskilda fallet är mindre konkreta och individspecifika.

Ett alternativ är att polismän fritt får välja vilka personer de ska kroppsvisitera och vilka transportmedel de ska genomöka i en säkerhetszon, utan krav på någon form av risk eller annan anledning till ingripandet. Det finns dock inte något behov av att kunna ingripa mot alla i en säkerhetszon. Om en säkerhetszon har införts mot bakgrund av en konflikt mellan två kriminella nätverk kan det t.ex. inte finnas behov av att kroppsvisitera andra än de som kan ha koppling till de nätverken på något sätt. Det är således varken behövligt eller effektivt och följaktligen inte heller proportionerligt med så vida befogenheter. Vidare skulle sådana befogenheter ändå begränsas av ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna som gäller vid all tvångsmedelsanvändning (se vidare avsnitt 3.1.5). Med andra ord skulle en lagstiftning som inte innehåller några uttryckliga krav för ingripande ändå innebära att det måste finnas t.ex. ett behov av ingripande i det enskilda fallet. Ett liknande alternativ är att polismän endast får genomföra stickprovskontroller inom en säkerhetszon i den meningen att ingripanden ska ske med ett visst intervall eller att urvalet ska vara representativt för området eller liknande. Sådana befogenheter skulle visserligen ha fördelar på det sättet att de minskar riskerna för diskriminering. De skulle dock samtidigt innebära att ingripanden företas helt i onödan, t.ex. när det varken finns minsta risk för att personen i fråga bär på något vapen eller att personen har någon form av association till aktuella grupperingar. Ett sådant polisiärt arbetssätt är varken effektivt eller proportionerligt.

Polismäns befogenheter att ingripa bör alltså inte vara oinskränkta eller endast innebära en möjlighet att göra stickprovskontroller i den mening som beskrivits ovan. Ett rimligt krav är i stället att det ska finnas anledning att ingripa för det syfte som aktuell säkerhetszon har införts, dvs. för att förebygga eller förhindra en sådan skjutning eller sprängning som det finns en påtaglig risk för. Bedömningen av om det finns ett sådant behov av att ingripa bör utgå från en bedömning av om det i det enskilda fallet finns en förhöjd risk för att det påträffas ett farligt föremål som kan komma till användning vid aktuell brottslighet. För att befogenheterna ska vara tillräckligt effektiva kan det dock inte krävas att underlaget är så individspecifikt eller konkret att det kan sägas att risken är stor. Däremot bör bedömningen, på liknande sätt som enligt annan tvångsmedelsreglering, bygga på faktiska omständigheter såsom

underrättelser, tips, iakttagelser och polisiär erfarenhet. Det måste i efterhand gå att peka på vilka omständigheter som legat till grund för ett ingripande. Lagtexten kan utformas så att ingripande får ske i den utsträckning det behövs för syftet med säkerhetszonen.

Som exempel bör det kunna finnas ett behov av att ingripa om en person eller ett fordon motsvarar en riskprofil eller liknande som arbetats fram med hjälp av polisiära erfarenheter av motsvarande situationer eller underrättelser. Detsamma gäller om en person tidigare varit involverad i allvarlig våldsbrottslighet, är klädd på ett visst sätt eller beter sig avvikande. Det måste dock alltid utifrån omständigheterna finnas ett behov av ingripande utifrån det syfte som säkerhetszonen har införts. Ett sådant behov kan aldrig motiveras enbart eller i huvudsak på grund av faktisk eller förmodad etnicitet eller nationalitet.

Vid ett ingripande inom en säkerhetszon kommer behovs- och proportionalitetsprinciperna gälla. Det innebär bl.a. att det ingrepp som en kroppsvisitation eller husrannsakan innebär inte får vara större än vad som behövs för att uppnå det avsedda resultatet. Som regel bör det t.ex. vara tillräckligt med en kroppsvisitation som består i att polismannen systematiskt känner i eller utanpå fickor och kläder samt eventuellt kontrollerar medförda väskor och liknande. Vidare bör den hänsyn som omständigheterna medger iakttas. I den mån någon måste ta av sig kläderna eller blotta intima delar av sin kropp bör personen som regel beredas möjlighet att skyla sig.

De utökade befogenheterna ska bara gälla på allmän plats och i transportmedel på sådan plats

Polismän behöver inte vidare befogenheter på alla platser inom en säkerhetszon för att befogenheterna ska ha en tillräckligt preventiv verkan och trygga allmänheten. Däremot behöver de vidare befogenheterna omfatta en stor del av de platser inom en zon där allmänheten har rätt att vistas.

Ett begrepp som avser vissa sådana platser är ”offentlig plats” enligt 1 kap. 2 § ordningslagen. Begreppet omfattar allmänna vägar och vissa hamnar samt vägar, gator, torg, parker och andra platser som i detaljplan är redovisade som allmän plats och har upplåtits för sitt ändamål. Även andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik är att anse som offentliga

platser. Det kan t.ex. handla om gång-, cykel- och bilvägar, torg inom s.k. storkvarter och större parkeringsplatser som är avsedda för allmänheten (prop. 1992/93:210 s. 49 ff. och 237 ff.).

Ett begrepp som omfattar fler platser dit allmänheten har tillträde är ”allmän plats”. Begreppet förekommer i flera straffrättsliga lagstiftningar, däribland 16 kap. 11 och 16 §§ brottsbalken och 1 § lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål (knivlagen). En allmän plats anses i den regleringen vara varje plats, inom- och utomhus, som är upplåten för eller regelbundet besöks av allmänheten, såsom gator, torg, parker, väntsalor, tunnelbanestationer och järnvägsstationer. Om allmänheten har tillträde endast under vissa tider är platsen allmän under denna tid men inte i övrigt. Även tåg, hotell, restauranger, butiker, biografier, kyrkogårdar, bad- och campingplatser, idrottsområden, utrymmen i allmänna kommunikationsmedel, entréer och väntrum på sjukhus och i myndigheters lokaler och liknande utgör allmänna platser i den mån och under den tid allmänheten har tillträde till dem. Utanför begreppet allmän plats faller dels enskilda områden dit allmänheten inte har tillträde, dels skog och mark (se t.ex. prop. 1989/90:129 s. 10).

Eftersom offentliga platser endast omfattar en mer begränsad del av sådana platser där allmänheten har rätt att vara och där skjutningar och sprängningar sker, är det inte lämpligt att begränsa polismäns särskilda befogenheter inom en säkerhetszon till sådana platser. För att säkerhetszoner ska ha en tillräcklig effekt bör polismäns befogenheter i stället gälla på sådana platser som är att anse som allmänna platser inom en säkerhetszon. Det har rått en del osäkerhet kring om ett fordon på allmän plats i sig är att anse som en allmän plats. I knivlagen och andra lagar finns därför bestämmelser som på olika sätt – förutom allmän plats – gäller fordon på allmän plats (se t.ex. 1 § knivlagen och prop. 1999/00:27 s. 82 f.). Nu aktuell bestämmelse bör därför utformas så att det tydligt framgår att de särskilda befogenheterna också gäller i transportmedel som står på allmän plats.

Det bör övervägas om polismän även bör få utökade befogenheter på andra platser där människor brukar samlas än sådana som är att anse som allmänna platser, såsom företags- och föreningslokaler och skol- och universitetsområden dit allmänheten inte har tillträde. Skjutningar och sprängningar kopplade till konflikter mellan

kriminella nätverk kan ske på sådana platser och då innebära stora risker. Redan utökade befogenheter att ingripa på allmän plats inom en säkerhetszon bör dock ha en tillräcklig effekt även på andra platser inom zonen. Polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon bör därför inte gälla på andra ställen än allmänna platser och i transportmedel som står på sådana platser.

Förhållandet till andra befogenheter

Förslaget innebär att de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon får användas för att förebygga och förhindra brott, men inte för att utreda brott. Befogenheterna kommer därför inte gälla i de fall som rättegångsbalken tar sikte på, dvs. användning av tvångsmedel i en förundersökning för att utreda brott. Det innebär inte att alla ingripanden i en säkerhetszon måste upphöra så snart en förundersökning har inletts om t.ex. förberedelse till mord eller vapenbrott. Ingripande får inte göras för att utreda ett brott som är föremål för förundersökning, men det kan fortfarande finnas förutsättningar för ingripanden utifrån det syfte som säkerhetszonen har införts.

De särskilda befogenheterna får naturligtvis inte användas för att kringgå bestämmelserna om tvångsmedel i rättegångsbalken. Om det finns förutsättningar för det ska en förundersökning inledas och rättegångsbalkens regler tillämpas för att utreda det aktuella brottet. En annan sak är att det i vissa fall kommer att vara svårt att avgöra om en förundersökning bör inledas eller om ingripanden kan ske med stöd av nu föreslagna bestämmelser. Ofta finns dock inte förutsättningar att inleda förundersökning i det tidiga skede av ett händelseförlopp som befogenheterna är avsedda för. Gränsdragningsfrågorna uppkommer dessutom även med de befintliga befogenheterna att använda tvångsmedel i skedet före en förundersökning. Dessa frågor bör därför lösas på samma sätt som enligt den befintliga regleringen.

De föreslagna befogenheterna överlappar till viss del dagens polisiära befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte. Det kommer finnas situationer när det finns förutsättningar för ingripande både enligt nu föreslagna bestämmelser och andra, såsom de i 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen. Som utgångspunkt är det önskvärt att befogenheter inte

överlappar på detta sätt, bl.a. eftersom det får till följd att polismän har flera befogenheter att förhålla sig till i en situation. Det är dock svårt att komma ifrån i detta fall. Polismän måste även kunna använda andra förebyggande befogenheter i en säkerhetszon eftersom de har funktioner som inte kan tillgodoses med nu föreslagna befogenheter. Som exempel måste polismän kunna ingripa för att förebygga annan typ av våldsbrottslighet än skjutningar och sprängningar i en säkerhetszon. Några betydande svårigheter för polismän att orientera sig i vilka befogenheter som kan vara aktuella i en säkerhetszon bör överlappningen inte heller ge upphov till.

Det finns idag ingen reglering som förtydligar hur polismäns befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte förhåller sig till befogenheterna att använda tvångsmedlen i en förundersökning. Något särskilt behov av att införa en sådan reglering avseende befogenheterna i en säkerhetszon finns inte. Att befogenheterna inte får användas för att utreda brott framgår tydligt ändå. Det bör inte heller införas någon reglering om förhållandet mellan de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon och andra förebyggande befogenheter. Att även andra förebyggande befogenheter får användas i en säkerhetszon framgår redan genom avsaknaden av begränsningar.

5.3.2 Ingripande mot barn

Förslag: De särskilda befogenheterna i en säkerhetszon ska få användas mot barn, även barn som är yngre än 15 år.

Bedömning: Det behövs ingen särskild bestämmelse för att reglera att befogenheterna även ska få användas mot barn.

Med hänsyn bl.a. till barns särskilda sårbarheter finns det anledning att vara restriktiv med att använda tvångsmedel mot barn. Ju yngre ett barn är, desto större restriktivitet är påkallad. Enligt uppdraget ska utredaren också särskilt ta ställning till om tvångsmedel inom en zon, för att undvika att barn utnyttjas av den organiserade brottsligheten, ska få företas mot barn under 15 år. Frågan att ta ställning till är följaktligen om polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon ska få användas mot barn, även de som är yngre än 15 år.

Dagens befogenheter får användas mot barn

Ett barn som är under 15 år är inte straffmyndigt. Om ett barn har begått ett brott innan han eller hon fyllt 15 år får han eller hon inte dömas till påföljd (1 kap. 6 § brottsbalken). En förundersökning får inte heller inledas med anledning av misstanke om ett sådant brott. Brottet kan i vissa fall i stället utredas enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Enligt LUL får också vissa tvångsmedel enligt rättegångsbalken, i begränsad utsträckning, användas mot den misstänkte. Kroppsvisitation, husrannsakan och vissa andra tvångsmedel enligt rättegångsbalken får enligt 36 § LUL företas om det finns särskilda skäl. Kravet på särskilda skäl innebär att restriktivitet är påkallad. I allmänhet bör det finnas misstanke om allvarigare brott eller brottslighet av större omfattning (prop. 1983/84:187 s. 29). Den 29 juni 2023 beslutade regeringen att tillsätta en utredning som bl.a. ska ta ställning till om möjligheterna att använda tvångsmedel mot brottsmisstänkta personer som inte har fyllt 15 år ska utökas (dir. 2023:102).

I polislagen finns inga särskilda undantag eller restriktioner om användning av tvångsmedel mot barn. Avsikten förefaller också ha varit att kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen som utgångspunkt ska kunna företas mot barn. I förarbetena till 19 § andra stycket 1 polislagen uttalas nämligen att befogenheten är avsedd att kunna användas bl.a. vid konfrontationer mellan ungdomsgäng (prop. 1986/87:115 s. 11 f.). Bestämmelsen i 20 a § polislagen är utformad med 19 § andra stycket 1 polislagen som förebild. Flera näraliggande regleringar om tvångsmedel i förebyggande syfte saknar också undantag för barn med hänsyn till att tvångsmedlen är avsedda att kunna användas mot dem. Som exempel innehåller lagen med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden inga undantag för barn på grund av att kroppsvisitation och husrannsakan enligt den lagen ska kunna användas mot barn (prop. 2022/23:109 s. 30). Eftersom det inte finns några undantag eller restriktioner i polislagen likt de i LUL, får tvångsmedel enligt polislagen användas mot barn, även de som är under 15 år. Polismyndigheten är av samma uppfattning. Vidare har JO i ett beslut från 2022 gjort bedömningen att polisen som utgångspunkt får

kroppsvisitera den som är under 15 år med stöd av 19 § andra stycket 1 polislagen (se beslut den 24 oktober 2022, dnr 7201-2020).

Det bör dock framhållas att det i den juridiska litteraturen har hävdats att inhämtning enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) inte får användas mot barn under 15 år. Inhämtning enligt inhämtningslagen är att anse som ett hemligt tvångsmedel som får användas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (2 § inhämtningslagen). Att lagstiftaren genom 36 f § LUL uttryckligen har tagit ställning mot användningen av hemliga tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år och att det inte finns någon bestämmelse i inhämtningslagen som föreskriver att inhämtning får användas mot någon som inte är straffmyndig, har i litteraturen ansetts innebära att inhämtning mot barn under 15 år inte är tillåten (se Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?*, upplaga 5, 2022, s. 836 f.). Den utredning som nämns ovan, som ska ta ställning till om möjligheterna att använda tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år ska utökas, ska även ta ställning till hur preventiva tvångsmedel enligt inhämtningslagen och andra lagar ska få användas mot barn under 15 år (dir. 2023:102).

Oavsett vad som framförs i den juridiska litteraturen om inhämtningslagen kan regleringen i LUL inte anses begränsa möjligheten att använda tvångsmedel enligt polislagen. Regleringen i LUL anger vad som gäller för tvångsmedelsanvändning i brottsutredning mot brottsmisstänkta barn under 15 år. De krav för tvångsmedelsanvändning som framställs där gäller därför inte för användning av tvångsmedel enligt polislagen. Frånvaron av en bestämmelse i polislagen som anger att tvångsmedel får användas mot barn under 15 år innebär inte heller att polislagen är för otydlig i det avseendet. Det vore snarare främmande med en sådan bestämmelse i polislagen, eftersom straffmyndighetsåldern saknar särskild relevans för användning av tvångsmedel för de syften som polislagen reglerar. En annan sak är att det vore önskvärt att lagstiftaren tydligare – och med beaktande av barns särskilda rättigheter – hade tagit ställning till att tvångsmedel enligt polislagen får användas mot barn under 18 år.

Sammanfattningsvis finns det inte någon särreglering för användning av tvångsmedel mot barn enligt polislagen. Polismän kan därför som utgångspunkt använda kroppsvisitation och husrannsakan

enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen mot barn, inklusive de som är under 15 år.

De särskilda befogenheterna i en säkerhetszon ska få användas mot barn

Som framgår av avsnitt 3.5.3 och 3.5.5 involverar och utnyttjar de kriminella nätverken regelmässigt barn under 18 år i sin verksamhet, inklusive för skjutningar och sprängningar. Särskilt oroväckande är att problematiken sträcker sig långt ner i åldrarna på ett sätt som inte synes ha förekommit tidigare. Barn, inte sällan under 15 år, används ofta för att transportera vapen, bl.a. till skjutningar. Ungdomar rekryteras också frekvent för att utföra skjutningar och sprängningar.

Att barn ofta involveras i nätverksrelaterade skjutningar och sprängningar medför att Polismyndighetens behov av vidare befogenheter, för att effektivare kunna förebygga och förhindra sådan brottslighet, även innefattar ett behov av att kunna ingripa mot barn. För att effektivare kunna förhindra skjutningar och sprängningar är det snarast en förutsättning att de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon får användas mot barn, även de som är yngre än 15 år.

Förutom att det är viktigt att skydda barn och andra från skjutningar och sprängningar, är det angeläget med åtgärder som motverkar att barn utnyttjas av de kriminella nätverken på det sätt som de gör idag. De barn som används för t.ex. skjutningar och sprängningar löper stora risker för sin utveckling, liv, hälsa och trygghet. Problemet behöver naturligtvis angripas från olika håll med åtgärder som riktas mot olika riskfaktorer, såsom skola och familj- och bostadssituationer. Även det brottsförebyggande arbetet, inklusive användning av förebyggande tvångsmedel, kan spela en viktig roll. Om de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon även får användas mot barn bör det minska benägenheten att ge barn uppdrag som vapenbärare och att utföra skjutningar och sprängningar i sådana zoner. I viss mån bör det även kunna minska benägenheten hos barn själva att åta sig sådana uppdrag och att bära vapen i en säkerhetszon. Om ett barn påträffas med vapen ger det vidare en viktig signal till de sociala myndigheterna att det kan behövas åtgärder för att bryta en destruktiv utveckling för barnet.

Mot att skydda barn från det integritetsintrång som ökade befogenheter innebär står alltså effektivare verktyg för att förhindra skjutningar och sprängningar som också ger barn ett bättre skydd mot det våld och utnyttjande som den brottsligheten innefattar. Även med beaktande av den restriktivitet som bör gälla för användning av tvångsmedel mot barn väger sistnämnda intressen över. Polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon bör således få användas mot barn, även de som är yngre än 15 år.

Det ska framhållas att ett beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan som direkt eller indirekt rör ett barn måste fattas med särskild omsorg. Åtgärden ska vara förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt konventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Dessa hänsyn väger tyngre ju yngre barnet är. Andra, mindre ingripande åtgärder ska alltid väljas i första hand. Om ett barn kroppsvisiteras kan det i vissa fall vara lämpligt att kontakta barnets vårdnadshavare.

Någon bestämmelse om att de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon får användas mot barn behöver inte införas. Polislagen och annan näraliggande reglering innehåller inte sådana bestämmelser trots att tvångsmedel enligt de lagarna får användas mot barn. Vidare skulle en bestämmelse om att befogenheterna i en säkerhetszon får användas mot barn få det att framstå som att andra polisiära befogenheter inte får användas mot barn.

5.3.3 Dokumentationskrav

Förslag: Protokoll ska föras över kroppsvisitationer enligt polislagen på samma sätt som gäller för andra ingripanden enligt den lagen.

Dagens krav på att dokumentera ingripanden enligt polislagen

Enligt 27 § polislagen ska protokoll föras över ingripanden som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt

polislagen samt vid omhändertagande av föremål. Av protokollet ska det framgå vem som har fattat beslutet, grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet. I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen (RPSFS 2011:12, FAP 100-2) reglerades fram till och med den 30 november 2023 vilka blanketter som ska användas vid dokumentationen. I föreskrifterna gavs som ett allmänt råd att kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket eller 23 § andra stycket polislagen bör dokumenteras på viss angiven blankett. Styrning och vägledning för polismän när det gäller dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen sker numera genom för ändamålet framtagna it-stöd, handböcker, riktlinjer eller rutiner för berörd verksamhet. I 29 kap. 9 och 13 §§ rättegångsbalken finns krav på att dokumentera kroppsvisitationer och husrannsakingar som beslutas enligt det regelverket. Även enligt lagen med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden ska kroppsvisitationer och husrannsakingar dokumenteras, se 11 § den lagen.

Det generella kravet i 27 § polislagen på att dokumentera polis-ingripanden infördes 1998. Dessförinnan fanns det inga uttryckliga regler om dokumentation av polisingripanden som gjordes enligt polislagen. Som skäl för införandet anförde regeringen att bestämmelser om dokumentation av polisingripanden har stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt, eftersom det tydliggör att en polisman före ett ingripande måste ta ställning till om förutsättningarna för ingripandet är uppfyllda och att det medför en önskvärd kontroll av polisens verksamhet. Regeringen delade därför den underliggande utredningens bedömning om att en bestämmelse om dokumentationsskyldighet borde införas i polislagen. För att undvika dubbelreglering ansåg regeringen dock att den föreslagna regeln – till skillnad från vad den underliggande utredningen föreslagit – inte skulle gälla dokumentation över beslag, husrannsakan enligt rättegångsbalken, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (prop. 1996/97:175 s. 63 f.).

Som JO också anført innebär 27 § polislagen att det bara finns en lagstadgad skyldighet att dokumentera en kroppsvisitation enligt polislagen om ett föremål omhändertas i samband med ingripandet

(se bl.a. beslut den 18 september 2009, dnr 1902-2008). Polismyndigheten är av samma uppfattning. Det är dock oklart i vilken mån 27 § polislagen, som alltså stadgar att protokoll ska föras vid omhändertagande av föremål, innebär en skyldighet att dokumentera mer av en sådan kroppsvisitation än det föremål som omhändertagits i samband med ingripandet.

Uttalanden om vikten av dokumentation och dokumentationskrav

JK och JO har vid flera tillfällen riktat kritik mot polisen för bristfällig dokumentation i samband med husrannsakingar och kroppsvisitationer enligt polislagen (se t.ex. JK:s beslut den 11 juli 2019, dnr 2088-19-4.3.2, den 13 januari 2020, dnr 4886-19-4.3.2, och den 8 september 2020, dnr 1979-20-4.3.2, och JO:s beslut den 7 november 2018, dnr 6908-2016, och den 20 mars 2020, dnr 5316-2018). I besluten betonar JK och JO ofta vikten av att polisen dokumenterar de omständigheter som har legat till grund för bedömningen att en tvångsåtgärd är lagenlig. Knapphändighet i fråga om dokumentation försvårar för JK och JO att i efterhand kontrollera att det har funnits tillräckliga skäl för åtgärden och att beslut har fattats på rätt nivå. Följden kan bli antingen att JK och JO bedömer att åtgärden inte varit lagenlig, trots att den kanske har varit det, eller att olika brister i beslut eller verkställighet måste lämnas obeaktade.

Av kontroll- och rättssäkerhetsskäl anser JO att kroppsvisitationer enligt polislagen bör dokumenteras oavsett om det finns krav på att göra det eller inte (se JO:s beslut den 18 september 2009, dnr 1902-2008). I en granskning av polisens användning av bl.a. kroppsvisitationer enligt 19 § andra stycket 1 polislagen, har JO även uttryckt att dokumentationskravet i 27 § polislagen bör utvidgas så att det omfattar alla sådana kroppsvisitationer (beslut den 26 september 2023, dnr 2199-2023).

Brå har i en rapport om profilering och likabehandling anfört att det är nödvändigt för Polismyndigheten att på strategisk nivå börja följa upp arbetet med kontroller och tvångsåtgärder. För att kunna göra det menar Brå att dokumentationskraven behöver stärkas. Som exempel framkommer i rapporten att frånvaron av ett generellt krav på att dokumentera kroppsvisitationer enligt polislagen medför svårigheter att belysa och följa upp sådana ingripanden ur lika-

behandlingsperspektiv (Brås rapport Polisens arbete med profilering och likabehandling [2023:12] s. 118 och 122 f.).

Ett generellt krav på att dokumentera kroppsvisitationer enligt polislagen

Som framförs i förarbetena till 27 § polislagen har krav på dokumentation av polisingripanden en stor betydelse ur kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt. För det första tydliggör ett sådant krav att en polisman före ett ingripande måste ta ställning till om förutsättningarna för ingripandet är uppfyllda. För det andra möjliggör det en kontroll av verksamheten i efterhand. Om dokumentationen är bristfällig, eller i värsta fall saknas, är det som JK och JO påtalat svårt att kontrollera om det har funnits tillräckliga skäl för åtgärden och att beslut har fattats på rätt nivå. Bristande dokumentation gör det även svårt att följa upp och belysa ingripanden ur likabehandlingsperspektiv. Det är därför angeläget att det finns en skyldighet att dokumentera kroppsvisitationer och husrannsakingar i säkerhetszoner. Vid ett beslut om husrannsakan i en säkerhetszon kommer dokumentationskravet i 27 § polislagen att gälla eftersom det omfattar alla husrannsakingar enligt den lagen. Däremot behöver den paragrafen utvidgas till att omfatta kroppsvisitationer i säkerhetszoner enligt nu föreslagna bestämmelser i polislagen. Detta väcker frågan om det även bör införas krav på att dokumentera andra kroppsvisitationer enligt polislagen.

De kontroll- och rättssäkerhetsskäl som talar för ett krav på att dokumentera kroppsvisitationer i säkerhetszoner gör sig också gällande avseende andra kroppsvisitationer enligt polislagen. Avsikten när det generella dokumentationskravet i 27 § polislagen infördes verkar också ha varit att det skulle gälla ett generellt krav på att dokumentera kroppsvisitationer enligt polislagen. Något sådant krav finns dock inte, varken i polislagen eller i annan lagstiftning. Polismyndigheten har tillfrågats hur den ställer sig till ett generellt krav på att dokumentera kroppsvisitationer enligt polislagen. Myndigheten har svarat att det är lämpligt att kroppsvisitationer enligt polislagen dokumenteras. Mot att införa ett generellt krav talar främst att det skulle innebära en ökad administrativ börda för Polismyndigheten. De angelägna kontroll- och rättssäkerhetsskäl som talar för ett sådant krav väger dock klart tyngre. Dokument-

ationskravet i 27 § polislagen bör därför utvidgas så att det omfattar alla kroppsvisitationer enligt den lagen.

5.4 Överklagande

Förslag: Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot. Ett överklagande ska ha kommit in till Polismyndigheten inom tre veckor från den dag då beslutet publicerades på Polismyndighetens webbplats.

Det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Mål om överklagande av beslut om en säkerhetszon ska handläggas skyndsamt.

Bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet att överklaga en polismans beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan enligt nu föreslagna bestämmelser.

5.4.1 En möjlighet att överklaga beslut om en säkerhetszon

Överklagande till allmän förvaltningsdomstol

Som framgår av avsnitt 5.2.3 medför rättssäkerhetsskäl att Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon bör kunna komma under domstolsprövning. Ett alternativ är att Polismyndighetens beslut alltid ska underställas domstol. Liknande ordningar finns t.ex. i 12 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och 4 § epizootilagen (1999:657). I många fall kombineras dock ett underställande med någon form av rätt att överklaga. Ett annat alternativ är att beslut får överklagas till domstol. Dessa alternativ har olika fördelar och nackdelar.

Ett underställande skulle innebära en förstärkning av enskildas rättssäkerhet på så sätt att beslut alltid kommer under prövning av ett från Polismyndigheten oberoende organ. Vidare kan en sådan prövning i regel ske mycket snabbt, vilket är av särskilt värde eftersom ett beslut om att införa en säkerhetszon som utgångspunkt ska gälla direkt och som längst i två veckor. Samtidigt kan det ifrågasättas om det är befogat att alla Polismyndighetens beslut om en

säkerhetszon automatiskt ska komma under domstolsprövning, med tanke på den kompetens som Polismyndigheten besitter och de befogenheter att fatta ingripande beslut som myndigheten har i övrigt och som inte överprövas alls. Ett underställande kommer vidare inte innebära en kontradiktorisk process där enskilda kommer kunna komma till tals och få sina invändningar prövade.

En möjlighet att överklaga har bl.a. den fördelen att enskilda får en möjlighet att komma till tals och få sina invändningar prövade. Vidare kan en överklagandemöjlighet utformas på så sätt att beslut endast kommer under domstolsprövning när det finns ett berättigat intresse av det. Samtidigt kan antas att prövningen av ett överklagat beslut om en säkerhetszon typiskt sett tar längre tid än att pröva ett underställt beslut. Vidare kan konstateras att enskildas personliga intressen – till skillnad från t.ex. integritetsintresset i stort – sällan kommer att vara avgörande för prövningen. Däremot kan andra slags invändningar naturligtvis ha större betydelse. Sammanfattningsvis är bedömningen att skälen för en möjlighet att överklaga väger tyngre än andra alternativ. Frågan är då om besluten ska kunna överklagas till allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol.

Allmänna domstolar hanterar en mängd beslut och ärenden som är kopplade till den brottsbekämpande verksamheten, inklusive beslut om tvångsmedel under förundersökning. Däremot är det ovanligt att allmän domstol är involverad i skedet innan en förundersökning har inletts. Även om allmän domstol ger tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen (6 § den lagen), är alltså brottsförebyggande verksamhet typiskt sett främmande för de allmänna domstolarna. I preventivlagens fall är det dessutom så att den huvudsakligen tillämpas i situationer när en förundersökning är nära förestående, till skillnad från nu aktuella befogenheter som är avsedda att kunna tillämpas i ett mycket tidigare skede. När det gäller de allmänna domstolarna är det också principiellt sett tveksamt att låta dem besluta om olika åtgärder i det brottsförebyggande arbetet eftersom det kan finnas risk för att domstolarnas roll som oberoende prövningsinstans i brottmål ifrågasätts, i varje fall när åtgärderna senare leder fram till åtal.

Några motsvarande principiella skäl mot att låta de allmänna förvaltningsdomstolarna pröva överklagade beslut om säkerhetszoner finns inte. Huvudregeln enligt svensk rätt är också att en förvaltningsmyndighets beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

De allmänna förvaltningsdomstolarna är därmed vana vid beslut som inbegriper intresseavvägningar mellan allmänna och enskilda intressen och därtill har de erfarenhet av polisfrågor. Till exempel prövar allmän förvaltningsdomstol efter överklagande beslut om spärr- och smittförklaringar enligt epizootilagen och Polismyndighetens beslut om tillstånd att ordna allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen. Övervägande skäl talar därför för att Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Av 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar följer att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Någon anledning att frångå denna ordning och exempelvis koncentrera mål om säkerhetszoner till en viss förvaltningsrätt finns inte.

Vem som ska få överklaga

I fråga om vem som ska få överklaga Polismyndighetens beslut är de krav som normalt gäller för överklagande av förvaltningsbeslut en naturlig utgångspunkt. Enligt 42 § förvaltningslagen får en förvaltningsmyndighets beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Paragrafen ger enbart en allmän riktlinje för hur frågan om vem eller vilka som har klagorätt ska bedömas. De principer som arbetats fram genom praxis är i stället avgörande.

Klagorätt har i första hand den som är part. För att någon som inte haft partsställning i ärendet hos beslutsmyndigheten ska få klagorätt har i praxis uppställts ett krav på att beslutet har eller är ägnat att få faktiska – och inte obetydliga – verkningar som även påverkar den som överklagar. Vidare har krävts att den som berörs företräder ett intresse i saken som på något sätt erkänts av rättsordningen och som är möjligt att beakta vid sakens prövning, dvs. som kunnat påverka prövningen i första instans (se t.ex. MÖD 2019:19, HFD 2014 ref. 8, RÅ 2006 ref. 9, RÅ 1994 ref. 82 och RÅ 1994 ref. 30). Klagorätt kan dock också motiveras av andra skäl, t.ex. att klaganden haft ett beaktansvärt intresse av att få de rättsliga förutsättningarna för ett beslut överprövade (se t.ex. RÅ 1994 ref. 82, RÅ 1995 ref. 77 och RÅ 2006 ref. 9).

Den avgränsning av klagorätten som normalt gäller för överklagande av förvaltningsbeslut förefaller rimlig också i nu aktuellt fall. Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon bör därför få överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot. För överklagande till kammarrätt kommer 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) att gälla. Vid prövningen av om en enskild har rätt att överklaga ett beslut om en säkerhetszon bör den rättspraxis som finns beträffande vem som får överklaga enligt 42 § förvaltningslagen och äldre motsvarande bestämmelser vara vägledande. Det innebär bl.a. att beslutet måste ha faktiska verkningar i förhållande till det intresse som personen representerar. De intressen som skulle kunna vara aktuella är integritetsintressen och vissa andra tredjemansintressen som Polismyndigheten ska beakta inom ramen för sin proportionalitetsbedömning (se avsnitt 5.2.1). Exempelvis skulle en näringsidkare som bedriver verksamhet inom en säkerhetszon möjligen kunna påverkas på ett sådant sätt att klagorätt föreligger.

En näraliggande fråga är om enskilda som berörs på ett sådant sätt att de har rätt att överklaga i någon mån bör pekas ut i lagtext. Det skulle i viss mån underlätta både för enskilda och för domstolen. Samtidigt är det viktigt att alla och endast de med beaktansvärda intressen i saken får det skydd som klagorätten innebär. Vidare är klagorätt enligt 42 § förvaltningslagen långt ifrån en ovanlig företeelse, även när det gäller beslut som påverkar en obestämd krets av personer. Vilka kategorier av enskilda som har rätt att överklaga bör därför inte anges i lagtext utan lämnas till rättstillämpningen.

Beräkning av överklagandetid

För att en enskild ska kunna få sitt överklagande prövat krävs enligt 6 a § förvaltningsprocesslagen att det lämnats in till den beslutande myndigheten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Det är tidpunkten då klaganden underrättades om beslutets innehåll genom beslutsmyndighetens åtgärder som är avgörande för beräkningen av denna frist (jämför 33 § förvaltningslagen). Ofta sker sådan underrättelse genom delgivning.

Även om ett beslut om att införa en säkerhetszon som längst ska gälla i två veckor finns det inte anledning att frånga den stadgade

överklagandetiden. Om ett beslut slutat gälla när handlingarna efter rättidsprövning har lämnats över till domstolen, kommer domstolen således få bedöma om det ändå finns skäl att pröva överklagandet. Däremot framstår det inte som ändamålsenligt att knyta tiden för överklagande till när klaganden fick del av beslutet, eftersom någon sådan underrättelseskyldighet inte föreslås. I stället bör tiden räknas från den dagen då beslutet publicerades på Polismyndighetens webbplats (se avsnitt 5.2.4). En sådan ordning bör också tillgodose de rättssäkerhetskrav som kan ställas för överklagande av nu aktuella beslut.

Förfarandet vid domstol

Beträffande domstolens handläggning gäller förvaltningsprocesslagens bestämmelser. Den lagen innehåller bl.a. regler om vad ett överklagande ska innehålla, inhibition, skriftväxling, muntlig förhandling och beslut. Vidare gäller lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, som exempelvis stadgar att en förvaltningsrätt som utgångspunkt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän (17 §). Dessa regler framstår också till största del som ändamålsenliga. I viss mån finns det dock anledning att avvika från eller komplettera förvaltningsprocesslagens bestämmelser, vilket behandlas nedan.

Skyndsamt handläggning

Med hänsyn till att ett beslut om att införa en säkerhetszon som utgångspunkt ska gälla omedelbart och som längst i två veckor, finns det i regel ett behov av att handläggningen hos domstol sker skyndsamt. Om så inte sker riskeras överklaganderättens syfte. Det bör därför införas ett krav på att mål om överklagande av beslut om en säkerhetszon ska handläggas skyndsamt.

Oavsett skyndsamhetskrav kan det förekomma att ett beslut slutar gälla under domstolens handläggning. I sådana fall finns det som utgångspunkt inte skäl för domstolen att ta ställning till överklagandet, eftersom beslutet inte längre påverkar den klagandes situation. Målet ska således normalt sett skrivas av. Det har dock i förvaltningsdomstolarna utarbetats en praxis som innebär att sak-

prövning i vissa fall ändå kan ske trots att den fråga som en överinstans ska pröva anses ha fallit. Det handlar om när klaganden får anses ha ett befogat intresse av att kunna få saken prövad (se t.ex. RÅ 1986 ref. 150, RÅ 1991 ref. 58 och RÅ 1999 ref. 26) eller då en prövning bedöms vara av intresse med hänsyn till domstolarnas uppgift att vägleda rättstillämpningen (se t.ex. RÅ 1986 ref. 108 och RÅ 2005 ref. 84). Det kan dessutom uppkomma situationer då Europakonventionen kräver att en sakprövning sker trots att saken är överspelad (se t.ex. HFD 2020 ref. 26).

Prövningstillstånd

Oftast krävs prövningstillstånd för att kammarrätten ska pröva överklagande av ett beslut som förvaltningsrätten har meddelat. Prövningstillstånd bör krävas även vid överklagande av förvaltningsrättens beslut i nu aktuella mål, vilket behöver anges i lagtexten.

5.4.2 Ingen möjlighet att överklaga beslut om ingripande i en säkerhetszon

I polislagen finns idag inga regler om överklagande. Det innebär att en polismans beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan enligt den lagen som utgångspunkt inte kan överklagas. Detsamma gäller för en polismans beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan enligt andra regleringar. Däremot kan enskilda vända sig till JK och JO, vilka kan uttala sig om polisiära ingripanden inom ramen för sin tillsyn. Vidare kan felaktiga ingripanden i viss mån föranleda skadeståndsskyldighet för staten. Den som anser sig ha ett skadeståndskrav mot staten på grund av ett oberättigat ingripande kan väcka talan i domstol eller, enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten, vända sig till JK och få skadeståndet prövat inom ramen för statens frivilliga skadeståndsreglering.

Tillräckliga skäl att frångå rådande ordning och införa en överklagandemöjlighet endast för kroppsvisitationer och husrannsakingar med stöd av nu föreslagna bestämmelser finns inte. En överklagandemöjlighet saknar också praktisk betydelse när det gäller kortvariga tvångsmedel såsom kroppsvisitation och husrannsakan, i

den meningen att den inte hindrar ingripanden från att ske. De rättsmedel som normalt står till buds för enskilda som anser sig drabbade av ett oberättigat polisingripande får alltså anses tillräckliga också i nu aktuella fall.

5.5 Sekretess

Bedömning: Det föreslagna systemet med säkerhetszoner medför inget behov av ändring i gällande regler om sekretess. Det behövs inte heller någon ändring i gällande regler om partsinsyn och kommunikation.

Sekretesskyddet för uppgifter hos Polismyndigheten och domstol

De uppgifter som typiskt sett kommer att ligga till grund för Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon kan till stor del förväntas vara kända för allmänheten och därför inte skyddsvärda. I vissa fall kan de uppgifter som ligger till grund för ett beslut dock vara mycket känsliga. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om kriminella nätverks brottsliga verksamhet, konflikter och vapentillgång. Det kan även röra sig om uppgifter om de kriminella nätverkens aktörer, såsom vilka de är och var de bor och uppehåller sig.

Allmän förvaltningsdomstol kan vid handläggningen av mål om ett överklagat beslut om en säkerhetszon komma att infordra uppgifter som legat till grund för beslutet från Polismyndigheten. Polismyndigheten får med stöd av 10 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, överlämna sådana uppgifter till domstolen utan hinder av sekretess, om de behövs där för överprövning av beslutet.

Eftersom de uppgifter som ligger till grund för Polismyndighetens beslut kan vara skyddsvärda och överlämnas till domstol i mål om säkerhetszoner, finns det anledning att överväga om befintligt sekretesskydd är tillräckligt eller om gällande bestämmelser om sekretess i någon mån behöver ändras.

Befintligt sekretesskydd

De i sammanhanget mest relevanta sekretessbestämmelserna finns i 18 kap. 1 och 2 §§ och 35 kap. 1 § OSL.

Av 18 kap. 2 § första stycket OSL följer att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till underrättelseverksamhet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Av 18 kap. 1 § första stycket OSL framgår att sekretess även gäller bl.a. för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Med angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i annan verksamhet för att förebygga brott avses i nuläget verksamhet i brottsförebyggande syfte enligt lagen om kontroll av vissa utläningar och preventivlagen (se t.ex. prop. 2005/06:177 s. 80). Enligt andra stycket 2 gäller, under motsvarande förutsättningar, sekretess för bl.a. uppgifter som hänför sig till annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Med annan verksamhet avses brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet i allmänhet utan anknytning till något konkret fall, t.ex. uppgifter i vissa register som används i polisiär verksamhet såsom misstankeregistret (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, JUNO, version 26, kommentaren till 18 kap. 1 §).

Sekretessbestämmelserna till skydd för allmänna intressen i 18 kap. 1 och 2 §§ OSL gäller uppgifter som hänför sig till viss verksamhet. Det innebär att sekretessen gäller oavsett hos vilken myndighet uppgifterna finns.

I 35 kap. 1 § OSL finns sekretessbestämmelser till skydd för enskildas intressen. Av den paragrafen framgår att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden bl.a. om uppgiften förekommer i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, eller annan verksamhet som bedrivs vid t.ex. Polismyndigheten och som syftar till att förebygga brott. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den

enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men.

Sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL gäller i nu aktuella avseenden endast för uppgifter som förekommer i viss verksamhet hos t.ex. Polismyndigheten. Genom 43 kap. 1 § OSL tydliggörs dock att när ett beslut i en verksamhet hos en myndighet överklagas till en förvaltningsdomstol ska de eventuella sekretessbestämmelser som gäller för uppgifter i verksamheten hos myndigheten också tillämpas av förvaltningsdomstolen, med vissa undantag och begränsningar som framgår av 43 kap. 3 § OSL. I vissa fall kan sekretess även överföras till förvaltningsdomstol från en annan myndighet med stöd av 43 kap. 2 § OSL.

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ärende upphör som huvudregel att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften läggs fram vid offentlig förhandling eller tas in i en dom eller ett annat beslut (43 kap. 5 § första stycket och 8 § första stycket OSL). Enligt 16 § förvaltningsprocesslagen får en förhandling i en allmän förvaltningsdomstol hållas inom stängda dörrar om det vid förhandlingen kan antas läggas fram uppgifter för vilka sekretess enligt OSL gäller hos domstolen. Vidare har domstolen enligt 43 kap. 8 § andra stycket OSL viss möjlighet att besluta att en sekretessbestämmelse som gäller för en viss uppgift ska fortsätta att vara tillämplig på uppgiften när den ingår i en dom eller ett beslut.

Sekretesskyddet behöver inte utvidgas

De uppgifter som kommer att ligga till grund för Polismyndighetens beslut om säkerhetszoner kan antas hänföra sig till myndighetens brottsförebyggande arbete och underrättelseverksamhet, som är föremål för sekretesskydd hos Polismyndigheten under de förutsättningar som anges i 18 kap. 1 och 2 §§ OSL. Det är inte fråga om nya uppgifter hos Polismyndigheten, utan uppgifter som redan förekommer inom ramen för myndighetens verksamhet. Med hänsyn härtill får befintlig sekretess till skydd för uppgifter hos Polismyndigheten anses tillräcklig.

I enlighet med resonemanget ovan kan de uppgifter som Polismyndigheten tillför mål om säkerhetszoner antas vara hänförliga till

polisens brottsförebyggande arbete och underrättelseverksamhet. Sådana uppgifter har enligt 18 kap. 1 och 2 §§ OSL samma sekretesskydd vid domstolen som de har hos Polismyndigheten. Skyddet är tillräckligt omfattande och dessutom så starkt att det inte finns något skäl att föreslå någon särskild sekretessbestämmelse för att ge sådana uppgifter ett utökat skydd. Även sekretessen till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden enligt 35 kap. 1 § OSL bedöms vara tillräcklig.

Sammanfattningsvis medför den föreslagna regleringen inte något behov av att utöka det befintliga sekretesskyddet för allmänna och enskilda intressen genom ändringar i OSL.

Partsinsyn och kommunikation

När ett beslut om en säkerhetszon överklagas till allmän förvaltningsdomstol gäller förvaltningsprocesslagen. Förvaltningsprocesslagen innehåller vissa bestämmelser om partsinsyn och kommunikation. Av 18 § förvaltningsprocesslagen framgår att en part, innan ett mål avgörs, som huvudregel ska ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än honom eller henne själv och fått tillfälle att yttra sig över det. Även enligt 10 § första stycket och 12 § förvaltningsprocesslagen gäller en viss underrättelseskyldighet gentemot part.

De nu nämnda bestämmelserna gäller enligt 19 § förvaltningsprocesslagen med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Av 10 kap. 3 § första stycket OSL framgår att sekretess inte hindrar att en enskild, som är part i ett mål eller ärende hos domstol och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska parten på annat sätt få upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Upplysningskyldigheten kan fullgöras både skriftligen och muntligen, t.ex. genom en muntlig redogörelse för innehållet i vissa handlingar (prop. 1971:30 s. 431 och 443).

Som framgår ovan kan det i ett mål om ett överklagat beslut om en säkerhetszon förekomma sekretessbelagda uppgifter av mycket känslig natur. Ett röjande av sådana uppgifter, även till någon som är part i målet, skulle i vissa fall kunna innebära betydande skada för Polismyndighetens arbete med att förebygga allvarlig nätverksrelaterad brottslighet eller stor risk för enskildas liv och hälsa. I sådana fall bör en tillämpning av 10 kap. 3 § OSL resultera i bedömningen att det är av synnerlig vikt med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse att inte röja uppgifterna ens för part. Mot denna bakgrund är bedömningen att bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen tillsammans med kravet på synnerlig vikt i 10 kap. 3 § OSL på ett rimligt sätt balanserar intresset av partsinsyn och kommunikation mot intresset av att skydda känsliga uppgifter i de aktuella målen. Det bedöms därför inte behövas några inskränkningar av reglerna om partsinsyn och kommunikation.

5.6 Systemets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter

Bedömning: Det föreslagna systemet med säkerhetszoner är förenligt med skyddet för den personliga integriteten och skyddet mot diskriminering.

5.6.1 Skyddet för den personliga integriteten

Det föreslagna systemet med säkerhetszoner medför inskränkningar i skyddet för den personliga integriteten enligt regeringsformen och Europakonventionen. Reglerna motiveras av allmän säkerhet och intresset av att förebygga och förhindra brott, vilket är godtagbara ändamål för sådana inskränkningar. Tidigare har konstaterats (avsnitt 4.2) att det finns ett angeläget och samhällsligt behov av ett system med säkerhetszoner och att det i stort är proportionerligt att utvidga polisens befogenheter genom att införa ett sådant system, förutsatt att det utformas på ett proportionerligt sätt. De frågor som kvarstår vid bedömningen av om den föreslagna regleringen är förenlig med skyddet för den personliga integriteten enligt regeringsformen och Europakonventionen, är om den till sin

utformning är proportionerlig och lever upp till kraven på rätts-säkerhet.

När det gäller om det föreslagna systemet är proportionerligt ska inledningsvis beaktas att de föreslagna befogenheterna endast utgör en smärre utökning av polisens nuvarande förebyggande befogenheter. Vidare har regleringen genomgående avgränsats i syfte att minimera integritetsintrånget och begränsa ingripanden till situationer när det finns ett betydande behov av dem. Som exempel har befogenheten att införa en säkerhetszon begränsats till situationer när och områden där det finns en påtaglig risk för mycket allvarlig brottslighet som innebär stora risker för allmänheten. I den mån andra mindre ingripande åtgärder är tillräckliga ska de alltid väljas i första hand. Dessutom ska Polismyndigheten omedelbart inskränka eller häva ett beslut om att införa en säkerhetszon när det finns anledning till det. Mot denna bakgrund – och med hänsyn till det tungt vägande intresset av att kunna förebygga och förhindra allvarlig nätverksrelaterad brottslighet – är bedömningen att de ingrepp i den personliga integriteten som systemet medför är såväl nödvändiga som proportionerliga i förhållande till de ändamål som regleringen bygger på.

Avseende kraven på rättssäkerhet kan inledningsvis konstateras att förutsättningarna för att få införa en säkerhetszon är avgränsade på ett preciserat, tydligt och förutsebart sätt. En polismans befogenheter i en säkerhetszon är inte lika detaljerade och dessutom vida. En mer preciserad och begränsad befogenhet skulle dock inte ha avsedd effekt. Befogenheterna är inte heller obegränsade. Ingripande får endast ske när det finns behov av det utifrån det speciella syfte som zonen har införts. En polisman måste i varje enskilt fall kunna peka på vilka omständigheter som legat till grund för ett ingripande. Vidare finns krav på att varje ingripande ska vara proportionerligt. Med hänsyn också till de speciella förutsättningarna som måste vara för handen för att införa en zon, är bedömningen att även kraven för ingripande är tillräckligt tydliga och förutsebara. Systemet innehåller dessutom avgränsningar och andra kontrollmekanismer som minskar risken för missbruk, såsom strikta tidsmässiga och geografiska begränsningar, dokumentationskrav och en möjlighet att överklaga beslut om en säkerhetszon. Härtill kommer den extraordinära tillsyn som utförs av JK och JO. Mot denna bakgrund

är bedömningen att det föreslagna systemet lever upp till Europakonventionens krav på rättssäkerhet.

De särskilda befogenheterna i en säkerhetszon ska enligt förslagen även få användas mot barn. Barns integritet skyddas, liksom vuxnas, genom 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen. Barns integritet skyddas dessutom genom barnkonventionen. Av artikel 3 i barnkonventionen följer att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara till barnets bästa. Vid bedömningen av vad som är till barnets bästa är andra rättigheter i konventionen av betydelse, såsom artikel 16 som stadgar att inget barn får utsättas för godtyckliga ingripanden i bl.a. sitt privatliv. Relevant i nu aktuellt sammanhang är också barns rätt enligt artikel 19 till skydd från all form av våld och utnyttjande som kan skada dem i något avseende.

Som framgår av avsnitt 5.3.2 är bedömningen att de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon kommer ge barn ett bättre skydd mot skjutningar och sprängningar, på motsvarande sätt som de ger vuxna ett sådant skydd. Dessutom bör befogenheterna ge barn ett bättre skydd mot att involveras och utnyttjas av de kriminella nätverken vid skjutningar och sprängningar på det hänsynslösa sätt som är fallet idag. Det finns därför inte anledning att göra någon annan bedömning i förhållande till barn än vad som ovan gjorts avseende vuxna. De ingrepp i barns personliga integritet som systemet medför är såväl nödvändiga som proportionerliga i förhållande till de ändamål som regleringen bygger på. Det är också bättre för barn och förenligt med barnkonventionen att de får ett effektivare skydd mot sådant våld och utnyttjande som den aktuella brottsligheten innebär, än att de skyddas från att i viss högre grad utsättas för tvångsmedel. I sammanhanget bör dock framhållas att det vid användning av nu aktuella tvångsmedel mot barn kan finnas skäl att vara återhållsam. Vid varje beslut om ingripande måste barnets bästa beaktas.

Sammantaget är bedömningen att den föreslagna regleringen om säkerhetszoner är proportionerlig och förenlig med skyddet för den personliga integriteten i regeringsformen, Europakonventionen och barnkonventionen.

5.6.2 Skyddet mot diskriminering

Som framgår av avsnitt 3.3 utgörs diskrimineringskyddet i förevarande fall av ett antal diskrimineringsförbud i bl.a. regeringsformen, Europakonventionen och FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Förbuden innebär, förutom att en lagstiftning i sig inte får stå i strid med dem, även att det måste finnas ett tillräckligt skydd mot diskriminerande tillämpning i strid med förbuden.

Den föreslagna regleringen står i sig inte i strid med någon av diskrimineringsförbuden, bl.a. eftersom den inte förutsätter att någon missgynnas på grund av sin tillhörighet till någon form av minoritet. De särskilda befogenheterna i en säkerhetszon är vidare utformade på ett sätt som gör att en polisman inte får ingripa enbart eller i huvudsak på grund av en persons faktiska eller förmodade etnicitet eller nationalitet. Regleringen innehåller alltså begränsningar som gör att den inte heller i praktiken hamnar i konflikt med något av diskrimineringsförbuden. Detta innebär inte att det helt saknas risk för att reglerna ändå tillämpas på ett diskriminerande eller stigmatiserande sätt. Som utvecklas i avsnitt 4.2.4 och 4.2.5 finns det en inneboende risk i dessa och liknande nuvarande befogenheter, där polismäns handlingsutrymme är relativt stort, för att stereotypa föreställningar kan påverka vem polisen intresserar sig för. Risken behöver motas på flera olika sätt, såsom Polismyndighetens fortsatta arbete med likabehandling och olika lagstiftningsåtgärder. I avsnitt 5.2.4 föreslås att Polismyndigheten ska publicera och informera om beslut om säkerhetszoner samt att ingripanden i en zon ska dokumenteras, vilket indirekt motverkar riskerna för både faktisk och upplevd diskriminering och stigmatisering. I avsnitt 4.2.5 lyfts genomförandet av en utvidgning av diskrimineringskyddet i diskrimineringslagen till att omfatta polismäns åtgärder i förhållande till allmänheten som en förstärkning av skyddet mot diskriminerande polis-ingripanden. Ett sådant förslag finns i betänkandet SOU 2021:94 som har remitterats och bereds i Regeringskansliet.

Sammantaget är bedömningen att den föreslagna regleringen är förenlig med diskrimineringskyddet i bl.a. regeringsformen, Europakonventionen och FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Bedömning: De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt.

Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

De föreslagna lagändringarna är angelägna och bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen har presenterat som sin plan att regleringen om visitationszoner ska träda i kraft redan den 1 mars 2024. Följaktligen bör det enligt regeringen finnas förutsättningar för att korta ner de olika leden i lagstiftningsprocessen på ett sätt som möjliggör ett så snabbt ikraftträdande. Det är angeläget att remissinstanserna får en reell möjlighet att överväga förslagen i enlighet med det grundlagsstadgade beredningskravet.

Polismyndigheten är i stort positiv till det av regeringen förutskickade ikraftträdandet eftersom den vill kunna dra nytta av de föreslagna befogenheterna så snart som möjligt. Om förslaget om krav på att dokumentera kroppsvisitationer enligt befintliga bestämmelser i polislagen genomförs, anser Polismyndigheten dock att den behöver längre tid för förberedelser, såsom utbildningsinsatser och framtagande av nya blanketter.

Utredaren har förståelse för att implementeringsåtgärder kan ta lång tid i en så stor myndighet som Polismyndigheten. Samtidigt ska beaktas att den del av förslaget om en generell skyldighet att dokumentera kroppsvisitationer enligt polislagen som Polismyndigheten menar kräver extra förberedelsestid, handlar om en skyldighet att dokumentera kroppsvisitationer med stöd av befintliga bestämmelser. Behövliga utbildningsinsatser bör därför endast avse var och hur man ska dokumentera, inte förutsättningarna för ingripande. Vidare dokumenterar polismän i viss mån redan kroppsvisitationer

enligt 19 § andra stycket 1 och 23 § andra stycket polislagen. Polismyndigheten bör därför kunna hantera det förutskickade ikraftträdandet oavsett om nyss nämnda dokumentationskrav genomförs. Vid en annan bedömning kan övervägas om den föreslagna ändringen i 27 § polislagen, i den del som avser dokumentation över kroppsvisitationer enligt 19, 19 a, 23 och 24 a §§ polislagen, ska träda i kraft vid ett senare datum.

De allmänna förvaltningsdomstolarna bör klara av det förutskickade ikraftträdandet eftersom de inte kan förväntas behöva vidta några betydande förberedelser för att kunna hantera överklagade beslut om säkerhetszoner.

Utgångspunkten för denna typ av lagstiftning är att nya regler ska tillämpas direkt efter ikraftträdandet. Den ordningen är lämplig även i detta fall. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte.

7 Konsekvenser

7.1 Inledning

I uppdraget ingår att redovisa konsekvenserna av förslagen. Utredaren ska särskilt bedöma konsekvenserna för brottsbekämpningen och den personliga integriteten. Utredaren ska även belysa risker och konsekvenser för barn.

Förslagens konsekvenser för den personliga integriteten har behandlats utförligt tidigare i promemorian, se avsnitt 4.2.3, 4.2.5 och 5.6.1. Risker och konsekvenser för barn har belysts i avsnitt 5.3.2 och 5.6.1. I detta kapitel redovisas övriga konsekvenser av betydelse.

7.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsbekämpande arbetet

Bedömning: Förslagen bidrar till att stärka det brottsförebyggande arbetet och minska antalet skjutningar och sprängningar. De bidrar även till att öka tryggheten i offentliga miljöer.

Förslagen ger polisen effektivare verktyg för att förebygga och förhindra skjutningar och sprängningar som begås av kriminella nätverk. De innebär bl.a. att Polismyndigheten i vissa riskfyllda situationer kopplade till konflikter i och mellan kriminella nätverk får besluta att införa en säkerhetszon, inom vilken polismän har utökade befogenheter att leta efter vapen och andra farliga föremål i syfte att förebygga skjutning eller sprängning. Befogenheterna bör påtagligt minska benägenheten att ta med vapen och liknande föremål in i områden som omfattas av säkerhetszoner, och underlätta för polismän att hitta de vapen som ändå finns där. I viss mån bör de även minska benägenheten att ge barn uppdrag som vapen-

bärare och att utföra skjutningar och sprängningar. Detta kan i sin tur förväntas medföra att risken för nätverksrelaterade skjutningar och sprängningar sjunker i områdena, vilket också bör bidra till att kyla ner bakomliggande konflikter och motverka fortsatta våldspiraler.

Genom att förslagen minskar risken för skjutningar och sprängningar i vissa områden, ökar den faktiska tryggheten för dem som vistas där. Förslagen bör även öka den upplevda tryggheten eftersom det kommer vara tydligt att en säkerhetszon har införts och följaktligen var ökade polisiära insatser sker.

7.3 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslagen kan medföra något ökade kostnader för Polismyndigheten och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Sådana kostnader ryms inom ramen för befintliga anslag.

7.3.1 Ekonomiska konsekvenser för Polismyndigheten

Det föreslagna systemet med säkerhetszoner utökar inte Polismyndighetens uppdrag, utan ger den bättre möjligheter att fullgöra uppgifter som redan åligger den. I vilken utsträckning Polismyndigheten kommer använda säkerhetszoner beror bl.a. på operativa överväganden och är inte helt lätt att förutse. Polismyndigheten har grovt uppskattat att den givet dagens allvarliga läge kan tänkas besluta om ca 25 säkerhetszoner under det första året efter att regleringen trätt i kraft. Ett rimligt antagande är också att användningen kan komma att variera över tid. Sammantaget gör detta att de kostnader som en tillämpning av förslagen ger upphov till bör bedömas med viss försiktighet.

De kostnader som kan uppstå för Polismyndigheten vid användning av regleringen är hänförliga till dels beslutet att införa en säkerhetszon, dels arbetet inom en zon. Ett beslut om att införa en säkerhetszon innebär bl.a. att Polismyndigheten ska upprätta ett skriftligt beslut och informera om det på olika sätt. Om ett beslut överklagas kommer Polismyndigheten behöva agera motpart i domstol. Beträffande arbetet i en säkerhetszon förutsätter förslagen att

tillräckligt med polisiära resurser allokeras för arbetet med zonen för att den ska få avsedd effekt. Det kan dock antas att polisen redan idag allokerar resurser till områden där det finns en påtaglig risk för skjutning eller sprängning. Vidare ska de ingripanden som sker dokumenteras. Med hänsyn till den försiktighet som enligt ovan är påkallad, är bedömningen att de kostnader som förslagen om säkerhetszoner kan ge upphov till för Polismyndigheten ryms inom ramen för befintliga anslag. Någon annan uppfattning har inte framförts av Polismyndigheten.

I avsnitt 5.3.3 lämnas ett förslag som innebär att polismän även ska dokumentera andra kroppsvisitationer enligt polislagen än sådana som sker med stöd av nu föreslagna befogenheter. Idag finns inte någon generell skyldighet att dokumentera kroppsvisitationer enligt polislagen. Förslaget medför således en ökad administrativ börda för Polismyndigheten. Redan idag dokumenteras dock kroppsvisitationer enligt polislagen i viss utsträckning. I hur stor utsträckning som det sker är svårt att uppskatta. Det är därför även svårt att uppskatta hur stor ökning av Polismyndighetens administrativa börda som förslaget ger upphov till. Mot bakgrund av de massiva satsningar som skett för att stärka Polismyndigheten bör dock kostnaderna under alla omständigheter rymmas inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

7.3.2 Ekonomiska konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslaget om att Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol kan medföra en ökning av antalet mål där. Hur stor ökningen av antalet mål kommer bli beror på i vilken utsträckning Polismyndigheten kommer att använda sig av zoner och är därmed svårt att bedöma. Utifrån Polismyndighetens uppskattning görs i nuläget bedömningen att det kommer vara fråga om ett så pass begränsat antal mål att kostnaderna bör rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

7.3.3 Ekonomiska konsekvenser för andra myndigheter

Även om förslagen innebär att polismän får utökade befogenheter att göra förebyggande kroppsvisitationer och husrannsakingar för att leta efter vapen och andra farliga föremål, kan befogenheterna inte förväntas leda till att betydligt fler vapen kommer beslagtogs eller att fler brott upptäcks, utreds och lagförs. Anledningen till det är att en säkerhetszon påtagligt bör minska benägenheten att ta med sig och använda vapen och andra farliga föremål i zonen. Därmed kan förslagen inte heller förväntas innebära några kostnadsökningar för Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna eller Kriminalvården.

7.3.4 Ekonomiska konsekvenser i övrigt

Förslagen bedöms inte leda till kostnadsökningar för kommuner eller enskilda.

Beträffande konsekvenser för företag har i olika sammanhang spekulerats kring att människor kommer undvika att vistas i ett område som omfattas av en zon, antingen för att det kommer vara tydligt att risken för allvarlig brottslighet är förhöjd i området eller för att de inte vill utsättas för kroppsvisitation eller husrannsakan. Den minskade benägenheten att vistas i området skulle i sin tur kunna drabba företagare där på ett negativt sätt. Dessa spekulationer kan stämma i den meningen att de som inte behöver vistas i en säkerhetszon i någon mån kan komma att undvika det. Samtidigt ska beaktas att det även utan en säkerhetszon ofta är tydligt var risken för skjutningar och liknande är förhöjd. Vidare innebär förslagen i denna promemoria – till skillnad från vad som ibland har framförts i den allmänna debatten – inte att polismän får ingripa mot vem som helst i en säkerhetszon. Någon större påverkan på benägenheten att bege sig in i en säkerhetszon bör förslagen därför inte ha. Dessutom kan en säkerhetszon förväntas medföra att området både kommer vara och upplevas som tryggare än vad som annars varit fallet, vilket kan öka benägenheten att vistas friare i offentliga miljöer där och följaktligen gagna företagare. Sammanfattningsvis är bedömningen att förslagen inte bör påverka företag som verkar inom en säkerhetszon på ett negativt sätt.

7.4 Andra konsekvenser

Bedömning: Förslagen kommer att beröra män i större utsträckning än kvinnor. Vidare kan de bidra till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv.

Förslagen medför inga andra konsekvenser av betydelse.

De förslag som lämnas är könsneutrala. Även med bestämmelser som gäller lika för alla kan olika grupper påverkas av dem i olika utsträckning. Fler män än kvinnor är involverade i kriminella nätverk. Män kontrolleras också av polismän i avsevärt högre utsträckning än kvinnor. Det är därför högst sannolikt att fler män än kvinnor kommer att bli föremål för tvångsmedel i säkerhetszoner. Vidare uttrycker kvinnor i större utsträckning än män otrygghet enligt de nationella trygghetsundersökningar som Brå årligen genomför. Eftersom förslagen bedöms öka tryggheten kan de bidra till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Förslagen bedöms i övrigt inte medföra några konsekvenser av betydelse. Som exempel saknar förslagen betydelse för miljön, möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen och det kommunala självstyret.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

22 a § Polismyndigheten får införa en säkerhetszon i ett visst område om

1. det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området, och

2. åtgärden är av synnerlig för syftet att förebygga eller förbindra sådan brottslig verksamhet.

Inom en säkerhetszon får en polisman kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, i den utsträckning det behövs för syftet med zonen.

Åtgärder enligt andra stycket får vidtas endast på allmän plats och i transportmedel på sådan plats.

Paragrafen, som är ny, reglerar förutsättningarna för när Polismyndigheten får införa en säkerhetszon i ett visst område. Den reglerar även vilka särskilda befogenheter som polismän har i en sådan zon. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.1, 5.2.3 och 5.3.

I första stycket anges vad som krävs för att Polismyndigheten ska få införa en säkerhetszon i ett visst område.

Enligt *första stycket punkten 1* krävs att det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området. Med ”skjutning” avses att någon avlossar ett vapen som är att anse som skjutvapen enligt 1 kap. 2 § vapenlagen (1996:67) och med ”sprängning” avses att någon får ett sprängämne eller liknande ämne att explodera. Genom begreppet ”brottslig verksamhet” framgår att det inte finns krav på en konkret brottsmisstanke. Något krav på att den konflikt som ligger bakom risken för skjutning eller sprängning ska ha viss dignitet, intensitet, omfattning, varaktighet eller ändamål ställs inte heller. Att konflikten ska utspela sig mellan grupper innebär att det ska finnas minst två personer på varje sida som är beredda att agera gemensamt eller för varandras räkning i konflikten. Både

konflikter i och mellan kriminella nätverk kan följaktligen omfattas. Det krävs dock inte att konflikten utspelar sig i eller mellan kriminella nätverk.

Bedömningen av om det finns en påtaglig risk för skjutning eller sprängning får inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar. Den ska vara grundad på faktiska omständigheter, såsom våldsbrott, hot eller annat faktiskt agerande kopplat till en konflikt. Riskerna ska vidare avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter, dvs. att en skjutning eller sprängning kan komma att ske. Däremot krävs inte att det går att konkretisera närmare hur risken kommer att förverkligas, t.ex. vilket närmare tillvägagångssätt som kommer att användas eller vem som kommer att utföra skjutningen eller sprängningen. Som utgångspunkt bör det krävas att en eller flera händelser kan påvisas som starkt talar för att någon eller några kommer utföra en skjutning eller sprängning inom ett visst område. Vid prövningen av om den eller de händelser som kan påvisas innebär en sådan påtaglig risk som krävs, bör utgångspunkt tas i karaktären och omfattningen av den eller dem. Av vikt kan även vara vem eller vilka i en grupp som har angripits och vilken tillgång till skjutvapen eller sprängämnen som kan antas finnas i den aktuella gruppen. Som exempel kan en skjutning eller sprängning riktad mot någon i ett kriminellt nätverk av en person i ett annat nätverk ofta antas innebära en påtaglig risk för hämnd med motsvarande våld. Även lindrigare våld eller hot kan medföra en påtaglig risk för skjutning eller sprängning, särskilt om det har skett flera gånger och underrättelser, spaningsuppgifter eller liknande talar för en sådan upptrappning. Dessutom kan andra ageranden än brottsliga angrepp, som att en grupp vidtagit förberedelser för att hämnas eller liknande, i sig eller tillsammans med andra omständigheter medföra en sådan risk som krävs. I normalfallet bör det finnas ett nära tidsmässigt samband mellan aktuella händelser och tiden för beslut.

Den påtagliga risken för en skjutning eller sprängning måste kunna knytas till ett visst geografiskt område. Det är också i det området som en säkerhetszon får införas. Förutom att en säkerhetszon endast får införas i, och således omfatta, det område där risken är påtaglig, finns ingen begränsning för hur stor en zon får vara. Var det finns en påtaglig risk får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I typfallet kan det röra sig om ett område där den eller

de som en skjutning eller sprängning förväntas riktas mot bor eller annars brukar uppehålla sig.

Enligt *första stycket punkten 2* krävs även att åtgärden är av synnerlig vikt för syftet att förebygga och förhindra den aktuella brottsliga verksamheten. Det innebär att en säkerhetszon måste vara nödvändig för det syftet. Om andra motsvarande mindre ingripande åtgärder, t.ex. kroppsvisitationer och husrannsakingar enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a §, är tillräckliga ska de användas i första hand.

Den för alla tvångsmedel gällande proportionalitetsprincipen ska beaktas vid prövningen av om en säkerhetszon ska införas och hur omfattande den ska vara. Principen brukar – när det gäller användning av tvångsmedel – i korthet beskrivas på det sättet att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Vid proportionalitetsbedömningen ska beaktas, å ena sidan, bl.a. karaktären och allvaret i den brottslighet som det finns en risk för och, å andra sidan, de konsekvenser som en säkerhetszon kan antas få i form av integritetsintrång. Även eventuella indirekta följder av en säkerhetszon kan vägas in, såsom intrång i tredje mans skyddade intressen. Som exempel är det oproportionerligt att införa en säkerhetszon vid risk för en skjutning eller sprängning som inte innebär allvarligt våld eller hot mot enskild.

I andra och tredje styckena regleras de särskilda befogenheter som polismän har i en säkerhetszon.

Av *andra stycket* framgår att polismän i en säkerhetszon har särskilda befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Med ”vapen eller andra farliga föremål” avses exempelvis skjutvapen enligt definitionen i vapenlagen, föremål som avses i lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål samt explosiva och brandfarliga varor och föremål såsom sprängämnen. En polisman får använda tvångsmedlen i den utsträckning det behövs för syftet med säkerhetszonen. För att detta krav ska vara uppfyllt måste det finnas anledning att ingripa i det enskilda fallet utifrån en förhöjd risk att det påträffas ett farligt föremål som kan komma till användning vid aktuell brottslighet. Det krävs inte att underlaget är så individspecifikt eller konkret att det kan sägas att risken är stor. Bedömningen ska dock bygga på faktiska omständig-

heter såsom underrättelser, tips, iakttagelser eller polisiär erfarenhet. Det måste i efterhand gå att peka på vilka omständigheter som legat till grund för ett ingripande. Som exempel kan det finnas grund för ingripande om en person eller ett fordon motsvarar en riskprofil eller liknande som arbetats fram med hjälp av polisiär erfarenhet eller underrättelser. Detsamma kan gälla om en person tidigare varit involverad i allvarlig våldsbrottslighet eller om en person är klädd på ett visst sätt eller beter sig avvikande. Ett ingripande kan dock aldrig motiveras enbart eller i huvudsak på grund av faktisk eller förmodad etnicitet eller nationalitet. Det måste alltid utifrån omständigheterna finnas ett behov av kroppsvisitation eller husrannsakan för syftet med säkerhetszonen.

Ett beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan som direkt eller indirekt rör ett barn ska fattas med särskild omsorg. Åtgärden måste vara förenlig med de rättigheter som tillförsäkras barn enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt barnkonventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Dessa hänsyn väger tyngre ju yngre barnet är. Andra, mindre ingripande åtgärder ska alltid väljas i första hand. Om en kroppsvisitation eller husrannsakan är berättigad ska den genomföras på ett sätt som innebär ett så litet obehag som möjligt för barnet. I vissa fall kan det vara lämpligt att kontakta barnets vårdnadshavare.

Av *tredje stycket* framgår att en polismans särskilda befogenheter enligt andra stycket endast gäller på allmän plats och i transportmedel på sådan plats. Begreppet allmän plats har samma innebörd som i brottsbalken och lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål (se t.ex. prop. 1987/88:98 s. 12).

Om en polisman behöver stoppa ett transportmedel i färd för att genomföra en kroppsvisitation eller husrannsakan enligt paragrafen finns en rätt att göra det enligt 22 §. Av 10 § följer att en polisman under vissa förutsättningar får använda våld för att genomföra sådana åtgärder.

22 b § Polismyndighetens beslut om att införa en säkerhetszon ska gälla för en viss tid, högst två veckor från dagen för beslutet.

Beslutet börjar gälla omedelbart, om inte annat anges i beslutet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om en säkerhetszons giltighetstid. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.2.

Av *första stycket* framgår att Polismyndighetens beslut om att införa en säkerhetszon ska vara tidsbegränsat. Som längst får det gälla i två veckor från dagen för beslutet. Någon nedre gräns finns inte. Inom den angivna tidsramen ska beslutet ges den giltighetstid som är nödvändig för syftet med säkerhetszonen. Bedömningen får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och erfarenheter av liknande situationer. Om det vid giltighetstidens utgång fortfarande finns förutsättningar för en säkerhetszon, kan Polismyndigheten fatta ett nytt beslut, dvs. förlängning ske. Bedömningen av om det finns förutsättningar för en säkerhetszon bör dock bli striktare ju längre tid som går utan att läget har förändrats på något betydande sätt.

Enligt *andra stycket* börjar ett beslut om att införa en säkerhetszon gälla omedelbart, om inte annat anges i beslutet. Det kan i vissa fall vara lämpligt att låta beslutet börja gälla vid en senare tidpunkt för att allmänheten ska få information om att en säkerhetszon införs och varför innan den börjar gälla. Ett beslut gäller oavsett om det har överklagats. Domstolen kan dock besluta om inhibition enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

22 c § Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska vara skriftligt och innehålla uppgift om

- 1. beslutets innebörd och omfattning,*
- 2. skälen för beslutet,*
- 3. de bestämmelser som tillämpats,*
- 4. vem som fattat beslutet, och*
- 5. möjligheten att överklaga enligt 22 e §.*

Polismyndigheten ska omedelbart publicera beslutet på sin webbplats och informera om det på annat verksamt sätt.

Paragrafen, som är ny, reglerar bl.a. hur Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska utformas. Bestämmelserna gäller både beslut om att införa en säkerhetszon och beslut som ändrar ett införandebeslut. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.4.

Enligt *första stycket* ska ett beslut vara skriftligt. Beslutet ska ange dess innebörd och omfattning. Det innebär bl.a. att ett beslut om att införa en säkerhetszon ska innehålla uppgift om att en säkerhetszon införs, vilka befogenheter som polismän har i säkerhetszonen samt zonen geografiska avgränsning och giltighetstid. Ett beslut som ändrar ett gällande beslut om säkerhetszon ska ange omfattningen av zonen efter beslutet. Den geografiska avgränsningen kan lämpligen anges genom att området markeras på en karta i beslutet. Beslutet ska även innehålla uppgift om skälen för beslutet, de bestämmelser som tillämpats och vem som har fattat beslutet. Skälen ska ge en tydlig och rättvisande bild av Polismyndighetens resonemang mot bakgrund av kraven för att få införa en säkerhetszon. Dessutom ska beslutet innehålla uppgift om möjligheten att överklaga enligt 22 e §, inklusive hur ett överklagande går till.

Enligt *andra stycket* ska Polismyndigheten omedelbart publicera ett beslut om en säkerhetszon på sin webbplats. Vidare ska Polismyndigheten informera om beslutet på annat verksamt sätt. I detta ligger även att Polismyndigheten i förekommande fall ska informera om hur en domstol har ändrat beslutet. Publiceringen och övriga informationsinsatser ska syfta till att beslutet, inklusive varför det fattats och vad det innebär, snabbt får en bred spridning bland berörda. Vad som är ett verksamt sätt att informera om ett beslut kan bl.a. bero på beslutets karaktär och vilka som bor och vistas i det område som beslutet berör. I första hand är det upp till Polismyndigheten att avgöra vad som är verksamt i det enskilda fallet. Som regel kan det vara lämpligt att informera lokalmedia, om den inte redan uppmärksammat beslutet på ett korrekt sätt. Andra lämpliga åtgärder kan vara skyltning på platsen och olika informationsinsatser av lokalpolis, såsom att sätta upp lappar på allmänna anslagstavlor och att informera i t.ex. skolor och trosamfund.

22 d § Om det på grund av ändrade förhållanden eller av annan anledning finns skäl för det, ska Polismyndigheten omedelbart häva eller inskränka ett beslut om att införa en säkerhetszon.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om Polismyndighetens skyldighet att häva och ändra beslut om att införa en säkerhetszon. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.5.

Enligt paragrafen ska Polismyndigheten omedelbart häva eller ändra beslut när det på grund av ändrade förhållanden eller av annan anledning finns skäl för det. Det innebär att Polismyndigheten ska häva eller ändra ett beslut så snart det framkommer att det helt respektive delvis inte finns förutsättningar för en gällande säkerhetszon. Exempelvis måste Polismyndigheten häva eller ändra ett beslut om ändrade förhållanden medfört att det inte längre finns en påtaglig risk för skjutning eller sprängning i hela respektive delar av säkerhetszonen. Vidare måste Polismyndigheten häva eller ändra ett beslut om det kommer fram omständigheter som myndigheten inte kände till vid beslutstillfället och som ger vid handen att beslutet var felaktigt till att börja med. Skyldigheten enligt paragrafen gäller oavsett om beslutet i fråga är föremål för domstolsprövning. I sådana fall bör Polismyndigheten dock snabbt underrätta domstolen om sitt nya beslut.

Av 22 c § följer att Polismyndigheten omedelbart ska publicera och informera om beslut enligt paragrafen.

22 e § Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot. Ett överklagande ska ha kommit in till Polismyndigheten inom tre veckor från den dag då beslutet publicerades på Polismyndighetens webbplats.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Mål om överklagande av beslut om en säkerhetszon ska handläggas skyndsamt.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Enligt *första stycket* får Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det får överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot. Den rättspraxis som finns beträffande vem som får överklaga enligt 42 § förvaltningslagen (2017:900) och äldre motsvarande bestämmelser är vägledande även vid tolkningen av vilka som får överklaga nu aktuella beslut. Överklagandetiden är tre veckor från den dag då beslutet publicerades på Polismyndighetens webbplats enligt 22 c §. Av 7 a § förvaltningsprocesslagen följer att Polismyndigheten är motpart när beslut överklagas.

Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Enligt *tredje stycket* ska mål om överklagande av beslut om en säkerhetszon handläggas skyndsamt. Det innebär att målen ska handläggas med förtur i domstolen. Några särskilda tidsfrister gäller inte.

27 § Protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över *kroppsvsitation*, husrannsakan och liknande åtgärder enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål.

Av protokollet ska det framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet samt
6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Ansvarig för att protokoll upprättas är, i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 1 och 2, den som har fattat beslutet och i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 3–6, den som är anse som förman vid ingripandet.

I rättegångsbalken finns bestämmelser om protokoll över förvar, beslag, husrannsakan, genomsökning på distans samt kroppsvsitation och kroppsbesiktning.

Paragrafen reglerar dokumentationsskyldighet i polisverksamheten. Tillägget i *första stycket* innebär att det införs en generell skyldighet att föra protokoll över kroppsvsitationer enligt lagen på det sätt som framgår av andra och tredje styckena (se vidare prop. 1996/97:175 s. 83). Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3.

Uppdraget (Ju 2022:J)

Uppdraget i korthet

En utredare ges i uppdrag att undersöka och lämna förslag på hur ett system med tidsbegränsade och geografiskt avgränsade visitationszoner för att söka efter vapen och andra farliga föremål kan införas i Sverige. I uppdraget ingår att beakta grundläggande fri- och rättigheter och föreslå en reglering som inbegriper en prövning av åklagare och/eller domstol. Syftet med förslagen ska vara att förebygga och förhindra bl.a. skjutningar och sprängningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 januari 2024.

Dagens reglering om kroppsvisitation och husrannsakan

Allmänt

Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Med husrannsakan avses i regel en undersökning som en myndighet vidtar av ett hus, ett rum eller ett slutet förvaringsställe.

Kroppsvisitation och husrannsakan enligt rättegångsbalken

I rättegångsbalken finns bestämmelser om husrannsakan och kroppsvisitation. Kroppsvisitation och husrannsakan enligt rättegångsbalken får bara användas inom ramen för en förundersökning. Syftet med dessa tvångsmedel är att säkra utredning eller lagföring av brott. Det betyder bland annat att det ska finnas en konkret brottsmisstanke. Tvångsmedlen får inte användas i brotts-

förebyggande syfte eller i syfte att upptäcka brott. Viss särreglering angående kroppsvisitation och husrannsakan mot barn under 15 år som är misstänkta för brott finns i lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Kroppsvisitation och husrannsakan enligt polislagen

Polislagen (1984:387) innehåller bestämmelser som tillåter att kroppsvisitation och husrannsakan i vissa väl avgränsade fall används utanför förundersökningar. I de fallen krävs alltså inte att det finns någon konkret brottsmisstanke. Bestämmelserna innebär att en polisman får kroppsvisitera en person eller göra husrannsakan i ett fordon för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förverkas. Detta gäller bara i situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att vapen ska komma till användning vid våldsbrott. Vid bedömningen av om det rör sig om en sådan situation kan det ha betydelse t.ex. om gängkriminella ligger i konflikt med varandra. Polismannen måste dessutom kunna peka på någon konkret omständighet som ger stöd för ett antagande om att ett vapen kan komma att påträffas. Under vissa förhållanden kan bestämmelserna även tillåta mer rutinmässiga ingripanden t.ex. om situationen är allmänt hotfull på en viss plats eller vid evenemang där risken för våld är överhängande.

Sedan 2021 får en polisman också i vissa fall bereda sig tillträde till ett gemensamt utrymme i eller i anslutning till ett flerbostadshus för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Polislagen innehåller även separata bestämmelser om särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten. Om det av särskilda skäl kan anses föreligga en risk för att vissa allvarliga brott kommer att begås på en viss plats får en polisman vidta vissa åtgärder på eller i anslutning till platsen, bl.a. husrannsakan, i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot det. Om risken för brott är allvarlig får en polisman också kroppsvisitera personer som uppehåller sig på platsen.

Vid alla ingripanden enligt polislagen gäller att en polis ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter.

Visitationszoner i Danmark

Den danska polisen har sedan 2004 möjlighet att under vissa förutsättningar införa visitationszoner. En visitationszon ger polisen möjlighet att på en geografiskt avgränsad yta på stickprovsbasis genomföra kroppsvisitationer och husrannsakingar i fordon för att leta efter vapen. Beslut om införande av en visitationszon fattas av polisedningen (politidirektøren) men det är den enskilde polismannen på plats som avgör vem som ska visiteras inom en visitationszon.

Ett beslut om en visitationszon kan endast omfatta sådana platser där det är förbjudet att bära kniv, i huvudsak allmänna platser och skolor. För att en visitationszon ska få införas krävs att åtgärden är motiverad för att förebygga våldsbrott. Enligt de danska förarbetena krävs att det ska finnas en ökad risk för att någon begår våldsbrott på platsen, t.ex. mot bakgrund av tidigare brottslighet på platsen i närtid eller om det finns upplysningar om planerad brottslighet. Ett beslut om en visitationszon ska alltid vara tidsmässigt och geografiskt avgränsat. Det finns ingen tidsgräns för hur länge en zon får gälla men i förarbetena säger man att en längre tid än en månad bara kan komma i fråga om det föreligger alldeles särskilda omständigheter. Besluten går som regel inte att överklaga. I förarbetena nämner man dock att ett beslut om att införa en visitationszon enligt allmänna rättsprinciper bör kunna överklagas till justitiedepartementet och domstolarna av personer som har ett intresse i saken.

Behovet av en utredning

Det dödliga våldet fortsätter att öka

Våld i form av skjutningar och sprängningar, samt antalet skjutningar med dödlig utgång har ökat de senaste åren. I en rapport från Brottsförebyggande rådet (Brå) från 2021 framgår att Sverige i ett europeiskt perspektiv ligger mycket högt i fråga om dödligt våld med skjutvapen. De allra flesta skjutningar kan kopplas till kriminella miljöer. Den skrämmande utvecklingen har fortsatt och 2022 är antalet dödsskjutningar fler än någonsin tidigare. Skjutningarna äger

ofta rum på allmän plats i tätbebyggda områden med risk för att allmänheten drabbas.

För att vända utvecklingen måste det brottsförebyggande arbetet prioriteras. Samtidigt måste insatserna för att motverka de kriminella nätverken intensifieras och nya åtgärder ständigt övervägas. Att ge polis och åklagare nya effektiva verktyg är en del i den offensiv mot organiserad brottslighet som regeringen inlett. Möjligheten att införa tidsbegränsade visitationszoner kan vara ett sådant verktyg.

Möjligheten att införa ett system med tidsbegränsade visitationszoner bör utredas

En av Polismyndighetens viktigaste uppgifter är att förebygga och förhindra brottslig verksamhet. Ett sätt att motverka skjutningar, sprängningar och andra våldsbrott kan vara att införa tidsbegränsade visitationszoner. En visitationszon skulle även kunna lugna ner pågående konflikter och bidra till ökad trygghet för allmänheten i området.

Den danska polisen har sedan 2004 i förhållandevis stor omfattning använt verktyget och där finns alltså en beprövad erfarenhet av åtgärden. Polismyndigheten i Sverige har, med hänvisning till den negativa brottsutvecklingen, framfört att det bör övervägas om visitationszoner ska kunna inrättas även här i landet. Begränsningar i skyddet mot kroppsvisitation och liknande intrång kan vara mycket ingripande för den enskilde och ska inte användas utan starka skäl. Med hänsyn till den allvarliga utvecklingen med framför allt skjutvapenvåld kopplat till kriminella nätverk finns det trots detta skäl att undersöka hur visitationszoner liknande de som finns i Danmark kan införas i Sverige. När systemet funnits på plats en tid bör det utvärderas.

Uppdraget till utredaren

Uppdraget att föreslå ett system med visitationszoner

En utredare ges i uppdrag att undersöka och lämna förslag på hur ett system med tidsbegränsade och geografiskt avgränsade visitations-

zoner för att söka efter vapen och andra farliga föremål kan införas i Sverige. Förslagen ska ge polisen utökade befogenheter att göra kroppsvisitationer och husrannsakan inom en sådan zon och på så sätt bidra till att förebygga och förhindra bl.a. skjutningar och sprängningar. Utredaren ska inom ramen för uppdraget undersöka och redogöra för vilka fördelar och nackdelar ett sådant system kan medföra och hur ett sådant system ska förhålla sig till de befogenheter polis och åklagare redan har att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan enligt polislagens och rättegångsbalkens regler.

Inom ramen för uppdraget kommer utredaren att behöva göra ett flertal ställningstaganden. Centrala frågor är under vilka förutsättningar en visitationszon ska kunna inrättas, vem som ska fatta ett beslut om inrättande av en sådan zon och om och på vilket sätt det ska kunna överprövas. Om besluten ska kunna överklagas måste beaktas vem som i så fall ska kunna överklaga. Systemet måste vara rättssäkert och samtidigt är det viktigt att en visitationszon i praktiken kan inrättas snabbt och effektivt i de fall det behövs. En möjlig lösning för att trygga rättssäkerheten i systemet skulle kunna vara att beslut om att inrätta en visitationszon fattas av åklagare och att dessa beslut kan överklagas till domstol. Även andra lösningar, som inbegriper en prövning av åklagare och/eller domstol, skulle kunna övervägas för att säkerställa rättssäkerheten. Andra frågor som utredaren kan behöva ta ställning till är hur länge beslutet får gälla, om det ska kunna avgränsas till vissa tider på dygnet, hur allmänheten ska få kännedom om beslutet, hur stor en visitationszon får vara, och vilka typer av platser som ska kunna omfattas. För att undvika att barn utnyttjas av den organiserade brottsligheten ska utredaren ta ställning till om tvångsmedel inom en visitationszon ska få företas mot barn under 15 år. Det ligger närmast till hands att polisen inom en visitationszon får möjlighet att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan i fordon för att söka efter vapen och andra farliga föremål. Det kan dock inte uteslutas att andra lösningar är mer ändamålsenliga och utredaren ska därför också analysera och ta ställning till vilka befogenheter som bör tillkomma polisen i en visitationszon.

Utredaren får även ta upp och lämna förslag i andra närliggande frågor.

Utredaren ska beakta grundläggande fri- och rättigheter

Enligt regeringsformen har var och en ett grundläggande skydd mot kroppsviitation, husrannsakan och liknande intrång. Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ger genom bestämmelserna om rätt till privatliv ett skydd mot sådana åtgärder. Skyddet enligt grundlagen och Europakonventionen är inte absolut utan får under vissa förutsättningar begränsas genom lag. En begränsning av grundläggande fri- och rättigheter får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En sådan inskränkning får inte heller stå i strid med skyddet mot diskriminering som finns i bl.a. regeringsformen och diskrimineringslagen. Eftersom uppdraget även omfattar barn ska utredaren särskilt belysa eventuella risker och konsekvenser för barn och beakta barnets rättigheter bl.a. utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

I en dom från 2010 underkändes ett system med visitationszoner i Storbritannien av Europadomstolen eftersom det stred mot rätten till skydd för privatliv (Gillan och Quinton mot Förenade kungariket, no 4158/05, dom den 12 januari 2010). Domstolen ansåg bl.a. att det inte fanns tillfredställande rättsligt skydd mot godtyckliga ingrepp. Det danska justitiedepartementet bedömde dock efter domen att det danska systemet inte behövde ändras med anledning av domen.

Utredaren ska bedöma och beskriva vilka närmare villkor som måste vara uppfyllda för att ett system med visitationszoner ska vara godtagbart enligt regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges övriga internationella åtaganden i fråga om mänskliga fri- och rättigheter samt bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga för att förebygga och förhindra skjutningar, sprängningar och annan allvarlig brottslighet.

Utredningsarbetet

Utredaren ska biträdas av en referensgrupp och ska under arbetet hämta in synpunkter och upplysningar från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Synpunkter från referensgruppen samt Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ska behandlas och redovisas

inom ramen för uppdraget. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar även från andra myndigheter och aktörer som kan vara berörda. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren beräkna dessa och lämna förslag på hur de ska finansieras. Utredaren ska särskilt bedöma förslagets konsekvenser för brottsbekämpningen och för den personliga integriteten.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 22 januari 2024.

Departementsserien 2023

Kronologisk förteckning

1. Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. Ju.
2. Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. KN.
3. Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. LI.
4. Frågor om val till Sametinget. Ku.
5. Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. KN.
6. Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. Ju.
7. Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. Ju.
8. Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. KN.
9. En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. LI.
10. En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. S.
11. Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. Ju.
12. Kontrollstation 2023. Fö.
13. En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. S.
14. En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. Ju.
15. Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. S.
16. Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. Ju.
17. Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. Ju.
18. Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor. Ju.
19. Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023. Fö.
20. Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem. S.
21. En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling. Ju.
22. Sveriges tillträde till vissa Natoavtal. Fö.
23. Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd. S.
24. Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning. Fi.
25. Polisens rätt att skjuta.
En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen. Ju.
26. Elektronisk tillgång till barns uppgifter inom hälso- och sjukvården och tandvården. S.
27. Effektiv och behovsbaserad digital vård. S.
28. Nationell fysisk planering. LI.
29. 2018 års ändringar i fördraget om internationell järnvägstrafik. Ju.
30. Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen. Ju.
31. Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott. Ju.

Departementsserien 2023

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning. [24]

Försvarsdepartementet

Kontrollstation 2023. [12]

Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023. [19]

Sveriges tillträde till vissa Natoavtal. [22]

Justitiedepartementet

Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. [1]

Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. [6]

Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. [7]

Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. [11]

En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. [14]

Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. [16]

Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. [17]

Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor. [18]

En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling. [21]

Polisens rätt att skjuta.
En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen. [25]

2018 års ändringar i fördraget om internationell järnvägstrafik. [29]

Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen. [30]

Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott. [31]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. [2]

Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. [5]

Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. [8]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. [3]

En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. [9]

Nationell fysisk planering. [28]

Socialdepartementet

En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [10]

En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. [13]

Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. [15]

Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem. [20]

Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd. [23]

Elektronisk tillgång till barns uppgifter
inom hälso- och sjukvården
och tandvården. [26]

Effektiv och behovsbaserad digital vård.
[27]