



Promemorian - Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott (Ds 2023:31)

Remiss från Justitiedepartementet
Remisstid den 18 januari 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård

Sammanfattning av ärendet

Justitiedepartementet har remitterat promemorian Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott (Ds 2023:31) till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Promemorian förordar ett förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387). Ändringarna innefattar att det införs regler om så kallade säkerhetszoner i polislagen. Polismyndigheten föreslås kunna införa en säkerhetszon i ett visst område om det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning. Inom en säkerhetszon har polisen utökade befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel efter vapen eller andra farliga föremål. Säkerhetszoner gäller på allmän plats och i transportmedel på allmän plats. Ingripanden får ske i den utsträckning det behövs för syftet med säkerhetszonen, men faktiska omständigheter ska föreligga.

På grund av extremt kort remisstid har staden inte kunnat remittera ärendet till fler instanser än stadsledningskontoret.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att det föreligger ett antal brister och nackdelar med förslaget. Säkerhetszoner kan visserligen vara en del i att minska de

kriminella konflikternas inverkan på trygghet och säkerhet på stadens allmänna platser, men det krävs flera parallella insatser, framförallt inom det förebyggande arbetet, för att få till en positiv förändring inom området.

Genomförande av förslaget riskerar att leda till stigmatisering av vissa områden där det redan i dagsläget finns en bristande tillit till samhällets institutioner. Därutöver riskerar förtroendet för både polisen och samhället i stort att påverkas negativt. Det är svårt att överblicka konsekvenserna för hur det kommer uppfattas av ett barn som växer upp i ett utsatt område och som inte har kontakt med kriminella, när polisen visiterar dem. Därutöver riskerar den allvarliga utveckling vi ser nu, med geografiskt utspridda nätverk och relationer att försvåra säkerhetszoners möjlighet till påverkan.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Situationen med gängkriminalitet är ytterst allvarlig, och det är nödvändigt att samhället vidtar kraftfulla åtgärder för att bekämpa organiserad brottslighet. För att dessa ska minska den grova och våldsamma brottsligheten krävs rätt insatser som ger dokumenterad effekt.

Vilka åtgärder som ger effekt finns det dokumenterad kunskap om och denna hade säkerligen kommit fram i en regelrätt remissbehandling av det aktuella ärendet.

Detta kommer dock inte ske eftersom regeringen valt att minimera remisstiden för förslaget och dessutom låta remisstiden gå över jul- och nyårshelgerna. Det är en uppseendeväckande behandling av ett förslag där effekten redan innan ett eventuellt ikraftträdande ifrågasatts kraftigt. Det är ett brott mot svensk förvaltningstradition att låta lagförslag träda ikraft utan att ta hänsyn till empiri och en samlad kunskap hos en bred uppsättning remissinstanser och bara därigenom värt kritik. Vi noterar att flera remissinstanser redan deklarerat att de inte avser svara på grund av den korta remisstiden. Med alla de begränsningar som finns i möjligheten att bereda remissen väljer vi ändå att svara eftersom de synpunkter staden kan föra fram är angelägna.

Att åtgärderna som föreslås i lagstiftningen utöver att vara dåligt beredda dessutom riskerar att vara effektlösa eller i värsta fall kontraproduktiva gör inte förslaget bättre.

Staten har ansvaret att säkerställa att det finns effektiva, fungerande och rättssäkra regelverk samt tillräckliga resurser för att bekämpa organiserad brottslighet. Det är därför avgörande för effektiva insatser mot den etablerade gängkriminaliteten att polisen har tillgång till rätt och dokumenterat effektiva verktyg.

Kommunerna och staten har ett gemensamt ansvar för förebyggande insatser som stoppar rekryteringen till gängen. Kommunen jobbar aktivt med såväl skolan, socialtjänsten som fritidsverksamheter. Staten behöver i motsvarande grad säkerställa en lokalt förankrad polisverksamhet som bygger förtroende i lokalsamhället. Det som är positivt i förslaget är ökad polisnärvaro och ökad myndighetssamordning i utsatta områden. Erfarenheterna från Danmark visar att det är just denna närvaro som lett till resultat. Och även om just dessa områden sett en viss ökad polisnärvaro är det värt

notera att regeringen ännu inte lyckats öka antalet poliser i Stockholm i den grad som krävs för att skapa en ökad trygghet och ökat förtroende. Därtill är det värt att notera att myndighetssamordning inte är gratis utan även förutsätter beslut i enlighet med finansieringsprincipen.

Det föreslagna initiativet, som möjliggör utökade befogenheter att kroppsvisitera enskilda och genomsöka transportmedel utan direkt misstanke om brott inom en tillfälligt upprättad säkerhetszon, väcker flera farhågor. Förslaget riskerar att bli ineffektivt eftersom säkerhetszoner endast ska kunna införas där det finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området. Samtidigt som vi vet om att dagens konflikter, gängstrukturer och kriminalitet ofta har regional, nationell och internationell karaktär, snarare än att vara begränsade till specifika geografiska områden.

Förslaget med säkerhetszoner riskerar också att underminera brottsbekämpningen snarare än att stärka den. Det saknas stöd i forskningen för att visitationszoner skulle vara effektiva. Genom att tillgripa metoder som kroppsvisitering och fordonsgenomsökningar hos helt oskyldiga individer, endast baserat på deras närvaro i ett specifikt område utan misstanke om brott, finns en betydande risk för att förtroendet för polisen minskar och misstron mot samhällets myndigheter ökar. Därtill är det uppenbart att befogenheter att ingripa helt utan misstanke leder till ökad stigmatisering av vissa områden och leder till etnisk profilering och diskriminering. I grunden bryter visitationszoner mot den grundläggande rättsstatliga principen om oskuldspresumtion.

Kroppsvisitation kan vara ett effektivt verktyg för att avlägsna farliga individer från gatan och förhindra brott, men det är viktigt att det sker utifrån en misstanke om brott. Snarare än att införa specifika zoner bör en tydlighet i tillämpningen av nuvarande lagstiftning göras så att polisen ges befogenheter att visitera personer i gängmiljöer och genomsöka transporter där konkret misstanke om brott föreligger, oavsett var i landet de befinner sig.

Mot denna bakgrund är det uppenbart att förslaget bör avvisas till förmån för en stärkt polisiär närvaro och ett förebyggande arbete som bygger förtroende.

Stockholm den 17 januari 2024

Karin Wanngård

Bilaga

Remiss - Promemorian - Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott (Ds 2023:31), dnr KS 2023/1413-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation av borgarråden Christofer Fjellner och Dennis Wedin (båda M) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att remissen besvaras med hänvisning till vad som anförs nedan.
2. Att paragrafen justeras omedelbart.

Sverige befinner sig i en exceptionellt utsatt situation för närvarande med återkommande skottlossningar och sprängningar, som saknar motstycke i modern tid. Det finns inget annat land i EU som har så negativa siffror avseende skottlossningar och unga offer som Sverige. Att vända den våldstrend vi ser i Sverige och Stockholm, kräver mer omfattande verktyg än vad som har varit tillgängliga för brottsbekämpande myndigheter hittills. Säkerhetszoner är en långtgående åtgärd som vi inte tar lättvindigt på men ser samtidigt behovet av. Förslaget om säkerhetszoner innehåller välkomna begränsningar som respekterar proportionaliteten mellan gängvåldets allvar och rättssäkerhet. Mot det aktuella förslaget har alternativ presenterats av Socialdemokraterna den 13 december 2023 om att det inte ska finnas någon geografisk begränsning alls för Polisens möjlighet att visitera och att ”attribut” ska utgöra grund för visitation. Ett sådant förslag går inte att betrakta som något annat än ett en carte blanche i möjligheter till visitation. I kampen mot den organiserade brottsligheten är det viktigt att grundläggande principer i demokratin och rättsstaten fortsatt är intakta i Sverige. Således ser vi positivt på de rimliga avväganden som utredningen presenterar kring säkerhetszoner.

Särskilt uttalande av borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Liberalernas landsmöte 2021 beslutade att Liberalerna ska motsätta sig införandet och utredningen av så kallade visitationszoner. Detta då en medborgare ska betraktas som oskyldig och fredas från ingripanden om det inte finns någon skälig misstanke.

Denna fråga lyfts också i Stadsledningskontorets svar där man bedömer att förslaget om säkerhetszoner bryter mot den grundläggande rättsstatliga principen om oskuldspresumtion.

Stadsledningskontoret lyfter också farhågan att förtroendet för både polisen och samhället i stort påverkas negativt av förslaget. Risken är att brottsbekämpningen försvåras om allmänhetens förtroende för polisen minskar i takt med att oskyldiga människor stoppas och kroppsvisiteras.

Förslaget behöver värderas jämte andra förslag och utredningar som exempelvis informationsplikt, borttagen sekretess, och förebyggande vistelseförbud, då dessa förslag sammantaget riskerar att betydligt minska förtroendet för bl.a. polis och socialtjänst. Om säkerhetszoner införs behöver parallellt satsningar göras för att stärka allmänhetens förtroende för myndigheterna i berörda stadsdelar. Ett exempel kan vara att flytta förvaltningar eller myndigheter till utsatta områden. Beslut om

inrättande av säkerhetszon bör också alltid förenas med nationella förstärkningsresurser till skola och socialtjänst i berört område.

Som påpekats har ärendet remitterats med en kort remisstid, som dessutom gått över jul- och nyårshelger. Vi instämmer i kritiken mot att man i ett så här pass viktigt ärende inte har ett normalt remissförfarande.

Kommunstyrelsen

Reservation av Christofer Fjellner, Annika Friberg och Johan Paccamonti (alla M) och Gabriel Kroon (SD) som är likalydande med Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande av Jan Jönsson (L) som är likalydande med Liberalernas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande av Kristin Jacobsson (C) enligt följande.

Centerpartiet delar stadsledningskontorets åsikter att det föreligger ett antal brister och nackdelar med förslaget. Det krävs flera parallella insatser, framförallt inom det förebyggande arbetet, för att få till en positiv förändring inom området. Genomförande av förslaget riskerar att leda till stigmatisering av vissa områden där det redan i dagsläget finns en bristande tillit till samhällets institutioner.

Gängens dödliga sprängningar och skjutningar är effekter av att samhället misslyckats att stoppa den grova organiserade brottsligheten. Vi behöver med kraft slå tillbaka och satsa på första linjens försvar, på både repressiva och förebyggande åtgärder. Men samtidigt måste vi värna det öppna frihetliga samhälle som gjort Sverige starkt.

Centerpartiet är kritiskt inställda till visitationszoner, där vem som helst på en allmän plats kan kontrolleras utan misstanke. Det viktigaste vi måste göra nu är istället att upprätta ett starkare förtroende för polisen och samhället, kontraktet mellan medborgare och stat. Visitationszoner riskerar att få helt motsatt effekt, när det i praktiken innebär att man pekar ut boende i hela bostadsområden som potentiella kriminella. Det riskerar att spä på den stigmatisering som förekommer i vissa delar av Stockholm.

Vi behöver skärpta straff för brott som begås i kriminella nätverk. Att polis och åklagare får större tillgång till hemliga tvångsmedel såsom avlyssning och annan övervakning. Som kommun har Stockholm ett enormt viktigt brottsförebyggande ansvar. Det gäller arbete i skolan och den uppsökande verksamheten. Det gäller även att civilsamhället, som idrottsföreningar, får rätt förutsättningar att bedriva en verksamhet som får fler att välja en annan bana än den kriminella.

Ersätтарыttrande av Nike Örbrink (KD) som är likalydande med Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

Ärendet

I december 2022 gavs rättschefen på Tullverket i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda och lämna förslag på hur ett system för visitationszoner för att söka efter vapen och andra farliga föremål kan införas i Sverige. Bakgrunden är den allvarliga utvecklingen med en ökning av skjutningar och sprängningar kopplade till den gängkriminella miljön och att polisens nuvarande befogenheter att visitera personer och fordon efter vapen och andra farliga föremål inte bedöms tillräckliga. För att effektivare kunna förhindra skjutningar och sprängningar och för att trygga allmänheten framhåller utredningen ett behov av ytterligare verktyg.

Utredningen har resulterat i en promemoria som förordar ett förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387). Ändringarna innefattar att det införs regler om så kallade säkerhetszoner i polislagen. Polismyndigheten föreslås kunna införa en säkerhetszon i ett visst område om det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning. Införandet av en säkerhetszon ska även bedömas vara av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet som skjutningar eller sprängningar.

Beslut om säkerhetszon ska fattas av Polismyndigheten, vara skriftligt och den geografiska avgränsningen ska framgå av en karta. Vid beslut om en säkerhetszon ska Polismyndigheten omedelbart publicera ett beslut om detta och även informera om beslutet för att bidra till förståelse om åtgärden. Beslutet börjar gälla omedelbart förutsatt att inget annat anges i beslutet. Inom en säkerhetszon har polisen utökade befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel efter vapen eller andra farliga föremål. Säkerhetszoner gäller på allmän plats och i transportmedel på allmän plats.

Ingripanden får ske i den utsträckning det behövs för syftet med säkerhetszonen, men faktiska omständigheter ska föreligga. Även barn kan visiteras. Protokoll ska föras över alla ingripanden. Ett beslut om införande av en säkerhetszon ska som längst få gälla i två veckor, dock med möjlighet till förlängning genom nytt beslut. Den som berörs av beslutet ska kunna överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol.

Gällande lagstiftning om användning av tvångsmedel finns huvudsakligen i rättegångsbalken. Kroppsvisitation och husrannsakan får bara användas inom ramen för en förundersökning i syfte att säkra utredning eller lagföring av brott och innebär att det måste finnas en konkret brottsmisstanke. Reglerna om kroppsvisitation och husrannsakan i rättegångsbalken får utifrån nu gällande lagstiftning inte användas i brottsförebyggande syfte eller i syfte att upptäcka brott. Därutöver uttrycks i polislagen möjligheter att göra kroppsvisitationer i allmänt brottsförebyggande syfte samt om det av särskilda skäl kan föreligga en risk för brott som innebär allvarlig fara för liv och hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, för en polisman att vidta vissa åtgärder för att förhindra brottet.

Den föreslagna regleringen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 december 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret har tagit del av Justitiedepartementets remiss och svarar utifrån ett kommunalt perspektiv. Att Stockholm ska vara en trygg och säker stad är det övergripande målet för stadens trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete. Det som framförs i promemorian har främst koppling till kommunfullmäktiges mål 3.6 Tryggheten ska öka genom förebyggande insatser.

Stadsledningskontoret bedömer att säkerhetszoner visserligen kan vara en del i att minska de kriminella konflikternas inverkan på trygghet och säkerhet på stadens allmänna platser. Samtidigt vill stadsledningskontoret understryka att det krävs flera parallella insatser, framförallt inom det förebyggande arbetet, för att få till en positiv förändring inom området samt att det finns ett antal brister och nackdelar med förslaget. Forskning visar att det finns en kraftig snedfördelning av våldsbrottsligheten och att en mycket liten andel unga män står för majoriteten av våldsbrotten. Dessutom sjunker debutåldern för grova våldsbrott. För Stockholms stad är det därför viktigt att rätt riktade insatser finns tillgängliga för att nå denna grupp. Stadens brottsförebyggande arbete kopplat till unga lagöverträdare ska utgå från att en tidig brottsdebut innebär ökad risk för återfall i brott vilket innebär att en snabb, tidig insats är viktig för att förhindra en lång brottskarriär. Den allvarliga utveckling vi ser nu, med geografiskt utspridda nätverk och relationer försvårar säkerhetszoners möjlighet till påverkan.

I förslag till nytt Trygghetsprogram 2024-2027 för Stockholms stad anges att det krävs ett systematiskt och långsiktigt förebyggande arbete för att påverka attityder och beteenden. Ett fungerande förebyggande arbete förhindrar att kriminella får de verktyg som de behöver för att begå brott. Förebyggande åtgärder kräver emellertid lång tid, vilket betyder att effekten kan komma långt efter det att åtgärden påbörjats.

Idag sker samverkan inom ramen för samverkansöverenskommelsen mellan Stockholms stad och Polisregion Stockholm i syfte att minska brottslighet och öka tryggheten i Stockholms stad. Inom samverkansöverenskommelsen finns fem prioriterade samverkansområden. Två av de prioriterade samverkansområdena som särskilt berörs är Kriminella miljöer och livsstilar samt Otrygga och brottsutsatta platser. Samverkan inom ramen för samverkansöverenskommelsen bedöms vara viktig för att avgöra vilka åtgärder som bäst lämpar sig för att bekämpa kriminella konflikter. Det är utifrån lokala lägesbilder och genom orsaksanalys som prioritering av lämpliga åtgärder tas fram. Parallellt behöver individer i behov av stöd erbjudas detta. Aktuella individuella insatser kan vara sociala insatsgrupper, avhopparverksamhet eller intensiv samverkan genom modellen Trefas. Även

uppsökande verksamheter som fångar upp och motiverar unga till att ta emot stöd som exempelvis ungdomsjour eller fältassistenter är av vikt i det förebyggande arbetet.

Ytterligare samverkan som är relevant i sammanhanget är den intensifierade regionala samverkan Stockholms stad ingår i som syftar till att öka tryggheten och minska brottsligheten på allmänna platser. Samverkansparter är samtliga kommuner i länet, Region Stockholm, Polismyndigheten, Länsstyrelsen, Kriminalvården och Tullverket. Det första delprojektet i samverkan har som mål att minska antalet öppna drogsccener i länet genom att koordinerat rikta resurser och effektiva åtgärder vid de aktuella platserna. Arbetet samordnas av Samverkan Stockholmsregionen.

Stadens verksamheter har i uppdrag att värna de grundläggande värden som samhället vilar på: demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Att stadens verksamheter genomsyras av dessa värden är en förutsättning för att skapa förtroende för staden vilket i sin tur kan bidra till trygghet. Stadens trygghetsmätning 2023 visar att förtroendet för både polisen och stadsdelsförvaltningar i utsatta områden är lägre jämfört med staden som helhet. På frågorna Vilket förtroende har du för den lokala polisen i området där du bor? och Vilket förtroende har du för stadsdelsförvaltningen i området där du bor? är det en större andel i stadens ytterstadsdelar som anger att förtroendet är ganska eller mycket litet.

Enligt förslaget kan polisen visitera alla som befinner sig inom ett visst geografiskt område utan att det finns misstanke om brott, däremot ska sakliga skäl föreligga och ingripanden får ske i den utsträckning det behövs för syftet med säkerhetszonen. Det finns en risk att genomförande av förslaget leder till stigmatisering av vissa områden där det redan i dagsläget finns en bristande tillit till samhällets institutioner. Därutöver riskerar förtroendet för både polisen och samhället i stort att påverkas negativt. Förslaget riskerar också att försvåra brottsbekämpningen när allmänhetens förtroende för polisen minskar i takt med att oskyldiga människor stoppas och kroppsvisiteras.

Genom att befolka platser där brott riskerar att begås stärks den informella sociala kontrollen. Stadsledningskontoret bedömer att förslaget snarare kan leda till att invånare och besökare undviker att vistas i områden där säkerhetszoner förekommer. Detta kan leda till att områden inte befolkas vilket i sin tur kan leda till ökad otrygghet.

Stadsledningskontoret bedömer att förslaget om säkerhetszoner bryter mot den grundläggande rättsstatliga principen om oskuldspresumtion, det vill säga att den som misstänkt för ett brott ska betraktas som oskyldig till dess att motsatsen har bevisats. Stadsledningskontoret ser en risk att skälen för införande av en säkerhetszon kan uppfattas som otydliga och godtyckliga. Därutöver bedöms det vara problematiskt att det inte finns någon begränsning i hur stora säkerhetszonerna får vara.

Utredningen lägger ett stort fokus på barn som utnyttjas av de kriminella gängen, exempelvis för att forsla vapen. Resonemangen om hur det påverkar barn att bli

visiterade rör sig främst kring denna mindre grupp av barn som finns i samhället. En lika viktig fråga är hur det kommer att påverka barn som inte är i riskzon för att dras in i kriminalitet att bli visiterade av polis. Brottsförebyggande rådet har pekat på flera internationella studier som visar att tidiga polisreaktioner kan leda till ökad risk för återfall i brott samt avhopp från skolan. Ingripanden som innebär stark kontroll och tvång riskerar att påverka den unges utveckling negativt och ökar risken för ett fortsatt negativt beteende. Det är svårt att överblicka konsekvenserna för hur det kommer uppfattas av ett barn som växer upp i ett utsatt område och som inte har kontakt med kriminella, när polisen visiterar dem. I utredningen framgår att barn under 15 år ska beaktas med särskild omsorg, det framgår dock inte på vilket sätt detta ska beaktas.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.