

Regeringens proposition

2023/24:84



Säkerhetszoner

Prop.
2023/24:84

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 2024

Acko Ankarberg Johansson

Gunnar Strömmer
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att Polismyndigheten ska kunna införa säkerhetszoner där polismän har särskilda befogenheter att söka efter vapen och andra farliga föremål. Syftet är att skjutningar och sprängningar vid konflikter inom den kriminella miljön ska kunna motverkas mer effektivt.

Polismyndigheten ska få införa en säkerhetszon i ett avgränsat område om det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området. Zonen ska vara av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra denna brottsliga verksamhet. Skälen för zonen måste också uppväga det intrång eller men i övrigt som den kan innebära för enskilda eller för något annat motstående intresse. Ett beslut om en säkerhetszon ska gälla högst två veckor åt gången och kunna överklagas till domstol. Polismyndigheten ska publicera beslutet på sin webbplats och informera om det på andra sätt.

Inom en säkerhetszon ska polismän ha utvidgade befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen och andra farliga föremål. Befogenheterna ska gälla på allmän plats och ingripanden ska få göras i den utsträckning det behövs för att förebygga eller förhindra den brottsliga verksamhet som zonen har införts för att motverka. Alla ingripanden ska dokumenteras i protokoll.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 25 april 2024.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	4
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Vissa rättsliga utgångspunkter	7
4.1	Regler om kroppsvisitation och husrannsakan	7
4.2	Skyddet för enskildas fri- och rättigheter	9
4.3	Visitationszoner i Danmark	11
5	Ett system med säkerhetszoner	13
6	Beslut om en säkerhetszon	23
6.1	Förutsättningar för en säkerhetszon	23
6.2	Säkerhetszonen ska vara tidsbegränsad	28
6.3	Beslutet ska fattas av Polismyndigheten	30
6.4	Beslutets innehåll och offentliggörande	34
6.5	Skyldighet att upphäva beslut i vissa fall	37
6.6	Överklagande och prövning i domstol	38
6.7	Sekretess för skyddsvärda uppgifter	44
7	Ingripanden i en säkerhetszon	46
7.1	Förutsättningar för ett ingripande	46
7.2	Särskilt om ingripanden mot barn	52
7.3	Alla ingripanden ska dokumenteras	55
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	57
9	Konsekvenser av förslagen	57
10	Författningskommentar	61
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott (Ds 2023:31)	68
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	69
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	72
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	73
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	76
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2024	82

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2023/24:84

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).

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 sex nya paragrafer, 22 a–22 f §§, och närmast före 22 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Särskilda befogenheter i en säkerhetszon

22 a §

I en säkerhetszon får en polisman kroppsvisitera en person eller genomsöka ett transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, i den utsträckning det behövs för att förebygga eller förhindra den brottsliga verksamhet som zonen har införts för att motverka.

Åtgärderna får vidtas endast på allmän plats och i transportmedel på allmän plats.

22 b §

Polismyndigheten får införa en säkerhetszon i ett avgränsat 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,

2. zonen är av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra denna brottsliga verksamhet, och

3. skälen för zonen uppväger det intrång eller men i övrigt som den kan innebära för enskilda eller för något annat motstående intresse.

22 c §

Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska gälla för en viss tid, högst två veckor.

Ett beslut om en säkerhetszon gäller omedelbart, om inte annat anges i beslutet.

22 d §

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

- 1. dagen för beslutet,*
- 2. beslutets innebörd,*
- 3. skälen för beslutet,*
- 4. vilka bestämmelser som har tillämpats,*
- 5. vem som har fattat beslutet, och*
- 6. möjligheten att överklaga beslutet enligt 22 f §.*

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

22 e §

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om en säkerhetszon, ska Polismyndigheten omedelbart upphäva beslutet.

22 f §

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

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

Protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över *kroppsvsitation*, husrannsakan och

¹ Senaste lydelse 2022:318.

enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål.

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 kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Denna lag träder i kraft den 25 april 2024.

En utredare fick i december 2022 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 (Ju2022/03671). Uppdraget redovisades i december 2023 genom promemorian Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott (Ds 2023:31). I denna proposition behandlas promemorians förslag.

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (Ju2023/02781).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 8 februari 2024 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen följer delvis Lagrådets förslag och synpunkter, som behandlas i avsnitt 5, 6.6, 7.1 och 8.

4 Vissa rättsliga utgångspunkter

4.1 Regler om kroppsvisitation och husrannsakan

Kroppsvisitation och husrannsakan i förundersökning

Polismäns befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan regleras i första hand i rättegångsbalken. En kroppsvisitation är en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. En husrannsakan är en undersökning som vidtas av hus, rum eller slutet förvaringsställe. En genomsökning av t.ex. ett fordon eller en båt räknas som husrannsakan.

En kroppsvisitation kan göras i syfte att söka efter föremål medan en husrannsakan kan göras i syfte att söka antingen efter föremål, vilket är det relevanta för denna proposition, eller efter personer.

Ett grundläggande krav för att rättegångsbalkens bestämmelser om kroppsvisitation och husrannsakan ska vara tillämpliga är att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts och en förundersökning därför har inletts. Om fängelse kan följa på brottet får kroppsvisitation och husrannsakan göras av respektive hos den som är skäligen misstänkt, för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller som kan användas för att utföra en genomsökning på distans. Åtgärdena får också vidtas för att ta reda på omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om förverkande i vissa fall. För kroppsvisitation och husrannsakan i förhållande till någon annan än den som är skäligen misstänkt krävs i korthet att det ska finnas synnerlig anledning att anta att syftet med åtgärden kommer att uppnås (28 kap. 1 och 11 §§ rättegångsbalken). För husrannsakan i lokaler som är tillgängliga för allmänheten

eller som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet gäller särskilda bestämmelser (28 kap. 3 § rättegångsbalken).

Beslut om kroppsvisitation och husrannsakan ska normalt fattas av förundersökningsledaren, åklagaren eller rätten. En polisman får dock, med ett visst undantag, utföra en kroppsvisitation eller en husrannsakan utan beslut från behörig befattningshavare om det är fara i dröjsmål (28 kap. 4, 5 och 13 §§ rättegångsbalken).

Kroppsvisitation och husrannsakan utanför förundersökning

Polismäns befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan utanför förundersökningar regleras främst i polislagen (1984:387). För denna proposition är det kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte som är relevant.

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. I lagrådsremissen En ny förverkandelagstiftning föreslås att förverkandebestämmelsen i brottsbalken ska ändras och flyttas till en ny paragraf, 36 kap. 21 §, med följd att hänvisningen i polislagen också ändras. Någon saklig ändring av polislagens regler om kroppsvisitation och genomsökning av fordon och båtar är inte avsedd.

Kopplingen till förverkandebestämmelsen i brottsbalken innebär att befogenheterna gäller i situationer då risken typiskt sett framstår som stor för 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 som får visiteras 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 hänföra sig till någon bestämd person eller något bestämt fordon. Som exempel på sådana situationer anges i förarbetena konfrontationer mellan rivaliserande ungdomsgrupper på allmän plats eller offentliga evenemang där risken för våld erfarenhetsmässigt är överhängande. I sådana situationer avses polismän ha befogenhet att mer rutinmässigt kontrollera dem som t.ex. uppehåller sig på platsen eller besöker evenemanget. Risken måste dock alltid vara kvalificerad på det sätt som krävs enligt 36 kap. 3 § brottsbalken (se prop. 1982/83:89 s. 15, prop. 1986/87:115 s. 11 och 12 och prop. 2005/06:113 s. 62 och 63).

En särskild befogenhet att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan i den skyddande och förebyggande verksamheten regleras i 23 § polislagen. Bestämmelserna i paragrafen ger en polisman rätt att bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter ett sprängmedel, vapen eller annat farligt föremål i syfte att avvärja eller bereda skydd mot brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Det ska av särskilda skäl finnas en risk för att ett sådant brott begås på en viss plats och befogenheten gäller endast i anslutning till den platsen. Om risken för brott är allvarlig, får en

polisman även kroppsvisitera personer som uppehåller sig på platsen för att söka efter farliga föremål. Åtgärder enligt 23 § polislagen får endast i brådskande fall vidtas utan föregående beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

Allmänna principer för tvångsmedelsanvändning

För all tvångsmedelsanvändning gäller ett antal allmänna principer, bl.a. ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Enligt *ändamålsprincipen* får ett tvångsmedel användas endast för det ändamål som framgår av lagstiftningen. *Behovsprincipen* innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Principen kommer till uttryck i 28 kap. 3 a § rättegångsbalken och 8 § polislagen. *Proportionalitetsprincipen* innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Principen kommer till uttryck i bl.a. 28 kap. 3 a § rättegångsbalken, 8 § polislagen och 5 § förvaltningslagen (2017:900).

4.2 Skyddet för enskildas fri- och rättigheter

Skyddet för den personlig integriteten

Kroppsvisitation och husrannsakan medför intrång i enskildas personliga integritet. I grundlagen och i internationell reglering som Sverige är bundet av finns ett grundläggande skydd mot sådana intrång. Skyddet får begränsas endast i vissa angivna fall.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Skyddet mot kroppsvisitation och husrannsakan får enligt 20 och 21 §§ samma kapitel endast begränsas genom lag och bara för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En sådan begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Inte heller får en begränsning göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentliga myndigheter får inskränka rättigheterna i artikel 8 med stöd av lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt bl.a. med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning och brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Kravet på att en inskränkning ska ske med stöd av lag innefattar enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) ett krav på att lagstiftningen uppfyller rimliga anspråk på rätts-säkerhet som ger enskilda tillräckligt skydd mot missbruk och godtycke. Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt och gäller sedan 1995 som svensk lag (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheter). Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att en lag eller annan före-

skrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Ett skydd för enskildas personliga integritet följer även av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) och Förenta nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Därutöver innehåller Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) bestämmelser om barns rätt till privatliv. Av artikel 16 i barnkonventionen följer att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv. Vidare framgår det av artikel 3 att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Sedan den 1 januari 2020 gäller barnkonventionen som svensk lag, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionens bestämmelser (prop. 2017/18:186 s. 94).

Skyddet mot diskriminering

Regeringsformen, diskrimineringslagen (2008:567) och internationell reglering som Sverige är bundet av ger ett skydd mot diskriminering som måste beaktas när lagstiftning om tvångsmedel övervägs och utformas.

I 1 kap. regeringsformen finns målsättningsstadganden om likabehandling och skydd mot diskriminering. Dessa stadganden är inte rättsligt bindande och kan därför inte åberopas av enskilda i domstol. De är dock politiskt bindande som grundläggande mål för samhällsverksamheten för det allmänna. I 1 kap. 2 § fastslås det att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna ska också 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. Av 1 kap. 9 § framgår att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Enligt 2 kap. 12 § gäller vidare 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. Bestämmelserna riktar sig till lagstiftaren och innebär att författningar måste utformas på ett sätt som inte står i strid med förbudet. Det kan samtidigt konstateras att bestämmelserna är rättsligt bindande för normgivaren. En överträdelse kan bli föremål för domstolsprövning i både civilrättslig och offentligrättslig kontext.

I 2 kap. 17 § diskrimineringslagen finns ett förbud mot diskriminerande bemötande av allmänheten som gäller bl.a. för anställda vid Polismyndigheten. Förbudet omfattar t.ex. 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).

Diskrimineringsförbud finns också i ett antal internationella regleringar som Sverige är bundet av. Exempelvis stadgar artikel 14 i Europakonventionen att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i

konventionen ska 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. Förbud mot diskriminering finns även i artikel 21 i EU:s rättighetsstadga och artikel 2 i barnkonventionen. Vidare kräver Förenta nationernas konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering att konventionsstaterna vidtar en rad olika åtgärder för att avskaffa rasdiskriminering. Enligt artikel 2 ska varje konventionsstat förbjuda och med alla lämpliga medel, däribland sådan lagstiftning som påkallas av omständigheterna, göra slut på sådan diskriminering. Av artikel 5 framgår att konventionsstaterna förbinder sig 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.

4.3 Visitationszoner i Danmark

Den danska regleringen om visitationszoner

Sedan 2004 finns det en möjlighet för den danska polisen att enligt 6 § politiloven besluta om det som har kommit att kallas för visitationszoner. Befogenheten infördes bl.a. mot bakgrund av att antalet olaga knivinnehav hade ökat och att polisen behövde bättre verktyg för att förebygga våldsbrott med användning av vapen. Regleringen utgör i dag den danska polisens enda befogenhet att visitera i allmänt brottsförebyggande syfte.

Ett beslut om att införa en visitationszon fattas enligt 6 § tredje stycket politiloven av politidirektören, som 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 finnas en ökad risk för att någon ska begå våldsbrott på den aktuella platsen (Folketingstidende 2003–04, tillægg 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 finns en förhöjd risk för brott. Det innebär bl.a. att en visitationszon som har införts på grund av att det har begåtts brott på en viss plats inte behöver begränsas till den platsen utan kan avse även andra områden, förutsatt att det där finns en förhöjd risk för brott. När det gäller hur ett beslut om en 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, tillægg A, s. 5894).

Inom en visitationszon får polismän ”besigtige en persons legeme”, vilket innebär en ytlig kontroll av kropp och kläder, samt undersökning av föremål, inbegräppet väskor och fordon. Syftet ska vara att söka efter vapen.

Polismäns befogenheter inom en visitationszon gäller på allmän plats och vid skolor och liknande platser. Bostäder och andra privata utrymmen omfattas inte (Folketingstidende 2003–04, tillägg A, s. 5920 och 5892).

Det är den enskilda polismannen på plats som beslutar om någon ska visiteras och i så fall hur. Någon konkret misstanke om vapeninnehav krävs inte. Förutom att ingripande endast får ske i syfte att söka efter vapen är danska polismän bundna av allmänna principer för tvångsmedelsanvändning. Som exempel måste ingripandet alltid vara proportionerligt. 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). Polisen står vidare under granskning av Den Uafhængige Politiklagemyndighed.

Den danska polisens användning av visitationszoner

I promemorian framkommer bl.a. följande om hur den danska polisen använder visitationszoner (Ds 2023:31 s. 56–59).

Sedan regleringen infördes 2004 har över 200 visitationszoner införts, varav 14 under 2022. Visitationszoner används primärt för att förhindra en upptrappning av våld mellan kriminella gäng och att trygga allmänheten från sådant våld. Storleken på zonerna har varierat. Ofta handlar det om områden där gängmedlemmar bor och uppehåller sig.

Politidirektörens beslut om att införa en visitationszon motiveras och gäller regelmässigt i två veckor, men kan förlängas genom ett nytt beslut. Beslutet läggs ut på polisens webbplats, inklusive en karta med markeringar som visar var zonen finns. När ett beslut om att införa en visitationszon har fattats etableras alltid en stab. Den består av en stabschef, t.ex. någon från utredningssektionen, samt personer från exempelvis yttre tjänst, lokalpolisområdet, underrättelseenheten, kommunen, skattemyndigheten och kriminalvården. Tillsammans gör staben en plan för hur de ska arbeta med visitationszonen. Lokalpolis lägger ner mycket arbete på att informera om att en visitationszon har införts, varför den har införts och hur en visitation går till. Exempelvis besöker de ibland skolor och trossamfund. De jobbar också aktivt med att informera lokala medier via sin kommunikationsavdelning. I vissa fall placeras en mobil polisstation i området dit medborgarna kan komma och ställa frågor.

De polismän som arbetar inom en zon visiterar endast personer som det finns anledning att visitera, framför allt kända gängmedlemmar men även andra som kan ha koppling till gängen. Det händer att personer som helt saknar koppling till gängen visiteras av misstag. Barn under 15 år visiteras i princip inte, eftersom det sällan anses proportionerligt.

Dansk polis anser att visitationszonerna har bidragit till att förhindra upptrappning av gängkonflikter och spontana skjutningar. Framför allt anses zonerna öka tryggheten för allmänheten. Helt centralt för att en visitationszon ska fungera är enligt den danska polisen att det tillskjuts tillräckliga polisiära och andra resurser. Vidare behöver det finnas en god kunskap om gängen i området. Dessutom har erfarenheten visat att det är mycket viktigt att det finns en förståelse i det aktuella området för varför en visitationszon har införts och vad den innebär. De informationsinsatser som görs när en visitationszon införs – om varför den införs och vad den innebär – är enligt den danska polisen 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.

5 Ett system med säkerhetszoner

Regeringens förslag: Det ska vara möjligt att införa tidsbegränsade säkerhetszoner där polismän har utökade befogenheter att söka efter vapen och andra farliga föremål.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Många remissinstanser, däribland *Brottsförebyggande rådet*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Malmö tingsrätt*, *Polisförbundet*, *Polismyndigheten*, *Statens skolverk*, *Säkerhetspolisen*, *Åklagarmyndigheten* och ett antal kommuner, bl.a. *Eskilstuna kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Linköpings kommun*, *Norrköpings kommun* och *Sollentuna kommun*, tillstyrker eller invänder inte mot förslaget. Flera av dessa instanser för fram att det finns ett angeläget behov av bättre verktyg för Polismyndigheten för att den ska kunna utföra sitt uppdrag. Ett antal av remissinstanserna anser också att utökade befogenheter i tidsbegränsade zoner delvis kan möta det behovet och att förslaget är väl avvägt för att motverka de risker som det medför.

Flera remissinstanser, däribland *Attunda tingsrätt*, *Civil Rights Defenders*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Justitiekanslern*, *Rädda barnen*, *Stockholms universitet (juridiska fakulteten)*, *Svea hovrätt*, *Sveriges advokatsamfund* och ett antal kommuner, bl.a. *Borås kommun*, *Malmö kommun*, *Stockholms kommun* och *Sundbybergs kommun*, avstyrker förslaget helt eller delvis.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Barnens rätt i samhället (Bris)*, *Civil Rights Defenders*, *Sveriges advokatsamfund*, *Riksdagens ombudsmän* och *Umeå kommun*, ifrågasätter om behovet och den förväntade effektiviteten av utökade befogenheter motiverar en reglering om säkerhetszoner.

Många remissinstanser, däribland *Brottsförebyggande rådet*, *Civil Rights Defenders*, *Diskrimineringsombudsmannen* och flera kommuner, framhåller riskerna med den föreslagna regleringen, framför allt risken för diskriminering och stigmatisering och den effekt som det kan ha för förtroendet för Polismyndigheten.

Bris och *Riksdagens ombudsmän* anser att det kan ifrågasättas om förslaget är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter, med hänsyn till riskerna med utökade befogenheter. *Justitiekanslern* anser att det utrymme för subjektiva bedömningar som den föreslagna regleringen innebär, som kommer att vara svåra att ifrågasätta i efterhand, innebär att det är högst tveksamt om förslaget är förenligt med kraven på rättssäkerhet. *Umeå universitet (juridiska institutionen)* menar att förslaget understryker behovet av en särskild oberoende tillsynsmyndighet för polisens verksamhet.

Flera remissinstanser, bl.a. *Civil Rights Defenders*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Stockholms kommun*

och Svea hovrätt, framhåller att behovet av ökade möjligheter att förebygga och förhindra skjutningar och sprängningar kan och bör mötas av andra åtgärder än ett system med säkerhetszoner.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen*, Civil Rights Defenders och Malmö tingsrätt, anser att zonerna inte bör heta säkerhetszoner.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Centrum för rättvisa* och Riksdagens ombudsmän, anser att lagstiftningen bör tidsbegränsas. Vissa remissinstanser, däribland Brottsförebyggande rådet, Polisförbundet och Polismyndigheten, anser att den föreslagna lagstiftningen bör utvärderas.

Flera remissinstanser, däribland Institutet för mänskliga rättigheter, Justitiekanslern, *Kammarrätten i Göteborg*, Riksdagens ombudsmän, Stockholms kommun, Svea hovrätt och Umeå universitet (juridiska institutionen), ifrågasätter remisstiden i ärendet.

Skälen för regeringens förslag

Den allvarliga utvecklingen med skjutningar och sprängningar

Våld i form av skjutningar och sprängningar har ökat kraftigt i Sverige de senaste åren. Enligt Polismyndighetens statistik uppgick antalet skjutningar under 2022 till närmare 400 och 62 personer avled till följd av dessa. Det är det högsta antalet dödsskjutningar som har registrerats sedan statistiken började föras. Siffrorna för 2023 ligger på liknande nivåer. Även antalet sprängningar har ökat kraftigt. Polismyndighetens statistik avseende allmänfarlig ödeläggelse visar att det under 2023 inträffade totalt 351 fall av allmänfarlig ödeläggelse i form av detonationer samt försök och förberedelse till sådana brott. Även den siffran är den högsta som har registrerats sedan statistiken började föras.

Våldsutvecklingen har en stark koppling till konflikter inom och mellan kriminella nätverk. Exempelvis inträffar numera ungefär åtta av tio fall av dödligt skjutvapenvåld i gängmiljö (Brås rapport Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder [2021:8] s. 63). Utvecklingen verkar till stor del vara knuten till stadsdels- och förortsbaserade grupperingar. Kännetecknande för dessa lokala nätverk är att de är verksamma i ett specifikt geografiskt område, oftast inom ett av de 60 områden som Polismyndigheten har pekat ut som s.k. utsatta områden. Kännetecknande är också att nätverken som regel är löst sammansatta och att rörligheten i och mellan nätverken är stor. Lojaliteter skiftar snabbt och vissa har lojalitet 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. 48–52 samt prop. 2022/23:53 s. 26 och 27).

Motiven bakom konflikterna inom och mellan nätverk är ofta svåra att klarlägga. Det kan vara fråga om interna maktkamper, externa konflikter om t.ex. försäljningsområden eller mer personliga konflikter mellan enskilda medlemmar (se bl.a. Brås rapport Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017 [2020:4] s. 15 och 16 samt 43 och 44). Våldshandlingar såsom skjutningar och sprängningar utgör många gånger en reaktion på ett tidigare angrepp, och har lite att göra med det som från början 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 att det när en skjutning har skett i en

pågående gängkonflikt, finns en betydligt ökad risk för nya skjutningar, i närheten av och i närtid till den tidigare skjutningen, och att en stor del av skjutningarna är svar på tidigare skjutningar i pågående gängkonflikter (Sturup m.fl., Near-repeat shootings in contemporary Sweden 2011 to 2015, Security Journal 31, 2017, s. 73–92).

Våldet inom och mellan nätverken äger ofta rum utomhus och på allmänna platser. Inte sällan är det automatvapen som används. Detta skapar risker och stor otrygghet även utanför den kriminella miljön. Studier visar att såväl den upplevda otryggheten som den faktiska risken att skjutas eller skadas till följd av våld i den kriminella miljön har ökat. Enligt en undersökning av Polismyndigheten drabbades minst 46 utomstående personer vid 36 skjutningar och sprängningar 2011–2020 (Risken för tredje man att skadas eller dödas i skjutningar och sprängningar i kriminella miljöer i Sverige 2011 till 2020). Antalet drabbade ökade från fyra personer under de första tre åren till 24 personer under de sista tre åren. När utomstående drabbas är det oftast oavsiktligt men i vissa fall riktas våldet avsiktligt mot dem. Exempelvis har det på senare tid förekommit ett antal fall då närstående har blivit måltavlor.

Det grova våldet vid konflikter inom och mellan kriminella nätverk har alltså ökat kraftigt. Skjutningar och sprängningar har också blivit mer hänsynslösa. Faran för allmänheten har ökat och personer utanför de kriminella nätverken drabbas i större utsträckning än tidigare. Det medför att otrygghet sprider sig bland boende och andra som vistas i våldsutsatta områden. Konsekvenserna av denna systemhotande brottslighet är förödande, både för de inblandade och för samhället i stort. Det krävs kraftfulla åtgärder för att bryta utvecklingen.

Polisens förebyggande befogenheter är inte tillräckliga

En polisman får enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen 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 innebär att befogenheterna gäller i situationer då risken typiskt sett framstår som stor att vapen eller andra farliga föremål ska användas vid våldsbrott. Risken måste vara kvalificerad på detta sätt i det enskilda fallet.

De angivna befogenheterna används i stor utsträckning och är ett viktigt verktyg i det brottsförebyggande arbetet. Som framgår av promemorian anser Polismyndigheten dock att befogenheterna, i vissa situationer kopplade till konflikter i och mellan kriminella nätverk, är otillräckliga för att dämpa konfliktnivån och trygga allmänheten. Det handlar enligt myndigheten om situationer när en konflikt 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. Följaktligen är otryggheten i områden där aktuella grupper bor och uppehåller sig särskilt påtaglig. I dessa situationer är det angeläget att vidta åtgärder som förhindrar

ytterligare brott och tryggar allmänheten. Polismyndigheten inleder också det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet så snart det går. En viktig del i detta är att i den utsträckning det är möjligt göra kroppsvisitationer och husrannsakingar i förebyggande syfte enligt polislagen, för att på så sätt motverka att de som kan agera för nätverken har vapen med sig och i förlängningen att vapen kommer till användning.

Många remissinstanser instämmer i eller ifrågasätter inte att det finns ett betydande behov av utökade befogenheter i de beskrivna situationerna. Andra remissinstanser framhåller dock att de befintliga befogenheterna i polislagen är vida och bör vara tillräckliga. Exempelvis framhåller *Riksdagens ombudsmän* att det i de allra flesta situationer som Polismyndigheten beskriver finns förutsättningar att använda nuvarande befogenheter och ifrågasätter varför dessa inte är tillräckliga. *Civil Rights Defenders* påpekar i detta avseende att Polismyndigheten även har fått utökad möjlighet att använda andra förebyggande befogenheter för att förhindra skjutningar och sprängningar, t.ex. hemliga tvångsmedel i preventivt syfte.

I linje med vad bl.a. Riksdagens ombudsmän framför och i enlighet med vad Polismyndigheten har beskrivit för utredaren, kan det antas att förutsättningarna för ingripande enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen ofta är uppfyllda i nu aktuella situationer när det gäller personer och fordon som polismän vet har kopplingar till kriminella nätverk. I vissa fall kan det dock vara osäkert om befogenheterna får användas. Det kan t.ex. vara tveksamt eller svårt att avgöra om situationen i sig är sådan som aktualiserar bestämmelserna eller om personens koppling till t.ex. ett kriminellt nätverk är tillräckligt tydlig. Enligt Polismyndigheten finns det vidare, på grund av nätverkens fluktuerande strukturer och lojaliteter, nästan alltid ett okänt antal andra personer som kan agera för nätverken utan att man på förhand vet om det. Exempelvis rekryteras unga – ofta barn – för att förvara och transportera vapen. Vidare rekryteras personer utifrån, inte sällan från andra delar av landet, för att utföra skjutningar, sprängningar och andra allvarliga brott. Även om erfarenhet av liknande situationer och kunskap om aktuella nätverk ger indikationer på vilka grupper och fordon som är relevanta att kontrollera för att förhindra sådana potentiella brottsaktörer, saknas det enligt Polismyndigheten stöd för ingripanden i någon större utsträckning.

Polismyndighetens beskrivning av att nuvarande befogenheter vid konflikter inom eller mellan kriminella nätverk inte ger stöd för ingripanden i den utsträckning som behövs bygger på omfattande erfarenhet och är enligt regeringens mening övertygande. Personer som kan ha koppling till kriminella nätverk får inte kroppsvisiteras med stöd enbart av riskprofiler eller liknande. Det måste finnas omständigheter till stöd för en kvalificerad risk i det enskilda fallet för att ingripande ska få ske. Nuvarande befogenheter räcker därför inte för att Polismyndigheten effektivt ska kunna utföra sitt uppdrag i dessa riskfyllda lägen.

Som *Civil Rights Defenders* framhåller utökades Polismyndighetens möjligheter att använda preventiva hemliga tvångsmedel under 2023 i syfte att förhindra särskilt allvarlig brottslighet som förekommer inom kriminella nätverk. Den möjligheten ger Polismyndigheten stöd för att ingripa med andra befogenheter i fler fall. På grund av nätverkens rörliga strukturer och lojaliteter är det dock mycket svårt att hålla informationen om olika aktörer uppdaterad vid varje givet tillfälle. All nödvändig

information kan inte heller inhämtas på detta sätt. Behovet av vidare befogenheter av nu aktuellt slag är därför betydande även med beaktande av den utökade möjligheten att använda preventiva hemliga tvångsmedel.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att nuvarande befogenheter inte är tillräckliga för att Polismyndigheten effektivt och på ett ändamålsenligt sätt ska kunna förhindra allvarlig nätverksrelaterad brottslighet och trygga allmänheten. Det finns därmed ett angeläget behov av utökade möjligheter för polismän att kroppsvisitera personer och genomöka transportmedel för att leta efter vapen och andra farliga föremål i brottsförebyggande syfte.

Behovet kan mötas med utökade befogenheter i tidsbegränsade zoner

Polismyndighetens behov av utökade förebyggande befogenheter är knutet till särskilda situationer och områden. En utgångspunkt är därför att behovet inte bör mötas med utökade befogenheter som gäller generellt, dvs. utan begränsning i tid eller rum. Behovet kan i stället mötas med utökade befogenheter inom tidsbegränsade zoner som får inrättas endast under särskilda förhållanden, på liknande sätt som gäller i Danmark. På så vis kan en utökad tvångsmedelsanvändning begränsas till de situationer där den verkligen behövs. Regleringen kan också utformas så att den blir ändamålsenlig för dessa situationer.

För att det ska vara motiverat att införa en sådan reglering om utökade befogenheter i tidsbegränsade zoner är det dock inte tillräckligt att det finns ett angeläget behov. De förväntade fördelarna måste också väga tyngre än nackdelarna.

Utökade befogenheter i tidsbegränsade zoner är ett effektivt verktyg

Vid en bedömning av vilka positiva effekter en reglering av det aktuella slaget kan komma att få finns det anledning att se på situationen i Danmark. Den danska regleringen om visitationszoner infördes 2004. Tendensen i Danmark under de senaste åren, från 2019 och framåt, är att såväl antalet konflikter 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 betraktas zonerna dock som en trygghets-skapande åtgärd. Erfarenheterna i Danmark talar för att ett liknande system i Sverige skulle kunna få positiva effekter. Som flera remissinstanser framhåller, bl.a. *Bris* och *Civil Rights Defenders*, är det emellertid av flera skäl – däribland frånvaron av forskning om och utvärdering av det danska systemet – svårt att dra några säkra slutsatser utifrån det danska systemet. Frågan om zoner måste därför till stor del bedömas utifrån svenska förhållanden.

Polismyndigheten använder i stor utsträckning de möjligheter som polislagen ger att göra kroppsvisitationer och husrannsakingar i brottsförebyggande syfte. Befogenheterna utgör viktiga verktyg för att motverka att de personer som kan agera för kriminella nätverk har vapen med sig och i förlängningen att vapen kommer till användning. Det står alltså klart att kraftfulla befogenheter i det brottsförebyggande arbetet har stort värde.

Som vissa remissinstanser påpekar, bl.a. *Civil Rights Defenders* och *Institutet för mänskliga rättigheter*, kan ett system med utökade befogen-

heter i zoner inte förväntas leda till att Polismyndigheten hittar och beslagtar ett stort antal vapen och farliga föremål. Antalet beslagtagna vapen är dock inte det enda eller det primära måttet på om en zon är effektiv. Utökade befogenheter i tidsbegränsade och för allmänheten kända zoner bör påtagligt minska benägenheten hos vissa individer att ta med sig vapen in i ett område, eftersom det är tydligt att de löper större risk att bli visiterade där. De utökade befogenheterna bör också ge bättre förutsättningar att hitta de vapen som trots zonen finns i området. Den minskade benägenheten att ta med vapen och de förbättrade förutsättningarna att hitta vapen bör motverka våldsbrott med användning av vapen i zonen, särskilt impulsstyrda brott. Det kan i sin tur bidra till att kyla ner bakomliggande konflikter och motverka fortsatta våldsspiraler. Genom att antalet skjutningar och sprängningar minskar, ökar den faktiska tryggheten. Ett system med utökade befogenheter i zoner bör även öka den upplevda tryggheten genom att det kommer att vara tydligt var en zon har införts och följaktligen var ökade polisiära insatser äger rum.

Det kan inte uteslutas att särskilda befogenheter i zoner i viss utsträckning medför att brottslighet flyttas och i stället begås på andra platser. Forskningen talar dock mot att brottsligheten skulle omfördelas i någon större utsträckning. Tvärtom ger den stöd för slutsatsen att polisarbete som riktas mot brottsintensiva platser leder till brottsförebyggande effekter även i andra närliggande områden (Brås rapport Platsens betydelse för polisarbete [2010:11]).

Vissa remissinstanser, däribland *Sveriges advokatsamfund* och *Umeå kommun*, anser att behovet av utökade befogenheter inte kan mötas av en reglering som bygger på utökade befogenheter i särskilda zoner. De framhåller bl.a. att den nätverksrelaterade våldsbrottsligheten inte är knuten till särskilda områden på samma sätt som tidigare och att en konflikt som startar i ett visst område kan fortsätta i ett helt annat. Enligt regeringen innebär det dock inte att det saknas behov av att kunna använda utökade befogenheter i de fall risken för exempelvis hämndaktioner kan knytas till ett särskilt område. Ett system med zoner ska endast användas när det är lämpligt och förutsättningarna för det är uppfyllda. Vidare föreslås inte att en zon ska införas där ett brott har ägt rum, utan där det finns en risk för en kommande skjutning eller sprängning (se avsnitt 6.1). Även om tidigare inträffad brottslighet kan ha stor betydelse vid den bedömning som ska göras i det avseendet kan också andra omständigheter beaktas.

Sammantaget bedömer regeringen att en möjlighet att kombinera Polismyndighetens nuvarande trygghetskapande åtgärder med utvidgade befogenheter i särskilda zoner kan förväntas öka effektiviteten i det brottsförebyggande och trygghetskapande arbetet. Sådana befogenheter kan förväntas medföra att risken för nätverksrelaterade skjutningar och sprängningar minskar i de berörda områdena, vilket också kan bidra till att kyla ner bakomliggande konflikter och motverka fortsatta våldsspiraler. Det bör i sin tur medföra att Polismyndigheten i större utsträckning än i dag kan förebygga och förhindra allvarlig våldsbrottslighet.

Utökade befogenheter i tidsbegränsade zoner medför vissa risker

Kroppsvsitation och husrannsakan i transportmedel innebär i varje enskilt fall en begränsning av de rättigheter till skydd för den personliga integri-

teten som enskilda har enligt 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen (se avsnitt 4.2). Ett system med utökade polisiära befogenheter i zoner kommer sannolikt att leda till att fler kroppsvisitationer och genomsökningar av transportmedel vidtas och att intrånget i enskildas personliga integritet kommer att öka. Redan det förhållandet att en säkerhetszon införs i ett visst område och därmed ökar sannolikheten för ingripanden mot personer som rör sig i området, kan troligen betraktas som ett ingrepp i deras rättigheter enligt artikel 8 (se bl.a. Europadomstolens avgörande *Colon mot Nederländerna*, nr 49458/06, beslut den 15 maj 2012, punkt 65 och *Gillian och Quinton mot Storbritannien*, nr 4158/05, dom den 12 januari 2010, punkt 64).

Ett stort antal remissinstanser har synpunkter i fråga om risken för diskriminering och stigmatisering. Många av remissinstanserna, bl.a. *Brottsförebyggande rådet*, *Civil Rights Defenders*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Riksdagens ombudsmän*, delar i stort den beskrivning av dessa risker som görs i promemorian. Vissa av dem anser, i motsats till den bedömning som görs i promemorian, att riskerna är så betydande att regleringen inte bör införas. *Civil Rights Defenders* och *Diskrimineringsombudsmannen* framhåller att det är angeläget att diskrimineringslagen utvidgas till att omfatta ett förbud mot diskriminerande polisiära ingripanden enligt vad som föreslås i betänkanget *Ett utökat skydd mot diskriminering* (SOU 2021:94).

Regeringen konstaterar att diskrimineringskyddet utgörs av flera överlappande och samverkande diskrimineringsförbud i bl.a. regeringsformen och Europakonventionen. Som många remissinstanser framhåller skulle utökade polisiära befogenheter i tidsbegränsade zoner vara behäftade med liknande risker från diskrimineringsynpunkt som flera av polisens nuvarande befogenheter. Liksom tidigare kommer det att finnas utrymme för enskilda polismän att göra olika bedömningar i fråga om när de polisiära befogenheterna ska användas. Med sådant handlingsutrymme följer en risk för att stereotyper föreställningar kan påverka vem man intresserar sig för. Eftersom problemen med kriminella nätverk ofta är som störst i socialt utsatta områden, där det bor många personer som tillhör etniska minoriteter, kan tvångsmedlen komma att rikta sig mot personer som tillhör sådana minoriteter i större utsträckning än andra. I dessa områden behöver Polismyndigheten därför vara särskilt noga med att insatser förklaras på ett tydligt sätt och inte framstår som diskriminerande.

Riskerna för diskriminering ska inte föringas. Det måste dock samtidigt beaktas att liknande risker finns även vid användning av nuvarande befogenheter, att Polismyndigheten arbetar aktivt med frågor av detta slag och att ett kraftfullt och effektivt brottsförebyggande arbete är särskilt viktigt för att säkerställa tryggheten och friheten för invånare i våldsutsatta områden.

Utökade befogenheter i tidsbegränsade zoner bör införas

Den allvarliga utvecklingen med skjutningar, sprängningar och ökad otrygghet är oacceptabel och måste brytas. Som *Brottsförebyggande rådet* anger finns det ett angeläget behov av nya polisiära verktyg som kan förväntas vara effektiva i arbetet mot de kriminella nätverken. Som framgår ovan bedömer regeringen att ett system med utökade befogenheter

i säkerhetszoner kan förväntas medföra att Polismyndigheten i större utsträckning kan förebygga och förhindra skjutningar och sprängningar.

Mot bakgrund av det allvarliga läget och behovet av utökade befogenheter är det enligt regeringens uppfattning, även med beaktande av de risker för ökat intrång i enskildas integritet och diskriminering det för med sig, motiverat att utöka polismäns befogenheter. Det är dock viktigt att den inskränkning av skyddet för den personliga integriteten som regleringen utgör, inte sträcker sig längre än vad som är nödvändigt för att uppnå dess syften och görs på ett rättssäkert sätt. Det innebär bl.a. att befogenheterna behöver avgränsas till situationer där det klart framgår att behovet och den förväntade nyttan av de utökade befogenheterna väger tyngre än de integritetsintrång som befogenheterna kan medföra. Hänsyn måste även tas till risken för att regler om utökade befogenheter i zoner kan komma att användas på ett sätt som är eller upplevs som diskriminerande eller stigmatiserande. Förutom att etnisk och annan diskriminering är förbjuden riskerar både faktisk och upplevd diskriminering att kränka enskilda och att slå tillbaka mot samhället i stort och minska tilliten till Polismyndigheten. Lagstiftningen bör därför förenas med mekanismer som minskar utrymmet för missbruk och godtycke. I det sammanhanget kan det nämnas att förslagen i betänkandet SOU 2021:94 bereds i Regeringskansliet.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det finns ett påtagligt behov av de nu aktuella befogenheterna och att de kan förväntas vara effektiva. Regeringen bedömer att de positiva effekter som utökade befogenheter inom tidsbegränsade zoner förväntas medföra, i form av förbättrad förmåga att förhindra allvarliga våldsbrott och att trygga allmänheten, väger tyngre än de potentiella negativa effekterna. Regleringen måste dock utformas på ett väl avvägt och rättssäkert sätt.

I avsnitt 6 och 7 nedan föreslås ett system som innebär att en tidsbegränsad zon får införas bara i situationer och områden där det finns risk för mycket allvarlig brottslighet, att mindre ingripande åtgärder ska användas i den mån det är tillräckligt, att beslutet att införa zonen ska annonseras tydligt och att beslutet ska upphävas så snart det inte längre finns skäl för det. Förslagen innebär att befogenheterna i zonen endast får användas för att leta efter vissa särskilda föremål när det finns ett behov av det för att förhindra den brottslighet som zonen införts för att motverka. Vidare måste ingripandet vara proportionerligt i varje enskilt fall och får inte ske enbart eller i huvudsak på grund av en persons faktiska eller förmodade etnicitet eller nationalitet. Systemet ska även förenas med kontrollmekanismer som minskar risken för missbruk och godtycke, bl.a. en möjlighet att överklaga beslutet om zonen till domstol och en skyldighet att dokumentera varje ingripande i zonen. Utformat på detta sätt bedömer regeringen, till skillnad från bl.a. *Bris*, *Justitiekanslern* och *Riksdagens ombudsmän*, att förslaget är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter, så som de kommer till uttryck i bl.a. 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen (se bl.a. Europadomstolens praxis Gillian och Quinton mot Storbritannien, nr 4158/05, dom den 12 januari 2010, Beghal mot Storbritannien, nr 4755/16, dom den 28 februari 2019, Vig mot Ungern, nr 59648/13, dom den 14 januari 2021 och Colon mot Nederländerna, nr 49458/06, beslut den 15 maj 2012). Frågan om behovet av en sådan oberoende tillsynsmyndighet för Polismyndigheten som *Umeå*

universitet (juridiska institutionen) nämner ligger utanför detta lagstiftningsärende.

Ett antal remissinstanser menar att det som promemorians förslag syftar till kan uppnås genom andra åtgärder. *Civil Rights Defenders*, *Stockholms kommun* och *Svea hovrätt* framhåller ökad polisiär närvaro i drabbade områden medan Diskrimineringsombudsmannen och Institutet för mänskliga rättigheter anser att en översyn av befintliga befogenheter i polislagen vore ett lämpligare och mindre ingripande alternativ.

Regeringen konstaterar att ökad polisiär närvaro är en mycket viktig del i Polismyndighetens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i situationer då det råder en hög risk för allvarlig brottslighet. Detta är dock bara ett av flera verktyg som Polismyndigheter behöver använda. Som framgår i promemorian arbetar också Polismyndigheten med hög polisen närvaro redan i dag, men detta har inte varit tillräckligt. Ökad polisen närvaro behöver kombineras med andra verktyg – i vissa fall utökade befogenheter – för att Polismyndigheten effektivare ska kunna förhindra den aktuella brottsligheten. En sådan översyn av det befintliga regelverket som Riksdagens ombudsmän efterfrågar ligger utanför detta lagstiftningsärende.

Enligt regeringen saknas det mindre ingripande och jämförbara alternativ som har samma effekt som den reglering som nu övervägs. Ett system med utökade befogenheter i tidsbegränsade zoner bör därför införas.

Nya bestämmelser om säkerhetszoner i polislagen

I den allmänna debatten kallas zoner av det aktuella slaget för visitationszoner. I promemorian föreslås att zonerna ska kallas för säkerhetszoner. Majoriteten av remissinstanserna har ingen invändning mot det. Ett par remissinstanser, däribland *Barnombudsmannen* och *Malmö tingsrätt*, anser dock att begreppet visitationszoner är tydligare. *Civil Rights Defenders* framhåller kontrollzoner som ett tänkbart alternativ.

Även om det finns ett värde i att behålla det allmänt kända begreppet visitationszoner anser regeringen, i likhet med den bedömning som görs i promemorian, att begreppet är missvisande på flera sätt. Exempelvis kan begreppet uppfattas så att det endast är kroppsvisitationer som kan bli aktuella i en zon och inte även husrannsakingar, som regeringen föreslår nedan. Vidare kan begreppet ge sken av att det endast är inom en zon som polismän har befogenhet att kroppsvisitera personer. För att undvika missuppfattningar kring innebörden av befogenheterna och bättre spegla syftet med zonerna bör de i stället kallas för säkerhetszoner. De nya bestämmelserna om säkerhetszoner bör placeras i polislagen.

Regleringen ska utvärderas

Lagrådet anser att regleringen och dess tillämpning bör följas upp och att en uppföljning kan säkerställas genom att regleringen görs tidsbegränsad. Liknande synpunkter om tidsbegränsning framförs av flera remissinstanser, däribland *Centrum för rättvisa* och *Riksdagens ombudsmän*. Vikten av uppföljning betonas också av bl.a. *Brottsförebyggande rådet*, *Polisförbundet* och *Polismyndigheten*.

Den föreslagna regleringen om säkerhetszoner innebär en risk för ett ökat intrång i den personliga integriteten. Vidare innebär den att kroppsvisitationer och genomsökningar av fordon kommer att få användas under

nya förutsättningar. Liksom bl.a. Lagrådet anser regeringen därför att regleringen bör utvärderas. En utvärdering ska genomföras, antingen genom en utredning eller ett regeringsuppdrag till relevant myndighet. Vid utvärderingen kommer, i likhet med vad Polismyndigheten efterfrågar, bl.a. användningen av säkerhetszoner ur ett effekt-, likabehandlings- och integritetsperspektiv, den praktiska tillämpningen och det fortsatta behovet av regleringen om säkerhetszoner att analyseras.

Lagrådet vill se en i förväg känd tidpunkt då en utvärdering kan inledas, vilken ger regeringen möjlighet att i god tid planera för hur uppföljningen ska genomföras. Det krävs ett tillräckligt omfattande underlag för att en robust och välgrundad uppföljning av den nya regleringen ska kunna genomföras. Utvärderingen ska därför inledas ca tre år efter ikraftträdandet. Genom att redan nu bestämma när utvärderingen ska ske ser regeringen inte något behov av att tidsbegränsa lagstiftningen.

Regeringen avser att genom ett särskilt uppdrag till Polismyndigheten säkerställa att det finns underlag till den kommande utvärderingen. Det handlar bl.a. om att upprätta interna dokumentationssystem så att en löpande och systematisk dokumentation av den praktiska tillämpningen av regleringen säkerställs. Efter utvärderingen ska det övervägas om lagstiftningen fortsatt bör gälla, och i sådana fall om den bör ändras i något avseende.

Frågan om huruvida beredningskravet är uppfyllt

Lagrådet och flera remissinstanser, bl.a. *Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Riksdagens ombudsmän, Stockholms kommun, Svea hovrätt och Umeå universitet (juridiska institutionen)*, ifrågasätter remisstiden i ärendet. Enligt Lagrådet bör regeringen förklara varför lagstiftningsärendet är så brådskande att det varit nödvändigt att frånga ett tidsmässigt ordinärt remissförfarande.

Regeringen är medveten om att remisstiden, som har varit fem veckor delvis över jul och nyår, har varit relativt kort. Det beredningskrav som gäller för regeringsärenden enligt 7 kap. 2 § regeringsformen innebär dock inte att beredningen behöver vara lika i alla fall. I vissa fall kan beredningen behöva avvika från gängse rutiner (jfr konstitutionsutskottets betänkanden 2009/10:KU10 s. 76 och 77 och 2022/23:KU20 s. 109). Enligt regeringens uppfattning är utvecklingen när det gäller skjutningar och sprängningar i kriminell miljö mycket oroväckande och i delar systemhotande. Som redovisas ovan är det ett synnerligen allvarligt läge som Sverige befinner sig i. Det finns alltså ett stort behov av mycket skyndsamma åtgärder för att komma till rätta med problemet och vända den utveckling som påverkar hela vårt samhälle. Förslaget om säkerhetszoner är en sådan åtgärd och det är därför som regeringen anser att en sedvanlig remisstid skulle ha varit alltför lång.

Även om remisstiden har varit kortare än normalt har den inte varit så kort att remissinstanserna har fått svårt att sätta sig in i och analysera förslaget. Remissen har skickats ut till en bred krets av remissinstanser, 82 stycken, och de flesta har svarat. Synpunkter har följaktligen lämnats av såväl domstolar och förvaltningsmyndigheter som kommuner och organisationer. Det har också kommit in yttranden från kommuner och organisationer som inte stått på remisslistan. Många av remissinstanserna

har lämnat utförliga svar. Det rådrum som har lämnats för att möjliggöra för remissinstanserna att bedöma förslagets konsekvenser och dess inverkan på områden som de särskilt bevakar eller berörs av kan därför inte anses ha varit alltför begränsat.

Till skillnad från bl.a. *Institutet för mänskliga rättigheter* bedömer regeringen sammantaget att förslaget och dess konsekvenser har blivit tillräckligt belysta genom remitteringen och att beredningskravet enligt regeringsformen är uppfyllt.

6 Beslut om en säkerhetszon

6.1 Förutsättningar för en säkerhetszon

Regeringens förslag: En säkerhetszon ska få införas i ett avgränsat område om

- det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området,
- zonen är av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra denna brottsliga verksamhet, och
- skälen för zonen uppväger det intrång eller men i övrigt som den kan innebära för enskilda eller för något annat motstående intresse.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens men är något annorlunda utformat. I promemorian föreslås inte någon bestämmelse om att skälen för en säkerhetszon ska uppväga det intrång eller men i övrigt som den kan innebära för enskilda eller för något annat motstående intresse.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inget att invända mot förslaget eller yttrar sig inte särskilt i denna del.

Diskrimineringsombudsmannen anser att kravet på påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning är vagt och svårtillämpat. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att kravet bör belystas ytterligare och ser generellt en risk för tillämpnings- och bevissvårigheter när det gäller förutsättningarna för att en säkerhetszon ska få införas.

Attunda tingsrätt och *Malmö tingsrätt* ifrågasätter att orden skjutning och sprängning används i lagtexten. Enligt *Malmö tingsrätt* skulle det i stället gå att tala om användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne, på det sätt som görs i 29 kap. 2 a § brottsbalken.

Kravet att en zon ska vara av synnerlig vikt kommenteras av *Stockholms universitet (juridiska fakulteten)* och *Svea hovrätt*, som båda anser att det bör utvecklas vad detta krav innebär. *Svea hovrätt* anser vidare att den proportionalitetsprincip som enligt promemorian ska beaktas vid beslut om en säkerhetszon bör komma till särskilt uttryck i lagtexten.

Flera remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Göteborg*, anser att det bör klargöras ytterligare hur en säkerhetszon ska avgränsas. *Institutet för mänskliga rättigheter* anser att det bör finnas en tydlig maxgräns för hur stor en zon får vara och *Sveriges advokatsamfund* föreslår att en zon endast

ska få avse en tydligt avgränsad allmän plats, som ett torg. Enligt Attunda tingsrätt bör det klargöras om det krävs att planering, förberedelse och utförande av brottslig verksamhet riskerar att ske i ett och samma område.

Skälen för regeringens förslag

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

Syftet med säkerhetszoner är framför allt att motverka skjutningar och sprängningar. Inom ramen för den kriminella miljön begås visserligen även andra brott, men det är ökningen av skjutningar och sprängningar som gör att Polismyndigheten behöver nya och effektivare verktyg i sitt förebyggande arbete. Skjutningar och sprängningar i offentliga miljöer leder dessutom till särskilda risker för utomstående och till stor otrygghet.

Regeringen instämmer mot denna bakgrund i den bedömning som görs i promemorian att det är risken för skjutning eller sprängning i ett visst område som ska kunna ligga till grund för ett beslut om en säkerhetszon. Finns det risk enbart för annan brottslighet, som t.ex. knivvapenvåld eller anlagda bränder, bör en säkerhetszon inte få införas. I många situationer torde det dock finnas risk för såväl skjutning eller sprängning som andra typer av brottslighet. En säkerhetszon bör då vara möjlig att införa.

Uttrycken skjutning och sprängning används i dag inte i polislagen och *Attunda tingsrätt* och *Malmö tingsrätt* ifrågasätter om orden bör användas i lagtexten. Enligt Malmö tingsrätt skulle det i stället gå att hänvisa till risk för användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne. En sådan formulering finns bl.a. i 29 kap. 2 a § brottsbalken, om vad som ska beaktas som synnerligen försvårande omständigheter när ett brotts straffvärde bedöms, och i 4 § lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud. Regeringen håller med om att enhetliga uttryckssätt bör eftersträvas men konstaterar att även begreppen skjutning och sprängning förekommer i lagstiftning, låt vara i fråga om skjutningar och sprängningar av delvis annan karaktär (se bl.a. 3 kap. 6 § ordningslagen [1993:1617] och 2 kap. vapenlagen [1996:67]). Det står vidare klart att den formulering som används i brottsbalken är utformad för att vid en bedömning i efterhand omfatta även försök att avlossa skjutvapen och försök att få sprängämne eller annat liknande ämne att explodera samt att den delvis bygger på vad som utgör explosiva varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (se prop. 2022/23:53 s. 149 och 150). Inget av detta är nödvändigt i en reglering om säkerhetszoner, där uttrycken skjutning och sprängning framstår som mer lämpliga. De kan också definieras tydligt nog för att kunna användas i lagstiftning om polisiära befogenheter för att förebygga och förhindra brott. För att en säkerhetszon ska få införas bör det alltså krävas att det finns en risk för skjutning eller sprängning i ett område.

Det bör inte ställas upp något särskilt krav i lagtexten på att den befarade skjutningen eller sprängningen ska innebära allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom (jfr 23 § polislagen) eller att den ska vara kvalificerad på något annat sätt. Skjutningar och sprängningar är regelmässigt allvarliga och om risken i något fall skulle vara begränsad till mindre allvarliga handlingar kommer kravet på proportionalitet att utesluta införandet en säkerhetszon.

För att avgränsa regleringen på ett ändamålsenligt sätt bör inte alla risker för skjutning eller sprängning kunna ligga till grund för ett beslut om en säkerhetszon. Behovet av utökade befogenheter är främst knutet till situationer när en konflikt inom eller mellan kriminella nätverk riskerar att leda till skjutning eller sprängning i ett visst område. Det är därför framför allt i sådana situationer som en säkerhetszon bör kunna komma i fråga.

Som framgår av promemorian är uttrycket kriminella nätverk samtidigt mindre lämpligt att använda i lagtext, eftersom det riskerar att leda till tillämpningssvårigheter. Möjligheten att införa säkerhetszoner bör i stället avgränsas till fall när risken för skjutning eller sprängning är hänförlig till en konflikt mellan grupper. Liknande avgränsningar har gjorts i annan lagstiftning som avser att träffa kriminella nätverk (se exempelvis 29 kap. 2 a § brottsbalken, 5 kap. 3 § lagen [2022:700] om särskild kontroll av vissa utläningar och 4 § lagen om preventiva vistelseförbud).

Med en konflikt mellan grupper bör i detta sammanhang avses att det finns minst två personer på varje sida som är beredda att agera gemensamt eller för varandras räkning i konflikten. Både konflikter inom och mellan kriminella nätverk kan således omfattas. Ett 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 upp.

Regeringen anser att det är motiverat att säkerhetszoner kan införas även vid motsättningar mellan andra grupper än kriminella nätverk, om sådana konflikter skulle leda till en risk för skjutning eller sprängning i ett område. Detta blir också möjligt med det förslag som regeringen lämnar.

Risken för skjutning eller sprängning ska vara påtaglig

En säkerhetszon bör inte kunna införas baserat endast på spekulationer eller allmänna bedömningar i fråga om risken för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning. Det bör i stället krävas en klar och konkret risk grundad på faktiska omständigheter. Som utgångspunkt bör det 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 i ett område. Det bör däremot inte krävas att det närmare kan konkretiseras hur risken kommer att förverkligas, t.ex. vilket tillvägagångssätt som kommer att användas, vem som kommer att utföra skjutningen eller sprängningen eller exakt vem som kommer att drabbas.

Frågan är då hur ett krav på en sådan klar och konkret risk bör komma till uttryck i lagtexten. Att det inte är fråga om risk för ett visst konkret brott bör liksom i andra sammanhang markeras genom att uttrycket brottslig verksamhet används (se exempelvis 36 kap. 1 b § brottsbalken, 1 kap. 2 § brottsdatalagen [2018:1177], 8 § lagen [2023:474] om polisiära befogenheter i gränsnära områden samt 3 och 4 §§ lagen om preventiva vistelseförbud). Det ska alltså finnas risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning, inte för ett visst specifikt brott.

Regeringen instämmer vidare i den bedömning som görs i promemorian att risken ska vara påtaglig. Detta krav på riskens nivå och konkretion motsvarar vad som gäller för att tillstånd till hemliga tvångsmedel ska beviljas enligt 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen). Regeringen kan inte hålla med

Diskrimineringsombudsmannen om att kravet skulle vara för vagt eller svårtillämpat. Enligt förarbetena till preventivlagen innebär kravet att ett beslut inte får bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar, utan att det ska vara grundat på faktiska omständigheter som föreligger vid beslutstillfället. Detta kan vara exempelvis uttalanden, hotelser 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, 107 och 195). Motsvarande villkor bör enligt regeringens uppfattning gälla för att en säkerhetszon ska få införas. Det ska alltså krävas att det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i ett visst område.

Vid prövningen bör karaktären och omfattningen av redan inträffade händelser beaktas. Som exempel bör en skjutning eller sprängning riktad mot någon i ett kriminellt nätverk av en person i ett annat nätverk ofta kunna innebära en påtaglig risk för hämnd i form av en skjutning eller sprängning mot någon eller några personer på den andra sidan. Även lindrigare våld eller hot kan medföra en påtaglig risk för skjutning eller sprängning, särskilt om det har skett flera gånger och det finns faktorer som talar för en upptrappning. Det bör vidare understrykas att tidigare våld eller hot inte är ett krav för att en säkerhetszon ska kunna införas. Det kan givetvis finnas t.ex. underrättelseinformation som ger stöd för en påtaglig risk för skjutning eller sprängning även om det ännu inte har begåtts något brott alls inom ramen för en konflikt. Ytterligare vägledning, vilket efterfrågas av *Förvaltningsrätten i Stockholm*, ges i författningskommentaren.

Säkerhetszonen ska vara både nödvändig och proportionerlig

Med tanke på de intrång i enskildas integritet som en säkerhetszon leder till är det viktigt att en zon införas endast om det är nödvändigt för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning. Om kroppsvisitationer och husrannsakingar kan göras i tillräcklig utsträckning enligt 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen, eller om andra insatser kan räcka, är en säkerhetszon inte nödvändig. Kravet på att zonen ska vara nödvändig bör i lagtexten uttryckas så att den ska vara av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra den brottsliga verksamhet som kan befaras med hänsyn till den aktuella konflikten mellan grupperna (jfr 5 § 1 preventivlagen). Innebörden av kravet, som enligt *Stockholms universitet (juridiska fakulteten)* och *Svea hovrätt* bör belysas ytterligare, behandlas närmare i författningskommentaren.

I promemorian anges att den allmänna proportionalitetsprincip som sedan länge gäller som en grundsats för Polismyndighetens verksamhet kommer att gälla även i ärenden om säkerhetszoner. Som framgår av avsnitt 4.1 innebär principen – 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. Principen har enligt promemorian betydelse både för frågan om huruvida en zon över huvud taget ska införas och för frågan om hur omfattande och långvarig zonen i sådana fall ska vara. Eftersom principen gäller generellt, och inte

framgår av varje enskild paragraf i polislagen, bedöms det i promemorian att den inte bör komma till särskilt uttryck i regleringen om säkerhetszoner.

Svea hovrätt ifrågasätter denna bedömning. För att möjligheten att införa säkerhetszoner inte ska tillämpas på ett för långtgående sätt är det enligt hovrätten viktigt att noggranna proportionalitetsbedömningar görs i flera led. Proportionalitetsprincipen bör enligt hovrätten därför komma till särskilt uttryck i lagtexten. Hovrätten ser inte någon risk för att detta skulle leda till missförstånd beträffande principens betydelse för andra polisiära befogenheter, eftersom regleringen om säkerhetszoner är särpräglad.

Regeringen håller med Svea hovrätt. Proportionalitetsprincipen har stor betydelse när en säkerhetszon övervägs och även om den gäller generellt, och alltså inte skulle behöva lagfästas särskilt, bör den för tydlighetens skull komma till uttryck i lagtexten. Det bör därför föreskrivas att en säkerhetszon får införas endast om skälen för zonen uppväger det intrång eller men i övrigt som den kan innebära för enskilda eller för något annat motstående intresse. Detta innebär att skälen för en säkerhetszon behöver vägas mot de konsekvenser som zonen kan få för boende i området eller för andra enskilda liksom för andra motstående intressen som kan finnas. Att proportionalitetsprincipen därutöver måste beaktas även exempelvis vid bedömningen av hur länge ett beslut om en säkerhetszon ska gälla (se avsnitt 6.2) behöver enligt regeringens uppfattning inte regleras särskilt.

Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* påpekar kommer en rad krav att behöva vara uppfyllda för att en säkerhetszon ska kunna införas. Förutom att det ska finnas en påtaglig risk för skjutning eller sprängning i ett område, och att risken ska vara knuten till en konflikt mellan grupper, ska zonen också vara av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra den brottsliga verksamheten och dessutom proportionerlig. De olika kraven behövs för att säkerhetszoner bara ska kunna införas när det är befogat och regeringen bedömer till skillnad från Förvaltningsrätten i Stockholm att de inte kommer att leda till några större bevis- eller tillämpningssvårigheter. Det är inte enskilda polismän som ska bedöma om förutsättningarna för en säkerhetszon är uppfyllda utan Polismyndigheten (se avsnitt 6.3).

Säkerhetszonens storlek ska bestämmas i det enskilda fallet

Regeringens förslag innebär, i likhet med förslaget i promemorian, att en säkerhetszon ska få införas endast i det område där risken för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning är påtaglig. Det är i det området som det finns ett särskilt behov av utökade befogenheter.

Bedömningen av var det finns en påtaglig risk för skjutning eller sprängning – 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 rikta sig mot bor eller annars brukar uppehålla sig.

Till skillnad från *Institutet för mänskliga rättigheter* anser regeringen att någon fast gräns för hur omfattande en säkerhetszon får vara inte bör införas. Regeringen håller inte heller med *Sveriges advokatsamfund* om att en zon endast ska få avse en så begränsad plats som t.ex. ett torg. Den skulle då riskera att inte fylla sin funktion. Det bör endast ställas upp ett krav på att zonen ska avse ett avgränsat område. I övrigt ligger en tillräcklig begränsning i att säkerhetszonen får införas endast i det område

där risken för skjutning eller sprängning är påtaglig och att åtgärden ska vara nödvändig och proportionerlig. Det kan dock konstateras att området i regel inte 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. En säkerhetszon som omfattar en hel större stad skulle förutsätta att det samtidigt i hela staden finns en sådan påtaglig risk för skjutning eller sprängning som krävs för att en säkerhetszon ska få införas. Eftersom *Attunda tingsrätt* och *Kammarrätten i Göteborg* efterfrågar ytterligare vägledning kan det klargöras att det är var en skjutning eller sprängning riskerar att ske som avgör var säkerhetszonen får införas, inte var planering eller förberedelser kan komma att äga rum. Om det finns en påtaglig risk för skjutning eller sprängning riktad mot båda sidorna i en konflikt finns det samtidigt inget som hindrar att säkerhetszoner införs på flera ställen, t.ex. där personer i respektive grupp bor eller vistas. Det kan tilläggas att frågan om en säkerhetszons storlek kommer att kunna prövas i domstol (se avsnitt 6.6).

Ett beslut om en säkerhetszon är ett förvaltningsbeslut

En säkerhetszon ska alltså få införas i ett avgränsat område om vissa villkor är uppfyllda. Ett beslut om en säkerhetszon kommer till viss del att likna ett normbeslut, dvs. ett beslut om föreskrifter. Beslutet riktar sig inte mot någon enskild utan har en generell karaktär och innebär att polismän får utökade befogenheter i det område som zonen avser. Regeringen anser trots detta att det är fråga om ett förvaltningsbeslut, dvs. ett beslut i ett enskilt fall. För detta talar att beslutet gäller för en begränsad tid och ett begränsat område, att beslutet måste kunna fattas och verkställas med kort varsel och att det bör kunna bli föremål för domstolsprövning.

6.2 Säkerhetszonen ska vara tidsbegränsad

Regeringens förslag: Ett beslut om en säkerhetszon ska gälla för en viss tid, högst två veckor. Om inte annat anges i beslutet ska det gälla omedelbart.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att den längsta tillåtna giltighetstiden, två veckor, ska räknas från dagen för beslutet och inte från när beslutet börjar att gälla.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inget att invända mot förslaget eller yttrar sig inte särskilt i denna del.

Enligt *Institutet för mänskliga rättigheter* bör ett beslut om en säkerhetszon få gälla längst tolv timmar utan möjlighet till förlängning. Institutet hänvisar till rättsfall från Europadomstolen. Även andra remissinstanser ifrågasätter möjligheten att förlänga en säkerhetszon genom ett nytt beslut. *Kammarrätten i Göteborg* anser att förutsättningarna för förlängning av ett beslut om en säkerhetszon bör komma till uttryck i lagtexten. Enligt *Borlänge kommun* kan det uppfattas som otydligt att det inte finns någon gräns för hur många förlängningar som kan beslutas. Kommunen anser dock att detta vägs upp av att även förlängningsbeslut kan överklagas.

Förvaltningsrätten i Göteborg anser att det bör övervägas om ett beslut om en säkerhetszon ska börja att gälla först när det har publicerats på

Polismyndighetens webbplats. *Sveriges advokatsamfund* föreslår att ett beslut om en säkerhetszon ska börja att gälla tidigast tolv timmar efter offentliggörandet av beslutet.

Skälen för regeringens förslag: En säkerhetszon bör vara tillfällig. De förhållanden som kan motivera en säkerhetszon, dvs. risken för skjutning eller sprängning, kan förändras snabbt och zonen giltighetstid bör därför vara relativt kort. Om tiden inte är tillräcklig bör dock ett nytt beslut kunna fattas, dvs. en förlängning bör vara möjlig. Det motsvarar vad som sedan länge gäller i Danmark. Den rättspraxis från Europadomstolen som *Institutet för mänskliga rättigheter* hänvisar till, och som berörs i avsnitt 5, kan inte uppfattas så att en säkerhetszon inte skulle få förlängas. Som framgår av promemorian gör Europadomstolen en helhetsbedömning av reglering och tillämpning när en fråga om en eventuell överträdelse av artikel 8 i Europakonventionen prövas (Ds 2023:31 s. 41 och 42).

Frågan är då hur länge ett beslut om en säkerhetszon ska få gälla, innan en ny prövning måste göras. Det står klart att det måste vara fråga om en betydligt längre tid än de tolv timmar som Institutet för mänskliga rättigheter föreslår, om zonen ska fylla sin funktion. Den danska regleringen om visitationszoner innehåller inte någon fast tidsgräns (se avsnitt 4.3). Enligt förarbetena bör tiden typiskt sett vara ungefär en månad, med möjlighet till förlängning. I den praxis som har utvecklats gäller beslutet dock i högst två veckor, varefter det görs en ny bedömning. I promemorian föreslås att samma längsta tid ska gälla i Sverige och att detta ska regleras i lag. Regeringen anser att förslaget är väl avvägt. Ett beslut om en säkerhetszon bör alltså gälla i högst två veckor. För att åtgärden inte ska vara mer ingripande än nödvändigt bör giltighetstiden dock aldrig vara längre än vad som krävs i det enskilda fallet. Bedömningen av om ett beslut ska gälla i två veckor eller om det ska ha en kortare giltighetstid bör göras utifrån omständigheterna i ärendet och erfarenheter av liknande situationer.

En förlängning av en säkerhetszon, dvs. ett beslut om en fortsatt zon i samma område som tidigare, bör kunna beslutas om förutsättningarna för en säkerhetszon fortfarande är uppfyllda. Det nya beslutet bör fattas enligt samma procedur som det tidigare. Regleringen bör alltså, till skillnad från vad *Kammarrätten i Göteborg* föreslår, inte göra någon principiell skillnad mellan grundbeslut och förlängningsbeslut. Samma villkor bör gälla, även om det är rimligt att bedömningen blir strängare ju längre tid som går, eftersom det måste kunna förklaras varför det trots Polismyndighetens åtgärder och den tid som har passerat fortfarande finns en påtaglig risk för skjutning eller sprängning och varför zonen alltså är nödvändig och proportionerlig. Någon gräns för hur många beslut i rad som får fattas i fråga om samma område bör inte införas. Att samma regler gäller för alla beslut innebär, som *Borlänge kommun* påpekar, att ett nytt beslut kommer att kunna överklagas på samma sätt som ett tidigare (se avsnitt 6.6).

Till skillnad från *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Sveriges advokatsamfund* anser regeringen att ett beslut om en säkerhetszon som regel bör gälla omedelbart. Det innebär att polismäns utökade befogenheter att söka efter vapen och andra farliga föremål (se avsnitt 7.1) kan användas genast. Detta är viktigt för att Polismyndigheten ska kunna agera snabbt i de riskfyllda situationer som det är fråga om. Även om beslutet omedelbart också bör publiceras på Polismyndighetens webbplats (se avsnitt 6.4) bör det alltså börja att gälla när det har fattats, inte när det publiceras.

Som påpekas i promemorian kan det samtidigt finnas situationer när det är ändamålsenligt att beslutet gäller från en något senare tidpunkt, t.ex. om det bedöms vara lämpligt att avvakta med verkställigheten av beslutet till dess att allmänheten har fått information om zonen och varför den införs. Det bör därför kunna bestämmas att beslutet ska gälla från en senare tidpunkt, som i så fall ska anges i beslutet. Till skillnad från vad som föreslås i promemorian bör den längsta tid som beslutet får gälla, två veckor, räknas från dagen då beslutet börjar att gälla och inte från dagen för beslutet.

6.3 Beslutet ska fattas av Polismyndigheten

Regeringens förslag: Beslut om säkerhetszoner ska fattas av Polismyndigheten.

Regeringens bedömning: Polismyndigheten kan samverka med kommunerna inom ramen för befintlig lagstiftning.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens. I promemorian görs ingen bedömning i fråga om samverkan med kommunerna.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inget att invända mot förslaget eller yttrar sig inte särskilt i denna del.

Polisförbundet instämmer i förslaget att beslut om säkerhetszoner ska fattas av Polismyndigheten medan *Sveriges advokatsamfund* anser att beslut bör fattas av åklagare. *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Umeå universitet (juridiska institutionen)* och några kommuner anser att besluten i första hand bör fattas av domstol. *Attunda tingsrätt* ser behov av en mer oberoende och utomstående kontroll och är en av flera remissinstanser som anser att Polismyndigheten endast bör ges interimistisk beslutanderätt.

Om beslutanderätten ska tillkomma Polismyndigheten anser *Institutet för mänskliga rättigheter* att det måste framgå av lagtexten att besluten ska fattas på så hög nivå som möjligt inom myndigheten och inkludera tydliga kontrollmekanismer. *Umeå universitet (juridiska institutionen)* anser att det bör anges i förordning på vilken nivå beslut får fattas. Enligt *Civil Rights Defenders* bör beslutet fattas av flera polischefer gemensamt.

När det gäller Polismyndighetens handläggning av ärenden som rör säkerhetszoner anser *Förvaltningsrätten i Stockholm* att det bör övervägas om vissa bestämmelser i förvaltningslagen ska göras tillämpliga.

Några kommuner, bl.a. *Norrköpings kommun* och *Norrtälje kommun*, framför synpunkter om att Polismyndigheten och kommunerna behöver samarbeta kring säkerhetszoner inom ramen för befintlig samverkan. Vikten av dialog i samband med beslut om säkerhetszoner betonas också av bl.a. *Eskilstuna kommun* och *Jönköpings kommun*. *Malmö kommun* framför att Polismyndigheten bör rådgöra med kommunen genom lokala överenskommelser. *Helsingborgs kommun* anser att polisens samverkan med kommunen och övriga samverkansparter bör regleras. *Socialstyrelsen* framför att det är viktigt att Polismyndigheten samordnar sina insatser med bl.a. socialtjänsten. *Solna kommun* anser att det behövs en bestämmelse om samråd med kommunen, med hänsyn till kommunernas ansvar enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Enligt *Solna kommun* och *Sundbybergs kommun* kan förslaget försvåra kommunernas arbete enligt den lagen. *Karlskrona kommun* efterfrågar ett

förfarande som mer uttalat involverar kommunerna inför och efter ett beslut om en säkerhetszon. *Upplands-Bro kommun* anser att kommunen bör ha möjlighet att lämna synpunkter innan beslut fattas.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Vilken myndighet som ska fatta beslut om säkerhetszoner

Ett beslut om att införa en säkerhetszon måste vara väl underbyggt och kunna fattas med stor skyndsamhet. Vidare måste systemet även i övrigt vara rättssäkert. Som utgångspunkt bör därför rätten att besluta om säkerhetszoner anförtros åt en statlig aktör där dessa intressen kan bli väl tillgodosedda. Frågan är om det bör vara Polismyndigheten, åklagare eller domstol som ska pröva frågor om säkerhetszoner som första instans.

Som framhålls av bl.a. *Sveriges advokatsamfund* kan det från rättssäkerhetsperspektiv 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 ger grund för ingripanden mot enskilda och samtidigt underlättar myndighetens egen verksamhet. Åklagare har dock i huvudsak ingen roll i Polismyndighetens brottsförebyggande arbete utan träder i regel in först i samband med att förundersökning om ett brott inleds och då någon är skäligen misstänkt för brottet i fråga. Regeringen delar bedömningen i promemorian att det finns starka principiella och verksamhetsmässiga skäl för att hålla fast vid denna ansvarsfördelning. Att det beroende på frågors karaktär varierar vilken aktör i rättskedjan som fattar beslut ser regeringen som en naturlig följd av att aktörerna har olika roller och ansvar. Det kan således vara motiverat med olika lösningar och detta riskerar inte, som *Institutet för mänskliga rättigheter* befarar, att skapa ett system som är inkonsekvent eller osammanhängande. Regeringen anser således att åklagare inte bör fatta beslut om säkerhetszoner.

De villkor som föreslås gälla för att en säkerhetszon ska få införas är enligt *Attunda tingsrätt* delvis sådana att det kan ifrågasättas om det inte bör krävas judiciell prövning i domstol. Enligt tingsrätten är det tveksamt att en myndighet ensam får en så omfattande befogenhet att förfoga över dessa ingripande beslut. *Umeå universitet (juridiska institutionen)* menar att den hänsyn som kommer att behöva tas till Europakonventionens krav och Europadomstolens praxis om bl.a. proportionalitet medför att beslut om säkerhetszoner i första hand bör fattas av domstol. Även *Institutet för mänskliga rättigheter* och vissa kommuner anser att besluten i första hand bör fattas av domstol. Regeringen anser dock att det inte framstår som vare sig ändamålsenligt eller nödvändigt att beslut om säkerhetszoner fattas av domstol i första instans. Besluten behöver kunna fattas mycket snabbt, utifrån händelser i den kriminella miljön, och även kunna ändras snabbt (se avsnitt 6.5). Det är inte heller ovanligt att förvaltningsmyndigheter ges beslutanderätt även i frågor som kan få stora konsekvenser för enskilda. Regeringen bedömer mot den bakgrunden att en möjlighet till domstolsprövning i efterhand, genom överklagande av beslut om säkerhetszoner, är lämpligare än att besluten fattas av domstol i första instans.

Som anges i promemorian framstår i stället Polismyndigheten som den naturliga beslutsfattaren. Som *Polisförbundet* framhåller är det i första hand Polismyndigheten som, i sitt arbete med att bekämpa brott och andra störningar av allmän ordning och säkerhet, kommer att se behovet av en

säkerhetszon. Polismyndigheten är också den aktör som kommer att ha tillgång till underrättelser och annan information som rör förutsättningarna för att införa en säkerhetszon. Dessutom har Polismyndigheten rättslig kompetens på området och fattar redan liknande beslut, exempelvis om husrannsakan och kroppsvisitation på platser där det finns risk för allvarligt brott, om avspärningar för att motverka eller förebygga allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten (se 23 och 24 §§ polislagen) och om tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt ordningslagen. Polismyndigheten kommer också att kunna hantera frågor om säkerhetszoner med den skyndsamhet som krävs. Genom den möjlighet till domstolsprövning som regeringen föreslår (se avsnitt 6.6) säkerställs samtidigt en rättssäker ordning som motsvarar vad som gäller för andra polisiära beslut som kan överklagas till domstol, t.ex. beslut enligt ordningslagen. Regeringen anser alltså att beslut om säkerhetszoner bör fattas av Polismyndigheten i första instans.

Polismyndigheten får enligt 8 § polisförordningen (2014:1104) delegera beslutanderätt och arbetsuppgifter som innebär att grundlagsskyddade fri- och rättigheter kan komma att inskränkas endast till särskilt kvalificerade beslutsfattare som har den utbildning, kompetens och erfarenhet som krävs. Vid delegering av beslutanderätt i fråga om säkerhetszoner är det också viktigt att beakta att den som får beslutanderätt har mandat att fördela de resurser som krävs för en säkerhetszon. Som Polisförbundet lyfter fram behövs det stor polisiär närvaro för att arbetet med en säkerhetszon ska få avsedd brottsförebyggande effekt. Regeringen delar inte *Civil Rights Defenders* bedömning att beslut om säkerhetszoner alltid bör fattas av chefen för nationella operativa avdelningen tillsammans med polisregionchef eller polisområdeschef. Som anges i promemorian bör beslut normalt sett kunna fattas som lägst på nivån polisområdeschef.

Att det är Polismyndigheten som måste ta ställning till vilka personer inom myndigheten som kan anses vara tillräckligt kvalificerade för att fatta beslut om säkerhetszoner är inte samma sak som att det, vilket Attunda tingsrätt är inne på, skulle vara en rent intern fråga för myndigheten. Regleringen i polisförordningen är inte så allmänt hållen att den, som Umeå universitet (juridiska institutionen) menar, helt överlämnar till Polismyndigheten att själv avgöra på vilken nivå beslut ska fattas. En eventuell granskning av Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern av ett beslut om säkerhetszon kan omfatta även nivån för beslutsfattandet. Det saknas därför anledning att reglera beslutsbefogenheten närmare, på det sätt som bl.a. *Institutet för mänskliga rättigheter* efterfrågar.

Förvaltningslagens tillämplighet i ärenden om säkerhetszoner

Polismyndighetens ärenden om säkerhetszoner kommer att höra till det som utgör brottsbekämpande verksamhet enligt 3 § förvaltningslagen. Dit hör både brottsutredande och brottsförebyggande verksamhet av olika slag. Konsekvensen av detta är att endast ett fåtal av förvaltningslagens bestämmelser kommer att tillämpas i Polismyndighetens verksamhet med säkerhetszoner. Till de bestämmelser som kommer att vara tillämpliga i verksamheten hör 5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Detta medför bl.a. ett förbud för myndigheten att grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författ-

ningar får beaktas vid prövningen, vilket utgör ett skydd mot en nyckfull och godtycklig maktutövning (jfr prop. 2016/17:180 s. 57 och 290). Detta motsvarar vad som kommer till uttryck i regeringsformen om några av de grundläggande offentlighetsprinciper som är generellt tillämpliga i all offentlig förvaltning (se 1 kap. 1 § tredje stycket och 1 kap. 9 §).

Förvaltningsrätten i Stockholm anser att det kan övervägas om även exempelvis 36, 43, 45 och 46 §§ förvaltningslagen ska göras tillämpliga i ärenden om säkerhetszoner, trots att dessa bestämmelser enligt 3 § samma lag inte gäller i brottsbekämpande verksamhet. Regeringen konstaterar att de angivna bestämmelserna avser rättelse av skrivfel och liknande, hur man överklagar ett beslut och beslutsmyndighetens åtgärder i samband med ett överklagande. Att Polismyndigheten får rätta beslut i de fall som avses i 36 § förvaltningslagen framstår som givet och kräver inte särskild reglering. Vid överklagande av Polismyndighetens beslut kommer 3, 4, 6 a och 6 b §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) vidare att gälla (se avsnitt 6.6). Regleringen motsvarar den i 43, 45 och 46 §§ förvaltningslagen, som alltså inte behöver göras tillämpliga. Regeringen ser inte heller i övrigt skäl att göra några av förvaltningslagens bestämmelser tillämpliga, utöver de som enligt 3 § i den lagen gäller även i brottsbekämpande verksamhet.

Kommunerna och deras samverkan med Polismyndigheten

Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete regleras i lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Avsikten med kommunernas ansvar är att skapa förutsättningar för att det brottsförebyggande arbetet ska ske samordnat och effektivt (se prop. 2022/23:43 s. 21). För ett effektivt brottsförebyggande arbete bör, som *Jönköpings kommun* anför, Polismyndighetens arbete med säkerhetszoner kopplas ihop med befintligt samverkansarbete med kommunens förvaltningar och övriga aktörer. Då kan kommunen t.ex. lyfta sådana andra perspektiv för Polismyndigheten som *Upplands-Bro kommun* anser kan vara värdefulla för ett beslut om en säkerhetszon. Det kan också möjliggöra för kommunen att komplettera arbetet i en säkerhetszon på det sätt som *Helsingborgs kommun* beskriver, exempelvis genom trygghetsskapande närvaro av kommunal personal eller samordning av civilsamhällesaktörer. Även socialtjänsten, som enligt *Socialstyrelsen* kan behöva omprioritera resurser för sitt förebyggande arbete vid beslut om en säkerhetszon, kan då ha möjlighet att samordna sig med polisen. Mot den bakgrunden anser regeringen, till skillnad från *Solna kommun* och *Sundbybergs kommun*, att förslagen om säkerhetszoner inte riskerar att underminera eller försvåra kommunernas arbete och ansvar.

Samverkan mellan kommunerna och Polismyndigheten är central i det brottsförebyggande arbetet och som bl.a. *Eskilstuna kommun* anger är det viktigt med dialog för att aktörerna ska kunna arbeta tillsammans för att skapa trygghet och förebygga brott. Polismyndigheten har en lagstadgad uppgift att förebygga brottslig verksamhet och ska samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten (se 2 och 6 §§ polislagen). Aktörerna kan samarbeta, rådgöra och föra dialog inom ramen för de samverkanstrukturer som redan finns. Till skillnad från *Helsingborgs kommun* anser regeringen därmed att det inte behövs särskilda föreskrifter om samverkan i ärenden om säkerhetszoner. Att införa en skyldighet för Polismyndigheten att inhämta synpunkter från

kommunen inför ett beslut om en säkerhetszon skulle riskera att fördröja angelägna beslut om säkerhetszoner. Majoriteten av de kommuner som yttrar sig anser inte att kommunerna bör få en mer formaliserad roll i processen. Regeringen anser därmed, till skillnad från *Karlskrona kommun*, *Solna kommun* och *Upplands-Bro kommun*, att det inte bör införas bestämmelser om att kommuner ska få möjlighet att lämna synpunkter eller på annat sätt involveras mer formellt i ärenden om säkerhetszoner.

6.4 Beslutets innehåll och offentliggörande

Regeringens förslag: Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska vara skriftligt och innehålla uppgift om dagen för beslutet, beslutets innebörd, skälen för beslutet, vilka bestämmelser som har tillämpats, vem som har fattat beslutet och möjligheten att överklaga beslutet.

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

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås inte att Polismyndighetens beslut ska innehålla uppgift om dagen för beslutet. Språkligt sett görs det i promemorian vidare en skillnad mellan beslutets innebörd och beslutets omfattning, när det gäller de uppgifter som ska anges i beslutet.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inget att invända mot förslaget eller yttrar sig inte särskilt i denna del.

Förvaltningsrätten i Göteborg anser att det inte är nödvändigt att polismäns befogenheter i säkerhetszonen anges i beslutet, som en del av beslutets innebörd, eftersom befogenheterna följer direkt av lag.

När det gäller kravet att Polismyndigheten ska informera om beslutet på ett tydligt sätt anser *Diskrimineringsombudsmannen* att Polismyndigheten bör vara skyldig att tillhandahålla information på olika sätt, i olika format och på flera språk, så att den är tillgänglig för alla. Enligt *Statens skolverk* är det viktigt att informationsinsatserna görs på ett ändamålsenligt sätt så att huvudmän, rektorer och lärare kan ha beredskap. Skolverket lyfter även frågor om informationsvägar mellan Polismyndigheten och skolväsendet. *Solna kommun* anser att det bör krävas att Polismyndigheten ska underrätta kommunstyrelsen i den kommun där en säkerhetszon införs. *Trollhättans kommun* framför att kommunen som arbetsgivare snabbt behöver få information om Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon.

Kammarrätten i Göteborg anser att bestämmelsen om informations-skyldighet bör omformuleras så att den tydligt omfattar alla beslut om säkerhetszoner, dvs. både Polismyndighetens och domstolars beslut.

Helsingborgs kommun anför att befintligt samverkansarbete bör utnyttjas i kommunikation och dialog om säkerhetszoner. *Socialstyrelsen* anser att det är viktigt att det finns resurser från olika myndigheter på plats i en säkerhetszon, som kan informera och arbeta förebyggande.

Polismyndighetens beslut ska dokumenteras

Från rättssäkerhetssynpunkt är det självklart att Polismyndighetens beslut om säkerhetszoner ska dokumenteras. Förvaltningslagens allmänna krav på dokumentation av beslut är dock inte tillämpliga i ärendena (se 3 § förvaltningslagen och avsnitt 6.3 ovan). Som konstateras i promemorian finns det inte heller något annat dokumentationskrav som gäller för besluten. Det behöver därför föreskrivas en särskild skyldighet för Polismyndigheten att dokumentera sina beslut om säkerhetszoner.

Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon bör enligt regeringens uppfattning vara skriftligt och innehålla uppgift om beslutets innebörd, skälen för beslutet, vilka bestämmelser som har tillämpats, vem som har fattat beslutet och möjligheten att överklaga. Att beslutets innebörd ska anges innebär bl.a. att säkerhetszonens omfattning måste framgå. Det senare behöver alltså inte anges särskilt i lagtexten. Det är av stor vikt att innebörden av ett beslut om en säkerhetszon blir så tydlig som möjligt för enskilda i fråga om vilka polisiära befogenheter som gäller i zonen. Till skillnad från *Förvaltningsrätten i Göteborg* anser regeringen därför att de befogenheter som polismän har i en säkerhetszon lämpligen kan anges i beslutet, som en del av dess innebörd, trots att befogenheterna kommer att framgå direkt av polislagen. I linje med vad som gäller beträffande dokumentation enligt 31 § förvaltningslagen och 27 § polislagen bör det även krävas att dagen för beslutet anges i beslutet.

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 avgränsning framgår tydligt. Det kan åstadkommas genom att området markeras på en karta i beslutet. Eftersom beslutet ska publiceras på Polismyndighetens webbplats (se nedan) och det är viktigt att beslutet i så stor omfattning som möjligt är offentligt bör myndigheten undvika att ta in sekretessbelagda uppgifter i det. Frågor om sekretess i ärenden och mål om säkerhetszoner behandlas närmare i avsnitt 6.7.

Polismyndigheten ska informera om beslutet på ett tydligt sätt

Ett beslut om en säkerhetszon behöver snabbt bli känt för att zonen ska få avsedd brottsförebyggande effekt och för att enskilda ska ha möjlighet att anpassa sig till den och förstå varför den har införts. Enskilda behöver också få kännedom om beslutet för att kunna tillvarata möjligheten att överklaga. Som *Statens skolverk* och *Trollhättans kommun* framhåller kan även exempelvis arbetsgivare, skolor och verksamhetsansvariga behöva information. Med hänsyn till vad *Solna kommun* och andra kommuner anför om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete är det också viktigt att kommunen känner till att en säkerhetszon har införts och vad anledningen till detta är. Regeringen anser därför att det bör finnas en skyldighet för Polismyndigheten att vidta åtgärder för att informera om ett beslut om en säkerhetszon på ett sätt som tillgodoser dessa behov.

Regeringen instämmer i den bedömning som görs i promemorian att en skyldighet för Polismyndigheten att underrätta alla som kan beröras av beslutet, vilket sannolikt skulle kräva kungörelsedelgivning, inte framstår som ändamålsenlig. Polismyndigheten bör i stället dels publicera beslutet

på sin webbplats, dels vidta andra mer riktade åtgärder för att beslutet ska nå ut till så många berörda som möjligt. Detta bör ske omedelbart. Den danska polisen har enligt vad som anges i promemorian upplevt att riktade informationsinsatser om varför en zon införs och vad den innebär har varit avgörande för att åtgärden ska tas väl emot. Även *Polisförbundet* och flera kommuner betonar att kommunikation och tydlig information från Polismyndighetens sida är av stor betydelse för det relationsbyggande arbetet och för förtroendet för Polismyndigheten och samhället i stort.

Som regel kan det enligt regeringens uppfattning vara lämpligt att Polismyndigheten informerar lokalmedierna om beslutet, om det inte redan har uppmärksammats på ett korrekt sätt. Det kan t.ex. handla om lokaltidningar och lokala radiokanaler. Andra lämpliga åtgärder kan vara informationsinsatser av lokalpolis, som t.ex. kan sätta upp information om beslutet på allmänna anslagstavlor eller informera i t.ex. trossamfund och skolor om att det har införts en säkerhetszon, varför den har införts och vad det innebär. Vidare kan det i vissa fall vara lämpligt att sätta upp skyltar som upplyser om var säkerhetszonen finns. En verksam åtgärd kan i vissa fall också vara att ge information på andra språk än svenska. Översättningar behövs dock inte i alla situationer, och till skillnad från *Diskrimineringsombudsmannen* ser regeringen inte skäl att införa några särskilda bestämmelser om hur information ska tillhandahållas.

Sammanfattningsvis är det, som påpekas i promemorian, svårt att på förhand säga exakt vilka åtgärder som är verkningsfulla i det enskilda fallet. I lagtexten bör det därför endast anges att Polismyndigheten, utöver att omedelbart publicera beslutet på sin webbplats, ska informera om det på annat verksam sätt. Beträffande de fall som *Kammarrätten i Göteborg* nämner, då ett beslut om en säkerhetszon ändras i domstol (se avsnitt 6.6), gäller för domstolarna vad som följer av ordinarie regler om expediering av domar och beslut. Ansvar för att en ändring kommer till allmänhetens kännedom bör ligga på Polismyndigheten, som är ansvarig för beslutet om säkerhetszonen och som i egenskap av part kommer att få domstolens domar och beslut om zonen. Att Polismyndigheten enligt förslaget ska informera om beslut om säkerhetszoner innefattar ett ansvar för att lämna information om de eventuella ändringar som beslutas av myndigheten själv eller av domstol. Detta behöver inte anges särskilt i lagtexten.

Vad gäller informationsvägar mellan Polismyndigheten och skolväsendet, som *Statens skolverk* nämner, och det som *Socialstyrelsen* anför om olika myndigheters närvaro i säkerhetszoner, bör Polismyndighetens arbete med säkerhetszoner kopplas ihop med sådant brottsförebyggande arbete som redan bedrivs (jfr avsnitt 6.3). Som *Helsingborgs kommun* anför kan t.ex. befintlig samverkan utnyttjas i kommunikation och dialog om beslut om säkerhetszoner, om det bedöms lämpligt. De närmare formerna för utbyte och spridning av information får bestämmas av Polismyndigheten tillsammans med berörda aktörer.

Regeringens förslag: Om det inte längre finns skäl för ett beslut om en säkerhetszon, ska Polismyndigheten omedelbart upphäva beslutet.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens men är något annorlunda utformat. I promemorian föreslås att Polismyndigheten omedelbart ska inskränka eller häva ett beslut om att införa en säkerhetszon, om det på grund av ändrade förhållanden eller av annan anledning finns skäl för det.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Stockholm* ifrågasätter den närmare utformningen av den föreslagna bestämmelsen. Enligt domstolen skulle det med förebild i andra lagar i stället kunna anges att ett beslut omedelbart ska upphävas om det inte längre finns skäl för det. Det skulle också kunna övervägas att ange när ett beslut om en säkerhetszon får men inte måste ändras. Övriga remissinstanser har inget att invända mot förslaget eller yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: När en säkerhetszon har införts kan det givetvis inträffa att förhållandena ändras på ett sätt som gör att zonen inte längre behövs. Det kan exempelvis komma ny information om den aktuella konflikten, eller om de inblandade personerna, som gör att risken för skjutning eller sprängning framstår som betydligt mindre än tidigare.

Eftersom en säkerhetszon är en långtgående åtgärd som kommer att leda till intrång i enskildas integritet bör ett beslut om en sådan zon omedelbart upphävas av Polismyndigheten om det inte längre finns skäl för beslutet. Detta bör framgå av en uttrycklig bestämmelse. Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* lyfter fram har en regel av den innebörden, som avviker något från förslaget i promemorian, förebild i flera lagar som reglerar ingripande åtgärder, se exempelvis 20 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning, 12 § lagen (2023:421) om ordningsvakter och 12 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar, jfr även 3 kap. 11 § smittskyddslagen (2004:168). Om ändrade förhållanden bara avser en del av ett område behöver Polismyndigheten inte upphäva beslutet i dess helhet, utan kan ändra det genom att inskränka säkerhetszonens omfattning. Det görs i sådana fall genom ett nytt beslut och behöver inte regleras särskilt.

Skyldigheten för Polismyndigheten att upphäva ett beslut som det inte längre finns skäl för bör gälla även om beslutet har överklagats och är föremål för domstolsprövning. Om prövning pågår bör Polismyndigheten underrätta domstolen om att beslutet har upphävts. Domstolen får sedan avgöra om det finns skäl att pröva beslutet trots att det inte längre gäller.

Eftersom 37–39 §§ förvaltningslagen om ändring av beslut inte är tillämpliga i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet finns det inte något lagstadgat hinder mot att Polismyndigheten ändrar ett beslut om en säkerhetszon även i andra fall eller på andra sätt än de som behandlas ovan. Om beslutet har överklagats och är föremål för domstolsprövning, bör försiktighet dock vara påkallad, i synnerhet om beslutet innebär att en säkerhetszon utvidgas. Det är i dessa fall också viktigt att domstolen underrättas om en ändring. Ett beslut om upphävande eller annan ändring bör följa samma bestämmelser om t.ex. dokumentation, offentliggörande och överklagande som föreslås för ett beslut om införande av en zon.

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

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att överklagandetiden ska vara tre veckor. Vidare föreslås en särskild bestämmelse om att mål om överklagande av beslut om en säkerhetszon ska handläggas skyndsamt.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget att Polismyndighetens beslut om säkerhetszoner ska kunna prövas i domstol och att prövningen ska ske i allmän förvaltningsdomstol.

När det gäller hur besluten ska komma under domstolens prövning är remissutfallet blandat. Flera remissinstanser, däribland *Centrum för rättvisa*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Stockholm*, instämmer i förslaget att besluten ska kunna överklagas till domstol. Andra, däribland *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Justitiekanslern* och *Kammarrätten i Göteborg*, förordar underställning, dvs. att besluten alltid ska överlämnas till domstol för prövning.

Om en överklagandemöjlighet införs framhåller flera remissinstanser att frågan om klagorätt, alltså vem som har rätt att överklaga, bör belysas ytterligare eller regleras. Bland de remissinstanser som framför synpunkter i denna del finns bl.a. *Centrum för rättvisa*, *Civil Rights Defenders*, *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Svea hovrätt*, *Umeå universitet (juridiska institutionen)* och några kommuner.

Förvaltningsrätten i Göteborg och Förvaltningsrätten i Stockholm lyfter frågor om överklagandetiden och anger bl.a. att den kan leda till att mål inte går att avgöra medan det överklagande beslutet fortfarande gäller.

När det gäller domstolens prövning anser Förvaltningsrätten i Göteborg att effekterna av att en domstol upphäver ett beslut om en säkerhetszon bör klargöras. Förvaltningsrätten i Stockholm anför att domstolens möjlighet att inskränka en säkerhetszon geografiskt eller tidsmässigt bör klargöras. Andra remissinstanser anser att det bör förtydligas eller regleras i vilken mån beslut som har upphört att gälla ska prövas av domstolen.

Skälen för regeringens förslag

Beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol

Ett beslut om en säkerhetszon utökar möjligheten till kroppsvisitation och genomsökning av transportmedel i det område som zonen avser (se avsnitt 7.1). Regeringen anser att beslutet bör kunna prövas i domstol. Regeringen anser vidare att prövningen bör ske i allmän förvaltningsdomstol och inte i allmän domstol. Ingen remissinstans invänder mot dessa förslag.

Frågan är då hur besluten ska komma under domstolens prövning. I promemorian diskuteras två alternativ: överklagande och underställning. Frågan har analyserats av utredaren och blivit väl belyst genom remissinstansernas synpunkter.

Lagrådet anser att det finns en risk att rätten att överklaga blir ineffektiv som kontrollmekanism. Med hänsyn till bl.a. att ett zonbeslut ska gälla under en kortare tid och att bedömningen av klagorätten kan vara komplicerad, kan man enligt *Lagrådet* räkna med att beslutet har upphört när domstolen ska göra sin slutliga prövning. Även om det finns en möjlighet att pröva ärenden som blivit överspelade, menar *Lagrådet* att utrymmet för det är litet. *Lagrådet* anser att kontroll genom underställning i stället hade legat nära till hands och att den föreslagna ordningen med överklagande av zonbeslut är behäftad med sådana brister att förslaget inte bör läggas till grund för lagstiftning i sin nuvarande utformning.

Regeringen konstaterar till en början att en möjlighet till överklagande är det vanliga sättet att ge enskilda som berörs av ett förvaltningsbeslut tillgång till domstolsprövning (se 40–42 §§ förvaltningslagen). Flera av Polismyndighetens beslut kan redan i dag överklagas till allmän förvaltningsdomstol, bl.a. beslut i ärenden enligt ordningslagen om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Även det är beslut som kan påverka många enskilda i ett område. När en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut blir myndigheten i regel den enskildes motpart i domstolen (7 a § förvaltningsprocesslagen). Det blir alltså fråga om en tvåpartsprocess, eller flerpartsprocess om det finns flera klagande, där varje part kan få sin talan prövad. Domstolens avgörande kan i regel överklagas till nästa instans av den eller de parter som avgörandet har gått emot. På så sätt kan rättspraxis växa fram, genom att mål prövas i kammarrätterna och i Högsta förvaltningsdomstolen.

Institutet underställning är numera ovanligt i svensk rätt men förekommer bl.a. i tvångsvårdslagstiftning, se t.ex. 7 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU. Underställning innebär vanligtvis att en förvaltningsmyndighet inom viss tid ska överlämna sitt beslut till domstol för prövning av om det ska bestå.

Som *Lagrådet* och *Kammarrätten i Göteborg* nämner skulle prövningen av ett underställt beslut ofta kunna ske snabbt. Vidare behöver det, som *Förvaltningsrätten i Malmö* anger, inte finnas enskilda parter vid underställning, vilket gör att domstolen inte behöver ta ställning till frågor om partsinsyn om det finns sekretessbelagda uppgifter i målet som är så skyddsvärda att inte ens den som är part bör få ta del av dem (se avsnitt 6.7). *Justitiekanslern* anser att det är en fördel att samtliga beslut om säkerhetszoner skulle komma under domstolsprövning och inte bara de beslut som någon är missnöjd med. Regeringen konstaterar samtidigt att det i det fåtal fall som underställning förekommer – som i LVU-målen – främst är fråga om situationer där domstolens beslut ses som obligatoriskt men där ett föregående provisoriskt beslut av en annan myndighet eller av en viss person inte kan undvikas. Så är inte fallet när det gäller beslut om säkerhetszoner. Polismyndigheten är i enlighet med bedömningen i avsnitt 6.3 den naturliga beslutsfattaren för beslut om en säkerhetszon, bl.a. mot bakgrund av den kompetens som myndigheten besitter och den erfarenhet som myndigheten har av att fatta liknande beslut. Skälen för en automatisk kontroll i varje enskilt fall är därför inte lika starka som i de fall då domstolsprövning genom underställning normalt sett används. Om samtliga beslut skulle prövas av domstol, även om ingen är missnöjd med dem, skulle onödiga resurser riskera att tas i anspråk och leda till

kostnader. Den risken ökar om även ändringsbeslut av olika slag (jfr avsnitt 6.5) skulle omfattas av krav på underställning.

Enligt regeringen har en ordning med underställning dessutom nackdelar för enskilda. Till skillnad från en ordning med överklagande skulle enskilda inte vara parter i domstolen. Det innebär att enskilda inte kommer kunna göra invändningar, om t.ex. hur säkerhetszonen påverkar området, som prövas av domstolen. Domstolens kontroll skulle i stället få ske utifrån det underlag som Polismyndigheten tillför målet.

Det Förvaltningsrätten i Malmö anför om partsinsyn kan inte heller vara ett avgörande skäl för att införa regler om underställning i stället för överklagande. Om så skyddsvärda uppgifter som förvaltningsrätten syftar på någon gång skulle förekomma i domstol sedan ett beslut överklagats dit, finns det bestämmelser om hur domstolen ska agera (se 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], förkortad OSL, samt 19 och 43 §§ förvaltningsprocesslagen).

I likhet med bl.a. *Centrum för rättvisa*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser regeringen att övervägande skäl talar för en möjlighet att överklaga Polismyndighetens beslut till domstol. En möjlighet att överklaga kan förväntas tillgodose allmänna och enskilda intressen bättre än underställning skulle göra. Genom en ordning med överklagande kommer de beslut som någon är missnöjd med att prövas och den som har klagorätt kommer att få sina invändningar mot beslutet bedöma inom ramen för en sedvanlig två- eller flerpartsprocess. Vanliga bestämmelser om överklagande till högre instans kommer att gälla, vilka kan bidra till att rättspraxis växer fram.

I linje med vad Lagrådet och förvaltningsrätterna i Göteborg och Stockholm påpekar, kan det i vissa fall bli svårt för en domstol att hinna pröva ett överklagande slutligt inom de två veckor som ett beslut om en säkerhetszon som längst ska få gälla. Regeringen anser dock inte, till skillnad från Lagrådet, att klagorätten regelmässigt kommer vara så svårbedömd att det i sig utesluter en prövning innan ett beslut om en säkerhetszon har upphört att gälla, särskilt inte när regleringen varit i kraft en tid och praxis och rutiner kring klagorätten har bildats.

När domstolen har tagit ställning i frågan om klagorätt kan den gå vidare och pröva målet i sak. Som Förvaltningsrätten i Stockholm framhåller, är huvudregeln i svensk rätt att ett mål får avgöras slutligt först när överklagandetiden har gått ut. Av rättspraxis från Högsta förvaltningsdomstolen framgår dock att ett mål kan avgöras innan överklagandetiden har gått ut om det klart framgår att klaganden har slutfört sin talan (RÅ 2001 ref. 9 och HFD 2012 not.53). Högsta domstolen har även fastslagit att det kan finnas skäl att pröva ett överklagande innan överklagandetiden gått ut om det annars skulle komma att bli meningslöst (se t.ex. NJA 2022 s. 504).

Domstolen kommer därtill ha möjlighet att fatta beslut om inhibition, dvs. att Polismyndighetens beslut tills vidare inte ska gälla, antingen på yrkande av klaganden eller på eget initiativ. Det ligger i sakens natur att en enskild som överklagar ett beslut om en säkerhetszon ofta kan antas vilja att zonen ska upphöra att gälla så snart som möjligt och i vart fall under zonens giltighetstid. Ett beslut om inhibition kan enligt praxis i allmänhet meddelas om det finns en tämligen hög grad av sannolikhet för att det överklagade beslutet kommer att ändras i sak vid domstolens

slutliga prövning. Som utvecklas nedan finns det vidare en praxis som innebär att beslut av ingripande karaktär många gånger prövas trots att de har upphört att gälla.

Regeringen anser därför sammanfattningsvis, till skillnad från Lagrådet, att en rätt att överklaga inte kan förväntas bli en ineffektiv kontrollmekanism. Frågan om huruvida regleringen bör förändras i något avseende kan vidare övervägas inom ramen för en utvärdering.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att Polismyndighetens beslut om säkerhetszoner ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta bör gälla beslut om införande av säkerhetszoner likaväl som beslut om ändring eller upphävande av zoner, låt vara att vissa beslut kanske inte ska prövas för att de inte kan anses angå klaganden eller ha gått klaganden emot (se nedan). Det finns inte skäl att frångå ordningen att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först har prövats (jfr 14 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar).

Vem som ska ha rätt att överklaga Polismyndighetens beslut

I promemorian föreslås att Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska få överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Detta motsvarar vad som enligt 42 § förvaltningslagen gäller generellt för överklagande av förvaltningsmyndigheters beslut. Enligt promemorian kan den rättspraxis som finns om klagorätt enligt förvaltningslagen vara vägledande vid bedömningen även i de nu aktuella fallen.

Vid tillämpning av 42 § förvaltningslagen är det inte bara parter som har rätt att överklaga beslut. Även andra intressenter kan ha klagorätt. Allmänt sett brukar det då krävas att beslutet antingen påverkar en persons rättsliga ställning eller rör ett intresse som erkänns av rättsordningen och är möjligt att beakta vid sakens prövning i första instans (se t.ex. avgörandena RÅ 1994 ref. 30, RÅ 1994 ref. 82, RÅ 2006 ref. 9, HFD 2014 ref. 8 och MOD 2019:19). Hänsyn kan också mer allmänt tas till om klaganden har ett beaktansvärt intresse av att få förutsättningarna för ett visst beslut överprövade (se t.ex. RÅ 1994 ref. 82, RÅ 1995 ref. 77 och RÅ 2006 ref. 9).

Regeringen delar bedömningen i promemorian att denna avgränsning av rätten att överklaga är lämplig även när det gäller Polismyndighetens beslut om säkerhetszoner. Det bör därför föreskrivas att sådana beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Detta skapar förutsättningar för en nyanserad tillämpning som kan anpassas till skiftande förhållanden.

Förslaget innebär att det blir upp till domstolarna att avgöra vem eller vilka som ska ha rätt att överklaga Polismyndighetens beslut, utifrån den rättspraxis som finns. Några särskilda kategorier av klagoberättigade bör enligt regeringens uppfattning inte pekas ut i lag, vilket *Umeå universitet (juridiska institutionen)* föreslår och *Förvaltningsrätten i Stockholm* anger som ett alternativ. Regeringen anser inte heller att det bör införas särskilda bestämmelser som ger civilsamhällesorganisationer rätt att under vissa förutsättningar överklaga, vilket *Centrum för rättvisa* anser bör övervägas.

Det finns däremot anledning att utveckla hur det går att se på frågan om klagorätt enligt den föreslagna bestämmelsen. Vägledning i det avseendet har efterfrågats av bl.a. *Centrum för rättvisa*, *Civil Rights Defenders*, *För-*

Polismyndighetens ärende om en säkerhetszon har inte några parter. Det kan dock konstateras att integritetsintressen har stor betydelse vid den proportionalitetsbedömning som ska göras innan en säkerhetszon får införas (se avsnitt 6.1). Det handlar då inte minst om intressena hos de personer som bor i det berörda området och som kan komma att påverkas om de rättsliga möjligheterna till kroppsvisitation och genomsökning av transportmedel utökas. De kan då komma att bli föremål för ingripanden i andra och fler fall än vad som gäller normalt och dessa ingripanden kan i sig inte överklagas (se avsnitt 7.1). Som framgår av avsnitt 5 kan redan införandet av en säkerhetszon anses öka sannolikheten för ingripanden mot personer som vistas i området på ett sådant sätt att det kan vara fråga om ett intrång i deras rätt till skydd för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen (se bl.a. Europadomstolens avgörande *Colon mot Nederländerna*, nr 49458/06, beslut den 15 maj 2012, punkt 65 och *Gillian och Quinton mot Storbritannien*, nr 4158/05, dom den 12 januari 2010, punkt 64). Till andra intressen som bör beaktas när en säkerhetszon övervägs kan ekonomiska intressen höra. Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon skulle därför – trots att det inte riktar sig direkt mot någon enskild – kunna bedömas angå både personer som bor i området och exempelvis näringsidkare som bedriver verksamhet där. I linje med vad *Lagrådet* anför, bör både boende och näringsidkare i regel kunna anses som klagoberättigade, särskilt om zonbeslutet får konkreta verkningar för dem. Också andra skulle kunna anses berörda, även om klagorätten knappast kan utsträckas till exempelvis sådana medlemmar i kommunen som varken bor i området eller är särskilt berörda på annat sätt. Deras intressen ska ju inte beaktas när en säkerhetszon övervägs. Att en person har varit föremål för ett ingripande i zonen, med stöd av de befogenheter som gäller där, kan tala för att beslutet angår honom eller henne, samtidigt som det inte kan ställas upp som ett krav för klagorätt. Exakt var gränserna ska dras får överlämnas till rättstillämpningen. Även frågan om huruvida en kommun eller, vilket *Malmö kommun* diskuterar, en förening kan ha rätt att överklaga ett beslut om en säkerhetszon får avgöras i rättstillämpningen utifrån rättspraxis.

Överklagandetiden ska vara två veckor från publiceringsdagen

Ett överklagande ska enligt 6 a § förvaltningsprocesslagen ges in till den myndighet som har meddelat det beslut som överklagas. Det ska ha kommit in inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet. Detta gäller så länge något annat inte är föreskrivet (se 2 § samma lag).

I promemorian föreslås att överklagandetiden när det gäller Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska vara tre veckor, trots att beslutet ska gälla som längst två veckor. Både *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* bedömer att tre veckors överklagandetid kommer att leda till att domstolarna i många fall inte hinner avgöra mål innan beslutet om säkerhetszonen har upphört att gälla. Förvaltningsrätten i Stockholm, som pekar på att en domstol normalt sett ska vänta ut överklagandetiden eller förvissa sig om att klaganden har slutfört talan innan ett mål kan avgöras, anser att en kortare överklagandetid bör övervägas.

En utgångspunkt för regeringen är att ett beslut om en säkerhetszon ska kunna överklagas under hela den tid som beslutet gäller. Det finns däremot inte skäl att tillåta överklaganden när beslutet har upphört att gälla. Detta talar med styrka för att överklagandetiden inte ska vara längre än två veckor. Att låta överklagandetiden följa det individuella zonbeslutets giltighetstid, som kan vara kortare än två veckor, framstår inte som lämpligt. Det är inte heller ändamålsenligt att tillåta överklaganden under obegränsad tid. Det beror inte bara på att beslut som har upphört att gälla inte bör vara möjliga att överklaga, utan också på att en evig överklagandetid riskerar att skapa svårigheter för domstolarna och leda till att ett och samma beslut får prövas ett flertal gånger i samma instans. Regeringen föreslår därför att överklagandetiden ska vara två veckor.

Överklagandetiden bör enligt regeringens uppfattning räknas från den dag då beslutet om säkerhetszonen publicerades på Polismyndighetens webbplats och inte från den dag då klaganden fick del av beslutet. Detta underlättar i situationer när antalet klagoberättigade kan vara stort.

Förvaltningsrätten i Göteborg anser att det med förebild i 13 kap. 5 § kommunallagen (2017:725) bör införas en regel om att beslutet måste finnas på Polismyndighetens webbplats under hela överklagandetiden för att tiden ska löpa ut. Regeringen ser det som självklart att beslutet ska finnas på webbplatsen under hela beslutets giltighetstid men anser till skillnad från förvaltningsrätten att det inte finns skäl att reglera detta.

Med en överklagandetid på två veckor i stället för tre veckor förbättras förutsättningarna för ett snabbt avgörande i domstol. Förvaltningsdomstolen kommer visserligen inte alltid att kunna avgöra målet slutligt innan beslutet har upphört att gälla. Som framgår ovan finns dock alltid en möjlighet för domstolen att fatta beslut om inhibition. Som utvecklas nedan finns det därtill en praxis som innebär att beslut av ingripande karaktär ofta prövas trots att de har upphört att gälla.

Förfarandet vid domstolens prövning av beslut om säkerhetszoner

För domstolens handläggning av mål om säkerhetszoner kommer förvaltningsprocesslagen och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar att gälla. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

I promemorian föreslås en bestämmelse om att de aktuella målen ska handläggas skyndsamt. Regeringen kan konstatera att den som önskar att Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon omgående ska upphävas eller inskränkas kan framställa ett yrkande om inhibition eller annat interimistiskt beslut i sitt överklagande (se 28 § förvaltningsprocesslagen). Sådana yrkanden ska prövas skyndsamt. I övrigt gäller att ett mål eller en fråga som har kommit upp i ett mål ska handläggas med förtur, om målet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt (se 17 § förordningen [1996:382] med förvaltningsrättsinstruktion och 20 § förordningen [1996:380] med kammarrättsinstruktion). Denna reglering är enligt regeringens mening tillräcklig för att de frågor om säkerhetszoner som bör handläggas skyndsamt också kommer att hanteras på det sättet. Något särskilt krav på skyndsamt handläggning bör därmed inte införas.

Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders och *Svea hovrätt* tar alla upp situationen att Polismyndighetens beslut upphör att gälla innan det har prövats i domstolen. I allmänhet anses det som utgångspunkt inte finnas

skäl för en domstol att ta ställning till ett överklagande, om det beslut som överklagas har upphört att gälla när prövningen sker. Beslutet påverkar då inte längre klagandens situation och målet skrivs av. Det har emellertid i förvaltningsdomstolarna utvecklats en praxis som innebär att sakprövning i vissa fall sker trots att den fråga som ska prövas har förfallit. Det handlar om fall när klaganden anses ha ett befogat intresse av att få sin talan prövad (se exempelvis Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden 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 även uppkomma situationer då Europakonventionen kräver att en prövning i sak sker trots att frågan i målet är överspelad (se t.ex. HFD 2020 ref. 26). Om ett beslut om en säkerhetszon upphör att gälla innan det har prövats slutligt får domstolen, utifrån den praxis som nu beskrivs, bedöma om det finns skäl att ändå pröva beslutet (jfr i sammanhanget även Högsta domstolens avgörande NJA 2020 s. 1061). Eftersom möjligheten finns, och har utnyttjats i snarlika fall, anser regeringen till skillnad från *Civil Rights Defenders* att det inte krävs någon särskild reglering om detta.

Med anledning av den fråga som *Förvaltningsrätten i Stockholm* ställer om prövningen i mål om säkerhetszoner kan det klargöras att domstolen kommer att ha samma befogenheter som Polismyndigheten. Domstolen kan alltså inte bara avslå överklagandet eller upphäva beslutet utan också ändra beslutet genom att inskränka zonen geografiskt eller tidsmässigt.

Förvaltningsrätten i Göteborg anser att konsekvensen av att en domstol upphäver Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon bör klargöras. Den omedelbara konsekvensen av ett sådant beslut blir att zonen inte längre gäller och att polismän inte längre har utökade befogenheter i det område som zonen har omfattat. Enligt förslaget i avsnitt 6.2 ska ett beslut om en säkerhetszon gälla omedelbart, vilket avser även domstolens beslut. De ingripanden som kan ha skett i zonen innan beslutet upphävdes, med stöd av de utökade befogenheterna, måste dock som utgångspunkt anses ha haft rättslig grund i zonbeslutet vid tiden då de genomfördes.

6.7 Sekretess för skyddsvärda uppgifter

Regeringens bedömning: Det krävs inte några särskilda bestämmelser om sekretess för uppgifter i ärenden eller mål om säkerhetszoner.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Göteborg* anser att det inte med säkerhet kan sägas att uppgifter i ärenden och mål om säkerhetszoner kommer att omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 och 2 §§ samt 35 kap. 1 § OSL. Domstolen hänvisar till en kammarrättsdom om rätt att ta del av allmän handling i ett ärende enligt ordningslagen. Övriga remissinstanser invänder inte mot bedömningen eller yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: De uppgifter som kommer att ligga till grund för Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon kommer i många fall att vara kända för allmänheten. Det kan handla om att en

skjutning eller sprängning eller ett annat brott har inträffat i ett område. Det kan också handla om kända konflikter mellan kriminella nätverk.

I vissa fall skulle dock även mer skyddsvärda uppgifter kunna ligga till grund för överväganden om att införa en säkerhetszon. Det skulle t.ex. kunna röra sig om mer detaljerad information om kriminella nätverks brottsliga verksamhet, konflikter och vapentillgång eller vilka nätverkens aktörer är och var de bor eller uppehåller sig. Det torde i regel vara fråga om uppgifter som redan finns i Polismyndighetens verksamhet, inte nya uppgifter som samlas in enbart för att pröva frågan om en säkerhetszon.

Bestämmelser om sekretess till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott finns bl.a. i 18 kap. 1 och 2 §§ OSL. Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott finns bl.a. i 35 kap. 1 § OSL. Innebörden av dessa bestämmelser beskrivs i promemorian (Ds 2023:31 s. 126 och 127).

De uppgifter om kriminella nätverk som kan komma att ligga till grund för ett beslut om en säkerhetszon kommer regelmässigt att hänföra sig till Polismyndighetens underrättelseverksamhet. De omfattas där av sekretess under de förutsättningar som anges i 18 kap. 2 § OSL. För en del uppgifter om kriminella nätverk kan även 18 kap. 1 § eller 35 kap. 1 § OSL gälla.

Vilka av dessa uppgifter Polismyndigheten behöver ta in i ett ärende om en säkerhetszon, exempelvis genom att redogöra för dem i beslutet, måste Polismyndigheten avgöra från fall till fall. En säkerhetszon syftar till att förebygga brott samt förebygga eller förhindra brottslig verksamhet. Uppgifter i ett ärende om en säkerhetszon kan därför enligt regeringens bedömning omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 § andra stycket 2, 18 kap. 2 § och 35 kap. 1 § första stycket 4 OSL. Beslutet i ärendet ska publiceras på Polismyndighetens webbplats men bör gå att utforma så att det får en tillräcklig motivering utan att sekretessbelagda uppgifter tas in.

Den kammarrättsdom som *Förvaltningsrätten i Göteborg* hänvisar till (Kammarrätten i Göteborgs dom den 9 september 2022 i mål nr 2500-22) gäller sekretess för uppgifter i ett ärende enligt ordningslagen om tillstånd att anordna allmän sammankomst. Sådana ärenden är av annan karaktär än ärenden om säkerhetszoner och anses inte utgöra brottsbekämpande verksamhet, vilket regeringen bedömer att ärenden om säkerhetszoner utgör (se avsnitt 6.3). Bedömningen i kammarrättsdomen att 18 kap. 1 och 2 §§ samt 35 kap. 1 § OSL inte var tillämpliga på vissa uppgifter i ärendet enligt ordningslagen saknar därför bäring på frågan om samma bestämmelser kan tillämpas på uppgifter i ett ärende om en säkerhetszon.

Om Polismyndighetens beslut överklagas, ska överklagandet och övriga handlingar i ärendet efter rättidsprövning överlämnas till domstol (6 b § tredje stycket förvaltningsprocesslagen). Bestämmelserna om sekretess i 18 kap. 1 § andra stycket 2, 18 kap. 2 § och 35 kap. 1 § första stycket 4 OSL är då tillämpliga hos domstolen på samma sätt som hos Polismyndigheten. Detta följer dels av att eventuell sekretess enligt 18 kap. 1 och 2 §§ OSL följer uppgifterna i fråga, och gäller oavsett hos vilken myndighet uppgifterna finns, dels av regleringen i 43 kap. 1 § OSL om tillämpliga sekretessbestämmelser i förvaltningsdomstol när ett beslut har överklagats dit. De angivna sekretessbestämmelserna ska tillämpas hos domstolen även på nya uppgifter som parterna kan komma att tillföra målet.

I särskilt kvalificerade fall ska domstolen hemlighålla sekretessbelagda uppgifter även för den som är part i målet. Detta gäller enligt 10 kap. 3 §

OSL i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs (se även 19 och 43 §§ förvaltningsprocesslagen). I sådana fall ska domstolen på annat sätt lämna parten 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.

Med hänsyn till den reglering som beskrivs ovan instämmer regeringen i promemorians bedömning att det inte är nödvändigt med några särskilda bestämmelser om sekretess i ärenden eller mål om säkerhetszoner.

7 Ingripanden i en säkerhetszon

7.1 Förutsättningar för ett ingripande

Regeringens förslag: I 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 att förebygga eller förhindra den brottsliga verksamhet som zonen har införts för att motverka. Åtgärderna ska få vidtas endast på allmän plats och i transportmedel på allmän plats.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens men är något annorlunda utformat. I promemorian föreslås att ingripande ska få ske om det behövs för syftet med zonen.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget eller yttrar sig inte särskilt i denna del.

Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm och *Svea hovrätt* har synpunkter på begreppet transportmedel. Förvaltningsrätten i Göteborg anför att det inte finns någon legaldefinition av begreppet och att det bör klargöras om det omfattar t.ex. husvagnar. Förvaltningsrätten i Stockholm anser, med hänsyn till begreppsbildningen i polislagen i övrigt, att uttrycket ”fordon eller annat transportmedel” bör användas. Enligt *Svea hovrätt* saknas det tillräckliga skäl för att inte begränsa befogenheten till att gälla endast i fordon och båtar i likhet med 20 a § polislagen.

Svea hovrätt menar att förslaget inte tillåter att befogenheterna används för att söka efter t.ex. knivar.

Attunda tingsrätt anser att det bör klargöras om det är möjligt att besluta om en säkerhetszon med begränsad möjlighet att använda tvångsmedel, exempelvis enbart genomsökning av transportmedel.

Ett antal remissinstanser har synpunkter på det krav som föreslås för att ingripande ska få ske. *Attunda tingsrätt, Barnombudsmannen, Civil Rights Defenders, Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Kammarrätten i Göteborg* ifrågasätter om det krav som framgår av lagtexten speglar det som anges i skälen och författningskommentaren i promemorian. *Vissa, bl.a. Polisförbundet*, anser att förslaget är tydligt. *Andra, bl.a. Diskrimineringsombudsmannen, Stockholms universitet (juridiska fakulteten), Svea hovrätt* och *Umeå kommun* anser att förslaget kommer att vara svårtillämpat för den enskilda polismannen. *Diskrimineringsombudsmannen, Justitie-*

kanslern, Kammarrätten i Göteborg, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* och Svea hovrätt anser att förslaget ger polismän för breda befogenheter eller lämnar alltför stort utrymme för subjektiva bedömningar.

Malmö kommun påpekar att ”allmän plats” definieras på olika sätt i olika lagar och att det kan leda till tolkningssvårigheter. *Jönköpings kommun* och *Statens skolverk* framhåller att brottslighet i form av skjutningar och sprängningar kan medföra risker även på andra platser än allmänna.

Brottsförebyggande rådet, *Riksdagens ombudsmän* och *Sveriges advokatsamfund* har synpunkter kring de föreslagna befogenheternas förhållande till andra befogenheter. Sveriges advokatsamfund anser att de föreslagna befogenheterna överlappar med befintliga befogenheter enligt polislagen i väsentliga delar och att det är olämpligt. Brottsförebyggande rådet anser att det finns risk för att polismän använder de föreslagna befogenheterna utanför en säkerhetszon och att det därför är viktigt att polismän får tydliga instruktioner och utbildning i hur reglerna ska tillämpas. *Umeå universitet (juridiska institutionen)* har liknande synpunkter om behovet av utbildningsinsatser.

Bris ifrågasätter att den enskilda polismannens beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan inte ska kunna överklagas.

Skälen för regeringens förslag

Utökade befogenheter att söka efter vapen eller andra farliga föremål

Polismyndigheten anser att polismän behöver utökade befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel. Som framgår av avsnitt 5 anser även regeringen att det finns ett behov av att ge polismän en utökad rätt att använda sådana befogenheter i säkerhetszoner. Någon anledning att begränsa polismäns befogenheter till vissa transportmedel, t.ex. sådana som är att anse som fordon enligt 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, finns inte. Det finns behov av att kunna genomsöka även andra transportmedel (jfr prop. 1990/91:129 s. 15 och 17, prop. 2018/19:16 s. 112, 113, 160 och 161 samt prop. 2022/23:109 s. 23). Polismän bör därför få utökade befogenheter att genomsöka både fordon och andra transportmedel.

I likhet med den bedömning som görs i promemorian och till skillnad från *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Svea hovrätt*, anser regeringen att begreppet transportmedel också bör användas i lagtexten. Det stämmer förvisso, som förvaltningsrätten och hovrätten påpekar, att uttrycken ”fordon eller annat transportmedel” liksom ”fordon eller båtar” används i polislagen. Även ”transportmedel” förekommer dock i lagen (20 § andra stycket) liksom i annan polisiär lagstiftning som har tagits fram i närtid (se 5, 7 och 8 §§ lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden). Med anledning av det *Förvaltningsrätten i Göteborg* anför kan det klargöras att begreppet transportmedel omfattar fordon enligt definitionen i lagen om vägtrafikdefinitioner samt bl.a. tåg, spårvagnar och båtar.

Syftet med säkerhetszoner talar för att polismän med de nya befogenheterna endast bör kunna söka efter skjutvapen, sprängämnen och liknande föremål. Samtidigt kan även andra farliga föremål användas i anslutning till brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning. En begränsning till skjutvapen och sprängmedel skulle inte heller hindra att

andra farliga föremål, t.ex. knivar, som påträffas tas i beslag och förverkas. Polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon bör därför inte vara begränsade till att söka efter skjutvapen och sprängämnen, utan även omfatta en möjlighet att söka efter andra farliga föremål. *Lagrådet* lyfter frågan om huruvida en kroppsvisitation som avser eftersökning av farliga föremål kan leda till beslag av annat, t.ex. narkotika för eget bruk, och till att förhållandevis mindre allvarliga brott lagförs. Det finns därför anledning att påpeka att den föreslagna begränsningen till farliga föremål i sig inte hindrar att t.ex. narkotika som påträffas tas i beslag och leder till lagföring. En annan sak är att regleringen naturligtvis inte får missbrukas för att leta efter annat än vapen och farliga föremål.

I enlighet med vad Svea hovrätt påpekar är det otydligt om promemorians lagförslag tillåter att polismän använder befogenheterna för att söka efter andra föremål än skjutvapen och sprängämnen. Som lagtexten utformas enligt regeringens förslag blir det dock tydligare att befogenheterna inrymmer en sådan möjlighet.

Sammanfattningsvis bör en polisman i en säkerhetszon få kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Med anledning av det klargörande som *Attundatingsrätt* efterfrågar, kan det tydliggöras att ett beslut om en säkerhetszon alltid bör ge polismän en möjlighet att använda båda de utökade befogenheterna i en zon. En annan sak är att polismän enligt förslaget endast får använda det tvångsmedel som det finns ett behov av i det enskilda fallet.

Ingripanden ska få ske när det behövs för att motverka den aktuella brottsliga verksamheten

För att skjutningar och sprängningar ska kunna förebyggas och förhindras behöver polismäns befogenheter i en säkerhetszon vara vidare än deras nuvarande befogenheter i den brottsförebyggande verksamheten. De befogenheter som främst är av intresse att jämföra med är kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen och husrannsakan i fordon och båtår enligt 20 a § polislagen. För att en polisman ska få använda de befogenheterna måste det vid varje enskilt ingripande finnas en typiskt sett stor risk för att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott. När det gäller husrannsakan finns det också ett uttryckligt krav på att det ska kunna antas att ett farligt föremål kan påträffas. För att befogenheterna i en säkerhetszon ska vara tillräckligt effektiva och bättre motsvara behovet 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 genomsöka i en säkerhetszon, utan krav på någon form av risk eller annan anledning till ingripandet. Detta framstår dock som tveksamt från rättssäkerhetssynpunkt. Det finns inte heller något behov av att kunna ingripa mot alla och envar. Om en zon 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 på något sätt kan ha koppling till nätverken. Det är alltså varken behövligt eller effektivt och följaktligen inte heller proportionerligt med så vida befogenheter.

Ett annat men 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 görs 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 anknytning 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 beskrivs ovan. Ett rimligt krav är i stället att det ska finnas anledning att ingripa med hänsyn till den aktuella säkerhetszonens syfte, dvs. för att förebygga eller förhindra den brottsliga verksamhet som det finns en påtaglig risk för och som säkerhetszonen har införts för att motverka.

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 den brottslighet som säkerhetszonen har införts för att motverka. För att befogenheterna ska vara effektiva bör det inte krävas att underlaget är så individspecifikt eller konkret att det kan sägas att risken är stor. Bedömningen bör dock inte få göras utifrån endast allmänna spekulationer eller antaganden, utan den bör göras på grundval av gjorda iakttagelser, underrettelser, tips, polisiär erfarenhet eller liknande. Det måste i efterhand gå att peka på vilka omständigheter som har legat till grund för ett ingripande.

Som exempel bör det kunna finnas ett behov av att ingripa om en person eller ett fordon motsvarar en riskprofil eller liknande som har arbetats fram med hjälp av underrättelser eller polisiära erfarenheter av motsvarande situationer. Detsamma gäller om en person tidigare har varit involverad i allvarlig våldsbrottslighet eller betar sig avvikande. Vidare kan klädsel och liknande i vissa fall motivera ett ingripande, t.ex. om den tyder på att personen i fråga kan ha koppling till aktuella grupper eller på att personen kan ha ett farligt föremål på sig. Det måste alltid utifrån omständigheterna finnas ett behov av ingripande utifrån syftet med säkerhetszonen. Det bör understrykas att ett sådant behov aldrig kan motiveras enbart eller i huvudsak på grund av faktisk eller förmodad etnicitet eller nationalitet.

När det gäller hur detta krav för ingripande ska formuleras i lagtexten anser *Attunda tingsrätt*, *Barnombudsmannen*, *Civil Rights Defenders*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Kammarrätten i Göteborg* att förslaget i promemorian – att ingripanden ska få ske ”i den utsträckning det behövs för syftet med zonen” – inte är rättvisande. Regeringen kan dela denna uppfattning och anser att lagtexten lämpligen bör utformas så att ingripande genom kroppsvisitation eller genomsökning av transportmedel får ske i den utsträckning det behövs för att förebygga eller förhindra den brottsliga verksamhet som zonen har införts för att motverka.

Regeringen anser, i likhet med *Polisförbundet*, inte att kravet för ingripande riskerar att bli för svårtillämpat för enskilda polismän, vilket bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen*, *Stockholms universitet (juridiska fakulteten)*, *Svea hovrätt* och *Umeå kommun* befarar. Som framgår ovan bör utgångspunkten vid den enskilda polismannens bedömning vara om det finns en förhöjd risk för att det påträffas ett farligt föremål som kan komma till användning vid den brottslighet som säkerhetszonen har införts för att motverka, vilket kan vara fallet om t.ex. en person motsvarar en

riskprofil av relevans för den brottsligheten. Den bedömningen bör i regel inte vara alltför komplicerad.

Som Diskrimineringsombudsmannen, *Justitiekanslern*, Kammarrätten i Göteborg, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* och Svea hovrätt framhåller, är de föreslagna befogenheterna breda och lämnar ett visst utrymme för polismäns subjektiva bedömningar. Med sådant utrymme följer en risk för att stereotypa föreställningar kan påverka vem polisen intresserar sig för. De föreslagna befogenheterna måste dock vara bredare än de nuvarande för att göra skillnad. Det är vidare ofrånkomligt att förebyggande polisiära befogenheter innefattar ett subjektivt element. Enligt regeringen är befogenheterna inte mer långtgående än vad som krävs för att Polismyndigheten effektivt ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

Vid ett ingripande inom en säkerhetszon kommer dessutom behovs- och proportionalitetsprinciperna att gälla. Det innebär bl.a. att det ingrepp som en kroppsvisitation eller husrannsakan medför 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 känner i eller utanpå fickor och kläder samt eventuellt kontrollerar medförda väskor och liknande. Den hänsyn som omständigheterna medger bör iaktas.

De utökade befogenheterna ska bara gälla på allmän plats

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

I likhet med den bedömning som görs i promemorian anser regeringen att befogenheterna bör gälla på allmän plats. Som *Malmö kommun* påpekar kan betydelsen av begreppet allmän plats skilja sig något åt mellan olika regleringar. I detta sammanhang bör begreppet ha samma innebörd som i brottsbalken och lagen (1988:254) 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).

Det har rätt viss osäkerhet kring om ett fordon på allmän plats i sig är att anse som en allmän plats. I knivlagen och flera andra lagar finns därför bestämmelser som på olika sätt – förutom allmän plats – gäller fordon på allmän plats (se 1 § knivlagen och prop. 1999/2000:27 s. 81). Den bestämmelse om polismäns befogenheter som nu föreslås bör utformas så att det tydligt framgår att kroppsvisitation får genomföras även avseende personer som finns i transportmedel som befinner sig på allmän plats.

Enligt regeringen finns det inte skäl att ge polismän utökade befogenheter på andra platser där människor brukar samlas än sådana som är att anse som allmänna platser. Sådana andra platser kan vara företags- och föreningslokaler eller skol- och universitetsområden dit allmänheten inte har tillträde. Skjutningar och sprängningar i kriminell miljö kan förvisso, som *Jönköpings kommun* och *Statens skolverk* påpekar, ske även på eller från sådana platser. Redan utökade befogenheter att ingripa på allmän plats inom en säkerhetszon bör dock ha en tillräcklig effekt på andra platser inom zonen. Det kan också noteras att befintliga befogenheter enligt bl.a. 19 § andra stycket 1 polislagen inte är begränsade till allmän plats och därmed kan användas på sådana platser om förutsättningarna för det är uppfyllda.

Förhållandet till andra polisiära 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 att gälla i de situationer som rättegångsbalken tar sikte på, dvs. i förundersökningar 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 för.

I vissa fall kommer det att vara svårt att avgöra om en förundersökning bör inledas eller om ingripanden ska ske med stöd av nu föreslagna bestämmelser. Ofta finns det dock inte förutsättningar för att inleda förundersökning i det tidiga skede av ett händelseförlopp som de nya befogenheterna är avsedda för. Gränsdragningen i förhållande till förundersökning kan dessutom vara svår redan när det gäller de befintliga befogenheterna att använda tvångsmedel i brottsförebyggande syfte. Frågor om gränsdragningen bör därför lösas på samma sätt som enligt befintlig reglering.

De föreslagna befogenheterna överlappar till viss del dagens polisiära befogenheter att göra kroppsvisitation och husrannsakan i förebyggande syfte. Det kommer att finnas situationer när det finns förutsättningar för ingripande både enligt nu föreslagna bestämmelser och andra, exempelvis de i 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen. Det är, i linje med vad *Sveriges advokatsamfund* framför, som utgångspunkt önskvärt att befogenheter inte överlappar på detta sätt. Det är dock svårt att komma ifrån i detta fall. Polismän måste kunna använda även andra förebyggande befogenheter i en säkerhetszon, eftersom de har funktioner som inte kan tillgodoses med nu föreslagna bestämmelser. Som exempel kan nämnas att polismän i en säkerhetszon behöver kunna ingripa för att förebygga annan brottslighet än sådan som innefattar skjutningar och sprängningar.

Några större svårigheter för polismän att orientera sig i vilka befogenheter som kan vara aktuella i en säkerhetszon bör överlappningen inte ge upphov till. Till skillnad från *Brottsförebyggande rådet* ser regeringen inte heller någon egentlig risk för att polismän kommer att använda de föreslagna befogenheterna utanför en säkerhetszon, till följd av oklarheter kring zonen omfattning eller lagstiftningens ökade komplexitet. En annan sak är att det, som *Brottsförebyggande rådet* och *Umeå universitet*

(*juridiska institutionen*) framhåller, är viktigt att berörda polismän får tydliga instruktioner om och utbildning i hur de nya reglerna ska tillämpas.

Det finns inte några bestämmelser som ger rätt att överklaga polismäns beslut att använda de befintliga befogenheterna i polislagen. Till skillnad från *Bris* anser regeringen inte heller att någon sådan möjlighet bör införas i fråga om polismäns beslut om kroppsvisitationer och genomsökningar av transportmedel i en säkerhetszon.

7.2 Särskilt om ingripanden mot barn

Regeringens förslag: De särskilda befogenheterna i en säkerhetszon ska få användas även mot barn.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget eller yttrar sig inte särskilt i denna del.

Flera remissinstanser, däribland *Borlänge kommun* och *Socialstyrelsen*, instämmer i bedömningen att de nya befogenheterna ska få användas mot barn. *Socialstyrelsen* framhåller att det finns en risk för att vuxna i större utsträckning utnyttjar barn för skjutningar och sprängningar om de nya befogenheterna inte får användas mot barn.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Bris* och *Rädda barnen*, är skeptiska till förslaget och anser att det saknas en tillräcklig konsekvensanalys.

Flera remissinstanser, däribland *Bris* och *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*, pekar på risken för diskriminerande ingripanden mot barn som inte är involverade i kriminella nätverk. Sådana ingripanden skulle enligt dem spä på en redan existerande stigmatisering av barn i områden med socioekonomiska utmaningar.

Flera remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen* och *Rädda barnen*, framhåller behovet av andra förebyggande insatser från exempelvis skola, socialtjänst och hälsovård.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen*, *Civil Rights Defenders*, *Helsingborgs kommun*, *Kammarrätten i Göteborg* och *Umeå universitet (juridiska institutionen)*, anser att den restriktivitet som bör gälla i fråga om ingripanden mot barn bör komma till uttryck i lag.

Civil Rights Defenders, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Malmö kommun* och *Socialstyrelsen* anser att vårdnadshavare alltid eller som utgångspunkt ska informeras när en kroppsvisitation har skett.

Skälen för regeringens förslag

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 har 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, förkortad LUL. Enligt LUL får också vissa tvångsmedel enligt rättegångsbalken i begränsad utsträckning användas mot den misstänkte. Kroppsvisitation, husrannsakan och vissa andra

tvångsmedel får enligt 36 § LUL användas 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).

I polislagen finns det inga särskilda undantag eller restriktioner när det gäller användning av tvångsmedel mot barn, liksom de i LUL. Tvångsmedel enligt polislagen får därför användas mot barn, även de som är under 15 år (se också JO:s beslut den 24 oktober 2022, dnr 7201-2020). Flera närliggande regleringar om tvångsmedel i förebyggande syfte saknar också undantag för barn med hänsyn till att tvångsmedlen är avsedda att kunna användas även mot barn. Det gäller t.ex. lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden (se prop. 2022/23:109 s. 30).

De särskilda befogenheterna i en säkerhetszon ska få användas mot barn

Vissa remissinstanser är skeptiska till att de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon ska få användas mot barn. Bland annat *Bris* och *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* framhåller riskerna för diskriminering och stigmatisering. Några remissinstanser, däribland *Bris* och *Rädda barnen*, anser att det saknas en tillräcklig analys av förslagets konsekvenser för barn.

Med hänsyn till barns särskilda sårbarheter finns det anledning att vara särskilt restriktiv med att införa och använda tvångsmedel mot barn. Ju yngre ett barn är, desto större restriktivitet är påkallad. Den nätverksrelaterade våldsbrottsligheten involverar och utförs emellertid i hög grad av barn. Barn utnyttjas hänsynslöst och far illa bl.a. genom att pressas eller påverkas till riskfyllda uppdrag. Det är t.ex. vanligt att barn utnyttjas för att transportera vapen till skjutningar. Det är även vanligt att barn rekryteras eller pressas till att utföra grova våldsbrott såsom skjutningar och sprängningar. Särskilt oroväckande är att problematiken sträcker sig långt ner i åldrarna på ett sätt som inte har förekommit tidigare.

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 närmast en förutsättning att de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon får användas mot barn.

Förutom att det är viktigt att hindra barn från att skada andra genom skjutning och sprängning är det angeläget med åtgärder som motverkar att barn utnyttjas av kriminella nätverk på det sätt som sker i dag. Problemet behöver, i likhet med vad bl.a. *Barnombudsmannen* och *Rädda barnen* framhåller, naturligtvis angripas från olika håll med åtgärder som riktas mot olika riskfaktorer, såsom skola och familje- och bostadssituationer. Även användning av förebyggande tvångsmedel kan dock ha betydelse.

De barn som används för exempelvis skjutningar och sprängningar löper stora risker när det gäller utveckling, liv, hälsa och trygghet. Om de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon även får användas mot barn, bör det minska benägenheten att ge barn uppdrag som vapenbärare och uppdrag 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. Som *Socialstyrelsen* framhåller finns dessutom en betydande risk för att de kriminella nätverken i större utsträckning utnyttjar barn för skjutningar och sprängningar om de nya befogenheterna inte får användas mot barn.

Mot intresset av att skydda barn från något ökade risker för bl.a. integritetsintrång och stigmatisering, står alltså intresset av att ge Polismyndigheten effektivare verktyg för att förhindra skjutningar och sprängningar som ger barn bättre skydd mot det våld och utnyttjande som brottsligheten innefattar. Även med beaktande av den restriktivitet som bör gälla för regler om tvångsmedel mot barn väger sistnämnda intressen över. Det är i slutändan bättre för barn att skyddas mot det våld och utnyttjande som brottsligheten innebär, än att skyddas från att i något högre grad utsättas för ingripanden i säkerhetszoner. Detta bedöms också vara förenligt med barnkonventionen. Polismäns särskilda befogenheter i en säkerhetszon bör således få användas mot barn. Med hänsyn till hur polislagen är utformad kräver detta inte någon särskild reglering.

Det ska framhållas att ett beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan som rör ett barn måste fattas med särskild omsorg. Åtgärden ska vara förenlig med de rättigheter som barn har 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. Dessa krav på restriktivitet följer, förutom av barnkonventionen, av allmänna principer om tvångsmedelsanvändning och behöver inte, till skillnad från vad Barnombudsmannen, Civil Rights Defenders, *Helsingborgs kommun*, *Kammarrätten i Göteborg* och *Umeå universitet (juridiska institutionen)* förordar, regleras särskilt.

Om en kroppsvisitation eller husrannsakan är befogad, ska den göras på ett sätt som innebär så lite obehag som möjligt för barnet. Det kan exempelvis handla om att en kroppsvisitation genomförs i avskildhet om omständigheterna medger det. I vissa fall kan det vara lämpligt att kontakta barnets vårdnadshavare. *Civil Rights Defenders*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Malmö kommun* och *Socialstyrelsen* har lämnat synpunkter om i vilken utsträckning sådan kontakt bör tas. Detta bör enligt regeringen inte regleras särskilt. Polismän kan redan i dag ingripa mot barn med stöd av såväl polislagen som andra lagar och Polismyndigheten är van att bedöma frågor av detta slag.

Regeringens förslag: Protokoll ska föras över alla kroppsvisitationer som utförs enligt polislagen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig över förslaget, bl.a. *Borlänge kommun, Brottsförebyggande rådet, Institutet för mänskliga rättigheter, Polisförbundet, Polismyndigheten* och *Umeå universitet (juridiska institutionen)*, tillstyrker eller har inget att invända mot det.

Diskrimineringsombudsmannen pekar på vikten av tydliga rutiner hos polisen för dokumentation av ingripanden så att bl.a. grunden för beslutet tydligt framgår och kan granskas i efterhand. För att en säkerhetszon ska vara effektiv menar Polismyndigheten att det är viktigt att dokumentationen över ingripanden i en zon inte behöver vara för omfattande.

Civil Rights Defenders efterfrågar förtydliganden om huruvida polismän har rätt att genomföra identitetskontroll inom en säkerhetszon.

Skälen för regeringens förslag: 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 28 kap. 9 och 13 §§ rättegångsbalken finns krav på att dokumentera kroppsvisitationer och husrannsakingar som beslutas enligt det regelverket. Även enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden ska kroppsvisitationer och husrannsakingar dokumenteras (se 11 §). I lagrådsremissen *Stärkt skydd för vissa polisanställda* föreslår regeringen lagändringar som innebär att anställda vid Polismyndigheten som arbetar mot den organiserade brottsligheten i vissa fall ska kunna använda en annan uppgift än namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder.

I 27 § polislagen anges inte att protokoll ska föras över kroppsvisitationer enligt den lagen. Enligt paragrafen ska protokoll visserligen föras vid omhändertagande av föremål, vilket har ansetts innefatta fall när sådana föremål omhändertas i samband med en kroppsvisitation (se exempelvis JO:s beslut den 18 september 2009, dnr 1902-2008). Om kroppsvisitationen inte medför att något föremål omhändertas, finns det däremot inte någon lagstadgad skyldighet att dokumentera ingripandet. JO har uttryckt att dokumentationskravet bör utvidgas (beslut den 26 september 2023, dnr 2199-2023).

Krav på dokumentation av polisingripanden har stor betydelse ur rätts-säkerhetssynpunkt. Sådana krav klargör att en polisman före ett ingripande måste ta ställning till om förutsättningarna för ingripandet är uppfyllda och medför en önskvärd möjlighet till kontroll av polisens verksamhet (se prop. 1996/97:175 s. 64). Dokumentation ger dessutom förutsättningar för att följa upp och belysa ingripanden från likabehandlingsperspektiv. Regeringen delar därför den bedömning som görs i promemorian att det är 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, som framgår av promemorian, paragrafen utvidgas till att omfatta kroppsvisitationer i säkerhetszoner enligt nu föreslagna bestämmelser.

Med anledning av vad *Polismyndigheten* anför om omfattningen av dokumentationskravet kan det konstateras att det i regel inte bör behövas några omfattande eller djupgående beskrivningar. När det gäller grunden för ett ingripande skulle det t.ex. kunna handla om att kort anteckna att en person har agerat på ett visst sätt eller varför en person eller ett fordon motsvarar en riskprofil. Innehållet måste dock vara så pass utförligt att det möjliggör en meningsfull kontroll och uppföljning av åtgärden.

I dokumentationskravet ingår att dokumentera vem eller vilka som ett ingripande har riktat sig mot. Polismän bör därför alltid sträva efter att få fram identitetsuppgifter i samband med ett ingripande. Det finns dock ingen generell rätt att kroppsvisitera eller göra husrannsakan i syfte att fastställa dennes identitet. En skyldighet för enskilda att svara och rätt för polisen att använda tvångsmedel för att fastställa någons identitet finns endast i de fall som anges i lag (se bl.a. prop. 1996/97:175 s. 83 och JO:s beslut den 7 november 2018, dnr 6908-2016). Regeringen anser, till skillnad från *Civil Rights Defenders*, att det inte finns behov att i lagtext tydliggöra möjligheten att göra identitetskontroller i en säkerhetszon.

De kontroll- och rättssäkerhetsskäl som talar för ett krav på att dokumentera kroppsvisitationer i säkerhetszoner gör sig enligt regeringen också gällande avseende andra kroppsvisitationer enligt polislagen. Som konstateras i promemorian finns det inte något sådant krav, varken i polislagen eller i annan lagstiftning. Regeringen delar den bedömning som görs i promemorian att de angelägna kontroll- och rättssäkerhetsskäl som talar för ett sådant generellt dokumentationskrav väger klart tyngre än den ökade administrativa börda för Polismyndigheten som ett generellt krav skulle innebära. Dokumentationskravet i 27 § polislagen bör därför, vilket ingen remissinstans invänder mot, utvidgas så att det omfattar alla kroppsvisitationer enligt polislagen. Som *Diskrimineringsombudsmannen* anger är det viktigt att Polismyndigheten har tydliga rutiner för dokumentation av kroppsvisitationer och andra ingripanden enligt polislagen.

De uppgifter om bl.a. enskilda som kommer in till Polismyndigheten vid kroppsvisitationer och genomsökningar av transportmedel i en säkerhetszon kan, i likhet med vad som gäller vid andra polisingripanden, omfattas av sekretess enligt t.ex. 18 kap. 1 eller 2 § eller 35 kap. 1 § OSL (jfr avsnitt 6.7). Några nya bestämmelser om sekretess behövs inte.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Prop. 2023/24:84

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 25 april 2024.

Regeringens bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Promemorians bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Promemorians bedömning är att lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt.

Remissinstanserna: *Polismyndigheten* delar uppfattningen att förslaget bör genomföras så snart som möjligt och anger att myndigheten planerar för ett ikraftträdande i mars 2024. Övriga remissinstanser har inget att invända eller yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det grova våldet vid konflikter i den kriminella miljön har ökat kraftigt och Polismyndighetens nuvarande befogenheter för att förebygga och förhindra skjutningar och sprängningar räcker inte till. Det är mot den bakgrunden ytterst angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Som *Lagrådet* anför är det viktigt att det finns utrymme för regeringen att begrunda Lagrådets yttrande. Med beaktande av behovet av skyndsamhet och Lagrådets synpunkter bedöms den 25 april 2024 vara den tidigast möjliga tidpunkten för ikraftträdande.

De nya bestämmelserna bör kunna börja att tillämpas omedelbart efter ikraftträdandet. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

9 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning: Förslagen stärker arbetet med att förebygga brott och att minska antalet skjutningar och sprängningar. De bidrar även till ökad trygghet i offentliga miljöer.

Förslagen kan medföra något ökade kostnader för Polismyndigheten och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Eventuella kostnadsökningar rymms dock inom ramen för berörda myndigheters befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen kan bidra till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Förslagen medför i övrigt inga konsekvenser av betydelse.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna invänder inte mot bedömningen. Med hänsyn till osäkerheten kring vem som får överklaga beslut om säkerhetszoner ifrågasätter dock *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* om kostnaderna för domstolarna rymms inom befintliga ekonomiska ramar. De lyfter bl.a. frågan om huruvida målen behöver hanteras av personer vars anställning är placerad i

säkerhetsklass. Förvaltningsrätten i Göteborg anför att det kan uppkomma arbete med anledning av sekretessprövningar, eftersom målen ofta lär uppmärksammas, och att omloppstiderna för andra måltyper kan påverkas.

För att säkerhetszonerna ska få önskat genomslag anför *Polisförbundet* att Polismyndigheten behöver vara dimensionerad för uppgiften och kunna öka den lokala polisenärvaron utan att det går ut över övrig verksamhet eller uppnås genom kompromisser med den polisiära kompetensen.

Företagarna har svårt att bedöma om förslagen är proportionerliga från ett företagsperspektiv och konstaterar att osäkerheten kring effekterna för företagare är stor. *Solna kommun*, *Sundbybergs kommun* och *Sundsvalls kommun* saknar en beskrivning av konsekvenserna för näringslivet. *Karlskrona kommun* bedömer att företag i kommunen inte påverkas negativt och att förslagen inte heller har någon ekonomisk påverkan för kommunerna. *Solna kommun* och *Sundbybergs kommun* anser att kommunernas perspektiv inte kommer fram. *Stockholms kommun* anger att myndighets-samordning förutsätter beslut i enlighet med finansieringsprincipen.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsbekämpande arbetet

Förslagen ger Polismyndigheten effektivare verktyg för att förebygga och förhindra skjutningar och sprängningar som begås av kriminella nätverk.

Förslagen innebär att Polismyndigheten ges möjlighet att i vissa riskfyllda situationer kopplade till konflikter i och mellan kriminella nätverk besluta om säkerhetszoner där polismän har utökade befogenheter att söka 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 kan finnas där. Befogenheterna bör i viss mån även minska benägenheten att ge barn uppdrag som vapenbärare eller utförare av skjutningar och sprängningar. Sammantaget kan detta förväntas medföra att risken för nätverksrelaterade skjutningar och sprängningar minskar i de berörda områdena, vilket också bör kunna bidra till att kyla ner bakomliggande konflikter och motverka fortsatta våldsspiraler. Regeringen bedömer således att förslagen kommer att bidra till att antalet skjutningar och sprängningar minskar. Givet förslagets effekter på det brottsförebyggande arbetet kan de komma att leda till samhällsekonomiska och kostnadsmässiga fördelar på sikt.

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

Ekonomiska konsekvenser för Polismyndigheten

Systemet med säkerhetszoner utökar inte Polismyndighetens uppdrag, utan ger myndigheten bättre möjligheter att fullgöra uppgifter som redan åligger den. I vilken utsträckning Polismyndigheten kommer att använda säkerhetszoner beror bl.a. på operativa överväganden och är inte helt lätt att förutse. Polismyndigheten har grovt uppskattat att myndigheten givet

dagens allvarliga läge kan tänkas besluta om ca 25 säkerhetszoner under det första året efter det att regleringen trätt i kraft. Ett rimligt antagande är också att användningen kan komma att variera över tid. Sammantaget bör kostnaderna för Polismyndigheten därför bedömas med viss försiktighet.

De kostnader som kan uppstå för Polismyndigheten är hänförliga dels till beslut om säkerhetszoner, dels till arbetet inom en zon. Arbetet med ett beslut om en säkerhetszon kräver bl.a. att Polismyndigheten upprättar ett skriftligt beslut och informerar om detta på olika sätt. Om ett beslut överklagas kommer Polismyndigheten att vara den enskildes motpart i domstol. Beträffande arbetet i en säkerhetszon förutsätter förslagen, som *Polisförbundet* påpekar, att polisiära resurser avdelas. Det kan dock antas att Polismyndigheten redan i dag allokera resurser till områden där det finns en påtaglig risk för skjutning eller sprängning. Redan i dag pågår också sådant utvecklingsarbete avseende profilering och likabehandling som kan behövas för att motverka risken att befogenheter används på ett sätt som är eller upplevs som diskriminerande. Förslagen innebär slutligen att de ingripanden som sker i en säkerhetszon ska dokumenteras.

Regeringen bedömer sammantaget att förslagen om säkerhetszoner kan medföra vissa kostnader för Polismyndigheten men att dessa inte är större än att de rymms inom ramen för myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget att även andra kroppsvisitationer enligt polislagen än sådana som görs i säkerhetszoner ska dokumenteras medför en ökad administrativ börda för Polismyndigheten. Kroppsvisitationer enligt polislagen dokumenteras dock i viss utsträckning redan i dag och det är svårt att uppskatta hur stor ökningen av den administrativa bördan blir. Mot bakgrund av de stora satsningar på Polismyndigheten som har gjorts på senare tid bör kostnaderna under alla förhållanden rymmas inom ramen för myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Ekonomiska konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslaget att Polismyndighetens beslut om säkerhetszoner ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol kan medföra en ökning av antalet mål där. Hur stor ökningen blir beror på i vilken utsträckning Polismyndigheten kommer att använda sig av säkerhetszoner och, som *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* anför, i vilken omfattning myndighetens beslut kommer att överklagas. Det är därmed svårt att bedöma konsekvenserna. Utifrån Polismyndighetens uppskattning gör dock regeringen bedömningen att det kommer att vara fråga om ett så begränsat antal mål att kostnaderna rymms inom befintliga ekonomiska ramar. Vad gäller frågan om huruvida målen kan behöva hanteras av personer vars anställning är placerad i säkerhetsklass, kan det konstateras att det är osannolikt att det i målen kommer att förekomma uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade. Det är dock den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet som ska utreda behovet av säkerhetsskyddsåtgärder enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Ekonomiska konsekvenser för andra statliga myndigheter

En säkerhetszon kommer sannolikt att påtagligt minska benägenheten att ta med sig och använda vapen och andra farliga föremål i zonen. Även om förslagen innebär att polismän får utökade befogenheter att göra före-

byggande kroppsvisitationer och genomsökningar av transportmedel för att leta efter vapen och andra farliga föremål, kan befogenheterna således inte förväntas leda till att betydligt fler vapen kommer att beslagtas eller att många fler brott upptäcks, utreds och lagförs. Regeringen bedömer därmed att förslagen inte kan förväntas innebära några kostnadsökningar för Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna eller Kriminalvården.

Ekonomiska konsekvenser för företag och andra enskilda

Solna kommun, Sundbybergs kommun och Sundsvalls kommun efterfrågar en mer utförlig redogörelse för de konsekvenser för näringslivet som kan bli följden om säkerhetszoner återkommande införs i ett visst område, t.ex. vad gäller benägenheten att investera. I promemorian resoneras kring påståenden om att en säkerhetszon skulle kunna medföra att de som inte behöver vistas i zonen i någon mån kan komma att undvika detta, vilket i förlängningen skulle kunna drabba företagare på ett negativt sätt. Enligt regeringen måste det dock beaktas att det även utan en säkerhetszon ofta är tydligt var risken för skjutningar och liknande är förhöjd. Förslagen innebär vidare inte att polismän får ingripa mot vem som helst i en zon. Någon större påverkan på benägenheten att bege sig till ett visst område eller på benägenheten att göra investeringar bör förslagen därför inte ha. En säkerhetszon kan tvärtom förväntas medföra att området både kommer att vara och upplevas som tryggare än vad som annars hade varit fallet. Företag skulle då, som *Karlskrona kommun* påpekar, kunna verka på ett tryggare sätt i området. Regeringen bedömer därmed, till skillnad från *Företagarna*, att det inte finns någon större osäkerhet kring förslagets effekter för företag. Förslagen bedöms inte påverka företag i allmänhet på ett negativt sätt. De bedöms inte heller leda till kostnadsökningar för andra enskilda.

Konsekvenser för kommuner och kommunal självstyrelse

Solna kommun och *Sundbybergs kommun* anför att det saknas en analys av hur förslagen påverkar kommunernas möjligheter att utföra sina uppgifter enligt lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. *Polisförbundet* pekar på behovet av resurser hos övriga samhällsaktörer och vikten av att bl.a. socialtjänst och skola gör mer för att trycka tillbaka den grova brottsligheten.

Som anges i avsnitt 6.3 är utgångspunkten för ett effektivt brottsförebyggande arbete att Polismyndighetens arbete med säkerhetszoner kopplas ihop med det brottsförebyggande arbete som redan bedrivs. För kommunernas del bedömer regeringen i likhet med *Karlskrona kommun* att förslagen, som inte innebär några åligganden för kommuner, inte leder till kostnadsökningar. Den kommunala finansieringsprincipen, som *Stockholms kommun* nämner, är alltså inte aktuell. Förslagen saknar också betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Övriga konsekvenser av förslagen

Även om den föreslagna regleringen är könsneutral och kommer att gälla lika för alla kan olika grupper påverkas av den 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

sannolikt att fler män än kvinnor kommer att bli föremål för tvångsmedel i säkerhetszoner. Eftersom kvinnor dessutom upplever otrygghet i större utsträckning än män kan förslagen, som bedöms öka tryggheten i offentlig miljö, 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 ha några konsekvenser av betydelse.

10 Författningskommentar

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

Särskilda befogenheter i en säkerhetszon

22 a § *I en säkerhetszon får en polisman kroppsvisitera en person eller genomsöka ett transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, i den utsträckning det behövs för att förebygga eller förhindra den brottsliga verksamhet som zonen har införts för att motverka.*

Åtgärderna får vidtas endast på allmän plats och i transportmedel på allmän plats.

Paragrafen, som är ny, reglerar vilka särskilda befogenheter polismän har i en säkerhetszon. Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 7.2.

I första stycket anges vilka särskilda befogenheter polismän har i en säkerhetszon. I vilka fall en säkerhetszon får införas framgår av 22 b §.

Av stycket framgår till att börja med att en polisman i en säkerhetszon får kroppsvisitera en person eller genomsöka ett transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Med transportmedel avses fordon enligt definitionen i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner samt bl.a. tåg, spårvagnar och båtar. Med vapen eller andra farliga föremål avses bl.a. skjutvapen enligt definitionen i vapenlagen (1996:67), explosiva varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och föremål som avses i lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål.

En polisman får använda tvångsmedlen i den utsträckning det behövs för att förebygga eller förhindra den brottsliga verksamhet som zonen har införts för att motverka. För att kravet 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 den brottslighet som zonen har införts för att motverka. Det krävs inte att underlaget är så individspecifikt eller konkret att det kan sägas att risken är stor. Bedömningen får dock inte göras utifrån allmänna spekulationer eller antaganden, utan ska göras på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, tips, polisiära erfarenheter eller liknande. Det måste i efterhand gå att peka på vilka omständigheter som har legat till grund för ett ingripande. Som exempel kan det finnas grund för ett ingripande om en person eller ett transportmedel motsvarar en riskprofil eller liknande som har arbetats fram med hjälp av polisiär erfarenhet eller underrättelser. Detsamma kan gälla om en person tidigare har varit involverad i allvarlig våldsbrottslighet eller betet sig avvikande. Vidare kan klädsel och

liknande i vissa fall motivera ett ingripande, såsom om den tyder på att personen i fråga kan ha koppling till de grupper som är i konflikt eller på att personen kan ha ett farligt föremål på sig. Ett ingripande kan aldrig motiveras enbart eller i huvudsak på grund av faktisk eller förmodad etnicitet eller nationalitet.

Vid ett ingripande inom en säkerhetszon gäller därutöver de allmänna behovs- och proportionalitetsprinciperna. Det innebär bl.a. att det ingrepp som en kroppsvisitation eller genomsökning av ett transportmedel medför 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 känner i eller utanpå fickor och kläder samt eventuellt kontrollerar medförda väskor och liknande. Den hänsyn som omständigheterna medger bör iakttas. I den mån någon måste ta av sig kläderna eller blotta intima delar av sin kropp bör personen som regel beredas möjlighet att skylla sig.

Ett beslut om ett ingripande som rör ett barn ska fattas med särskild omsorg. Åtgärden måste vara förenlig med de rättigheter som barn har enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt barnkonventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till 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 väljas i första hand. Om ett ingripande är berättigat ska det 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.

Enligt *andra stycket* gäller en polismons särskilda befogenheter i en säkerhetszon endast på allmän plats inom zonen 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).

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

- 22 b §** *Polismyndigheten får införa en säkerhetszon i ett avgränsat 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,*
 - 2. zonen är av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra denna brottsliga verksamhet, och*
 - 3. skälen för zonen uppväger det intrång eller men i övrigt som den kan innebära för enskilda eller för något annat motstående intresse.*

Paragrafen, som är ny, reglerar vad som krävs för att Polismyndigheten ska få införa en säkerhetszon. Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.3.

För att en säkerhetszon ska få införas i ett område ska tre villkor vara uppfyllda.

Enligt *punkt 1* ska det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finnas en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området. Med skjutning avses att någon avlossar ett vapen

som är att betrakta som skjutvapen enligt 1 kap. 2 § vapenlagen. Med sprängning avses att någon får ett sprängämne eller liknande ämne att explodera. 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 inom och mellan kriminella nätverk kan följaktligen omfattas. Även konflikter mellan andra grupper än kriminella nätverk kan omfattas, om de leder till en risk för brottslighet som innefattar skjutning eller sprängning.

Slutsatsen att det finns en påtaglig risk för skjutning eller sprängning får inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar. Det ska vara fråga om en klar och konkret risk som är grundad på faktiska omständigheter, t.ex. våldsbrott, hot eller annat faktiskt agerande knutet till en konflikt. Risken ska vidare avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter, dvs. att en skjutning eller sprängning kan komma att ske. Det krävs däremot inte att det närmare kan konkretiseras hur risken kommer att förverkligas, t.ex. vilket 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 att utföra en skjutning eller sprängning i området. Händelsens eller händelsernas karaktär och omfattning behöver beaktas. Av vikt kan vara vem eller vilka i en viss grupp som har angripits och vilken tillgång till skjutvapen eller sprängämnen som kan antas finnas i de olika grupperna. 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 i form av en skjutning eller sprängning mot någon eller några personer på den andra sidan. 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 annan information talar för en upptrappning av konflikten. Även andra omständigheter än tidigare våld eller hot, exempelvis underrättelseinformation om hur olika personer agerar, kan medföra en sådan påtaglig risk som krävs.

Den påtagliga risken för skjutning eller sprängning ska kunna knytas till ett avgränsat geografiskt område. Det är i det området som en säkerhetszon får införas. Förutom att en säkerhetszon endast får omfatta det område där risken för skjutning eller sprängning är påtaglig finns det inte någon given gräns för hur stor en zon får vara. Bedömningen av var det finns en påtaglig risk för skjutning eller sprängning får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I typfallet kan det handla om ett område där den eller de som en skjutning eller sprängning förväntas rikta sig mot bor eller annars brukar uppehålla sig. Utöver riskbedömningen måste det också beaktas att zonen ska vara proportionerlig, vilket framgår av punkt 3. Om det inte föreligger mycket speciella omständigheter bör en säkerhetszon som mest kunna omfatta exempelvis en viss stadsdel i en större stad eller en annan avgränsad del av en sådan stad.

Enligt *punkt 2* krävs att zonen är av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra den brottsliga verksamhet som avses i punkt 1. Kravet innebär att det måste finnas skäl att räkna med att åtgärden, ensam eller i förening med andra åtgärder, är nödvändig för att få avsedd effekt. Kravet är inte uppfyllt om andra mindre ingripande åtgärder är tillräckliga för att förebygga eller förhindra brottsligheten. Som exempel kan det vid påtaglig risk

för skjutning eller sprängning mot en viss person eller personer på en viss adress vara tillräckligt med ökad synlig polisiär närvaro eller spaningsinsatser. En säkerhetszon är som regel alltså av synnerlig vikt först om andra åtgärder inte är tillräckliga. Polismyndigheten behöver följaktligen överväga andra alternativa åtgärder innan den fattar sitt beslut. Däremot behöver myndigheten inte ha prövat och misslyckats med sådana åtgärder. En säkerhetszon kan i vissa fall också vara av synnerlig vikt om andra åtgärder i och för sig skulle kunna vara effektiva, men är väsentligt svårare att genomföra.

Av *punkt 3* framgår slutligen att en säkerhetszon får införas endast om skälen för zonen uppväger det intrång eller men i övrigt som den kan innebära för enskilda eller för något annat motstående intresse. Detta är ett uttryck för den proportionalitetsprincip som gäller allmänt vid tillämpning av polislagen. I detta sammanhang innebär principen att skälen för en säkerhetszon ska vägas mot de konsekvenser som zonen kan få för boende i området och för andra enskilda, liksom för andra motstående intressen som kan finnas. Vid bedömningen ska beaktas å ena sidan bl.a. karaktären och allvaret i den brottslighet som det finns risk för och å andra sidan de följder som zonen kan antas få i form av integritetsintrång för personer som bor eller av annat skäl vistas i området. Av intresse vid bedömningen kan bl.a. vara hur många människor som kan komma att beröras av zonen och om det finns särskilda integritetsaspekter att ta hänsyn till, exempelvis om det i det aktuella området finns platser där enskilda har ett särskilt starkt intresse av att fredas från polisiära ingripanden enligt 22 a §. Frågan om proportionalitet kan alltså inte bedömas fristående från frågan om var säkerhetszonen är tänkt att införas och hur stor den är avsedd att vara. Vid sidan av integritetsintrång kan även andra aspekter behöva vägas in i proportionalitetsbedömningen, exempelvis näringsidkares intressen.

Eftersom proportionalitetsprincipen gäller allmänt i Polismyndighetens verksamhet ska den beaktas inte bara när det övervägs om en säkerhetszon ska införas utan även t.ex. när det prövas hur lång tid ett beslut om en zon ska gälla (se 22 c §).

22 c § *Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska gälla för en viss tid, högst två veckor.*

Ett beslut om en säkerhetszon gäller omedelbart, om inte annat anges i beslutet.

Paragrafen, som är ny, anger hur länge ett beslut om en säkerhetszon gäller och när det börjar att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Enligt *första stycket* ska Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon vara tidsbegränsat. Som längst får beslutet gälla i två veckor. Någon kortaste tillåtna tid finns inte. Inom den angivna ramen ska beslutet ges den giltighetstid som är nödvändig för att förebygga eller förhindra den befarade brottsliga verksamheten. Det ska samtidigt beaktas att beslutet inte får vara mer ingripande och därmed inte heller mer långvarigt än vad som är nödvändigt. Bedömningen av om beslutet ska gälla i två veckor eller om giltighetstiden ska vara kortare 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 om en fortsatt zon i samma område. På så sätt kan en förlängning ske. Det nya beslutet

fattas på samma sätt som det tidigare och omfattas av regleringen i 22 d–22 f §§ på samma vis som det. Någon gräns för hur många beslut i rad som får fattas i fråga om ett och samma område finns inte. Det är dock naturligt att bedömningen blir strängare efter hand, eftersom det måste kunna förklaras varför det trots Polismyndighetens åtgärder och den tid som har passerat fortfarande finns en påtaglig risk för skjutning eller sprängning och varför zonen alltså är nödvändig och proportionerlig.

Enligt *andra stycket* gäller ett beslut om en säkerhetszon omedelbart, om inte annat anges i beslutet. Att beslutet gäller omedelbart innebär att de befogenheter som anges i 22 a § kan användas av polismän genast och att beslutet gäller även om det överklagas. Efter ett överklagande kan dock domstolen med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) besluta om inhibition, dvs. att beslutet om säkerhetszonen tills vidare inte ska gälla, och även i övrigt besluta interimistiskt rörande saken, exempelvis genom att inskränka säkerhetszonen geografiskt eller tidsmässigt.

Även om huvudregeln enligt *andra stycket* är att beslutet gäller omedelbart, kan det bestämmas att det ska gälla från en senare tidpunkt. Detta kan vara lämpligt t.ex. om det bedöms vara möjligt att avvakta med verkställigheten av beslutet till dess att allmänheten har fått information om beslutet och varför det har fattats. Om det bestäms att beslutet ska gälla från en senare tidpunkt ska den anges i beslutet.

Bestämmelserna i *andra stycket* gäller oavsett vem som fattar beslutet. De gäller alltså för beslut både av Polismyndigheten och av domstol.

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

1. *dagen för beslutet,*
2. *beslutets innebörd,*
3. *skälen för beslutet,*
4. *vilka bestämmelser som har tillämpats,*
5. *vem som har fattat beslutet, och*
6. *möjligheten att överklaga beslutet enligt 22 f §.*

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

Av paragrafen, som är ny, framgår vad Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska innehålla och hur det ska offentliggöras. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Enligt *första stycket* ska beslutet vara skriftligt och innehålla vissa i stycket angivna uppgifter, t.ex. uppgifter om beslutets innebörd, skälen för beslutet och möjligheten att överklaga. Att beslutets innebörd ska anges betyder bl.a. att det av ett beslut om införande av en säkerhetszon ska framgå att en säkerhetszon införs, var säkerhetszonen finns och hur länge beslutet gäller. Som en upplysning till allmänheten bör det också anges vilka befogenheter som polismän enligt lag (22 a §) har i en säkerhetszon. Den geografiska avgränsningen av zonen kan lämpligen framgå genom att zonen markeras på en karta i beslutet. Skälen för beslutet ska ge en så tydlig bild som möjligt av varför Polismyndigheten bedömer att villkoren för en säkerhetszon enligt 22 b § är uppfyllda. Upplysningen om möjligheten att överklaga ska avse både det faktum att beslutet går att överklaga och hur man går till väga för att överklaga.

I *andra stycket* anges att Polismyndigheten omedelbart ska publicera beslutet på sin webbplats. Vidare ska Polismyndigheten informera om beslutet på annat verksamt sätt. I detta ligger att Polismyndigheten i förekommande fall också ska informera om hur en domstol har ändrat beslutet. Publiceringen och övriga informationsinsatser ska syfta till att beslutet, samt information om varför det har 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 innebörd och vilka som bor och vistas i det område som säkerhetszonen avser. Det är upp till Polismyndigheten att avgöra vad som är verksamt i det enskilda fallet. Som regel kan det vara lämpligt att informera lokala medier. 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. I vissa fall kan anpassad information behöva lämnas, exempelvis på fler språk än svenska.

22 e § *Om det inte längre finns skäl för ett beslut om en säkerhetszon, ska Polismyndigheten omedelbart upphäva beslutet.*

Paragrafen, som är ny, reglerar Polismyndighetens skyldighet att upphäva ett beslut om en säkerhetszon. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Enligt paragrafen ska Polismyndigheten omedelbart upphäva ett beslut om en säkerhetszon, om det inte längre finns skäl för beslutet. Ett gällande beslut om en säkerhetszon ska alltså upphävas av myndigheten så snart det framkommer att zonen inte längre behövs eller att förutsättningarna för den på annat sätt brister. Det kan t.ex. handla om fall då det kommer ny information om en konflikt mellan grupper, eller om inblandade personer, som gör att risken för skjutning eller sprängning minskar kraftigt.

I en situation då ändrade förhållanden bara avser en del av ett område behöver Polismyndigheten inte upphäva beslutet om säkerhetszonen i sin helhet, utan kan ändra det genom att inskränka zonens omfattning.

Skyldigheten för Polismyndigheten att upphäva ett beslut som det inte längre finns skäl för gäller även om beslutet har överklagats och prövas eller har prövats i domstol. Om prövning pågår bör Polismyndigheten så snart som möjligt underrätta domstolen om att beslutet har upphävts.

Eftersom 37–39 §§ förvaltningslagen (2017:900) om ändring av beslut inte är tillämpliga i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet finns det inte något lagstadgat hinder mot att Polismyndigheten ändrar ett beslut om en säkerhetszon i andra fall eller på andra sätt än de som regleras i paragrafen. Ett beslut om upphävande eller annan ändring ersätter i regel det tidigare beslutet och omfattas av 22 c, 22 d och 22 f §§.

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen, som är ny, gäller överklagande av Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Enligt *första stycket* får Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller inte bara beslut om att införa en säkerhetszon. Även ett beslut av Polismyndigheten om att t.ex. upphäva ett beslut om en säkerhetszon är överklagbart.

Polismyndighetens beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Den rättspraxis som finns beträffande vem som får överklaga enligt 42 § förvaltningslagen (2017:900) och motsvarande äldre bestämmelser är vägledande när det bedöms vem som har klagorätt. Polismyndighetens ärende om en säkerhetszon har inte några parter och klagorätt kan därför inte grundas på partsställning. För att en säkerhetszon ska få införas krävs dock enligt 22 b § 3 att skälen för zonen uppväger det intrång eller men i övrigt som den kan innebära för enskilda eller för något annat motstående intresse. Detta innebär att de intressen som enskilda kan ha får betydelse vid prövningen av klagorätten. I regel bör både boende och näringsidkare i en säkerhetszon vara klagoberättigade, i vart fall om zonbeslutet får konkreta verkningar för dem.

Överklagandetiden är två veckor från den dag då beslutet om säkerhetszonen publicerades på Polismyndighetens webbplats enligt 22 d §. Av 6 a och 6 b §§ förvaltningsprocesslagen följer att ett överklagande ska ges in till Polismyndigheten, som ska pröva om det har kommit in i rätt tid. Av 7 a § samma lag följer att Polismyndigheten är den enskildes motpart i domstolen, sedan handlingarna i ärendet har överlämnats dit.

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

27 § Protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över *kroppsvisitation*, 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 kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

I paragrafen finns bestämmelser om dokumentation av ingripanden. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Tillägget i *första stycket* innebär att det införs en generell skyldighet att föra protokoll över kroppsvisitationer enligt lagen på det sätt som framgår av andra och tredje styckena (jfr prop. 1996/97:175 s. 83).

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

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. Ingripanden 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.

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 nya 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.

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,

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.

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 kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott (Ds 2023:31) inkommit från Attunda tingsrätt, Barnens rätt i samhället, Barnombudsmannen, Borlänge kommun, Borås kommun, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Eskilstuna kommun, Företagarna, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Helsingborgs kommun, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jönköpings kommun, Kammarrätten i Göteborg, Karlskrona kommun, Kronofogdemyndigheten, Linköpings kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Malmö tingsrätt, Motala kommun, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Norrköpings kommun, Polisförbundet, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksidrottsförbundet, Rädda barnen, Socialstyrelsen, Sollentuna kommun, Solna kommun, Statens skolverk, Stockholms kommun, Stockholms universitet (juridiska fakulteten), Sundbybergs kommun, Sundsvalls kommun, Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Söderhamns kommun, Trelleborgs kommun, Trollhättans kommun, Umeå kommun, Umeå universitet (juridiska institutionen), Upplands-Bro kommun, Åklagarmyndigheten och Örebro kommun.

Yttranden har dessutom inkommit från Akademikerförbundet, Akavia, Antidiskrimineringsbyrån Malmö mot Diskriminering, Norrtälje kommun, Sigtuna kommun och Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen.

Göteborgs kommun, Haninge kommun, Huddinge kommun, Karlstads kommun, Luleå kommun, Mölndals kommun, Skellefteå kommun, Strömstads kommun, Sveriges Kommuner och Regioner, Södertälje kommun, Västerås kommun, Växjö kommun och Östersunds kommun har avstått från att yttra sig.

Yttranden har inte inkommit från Botkyrka kommun, Falkenbergs kommun, Folkets Hus och Parker, Gällivare kommun, Gävle kommun, Halmstads kommun, Härmösands kommun, Kalmar kommun, Kriminellas revansch i samhället, Kristianstads kommun, Kristinehamns kommun, Landsrådet för Sveriges barn- och ungdomsorganisationer, Skövde kommun, Uppsala kommun och Västerviks kommun.

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 sex nya paragrafer, 22 a–22 f §§, och närmast före 22 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Särskilda befogenheter i en säkerhetszon

22 a §

I en säkerhetszon får en polisman kroppsvisitera en person eller genomsöka ett transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, i den utsträckning det behövs för att förebygga eller förhindra den brottsliga verksamhet som zonen har införts för att motverka.

Åtgärderna får vidtas endast på allmän plats och i transportmedel på allmän plats.

22 b §

Polismyndigheten får införa en säkerhetszon i ett avgränsat 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,

2. zonen är av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra denna brottsliga verksamhet, och

3. skälen för zonen uppväger det intrång eller men i övrigt som den kan innebära för enskilda eller för något annat motstående intresse.

22 c §

Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon ska gälla för en viss tid, högst två veckor.

Ett beslut om en säkerhetszon gäller omedelbart, om inte annat anges i beslutet.

22 d §

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

- 1. dagen för beslutet,*
- 2. beslutets innebörd,*
- 3. skälen för beslutet,*
- 4. vilka bestämmelser som har tillämpats,*
- 5. vem som har fattat beslutet, och*
- 6. möjligheten att överklaga beslutet enligt 22 f §.*

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

22 e §

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om en säkerhetszon, ska Polismyndigheten omedelbart upphäva beslutet.

22 f §

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

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

Protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över *kroppsvsitation*, husrannsakan och

enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål.

liknande åtgärder enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål.

Prop. 2023/24:84
Bilaga 4

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 kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Denna lag träder i kraft den 28 mars 2024.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-02-15

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

Säkerhetszoner

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

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

Förslaget föranleder följande yttrande.

Inledning

Regeringen ser ett behov av att pröva nya åtgärder som kan vara verksamma mot s.k. gängrelaterad brottslighet. De åtgärder som nu föreslås går ut på att ge polisen ökade befogenheter att kroppsvisitera personer och genomöka transportmedel för att söka efter vapen och andra farliga föremål inom ett geografiskt avgränsat område (säkerhetszon).

Lagrådets granskning ska enligt 8 kap. 22 § regeringsformen avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften

som har angetts, och

5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

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

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

Lagrådsremissen överlämnades till Lagrådet torsdagen den 8 februari 2024. Samtidigt framfördes ett önskemål om skyndsam behandling. Lagrådet har tillgodosett regeringens önskemål genom att kalla till föredragning måndagen den 12 februari. Lagrådet har använt mellantiden till att studera remissen jämte de remissvar som inkommit. Enligt regeringen brådskar handläggningen.

Om den av regeringen uppställda tidplanen vidhålls ger regeringen sig själv en så kort tid för begrundan av Lagrådets yttrande att granskningen framstår som endast en formalitet. Lagrådet kan inte se att en rimligare

tidplan för ärendets behandling skulle medföra avsevärt men, varför Lagrådet bedömer att regeringens fortsatta handläggning, om den sker i enlighet med den avsedda tidplanen inte är förenlig med syftet bakom kravet på att Lagrådets yttrande ska inhämtas.

Förhållandet till grundlagarna och rättsordningen i övrigt

Beredningskravet för regeringsärenden

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

Vid denna bedömning blir konstitutionell praxis av betydelse. Enligt konstitutionsutskottet bör huvudregeln vara att remisstiden inte sätts kortare än tre månader. I vissa fall kan det finnas skäl för en längre remisstid, t.ex. när kommuner eller regioner finns med på remisslistan (vilket är fallet här). Det måste också beaktas om remisstiden sammanfaller med större helger och semesterperioder (vilket är fallet här). Jfr 2022/23:KU20 s. 100. Det är särskilt viktigt att beredningskravet följs, bl.a. när det gäller ärenden som rör grundläggande fri- och rättigheter (vilket är fallet här). Allt detta för att lagförslag ska kunna bli allsidigt belysta och konsekvenserna kända på förhand så långt det rimligen är möjligt (jfr s. 102). Konstitutionsutskottet har emellertid bedömt att det ska finnas utrymme för flexibilitet och en möjlighet att frångå huvudregeln i allvarliga och brådskande fall (jfrs. 104). Den föreslagna regleringen aktualiserar komplexa frågor kring grundläggande fri- och rättigheter och rättssäkerhet. Regleringens effekter är därtill höljd i ovisshet (förutom att det kan antas att personer som inte har med aktuell brottslighet att göra kommer att utsättas för ingrepp). Mot bakgrund av den redan befintliga lagstiftningen om kroppsvisitation och husrannsakan ifrågasätter Lagrådet om ett genomförande av förslaget är så brådskande att ett ordinärt remissförfarande skulle ha inneburit några reella nackdelar. Ett ordinärt remissförfarande skulle trots allt ha medfört endast en förhållandevis begränsad förlängning av ärendets behandling.

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

användbara om mer tid hade getts (se t.ex. vad JK anfört i sitt remissyttrande).

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

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

Skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp

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

Men en lagstiftning som inskränker skyddet får inte heller äventyra rättssäkerheten, t.ex. genom att öppna för ett vidsträckt bedömningsutrymme utan att det samtidigt föreligger en tillfredsställande kontrollmekanism.

Särskilt om rättssäkerhet

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

Domstolsprövning genom överklagande

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

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

”Den verkställda genomsköningen” NJA 2023 s. 143). Men prejudikatintresset tillgodoser inte kontrollintresset.

I andra fall har prövning skett därför att klaganden ansetts ha ett beaktansvärt prövningsintresse. Det gäller fall när en prövning av det överspelade ärendet kan ha betydelse i ett annat ärende som rör klaganden (se t.ex. RÅ 1999 ref. 26) eller annars ha praktisk betydelse för den enskilde så att rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen aktualiseras (se ”Kontaktförbudsprövningen” NJA 2020 s. 1061). Att sådana prövningsintressen anses föreligga vid överklaganden av zonbeslut är knappast sannolikt. Rättsfallen RÅ 1986 ref. 150 och RÅ 1991 ref. 58 som lagrådsremissen hänvisar till avser ett genomfört ingrepp respektive en genomförd åtgärd mot en enskild klagande, och kan inte anses fullt ut ge ledning för bedömningen av den situation som råder i ett mål som inte kommer att gälla enskilda ingripanden, utan om det alls funnits förutsättningar för att inrätta en säkerhetszon.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dokumentation av ingripanden

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

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

Lagrådet har inga invändningar mot dokumentationskravet, men enskilda ingripanden kommer inte att kunna överklagas av den som utsätts för dem, och det framstår som oklart hur effektivt ett dokumentationskrav i praktiken kan förväntas bli som hinder mot godtyckliga ingripanden.

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

Övriga rättssäkerhetsaspekter m.m.

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

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

Lagrådets synpunkt på en tidsbegränsad reglering gäller oavsett om regeringen går vidare med föreliggande förslag eller om regeringen återkommer med ett nytt förslag, efter en kompletterande utredning avseende överklagande eller underställning.

Övrigt

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

Sammanfattning

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

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

Lagrådet anser att regler om säkerhetszoner bör tidsbegränsas.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2024

Närvarande: statsråden Ankarberg Johansson, ordförande, Edholm,
Waltersson Grönvall, Strömmer, Slottner, Malmer Stenergard,
Brandberg, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Gunnar Strömmer

Regeringen beslutar proposition 2023/24:84 Säkerhetszoner