

Diarienummer: DO 2023/7008

Justitiedepartementet
juL4@regeringskansliet.se

Yttrande över Ds 2023:31 Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott

Diskrimineringsombudsmannens (DO) yttrande är avgränsat till de frågor som berör DO:s uppdrag.

Sammanfattning

DO avstyrker lagförslaget om ett nytt system med säkerhetszoner. Enligt DO kommer möjligheten att införa säkerhetszoner – där polisen ges rätt att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål – oundvikligen medföra klara och oacceptabla risker för diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet eller religion eller annan trosuppfattning. DO anser att riskerna för att polisen helt eller delvis kommer att tillämpa sådan etnisk profilering som inte är sakligt motiverad och därför utgör diskriminering – diskriminerande etnisk profilering – ligger på en sådan hög nivå att förslaget inte bör genomföras. Ett system med säkerhetszoner medför även en uppenbar risk att vara oförenligt med allas lika rättigheter och möjligheter att fritt röra sig i samhället utan att drabbas av kränkningar av den personliga integriteten.

DO anser även att remisstiden i detta ärende varit oacceptabelt kort, vilket står i strid med grundlagens krav på hur lagförslag ska beredas. Det är allvarligt med beaktande av att förslaget gäller en lagstiftning om användning av tvångsmedel som innebär en inskränkning av grundläggande rättigheter för enskilda och bland annat väcker komplexa frågor ur ett likabehandlingsperspektiv.

Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget är det mycket viktigt ur ett likabehandlingsperspektiv att systemet med säkerhetszoner innefattar vissa kontrollmekanismer. Det är nödvändigt och brådskande med en utvidgning av diskrimineringslagens skydd mot diskriminering inom offentlig verksamhet så att det bland annat även omfattar polisens kroppsvisitationer och husrannsakingar enligt den föreslagna lagen. DO:s tillsyn över polisens

åtgärder behövs som en kontrollmekanism. Ett generellt krav på att dokumentera kroppsvisitationer som sker med stöd av polislagen behöver också införas. Med hänsyn till de klara riskerna för diskriminerande etnisk profilering vid polisens ingripanden mot personer inom säkerhetszoner, måste det i närtid göras en uppföljning av effekterna av den nya regleringen.

Utgångspunkter för DO:s yttrande

DO instämmer i promemorians bedömning att kriminella nätverk har drivit på en oroande utveckling i Sverige med en kraftig ökning av våld i form av skjutningar och sprängningar. DO delar bedömningen att det behövs ytterligare åtgärder för att bryta den allvarliga utvecklingen. Det faktum att det behöver vidtas åtgärder för att bryta den negativa utvecklingen innebär emellertid inte att det saknas skäl att noggrant granska de föreslagna åtgärdernas förenlighet med individens grundläggande fri- och rättigheter, där likabehandlingsprincipen utgör en central rättighet.

DO:s remissyttrande är inriktat dels på frågan om lämpligheten ur ett diskrimineringsperspektiv av ett system med säkerhetszoner där polisen i jämförelse med dagens reglering i polislagen ges förhållandevis fritt handlingsutrymme att inom en sådan zon genomföra kroppsvisitationer av enskilda och genomsöka transportmedel, dels på frågan om den föreslagna konkreta lagstiftningen är acceptabel ur ett diskrimineringsperspektiv. DO:s yttrande inleds dock med att utifrån ett vidare likabehandlingsperspektiv beröra frågan om ett sådant systems förhållande till allas lika rättigheter och möjligheter att röra sig fritt i samhället utan att bli utsatt för kränkningar av den personliga integriteten.

Ett system med säkerhetszoner riskerar att bli oförenligt med allas lika rättigheter och möjligheter att fritt röra sig i samhället

I promemorian anförs att polisens ingripanden inom säkerhetszoner sannolikt kommer att drabba personer som tillhör etniska minoriteter i större utsträckning än andra, eftersom zoner främst kommer att användas i socialt utsatta områden där problemen med de kriminella nätverken är som störst. DO delar den bedömningen. Det är allmänt känt att boendesegregationen i samhället innebär att personer med utländsk bakgrund är överrepresenterade i de områden som är särskilt drabbade av den organiserade brottsligheten.

DO anser mot denna bakgrund att ett system med säkerhetszoner riskerar att bli problematiskt ur ett vidare likabehandlingsperspektiv, det vill säga i förhållande till allas lika rättigheter och möjligheter att fritt röra sig i

samhället utan att drabbas av kränkningar av den personliga integriteten oavsett etnisk tillhörighet eller religion eller annan trosuppfattning. Den geografiska kopplingen som sådana säkerhetszoner sannolikt kommer att ha till socialt utsatta områden där problem med kriminella nätverk är som störst gör att denna risk framstår som uppenbar.

Synpunkter på ett system med säkerhetszoner

Finns det behov av att införa ett system med säkerhetszoner?

DO har inte grund för att ifrågasätta att det finns ett behov av utökade möjligheter för polisen till ingripanden i vissa situationer, men det framstår inte som givet att den lämpligaste metoden att åstadkomma detta är genom att införa säkerhetszoner. Den redovisning som finns i promemorian om JK:s och JO:s uttalanden vid myndigheternas tillsyn om förutsättningarna för kroppsvisitationer och husrannsakan i allmänt brottsförebyggande syfte enligt befintliga bestämmelser i polislagen och särskilt JO:s uttalanden om brister i regleringen och behovet av att det görs en översyn av bestämmelserna, talar istället för en annan möjlig lösning. Den översyn som JO föreslagit framstår som ett lämpligare och mindre ingripande sätt för att åstadkomma bättre förutsättningar till ingripanden om det är motiverat och kan ske utan att det uppkommer oacceptabla risker för att individer blir utsatta för diskriminering eller kränkning av den personliga integriteten.

Ett system med säkerhetszoner medför oacceptabla risker för diskriminering

I promemorian anges att användning av säkerhetszoner kommer att innebära en förhöjd risk för intrång i den personliga integriteten, diskriminering och stigmatisering. Bedömningen är emellertid att fördelarna med säkerhetszoner överväger dessa nackdelar, så länge befogenheterna utformas på ett sätt som balanserar dessa risker.

I promemorian behandlas flera forskningsrapporter och studier som tydligt talar för att diskriminerande etnisk profilering förekommer vid olika former av polisingripanden. Brottsförebyggande rådet (Brå) redovisade 2023 en studie om polisens arbete med profilering och likabehandling vid skäligen misstankar om narkotikabrott under åren 2019–2021¹. I rapporten framkommer systematiska skillnader i andelen felaktiga ingripanden. Enligt

¹ Brå Rapport 2023:12 Polisens arbete med profilering och likabehandling – Med fokus på diskriminerande etnisk profilering.

Brå kan en förklaring till dessa skillnader vara diskriminerande etnisk profilering.

Enligt promemorian kommer ett system med säkerhetszoner sannolikt medföra liknande risker för diskriminering som vissa nuvarande befogenheter för polisingripande. Utredaren anser således att det finns en viss risk för att polisens nya befogenheter kommer att användas på ett sätt som är eller upplevs som diskriminerande men att denna risk inte utgör tillräckliga skäl att avstå från att införa regleringen utan bör motverkas på andra sätt, där Polismyndighetens eget arbete med attityder och arbetsmetoder är centralt. DO anser att detta arbete är mycket viktigt för att motverka risken för diskriminerande tillämpning av polisens befogenheter att ingripa mot enskilda. Till skillnad från utredaren menar dock DO att ett system med säkerhetszoner ändå medför sådana oacceptabelt stora risker för diskriminering att det inte bör införas.

Synpunkter på lagförslaget om säkerhetszoner

DO avstyrker således på ovan anförda skäl att det införs ett system med säkerhetszoner med större och öppnare förutsättningar för polisen att genomföra kroppsvisitationer och husrannsakingar mot enskilda som befinner sig i zonen. Nedan lämnar DO synpunkter på promemorians konkreta lagförslag om säkerhetszoner.

Förutsättningar för att införa en säkerhetszon

Ett nytt system med säkerhetszoner föreslås införas genom en ändring i polislagen. Enligt förslaget ska en säkerhetszon få införas i ett visst område om det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området, och åtgärden är av synnerlig vikt för syftet att förebygga eller förhindra sådan brottslig verksamhet. Det förefaller i och för sig som att dessa krav för att införa en säkerhetszon är högt ställda. DO konstaterar dock att begreppet ”påtaglig risk” utgör ett förhållandevis vagt och svårtillämpat uttryck, vilket i sig ökar risken för inslag av godtycklighet i bedömningen och skapar en osäkerhet kring hur lagstiftningen kan komma att tillämpas.

Polisers stora handlingsutrymme att ingripa i en säkerhetszon medför klara risker för diskriminerande etnisk profilering

Enligt förslaget ska en polis inom en säkerhetszon få kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, i den utsträckning det behövs för syftet med zonen. 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 aktuell brottslighet. Som exempel anges att det kan finnas grund för ingripande om en person eller ett fordon motsvarar en riskprofil eller liknande som arbetats fram med hjälp av polisiär erfarenhet eller underrättelser. Detsamma gäller om personen tidigare varit involverad i allvarlig våldsbrottslighet, är klädd på ett visst sätt eller beter sig avvikande.

DO konstaterar att det som ska krävas för att en polis ska få ingripa i en säkerhetszon – ”i den utsträckning det behövs för syftet med zonen” – är ett uppenbart vagt och svårtillämpat uttryck som riskerar att leda till en godtycklig rättstillämpning och svårigheter att utöva en ändamålsenlig efterhandskontroll. Den enskilde polisens handlingsutrymme kommer att vara mycket stort när det gäller vilka individer inom en zon som ska kroppsvisiteras eller vilka transportmedel som ska genomsökas. Med ett sådant stort utrymme för polisens subjektiva bedömningar följer ofrånkomligen en risk för att stereotypa föreställningar kan påverka vem polisen bedömer bör vara föremål för ett ingripande. I promemorian anges visserligen att ett ingripande aldrig kan motiveras enbart eller i huvudsak på grund av faktisk eller förmodad etnicitet eller nationalitet. Som nämns ovan behandlas det dock i promemorian flera forskningsstudier och rapporter som tydligt talar för att diskriminerande etnisk profilering förekommer inom polisen. Enligt DO kommer risken för inslag av sådan profilering att vara uppenbar när polisen bedömer i vilka situationer det är befogat att ingripa mot personer i en säkerhetszon.

Systemets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter, särskilt skyddet mot diskriminering

I promemorian görs bedömningen att det föreslagna systemet med säkerhetszoner är förenligt med skyddet för den personliga integriteten och skyddet mot diskriminering.

Diskrimineringsförbuden i bland annat regeringsformen, Europakonventionen och FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering innebär att det vid bedömning av en lagstiftning om utökade befogenheter att göra kroppsvisitationer med mera alltid ska beaktas om det finns ett tillräckligt skydd mot diskriminerande tillämpning. DO instämmer i promemorians bedömning att den föreslagna regleringen inte i sig står i strid med något av diskrimineringsförbuden då den inte förutsätter att någon missgynnas på grund av sin tillhörighet till någon form av minoritet. Däremot anser DO i enlighet med vad som anförts ovan att det finns oacceptabelt stora risker för att tillämpningen av lagstiftningen om

säkerhetszoner kommer att medföra diskriminerande effekter för personer till följd av inslag av diskriminerande etnisk profilering vid polisens ingripanden inom sådana zoner.

Krav på tillgänglig och anpassad information om Polismyndighetens beslut om säkerhetszoner

I promemorian föreslås att Polismyndigheten omedelbart ska publicera ett beslut om en säkerhetszon på sin webbplats och informera om det ”på annat verksamt sätt”. DO instämmer i bedömningen att det är lämpligt att polisen informerar lokalmedia, och att andra lämpliga åtgärder kan vara att sätta upp lappar om beslutet på allmänna anslagstavlor, sätta upp skyltar som upplyser om var det finns en säkerhetszon och att informera i skolor och trossamfund om att det införts en säkerhetszon, vad den innebär och skälen för åtgärden. Detta är dock inte tillräckligt utan det bör också finnas ett krav på att polisen tillhandahåller informationen på olika sätt och i olika format så att den är tillgänglig för alla. Det bör även krävas att informationen tillhandahålls på flera språk.

Kontrollmekanismer kan minska risken för diskriminerande effekter av säkerhetszoner

Om regeringen trots klara risker för diskriminerande effekter väljer att gå vidare med förslaget om säkerhetszoner är det mycket viktigt ur ett likabehandlingsperspektiv att systemet med säkerhetszoner innefattar vissa kontrollmekanismer.

Möjligheten att överklaga beslut om att införa en säkerhetszon

DO är positiv till promemorians förslag att Polismyndighetens beslut om en säkerhetszon, i enlighet med vad som normalt gäller för överklagande av förvaltningsbeslut, ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot. Det är dock en brist att det inte anges i lagtexten utan lämnas till rättstillämpningen att avgöra vilka kategorier av enskilda som berörs på ett sådant sätt att de har rätt att överklaga. Det enda exemplet som anges i promemorian är att en näringsidkare som bedriver verksamhet inom en säkerhetszon möjligen skulle kunna påverkas på ett sådant sätt att klagorätt föreligger. Vad som gäller för personer som bor eller arbetar i en zon kommenteras inte alls.

Det måste införas ett generellt krav på att dokumentera kroppsvisitationer enligt polislagen

En nödvändig kontrollmekanism som föreslås i promemorian är att det ska införas ett generellt krav på dokumentation av kroppsvisitationer som vidtas med stöd av polislagen. I Brå:s rapport om polisens arbete med profilering och likabehandling framgår att bristen på dokumentation innebär att det är svårt att följa upp och belysa hur man inom Polismyndigheten arbetar med dessa frågor. Det är uppenbart att frånvaron av ett generellt krav på att dokumentera kroppsvisitationer enligt polislagen gör det svårt att följa upp och belysa ingripanden ur ett likabehandlingsperspektiv. DO tillstyrker därför förslaget att protokoll ska föras över alla kroppsvisitationer på samma sätt som gäller för andra ingripanden enligt polislagen. Det finns dock anledning att även påpeka vikten av tydliga rutiner hos polisen för dokumentation av ingripanden så att bland annat grunden för beslutet tydligt framgår och kan granskas i efterhand.

Det är nödvändigt och brådskande med en utvidgning av diskrimineringskyddet inom offentlig verksamhet

En grundläggande del av promemorians argumentation för att fördelarna med förslaget om säkerhetszoner överväger nackdelarna är att det finns en diskrimineringslagstiftning som ger ett effektivt skydd mot diskriminerande tillämpning av polisiära befogenheter. Diskrimineringslagen innehåller dock anmärkningsvärt nog inte något sådant diskrimineringskydd, utan endast ett skydd mot vad som brukar beskrivas som ett diskriminerande bemötande av polisen. Skyddet omfattar alltså exempelvis inte myndighetsutövning i form av en polis beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan. Beslut om sådana ingripanden enligt den föreslagna lagen om säkerhetszoner skulle således inte omfattas av DO:s tillsyn.

Det är som DO framfört upprepade gånger nödvändigt att tillämpningsområdet för diskrimineringslagen utvidgas så att all offentlig verksamhet, inklusive Polismyndighetens och andra rättsvårdande myndigheters verksamhet, fullt ut omfattas av förbudet mot diskriminering.² I promemorian nämns att det i betänkandet Ett utökat skydd mot diskriminering (SOU 2021:94) har föreslagits att diskrimineringsförbudet vid offentlig verksamhet i 2 kap. 17 § diskrimineringslagen ska utvidgas så att det omfattar i princip allt handlande och agerande som en anställd vidtar i förhållande till

² DO har även påtalat detta i sitt remissyttrande över lagförslaget i Ds 2023:17 Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser (DO 2023/3831).

allmänheten. Det innebär att förbudet bland annat ska omfatta myndighetsutövning i förhållande till enskilda samt ställningstaganden som ligger till grund för bedömningar som görs i sak. En följd av det skulle vara att det nuvarande skyddet mot diskriminering skulle utvidgas till att omfatta polisens alla åtgärder i förhållande till allmänheten.

DO tillstyrkte i remissyttrandet utredningens förslag³ men regeringen har ännu inte gått vidare med förslaget. DO:s uppfattning är att eftersom förslaget om säkerhetszoner innebär sådana uppenbara risker för diskriminering vid polisens kroppsvisitationer och husrannsakingar inom dessa zoner bör inte en sådan lagstiftning träda i kraft innan det sker en utvidgning av diskrimineringskyddet i offentlig verksamhet. DO:s tillsyn utifrån ett diskrimineringsperspektiv över polisens åtgärder behövs som en kontrollmekanism.

Eftersom det framgår att regeringen planerar att förslaget ska träda i kraft redan den 1 mars 2024 kommer det dock inte att vara möjligt att hinna med en ändring i diskrimineringslagen så att den blir tillämplig på polisens åtgärder med stöd av den nya lagen när den träder i kraft. Det är mycket oroande och DO understryker vikten av att regeringen inte dröjer ytterligare med att gå vidare med ett förslag om utvidgning av diskrimineringskyddet i offentlig verksamhet så att en sådan kan träda i kraft så snart som möjligt efter att lagstiftningen om säkerhetszoner börjat tillämpas.

Effekterna av en eventuell lagstiftning om säkerhetszoner måste följas upp på olika nivåer

Av promemorian framgår att Polismyndigheten grovt har uppskattat att den givet dagens allvarliga läge kan tänkas besluta om ca 25 säkerhetszoner under det första året efter att regleringen trätt i kraft.

Om regeringen väljer att gå vidare med lagförslaget och det sedan antas av riksdagen anser DO att det, med hänsyn till de påtalade klara riskerna för diskriminerande etnisk profilering vid polisens ingripanden mot personer inom säkerhetszoner, i närtid måste göras en uppföljning av effekterna av den nya regleringen. Vid en sådan uppföljning bör det bland annat granskas om regleringen uppfyller sitt syfte samt om beslut om införande av säkerhetszoner och ingripanden inom dessa tillämpas på ett rättssäkert sätt som inte riskerar att komma i konflikt med likabehandlingsprincipen, inklusive allas lika rättigheter och möjligheter att röra sig fritt i samhället

³ DO:s yttrande över betänkandet SOU 2021:94 Ett utökat skydd mot diskriminering (DO 2022/77).

utan att drabbas av kränkningar av den personliga integriteten oavsett etnisk tillhörighet eller religion eller annan trosuppfattning. Det bör samtidigt även göras en bedömning av om det finns ett fortsatt behov av denna ingripande lagstiftning eller om den kan upphävas.

Det är även viktigt att det görs en systematisk uppföljning av vilka geografiska områden som blir berörda av Polismyndighetens beslut om att införa säkerhetszoner och vilka som blir utsatta för polisens ingripanden inom sådana zoner. Regeringen bör därför ge Brå ett uppdrag att följa upp hur Polismyndigheten tillämpar lagstiftningen om säkerhetszoner för att myndigheten bland annat ska kunna identifiera risker för och vidta åtgärder mot inslag av diskriminerande etnisk profilering i verksamheten.

Beslut i detta ärende har fattats av Lars Arrhenius efter föredragning av experten Tarik Qureshi. I den slutliga handläggningen har också enhetscheferna Adrian Engman, Karin Ahlstrand Oxhamre och Samuel Engblom, tf. enhetschefen Cecilia Narby och strategiske rådgivaren Lars Lindgren deltagit.

Lars Arrhenius
Diskrimineringsombudsman