



Justitiedepartementet

Uppdrag att utreda frågan om visitationszoner

1. Uppdraget i korthet

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

Uppdraget ska redovisas senast den 22 januari 2024.

2. Dagens reglering om kroppsvisitation och husrannsakan

2.1 Allmänt

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

2.2 Kroppsvisitation och husrannsakan enligt rättegångsbalken

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

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

2.3 Kroppsvisitation och husrannsakan enligt polislagen

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

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

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

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

2.4 Visitationszoner i Danmark

Den danska polisen har sedan 2004 möjlighet att under vissa förutsättningar införa visitationszoner. En visitationszon ger polisen möjlighet att på en

geografiskt avgränsad yta på stickprovsbasis genomföra kroppsvisitationer och husrannsakingar i fordon för att leta efter vapen. Beslut om införande av en visitationszon fattas av polisledningen (politidirektören) men det är den enskilde polismannen på plats som avgör vem som ska visiteras inom en visitationszon.

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

3. Behovet av en utredning

3.1 Det dödliga våldet fortsätter att öka

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

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

3.2 Möjligheten att införa ett system med tidsbegränsade visitationszoner bör utredas

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

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

4. Uppdraget till utredaren

4.1 Uppdraget att föreslå ett system med visitationszoner

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

Inom ramen för uppdraget kommer utredaren att behöva göra ett flertal ställningstaganden. Centrala frågor är under vilka förutsättningar en visitationszon ska kunna inrättas, vem som ska fatta ett beslut om inrättande av en sådan zon och om och på vilket sätt det ska kunna överprövas. Om besluten ska kunna överklagas måste beaktas vem som i så fall ska kunna

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

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

4.2 Utredaren ska beakta grundläggande fri- och rättigheter

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

I en dom från 2010 underkändes ett system med visitationszoner i Storbritannien av Europadomstolen eftersom det stred mot rätten till skydd

för privatliv (Gillan och Quinton mot Förenade kungariket, no 4158/05, dom den 12 januari 2010). Domstolen ansåg bl.a. att det inte fanns tillfredställande rättsligt skydd mot godtyckliga ingrepp. Det danska justitiedepartementet bedömde dock efter domen att det danska systemet inte behövde ändras med anledning av domen.

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

4.3 Utredningsarbetet

Utredaren ska biträdas av en referensgrupp och ska under arbetet hämta in synpunkter och upplysningar från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Synpunkter från referensgruppen samt Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ska behandlas och redovisas inom ramen för uppdraget. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar även från andra myndigheter och aktörer som kan vara berörda. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

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

4.4 Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 22 januari 2024.