

Rapport till Polismyndighetens visseblåsarfunktion angående vissa missförhållanden

Anmälan om Polismyndighetens sätt att hantera utvärderingsuppdraget gällande säkerhetszoner



Stefan Holgersson

Annika Granath

I denna anmälan vill vi påtala att vissa ageranden inom Polismyndigheten vad gäller en kontinuerlig uppföljning av säkerhetszoner inte lever upp till det utvärderingsuppdrag som är kopplat till riksdagsbeslutet om säkerhetszoner och att utvärderingsresultatet har kommunicerats ut på ett missvisande sätt. I anmälan tydliggörs också att agerandet inom Polismyndigheten följer ett tidigare beskrivet mönster¹ vid utvärderingar och granskningar inom Polismyndigheten där beslutsfattare vars verksamhet är föremål för utvärdering eller granskning ges stora möjligheter att påverka slutsatser och redovisade data. Det innebär att kritik undertrycks och att information som är angelägen att redovisa undanhålls. Polismyndighetens visseblåsarfunktion har tidigare bedömt att denna problematik inte har något allmänintresse². Vi har en annan uppfattning. Den ändring i Polislagen som medger inrättandet av säkerhetszoner (22§) infördes skyndsamt med kort remisstid och utan provperiod. Flera remissinstanser var kritiska till detta och kritiken bemöttes med att tillämpningen skulle följas och grundligt utvärderas. Nya så kallade ”redskap” för polisen som innebär rättighetsinskränkningar motiveras med att det leder till ökad effektivitet och att de negativa effekterna uppvägs av den brottsförebyggande och brottsupplärande effekten. Men detta är ett antagande och inte en beprövad erfarenhet. För att säkerställa att verktyget är ändamålsenligt och effektivt krävs att tillämpningen utvärderas³. Ett oprövat redskap kan dessutom ha oförutsedda effekter och behöver testas och kalibreras på ett systematiskt sätt.

¹ Se bland annat visseblåsar-anmälan A199.867/2024 (<https://polisforskning.se/ws/media-library/e8c369c9b9b04cad9dea55bc73273295/bilaga-5.pdf>) och visseblåsar-anmälan A609.075/2024 <https://polisforskning.se/ws/media-library/f02c0b4b4dd84183959fd74ab81428d1/visseblasaranmalan-bf-och-lokal-narvaro.pdf>

² Se bilaga B.

³ Kritik mot att insatser inte utvärderas har även riktats från forskarhåll, t.ex. Amir Rostami som i en intervju framför kritik mot att åtgärder varken utvärderas ”på operativ eller strategisk nivå” och att satsningar inte utvärderas ”oavsett om det handlar om nya åtgärder eller specifika polisinsatser” och att istället för att samla gedigna underlag för att utvärdera ”... satsar vi en massa pengar och blundar och hoppas att det ska gå bra” <https://www.dagensarena.se/innehall/kriminolog-saknas-utvardering-av-insatserna-mot-gangvaldet/>

Innehåll

Bakgrund	4
Försök att få bort slutsatser och vissa data i utvärderingsrapporten	5
Den diarieförda utvärderingsrapporten makuleras	8
Berörda befattningshavares stora påverkansmöjligheter på innehållet i en utvärdering eller granskningsrapport.....	9
Vad som togs bort/ändrades i utvärderingsrapporten	10
Viktiga perspektiv kom inte fram eller undertrycktes	12
Kommunikationsstrategier	13
Efterspel	15
Avslutande resonemang	20
Referenser	22
Bilagor	25

Bakgrund

Eftersom möjligheten att inrätta säkerhetszoner är ett helt nytt redskap för polisen betonas i förarbetena till den nya lagstiftningen att det är betydelsefullt att Polismyndigheten löpande utvärderar arbetssättet för att ge underlag till den större utvärdering som ska genomföras efter tre år. Detta var en anledning till att den utvärderingen av säkerhetszonen i Hageby som vi var en del av initierades och att det bedömdes som angeläget att dokumentera sådant som inte är möjligt att fånga upp i efterhand. Förutom att utvärderingen var tänkt att kunna användas som underlag för den utvärdering som ska genomföras på nationell nivå efter tre år var också tanken att efterleva önskemålet om löpande utvärderingar för att kartlägga erfarenheter och förbättringsområden. Detta för att Polismyndigheten kontinuerligt ska kunna utveckla sättet att använda säkerhetszoner utifrån identifierade behov och utmaningar.

En av oss, Annika Granath, som skriver denna visuellblåsarapport är kommunpolis i Norrköping och fick uppdraget att ansvara för att ta fram utvärderingen av inrättandet av säkerhetszonen i stadsdelen Hageby i Norrköping i juni 2024. Det kändes som ett betydelsefullt uppdrag både eftersom redskapet är helt nytt och aldrig utvärderat och eftersom den utvärdering som gjordes här kunde ge ett underlag till framtida säkerhetszoner så att de misstag som lätt görs när ett redskap provas för första gången inte behövde upprepas av andra.

Av denna anledning tillfrågades Stefan Holgerson, den andra av oss som författat denna visuellblåsarapport att medverka vid utvärderingen. Stefan är samordnare för den brottsförebyggande verksamheten i Polisområde Östergötland och förutom att vara polis har han en bakgrund som forskare och lång erfarenhet av att göra utvärderingar. Vi kom omgående fram till att utvärderingen inte skulle ha ett fokus på aggregerade data såsom olika former av nyckeltal som ofta förekommer inom Polismyndigheten vid uppföljningar och utvärderingar. Polisära arbetsmetoder där utfallet redovisas på en aggregerad nivå såsom antal gripanden, utdömda fängelseår, antal beslag eller antal kroppsvisitationer och husrannsakingar kan ge intrycket att i hög utsträckning exempelvis påverka kriminella nätverk och organisationer trots att så inte är fallet⁴. I utvärderingen av säkerhetszonen i Hageby har det därför funnits en ambition att bryta ned aggregerade data och analysera faktorer på en hög detaljnivå för att kunna bedöma om det syfte som anges med inrättandet av en säkerhetszon - att genom avskräckning försvåra och förhindra ett befarat våldsbrott - har uppnåtts.

De olika personalfunktioner som skulle bidra till utvärderingen kallades till ett möte i juni 2024 där det diskuterades hur utvärderingsarbetet skulle genomföras och vem som skulle göra vad. Utvärderingsarbetet startade omgående och pågick under sommaren 2024. I augusti 2024 skickades ett utkast av utvärderingsrapporten till de anställda som hade levererat data eller på annat sätt bidragit till att ta fram den. De synpunkter som framfördes efter genomläsning ledde till att rapporten utökades i omfång. Den uppdaterade versionen av skickades därefter till ansvariga chefer.

Av det som sedan utspelade sig blev det uppenbart att befattningshavare på hierarkin ovanför lokalpolisområdeschefen förmedlade att de delar av utvärderingen som innehöll kritiska synpunkter inte var önskvärda och skulle tas bort, Det kunde handla om sådant som att vissa riktlinjer inte hade följts och att metoder behövde finslipas och anpassas. För oss som hade tagit fram rapporten stred detta mot själva syftet med utvärderingen. Om myndigheten inte på ett tidigt

⁴ Se t.ex. Rostami, Melde & Holgersson, 2014; Holgersson, 2020.

stadium uppmärksammar problem riskerar dessa inte bara att upprepas utan även att förstärkas och bli en del av rutinen.

Det var lokalpolisområdeschefen som skulle se till att innehållet och upplägget på utvärderingsrapporten förändrades. Den av oss som har omfattande erfarenhet av att genomföra utvärderingar har vid flera tillfällen kunnat iaktta hur mellanchefer hamnar i en svår situation när de får en styrning uppifrån som de uppfattar som kontraproduktiv samtidigt som de förväntas agera som om de personligen har fattat besluten och helhjärtat står bakom dem. Här kommer den problematik in som berördes i den visselblåsarankmälan som lämnades in i april 2024 som handlar om att tillsättningar av chefer i Polismyndigheten är upplagd på ett sådant sätt att det skapar en tystnadskultur och ett osunt lojalitetskrav gentemot högre chefshierarki⁵.

Som ett skäl till att ändra den framtagna utvärderingen framfördes att den var för omfattande, vilket också senare uttrycktes i en tidningsintervju där en jurist på rättsavdelningen yttrade sig angående den e-postkonversation som förekommit mellan olika befattningshavare i polisområdet. En fråga som uppstod hos oss som medverkat till att ta fram utvärderingen var varför polisedningen såg det som ett problem att de fått *”mer än man hade tänkt sig att man skulle få”*⁶ Borde inte en omfattande utvärdering som belyste flera olika variabler uppfattas som något positivt? Det blev senare tydligt att svaret var nej på denna fråga, och den slutsats vi drog utifrån hur innehållet i rapporten hanterades var att problemet låg i:

- De data som inte låg inte i linje med den officiella bild som förmedlats om att inrättandet av en säkerhetszon försvårar för kriminella att förbereda och genomföra våldsdåd
- Redovisningen av hur visitationerna var fördelade utifrån en kategorisering av om de som visiterades kunde uppfattas ha utländsk bakgrund eller ej.
- Kritisk reflektion kring beslutet att inrätta säkerhetszonen i Hageby (framförallt storleken på säkerhetszonen och resonemang om dess ändamålsenlighet och effektivitet).

Ovanstående slutsatser drogs utifrån de signaler vi uppfattade skickats från chefer ovanför lokalpolisområdeschefen och att stödfunktioner som finns på regional nivå agerade för att vissa slutsatser och data skulle tas bort ur utvärderingsrapporten.

Försök att få bort slutsatser och vissa data i utvärderingsrapporten

Istället för att se utvärderingen som en möjlighet till lärande blev det tydligt att det som framkom i utvärderingsrapporten uppfattades som ett hot och hanterades som ett sådant. Det innebar att det vidtogs åtgärder i syfte att påverka innehållet i utvärderingen. I nedanstående tabell sammanfattas dessa strävanden och vårt agerande för att tillmötesgå de framförda synpunkterna.

Argument/åtgärder för att förändra innehåll	Agerande från vår sida
Direktiv att minska omfattningen på rapporten genom att stryka stora delar av innehållet, vilket motiverades med att det ska gå snabbare och lättare att sätta sig in i resultatet av utvärderingsrapporten.	Utvidgade rapportens sammanfattning där de viktigaste resultaten i respektive kapitel presenterades i punktform i slutet av rapportens sammanfattning samt att en

⁵ <https://polisforskning.se/ws/media-library/5e6e847cca874ac4ba29f1603d94254c/rapport-om-vanskapskorruption.pdf>

⁶ <https://www.dn.se/sverige/polisens-rapport-om-sakerhetszoner-drogs-tillbaka/>

	detaljerade del av rapporten lyftes ut och blev en bilaga till rapporten.
Ifrågasättande av metod och tillvägagångssätt för att svara på bland annat frågorna om omfattningen på den polisiära närvaron i säkerhetszon och risken att utsättas för visitationer.	Skrev ett metodkapitel där det framgick att de tillvägagångssätt som tillämpades i den observationsstudie som låg till grund för slutsatserna var väl förankrade ur en forskningsmetodologisk aspekt.
Argument att frågor om sådant som hur stor risken var att utsättas för visitationer i säkerhetszonen saknade intresse.	Utvecklade texten där det tydliggjordes varför dessa frågor var viktiga att besvara.
Argument att frågan om hur stor andel av de som visiteras som kategoriserades ha utländsk bakgrund och om det fanns någon skillnad i träffsäkerhet beroende på utländsk bakgrund eller ej, saknar relevans eftersom poliserna ”gör en professionell bedömning” på platsen av respektive individ som blir föremål för en visitation.	Utvecklade texten med hänvisning till Brå:s studie om likabehandlingar och de utmaningar och behov Brå sett vad gäller polisens urval av de som blir föremål för tvångsåtgärder särskilt med hänvisning till omedvetna fördomar och oavsiktlig diskriminering. I Polismyndighetens rekommendationer gällande arbetet i säkerhetszonen anges att en visitation inte enbart får grunda sig i någons etniska och nationella bakgrund där det sker hänvisning till Brottsförebyggande rådets studie om polisens arbete med profileringen ⁷ . I denna rapport framför Brå att Polismyndigheten kontinuerligt behöver följa upp polisens arbete vad det gäller kontroller uppdelat på etnicitet. Vidare hänvisade vi till att remissinsatser och andra aktörer påpekat behovet av att göra denna typ av uppföljning.
Påståenden att delar av utvärderingen är en kritisk granskning/tillsyn av Polismyndigheten och att tillsynsansvaret enligt polisens arbetsordning är delegerat till tillsynsenheten och internrevisionen. Att det därför i en utvärderingsrapport inte bör analyseras huruvida beslutsfattare och enskilda polisanställda gjort korrekta eller felaktiga bedömningar om en sådan analys inte är ett uttryckligt uppdrag från ovanstående funktioner.	Vi påvisade att det finns många exempel ⁸ på att det i utvärderingar (som inte genomförs av tillsynsenheten eller internrevisionen) görs bedömningar huruvida beslutsfattare och enskilda polisanställda gjort korrekta eller felaktiga bedömningar och lyfte fram det faktum att Sara-modellen ska tillämpas inom Polismyndigheten ⁹ och att det på Polismyndighetens intranät framgår att denna modell innehåller en process-utvärdering där det ingår att göra denna typ av bedömningar ¹⁰ .
Meddelande om att rapportförfattarna blivit föremål för en prövning om de gjort sig	Ingen åtgärd eftersom vi fick reda på det i efterhand när det fattats beslut om att vi inte gjort oss skyldiga till något brott ¹¹ .

⁷ Brå, 2023.

⁸ Till exempel, Polismyndigheten, 2018, 2023.

⁹ Polismyndigheten, 2022a.

¹⁰ Polismyndighetens Intranät: Sara – 4. Uppföljning och utvärdering. Senast granskad 25 oktober 2024.

¹¹ Lokalpolisområdeschef informerade Annika Granath och Stefan Holgersson om att de blivit anmälda för olaga dataintrång med anledning av de dataslagningar de gjort och att beslut fattats att så inte var fallet. Vi kontaktade Särskilda åklagarkammaren för att ta del av beslut och Avdelningen för Särskilda utredning för att ta del av anmälan, men det fanns inga handlingar rörande den påstådda anmälan.

skyldiga till olaga dataintrång i samband med framtagandet av utvärderingsrapporten.	
Påpekande om att det finns en risk att Polismyndigheten blir stämd på 3-10 000 kr per bild av dem som har copyright till de bilder som presenteras i rapporten.	Redovisning att det var vi rapportförfattare som själva tagit bilderna och att de därför kan behållas i rapporten.
Påpekade om att utvärderingen innehöll information som omfattas av sekretess – till exempel antal polismän i tjänst vid visst tillfälle.	Förklaring att vi redan initialt var angelägna om att inte presentera information i utvärderingsrapporten som var sekretessbelagd. Av den anledningen redovisade vi inte storleken på arbetslag etc. utan enbart hur många poliser som hade avdelats att enkom arbeta i säkerhetszonen. Vi menade att detta inte var en uppgift som kunde äventyra polisens framtida verksamhet eftersom själva insatsen var överspelad och inte sade något om hur stora personalresurser som skulle innefattas i arbetet i framtida säkerhetszoner eller hur många poliser som är i tjänst i linje-verksamheten vid ett visst tillfälle, men informationen i utvärderingsrapporten visade att den bild som spridits om en massiv personalinsats i säkerhetszonen var missvisande. Vi höll fast vid att det både för interna och externa aktörer ur flera aspekter var viktigt att redovisa ianspråktaga resurser – bl.a. för att kunna utgöra ett stöd vid dimensionering av den personalstyrka som ska verka i framtida säkerhetszoner och för bedömningar om upprättande av säkerhetszoner är ett effektivt sätt att nyttja Polismyndighetens resurser.
Olika synpunkter på enskilda detaljer i utvärderingen.	Förändringar i rapporten där det ibland handlade om att korrigera/ändra viss text i rapporten och ibland om att förklara vissa förhållanden på ett tydligare sätt (data och slutsatser behölls).
Påstående att metoden som använts för kategoriseringen av hur stor andel av visitationer som genomfördes på personer som hade utländsk bakgrund inte var förankrad internt.	Vi fick en utpekad kontaktperson på Noa som vi skulle diskutera metoden med, men när denna dialog hade initierats fick vi ett meddelande som förmedlades av lokalpolisområdeschefen att avsnittet om utländsk bakgrund inte skulle presenteras i rapporten. Av det som utspelade sig var det tydligt att det inte fanns, och med tanke på efterföljande hantering (se vidare i anmälan) fortfarande inte verkar finnas, något intresse av att belysa likabehandling utifrån kategorin utländsk bakgrund (som Brå och andra instanser framfört vara viktigt).

Rapportens struktur, innehåll, formuleringar och ord utvecklades med anledning av synpunkter från olika befattningshavare, men eftersom ingen av synpunkterna hade gett hållbara argument för att data och slutsatser skulle ändras behölls dessa. Det som då hände var att det framfördes nya argument för att ändra rapportens innehåll. Allteftersom olika synpunkter hanterades inkom nya där det blev tydligt att befattningshavare på olika funktioner fokuserade på att hitta hinder och argument för att vissa data och slutsatser skulle tas bort. Ett exempel på hur detta kunde se ut var den omfattande återkopplingen från chefen för den regionala enheten för verksamhetsstyrning och analys som gick ut på att vissa data och slutsatser i rapporten skulle bort eller tonas ned samtidigt som den inte innehöll en enda positiv kommentar¹². Vi tog hänsyn till alla synpunkter som förbättrade texten och versionsnumret på rapporten passerade 20. Rapportens data och slutsatser var dock fortfarande intakta. I dialogen med lokalpolisområdeschefen uppfattade vi i att den bearbetade rapporten skulle publiceras av oss som tagit fram den och att lokalpolisområdet skulle ta fram en separat kortare rapport. Vi som tagit fram utvärderingsrapporten uppfattade därmed att vår del var klar och eftersom det var en upprättad handling diariefördes rapporten av oss.

Lokalpolisområdeschefen i Norrköping hade låtit två chefer i polisområde Östergötland (som var på samma hierarkiska nivå som lokalpolisområdeschefen) läsa rapporten och vi fick förmedlat att: *”de båda tycker att det är en välskriven rapport utifrån att den är både transparent och detaljrik och de hade inga synpunkter på delar som behöver förbättras”*. Vi fick också två tummar upp från den person på den nationella operativa avdelningen (NOA) som anges som kontaktperson på sidan om säkerhetszoner på polisens intranät som fått möjlighet att läsa vår utvärderingsrapport. Det kändes uppmuntrande att få denna återkoppling.

Den diarieförda utvärderingsrapporten makuleras

Vi fick senare ett meddelande om att utvärderingsrapporten inte skulle ges ut av oss utan av lokalpolisområdet. En av oss fick i uppdrag kontakta diariet för att dra tillbaka den upprättade handlingen, men framförde att det var i strid med Förvaltningslagen och att den förkortade utvärderingsrapporten istället borde diarieföras när den var upprättad. En jurist på rättsavdelningen (som också varit inblandad i beslutet att införa en säkerhetszon i Hageby) uppmanade lokalpolisområdeschefen att skriva följande till registraturen: *”Återkalla handlingen, det finns ingen rapport i dagsläget, så det är att anse som en felregistrering”*. Lokalpolisområdeschefen följde detta direktiv och vi som upprättat handlingen fick reda på att vår diarieförda utvärderingsrapport hade makulerats. I det efterföljande arbetet i framtagandet av utvärderingsrapporten var det inte längre vi som gjorde ändringarna i rapporten. När den senare publicerades var versionsnumret uppe i 36.

¹² Kommentarererna rörde i huvudsak rapportens sammanfattning, där det framgick att chefen för VSA inte ägnat tillräcklig tid för att sätta sig in i rapporten (exempelvis efterfrågades förklaringar som återfanns i de kapitel som sammanfattningen hänvisade till och begreppet *”utländska medborgare”* användes i kritiken mot rapportens redovisning av likabehandling trots att detta begrepp inte utgjorde en kategori i rapporten).

Berörda befattningshavares stora påverkansmöjligheter på innehållet i en utvärdering eller granskningsrapport

Den jurist vars synpunkter i hög grad styrde vad som sedan togs bort i rapporten hade själv varit involverad i att ta fram beslutet om säkerhetszonen i Hageby¹³. Av den anledningen gick det därför att se denna jurist som jävig i förhållande till det utvärderingen berörde. Han uttryckte att beslutsfattare skulle få möjlighet att granska den slutliga produkten innan den publicerades.

Att befattningshavare som en utvärdering eller granskning rör har stora möjligheter att påverka innehållet i en framtagna rapport är en återkommande företeelse inom Polismyndigheten. Detta fenomen har tidigare bland annat berörts i den visselblåsaransmälan som lämnades in i april 2024 där en bilaga rörde internrevisionens granskning av Nationellt forensiskt centrum (NFC). NFC:s chef vände sig mot innehållet i den granskningsrapport som interrevisorerna tagit fram. När revisorerna stod på sig tog deras chef över och formulerade om texten i granskningsrapporten. Ändringarna var sådana att de tre revisorerna som hade ansvarat för granskningen vägrade att underteckna den och straffades för detta. Det påtalades i visselblåsaransmälan att:

”Det går utifrån vad som framgår /.../ att reagera på behandlingen av de tre revisorer som utförde granskningen och fundera över vilka effekter det kan få för Polismyndighetens revisorer och andra anställdas vilja att stå upp för obekväma slutsatser /.../ Framförallt finns emellertid, med anledning av det som framkommer /.../, skäl att reflektera över konsekvenserna av en ordning där den granskade verksamheten ska godkänna de rekommendationer som en granskning resulterar i.”¹⁴

Denna typ av påverkan på utvärderingar och granskningar förekommer på högsta ledningsnivå inom Polismyndigheten och under drygt trettio år har rikspolischefens kansli i dessa sammanhang i den interna jargongen ofta gått under epitetet ”tvätteriet”. Ovanstående visselblåsaransmälan lades ned utan åtgärd, vilket indikerar att denna typ av styrning av granskningar och utvärderingar är accepterad och kommer att kvarstå. Det angavs i beslutet att det inte finns något ”allmänintresse” av att behandla frågan¹⁵, vilket med tanke på betydelsen av att ha en väl fungerande internrevision och den mediala uppmärksamheten som hade varit kring ärendet¹⁶ kan ses som anmärkningsvärt. Detta och att det enligt oss finns ett stort behov att komma tillrätta med en kultur som innebär att polisen gör utvärderingar och granskningar på ett sätt som hindrar verksamhetsutveckling är huvudskälet till att vi upprättat denna visselblåsaransmälan. Det som vår ansökan rör är ett systemfel som om och om igen gör sig påmint.

Sättet som vår utvärderingsrapport hanterades av Polisregion Öst följer således ett normaliserat förfaringsätt inom Polismyndigheten vad gäller att undertrycka kritisk reflektion och vår ansökan tydliggör att Polismyndigheten är långt ifrån det som brukar betecknas utmärka en lärande

¹³ Framkommer utifrån e-post från lokalpolisområdeschefen: ”Jag har stämt av rapporten med N från rätts som varit med från början när vi fattade beslut om säkerhetszonen” (e-post skickad 25 september, 2024)

¹⁴ <https://polisforskning.se/ws/media-library/e8c369c9b9b04cad9dea55bc73273295/bilaga-5.pdf>, sidan 16

¹⁵ Se bilaga B.

¹⁶ <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/braket-om-nfc-rapporten>

organisation¹⁷. Processen åskådliggör också att det i praktiken inte finns en strävan att följa Polismyndighetens egen styrmodell ”Uppdragskompassen”, som sägs ska genomsyra hela polisen verksamheten. Utifrån händelseutvecklingen vid utvärderingen av säkerhetszonen i Hageby kan denna hårt marknadsförda styrmodell¹⁸ främst betraktas ha ett legitimitetsskapande syfte¹⁹.

Vad som togs bort/ändrades i utvärderingsrapporten

I den slutliga versionen av utvärderingsrapporten togs data och slutsatser bort eller ändrades på ett sätt som gjorde att beslutet och genomförandet av säkerhetszonen gav ett mer positivt intryck än vad som framkom i den ursprungliga utvärderingsrapporten:

- **Sammanfattningen**
 - Kritisk reflektion: ”vissa delar av den yta som ingick i säkerhetszonen i Hageby borde inte ha innefattats i zonen” togs bort. Istället framfördes enkom att beslutet var korrekt.
 - Vissa påståenden lades till, såsom: ”Visitationerna i säkerhetszonen genomfördes på ett korrekt sätt”, vilket gav sken av att detta kunde konstaterats utifrån de data som samlats in trots att så inte var fallet.
 - Vissa slutsatser formulerades om. Istället för att exempelvis ha kvar slutsatsen att det finns frågetecken kring urvalet av vilka som visiterades framfördes: ”Rekommendationen kring urval av de som visiteras följdes till stora delar”.
- **Fördelningen av visitationerna avseende kategorin utländsk bakgrund.**
 - Allt innehåll rörande likabehandling utifrån kategorin utländsk bakgrund togs bort ur rapporten.
- **Redovisning av resursåtgång för arbete i säkerhetszonen**
 - All text och data där det framgick att mindre en halv årsarbetskraft hade avsatts för arbete i säkerhetszonen togs bort.
 - All text och data som beskrev eller åskådliggjorde de resurser som avsattes för arbete i säkerhetszonen togs bort, bland annat data som visa att säkerhetszonen i praktiken upphörde efter nio dagar.
- **Kapitlet som innehöll reflektion kring frågan ”Var beslutet att införa en säkerhetszon i Hageby och hanteringen av denna ett effektivt sätt att nyttja tillgängliga resurser för att förebygga brott?”.**
 - Hela kapitlet där bland annat iakttagelser som gjorts i studien kopplades till forskning och beprövad erfarenhet togs bort. I texten framgick exempelvis att patrullering i säkerhetszonen till största delen skett i polisbilar och att forskning

¹⁷ Se även t.ex. Arntén Andersson, 2013; 2018 och visselblåsaranklagen om återrapporteringen rörande den brottsförebyggande verksamheten och lokal närvaro. A609.075/2024
<https://polisforskning.se/ws/media-library/f02c0b4b4dd84183959fd74ab81428d1/visselblasaranmalan-bf-och-lokal-narvaro.pdf>

¹⁸ Se t.ex. framtagen film om styrmodellen på polisens intranät: ”Filmer om Uppdragskompassen, Introduktionsfilm”

¹⁹ För ytterligare beskrivningar av den vikt som fäst vid legitimitetsskapande åtgärder se Holgersson & Westman, 2021.

har visat att denna typ av patrullering varken minskar brottsligheten eller ökar tryggheten²⁰.

- **Kapitlet som innehöll reflektion kring frågan "Innebär införandet av säkerhetszoner utifrån vad som framkommer i denna utvärdering att polisen använder sina resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?"**
 - Hela kapitlet togs bort där bland annat iakttagelser hade kopplats till de slutsatser som Riksrevisionsverket gjort kring polisens användning av sina resurser. Riksrevisionsverket har funnit att personalomfördelningar som sker vid insatser som pågår längre än några dagar (vilket var fallet med säkerhetszonen i Hageby) inte är ett effektivt sätt att använda resurserna på²¹, bland annat för att områdespoliser tas i anspråk och inte får arbeta i sina egna områden. I kapitlet fanns också en hänvisning till den handledning som Polismyndigheten tagit fram som beskriver att områdespoliser bedriver ett långsiktigt arbete för att bland annat minska rekryteringen till kriminella gäng och endast i begränsad omfattning bör användas utanför sitt grunduppdrag.
- **Kapitlet som innehöll en reflektion kring hur Polismyndighetens rekommendationer om säkerhetszoner hade följts.**

De slutsatser som var positiva behölls, medan den kritiska reflektionen i kapitlet till största delen togs bort eller förändrades. Till exempelvis **ersattes texten:** "Konflikten i lokalpolisområde Norrköping har inte varit koncentrerad till Hageby utan till fyra olika områden /.../ Hageby är inte det område där det förekommit flest gängrelaterade skjutningar och sprängningar, där våldsdåd som skett i Hageby i huvudsak efterföljts av våldsdåd i andra områden" **med:** "Konflikten i lokalpolisområde Norrköping har till stor del utspelat sig i Hageby. Flera grova våldsbrott, däribland skjutningar och sprängningar har skett i området". En läsare kunde därigenom lätt få uppfattning att Hageby var det område där flest grova våldsbrott i lokalpolisområdet hade inträffat och att beslutet att införa en säkerhetszon motiverades av att det var störst risk att ett grovt våldsbrott skulle inträffa där – trots att så inte var fallet. Det kan noteras att nästföljande skjutning efter dubbelmordet i Hageby skedde i city (i oktober – några veckor innan Polismyndighetens slutliga utvärderingsrapport publicerades). Att nästföljande skjutning inte skedde i Hageby låg därmed i linje med det vi tog upp i vår utvärderingsrapport där det framgick att den största risken för en efterföljande skjutning inte var i Hageby²². Det kan också tilläggas att ordet "sprängningar" används i plural i den nya rapporten vilket bidrar till att förstärka bilden av att det var motiverat att inrätta en säkerhetszon i Hageby, men det finns bara noterat att det skett en sprängning i området²³. Ett annat exempel på hur rapportens innehåll ändrades var att värderingar av om rekommendationerna hade följts vid beslutet att

²⁰ Kelling m.fl., 1974; Loftin & McDowall, 1982; Knutsson & Partanen, 1986; Waddington, 1999; Bayley, 1998.

²¹ Riksrevisionsverket, 2023b, se även t.ex. Holgersson, 2020.

²² Vår bedömning utgick från kriminalunderrättelsetjänstens sammanställning av gängrelaterade skjutningar i lokalpolisområde Norrköping. Enligt denna sammanställning hade flest skjutningar inträffat i city (10 st) och Klockartorpet (8 st). Därefter följde Hageby och Marielund (7 st) och Navestad (3 st). Av kriminalunderrättelsetjänstens underlag framgår också att ett våldsdåd i Hageby oftast inte har följts av ett våldsdåd i detta område utan i något av de andra områdena i lokalpolisområde Norrköping.

²³ Enligt den sammanställning som kriminalunderrättelsetjänsten gjort.

inrätta säkerhetszonen ändrades från två ”Ja” till att samtliga fem frågeställningar besvarades med ”Ja”.

Viktiga perspektiv kom inte fram eller undertrycktes

I bilaga A presenteras den version av utvärderingsrapport som vi menar borde ha publicerats och möjliggör en jämförelse med den officiella utvärderingsrapport som polisen har publicerat på sin hemsida. Det går givetvis att ha invändningar mot innehållet i den utvärderingsrapport som vi tog fram. De som utvärderingen berör kan ha andra uppfattningar gällande om ett visst beslut eller ett agerande var lämpligt. De kan också uppfatta att kritik är orättvis eftersom de agerat efter bästa förmåga. Det sistnämnda är särskilt kännbart i en organisation med höga krav på att framstå som ofelbar. Men det som tas upp i en utvärdering ska inte ses som en sanning utan är ett perspektiv på ett förhållande. Att beslutsfattare kan påverka att vissa perspektiv inte kommer fram i en utvärdering begränsar den insyn aktörer utanför Polismyndigheten får om polisens verksamhet och hämmar även möjligheterna till en fruktbar intern diskussion och ett lärande. Det senare är en problematik inom polisen som identifierats av forskare²⁴.

I en intervju i DN uttryckte biträdande regionpolischefen att hon reagerade på den synpunkt en jurist på rättsavdelningen framfört om att utvärderingsrapporten inte fick innehålla värderingar om huruvida myndigheten och enskilda befattningshavare agerat korrekt eller felaktigt:

”– Vi vill att alla perspektiv ska upp på bordet. Vi vill titta på vad som var bra och vad som var dåligt. Så det är klart att vi hela tiden utvärderar oss själva och tittar på vad vi skulle kunna göra bättre, säger hon.”²⁵

Det går att ställa frågan vad den biträdande regionpolischefen gjorde för att säkerställa att ”*alla perspektiv ska upp på bordet*”. Av de förändringar som gjordes i utvärderingsrapporten är det uppenbart att det i realiteten inte fanns en sådan ambition. Tvärtom fanns det ett intresse att ta bort vissa perspektiv. Av den text som slutligen publicerades framgick att problemet heller inte låg i att verksamheten hade utvärderats/granskats av befattningshavare som enligt juristen inte var behöriga att göra detta eftersom de positiva omdömena behölls. Problemet låg istället i att det framfördes kritik²⁶.

När den intervjuande journalisten frågade den biträdande regionpolischefen varför en jurist granskade innehållet i utvärderingsrapporten svarade hon att det ”*inte är konstigt att rättsavdelningen tittar på detta då vi måste se om någonting kan vara sekretessbelagt*”. Men juristens synpunkter begränsades inte till eventuellt sekretessbelagt material, och när en allmän handling ska lämnas ut sker normalt en sekretessprövning. I det här fallet begränsades innehållet i en rapport innan den publicerades. Det hade gått att maska bort uppgifter i rapporten som juristen menade inte skulle delges aktörer utanför myndigheten, men istället togs rapporttext bort vilket innebar att innehåll som hade kunnat bidra till den interna kunskapsutveckling försvann. Detta har förstärkts av att vi som tog fram rapporten inte getts tillfället att redovisa våra erfarenheter och slutsatser internt till beslutsfattare och nyckelpersoner för att på så sätt fånga perspektiv som kan utveckla verksamheten. Lokalpolisområdeschefen fick i uppdrag att redovisa utvärderingen av säkerhetszonen i Hageby i region Östs regionala operativa ledningsgruppen

²⁴ Se Arntén Andersson, 2013; 2018

²⁵ <https://www.dn.se/sverige/polisens-rapport-om-sakerhetszoner-drogs-tillbaka/>

²⁶ Rättsavdelningen framförde initialt att hela avsnitt 3:8 skulle tas bort, men avsnittet fick vara kvar när lokalpolisområdeschef sett till att den skrivits om och inte var så kritisk.

(ROLG) och uppgav att hon skulle begränsa sig till data och slutsatser som redovisades i den officiella utvärderingsrapporten.

Kommunikationsstrategier

Trots att det finns en mängd indikationer på att verksamheten inte utvecklas på ett sätt som vore önskvärt²⁷ har förtroendet för Polisen ökat²⁸. En förklaring till detta kan kopplas till Polisens externa kommunikation, där det övergripande målet är att stärka anseendet och förtroendet för Polisen²⁹. När en sådan drivkraft är starkare än att få underlag till att kunna utveckla verksamheten blir följden att befattningshavare upplever ett krav att kritiska perspektiv inte framkommer i utvärderingar och granskningar och anpassar sig till detta. Som tidigare påpekats i denna visseblåsarannmälan har Polismyndigheten inte sett att det finns skäl att vidta åtgärder mot systemfel som innebär att myndigheten redovisar missvisande och felaktig information till politiker³⁰ och heller inte gentemot problematiken med att Polismyndigheten hindrar insyn genom att lämna missvisande och felaktig information i samband med begäranden att ta del av allmänna handlingar. Den sist nämnda problematiken beskrevs i en visseblåsarannmälan som avfärdades med att det inte fanns något ”*allmänintresse*” av frågan³¹.

Sättet att hantera utvärderingsrapporten gällande säkerhetszonen i Hageby följer ett tidigare identifierat mönster³². En kommunikationsplan upprättades inför publiceringen av rapporten³³. Det fanns en rädsla för att media, som hade fått tillgång till en tidig utkastversion av vår rapport som hade fått viss intern spridning inom polisen, skulle ställa frågor om att information hade strukits i utvärderingsrapporten. I kommunikationsplanen föreslogs att rapportsläppet skulle vara den 5 november – det vill säga i anslutning till presidentvalet i USA. Det är vanligt att Polismyndigheten av taktiska skäl väljer att publicera vissa rapporter som kan generera i kritik på datum där sannolikheten för en uppmärksamhet i media är liten³⁴. I kommunikationsplanen föreslås också att rapporten skulle publiceras på ”Polisen.se” under två dygn, det vill säga under en period när uppmärksamheten kring presidentvalet i USA sannolikt var som störst i media.

När den biträdande regionpolischefen intervjuades i media hävdade hon att hon inte läst rapporten och kunde då utåt avsäga sig ansvaret för de signaler som skickats om behovet att ändra rapporten. Med en inblick i förändringsprocessen av utvärderingsrapporten är det uppenbart att yttranden inte överensstämde med ett verkligt förhållande, men förfarings sättet är

²⁷ Se t.ex. Brå:s analys av polisens utredningsresultat (Brå, 2024a); Riksrevisionens redovisning av arbetet med mängdbrott och särskilda händers (Riksrevisionen; 2023a; 2023b); rapporter från internrevisionens (t.ex. Polismyndigheten, 2021; 2022b); Att polisen är en central aktör för att minska antal skadade och dödade i trafiken där den positiva utvecklingen har avstannat (Transportstyrelsen, 2024); att till exempel nästan varannan ung kvinna uppger att de tagit en annan väg på grund av oro för brott (Brå 2019). Problem i polisens verksamhet har återkommande gånger uppmärksamats i media, till exempel ”Rapport: Lokalpoliser klarar inte av sitt uppdrag” (Pirttialo Sallinen 2019), ”Gränspolisen slår larm till regeringen” (Myhrén 2019), ”Över 2000 olösta brott ligger på hög i Örebro” (Lybeck 2019)

²⁸ Se Brå, 2024b; se även t.ex. Martinsson & Andersson 2017; Mediaakademien 2020.

²⁹ Polismyndigheten 2015; 2019. Se även Holgersson & Westman, 2021; Holgersson, Grahn och Granér, 2022.

³⁰ Se visseblåsarannmälan A609.075/2024 <https://polisforskning.se/ws/media-library/f02c0b4b4dd84183959fd74ab81428d1/visseblasaranmalan-bf-och-lokal-narvaro.pdf>

³¹ Se bilaga B.

³² Se bl.a. Holgersson & Westman, 2021.

³³ Se bilaga C.

³⁴ Se bland annat Holgersson & Westman, 2021.

ett enkelt sätt att lägga ansvaret längre ned i hierarkin. En effekt är att beteendet skickar interna signaler om vilka förhållningssätt som är accepterade för anställda inom Polismyndigheten vad gäller ansvarstagande och retorik³⁵.

I kommunikationsplanen föreslogs att två huvudbudskap skulle förmedlas:

- *”Säkerhetszonen har varit trygghetsskapande men har marginellt försvårat kriminella att genomföra våldsbrott i Hageby.”*
- *”Utvärderingen visar att säkerhetszonen har genom kommunikationen avskräckt kriminella från att förbereda och genomföra våldsbrott.”*

Det var sedan det budskap som förmedlades även internt. Nedanstående skärmdump är tagen på polisen intranät:



Bild 1. Skärmdump av nyhet på intranätet på sidan *”Allt om säkerhetszoner”*.

De föreslagna huvudbudskapen gav ett missvisande intryck av vad som framgick av utvärderingsrapporten. Utvärderingen visar inte att säkerhetszonen varit trygghetsskapande³⁶ och i rapporten konstateras dessutom att det finns en omfattande forskning³⁷ som visar att den huvudsakliga arbetsmetod som tillämpades (bilpatrullering) varken förebygger brott eller ökar tryggheten. Utvärderingsrapporten visar heller inte att säkerhetszonen avskräckt kriminella från att förbereda och genomföra våldsbrott, även om det i rapporten förs ett resonemang med hänvisning till tidigare forskning att en informationskampanj i kombination med en insats har goda möjligheter att påverka brottsliga beteenden genom att kriminella individer överskattar risken att bli kontrollerad för att vara på säkra sidan³⁸.

I kommunikationsplanen fanns även ett avsnitt med rekommenderade svar kopplat till de förändringar som skett av rapporttexten avseende att:

- Information tagits bort som rörde fördelningen av visitationer utifrån kategorin utländsk bakgrund
- Slutsatsen tagits bort om att vissa delar av den yta som ingick i säkerhetszonen i Hageby inte överensstämmer med kriterierna att vara en säkerhetszon.

³⁵ Se t.ex. Holgersson & Westman, 2021.

³⁶ Har inte genomförts någon datainsamling inom ramen för utvärderingen som gör att en sådan slutsats kan dras och det påpekas dessutom att de positiva kommentarer som förmedlas och bland annat framkommit i media bör tolkas försiktigt i och med att det finns flera orsaker till att de som är negativa till zonen kan finna skäl att inte förmedla detta (skäl som preciseras i rapporten).

³⁷ Se t.ex. Kelling m.fl., 1974; Loftin & McDowall, 1982; Knutsson & Partanen, 1986; Waddington, 1999; Bayley, 1998.

³⁸ Se t.ex. Riedel m.fl., 1988; Homel, 1988; Elliot, 1993; Vaa m.fl. 2004; Phillips m.fl., 2009; Sherman, 1990.

- Uppgifter av vilka det framgick hur mycket resurser som inanspråkats i säkerhetszonen har tagits bort
- Förändringar av avsnitt 3.8 (Hur Polismyndighetens rekommendationer följts)

Dagen innan rapporten skulle publiceras blev en av oss kontaktade av polisområdeschefen som uttryckte att han ville ”boosta” oss genom att framföra att utvärderingsrapporten var mycket bra. Föregående arbetsdag hade den andra av oss fått samma information. Det är positivt att få direkt återkoppling på detta sätt, men återkopplingen var lite svårt att ta till sig med anledning av hur vår framtagna rapport hade behandlats. Den av oss som har stor vana att göra utvärderingar har varit med om liknande tidigare som också kombinerats med uttalanden som väckt förhoppningar om att erhålla nya intressanta arbetsuppgifter. Det skedde även i detta fall. Den av oss som är brottsförebyggande samordnare blev inbjuden att delta i ett ledningsmöte på polisområdet, vilket dessförinnan inte skett på 1,5 år, för att diskutera hur dennes arbetsuppgifter kunde utvecklas. Med tanke på de iakttagelser som tidigare gjorts inom Polismyndigheten³⁹ går det att anta att denna visseblåssaranmälan kommer vara till en personlig nackdel för karriärutvecklingen, det är därför lockande att avstå från att föra fram kritik. Som tjänstemän och statligt anställda har vi ändå kommit fram till att vi har en skyldighet att beskriva det som tas upp i visseblåssaranmälan.

Efterspel

På en fråga från media till lokalpolisområdeschefen om hon känner sig trygg att poliser i Norrköping inte visiterar personer på grund av deras utseende framfördes att poliserna utifrån de dokumentationer som gjorts ”i de allra flesta fall” hade ”fattat beslutet på grund av flera olika parametrar och inte på enskild grund utifrån utseende”⁴⁰. Det är korrekt att det inte står i protokollen att visitationerna utfördes på grund av att någon hade utländskt utseende, men vi menar att det ur flera aspekter är angeläget att redovisa information där det går att få indikationer på i hur stor utsträckning utseendet kan ha spelat roll. En sådan frågeställning var något som innefattades i Brå:s studie om likabehandling och den utgick inte från om det framgick av dokumentationen av tvångsåtgärden om den misstänkte blev föremål för en kontroll på grund av sitt utländska utseende. Istället innefattade studien en redovisning om andelen ”bom-anmälningar” vid narkotikabrott (när någon felaktigt misstänkts för ett narkotikabrott) skilde sig åt mellan de som hade nordisk bakgrund och de som hade utländsk bakgrund⁴¹.

I vår utvärderingsrapport framgick att de med utländsk bakgrund som blev föremål för en visitation i betydligt större utsträckning vare sig förekom i misstankeregistret eller belastningsregistret jämfört med de som hade nordisk bakgrund. Det hade varit värdefullt att redovisa detta i utvärderingsrapporten – bland annat för att kunna ligga till grund för en intern reflektion. I Brå:s studie av likabehandling konstateras att de flesta chefer på högre nivåer inom Polismyndigheten framförallt hänvisar till den så kallade *Uppdragskompassen* som ett sätt att komma tillrätta med den problematik som framkommer om en bristande likabehandling. Hur detta egentillverkade instrument konkret skulle kunna bidra till en sådan utveckling är oklart, mer än att det i allmänna termer i modellen uttrycks att människor ska behandlas lika. Med tanke på hur vår utvärderingsrapport hanterades, exempelvis att centrala delar av vår uppföljning av likabehandling togs bort gynnar inte den reflektion om likabehandling som tas upp i

³⁹ Se visseblåssaranmälan A199.867/2024, bilaga 6. <https://polisforskning.se/ws/media-library/2746b4ea7bb34476a91f6f50ee4b478e/bilaga-6.pdf>

⁴⁰ <https://www.dn.se/sverige/utlandsk-bakgrund-utelamnat-i-rapport-om-sakerhetszonen-i-norrkoping/>

⁴¹ Som delades upp i olika kategorier.

Uppdragskompassens målformuleringar. Utan ett konkret underlag och exemplifieringar blir det bara abstrakta begrepp. Att ta med de data som presenterades i vår utvärderingsrapport var ett sätt att bidra till ett arbete i enlighet med Uppdragskompassen.

Brå redovisade i sin studie om likabehandling att:

”Sammanfattningsvis kan sägas att oavsett vilka kontrollvariabler som inkluderas, och vilken polisregion som studeras, framkommer systematiska skillnader i andelen bom-anmälningar som rör misstankar om innehav av narkotika utifrån den misstänktes etniska bakgrund.”⁴²

Utifrån Brå:s studie finns det således starka skäl för polisanställda att reflektera kring hur de lever upp till kravet på likabehandling. Region Öst var i Brå:s rapport den polisregion som hade högst andel bom-anmälningar vad gäller misstanke om eget bruk av narkotika (29%) och det var bara region Stockholm som totalt satt låg högre vad gäller bom-anmälningar för samtliga narkotikabrott (överlåtelse, innehav och eget bruk). När det gäller bom-anmälningar vid överlåtelsebrott låg Region Öst näst högst i landet och för anmälningar gällande innehav tredje högst i landet. Vid bom-anmälningar för innehav fördelat på etnisk bakgrund framkommer att det var tre regioner som uppvisade högre andel bom-anmälningar än region Öst och tre som uppvisade lägre andel bom-anmälningar. Tabell från Brå-rapporten⁴³ vad gäller bom-anmälningar:

Tabell 3.6 Andel bom-anmälningar i procent, per brottskod och polisregion. (N=173 701).

Polisregion	Överlåtelse	Innehav	Eget bruk	Totalt
Bergslagen	9	23	25	23
Mitt	8	14	23	17
Nord	11	20	25	21
Stockholm	16	30	18	26
Syd	6	17	20	18
Väst	8	6	20	13
Öst	15	21	29	25
Polismyndigheten totalt	11	20	22	21

I samband med att utvärderingsrapporten publicerades uttryckte polisområdeschefen i Östergötland att förtroendet för polisen kan ta skada av om det uppfattas som att kroppsvisitationer genomförts baserat på utseende och det *”därför är det oerhört viktigt att visitationer är rätt uppbyggda och proportionerligt utförda”*. I ljuset av detta uttalande blir det obegripligt att den redovisning om vilka som visiterades kopplat till etnisk bakgrund togs bort i utvärderingen och inte användes för en intern diskussion.

Brå:s rapport visar behovet att inom Polisområde Östergötland kritisk reflektera kring hur etnisk bakgrund påverkat vilka som blev föremål för en kroppsvisitation under säkerhetszonen i Hageby. De data, slutsatser och reflektioner som fanns i vår rapport kopplat till visitationer av de med utländsk bakgrund hade kunnat lämna ett viktigt bidrag till en sådan diskussion. Polisområdeschefen hävdade i media att poliserna levt upp till kravet om likabehandling utan att

⁴² https://bra.se/download/18.3f85016b18b37a753be4c74/1698217743218/2023_12_Polisens-arbete-med-profilering-och-likabehandling.pdf, sidan 64.

⁴³ https://bra.se/download/18.3f85016b18b37a753be4c74/1698217743218/2023_12_Polisens-arbete-med-profilering-och-likabehandling.pdf, sidan 60.

ha gått igenom visitationsprotokollen eller på annat sätt har redovisat vad han grundar denna uppfattning på. Med tanke på vad som framkommer i Brå:s studie är det bekymmersamt att förutsätta att det inte finns en sådan problematik i Polisområde Östergötland eftersom ett sådant förhållningssätt försvårar en kritisk reflektion kring frågan.

I den kommunikationsplan som upprättades inför publiceringen av rapporten fanns förslag om hur frågor kring det faktum att all reflektion om utländsk bakgrund hade tagits bort från utvärderingen skulle besvaras. Förslaget var att framföra ett budskap att polisen undersöker hur man ska kunna göra en uppföljning kring likabehandling av annat än kön och ålder. I media hävdades att: *"Vår rättsavdelning ville titta vidare på den här metoden för att säkerställa att den är förankrad internt, därför är den inte med i nuläget"*⁴⁴, men det pm⁴⁵ som senare upprättades av Rättsavdelningen talar inte för att det fanns en sådan strävan. Av pm:et framgår att det inte finns några initiativ för att möjliggöra denna typ av redovisning, bara att: *"I den händelse"* frågan uppkommer igen *"bör det noga utredas"*. Lokalpolisområdeschefen hänvisade till detta pm och skrev till oss att:

*"Här kommer RA:s utlåtande om registerslagningar i utvärderingssyfte. Utifrån den bedömning som de gjort så var det i efterhand klokt av oss att plocka bort avsnitt i slutprodukten"*⁴⁶

I pm:et⁴⁷ avråds medarbetare från att använda bildanalys i syfte att bedöma om vissa åtgärder vidtagits i större utsträckning mot personer med utländsk bakgrund. Pm:et avråder att använda *"sådan bildanalys som den föreslagna"*. Vi hade dock redan tillämpat detta arbetssätt, och det finns inget i pm:et som behandlar frågan att det skulle vara förbjudet att publicera de diagram och sammanställningar som blev resultatet av vår genomgång. Vi hade dessutom fått information om att det i efterhand hade prövats om vi agerat på ett juridiskt korrekt sätt när vi tog fram dessa uppgifter, vilket det bedömdes som. Med tanke hur vår utvärderingsrapport hade hanterats tidigare och de hinder som konstruerades var det upprättade pm:et intressant. I tabellen nedan redovisas några av de reflektioner som pm:et väckte hos oss och som finns anledning att åskådliggöra om vi ska agera i enlighet med Uppdragskompassen.

Förhållande	Kommentar/reflektion
PM:t inleds med "Rättsavdelningen avråder..." och det står "Rättsavdelningen" i dokumenthuvudet under polisemblemet.	PM:t är inte underskrivet av någon befattningshavare på Rättsavdelningen och dokumentet har inget diarienummer. I dokumentets egenskaper framgår att den som författat dokumentet är den jurist på rättsavdelningen i region Öst som i hög utsträckning påverkat det slutgiltiga innehållet i utvärderingsrapporten om säkerhetszonen i Hageby och som var involverad i beslutsfattandet att inrätta denna zon.

⁴⁴ <https://www.dn.se/sverige/utlandsk-bakgrund-utelamnat-i-rapport-om-sakerhetszonen-i-norrkoping/>

⁴⁵ Se bilaga D.

⁴⁶ E-post 2024-11-15.

⁴⁷ Se bilaga D.

<p>För att en polisanställd ska få göra en dataslagning måste det vara nödvändigt för tjänsten och i pm:et uttrycks när det gäller generell användning av IT-system (dvs inte bara vid utvärderingar) att om det inte finns ett uttryckligt uppdrag från en chef "<i>så bör det inte vara nödvändigt för tjänsten att använda polisiära register för att ta fram bilder på personer</i>".</p>	<p>Inom Polismyndigheten är ett normalt förfaringsätt att polisiära register används för att ta fram bilder på personer utan ett uttryckligt uppdrag från en chef. Det sker exempelvis när patruller eftersöker efterlysta personer för att få bilder på dessa och när anställda ställer samman fotokonfrontationer i utredningsärenden. Det skulle vara ohållbart att tillämpa den ordning som påstås gälla i pm:et och påståendet har inte stöd i Polismyndighetens riktlinje som inbegriper dataslagningar. En anställd som får behörighet till ett IT-system får använda detta när arbetsuppgifterna kräver det och det krävs inte ett uttryckligt uppdrag från chef för att ta fram bilder på personer.</p>
<p>Det anges i pm:et att : "<i>Ett uppdrag att t.ex. utvärdera en viss insats torde inte innebära ett uppdrag att bedöma huruvida de som blivit föremål för åtgärderna haft utländsk bakgrund eller ej, om så inte uttryckligen framgått av uppdragsbeskrivningen.</i>"</p>	<p>Med tanke på vad som framgår i Brå:s rapport om likabehandling och förarbetena till lagen om säkerhetszoner är det vid en utvärdering av arbetet i en säkerhetszon relevant att undersöka om det går att se ett samband mellan utländsk bakgrund och risken att bli utsatt för en kroppsvisitation. Vidare marknadsförs begreppet "<i>processuell rättvisa</i>" inom Polismyndigheten. Det anslås affischer om detta, där vikten av att vara opartisk i uppträdande och vid beslutsfattande framhävs. Därav borde det tvärtemot vad som hävdas i pm:et vara angeläget att vid utvärderingar beakta variabler som kan mäta och bidra till att säkerställa att så är fallet – om det inte är så att aktiviteten med att sprida begreppet "<i>procentuell rättvisa</i>" enbart har ett legitimitetsskapande och inte ett reellt syfte att anställda ska agera på detta sätt.</p>
<p>Det hävdas att det krävs ett godkännande av chef för alla registerslagningar som ingår i ett utvärderingsuppdrag om det inte uttryckligen framgår av uppdragsbeskrivningen.</p>	<p>I Polismyndighetens riktlinjer framgår att en anställd får göra slagningar i IT-systemen om arbetsuppgifterna kräver det och det anges inte att det skulle vara något undantag för arbetsuppgifterna som handlar om att göra utvärderingar eller att det skulle finnas ett krav att vända sig till chef med denna typ av detaljfrågor. Slutsatsen i pm:et skiljer sig från hur frågan tillämpas i verksamheten och de argument som används i pm:t skiljer sig från den uppdragstaktik som tillämpas inom Polismyndigheten. Den så kallade Sara-modellen utgör till exempel grunden för det brottsförebyggande arbetet enligt den Polismyndighetens brottsförebyggande strategi och i denna ingår att göra kartläggningar och utvärderingar som bygger på olika registerslagningar.</p> <p>Lokalpolisområdeschefen har bekräftat att vi fått tillstånd av henne att göra multidaslagningar och i den utvärderingsrapport som Polismyndigheten publicerade redovisas att: "<i>Vid genomgången av dokumentering av kroppsvisitationer och husrannsakingar gjordes registerslagningar på de personer som blivit visiterade för att undersöka om de förekom i brotts- eller misstankeregistret för vissa typer av brott som brukar sammanknippas med gängkriminalitet såsom rån, olaga hot, utpressning etc.</i>". Uttrycket "<i>känd av polisen</i>" används i Polismyndighetens officiella utvärderingsrapport och grundar sig på dessa dataslagningar.</p> <p>Om vi inte haft tillstånd att göra dessa registerslagningar borde även denna information ha tagits bort i rapporten. Nu togs bara delen om utländsk bakgrund bort trots att den grundade sig på information</p>

	<p>som vi automatisk fick tillgång till (efternamn och bild från resesystemet) vid de slagningar som vi hade tillstånd att göra.</p>
<p>Anledningen till att medarbetare i pm:et avråds från att använda polisens IT-system för att bedöma likabehandling är att det i pm:et hävdas att det är tveksamt om detta är förenligt med dataskyddsregelverket, där det hänvisas till att det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.</p>	<p>Någon sådan sökning har vi inte gjort.</p> <p>Vid upprättandet av pm:et har vi inte tillfrågats om arbetssättet och från Rättsavdelningens sida har man heller inte bemödat sig att undersöka om vi hade tillstånd från chef att göra de registerslagningar vi gjorde.</p> <p>Med tanke på att det automatisk visas en bild från RES (resedokument) när man gör en multifrågeslagning som vi uttryckligt fått tillstånd att göra är huvuddelen av texten i pm:et irrelevant kopplat till utvärderingen av säkerhetszonen i Hageby - trots att pm:t är upprättat just med anledning av detta.</p>
<p>Pm:et avslutas med: "<i>Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska saklighet och opartiskhet iakttas i den offentliga verksamheten. En sådan bildanalys som den föreslagna innebär att en enskild medarbetare ska bedöma utseendet på individerna, vilket skulle kunna föranleda betänkligheter utifrån kravet på att iaktta saklighet och opartiskhet</i>"</p>	<p>Detta argument kan användas som ett tydligt exempel på fokuseringen att försöka finna hinder för att kunna undersöka frågan om risk för etniskt diskriminerande profilering. Varför skulle just denna typ av bedömning (utgående från bild och efternamn) innebära generella betänkligheter utifrån att en anställd ska efterleva kravet på att iaktta saklighet och opartiskhet när den fråga som ska undersökas är just subjektiva bedömningars betydelse för urval och ingripanden?</p> <p>Subjektiva bedömningar från anställda förekommer kontinuerligt i polisverksamheten - bland annat när ett signalement upprättas och det anges exempelvis om det råder halka på en olycksplats, hur ljusförhållandena var när ett vittne iakttog ett brott och vilket kraft ett slag hade. Dessa värden anges inte i objektiva mått såsom att graden av halka uttrycks i friktion (värde från 0-1), att ljusförhållanden anges i lux eller att ett slag anges i kraft per ytenhet (pascal).</p> <p>Vårt arbetssätt innebar inte att vi gjorde en kategorisering som bokfördes på individnivå. De bilder och efternamn vi fick tillgång till när vi utförde det kartläggningsuppdrag vi fått resulterade i streck på ett papper som inte kunde knytas till en viss person och som sedan räknades samman. Vi har genom beskrivningen i metodkapitlet varit transparenta med hur vår kategorisering gått till och gör inte anspråk på att resultatet skulle vara exakt utan att det kan nyttjas för att ge en fingervisning kring frågan om likabehandling kopplat till utländsk bakgrund vad gäller visitationerna i säkerhetszonen i Hageby.</p> <p>I Brå:s studie konstateras att det finns ett samband mellan etnisk bakgrund och att polisanställda vidtar en tvångsåtgärd. Det är mycket mer integritetskänsligt att konkret bli föremål för en tvångsåtgärd där en anställd inte följt kravet på att iaktta saklighet och opartiskhet jämfört med att ingå i en anonymiserad bedömning som inte knyts till enskilda personer där syftet är att försöka motverka att personer blir utsatt för tvångsåtgärder för att polisanställda inte iakttagit saklighet och opartiskhet.</p>

	<p>Att den jurist som upprättat pm:t varit involverad i beslutet om att inrätta säkerhetszonen i Hageby ger dessutom anledning att beakta problematiken med att iakttä saklighet och opartiskhet. Något sådan reflektion görs inte i pm:et. Polismyndigheten har all anledning att i framtiden vara vaksam på den typen av intressekonflikt.</p>
--	--

När vi framfört argument som redovisas i ovanstående tabell har det blivit tydligt att beslutet att i utvärderingsrapporten inte redovisa om kroppsvisitationer vidtagits i större utsträckning mot personer med utländsk bakgrund har fattats ovanför lokalpolisområdeschefen.

Avslutande resonemang

Säkerhetszonen i Hageby var den första säkerhetszonen i Sverige. Beslut om att införa säkerhetszoner har hitintills skett vid två ytterligare tillfällen. Har dessa säkerhetszoner utvärderats på ett mer ändamålsenligt jämfört med säkerhetszonen i Hageby?

Vad gäller den säkerhetszon som upprättades i Västra Blombacka och Geneta i Södertälje under två veckor i juli 2024 redovisades strax efter att säkerhetszonen upphört att det hade genomförts 181 kroppsvisitationer och 25 husrannsakingar i bilar. Det framfördes att sju personer hade gripits, men det redovisades inte för vad. Det beskrevs vidare att en del narkotika beslagtagits och ett vapen, men ingen jämförelse presenterades av hur det i normalfallet ser ut i området. Det påtalades att: *”Efter sommaren kommer vi göra en mer utförlig utvärdering och uppföljning av arbetet”*⁴⁸. När denna visselblåsaransmälan lämnades in strax innan jul 2024 hade det ännu inte skett. När vi vände oss till den som ansvarade för att ta fram denna framkom att det efter en muntlig dragnings i ROLG (regional operativ ledningsgrupp) i början av december 2024 hade beställts ett pm. Ett utkast på detta pm skulle vara klart innan jul som *”sedan presenteras för beställaren för fastställande nr de återsamlas efter nyår”*⁴⁹

När det gäller de två säkerhetszoner som upprättades i september 2024 i Eskilstuna har polisområde Södermanland inte tagit fram en utvärdering och har inte för avsikt att göra detta⁵⁰. Däremot sammanställdes ett PowerPoint-bildspel som presenterades i polisområdets operativa ledningsgrupp. I bildspelet saknas en presentation av underlaget till de slutsatser som förs fram. Exempelvis anges att den polisiära närvaron i zonerna var hög utan att några data redovisas och det sker heller exempelvis ingen problematisering gentemot en annan punkt som presenteras i bildspelet – att allmänheten hade förväntat sig fler synliga poliser. Av det framtagna bildspelet framgår att det finns paralleller till vad som framkom vid vår utvärdering – till exempel att IGV-personalen framfört att arbetet hade kunnat lösas utan zonbeslut.

På polisens hemsida redovisades beträffande de två säkerhetszonerna i Eskilstuna att det genomförts 178 kroppsvisitationer och/eller husrannsakingar i bilar. Inga skarpa skjutvapen påträffades, men en pistolattrapp. Det redovisades även att två efterlysta hade påträffats och att flera anmälningar hade upprättats om narkotikabrott, trafikbrott och brott mot vapenlagen. På polisens intranät specificerades att det hade upprättats 16 anmälningar för narkotikabrott (2 eget bruk och 14 innehav) och att det rapporterades 14 trafikbrott. Ingen jämförelse gjordes med statistik från andra perioder och det gick därmed inte bedöma om det var en skillnad hur det ser ut i vanliga fall i dessa områden, och hur stor

⁴⁸ <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/sodertalje/sakerhetszonen-upphor-i-sodertalje-vi-har-uppnatt-syftet>

⁴⁹ E-post 18 december 2024.

⁵⁰ Framförts av befattningshavare i polisområde Södermanland.

skillnaden i sådana fall var. Datum, tidpunkt och plats för visitationerna redovisas vare sig på polisens intranät eller i Powerpointpresentationen. På polisens intranät tillgängliggjordes inte den Powerpointpresentation som föredragits i ledningsgruppen.

De data som redovisats indikerar att risken att kontrolleras var mindre vid säkerhetszonen i Södertälje och vid de två säkerhetszonerna i Eskilstuna i jämförelse med säkerhetszonen i Hageby (då risken att kontrolleras var minimal). I Hageby genomfördes mer än det dubbla antal kroppsvisitationer jämfört med Södertälje och Eskilstuna och vad gäller den senare var ytan på säkerhetszonen i Hageby mindre än en tiondel av ytan. Någon reflektion har inte förekommit kring om storleken på säkerhetszonerna i Eskilstuna och Södertälje är förenliga med lagstiftningen och frågor kopplade till likabehandling har heller inte lyfts fram.

I samband med att säkerhetszonen upphörde i Södertälje fick lokalpolisområdeschefen en fråga från en journalist: *”Men om säkerhetszonen fungerar så bra, varför ska man sluta med den?”* Lokalpolisområdeschefen svarade: *”Vår bedömning är att syftet med säkerhetszonen är uppnådd. Syftet är att vi ska förhindra kommande våldsbrott”*⁵¹. Senare samma dag besköts en bostad med 13 skott, dagen efter skedde en skjutning mot en villa och nästföljande dag kastades det in en handgranat i en matbutik som ligger i det område där säkerhetszonen hade varit upprätta. En kvinna skadades allvarligt.

Trots att det på kort tid inträffade tre allvarliga våldsdåd i Södertälje upprättades ingen ny säkerhetszon. Att så inte skedde kan indikera vad lokalpolischefen och andra beslutsfattare inom Polismyndigheten i praktiken uppfattade vara vinsten med att upprätta en säkerhetszon för att förebygga våldsdåd.

Vi hade en ambition att ta fram en välgrundad och detaljrik utvärdering rörande säkerhetszonen i Hageby som hade kunnat komma till användning både internt och extern. Vissa kommunpoliser har på eget initiativ kontaktat oss och ställt frågor, men vi har inte sett att det finns något organisatoriskt intresse att dra nytta av de lärdomar vi dragit vid utvärderingen genom att vi exempelvis bjudits in till en diskussion om resultaten. Istället verkar fokus ha varit att Polismyndigheten ska framstå i god dager. I inledningen till vår visuellblåsarapport konstaterar vi att denna inriktning från Polismyndigheten har varit framgångsrik i så måtto att polisens förtroende än så länge är högt. Polisen har i Brå:s nationella trygghetsmätning tidigare inte haft så högt förtroende som nu⁵². Priset för detta är att skönmålningar döljer problem och att utveckling av verksamheten och ett effektivt resursutnyttjande därmed hämmas. Det gäller också för möjligheten att i högre grad kunna leva upp till kravet om likabehandling och agera på ett sätt att det internt hårt marknadsförda begreppet processuell rättvisa uppnås.

⁵¹ <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/sodertalje/sakerhetszonen-upphor-i-sodertalje-vi-har-uppnatt-syftet>

⁵² Brå, 2024b.

Referenser

- Andersson Arntén, A-C (2013) *Är Polisen en lärande organisation? En intervjustudie om polisens ledningsstruktur*. Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion, Rapport 2013:6. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Andersson Arnten, A-C.; Jansson, B.; Olsen, K. och Archer, T. (2018) Variations in Police Leadership: Experiential Ambiguity, *J Crim Forensic studies*, Vol 1 (4): 180017.
- Bayley, D.H. (1998). *What Works in Policing?* New York: Oxford university press
- Brå (2019). *Nationella Trygghetsundersökningen 2019*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2023) *Polisens arbete med profilering och likabehandling Med fokus på diskriminerande etnisk profilering*. Rapport 2023:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. https://bra.se/download/18.3f85016b18b37a753be4c74/1698217743218/2023_12_Polisens-arbete-med-profilering-och-likabehandling.pdf [Hämtad: 2024-09-07]
- Brå (2024a). *Polisens utredning av grova brott och brott mot särskilt utsatta brottsoffer*. Rapport 2024:9. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2024b. *Nationella Trygghetsundersökningen 2024*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Elliot, B. (1993). *Road Safety Mass Media Campaigns. A Meta Analysis*. Federal Office of Road Safety, Canberra (CR 118)
- Holgersson, S. (2020). Polisens aktioner mot gängskjutningar i Holgersson, S. (red) *Hur kan polisen tackla gängskjutningarna?* Linköping: Linköpings universitet. <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1464449/FULLTEXT01.pdf> [Hämtad: 2024-02-11]
- Holgersson, S., Grahn, O & Granér, R. (2022). En fallstudie av Polismyndighetens mediala kommunikation efter ett granskande reportage i juni 2022. Linköping: Linköpings universitet <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1672504/FULLTEXT02.pdf> [2024-12-21]
- Holgersson, S. & Westman, J. (2021). *Hur skyddar och stärker Polismyndigheten föreställningen om sin effektivitet? – exempel från olika verksamhetsområden*. Linköping: Linköpings universitet. <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1620525/FULLTEXT01.pdf> [2024-12-21]
- Homel, R.J. (1988) *Policing and punishing the drinking driver: a study of general and specific deterrence*. New York: Springer-Verlag.
- Kelling, G.L., Pate, T. Dieckman, D. & Brown, C.E. (1974). *The Kansas City Preventive Patrol Experiment: Technical Report*. Washington DC: Police Foundation.
- Knutsson, J. & Partanen, P. (1986). *Vad gör polisen? En jämförelse mellan kvarterspolistjänst och ordningspolistjänst*. BRÅ, 1986:2 Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Loftin, C. & McDowall, D. (1982): The Police, Crime and Economic Theory: An Assessment. *American Sociological Review*, vol 47, 393-401
- Lybeck, J. (2019), *Över 2 000 olösta brott ligger på hög i Örebro*, SVT 10 juni 2019. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/rikspolischefen-snarar-dras-at-kring-de-skyldiga> [Hämtad: 2020-10-10].

Martinsson, J. & Andersson, U. (2017), *Svenska trender 1986-2017*, SOM- institutet. Göteborg: Göteborgs universitet

Mediaakademin (2020), *Förtroendebarmetern 2020*, Allmänhetens förtroende för institutioner, politiska partier, massmedier & företag. https://medieakademin.se/wp-content/uploads/2020/03/Presentation_fortroendebarmetern_2020.pdf [Hämtad: 2020-10-10].

Myhrén, L. (2019a), *Gränspolisén slår larm till regeringen*, Sveriges radio 23 januari 2019, <https://sverigesradio.se/artikel/7138606> [Hämtad: 2020-10-10].

Phillips, R.O., Ulleberg, P. & Vaa, T. (2009). *Do road safety campaigns work? I Forward*, S. och Kazemi, A. (red). A theoretical approach to assess road safety campaigns: Evidence from seven European countries. Cast Projekt. Bryssel: Belgian Road Safety Institute

Pirttialo Sallinen, J. (2019). *Rapport: Lokalpoliser klarar inte av sitt uppdrag*. SvD 27 mars 2019. <https://www.svd.se/intern-rapport-lokalpoliser-klarar-inte-av-sitt-uppdrag> [Hämtad: 2021-12-09]

Polismyndigheten (2015). *Kommunikationspolicy för polismyndigheten, Besluts-protokoll*, Dnr: A261.159/2015. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2018). *Utvärdering av samverkan mot brottslighet vid publika evenemang*. Med fokus på sexuella ofredanden. A592.224/2018. Göteborg: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2019), *Kommunikationsavdelningens strategiska inriktning, 2020-2024*. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2021). *Internrevisionens uppföljande granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden*. Rapport A244.678/2016. Stockholm: Polismyndigheten <https://polisen.se/siteassets/dokument/internrevision/rapport-bedrageriarenden.pdf/download?v=048f8feb952a150571bba5576675b6e3> [Hämtad: 2021-12-09]

Polismyndigheten (2022a). *Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet*. PM 2022:12. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2022b). *Granskning av polisens arbete i utsatta områden*. Internrevisionen. <https://polisen.se/siteassets/dokument/internrevision/granskning-av-polisens-arbete-i-utsatta-omraden.pdf/download?v=db2da73ee0b8f79c598af540a0082bf8> [Hämtad: 2024-01-17]

Polismyndigheten (2023). *Fältstudierapport SPT Ledning. IFK Göteborg – AIK 6 november 2023*. Stockholm: Polismyndigheten

Polismyndigheten (2024). *Fältstudierapport SPT Ledning AIK-DIF 2024-04-21*. Stockholm: Polismyndigheten.

Riksrevisionen (2023a). *Polisens hantering av mängdbrott – en verksamhet vars förmåga behöver förstärkas*. RiR 2023:2. Stockholm: Riksrevisionen. <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2023/polisens-hantering-av-mangdbrott---en-verksamhet-vars-formaga-behover-forstarkas.html> [Hämtad: 2024-01-17]

Riksrevisionen (2023b). *Att släcka bränder – Polismyndighetens arbete med särskilda händelser riktade mot grov brottslighet*. RiR 2023:5 Stockholm: Riksrevisionen.

https://www.riksrevisionen.se/download/18.5ff94613186fe1629504d38e/1679665177111/RiR_2023_5_rapport.pdf [Hämtad: 2024-01-17]

Riedel, W., Rothengatter, T. & de Bruin, R. (1988). Selective Enforcement of Speeding Behaviour. In Rothengatter, T. & de Bruin, R.A (red). *Road User Behaviour: Theory and Research*. sidan 578-583.

Rostami, A., Melde, C. & Holgersson, S. (2014). The myth of success: the emergence and maintenance of a special gang unit in Stockholm Sweden, *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Oct 2014

Sherman, L. (1990). *Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence I*: M. Tonry & N. Morris (red.). *Crime and Justice: A Review of Research*, Vol 12. Chicago: University

Transportstyrelsen (2024). *232 personer omkom i vägtrafiken 2023*. Pressmeddelande 17 januari 2024. <https://via.tt.se/pressmeddelande/3407989/232-personer-omkom-i-vagtrafiken-2023?publisherId=3235769&lang=sv> [Hämtad: 2024-12-21]

Vaa, T., Assum, T., Ulleberg, P & Veisten, K (2004) *Effekter av informasjonskampanjer på atferd og trafikkulykker – forutsetninger, evaluering og kostnadseffektivitet*. TØI rapport 727/2004. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Waddington, P.A.J. (1999). *Policing citizens*. London: UCL Press

Bilagor

Bilaga A

Utvärdering säkerhetszon, Norrköping



Hageby - juni 2024

A526.632/2024



Sammanfattning

Denna utvärdering visar att Polisområde Östergötland till övervägande del följde de riktlinjer som Polismyndigheten formulerat gällande hur beslut fattades och kommunicerades ut. I och med att konflikterna mellan olika kriminella aktörer i lokalpolisområde Norrköping inte har varit koncentrerat till ett geografiskt område var det inte självklart att just stadsdelen Hageby skulle prioriteras först vid införandet av en säkerhetszon och **vissa delar av den yta som ingick i säkerhetszonen i Hageby borde inte ha innefattats i zonen.**

Utifrån den dokumentation som har gjorts motiveras de flesta visitationer som genomförts på ett sätt som ligger i linje med Polismyndighetens rekommendationer, där det som skäl exempelvis har angetts att personerna är kända sedan tidigare för våldsbrott och/eller uppvisar någon form av avvikande beteende. **Det förekommer att det av dokumentationen inte framgår vilka omständigheter som har legat till grund för ett ingripande, vilket anges vara ett krav enligt Polismyndighetens rekommendationer.**

Under de två veckor som säkerhetszonen var upprättat genomfördes 380 visitationer och 44 husrannsakingar i bilar. Polisära arbetsmetoder där utfallet redovisas på en aggregerad nivå såsom antal gripanden, utdömda fängelseår, antal beslag eller som i det här fallet antal kroppsvisitationer och husrannsakingar kan ge intrycket att i hög utsträckning påverka kriminella nätverk och organisationer trots att så inte är fallet. I denna utvärdering har det därför funnits en ambition att bryta ned aggregerade data och analysera faktorer på en hög detaljnivå för att kunna bedöma om det syfte som anges med inrättandet av en säkerhetszon - att genom avskräckning försvåra och förhindra ett befarat våldsbrott - har uppnåtts.

Utvärderingen visar att de flesta visitationerna genomfördes på män och flera blev visiterade vid fler än ett tillfälle. Två beslag gjordes som inte kan kopplas till det kriminella nätverksmiljö som påverkar de våldsamma konflikterna. Vidare är det utifrån anmälningsstatistiken svårt att kunna dra en slutsats att inrättandet av säkerhetszonen påverkat antalet anmälda brott under de två veckor den var upprättad. Av utvärderingen framgår också att det funnits mycket goda möjligheter att kunna passera in i och röra sig i säkerhetszonen utan att bli föremål för någon kontroll.

Att vara först i landet att införa en säkerhetszon skapade förutsättningar att få ett stort genomslag i media för den beslutade aktiviteten. Det gjorde att det även fanns goda chanser att kriminella individer överskattade risken att bli kontrollerad för att vara på säkra sidan. Genom den kommunikation och resursförstärkning av personal i början av insatsen då det mediala intresset var som störst förmedlades en bild av att risken att kontrolleras var hög. Det genomslag inrättandet av säkerhetszonen fick skapade därigenom goda förutsättningar att förebygga brott och sprida ett positivt budskap om polisens arbete och effekten av att inrätta en säkerhetszon, oaktat att utvärderingen visar att den faktiska risken att kontrolleras och skillnaden i polis närvaro var marginell.

De viktigaste slutsatserna i punktform hämtat från resultatkapitlet (kapitel 3):

Avsnitt 3.1 Har säkerhetszonen försvårat för kriminella att förbereda och genomföra våldsdåd?

Svar: Marginellt.

- Inga kroppsvisitationer har genomförts på personer på allmänna färdmedel (bussar och spårvagnar) vid in eller utpassering i säkerhetszonen.
- På sex av tolv platser där en cykel- och gångväg går in i säkerhetszonen genomfördes inga kroppsvisitationer. På de övriga platserna kan andel personer som kroppsvisiterades vid in eller utpassering i säkerhetszonen räknas till enstaka tiondels promille och den polisära närvaron bedöms i genomsnitt ha varit 10-15 sekunder per timme.
- Utifrån Norrköping kommuns trafikmätningar går det att anta att över 100 000 bilar passerade in i säkerhetszonen under de 14 dagar som den var upprättad. Av dessa drygt 100 000 bilar kontrollerades 18 vid inpassering till zonen, det vill säga 1-2 tiondels promille.
- Under de 14 dygn som säkerhetszonen var upprättad går det utifrån besöksstatistik att anta att antal besökare på Mirum Galleria var drygt 160 000. Av dessa visiterades 24. Det vill säga 1-2 tiondels promille av besökarna.
- Utöver de bilar som kontrollerades vid in- eller utpassering kontrollerades 26 bilar. Det handlar om enstaka tiondels promille av de bilar som befunnit sig inom säkerhetszonen.
- Det genomfördes 380 kroppsvisitationer under de fjorton dagar som säkerhetszonen var upprättad. Precis som var fallet vad gäller husrannsakingar i bilar genomfördes mer än hälften av kroppsvisitationerna under de första fem dyggen. Antalet kroppsvisitationer sjönk markant de sista fem dyggen. Under de sista fem dyggen genomfördes i genomsnitt drygt 3 kroppsvisitationer per dygn att jämföras med de nio första dyggen då drygt 34 kroppsvisitationer genomfördes per dygn.
- Under den tidsperiod på dyggen där det utfördes flest kroppsvisitationer genomfördes i genomsnitt drygt två visitationer per timme. I genomsnitt över hela dygnet genomfördes knappt en visitation per timme. När en visitation utfördes på en plats fanns det fler än 250 andra platser som krävde en polisen närvaro för att en person som det fanns anledning att visitera skulle upptäckas och kunna stoppas.
- Det togs inte beslag som försvårade för personer i konfliktmiljön att förbereda och utföra våldsdåd. De nästan 400 kroppsvisitationerna och drygt 40 husrannsakingar i bilar ledde till två beslag. Det ena beslaget handlade om 2 gram hasch som en missbrukare hade i sina kalsonger. Det andra beslaget var en kniv som togs från en hemlös som vanligtvis uppehåller sig i en annan närliggande kommun.
- Med tanke på den pågående konflikten mellan grupperingar och dubbelmordet i Hageby fanns det goda förutsättningar att med stöd av polislagens 19§ och 20§a genomföra kroppsvisitationer av personer och utföra husrannsakingar i bilar oavsett om en säkerhetszon hade upprättats eller ej.
- Totalt genomfördes 14 visitationer av personer som var under 15 år, det vill säga cirka 3,5 procent av de totala antalet visitationer¹. Inga av dessa visitationer resulterade i att några farliga föremål eller något annat hittades som föranledde ett beslag.

¹ Källa: Dokumentation av kroppsvisitationer.

- Totalt genomfördes 10 visitationer av kvinnor², det vill säga 2,5 procent av det totala antalet visitationer. Inga av dessa visitationer resulterade i att några farliga föremål eller något annat hittades som föranledde ett beslag.
- Den numerära skillnaden i antal gripna och omhändertagna var små under perioden för säkerhetszonen jämfört med andra perioder.
- Antal kontroller av personer och fordon var högre under perioden för säkerhetszonen jämfört med andra perioder. Vid analys av antalet genomförda kontroller i säkerhetszonen över tid, yta och när och vilka som blivit kontrollerade framgår att polisens genomförda kroppsvisitationer och husrannsakingar i bilar på ett marginellt sätt försvårade för kriminella att förbereda och genomföra våldsbrott i området.
- Mellan klockan 04.00-10.00 var det enbart personal i ordinarie linjeverksamheten som genomförde visitationer i säkerhetszonen.
- I genomsnitt fanns drygt fem poliser som var avdelade för tjänstgöring i detta område i tjänst mellan klockan 10.00-04.00. Dessa arbetade i patruller om 2-4 poliser, vilket betyder att det i genomsnitt fanns knappt två patruller avdelade för tjänstgöring samtidigt i området. De skulle täcka en yta på över 0,6 kvadratkilometer med ett tiotal cykel/gångbanor och fyra vägar in i området, där det bland annat passerade mer än 10 000 bilar per dygn. Till detta kom kollektivtrafik och ett inomhuscentrum med i genomsnitt 12 000 besökare per dygn.
- Den förstärkta resurs med poliser som avdelats för specifikt arbete i säkerhetszonen sjönk markant efter nio dagar (vilket också återspeglas i antal kroppsbesikningar, från 34 till 3 per dygn).

3.2 Kan införandet av säkerhetszonen ha avskräckt kriminella från att förbereda och genomföra våldsbrott?

Svar: Ja.

- Oaktat att införandet av säkerhetszonen i Hageby haft en marginell påverkan på de faktiska möjligheterna för kriminella att förbereda och genomföra våldsdåd kan inrättandet av säkerhetszonen haft en avskräckande effekt. Nyheten om inrättandet av säkerhetszonen fick omfattande utrymme i media och de initiala åtgärderna från polisens sida³ och uttalanden av polisen under perioden då säkerhetszonen var upprättad förstärkte budskapet att risken att bli föremål för en kontroll i säkerhetszonen var stor.
- Forskning har visat att en informationskampanj i kombination med en insats har goda möjligheter att påverka brottsliga beteenden. Det beror på att personer över-skattar risken att bli upptäckt för att vara på den säkra sidan att inte bli upptäckt, men efterhand anpassar de sina beteenden efter den faktiska upptäcktsrisken. Utifrån dessa forskningsstudier går det att dra slutsatsen att de två veckor som säkerhetszonen i Hageby var upprättad var för kort tid för att en sådan anpassning skulle hinna ske.
- Med stöd av hur våldskonflikten och förekomsten av beslag sett ut i Hageby under andra perioder då det inte varit en säkerhetszon är det svårt att använda uteblivna

² En av dessa var mellan 15-18 år och 3 stycken mellan 19-25 år. Källa: Dokumentation av kroppsvisitationer.

³ Framgår att de var som mest omfattande de första dagarna efter inrättandet av säkerhetszonen.

skjutningar, sprängningar och vapenbeslag under perioden då säkerhetszonen var upprättad som ett bevis för att säkerhetszonen i Hageby hade en avskräckande effekt.

3.3 Verkar införandet av säkerhetszonen ha påverkat olika typer av brottslighet?

Svar: Nej.

- Det går inte att se några tydliga skillnader vad gäller antalet händelserapporter (utöver kontroll person/fordon) när säkerhetszonen var upprättad jämfört med andra tvåveckorsperioder.
- Det går inte att se några tydliga skillnader vad gäller anmälda brott när säkerhetszonen var upprättad jämfört med andra tvåveckorsperioder.

3.4 Hur hög har synligheten av poliser för de som bor och rör sig inom detta område varit under tiden för säkerhetszonen?

Svar: Varierat mellan datum, tidpunkt på dygnet och platser i säkerhetszonen.

- Observationsstudierna visar att ingen polisiär närvaro kunde iakttas på huvuddelen av de slumpmässigt utvalda observationsplatserna utomhus vilket förstärks av data från dokumentationen av kroppsvisitationerna, där det framgår att visitationer inte genomförts på ett flertal platser i säkerhetszonen.
- Observationsstudierna visar att Hagebygatan användes för transport mellan olika delar av säkerhetszonen samt till områden utanför säkerhetszonen. På denna gata var synligheten av polis drygt 30 sekunder per timme.
- Observationsstudierna visar att i de delar av säkerhetszonen utomhus där polsnärvaron (utöver Hagebygatan) var som högst låg den i genomsnitt på cirka 20 sekunder per timme och det genomfördes flera kroppsvisitationer i dessa delar under de två veckorna då säkerhetszonen existerade.
- Observationsstudierna visar att polispersonal fotpatrullerade i Mirum Galleria i genomsnitt drygt 30 sekunder per timme.

3.5 Hur har människor påverkats i sin vardag av polisens arbete i säkerhetszonen?

Svar: Marginellt, förutom enstaka individer.

- Risken för att någon som befann sig i säkerhetszonen skulle bli föremål för en visitation rörde sig om tiondels promille. Risken varierade med tanke på vilka tidpunkter och platser som en person rörde sig på och framförallt på om personen var känd av polis sedan tidigare.
- För boende som inte var kända av polis sedan tidigare och som exempelvis åkte till arbetet på morgonen, lämnade barn på skola eller förskola och åkte hem på eftermiddagen från arbetet var risken att bli utsatt för en kontroll under perioden då säkerhetszonen var upprättad i stort sett obefintlig.
- Vissa personer blev kontrollerade av polisen flera gånger och ibland hände det mer än en gång per dag.

3.6 Vilka synpunkter har boende, näringsidkare och andra lokala aktörer haft på säkerhetszonen och polisens arbete i denna?

Svar: *Mestadels positiv återkoppling och det går att anta att majoriteten av de boende är positiva, men svårt att dra säkra slutsatser utifrån de data som finns tillgängliga.*

- Det har inte inom ramen för denna utvärdering (se kapitel 2) funnits möjlighet att genomföra en surveyundersökning rörande inställningen till säkerhetszonen och polisens arbete i Hageby.
- Av data från dokumentation av kroppsvisitationer framgår att vissa personer var missnöjda med att de blivit kontrollerade, men i de fall detta har noterats rör det sig om personer som är kända av polisen. Att de är missnöjda med att visiteras följer ett vanligt mönster som även inträffar när det inte är en säkerhetszon.
- Av bland annat muntliga utsagor finns tecken på att boende och affärsidkare uppskattade säkerhetszonen och polisens arbete i denna, men eftersom det fanns flera orsaker att de som var negativa till zonen kunde finna skäl att inte förmedla detta finns anledning att vara försiktig att dra generella slutsatser om boendes inställning utifrån de positiva kommentarer som förmedlats.
- Att det spridits en positiv bild av effekten av inrättandet av säkerhetszonen samtidigt som en försvinnande liten del av de boende i Hageby drabbades av visitationer gör att det går att anta att majoriteten av de boende var positiva till säkerhetszonen och polisens arbete i denna.

3.7 Hur har arbetet i säkerhetszonen genomförts ur ett likabehandlingsperspektiv?

Svar: *Urvalet av personer som visiterades pekar på att polisen kan utveckla sin förmåga att agera utifrån ett likabehandlingsperspektiv.*

- Av de 380 visitationerna som genomfördes skedde det i 370 fall på män (97,5 procent).
- 90 procent av visitationerna genomfördes på någon som var under 30 år.
- Drygt 25 procent av visitationerna genomfördes på någon mellan 15-18 år.
- En halv procent (2 st personer) av visitationerna skedde på personer som var över 50 år.
- 92 procent (348 av 377)⁴ av visitationerna genomfördes på någon med utländsk bakgrund⁵.
- Om urvalet varit slumpmässigt avseende vilka personer som blev föremål för en visitation utomhus skulle en större andel av visitationerna ha genomförts på personer med utländsk bakgrund än som var fallet. De med ett nordiskt utseende är överrepresenterade i förhållande till sin andel vad gäller genomförda visitationer utomhus.
- Vad gäller de personer som befann sig i Mirum Galleria och blev föremål för en visitation fanns en överrepresentation av utländsk bakgrund. Detta kan kopplas till att unga män tillhörde den kategori som oftast blev visiterade i säkerhetszonen⁶ och att nästan alla män (99,4 procent) som observerades i samband med

⁴ Tre personer hade skyddad id (se kapitel 2, metodkapitel).

⁵ Se kapitel 2 för att få en förklaring till kategorin utländsk bakgrund i denna utvärdering.

⁶ 90 procent av visitationerna gjordes på personer under 30 år och 93 procent av visitationerna utfördes på män.

observationsstudierna i gallerian och som tillhörde den ålderskategori som i huvudsak blev föremål för kroppsvisitationer bedömdes ha utländsk bakgrund.

- Vid de visitationer som genomfördes på någon med utländsk bakgrund var det i 51 procent av fallen någon som var känd av polisen sedan tidigare⁷.
- Vid de visitationer på någon som inte hade utländsk bakgrund var 79 procent kända av polis sedan tidigare.
- Av de visitationer som gjordes på personer som hade utländsk bakgrund var det 34 procent som genomfördes på någon som var ostraffad och heller inte förekom i misstankeregistret.
- Av de visitationer som gjordes på personer som inte hade utländsk bakgrund var det 7 procent som genomfördes på någon som var ostraffad och heller inte förekom i misstankeregistret.
- 23 procent (89 st) av visitationerna gjordes på någon som visiterades två till tre gånger. 27 procent (102 st) av visitationerna gjordes på någon som visiterades fyra eller fler gånger under de två veckor säkerhetszonen var upprättad.
- En person visiterades nio gånger under de två veckorna, två personer åtta gånger, två personer sju gånger och två personer sex gånger. Samtliga dessa personer hade utländsk bakgrund.

3.8 Har Polismyndighetens rekommendationer följts vid upprättandet av säkerhetszonen i Hageby?

Svar: I huvudsak ja.

- Beslut har tagits på rätt nivå att inrätta och upphäva säkerhetszonen i Hageby, men delar av den yta som ingick i säkerhetszonen borde ur ett taktiskt perspektiv och utifrån behovs- och proportionalitetsprincipen inte ha infattats i zonen eftersom det inte var geografiska ytor där risken för en sprängning eller skjutning var påtaglig genom att den eller de som skjutningen eller sprängningen förväntas riktas emot inte bor eller brukar uppehålla sig där.
- Polismyndigheten kommunicerade ut information på ett sätt som ligger i linje med rekommendationernas andemening och innehåll. Införandet av säkerhetszonen i Hageby fick stort genomslag i lokal och nationell media.
- Polismyndigheten rekommendationer avseende genomförandet av arbetet i säkerhetszonen följdes till stora delar, men det finns frågetecken kring urvalet och det förekommer visitationer där det i efterhand inte går att peka på vilka omständigheter som har legat till grund för en visitation, vilket anges som ett krav enligt Polismyndighetens rekommendationer.

3.9 Var beslutet att införa en säkerhetszon i Hageby och hanteringen av denna ett effektivt sätt att nyttja tillgängliga resurser för att förebygga brott?

Svar: Ja, men med vissa undantag.

- Att vara först i landet att införa en säkerhetszon skapade förutsättningar att få ett stort genomslag för den beslutade aktiviteten. Eftersom det var första gången en säkerhetszon infördes fanns goda chanser att kriminella individer överskattade risken att bli kontrollerad för att vara på säkra sidan.

⁷ Om de förekom i brotts- eller misstankeregistret för vissa typer av brott som brukar sammanknipas med gängkriminalitet såsom rån, olaga hot, utpressning etc (se vidare kapitel 2, metodkapitel).

- Genom att genomföra visitationer och sprida information i olika medier och forum om arbetet i säkerhetszonen förmedlades en bild om att polisen hade omfattande resurser som avsatts för arbetet i säkerhetszonen och att risken för kontroller var hög.
- Vad gäller den faktiska resurstilldelningen för arbetet i säkerhetszonen begränsade det sig till ett par tiondels promille av antalet årsarbetskrafter i polisområdet och den nationella förstärkningen till en knapp hundraledels promille av antal årsarbetskrafter i Polismyndigheten.
- Patrullering utomhus i säkerhetszonen skedde i huvudsak genom patrullering i bil. Bilpatrullering är ett ineffektivt användande av polisens resurser eftersom forskning visat att det varken ökar tryggheten eller förebygger brott. Däremot har den fotpatrullering som under den period då säkerhetszonen i Hageby var upprättad och som i huvudsak skett i och i anslutning till Mirum Galleria haft förutsättningar att ge en effekt.

3.10 Innebär införandet av säkerhetszoner utifrån vad som framkommer i denna utvärdering att polisen använder sina resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?

Svar: Med ett kortsiktigt perspektiv gällande säkerhetszonen i Hageby i huvudsak ja, men inte med ett långsiktigt perspektiv.

- Utöver lokalt polisanställda användes en nationell förstärkning för arbete i säkerhetszonen i Hageby. Riksrevisionsverket har funnit att denna typ personalomfördelningar mellan regioner och polisområden vid insatser som pågår längre än några dagar inte är ett effektivt sätt att använda resurserna på, bland annat för att områdespoliser tas i anspråk och inte får arbeta i sina egna områden.
- De kortsiktiga positiva effekter det kan få för de områden som tar emot resursförstärkningen i samband med att exempelvis en säkerhetszon upprättas behöver omsorgsfullt vägas mot de långsiktiga negativa konsekvenser det kan få för de områden som polisresurser tas ifrån (vilket även inkluderar de som arbetar i samma polisområde som säkerhetszonen upprättas, men i ett annat lokalpolisområde).
- När kriminellt aktiva anpassar sitt beteende efter den faktiska risknivån att bli kontrollerad och om den faktiska risken att kontrolleras i kommande säkerhetszoner ligger på en liknande nivå som säkerhetszonen i Hageby kommer inrättandet av en säkerhetszon inte ha en avskräckande effekt och därmed en marginell inverkan på risken att våldsbrott inträffar.
- Om framtida säkerhetszoner genomförs på liknande sätt och att den generella nivån på antal våldsbrott kvarstår är sannolikheten hög att det inträffar ett grovt våldsbrott inom en upprättad säkerhetszon. Det kan leda till att den av allmänheten positiva bilden av effekten av säkerhetszoner snabbt kan förändras.
- De resurser som polisområde Östergötland avdelade för arbete i säkerhetszonen motsvarar tidsmässigt knappt en halv årsarbetskraft. Att avsätta motsvarande resurser till att öka bemanningen på områdespolisen hade ur flera aspekter inte fått samma positiva genomslag, även om det ur en långsiktig aspekt kan ses som ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt att använda resurserna på.
- Arbetsmetoder där data redovisas på en aggregerad nivå såsom antal beslagtagna vapen, antal gripna, antal utdömda fängelseår i ärenden som ingår i insatsen, antal anmälningar, antal kilo beslagtagna narkotika etc. kan ge intrycket av att i hög utsträckning påverka kriminella nätverk och organisationer trots att så inte är fallet. Det tydliggörs om aggregerade data bryts ned i tid, rum och på vilka som blivit

föremål för polisens ingripanden. I denna utvärdering bryts aggregerad data ner vilket tydligare ger en bild av vilka faktiska effekter polisiärt arbete bidragit till i den lokala problembilden.

- För att polisen ska kunna utvärdera om resurserna använts på ett effektivt och ändamålsenligt sätt i säkerhetszonen är det betydelsefullt att göra djupgående analyser av nyckeltal och aggregerade data. Då det saknas nationellt framtagna rekommendationer för hur säkerhetszoner ska följas upp kan det vara rekommenderbart att detta formuleras så att lokalpolisområden som inrättat säkerhetszoner kan genomföra likvärdiga utvärderingar som kan jämföras.

Innehållsförteckning

1. Inledning	13
2. Hur har utvärderingsarbetet bedrivits?	21
2.1 Datainsamling	21
2.1.1 Observationsstudie	21
2.1.1.1 Observationer utomhus	22
2.1.1.2 Observationer inomhus i Mirum Galleria	23
2.1.2 Data från dokumenterade kroppsvisitationer och husrannsakingar i bilar.....	24
2.1.3 Registerslagningar	24
2.1.4 Brottsstatistik och statistik utgående från händelserapporter (HR) m.m.	26
2.1.5 Statistik från Norrköpings kommun.....	26
2.1.6 Muntlig information.....	26
2.1.7 Surveyundersökning har inte genomförts	26
2.1.8 Data som efterfrågats men inte erhållits.....	26
2.2. Analys	27
3. Resultat	29
3.1 Har säkerhetszonen försvårat för kriminella att förbereda och genomföra våldsbrott?	29
3.1.1 Vilka möjligheter har funnits att passera in eller ut ur säkerhetszonen utan att bli föremål för en kontroll?	29
3.1.2 Vilka möjligheter har funnits att röra sig inom säkerhetszonen utan att bli kontrollerad?.....	33
3.1.2.1 Vilka möjligheter har funnits att röra sig i centrumanläggningen Mirum utan att bli föremål för en kontroll?.....	34
3.1.2.2 Vilka möjligheter har funnits att röra sig utomhus i säkerhetszonen utan att bli föremål för en kontroll?.....	38
3.1.2.2.1 Husrannsakingar i bilar.....	38
3.1.2.2.2 Kroppsvisitationer av personer	39
3.1.3 Har det tagits beslag som försvårat för de kriminella att genomföra våldsbrott?	41
3.1.4 Innebar inrättandet av en säkerhetszon att det blev svårare för kriminella att förbereda och genomföra våldsbrott?	42
3.1.4.1 Vad innebar inrättandet av säkerhetszonen för polisens agerande i område jämfört med om en säkerhetszon inte hade upprättats?	42
3.1.4.2 Hur skiljer sig antal kroppsvisitationer, husrannsakingar och beslag under perioden då säkerhetszonen var upprättad jämfört med tidigare?	47
3.1.4.3 Hur skiljer sig polisens närvaro under perioden då säkerhetszonen var upprättad mot tidigare?	49
3.2 Kan införandet av säkerhetszonen ha avskräckt kriminella från att förbereda och genomföra våldsbrott?	51
3.3 Verkar införandet av säkerhetszonen ha påverkat olika typer av brottslighet?	54
3.4 Hur hög har synligheten av poliser för de som bor och rör sig inom detta område varit under tiden för säkerhetszonen?	65
3.5 Hur har människor påverkats i sin vardag av polisens arbete i säkerhetszonen?	65
3.6 Vilka synpunkter har boende, näringsidkare och andra lokala aktörer haft på säkerhetszonen och polisens arbete i denna?	66
3.7 Hur har arbetet i säkerhetszonen genomförts ur ett likabehandlingsperspektiv? ...	67
3.7.1 Könsfördelning på de som visiterades	67
3.7.2 Åldersfördelning på de som visiterades	68
3.7.3 Utländsk bakgrund.....	69
3.8 Har Polismyndighetens rekommendationer följts vid upprättandet av säkerhetszonen i Hageby?.....	73
3.8.1 Inledning.....	73
3.8.2 Att besluta om en säkerhetszon.....	73
3.8.3 Att kommunicera en säkerhetszon	75

3.8.4 Att jobba i säkerhetszonen	77
3.9 Var beslutet att införa en säkerhetszon i Hageby och hanteringen av denna ett effektivt sätt att nyttja tillgängliga resurser för att förebygga brott?	80
3.10 Innebär införandet av säkerhetszoner utifrån vad som framkommer i denna utvärdering att polisen använder sina resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?	82
Referenser	85
Bilaga 1 – ytterligare data rörande avsnitt 3.1 och 3.2.	89

1. Inledning

Den 3 juni 2024 sköts två personer ihjäl i Hageby i Norrköping och dagen efter fattades ett beslut om att införa en **säkerhetszon i stadsdelen Hageby från den 5 juni 2024 till den 18 juni 2024**. I det pressmeddelande som skickades ut på eftermiddagen den 4 juni efter att beslutet tagits om att införa en säkerhetszon angavs att:

”Beslutet innebär att:

- *Polisen kommer ha en högre närvaro än vanligt i Hageby*
- *Vi kommer göra fler förebyggande kontroller. Det handlar om både kroppsvisioner och husrannsakan i fordon.”⁸*

Området som ingick i säkerhetszonen markerades på en karta i pressmeddelandet:

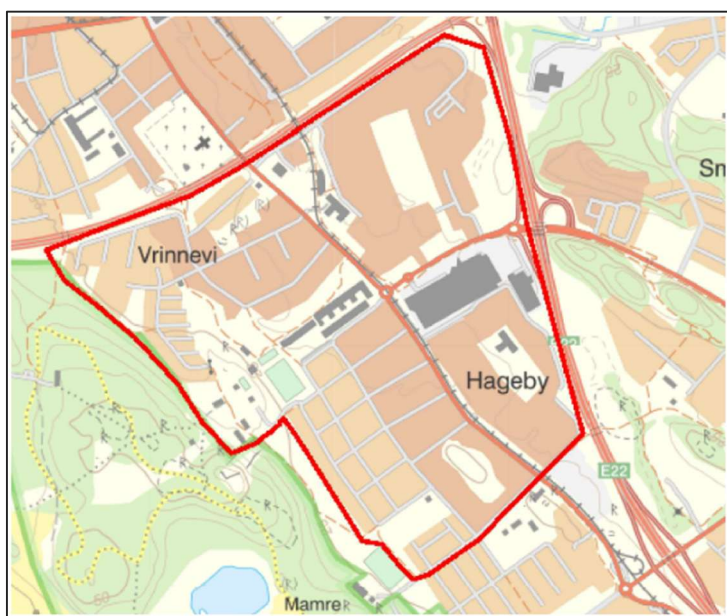


Bild 1. Området för säkerhetszonen.

Under de två veckor som säkerhetszonen existerade genomfördes 380 kroppsvisioner och 44 husrannsakingar i bilar i stadsdelen Hageby⁹.

Det syfte med säkerhetszonen som kommunicerats ut externt var:

*”Syftet är att **öka tryggheten** i ett område och **försvåra för de kriminella att förbereda och genomföra våldsbrott**. Den som **bor eller rör sig inom säkerhetszonen kan märka att polisen är mer närvarande och gör fler förebyggande kontroller**”¹⁰*

⁸ Polismyndigheten, 2024a.

⁹ Källa: Genomgång av samtliga protokoll över genomförda kroppsvisioner och husrannsakingar som upprättats under säkerhetszonen.

¹⁰ Polismyndigheten, 2024b. Vår fetstilsmarkering och understrykning.

I den utsättningsinformation¹¹ som presenterats för personal i Norrköping med anledning av införandet av säkerhetszonen angavs att:

”Vi är mer närvarande för att öka tryggheten för allmänheten”

I polisens handledning för säkerhetszoner förekommer inte ordet trygghet¹² i texten utan det anges att syftet med säkerhetszoner är att Polismyndigheten mer effektivt ska kunna motverka skjutningar och sprängningar vid konflikter i kriminella miljöer. På polisen intranät framförs under rubriken *”Allt om säkerhetszoner”* att:

”Syftet med en säkerhetszon är att försvåra och förhindra ett befarat våldsbrott genom avskräckning”¹³

Det är denna definition som kommer att vara fokus för denna utvärdering angående i vilken mån den upprättade säkerhetszonen i Hageby medförde att våldsbrott i kriminella miljöer försvårades och hindrades. Eftersom inrättandet skedde efter en akut händelse, fanns ingen tid att förbereda utvärderingen och göra några förmätningar. **I handledningen gällande säkerhetszoner saknas rekommendationer om hur en utvärdering av säkerhetszon ska genomföras, vilka frågor en utvärdering ska svara på och vilka parametrar en utvärdering ska innehålla. Det har heller inte gått att finna en programteori, det vill säga vad det är för faktorer som antas resultera i de förväntade effekter som inrättandet av en säkerhetszon syftar till att uppnå.** Det har därför inte varit tydligt vilka faktorer som fanns anledning att mäta och de frågeställningar som satts upp för denna utvärdering har därför formulerats av utvärderingsgruppen som genomförde utvärderingen.

Säkerhetszonen i stadsdelen Hageby var den första säkerhetszon som Polismyndigheten inrättade efter att den nya lagen trätt i kraft. Den fick stor uppmärksamhet i media och behovet av att göra en gedigen utvärdering av effekterna av detta nya redskap för polisen underströks, både från polisen och från politiskt håll. I propositionen till säkerhetszoner¹⁴ anges att det ska genomföras en utvärdering efter tre år som bland annat ska omfatta användningen av säkerhetszoner ur ett effektivitets, likabehandlings- och integritetsperspektiv. Utvärderingen ska göra det möjligt att överväga om lagstiftningen fortsatt bör gälla, och i sådana fall om den bör ändras i något avseende. Det påtalas att Polismyndigheten kommer att ges i uppdrag att säkerställa att det finns underlag till den kommande utvärderingen.

Eftersom möjligheten att inrätta säkerhetszoner är ett helt nytt redskap för polisen är det angeläget att arbetssättet utvärderas löpande för att ge underlag till den större utvärdering som ska genomföras efter tre år. Detta var en viktig anledningen till att denna utvärdering inleddes parallellt med inrättandet av säkerhetszonen i Hageby. Dels finns det behov av löpande utvärderingar för att kartlägga erfarenheter och förbättringsområden för att Polismyndigheten kontinuerligt ska kunna utveckla sättet att använda säkerhetszoner utifrån identifierade behov och utmaningar, och dels bedömdes det som angeläget att i tid dokumentera sådant som inte är möjligt att fånga upp i efterhand.

¹¹ Information till yttre uniformerad personal innan arbetspass

¹² Trygghet är ett övergripande mål för polisen samtidigt som det är svårfångat och har många dimensioner. Subjektiv trygghet behöver till exempel inte innebära objektiv säkerhet och otrygghet kan hänga ihop med narrativ som förmedlar en överdriven hotbild.

¹³ Polismyndigheten, 2024c.

¹⁴ Prop. 2023/24:84, sidan 22.

Målet med denna utvärdering är att svara på hur det angivna syftet med säkerhetszonen har uppfyllts i Hageby, att den ska kunna användas för att kunna göra jämförelser med framtida säkerhetszoner samt att utvärderingen ska kunna användas som underlag för den utvärderingen som på nationell nivå ska genomföras efter tre år. Införandet av en säkerhetszon i Hageby skedde omgående efter att beslut hade fattats. Det har påverkat utvärderingens ramar och frågeställningar. De frågor som utvärderingen avser att svara på är bland annat om säkerhetszonen har försvårat för kriminella att förbereda och genomföra våldsbrott, om införandet av säkerhetszonen har påverkat olika typer av brottslighet, hur människor har påverkats i sin vardag av polisens arbete i säkerhetszonen, hur arbetet har bedrivits ur ett likabehandlingsperspektiv och om införandet av säkerhetszonen har inneburit att polisen har använt sina resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

I Polismyndighetens rekommendationer gällande arbetet i säkerhetszonen anges att en visitation inte enbart får grunda sig i någons etniska och nationella bakgrund där det sker hänvisning till Brottsförebyggande rådets studie om polisens arbete med profileringen¹⁵. Brå konstaterar i sin studie att diskriminering ofta baseras på "*stereotypa uppfattningar om en persons förmodade etnicitet*". Av Brå:s fallstudie framkom att andelen så kallade bom-anmälningar – det vill säga ärenden som har lagts ned med motiveringen ej brott – var högst om den misstänkte är född i Sverige med två utrikesfödda föräldrar, och lägst när den misstänkte är född i Sverige med två inrikesfödda föräldrar.

Brottsförebyggande rådets studie utgick från misstankar om narkotikabruk där man studerade drygt 200 000 misstankar, fördelade på närmare 160 000 ärenden och 88 000 individer¹⁶. Det handlade alltså om ett stort antal individer, och den information som fanns tillgänglig var uppgifter från folkbokföringen. I vårt fall fick vi vid de registerslagningar som vi hade i uppdrag att göra för att ta fram en fördjupad lägesbild tillgång till foto och andra persondata på i stort sett samtliga individer som hade blivit visiterade. Vi hade därför möjlighet att utgå från samma kriterier som de ingripande poliserna hade använt – kroppsliga/utseendemässiga kännetecken och namn. Brå:s uppdelning av personers etniska och nationella bakgrund med utgångspunkt i moderns födelseregion fungerar tillfredsställande som en tidseffektiv och smidig metod att värdera etnisk bakgrund. Den är dock inte heltäckande. Vid en värdering av användbarheten bedömde vi att utgångspunkten bör vara hur den polispersonal som gör en bedömning av vem som skulle visiteras **uppfattade** den utvaldes etniska bakgrund. Vår slutsats var att denna bedömning i första hand utgår från de visuella kännetecken såsom hud och hårfärg som därefter kombineras med namn som tyder på ett ursprung i vissa länder eller att tillhöra en viss religion. En person som är mörkhyad eller ser ut att ha rötter i Nordafrika eller västasien kan till exempel vara adopterad, ha en svensk mamma och pappa från Afrika eller mellanöstern, ha svenskfödda föräldrar men mor- eller farföräldrar som har invandrat etc.

Forskning om etniskt diskriminerande profilering har varit mycket sparsam i Sverige, men vanligare i USA och Storbritannien där i huvudsak begreppet "*racial profiling*" används. Begreppet grundas i att det i som grund för bedömningar ofta finns en föreställning om "ras" dvs medfödda fysiska kännetecken som även när dessa inte har ett direkt samband med födelseland, till exempel afroamerikaner som ofta är slavättlingar med sitt afrikanska ursprung flera generationer bort. Forskningen och debatten om rasprofilering i USA är mycket

¹⁵ Brå, 2023b.

¹⁶ I analyserna över träffsäkerhet räknades dock enbart en misstanke per ärende och individ (totalt 173 701 misstankar).

omfattande och handlar om att stereotyper om personer med visst etnisk bakgrund gör att de utsätts för negativ särbehandling. Med Brottsförebyggande rådets definition skulle en person som uppfattar sig vara utsatt för diskriminerande behandling av polisen och som exempel är född i Afrika, men som adopterats av svenska föräldrar falla utanför kategorin utländsk bakgrund eller personer med romsk bakgrund där släkten bött i generationer i Sverige.

Brå fann att det fanns skillnader mellan olika polisregioner och att det finns ett behov av att studera detta djupare. Stereotyper handlar om den som bedömer och bedömningsprocessen är både individuell (implicita och explicita fördomar och attityder) och social (föreställningar som etableras på gruppnivå via social interaktion, modellinläring och samtal). Skillnader mellan olika polisregioner antyder att det kan finnas olikheter på social nivå som tyder på antingen sociala normer som förstärker stereotyper och sådana som utmanar dem. Att förstå dessa skillnader kan vara en god hjälp att hitta sätt att utveckla bedömningsprocessen¹⁷.

Brå-rapporten framhåller vikten av en medvetenhet om risken för diskriminerande etnisk profilering som en avgörande faktor för att framgångsrikt arbeta med problematiken och slog fast att ett problem är att:

"/.../ det hos vissa chefer och poliser i yttre tjänst saknas insikt om att omedvetna eller medvetna stereotypa föreställningar om andra människor kan påverka polisernas profileringsarbete"¹⁸

En hänvisning sker till integrationsforskning som visar att:

"/.../ stereotypa föreställningar är en viktig faktor för hur rättsväsendets aktörer agerar gentemot de som inte betraktas tillhöra den 'egna gruppen'. Det finns exempelvis en tendens att polisen omedvetet betraktar personer som tillhör andra grupper som mer brottsbenägna än den egna gruppen."¹⁹

Även om det bland de intervjuade poliserna i Brås studie om polisens arbete med likabehandling fanns de som på ett nyanserat sätt förmådde att resonera om risken för ett "vi och dom"-perspektiv i polisarbetet och att fördomar om vissa minoriteter kan påverka profileringsarbetet, så fanns det andra som antingen avfärdade eller rättfärdigade förekomsten²⁰. I Brå rapporten berörs vad som är viktigt för att komma tillrätta med fördomar som kan påverka polisarbetet:

¹⁷ I Brå-rapporten beskrivs till exempel hur det i ett lokalpolisområde framgår av dokumentationen i över hälften av förundersökningarna att de misstänkta på olika sätt uppträder nervöst, medan "nervös" knappt nämns i förundersökningarna i ett annat lokalpolisområde. Eftersom detta indikerar att har utvecklats olika lokala kulturer i vad poliser iakttar och tillmäter betydelse och att nya poliser kan socialiseras in sätt att tänka och skriva.

¹⁸ Brå, 2023b, sidan 15.

¹⁹ Brå, 2023b sidan 79-80.

²⁰ Det framförs i Brå-rapporten att det finns tre huvuddrag av uppfattningar bland poliserna och i Brås rapport kallas uppfattningarna för "avfärdande, rättfärdigande och problematiserande".

”När det gäller chefer inom myndigheten framkommer att de måste våga prata om etnisk diskriminering i polisarbetet, följa upp arbetet med kontroller och agera på poliser som betar sig illa eller uttrycker sig olämpligt.”²¹

I Brås studie hamnade Polisregion Öst högst vad gäller bom-anmälningar på eget bruk och näst högst totalt. Nedanstående tabell är hämtad från Brås rapport²².

Tabell 3.6 Andel bom-anmälningar i procent, per brottskod och polisregion. (N=173 701).

Polisregion	Överlåtelse	Innehav	Eget bruk	Totalt
Bergslagen	9	23	25	23
Mitt	8	14	23	17
Nord	11	20	25	21
Stockholm	16	30	18	26
Syd	6	17	20	18
Väst	8	6	20	13
Öst	15	21	29	25
Polismyndigheten totalt	11	20	22	21

Med tanke på den relativt höga andelen bom-anmälningar i region Öst bör det vara viktigt för chefer i denna region att våga prata om etnisk diskriminering och Brå menar att det är ett problem att chefer inte aktivt arbetar för att använda träffsäkerhet som en mätare på hur effektivt och rättssäkert man arbetar:

”Av intervjuer med chefer inom Polismyndigheten framgår att ingen av cheferna känner till träffsäkerhetsnivån på narkotikamisstankar i deras region, polisområde eller lokalpolisområde. Med träffsäkerhetsnivå avses hur ofta polisen faktiskt hittar bevis på lagöverträdelser i sina ingripanden. Den nivån är inte något som regelbundet följs upp – inte heller om och hur träffsäkerheten varierar mellan olika grupper i området följs upp.”²³

På polisens webbplats finns en lista över vanliga frågor med åtföljande svar angående säkerhetszoner. Där berörs också frågan om etniskt diskriminerande profilering:

”Hur säkerställs att människor inte blir visiterade på grund av viss etnicitet?”

Etnicitet i sig är inte en grund i bedömningen om det ska ske en visitation. Det är snarare underrättelser om vilka personer man rör sig ihop med och i vilket sammanhang. Om man uppvisar ett nervöst beteende, om man uppträder på något avvikande sätt, exempelvis försöker gömma sig kan det vara en grund för polisen att utföra en kroppsvisitation.”²⁴

²¹ Brå, 2023b, sidan 17-18.

²² Brå 2023b, sidan 60.

²³ Brå 2023b, sidan 52.

²⁴ Polismyndigheten, 2024g.

Det går att notera att svaret inte handlar om hur polisen **säkerställer** att etnicitet inte utgör en grund för visitation, utan indikerar snarare en omedvetenhet som kan sägas vara ett exempel på den inställning som i Brå-rapporten klassificeras som "avfärdande".

Att arbeta aktivt för att undvika diskriminerande etnisk profilering är en viktig del av utvecklingen av polisarbetet och polisens legitimitet. Känslan av att behandlas rättvis är grundläggande för tilliten och har därmed en brottsförebyggande potential. Ofta används argumentet att "den som inte har något att dölja" inte heller har någon anledning att känna ett obehag inför att kontrolleras. Mot detta finns vittnesmål om den känsla av utsatthet som ligger i att inte kunna dölja sin hudfärg eller sin etniska tillhörighet när denna utgör en riskfaktor för oproportionerlig kontroll, ibland under former som upplevs som utpekande och integritetskänsliga. Att bli stoppad och visiterad kan upplevas som att de som bevittnar ingripandet kan uppfatta att det finns en orsak även om visitationen inte utmynnar i någonting och att man därigenom bli stämplad i omgivningens ögon. Till skillnad från att stoppas i en fast trafikkontroll sker visitationerna utifrån en känsla av att det finns något att hitta, dvs att personen kan utgöra ett hot mot andra människors trygghet.

I Brås rapport om likabehandling konstateras att:

*"Polismyndigheten behöver kontinuerligt följa upp polisens arbete vad det gäller kontroller och träffsäkerhet uppdelat på etnicitet."*²⁵

Att Polismyndigheten i sina rekommendationer hänvisar till Brå rapporten och med tanke på de slutsatser som dras i denna är en anledning till att vi uppfattar det som viktigt att i utvärderingen av säkerhetszonen i Hageby redovisa vilka som blev föremål för kroppsvisitationer uppdelat på etnicitet. Ett annat tungt vägande skäl till att göra en sådan uppföljning går också att finna i förarbetena och de remissvar som olika aktörer lämnat på förslaget om att införa säkerhetszoner.

I sitt remissvar poängterade **Polismyndigheten** behovet av en löpande utvärdering av användningen av säkerhetszoner **utifrån ett effekt- och integritetsperspektiv** (vår fetstilsmarkering) eftersom det finns en risk att "de ökade befogenheterna för polisen i berörda geografiska områden kan riskera att minska förtroendet för Polismyndigheten lokalt.". Även **Polisförbundet** betonar behovet av utvärdering och poängterar särskilt vikten av utvärdering av "effekten på tilliten till polisen i de områden där säkerhetszoner använts" där "ett särskilt fokus bör läggas på barn- och diskrimineringsperspektiven". (vår fetstilsmarkering). **Diskrimineringsombudsmannen (DO)** framför i sitt remissvar att förslaget om att införa säkerhetszoner:

*"/.../ oundvikligen medföra klara och oacceptabla risker för diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet eller religion eller annan trosuppfattning. /.../ 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.**" (vår fetstilsmarkering)²⁶*

Vid en sådan uppföljning framförde DO att det bland annat bör granskas om regleringen uppfyller sitt syfte samt om beslut om införande av säkerhetszoner och ingripanden inom

²⁵ Brå, 2023b, sidan 124.

²⁶ Diskrimineringsombudsmannen, 2024, sidan 1 och 2.

dessa tillämpas på ett rättssäkert sätt som inte riskerar att komma i konflikt med likabehandlingsprincipen. **Advokatsamfundet** pekar på att det saknas stöd i forskningen för att visitationszoner skulle vara effektiva och att det finns en risk för att befogenheterna leder till en ökad risk för diskriminering med de föreslagna befogenheterna som i sin tur kan leda till en ökad stigmatisering av vissa områden och ett ökat misstroende mot polisen. Advokatsamfundet framför att polisen redan har långtgående möjligheter att utföra visitationer, vilket också **Justitiekanslern (JK)** påpekar i sitt remissvar. Det är också någon som framkommer i Brås rapport om polisens arbete mot likabehandling.

JK menar att regleringen lämnar ett mycket stort utrymme för subjektiva bedömningar, som i efterhand kommer att vara svåra att ifrågasätta. Även med beaktande av föreslagna avgränsningar och kontrollmöjligheter är det enligt JK därför högst tveksamt om förslaget är förenligt med det skydd mot godtyckliga ingripanden som uppställs i regeringsformen och Europakonventionen. JK framför att justitiekanslern inte har möjlighet att utreda påstådd diskriminerande etnisk profilering som kan bli fallet vid införandet av säkerhetszoner och utföra den tillsyn som krävs.

För att uppnå en hög transparens presenteras information i denna utvärderingsrapport med en hög detaljeringsnivå. Med tanke på att målgruppen inte bara är polisanställda och personer som är vana att läsa utvärderingsrapporter har strävan varit att förklara vissa begrepp och förhållanden även om de är välkända inom polisorganisationen²⁷.

²⁷ Målgruppen för rapporten har även påverkat innehållet på annat sätt. Exempelvis vid redovisning av procent används begreppet promille istället för att skriva ut decimaler, exempelvis anges 3 promille istället för att skriva 0,003 %.

1. INLEDNING

2. Hur har utvärderingsarbetet bedrivits?

För att besvara utvärderingsfrågorna använde vi primärt en experimentell utvärderingsdesign av den typ som ofta används vid utvärderingar av förebyggande insatser, där man jämför situationen under interventionen (säkerhetszonen) med en period innan interventionen. I denna studie blir ordningen mellan mätningarna omvänd i och med att det inte varit möjligt att göra en förmätning. Kontrollobservationen (observation av förhållanden utan intervention) har istället genomförts efter interventionen. Ett dilemma är att välja kriterievariabler - det man vill mäta effekten på. En given variabel är polisnärvaron - hur massiv var den under interventionen? En annan variabel är antal genomförda visitationer och på vilka personer de genomförts.

Utvärderingen har genomförts som en urvalsstudie där systematisk social observation har kompletterats med bland annat data från dokument och registerslagningar. En triangulering²⁸ av datakällor och metoder har eftersträvat, men även så kallad forskartriangulering genom att flera personer varit involverade i datainsamling och analys för att minska risken för bias i syfte att öka studiens tillförlitlighet och validitet.

2.1 Datainsamling

2.1.1 Observationsstudie

Observationsstudier är en vedertagen metod för att studera beteenden, händelser eller andra fenomen²⁹. Tre polisanställda med lång erfarenhet av polisarbete har genomfört observationerna som totalt omfattar 17,5 timmars observationer i säkerhetszonen under perioden då den var upprättad samt 7,5 timmars eftermätningar i samma område. Vad gäller bedömningen av tillförlitligheten av observationerna går det att konstatera att:

- Utfallet av observationerna ligger i linje med andra insamlade data i studien³⁰.
- Iakttagelserna har följt samma mönster under samtliga observationer.
- Inga skillnader i utfallet av iakttagelserna mellan de tre observatörerna som genomfört observationerna har kunnat iakttas.

Säkerhetszonen var upprättad mellan den 5 och 18 juni år 2024 och observationer gjordes mellan den 5 och 16 juni. Observationerna var utspridda över samtliga veckodagar. Drygt 70 procent av mätningarna genomfördes den 12 juni eller dessförinnan. Av en genomgång av datum för kroppsvisitationerna framkommer att huvuddelen av visitationerna genomfördes innan den 12 juni och att bemanningen var högre under denna period. Det betyder att polisen närvaron i säkerhetszonen och sannolikheten att visiteras riskerar att överskattas utifrån observationsstudien.

Observationstillfällena genomfördes under förmiddagar, eftermiddagar och kvällar med tjugo procent övervikt på eftermiddag och kväll. Observationstillfällena var förlagda mellan klockan 10.05 och klockan 21.47. Inga observationer genomfördes mellan klockan 22.00 till

²⁸ Se t.ex. Denzin, 1978.

²⁹ Se t.ex. Bryman, 2016; Patton, 2014.

³⁰ Exempelvis vad gäller vad som framkommer av dokumentationen av genomförda visitationer samt antal poliser som tjänstgjort vid en viss tidpunkt i förhållande till säkerhetszonens yta.

klockan 10.00, vilket i viss mån bidrar till att polisnärvaron och sannolikheten att visiteras riskerar att överskattas i och med att den avdelade personalstyrkan som enkom skulle arbeta i säkerhetszonen var högre under de tidpunkter som observationerna genomfördes jämfört med när de inte genomfördes. Samma förhållande gällde för antal genomförda visitationer där de var drygt tjugo procent högre under de tidpunkter då de strukturerade observationerna genomfördes jämfört med när de inte genomfördes.

Observationerna följde ett tillvägagångssätt som är vedertaget³¹ vid observationsstudier, vilket innebär att omfattningen på insamlade data bedöms vara tillräcklig för att kunna beräkna polisnärvaron och sannolikheten för att visiteras i säkerhetszonen utifrån följande kriterier:

- De fasta observationsplatserna utomhus omfattar knappt 40 procent av säkerhetszonens yta och de rörliga observationerna utomhus omfattar hela säkerhetszonens yta. De fasta observationsplatserna inomhus (galleria i centrum) täckte knappt 50 procent av ytan och de rörliga observationerna hela ytan.
- Observationerna omfattar drygt fem procent av tiden då säkerhetszonen existerade. Detta kan exempelvis jämföras med Brottsförebyggande rådets studie om avrapportering inom polisen³² där de observationer som genomfördes bedömdes vara tillräckligt omfattande för att kunna dra slutsatser om polisens avrapporteringstid trots att underlaget som användes inte nådde inte upp till en promille av den aktivitet som studerades³³.

I ett av delområdena som består av Mirum galleria fanns sedan tidigare systematiska observationer som här kan utgöra en förmätning (15 h). Eftermätningar omfattade de tre fasta observationsplatserna inomhus och hälften av de fasta observationsplatser utomhus. Samma observationsschema användes vid eftermätningarna som vid observationerna när säkerhetszonen existerade med en liten justering (se nedan).

2.1.1.1 Observationer utomhus

För att välja ut fasta observationsplatser utomhus i säkerhetszonen gjordes ett rutnät på 220 rutor som omfattade hela säkerhetszonen. Ett slumpmässigt urval gjordes av dessa rutor. 83 av dessa var föremål för en observation. Varje mättillfälle var fem minuter och den totala observationstiden var 415 minuter (knappt 7 timmar). Vid varje mättillfälle genomfördes observationer i olika delar av säkerhetszonen. De strukturerade observationerna på fasta platser innefattade att samla data om:

- Polisnärvaron på platsen som observerades

³¹ Se t.ex. Bryman, 2016; Patton, 2014.

³² Brå, 2015.

³³ En jämförelse kan även göras till surveyundersökningar som exempelvis Brottsförebyggande rådets nationella trygghetsundersökning där det dras slutsatser om brott och människors trygghet genom svar från knappt en procent av invånarna i Sverige (Brå, 2023a) och de trygghetsundersökningar som polisen använder sig av som omfattar enstaka procent av den population som det sedan dras slutsatser om.

- Förekomsten av visitationer och husrannsakan i bilar på platsen som observerades
- Antal bilar som framfördes på platsen som observerades
- Antal personer (utöver poliser) som befann sig på eller rörde sig i anslutning till platsen som observerades

Syftet med observationerna var att kunna möjliggöra en jämförelse av skillnader i polisnärvaro under säkerhetszonen jämfört med ett normalläge samt för att få ett mätvärde gällande sannolikheten att bli föremål för en visitation respektive husrannsakan i bil under den period säkerhetszonen var upprättad.

Som polisär närvaro räknades att det fanns en polispatrull i så nära anslutning till observationsplatsen att de kunde bedöma och agera mot personerna som befann sig på platsen. När det gällde de bilar och personer som räknades vid respektive observationstillfälle inkluderades de som befann sig på ett sådant avstånd från observationsplatsen att det gick att bedöma och agera mot personen eller personerna. Efter att observationsstudien påbörjats framkom att det var intressant att notera om personer som observerades använde något transportmedel utöver bil. Vid 65 procent av observationstillfällena utomhus finns det därför angivet om en person som observerades använt elspark, moped eller cykel.

Förutom de fasta strukturerade observationer gjordes strukturerade observationer vid förflyttningar mellan de fasta observationsplatserna. Det som då noterades var om några polisiära resurser var synliga och om visitationer av personer eller husrannsakingar i bilar kunde iakttas. Dessa observationer omfattade 3 totalt timmar.

Eftersom det vid sammanställningen av visitationerna visade sig att en större andel av dem som i denna studie hamnar i kategorin utländsk bakgrund³⁴ blev föremål för visitationer fanns det ett behov att undersöka om snedfördelningen kunde förklaras av hur populationen såg ut i området. Under eftermätningarna noterades därför hur många av dem som utifrån sitt utseende polispersonal kunde uppfatta ha utländsk bakgrund respektive sannolikt inte skulle uppfattas ha detta. För de senare antecknades även uppskattad ålder. Knappt hälften av eftermätningarna genomfördes i anslutning till att säkerhetszonen upphört i juni och drygt hälften i augusti efter den sista semesterperioden inom Polismyndigheten. Eftermätningar utomhus omfattade 41 observationer som var 5 minuter långa och den totala tiden var 205 minuter (det vill säga drygt 3,5 h) samma observationsschema som tidigare användes³⁵. Till detta tillkom 60 minuters observationer i samband med förflyttning mellan observationsplatserna utomhus.

2.1.1.2 Observationer inomhus i Mirum Galleria

De strukturerade observationer i Mirum Galleria omfattade drygt sex timmar under perioden för säkerhetszonen. Iakttagelser har gjorts under ytterligare 1,5 timmar i samband med bl.a. måltidsuppehåll.

Observationerna i Mirum Galleria gjordes på de två plan där det finns affärer. På plan 1 (nedersta planet) var den fasta observationsplatsen en bänk i närheten av den tobaksaffär där en person blev skjuten i mars 2024. På plan 2 var en av de fasta observationsplatserna

³⁴ Se vidare förklaring.

³⁵ Förutom variabeln rörande utländsk bakgrund som lades till i eftermätningen och att transportsätt utöver bil inte noterades i eftermätningen utomhus.

en bänk utanför Willys och den andra i anslutning till den huvudingång som ligger mot Hagebygatan³⁶. 70 procent av observationstiden genomfördes från någon av de fasta observationsplatserna där observationstiden var jämnt fördelad mellan plan 1 och plan 2. Resterade tiden genomfördes observationerna genom att observatör gick runt i hela gallerian (området utanför butikerna) och även vad gäller denna observation var tiden jämnt fördelad mellan plan 1 och plan 2.

Eftermätningar i Mirum Galleria gjordes under drygt tre timmar och fördelades jämnt mellan juni och augusti 2024 där samma observationsschema som tidigare användes med samma justering som för observationerna utomhus.

2.1.2 Data från dokumenterade kroppsvisitationer och husrannsakingar i bilar

När en polispatrull genomförde en kroppsvisitation eller en husrannsaking i bil i säkerhetszonen upprättade de ett dokument. Dessa dokument finns arkiverade i två pärmar i lokalpolisområde Norrköping. I anslutning till att säkerhetszonen upphörde gick en polisanställd som är författare till denna utvärdering igenom samtliga dokument i dessa pärmar och registrerade uppgifter avseende plats, datum, ålder, kön och beslag i IT-systemet ArcID. Detta IT-system används av polisens underrättelsetjänst för att bland annat göra analyser och statistiska presentationer. Totalt registrerades 368 visitationer och 40 husrannsakingar i bil i ArcID.

Drygt en månad senare gick den andra författaren till denna rapport också igenom samtliga dokumenterade kroppsvisitationer och husrannsakingar. Till skillnad från den första genomgången fanns det möjlighet att, utan att andra arbetsuppgifter störde, gå igenom dokumentationen. För att hitta samtliga kroppsvisitationer och husrannsakingar fanns ett behov av att läsa fritexten. Den fanns exempelvis en ruta i dokumenten där polispatrull skulle kryssa i om de gjort en husrannsaking i bil, men det förekom att de missat att fylla i denna ruta men skrivit i fritexten att de stoppat en bil och angett registreringsnummer där. Likaså fanns ibland extra sidor till vissa dokument där det framgick att fler personer visiterades än som angavs i själva huvuddokumentet. Dessutom går det att tänka sig att dokumentering eftersläpade och gjorde att enstaka dokument inte fanns tillgängliga vid den första genomgången. Ovanstående kan förklara att det var en viss skillnad mellan den första och andra genomgången av visitationsprotokollen. Den andra genomgången visade att 380 kroppsvisitationer genomfördes och att antal husrannsakingar i bilar var 44.

2.1.3 Registerslagningar

Vid genomgången av dokumentering av kroppsvisitationer och husrannsakingar gjordes registerslagningar på de personer som blivit visiterade för att undersöka om de förekom i brotts- eller misstankeregistret för vissa typer av brott som brukar sammanknippas med gängkriminalitet såsom rån, olaga hot, utpressning etc. Uppgifterna förmedlades vidare till kriminalunderrättelsetjänsten och var ett kartläggningsarbete som låg utanför utvärderingsarbetet, men uppdraget som getts av lokalpolisområdeschefen gav överskottsinformation som kunde användas till utvärderingen. Om personer var misstänkta eller blivit dömda för brott som brukar sammanknippas med gängkriminalitet noterades att det var en person

³⁶ Se ytterligare beskrivning längre fram i rapporten.

som var känd av polisen sedan tidigare. Vid genomgången räknades hur många gånger samma person blivit föremål för visitationer och om personen av polispersonal kunde uppfattas ha en utländsk bakgrund.

I utvärderingen av säkerhetszonen i Hageby bedömdes³⁷ det i samband med att utvärderingsarbetet startades upp finnas ett värde av att undersöka om utseendet kunde ha betydelse för om någon visiterades eller ej och det var då nödvändigt att utgå från de yttre attributen och inte bara begränsa definitionen till moderns födelseregion (som Brå hade gjort i sin rapport om polisens arbete med likabehandling). I samband med registerslagningar (multifråga) visas automatiskt bilder och namn på den slagningen berör. Det öppnade upp möjligheter att parallellt med vårt kartläggningsuppdrag att notera hur många av de personer som visiterades som polispersonal kunde uppfatta ha en utländsk bakgrund³⁸. Vi hade således andra möjligheter än de som utförde studien om likabehandling för Brottsförebyggande rådets räkning – dels för att populationen som skulle undersökas var begränsad (< 400 personer) och dels tillgången till bilder.

I de fall det inte fanns bilder, att bilderna var tagna när personen var så liten att de inte kunde användas för en sådan bedömning eller om det på andra sätt uppstod oklarheter kunde information användas från registret (PPA) för att få reda på moderns och faderns födelseland³⁹. Om någon av dem var född utomlands hamnade personen i kategorin utländsk bakgrund. Tre personer i materialet föll bort eftersom de hade skyddad id. Den valda metoden har nackdelar och det hade exempelvis varit önskvärt att fråga de som blivit föremål för en visitation om deras egen uppfattning om sin etniska och nationella tillhörighet. Nu fanns inte den möjligheten inom ramen för denna utvärdering.

Vidare skriver Brå i sin rapport att: *".../ uppdelningen i svensk och utländsk bakgrund (kan) betraktas som alltför trubbigt, eftersom den inte tar hänsyn till att personer med utländsk bakgrund är en heterogen grupp som kan behandlas olika utifrån yttre attribut."* Det hade varit fördelaktigt om vi hade gjort en mer detaljerad uppdelning av kategorin utländsk bakgrund, men det var flera skäl som gjorde att så inte blev fallet. Bland annat att antal visiterade i samband med säkerhetszonen i Hageby var så pass få att det skulle vara svårt att kunna göra relevanta jämförelser mellan olika kategorier av utländsk bakgrund. Det hade dock varit möjligt att på nationell nivå ge instruktioner om vad som skulle följas upp som hade skapat förutsättningar att slå samman utfallet för flera säkerhetszoner för att se om det gick att iaktta mönster. Nu saknades helt instruktioner för hur utvärderingarna av säkerhetszonerna skulle utformas och det gällde inte bara uppföljning av visitationerna uppdelat på etnicitet.

³⁷ Av de som genomförde utvärderingen (fanns inte några riktlinjer för hur en utvärdering av säkerhetszoner skulle genomföras).

³⁸ För att göra bedömningen tillsattes ingen bedömandegrupp (vilket hade varit önskvärt) eftersom klassificeringen utgick från tillgänglig överskottsinformation som en polisanställd med mångårig erfarenhet av att arbeta i så kallade socialt utsatta områden fick (bild och efternamn på personen som var föremål för en dataslagning). Kategoriseringen av utländsk bakgrund gör inte anspråk på att vara precis, men kan ge en fingervisning om kroppsvisitationer i säkerhetszonen vidtagits i större utsträckning mot personer med utländsk bakgrund

³⁹ I det kartläggningsuppdrag vi fått fanns det ett behov av att undersöka vissa förhållanden runt de som kontrollerats – t.ex. var deras föräldrar bor genom en slagning i det öppna registret PPA.

2.1.4 Brottsstatistik och statistik utgående från händelserapporter (HR) m.m.

Data har också inhämtats i form av anmälda brott, registrerade händelserapporter (HR), be-
slag och utfärdade ordningsföreläggande. Dessa data har distribuerats av VSA (verksamhets-
styrning och analys) i polisregion Öst. De har inhämtat uppgifterna med hjälp av IT-systemen
Hobit2, Kupol, Storm, Status och Orbit.

2.1.5 Statistik från Norrköpings kommun

Trafikstatistik och befolkningsstatistik har inhämtats från Norrköpings kommun

2.1.6 Muntlig information

Muntlig information har inhämtats från ett tiotal poliser som arbetade i yttre tjänst i säker-
hetszonen där de berättat om deras upplevelse av arbetet i säkerhetszonen och människors
reaktioner. Information har också inhämtats från ett tiotal andra polisanställda, bl.a. stat-
ionsbefäl samt från ett tiotal externa aktörer (bl.a. näringsidkare i Mirum Galleria och per-
soner som kommunpoliser samverkar med inom Norrköpings kommun).

2.1.7 Surveyundersökning har inte genomförts

Det fanns ingen möjlighet att genomföra en surveyundersökning för att samla in boendes,
näringsidkare och andra lokala aktörers inställning till säkerhetszonen och polisens arbete i
denna under perioden då säkerhetszonen var upprättad eller i nära anslutning till att säker-
hetszonen upphörde⁴⁰. Ett skäl var att inrättandet av säkerhetszonen skedde omgående ef-
ter att beslut hade fattats. Med tanke på att utvärderingen visar på en marginell ökning av
polisnärvaron i säkerhetszonen jämfört med ett normalläge bedöms att den bild som poli-
sen förmedlade om arbetet i säkerhetszonen och det stora genomslag säkerhetszonen i
Hageby fick i media skulle ha fått en stor påverkan på resultatet i en surveyundersökning.
Det fanns inte resurser att genomföra en surveyundersökning och det var dessutom tvek-
samt om värdet av en surveyundersökning skulle stå i paritet till resursåtgången. Däremot
har synpunkter från boende, näringsidkare, tjänstemän inom kommunen och andra perso-
ner i Norrköping gällande säkerhetszonen till viss del fångats upp på annat sätt genom po-
lispersonal på fältet, genom att läsa insändare i media och kommentarer i sociala medier
samt kommentarer på artiklar och reportage i lokala medier. Denna typ av data har inte
samma omfattning som om boendes uppfattning hade samlats in med hjälp av en survey-
undersökning. Denna rapport skulle senare kunna kompletteras med en sådan undersök-
ning även om det kan vara svårt att veta om det är effekten av polisens arbete och den
upprättade säkerhetszonen som påverkat uppfattningarna eller om det är bilden av säker-
hetszonens effekter och polisens arbete som förmedlats i bland annat media.

2.1.8 Data som efterfrågats men inte erhållits

Det har efterfrågats vissa data som inte erhållits, till exempel hur många kroppsvisitationer
och husrannsakingar i fordon som gjorts med stöd av Polislagens 19§ och 20§a under

⁴⁰ Vid mätningar som inte görs under eller i nära anslutning till att säkerhetszonen upphörde finns en risk
att det kan vara svårt att fånga vissa variabler som man tänkt att mäta med samma kvalitet eftersom de
som svarar på undersökningen inte har dessa i färskt minne, till exempel frågor kopplat till synlig polisnär-
varo.

perioder då säkerhetszonen inte var upprättad⁴¹. Vidare har det i viss statistik som erhållits inte kunnat göras de skärning som efterfrågats, till exempel huruvida det i beslag av skjutvapen ingick även skjutvapen som inte var kopplade till gängkriminalitet eftersom det inte var möjligt att särskilja dessa olika typer av vapen i de statistikutdrag som gjordes. Det fanns med tanke på de tidsramar som fanns inte tid att studera enskilda dokument som finns arkiverade. Denna rapport skulle senare kunna kompletteras med en sådan genomgång.

2.2. Analys

Analysen inleddes med att området för säkerhetszonen analyserades avseende bland annat hur personer vanligen tog sig in och ut i området, där olika in- och utpasseringsplatser identifierats. Uppgifter som registrerats i ArcID användes för att undersöka om visitationer genomförts på dessa platser och när de genomförts. Beträffande gallerian Mirum fanns ett behov av att gå igenom dokumentationen över kroppsvisitationer igen för att lokalisera vilka kroppsvisitationer som genomförts på personer som befunnit sig inne i gallerian eftersom det inte framgick av uppgifterna i ArcID.

Data som samlats in i observationsstudien sammanställdes och presenterades i form av diagram. Samma sak gjordes med data som samlats in från dokumentationen över genomförda kroppsvisitationer och husrannsakingar med tillhörande registerslagningar. Utvärderingsarbetet har bedrivits iterativt⁴² där analysen i vissa fall resulterade i ett behov av ytterligare datainsamling. Ett exempel på detta är att det fanns ett behov att analysera de nyckeltal och aggregerade data som erhöles från VSA (verksamhetsstyrning och analys). Det gjordes bland annat genom att gå igenom de data som utgjorde underlag för statistiken och då användes förutom Status⁴³ de system som operativ personal brukar använda sig av – såsom DAF⁴⁴ och Durtvå⁴⁵.

Resultatet av utvärderingsarbetet växte fram succesivt och analysarbetet följde tillvägagångssätt som är brukliga vid tillämpandet av så kallade Mix methods⁴⁶ där diagram och data analyserades tillsammans när ett utkast till utvärderingsrapporten tog form. Respektive forskningsfråga besvarades i turordning, vilket påverkade att det första avsnittet i resultatkapitlet är det som är mest omfattande.

När ett utkast på utvärderingsrapporten var klart skickades den ut internt och synpunkter på innehållet beaktades vid framtagandet av rapporten. Det fanns tidsbegränsningar i hur mycket resurstid som kunnat avsättas till utvärderingsarbetet eftersom de som var involverade i detta arbete också hade andra arbetsuppgifter, vilket satt ramarna för utvärderingsarbetet. Det kan finnas skäl att komplettera denna utvärderingsrapport med vissa data med tillhörande analys under år 2025.

⁴¹ Enligt VSA var det inte möjligt att ta fram sådan statistik.

⁴² Se t.ex. Whiteley, Pollack och Matous, 2021

⁴³ Statistikuppföljningssystem.

⁴⁴ Digitalt ärendesystem av frihetsberövad.

⁴⁵ Durtvå innehåller bland annat funktionalitet för registrering av anmälningar och uppgifter i utredningar om brott och andra händelser. I systemet registreras också tvångsmedel och hantering av föremål som tagits i beslag.

⁴⁶ Se t.ex. Bryman & Bell 2015.

2. HUR HAR UTVÄRDERINGSARBETET BEDRIVITS?

3. Resultat

3.1 Har säkerhetszonen försvårat för kriminella att förbereda och genomföra våldsbrott?⁴⁷

Polisens arbete i säkerhetszonen har analyserats utifrån om det försvårat för de kriminella att förbereda och genomföra våldsbrott. Frågan delas upp i fyra olika delfrågor:

- Vilka möjligheter har funnits att passera in eller ut ur säkerhetszonen utan att bli föremål för en visitation?
- Vilka möjligheter har funnits att röra sig inom området utan att bli visiterad?
- Har det tagits beslag som försvårat för de kriminella att genomföra våldsbrott?
- Innebar inrättandet av säkerhetszonen att det blev svårare för kriminella att förbereda och genomföra våldsbrott?

3.1.1 Vilka möjligheter har funnits att passera in eller ut ur säkerhetszonen utan att bli föremål för en kontroll?⁴⁸

Det fanns möjligheter att ta sig in eller ut från säkerhetszonen via allmänna färdmedel, via gång- och cykelbanor eller på vägar med bil.

Allmänna färdmedel

Det gick att ta sig in säkerhetszonen med allmänna kommunikationer genom att använda buss eller spårvagn.



Bild 2. Spårvagn utanför Mirum Galleria i Hageby.

⁴⁷ Med tanke på rapportens målgrupp presenteras analysen av denna frågeställning i bilaga 1 för att begränsa omfattningen och detaljeringsgraden på avsnittet. Flera av de uppställda frågeställningarna har koppling till varandra och i syfte att hålla ned omfattningen på rapporten presenteras vanligen inte data som berörts när tidigare frågeställningar besvarats. Därav är svaret på de första frågorna mer omfattande än flera av svaren på de senare frågorna.

⁴⁸ Se bilaga 1 för en utförligare beskrivning av svaret på denna frågeställning.

Det finns inga observationer eller dokumentation om att allmänna färdmedel har stoppats vid in eller utpassering i säkerhetszonen där resenärer har kontrollerats⁴⁹. **Det går därför att dra slutsatsen att möjligheterna att passera in eller ut i säkerhetszonen med allmänna färdmedel inte har försvärats genom införandet av säkerhetszonen.**

På gång- och cykelbanor

Det finns tolv gång- och cykelbanor in i säkerhetszonen (se bild 3). Tre av dem går längs bilvägar (de tre kvadraterna med tunnare linje).

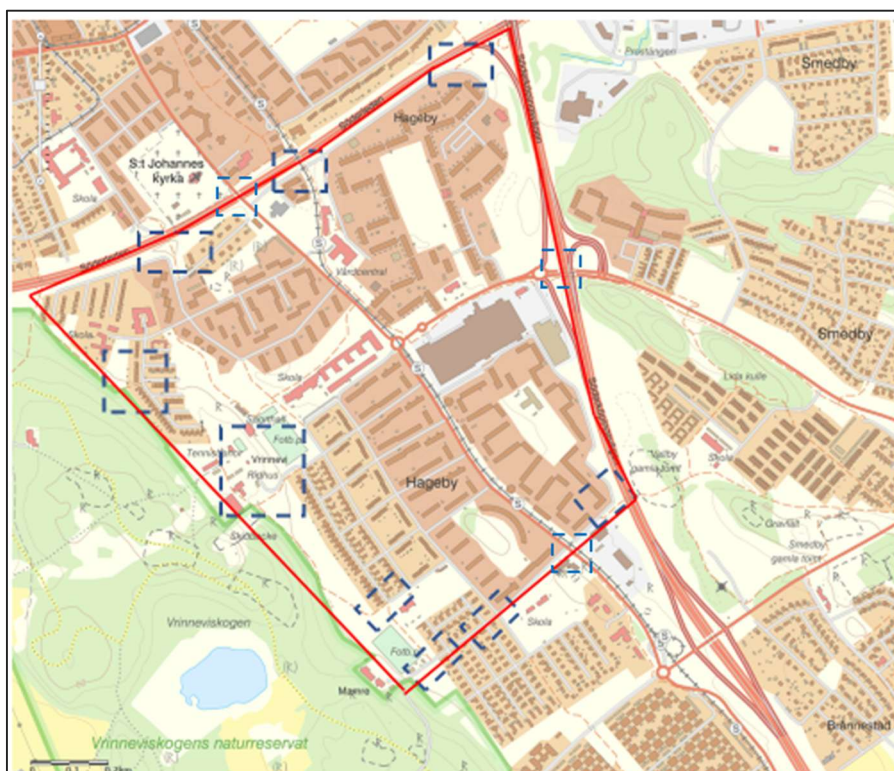


Bild 3. Tolv områden markerade i säkerhetszonen där det finns gång- och cykelbanor in i området. I sex av dessa områden genomfördes inga visitationer under de två veckor säkerhetszonen var upprättad.

Det finns inga observationer att någon som passerat in i säkerhetszonen via någon av gång- och cykelbanorna in i området har blivit visiterad, men av dokumentationen framgår att så har skett. På samtliga gång- och cykelbanor som finns i anslutning till tre bilvägar in i området genomfördes visitationer. Vid den norra infarten (Hagebygatan) genomfördes en kroppsvisitation under perioden då det var en säkerhetszon. Den polisiära närvaron på denna plats uppskattas till lägre än en promille av tiden. Vid den södra infarten (Hagebygatan) genomfördes 24 kroppsvisitationer och den polisiära närvaron på denna plats uppskattas till några promille av tiden, det vill säga i genomsnitt 10-15 sekunder per timme⁵⁰. Vid den östra infarten (Lidaleden) genomfördes 15 kroppsvisitationer och den polisiära närvaron uppskattas vara lägre än på Hagebygatan. Under 6 av de 14 dygnen genomfördes inga kroppsvisitationer på denna plats och under 19 av dygnens 24 timmar genomfördes inga visitationer.

⁴⁹ Personer som befunnit sig på allmänna kommunikationer har kontrollerats vid något enstaka tillfälle inne i säkerhetszonen (men inte vid första hållplatsen i området).

⁵⁰ Uträkningen utgår från dokumentation av kroppsvisitationer och husrannsakingar samt strukturerade observationer.

Vid ett tillfälle har en visitation skett vid tre av de nio renodlade gång- och cykelbanorna in i området och vid två tillfällen vid en av dessa. Vid sex av de nio renodlade gång- och cykelbanor in i området har inte någon person visiterats under de två veckor säkerhetszonen existerade.

Sammanfattningsvis fanns det mycket goda möjligheter att kunna passera in i säkerhetszonen på någon av cykel- och gångvägarna in i området utan att bli föremål för en kontroll.

Bilvägar

Det har inte upprättats fasta kontrollplatser in till säkerhetszonen för att kontrollera fordon på bilvägar som går in i området. Det skedde en husrannsakan i 18 bilar som passerade in i eller kom från en riktning som gör det sannolikt att de hade passerat in i säkerhetszonen⁵¹. 13 av dessa 18 bilar observerades när de framfördes på Hagebygatan (i norra respektive södra delen av säkerhetszonen). I diagram 1 redovisas vilka datum dessa kontroller genomfördes:

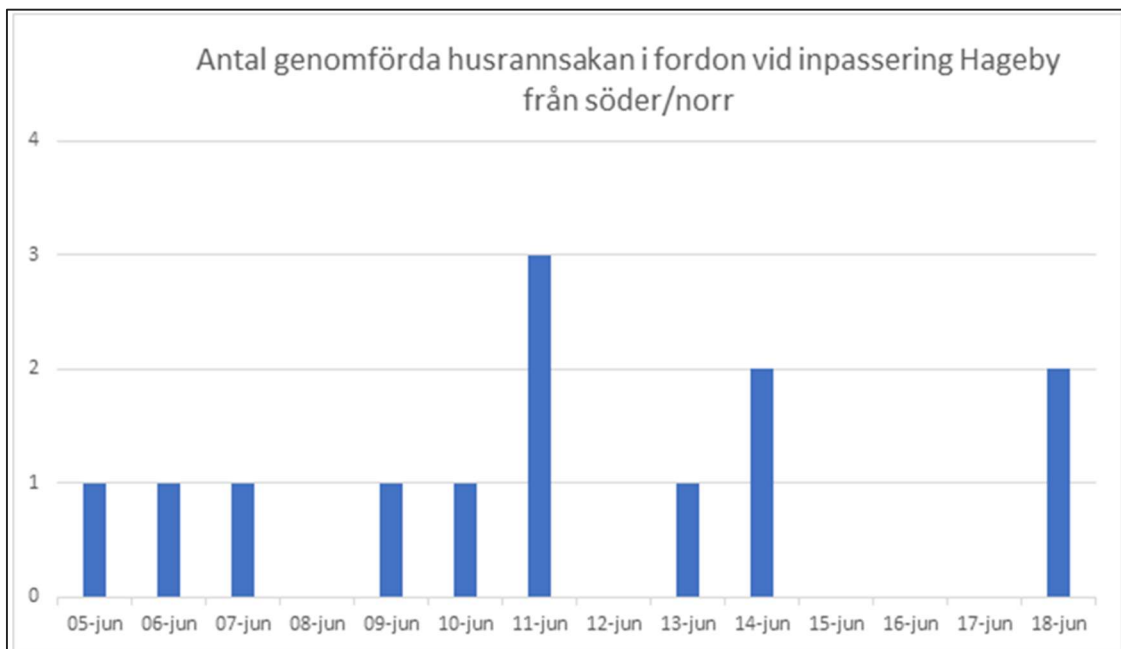


Diagram 1. De 13 bilar där det genomförts en husrannsakan i som körts in i säkerhetszonen från norr eller söder (datum)⁵²

Av diagram 1 går det att dra slutsatsen att som mest stoppades 3 bilar under ett dygn som passerat in i området från norr eller söder (Hagebygatan). Under drygt en tredjedel av dygnet stoppades inga bilar som passerat in i området från norr eller söder. I diagram 2, nedan, redovisas vilken tid på dygnet husrannsakingarna genomfördes i bilarna som passerade in i säkerhetszonen via Hagebygatan.

⁵¹ Utifrån uppgifter i ArcID där de upprättade pappersdokumenten registrerades i nära anslutning till att säkerhetszonen hade upphört, men också ytterligare en genomgång dokumentation av visitationer/husrannsakingar en månad senare (se kapitel 2).

⁵² Källa. ArcID.

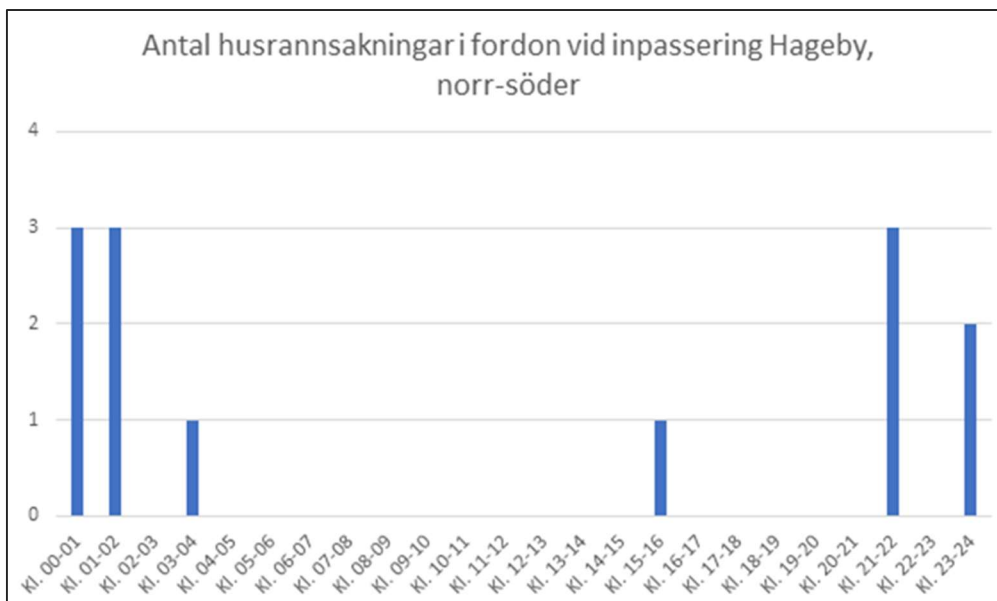


Diagram 2. När husrannsakan påbörjades i de 13 bilar som kontrollerades när de körts in i säkerhetszonen från norr eller söder⁵³.

Av diagram 2 framgår att under 15 av dygnens 24 timmar (drygt 62 procent) genomfördes inga husrannsakingar i bilar som passerat in i området från norr eller söder.

Fem bilar som passerat in i området på de två vägar som går in i området från öster (Lidaleden/E22) blev föremål för en husrannsakan. Under knappt två tredjedelar av dygnen genomfördes inte husrannsakan i några fordon som passerat in i området från öster och inga husrannsakingar i fordon gjordes under 19 av dygnens 24 timmar i denna del av säkerhetszonen.

Norrköpings kommun gör trafikmätningar och av dessa framgår att det på Hagebygatan i den norra delen av säkerhetszonen passerade i genomsnitt drygt 8000 bilar per dygn⁵⁴, på Hagebygatan i den södra delen av säkerhetszonen drygt 4000 bilar per dygn⁵⁵ och på Lidaleden i den östra delen av säkerhetszonen drygt 7000 bilar per dygn⁵⁶. Utifrån dessa data går det att anta att det passerade över 100 000 bilar in i säkerhetszonen under de 14 dagar som den var upprättad⁵⁷. Av dessa drygt 100 000 bilar kontrollerades 18, det vill säga mellan en och två tiondels promille av de bilar som passerade in i området.

⁵³ Källa: ArcID.

⁵⁴ Mätning gjord i februari 2024 passerade 8352 bilar per dygn. I en mätning som gjordes i oktober 2022 passerade 9312 bilar per dygn. Källa: Norrköpings kommun. Utdrag ur It-system, distribuerat av trafikstrateg via e-post i juni 2024. Att notera är bilar som åker i bägge riktningar räknas vid dessa mätningar (inte bara de som åker in i Hageby).

⁵⁵ I en mätning gjord i oktober 2022 passerade 4383 bilar per dygn.

⁵⁶ I en mätning gjord i oktober 2022 passerade 7222 bilar per dygn.

⁵⁷ Om det antas passera drygt 7000 fordon per dygn in i området (vilket är lågt räknat utifrån mätvärdena). De strukturerade observationer som gjordes inriktade sig inte på att mäta hur många bilar som passerade in i området, men de antal fordon som räknades på Hagebygatan (i båda riktningarna) ligger på ungefär samma nivå som kommunens trafikmätningar på denna gata om man antar att frekvensen av bilar som passerar är lägre på natten än på förmiddag, eftermiddag och kväll då mätningarna genomfördes.

Sammanfattningsvis fanns det mycket goda möjligheter att kunna passera in i säkerhetszonen i en bil på någon av de fyra vägar som leder in i området utan att bli föremål för en kontroll.

3.1.2 Vilka möjligheter har funnits att röra sig inom säkerhetszonen utan att bli kontrollerad?⁵⁸

Storleken på säkerhetszonen i Hageby var drygt 0,65 kvadratkilometer. I norr var säkerhetszonen cirka 600 meter lång, i söder cirka 500 meter, i öster cirka 1,2 km och i väster cirka 1,3 km. Huvuddelen av bebyggelsen består av flerfamiljshus med innegårdar, men det finns också radhus/kedjehus i de västra delarna av säkerhetszonen och i norra delen av säkerhetszonen enstaka villor som har egna trädgårdar.

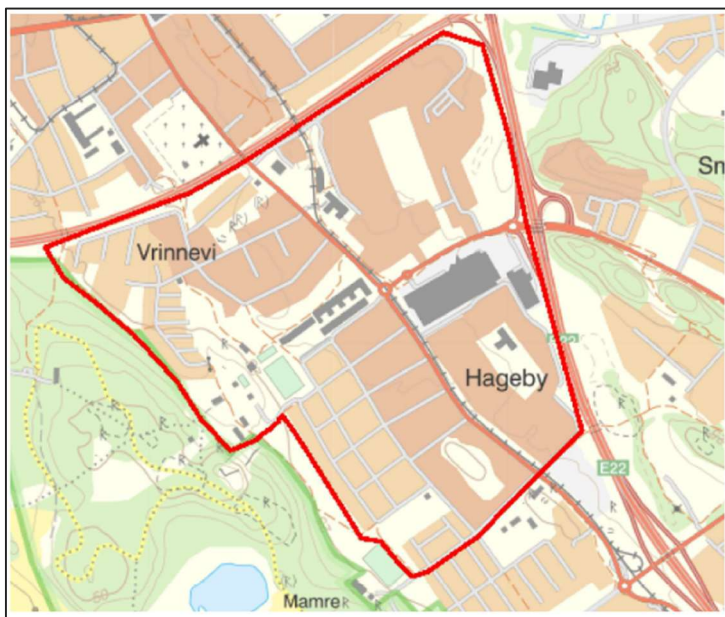


Bild 4. Säkerhetszonen, Hageby.

Inom säkerhetszonen finns en centrumanläggning. Det är Mirum galleria.

⁵⁸ Se bilaga 1 för en utförligare beskrivning av svaret på denna frågeställning.



Bild 5. Mirum Galleria, centrumanläggning i säkerhetszonen.

I gallerian finns ett 50-tal butiker och andra inrättningar såsom en vårdcentral, apotek och ett gym. Det finns 1500 parkeringsplatser i anslutning till Mirum Galleria och antal besökande är drygt 12 000 per dag⁵⁹.

Frågan vilka möjligheter det har funnits att röra sig inom säkerhetszonen utan att bli kontrollerad har delats upp i två underfrågor:

- Vilka möjligheter har funnits att röra sig i centrumanläggningen Mirum utan att bli föremål för en kontroll?
- Vilka möjligheter har funnits att röra sig utomhus i säkerhetszonen utan att bli föremål för en kontroll?

3.1.2.1 Vilka möjligheter har funnits att röra sig i centrumanläggningen Mirum utan att bli föremål för en kontroll?

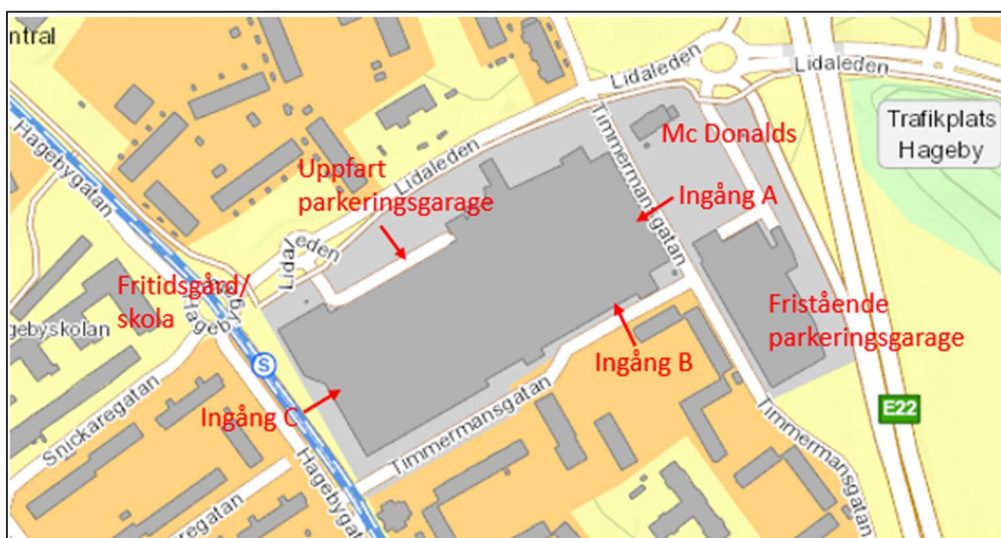


Bild 6. Mirum gallerians olika ingångar.

⁵⁹ Enligt centrumledningen (se Granath, Elljung & Holgersson, 2024).

De finns tre huvudingångar till Mirum Galleria. De öppnar klockan 07.00 och stängs klockan 22.00. Det går också att ta sig ner till gallerian med hiss, trappor och rullband från gallerians parkeringsgarage i de övre delarna av gallerian. Huvuddelen av butikerna har öppet mellan kl. 10.00-20.00 på vardagar och 10.00-18.00 på helger. I utvärderingen kommer ingången mot parkeringsplatsen och McDonalds att benämnas som ingång A. Ingången med bankomater mot Timmermansgatan som ingång B och ingången mot Hagebygatan som ingång C.

Det finns två våningsplan med butiker i gallerian. På den nedersta våningen (plan 1) finns bl.a. Ica kvantum, ett gym och bankomater.

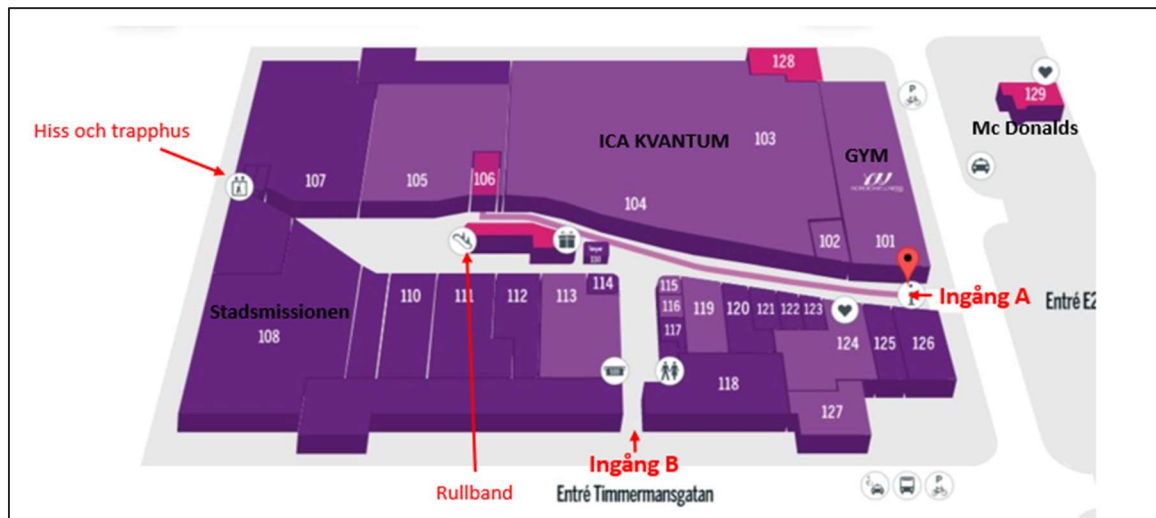


Bild 7. Plan 1 i Mirum Galleria

I mars 2024 sköts en person i anslutning till en tobaksaffär mellan Ica kvantum och gym (nr 102 på kartan). Gärningsmannen tog sig in och ut från gallerian via ingång A.



Bild 8. Ingång A med gym och tobaksaffär där person blev skjuten i mars 2024 (vy från fast observationsplats).

Tidigare har det vid ett tillfälle förekommit hot med skjutvapen i anslutning till bankomaterna vid ingång B. På den fasta observationsplatsen vid ingång A på plan 1 observerades 2563 personer under de strukturerade observationerna, men inte någon polispersonal.

På plan 2 finns bland annat Willy:s, Rusta och Event center. Vid ingång C har det tidigare påtalats vara ett problem med att det hänger ungdomar med kopplingar till kriminella gäng och att det även förekommer narkotikaförsäljning. Närheten till fritidsgården och dess öppettider har tidigare definierats som ett problem genom att ungdomar hänger inne i gallerian och att den interaktion som förekommer mellan ungdomar och aktörer i kriminella gäng är problematiskt vad gäller rekrytering till gängen⁶⁰.

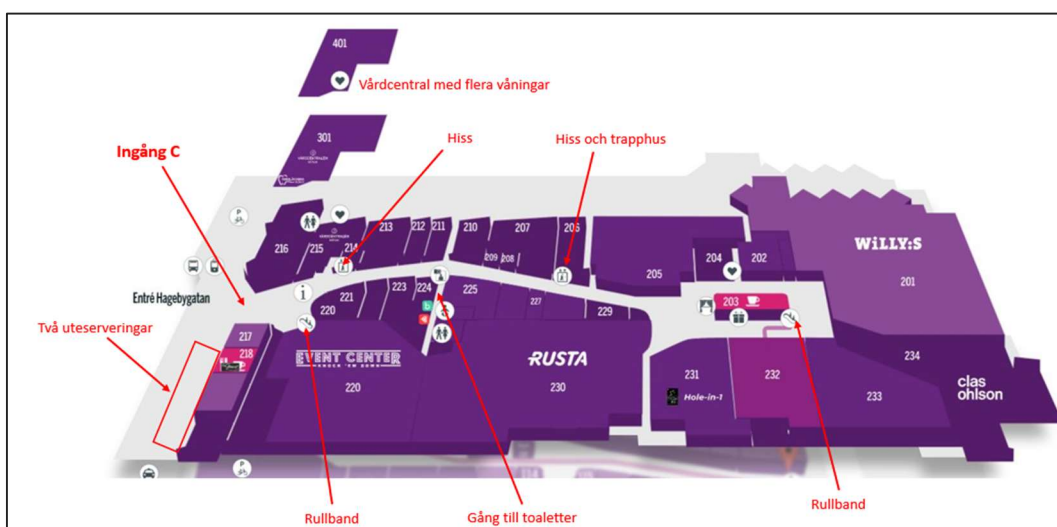


Bild 9. Plan 2 i Mirum Galleria

Vid fyra tillfällen under de strukturerade observationerna iaktogs polispersonal i Mirum. Vid samtliga tillfällen gjordes iakttagelserna på plan 2. På en slumpmässigt utvald plats i plan 1 eller 2 i gallerian uppskattas den polisiära närvaron hamna på drygt en procent⁶¹, vilket betyder en närvaro på i genomsnitt 36 sekunder per timme. Den polisiära närvaron resulterade i att det under fjorton dagar genomfördes 11 visitationer av personer som befann sig i gallerian och ytterligare 13 personer som var på väg ut från gallerian⁶². I nedanstående diagram räknas dessa in i de visitationer som gjorts av personer i Mirum galleria under tiden för säkerhetszonen.

⁶⁰ Se Granath, Elving och Holgersson, 2024.

⁶¹ För att få en beskrivning av vad denna uppskattning bygger på för underlag se bilaga 1.

⁶² Källa: Dokument över kroppsvisitationer.

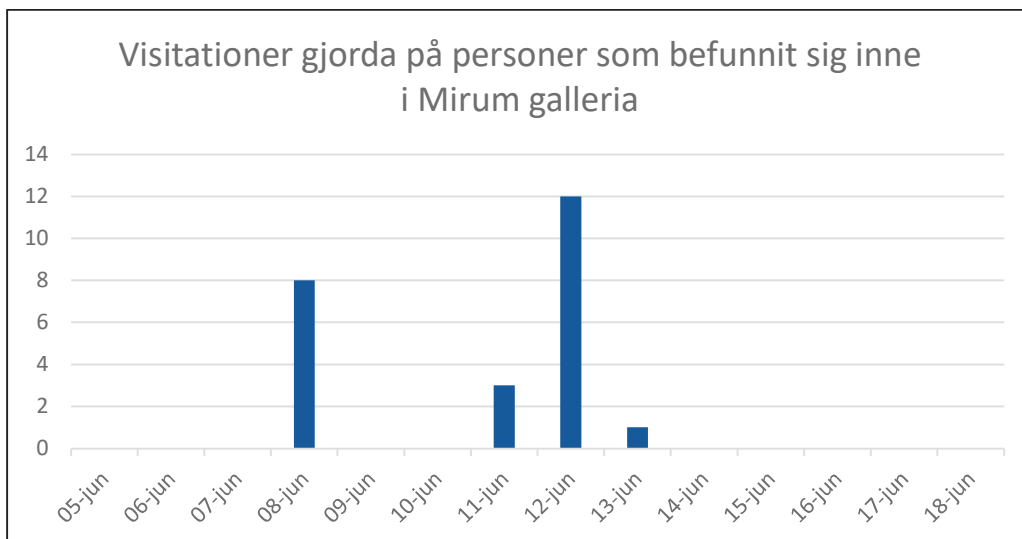


Diagram 3. Datum för de 24 visitationer som gjordes av personer som befann sig i eller var på väg ut från i Mirum galleria under perioden för säkerhetszonen i Hageby⁶³

Av diagram 3 framgår att flest visitationer gjordes den 12 juni (12 st) och den 8 juni (8 st). Under 10 av de 14 dygnen genomfördes inga visitationer i Mirum Galleria och av nedanstående diagram framgår att under mer än hälften av timmarna då Mirum var öppen genomfördes inga visitationer.

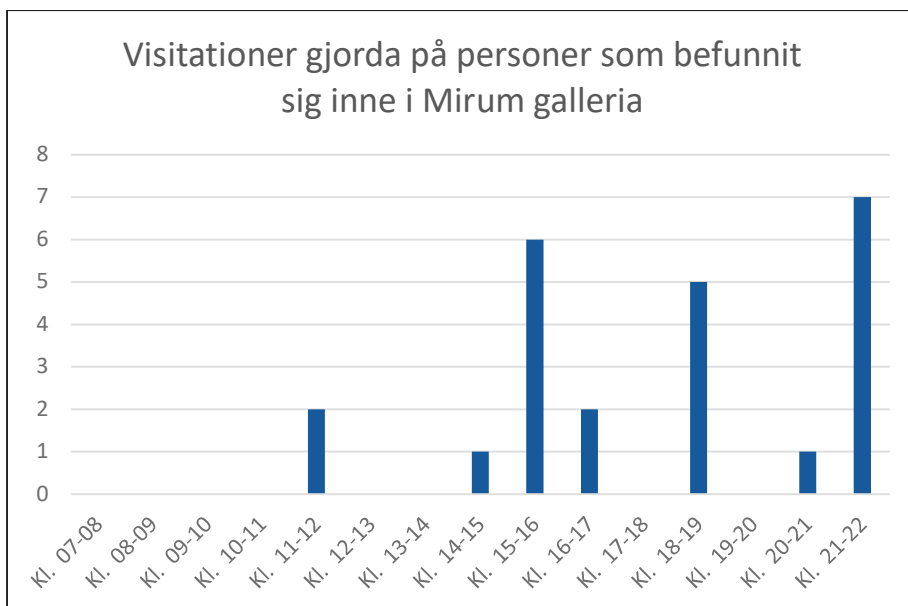


Diagram 4. Tidpunkt de 24 visitationer som gjordes av personer som befann sig i eller var på väg ut från i Mirum galleria⁶⁴

Under de 14 dygn som säkerhetszonen var upprättad går det att anta att antal besökare på Mirum var drygt 160 000⁶⁵. Av dessa visiterades 24. Det betyder att någonstans mellan en

⁶³ Källa: Dokument över kroppsvisitationer.

⁶⁴ Källa: Dokument över kroppsvisitationer.

⁶⁵ Utifrån centrumledningens redovisade besöksstatistik (se Granath, Elving och Holgersson, 2024).

till två tiondels promille av besökarna visiterades, det vill säga det låg på ungefär samma nivå som andelen fordon och personer som kontrollerades i samband med inpassering till säkerhetszonen (se ovan).

Sammanfattningsvis fanns det mycket goda möjligheter att kunna besöka Mirum Galleria utan att bli föremål för en kontroll.

3.1.2.2 Vilka möjligheter har funnits att röra sig utomhus i säkerhetszonen utan att bli föremål för en kontroll?

3.1.2.2.1 Husrannsakingar i bilar

När det gäller bilar som befann sig i området och som inte kontrollerades i anslutning till att de körts in i området utfördes 26 sådana husrannsakingar under de 14 dagar säkerhetszonen var upprättad, det vill säga knappt två husrannsakingar per dygn. De datum de genomfördes redovisas i diagram 5.

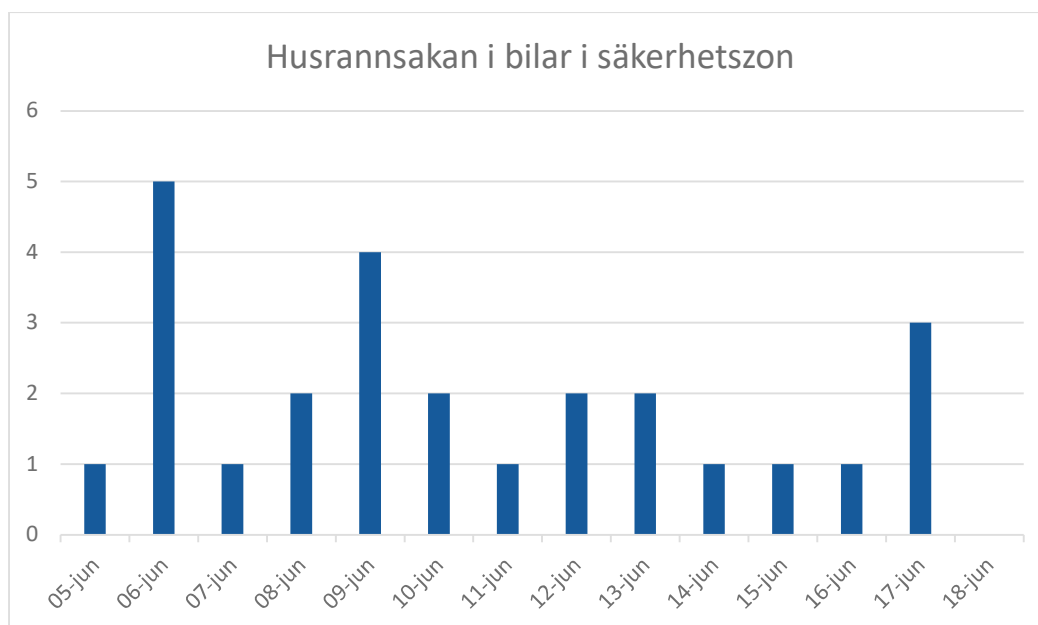


Diagram 5. Datum för 26 husrannsakingar i bilar i säkerhetszon som gjordes på bilar som befann sig inom denna zon⁶⁶

Av diagram 5 framgår att fler än hälften av de husrannsakingar i bilar som gjordes i Hageby under tiden då säkerhetszonen var upprättad genomfördes under de första fem dygnen. Flest husrannsakingar gjordes den 6 juni (5 st) och den 9 juni (4 st). Varje dygn finns det tusentals bilar i säkerhetszonen och sannolikheten att någon av dessa bilar blev föremål för en husrannsakan handlade om tiondels promillen.

I diagram 6 redovisas vilka tidpunkter husrannsakingarna i bilar genomfördes och det framgår att sannolikheten för en husrannsakan var högst mellan klockan 21-22 och klockan 01-02. I och med att det framfördes färre bilar i området under dessa tidpunkter var sannolikheten att det genomfördes en husrannsakan vid dessa tidpunkter högre än tiondels

⁶⁶ Källa: ArcID. De bilar som kontrollerades i samband med att de körts in i området redovisas i annat diagram och exkluderas i detta diagram.

promillen⁶⁷. Det bör dock noteras att under 11 av 14 dygn inte genomfördes några husrannsakingar i bilar under dessa tidpunkter⁶⁸.

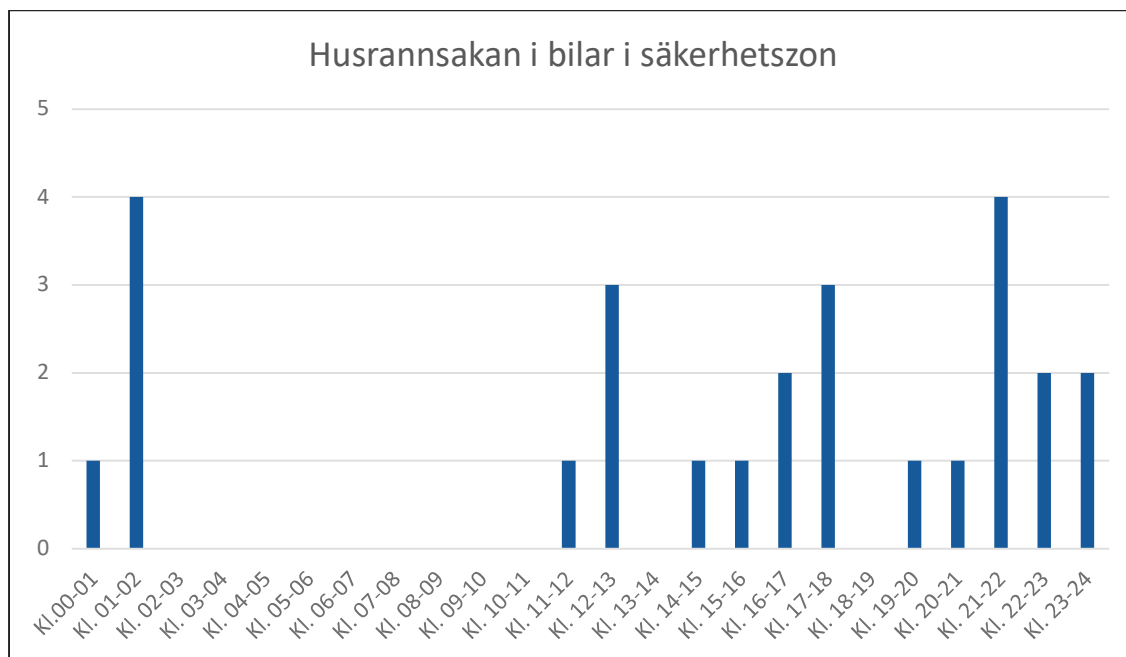


Diagram 6. Tidpunkt för 26 husrannsakingar i bilar i säkerhetszon som gjordes på bilar som befann sig inom denna zon⁶⁹

3.1.2.2 Kroppsvisitationer av personer

Det genomfördes 380 kroppsvisitationer under de fjorton dagar som säkerhetszonen var upprättad⁷⁰. Precis som var fallet vad gäller husrannsakingar i bilar genomfördes mer än hälften av kroppsvisitationerna under de första fem dyggen. Antalet kroppsvisitationer sjönk markant de sista fem dyggen. Under de sista fem dyggen genomfördes i genomsnitt drygt 3 kroppsvisitationer per dygn att jämföras med de nio första dyggen då drygt 34 kroppsvisitationer genomfördes per dygn. Högst antal kroppsvisitationer genomfördes den 6 juni (54 stycken). Nedan redovisas de genomförda kroppsvisitationerna i ett diagram.

⁶⁷ Värde oklart eftersom någon mätning av rörelser av bilar och personer inte gjorts vid dessa tidpunkter.

⁶⁸ Vid två av dyggen genomfördes två husrannsakingar i bil mellan klockan 01-02 respektive 21-22.

⁶⁹ Källa: ArcID. De bilar som kontrollerades i samband med att de körts in i området redovisas i annat diagram och exkluderas i detta diagram.

⁷⁰ Källa: Dokument över kroppsvisitationer (inkluderar de som blev stoppade och kontrollerades i samband med husrannsakan i bilar).

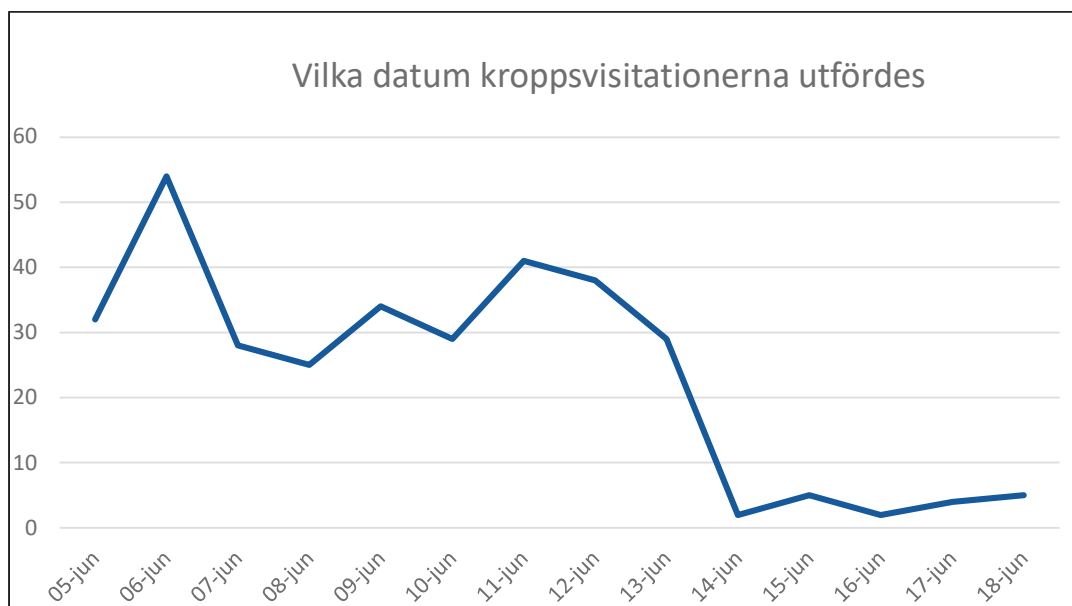


Diagram 7. Genomförda kroppsvisitationer i säkerhetszonen (n=368)⁷¹

För att en person som befann sig i säkerhetszonen skulle bli utsatt för en visitation krävdes en närvaro av polispersonal vid en tidpunkt då personen befann sig på platsen och där den polisiära närvaron beräknas till 2 promille av den totala tiden. Under de fasta observationerna iaktogs polisen närvaro vid någon av observationsplatser vid två tillfällen (under 7 timmars observationer). De passerade observationsplatsen i en polisbil och det tog 20 respektive 30 sekunder. Vid två observationstillfällen utomhus iaktogs en polisbil utanför observationszonen när den framfördes längs med Hagebygatan⁷² och under transport mellan observationsplatser (3, 5 timmars observationer) iaktogs förekomsten av polisiära resurser vid två tillfällen.

Vid de fasta observationsplatserna observerades 342 bilar där det färdades en eller flera personer i dessa, samt 731 personer som uppehöll sig, gick, cyklande, åkte moped eller åkte elspark⁷³. Inga kroppsvisitationer observerades och således var det utifrån de strukturerade observationerna färre än 1 promille av de som uppehöll eller rörde sig på observationsplatserna som visiterades. Av dokumentationen av genomförda visitationer framgår att antal visitationer varierade över dygnens timmar. Flest visitationer gjordes mellan klockan 21-24 (112 st), mellan klockan 18-21 (72 st) och mellan klockan 15-18 (70 st). Mellan klockan 6-9 genomfördes inga kroppsvisitationer⁷⁴.

⁷¹ Källa: ArcID. Vid den andra genomgången av dokumentationen av kroppsvisitationer (då 380 kroppsvisitationer lokaliserades i materialet) noterades inte datum och tid utan statistiken utgår från informationen som registrerades i ArcID, men de 12 visitationer (3%) som inte är registrerade i ArcID bedöms inte påverka utseendet på kurvan.

⁷² I samband med observationer inne i Mirum iaktogs också en polisbil (utanför Mirum).

⁷³ Förekomsten av transporter med cyklar (59 st), mopeder (3 st) och elsparkar (21 st). Om och hur personer förflyttade sig noterades under 5 av de 7 timmar som observationerna genomfördes.

⁷⁴ Information hämtad från ArcID.

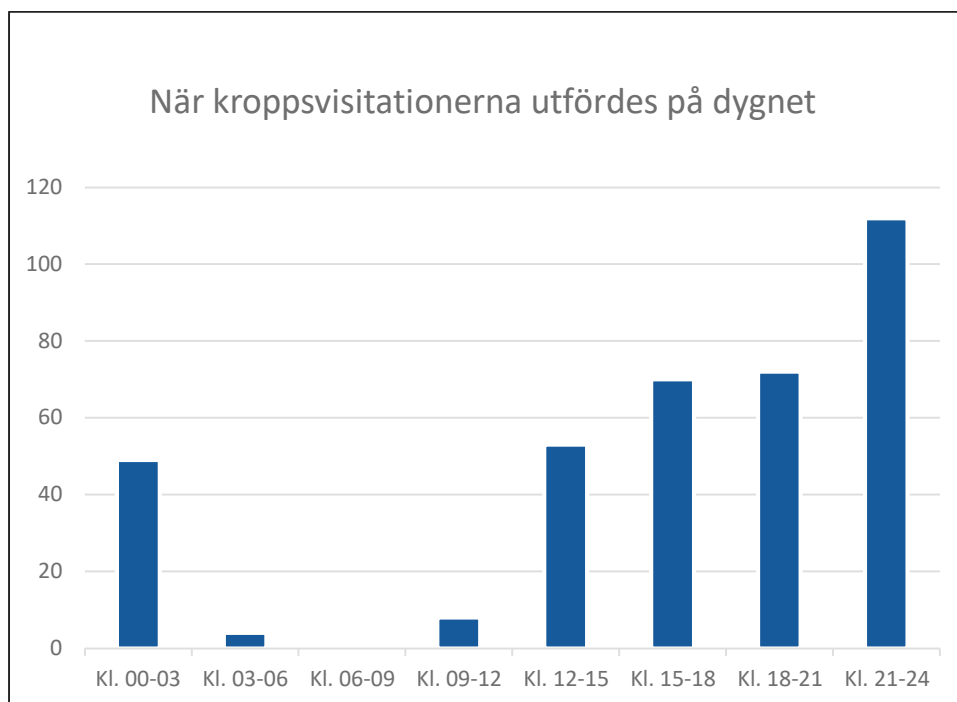


Diagram 8. När kroppsvisitationer genomfördes i säkerhetszonen (n=368)⁷⁵

Under den tidsperiod på dygnet där det utfördes flest kroppsvisitationer genomfördes i genomsnitt drygt två visitationer per timme. I genomsnitt över hela dygnet genomfördes knappt en visitation per timme. Säkerhetszonen omfattare en yta på över en halv kvadratkilometer och när en visitation utfördes på en plats fanns det fler än 250 andra platser som krävde en polisnärvaro för att en person som det fanns anledning att visitera skulle upptäckas och kunna stoppas.

Sammanfattningsvis fanns det mycket goda möjligheter att exponera sig utomhus i säkerhetszonen utan att bli föremål för en kontroll.

3.1.3 Har det tagits beslag som försvårat för de kriminella att genomföra våldsbrott?

De nästan 400 kroppsvisitationerna och drygt 40 husrannsakingar i bilar ledde till två beslag. Det ena beslaget handlade om 2 gram hasch som en missbrukare hade i sina kalsonger. Han hade vid tidigare tillfällen blivit föremål för visitationer under tiden för säkerhetszonen utan att någon narkotika hittats. Det andra beslaget var en kniv som togs från en hemlös som vanligtvis uppehåller sig i en annan närliggande kommun. Personen besökte sannolikt Hageby för att köpa narkotika.

Sammanfattningsvis har upprättandet av säkerhetszonen inte medfört att det tagits beslag som försvårat för de kriminella att genomföra våldsbrott.

⁷⁵ Källa: ArcID.

3.1.4 Innebar inrättandet av en säkerhetszon att det blev svårare för kriminella att förbereda och genomföra våldsbrott?

Även om polisens närvaro och arbete i säkerhetszonen haft en marginell påverkan på möjligheterna att förbereda och genomföra våldsbrott⁷⁶ finns anledning att göra analys av om inrättandet av en säkerhetszon innebar att det blev svårare för kriminella att förbereda och genomföra våldsbrott i jämförelse av hur arbetet och närvaron sett ut om inte säkerhetszonen hade inrättats. En sådan jämförelse kan inte enkelt göras och analysen kommer delas upp i tre frågor som delvis kan användas för att svara på den övergripande frågan:

- a. Vad innebar inrättandet av säkerhetszonen för polisens agerande i område jämfört med om en säkerhetszon inte hade upprättats?
- b. Hur skiljer sig antal visitationer, husrannsakingar och beslag under perioden då säkerhetszonen var upprättad mot tidigare?
- c. Hur skiljer sig polisens närvaro under perioden då säkerhetszonen var upprättad mot tidigare?

3.1.4.1 Vad innebar inrättandet av säkerhetszonen för polisens agerande i område jämfört med om en säkerhetszon inte hade upprättats?

Med anledning av ett ökat hot om grova våldsbrott hade lokalpolisområde Norrköping förstärkts med extra poliser innan dubbelmorden skedde i Hageby som resulterade i att det upprättades en säkerhetszon i denna stadsdel. En ökad polisiär närvaro i Hageby hade kunnat ske utan inrättandet av en säkerhetszon.

En polisman har med stöd av Polislagen 22§a möjligheten att på allmän plats i en säkerhetszon genomföra visitationer av personer och husrannsakan i bilar. För att kunna genomföra dessa tvångsåtgärder anges i Polismyndighetens rekommendationer att det krävs vissa kriterier men att underlaget inte behöver vara individspecifikt eller så konkret att det kan sägas att risken är stor. Det anges i punktform att:

- Bedömningen ska dock bygga på faktiska omständigheter såsom underrättelser, tips, iakttagelser eller polisiär erfarenhet.
- Det måste i efterhand gå att peka på vilka omständigheter som har legat till grund för ett ingripande.

Som exempel anges att det kan 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.
- en person tidigare har varit involverad i allvarlig våldsbrottslighet eller betar sig avvikande.
- klädsel och liknande tyder på att personen i fråga kan ha koppling till aktuella grupper eller på att personen kan ha ett farligt föremål på sig

⁷⁶ Som framgår av ovanstående analys av genomförda kroppsvisitationer och husrannsakingar i bilar, strukturerade observationer i området för säkerhetszonen och gjorda beslag.

Det finns möjligheter för en polisman att genomföra kroppsvisitationer och husrannsakingar i bilar utan att det upprättats en säkerhetszon. Enligt 19§ 2 stycket får en polisman utföra en kroppsvisitation i den utsträckning det behövs för att söka efter:

1. 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 § brottsbalken⁷⁷, eller
2. föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom, om det finns särskild anledning anta att den som avses med åtgärden bär ett sådant föremål med sig och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att föremålet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

Vidare kan en polisman med stöd av polislagens 19§ 1 st kroppsvisitera en person som grips, omhändertas eller avlägsnas. Ett avlägsnade kan exempelvis ske för att en polisman anser att det behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas⁷⁸. Med stöd av rättegångsbalkens 28 kap 11 § kan också en person kroppsvisiteras om det finns anledning att anta att denna gjort sig skyldig till ett brott varpå fängelse kan följa. Det är polismannen som gör bedömningen om "*det finns anledning att anta*". Ett vanligt antagande är att någon gjort sig skyldig till ett narkotikabrott.

När det gäller husrannsakan i bilar så kan detta göras med stöd av rättegångsbalken 28 kapitlet 1§ i om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts varpå fängelse kan följa och om det finns omständigheter som kan ha betydelse för utredning av brott eller förverkande av brottslig verksamhet. En polisman får även med stöd av polislagens §20a genom söka ett fordon i den utsträckning som behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap 3§ brottsbalken. Det är en polisman som gör antagandet.

Vidare har en polisman enligt Polislagens 23§ rätt att bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställa för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål om det av särskilda skäl anses finnas en risk att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats.

Utifrån dokumentationen av husrannsakingar i bilar och kroppsvisitationerna som genomförts under de fjorton dagar då säkerhetszonen var upprättad framgår att huvuddelen av dessa hade kunnat utföras utan att det fanns ett beslut om en säkerhetszon. Ett exempel på detta utgör följande motivering till att en husrannsakan i en bil genomfördes efter att patrull observerat två personer som gick fram till denna:

⁷⁷ 36 kap, 3§, brottsbalken: Förverkande får beslutas om föremål som 1. på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning, 2 är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och som har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att de skulle komma till sådan användning, eller 3 är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom och som har påträffats under omständigheter som gav uppenbar anledning att befara att de skulle komma till sådan användning.

⁷⁸ Polislagens 13§: "*Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas.*"

”Jag uppfattar det som att personerna initialt inte vill kännas vid bilen. En av personerna låser upp bilen varpå lamporna kommer igång, men i samband med att de upptäcker patrullen stannar de en bit från bilen. Området som personerna befinner sig i är kraftigt påverkat av den kriminella miljön med väldigt grova våldsbrott i närtid samt som förväntas kunna ske i närtid. Person i sällskapet har tidigare kontrollerats med kniv och med anledning av deras annorlunda beteende kopplat till bilen så genomförs en husrannsakan i fordonet i syfte att eftersöka vapen eller andra farliga föremål.”

Ett annat exempel är då ordningsvakter i Mirum påkallade polispersonals uppmärksamhet angående två personer som uppehöll sig i Mirum. Dessa personer bar skyddsväst och blev föremål för en kroppsvisitation där följande motivering till kroppsvisitationen angavs:

”Patrulls uppmärksamhet påkallas av väktare på Mirum Galleria. Denna berättar att två för honom kända individer befinner sig på platsen och att kontroll bör göras. N1 och N2 anträffas i anslutning till Mirum Galleria där de sitter och äter. Personerna är initialt ifrågasättande till att patrull samtalar med dessa. Båda personerna är kända för patrullen sedan tidigare.”

Ett ytterligare exempel utgör en kroppsvisitation som genomfördes utomhus:

”Polis observerar två unga individer som uppehåller sig vid en elsparkcykel intill en känd adress där flertalet gängkriminella bor. De två individerna observerar omgående polisbilen trots att fordonet är civilt. De vankar av och an mot några buskar samt håller händerna i fickorna. Vid kontroll så är bägge personerna sedan tidigare dömda för våldsbrott och en av dem är dessutom kopplad till ett kriminellt nätverk. Trots upprepade försök att få individerna att inte ha händerna i fickan så fortsätter personerna att ta ned händerna.”

Med tanke på den pågående konflikten mellan grupperingar och dubbelmordet i Hageby fanns det goda förutsättningar att med stöd av polislagens 19 § och 20§a genomföra kroppsvisitationer av personer och utföra husrannsakingar i bilar oavsett om en säkerhetszon hade upprättats eller ej. Så torde alltid vara fallet i områden där en säkerhetszon upprättas med tanke på de kriterier som ställs upp för att det ska vara möjligt att fatta ett beslut om en säkerhetszon. Beskrivningen av skälet till genomförda kroppsvisitationer och husrannsakingar var ibland så knapphändig att det är svårt att veta om det hade gått att genomföra dessa tvångsåtgärder även om en säkerhetszon inte var upprättad. Det går dock att konstatera att de visitationer som gjordes på personer genom att upprättandet av en säkerhetszon gav den möjligheten inte resulterade i att några farliga föremål eller något annat hittades som föranledde ett beslag. Samma förhållande rådde gällande husrannsakingar i bilar.

Polispersonal som deltog i arbetet på fältet har angivit att upprättande av säkerhetszon framförallt gav andra möjligheter att visitera barn. Totalt genomfördes 14 visitationer av personer som var under 15 år, det vill säga cirka 3,5 procent av de totala antalet visitationer⁷⁹. Ingen av dessa visitationer resulterade i att några farliga föremål eller något annat hittades som föranledde ett beslag.

⁷⁹ Källa: Dokumentation av kroppsvisitationer.

Polispersonal som deltog i arbetet på fältet har också angivit att säkerhetszonen gav större möjligheter att visitera kvinnor. Totalt genomfördes 10 visitationer av kvinnor⁸⁰, det vill säga 2,5 procent av det totala antalet visitationer. Inga av dessa visitationer resulterade i att några farliga föremål eller något annat hittades som föranledde ett beslag.

När det gäller polisens agerande skulle antalet gripna och omhändertagna kunna användas för jämförelser mellan olika tidsperioder. Diagram 9 visar antal gripna under säkerhetszonen och ett antal tvåveckorsperioder innan och efter denna.

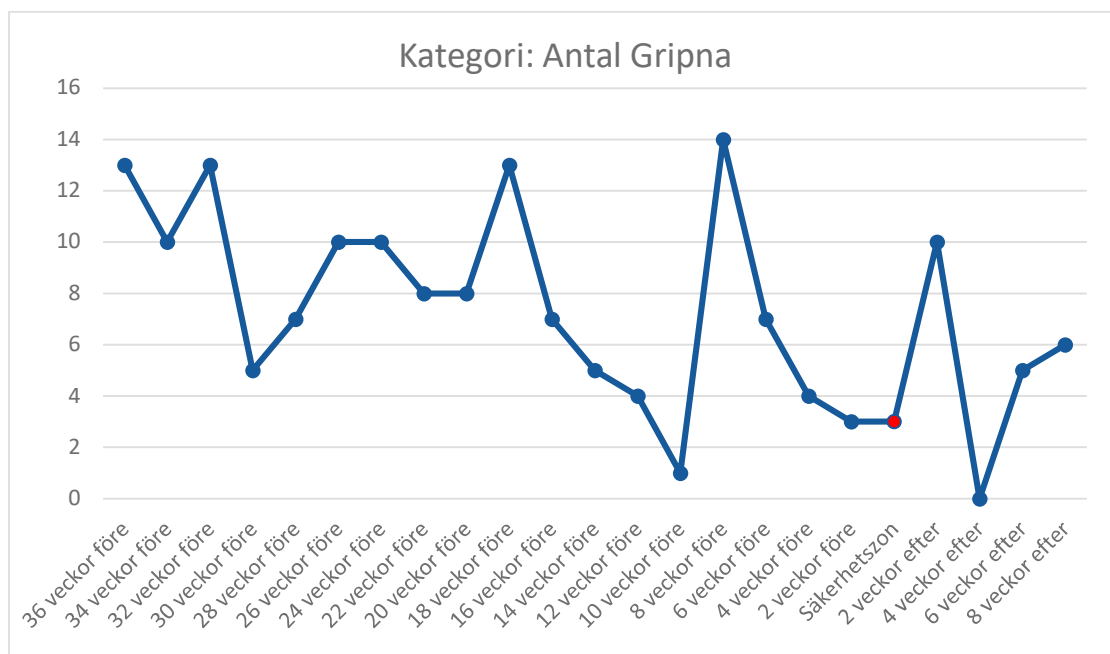


Diagram 9. Antal gripna i säkerhetszonen i jämförelse med andra tvåveckorsperioder i samma område, där perioden för säkerhetszonen är markerad med rött (n=166)⁸¹.

Av diagram 9 framgår att det greps i genomsnitt 7 personer i Hageby⁸² under en tvåveckorsperiod, det vill säga en person varannan dag. Antal gripna under de två veckor då säkerhetszonen var upprättad låg i procent räknat ungefär 60 procent under det genomsnittliga antalet gripna, men diagrammet visar att antal gripna ligger på en numerär att små skillnader i antal resulterar i stora procentuella skillnader, att det är en hög fluktration i antal gripna mellan olika veckor, där det fanns veckor där antal gripna var lägre än under säkerhetszonen. Antal gripna låg på samma nivå under två veckorsperioden innan säkerhetszonen upprättades och hade en sjunkande trend sedan 8 veckor tillbaka. Tvåveckorsperioden efter säkerhetszonen låg antal gripna över genomsnittet.

Att använda övergripande nyckeltal som antal gripna säger inte mycket om vilken påverkan det kan ha haft på kriminella nätverk om inte redovisningen bryts ned på en mer detaljerad nivå⁸³. Vid en analys av antal gripna på en mer detaljerad nivå visade resultatet att gripandena som utförts under säkerhetszonens upprättande inte relaterade till kriminella

⁸⁰ En av dessa var mellan 15-18 år och 3 stycken mellan 19-25 år. Källa: Dokumentation av kroppsvisitationer.

⁸¹ Källa: HR hämtade från Hobit2.

⁸² Den del som omfattade säkerhetszonen.

⁸³ Se t.ex. Rostami, Melde & Holgersson, 2014.

nätverksindivider. Däremot var exempelvis de gripanden som genomfördes två veckor efter säkerhetszonens avslut nätverksindivider i fem av sex fall. De övergripande nyckeltalen rörande antal gripna visade sig dessutom ha många andra kvalitetsbrister som påverkade relevansen av att göra jämförelser. De tre gripanden som gjordes i Hageby under de 14 dagar då säkerhetszonen var upprättad handlade bland annat om att en person greps på grund av "tjafs med en partner" som senare omvandlades till ett omhändertagande med stöd av lagen om berusade personer och fyra fall under efterföljande vecka (vilket innebär 40 procent av fallen) som ingår i den statistiska presentationen över antal gripna⁸⁴, hade inte någon blivit gripen⁸⁵.

Diagram 10 visar antal omhändertagna under säkerhetszonen och ett antal tvåveckorsperioder innan och efter denna.

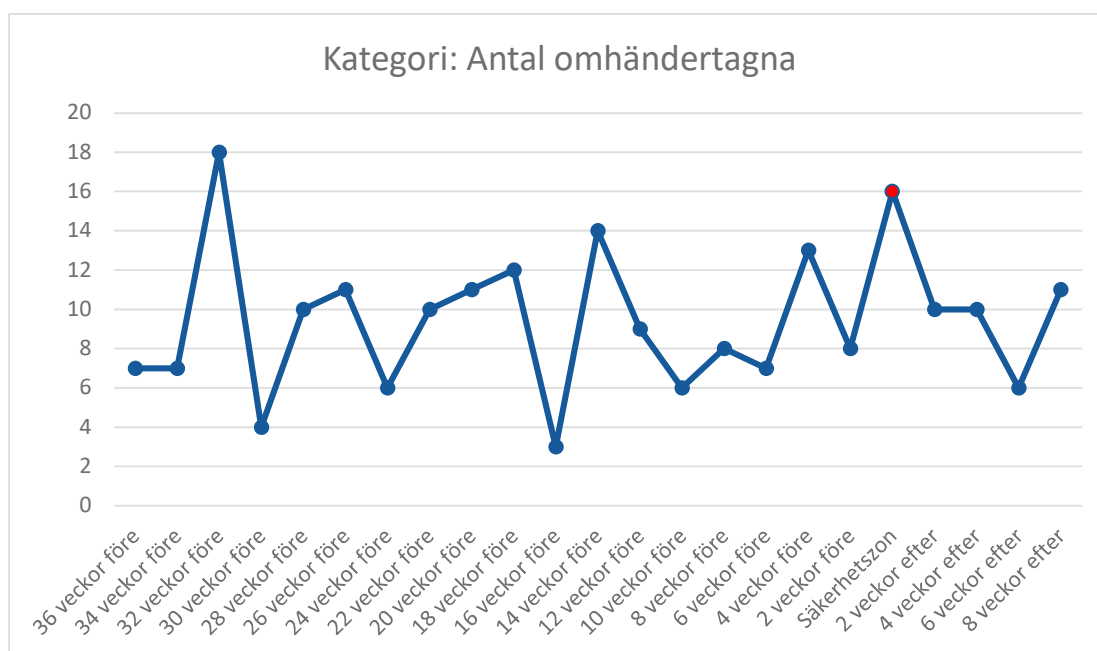


Diagram 10: Antal omhändertagna i säkerhetszonen i jämförelse med andra tvåveckorsperioder i samma område, där perioden för säkerhetszonen är markerad med rött (n=217)⁸⁶.

Av diagram 10 framgår att det omhändertogs i genomsnitt drygt nio personer i Hageby⁸⁷ under en tvåveckorsperiod under första halvåret 2024⁸⁸. Antal omhändertagna under de två veckor då säkerhetszonen var upprättad låg i procent räknat ungefär 70 procent över det genomsnittliga antalet omhändertagna, men precis som för antal gripna gör den låga numerären att små skillnader i antal omhändertagna resulterar i stora procentuella skillnader. I likhet med nyckeltalet antal gripna är det dessutom problematiskt att använda sig av

⁸⁴ Där data är hämtade från händelserapporteringssystemet med hjälp av Hobit2.

⁸⁵ Källa: DAF (digitalt ärendesystem av frihetsberövad) och Durtvå (polisens utredningssystem där bl.a. tvångsåtgärder registreras). Det visade sig att tre fall rörde sig om rattfyllerier (där gripande inte skett) och ett fall om narkotikabrott (där heller inte gripande skett). Det var sex och inte tio som blivit gripna denna vecka: en för misshandel i nära relation, fyra ungdomar som misstänktes för ett personrån och en person som var anhållen i sin utevaro (nätverksindivid).

⁸⁶ Källa: Information som tagits ut från händelserapporteringssystemet med hjälp av Hobit2.

⁸⁷ Den del som omfattade säkerhetszonen.

⁸⁸ Källa: Data från händelserapporteringssystemet med hjälp av Hobit2.

generella nyckeltal som är hämtade från polisens IT-system⁸⁹, såsom antal omhändertagna⁹⁰, utan att underliggande data analyseras.

Sammanfattningsvis var den numerära skillnaden i antal gripna och omhändertagna små under perioden för säkerhetszonen jämfört med andra perioder. Det går därför inte att dra en slutsats att säkerhetszonen påverkat antal gripna och omhändertagna, men en fokusering på nyckeltal hämtade från polisens IT-system och en redovisning av skillnader i procent kan ge ett annat intryck.

3.1.4.2 Hur skiljer sig antal kroppsvisitationer, husrannsakingar och beslag under perioden då säkerhetszonen var upprättad jämfört med tidigare?

Inrättandet av säkerhetszonen innebar att beslag, kroppsvisitationer och husrannsakingar i bilar dokumenterades på ett sätt att det är enkelt att få ut statistik över dessa tvångsåtgärder. I samband med tidigare skjutningar i Hageby och andra platser i Norrköping har polisen ökat sin närvaro i området med tillhörande kroppsvisitationer och husrannsakingar i bilar, men sättet att dokumentera dessa tvångsåtgärder kan inte med lätthet ge en övergripande bild om antalet och utfallet, vilket försvårar att kunna göra en rättvisande jämförelse. Det har inte varit möjligt att få ut någon statistik på antalet visitationer som genomförts med stöd av PL 19§ eller PL 20 a §. En variabel som kan gå att använda för att göra jämförelser mellan olika perioder är antal registrerade person- och fordonskontroller i polisens händelserapportssystem⁹¹.

I diagram 11 redovisas antal person- och fordonskontroller i tvåveckorsperioder.

⁸⁹ Se bl.a. Holgersson, 2015.

⁹⁰ Grunden till omhändertaganden varierade, vilket gör det svårt att göra relevanta jämförelser på en övergripande nivå. Exempelvis omhändertogs fyra stycken (25% av de omhändertaganden som genomfördes under perioden för säkerhetszonen) med stöd av lagen om berusade personer, tre ärenden (ca 20% av fallen) handlade om omhändertagande enligt 13§ i polislagen av en och samma missbruksindivid som bl.a. hade lagt sig på en balkong för att sova (naturligtvis har han genom sitt kontinuerliga narkotikabruk därigenom en koppling till nätverkskriminalitet), tre av fallen rörde sig om omhändertagande av barn enligt PL12§, ett av fallen om bråk i missbruksrelation, ett av fallen handlade om en handräckning till en vårdinrättning, ett av fallen var inte ett omhändertagande utan ett avlägsnande enligt PL 13§ av individ som blev aggressiv i samband med en visitation (ej nätverksindivid), ett av fallen gällde en ungdom som rymt från ett HVB-hem (ej nätverksindivid) och ett fall där det bara stod "utredningsarbete" och inget mer. Källa: DAF.

⁹¹ I och med att alla kontroller inte registreras och att det kan vara olika typer av kontroller som resulterar i olika åtgärder kan dessa uppgifter bara användas för att ge en indikation på hur många kontroller som skett och i förlängningen hur många kroppsvisitationer och husrannsakan av fordon som genomförts. När det gäller omfattningen på antal kontroller finns det inget som talar för att statistiken skulle vara mer missvisande under en viss period jämfört med en annan period.

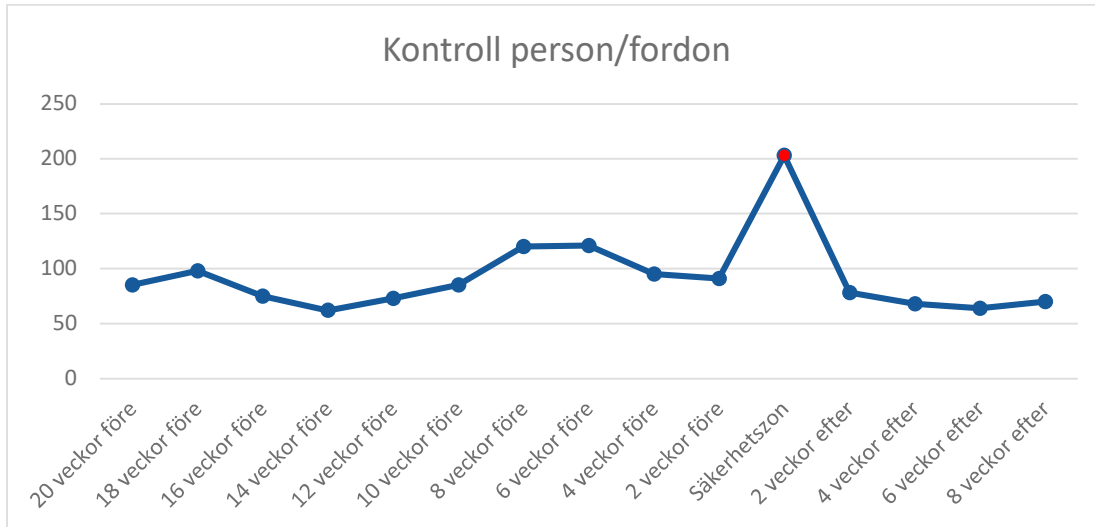


Diagram 11. I händelserapportsystemet registrerade antal kontroller av person/fordon i säkerhetszonen i jämförelse med andra tvåveckorsperioder i samma område, där perioden för säkerhetszonen är markerad i rött (1388)⁹².

Ovanstående statistik pekar på att antal kontroller av personer och fordon var högre under perioden för säkerhetszonen jämfört med andra perioder. Under säkerhetszonsarbetet har det registrerats 203 kontroller av personer eller fordon, vilket är 120 procent högre än det genomsnittliga värdet som var 92 under tvåveckorsperioderna under det första halvåret 2024⁹³. **Att använda sig av denna typ av aggregerade data som är hämtade från polisens IT-system kan ge intryck av att en aktivitet varit omfattande och gett en effekt trots att så inte varit fallet⁹⁴. För att kunna dra meningsfulla slutsatser krävs en djupgående analys av innebörden och kvaliteten på aggregerade data⁹⁵.** Denna studie är ett exempel på en sådan analys där det visar sig att om man fördelar antalet genomförda visitationer över tid, yta och när och vilka som blivit kontrollerade framgår att polisens genomförda kroppsvisitationer och husrannsakingar i bilar **på ett marginellt sätt försvårade för kriminella att förbereda och genomföra våldsbrott⁹⁶.**

Under perioden för säkerhetszonen togs inga vapen i beslag i Hageby. Under år 2024 (fram till mitten av augusti 2024) har det tagits sex vapen i beslag i Hageby⁹⁷, det vill säga i genomsnitt har det tagits ett vapen i beslag per 40 dagar. Det är således vanligt att det inte tas några beslag av vapen under en tvåveckorsperiod. **Att det inte togs några vapen i beslag under tiden för säkerhetszonen var därmed normalt.**

⁹² Data hämtat från händelserapportsystem med hjälp av Hobit2 och presentationen utgår från initial händelsekod.

⁹³ Data hämtat från händelserapportsystem med hjälp av Hobit2.

⁹⁴ Se t.ex. Rostami, Melde & Holgersson, 2014; Holgersson, 2020.

⁹⁵ Holgersson, 2015,

⁹⁶ Se tidigare i detta kapitel.

⁹⁷ Källa: Status.

3.1.4.3 Hur skiljer sig polisens närvaro under perioden då säkerhetszonen var upprättad mot tidigare?

Utöver att den ordinarie arbetsstyrkan⁹⁸ kunde lägga ned arbetstid i säkerhetszonen när de inte var beordrade till andra arbetsuppgifter avdelades personal för arbete i säkerhetszonen mellan klockan 10.00 på förmiddagen fram till 04.00 på natten. Deras närvaro i säkerhetszonen var inte mellan klockan 10.00-04.00 eftersom det i deras tjänstgöringstid bland annat ingick transporter till och från området, uppstartsmöten, intag av mat och avrapportering. Grundtanken var att avdela åtta stycken poliser per arbetspass (klockan 10.00-19.00 respektive klockan 19.00-04.00) att enkom arbeta i säkerhetszonen där fyra av poliserna var lokala och fyra var från region syd. Mellan klockan 10.00-04.00 under den tid som säkerhetszonen var upprättad skulle det således med denna ambitionsnivå vara en högre personalstyrka för arbete i säkerhetszonen jämfört med ett normalläge, medan det mellan klockan 04.00 och klockan 10.00 inte var någon skillnad.

Av de bemanningslistor som finns tillgängliga går det att utläsa att den genomsnittliga personalstyrkan som enkom skulle arbeta i säkerhetszonen blev lägre än det planerade. Under de första tre dygnen var den dock högre (medianvärde 11) för att sedan sjunka. De sista fem dygnen var det i genomsnitt två poliser i tjänst per dygn som enkom hade som uppgift att tjänstgöra i säkerhetszonen. Under tre av dessa dygn var det inga andra poliser än de i linjeverksamheten som var i tjänst. **Utifrån de resurser som avsattes att arbeta enkom i säkerhetszonen och antalet genomförda visitationer går det hävda att säkerhetszonen i praktiken upphörde efter nio dygn i och med att det inte fanns någon särskilt avdelad personal som arbetade i säkerhetszonen⁹⁹.** Av diagram 12 som åskådliggör bemanningen per dygn (se nedan) går det att se att detta diagram har stora likheter med diagram 7 där antal genomförda kroppsvisitationer i säkerhetszonen redovisas. Under de första nio dygnen genomfördes som tidigare redovisats i genomsnitt 34 kroppsvisitationer per dygn – att jämföra med 3 i genomsnitt de sista fem dygnen. Den högsta bemanningen var den 6 juni och av diagram 7 framgår att antal visitationer var som högst detta dygn.

⁹⁸ Eftersom denna utvärderingsrapport kommer att bli offentlig redovisas inte storleken på bemanningen gällande den ordinarie personalstyrkan.

⁹⁹ Under sex arbetspass (efter att säkerhetszonen funnits i nio dygn) fanns ingen personal avdelad som enkom arbetade i säkerhetszonen, men därefter under ett arbetspass den 17 och ett arbetspass den 18 arbetade tre respektive sex poliser.

3. RESULTAT

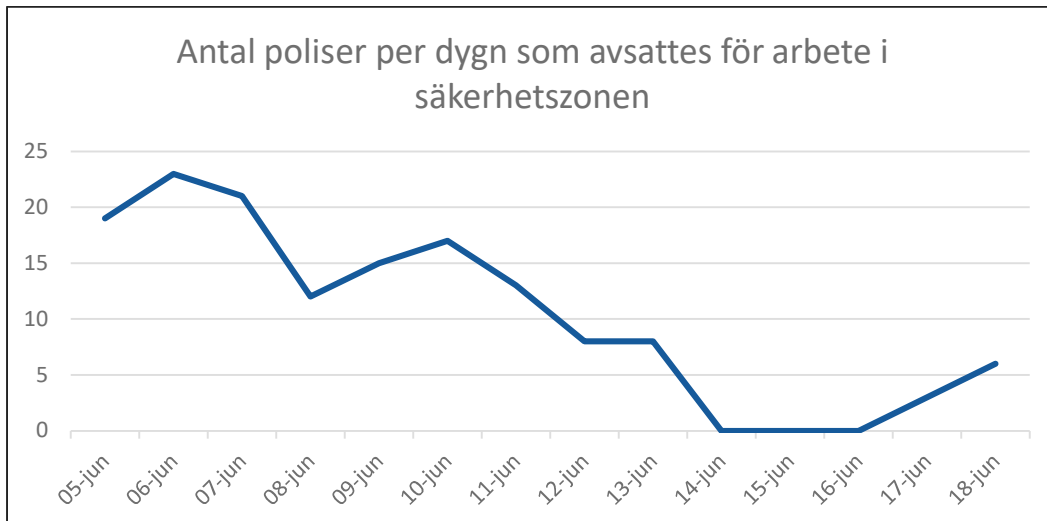


Diagram 12. Antal poliser per dygn som avsattes för arbete i säkerhetszonen¹⁰⁰

Mellan klockan 04.00-10.00 var det enbart personal i ordinarie linjeverksamheten som genomförde visitationer i säkerhetszonen. Det kan förklara siffrorna i diagram 8 där antal visitationer per timme redovisades. Det går att dra slutsatsen att ett fåtal kroppsvisitationer utfördes av personal i den ordinarie linjeverksamhet, men att det förekom. Exempelvis under tre dygn (den 14, 15 och 16 juni) då det enbart var poliser i den ordinarie linjeverksamheten som tjänstgjorde genomfördes totalt 9 kroppsvisitationer¹⁰¹.

Mellan klockan 10.00-04.00 då det var tänkt att det skulle finnas personal i tjänst som skulle förstärka arbetet i säkerhetszonen genom att enkom arbeta där varierade bemanningen mellan olika arbetspass. Av diagram 13 framgår att det varierade från 0 till 12 poliser.

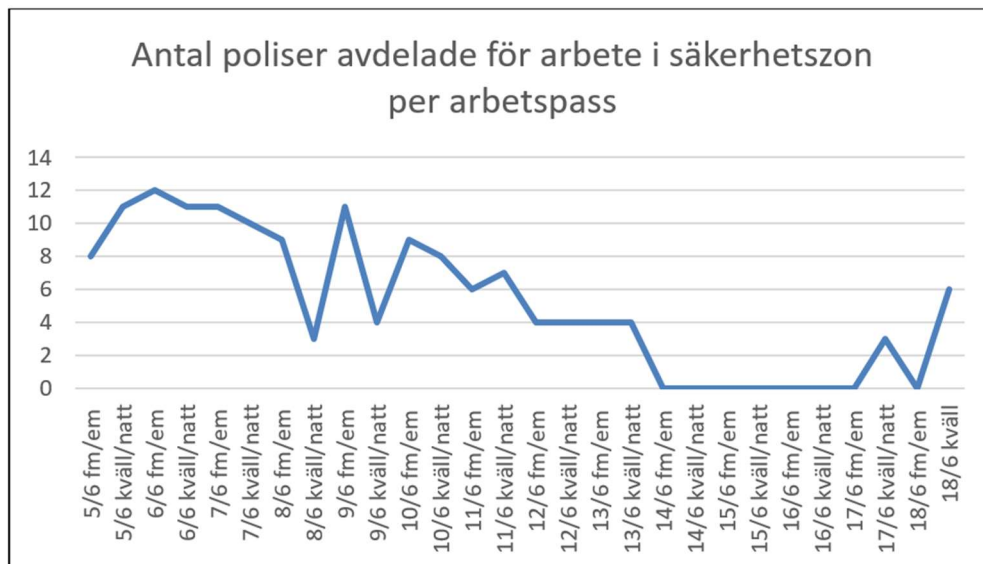


Diagram 13. Antal poliser avdelade för arbete i säkerhetszonen per pass¹⁰².

¹⁰⁰ Källa: Bemanningslistor och anteckningar från personal som arbetar med bemanning.

¹⁰¹ Källa: ArcID. 14 och 16 juni 2 visitationer och 15 juni fem visitationer.

¹⁰² Källa: Bemanningslistor och anteckningar från personal som arbetar med bemanning.

Av diagram 13 framgår att det i genomsnitt fanns drygt fem poliser i tjänst mellan klockan 10.00-04.00 som var avdelade för tjänstgöring i detta område. Polispatrullerna som tjänstgjorde som extra förstärkning i säkerhetszonen bestod av 2-4 poliser, vilket betyder att det i genomsnitt fanns knappt två patruller avdelade för tjänstgöring samtidigt i området. Som framgår tidigare skulle dessa täcka en yta på över 0,6 kvadratkilometer med ett tiotal cykel/gångbanor och fyra vägar in i området, där det passerade mer än 10 000 bilar per dygn. Till detta kom kollektivtrafik och ett inomhuscentrum med i genomsnitt 12 000¹⁰³ besökare per dygn. **Storleken på de avdelade resurserna som åskådliggörs i diagram 13 förklarar att det funnits goda möjligheter för personer att passera in i och befinna sig i säkerhetszonen utan att bli föremål för en kontroll.**

Någon förmätning av polisiär närvaro i säkerhetszonen var inte möjlig att genomföra eftersom upprättandet av säkerhetszonen gjordes omgående efter att beslut hade fattats om detta. Det finns därmed inte några data som går att använda för att göra en jämförelse av polisiär närvaro under upprättandet av säkerhetszonen med exempelvis närvaron av polispersonal efter tidigare skjutningar.

I Mirum Galleria finns det dock mätningar innan inrättandet av säkerhetszonen under en annan period än efter en skjutning¹⁰⁴. Utifrån dessa går det att dra slutsatsen att närvaron av polispersonal var lägre jämfört med den period säkerhetszonen var upprättad. Mätningar som gjorts både utomhus och inomhus (i gallerian) efter att säkerhetszonen var upphävd i Hageby pekar också på att närvaron av polispersonal var högre under den perioden som säkerhetszonen var upprättad jämfört med ett normalläge framförallt gäller det gallerian Mirum där ingen personal iaktogs vid eftermätningarna.

3.2 Kan införandet av säkerhetszonen ha avskräckt kriminella från att förbereda och genomföra våldsbrott?

Oaktat att införandet av säkerhetszonen i Hageby haft en marginell påverkan på de faktiska möjligheterna för kriminella att förbereda och genomföra våldsdåd¹⁰⁵ kan inrättandet av säkerhetszonen haft en avskräckande effekt. Nyheten om inrättandet av säkerhetszonen i Hageby fick omfattande utrymme i media och de initiala åtgärderna från polisens sida¹⁰⁶ och uttalanden av polisen under perioden då säkerhetszonen¹⁰⁷ var upprättad förstärkte budskapet om att risken att bli föremål för en kontroll i säkerhetszonen var stor.

Forskning har visat att en informationskampanj i kombination med en insats har goda möjligheter att påverka brottsliga beteenden¹⁰⁸. Det beror på att personer överskattar risken att bli upptäckt för att vara på den säkra sidan att inte bli upptäckt, men efterhand

¹⁰³ Enligt centrumledningen för Mirum (se Granath, Elving och Holgersson, 2024).

¹⁰⁴ Granath, Elving och Holgersson, 2024.

¹⁰⁵ Se bl.a. risken att utsättas för visitationer och polisiär närvaro som redovisats tidigare i rapporten.

¹⁰⁶ Framgår att de var som mest omfattande de första dagarna efter inrättandet av säkerhetszonen.

¹⁰⁷ Se t.ex. Selsfors, 2024 i Folkbladet.

¹⁰⁸ Se t.ex. Riedel m.fl., 1988; Homel, 1988; Elliot, 1993; Vaa m.fl. 2004; Phillips m.fl., 2009; Sherman, 1990.

3. RESULTAT

anpassar de sina beteenden efter den faktiska upptäcktsrisken¹⁰⁹. Utifrån nyss refererade forskningsstudier¹¹⁰ går det att dra slutsatsen att de två veckor som säkerhetszonen i Hageby var upprättad var för kort tid för att en sådan anpassning skulle hinna ske. Det syfte som uttrycks med säkerhetszonerna är den avskräckande effekten som ska få kriminella att avstå från att genomföra våldsdåd¹¹¹. Hur gick det i Hageby? Uppnåddes denna effekt?

Under de två veckor som det var en säkerhetszon i Hageby skedde ingen skjutning eller sprängning i området. I diagram 14 redovisas våldsytringar¹¹² i Hageby och övriga LPO Norrköping under år 2023 och i diagram 15 motsvarande uppgifter för år 2024 (fram till 1 september).

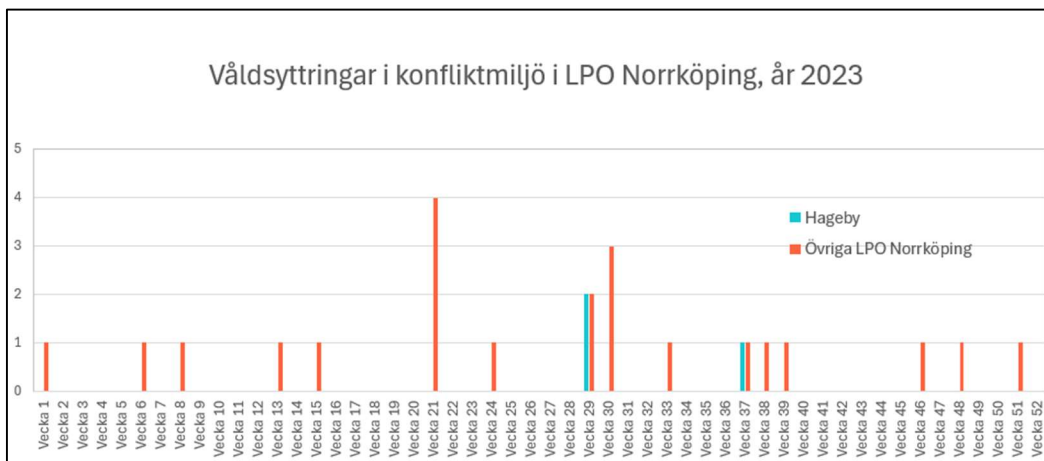


Diagram 14. Våldsytringar i konfliktmiljö i LPO Norrköping år 2023¹¹³.

I juli 2023 skedde en skjutning i Hageby. I september samma år nästa (cirka 7 veckor senare). Det tog sedan sedan sex månader (mars 2024) innan nästa våldsytring inträffade i Hageby (skjutning i Mirum Galleria).

¹⁰⁹ Sherman, 1990.

¹¹⁰ Se Riedel m.fl., 1988; Homel, 1988; Elliot, 1993; Vaa m.fl. 2004; Phillips m.fl., 2009; Sherman, 1990.

¹¹¹ Polismyndigheten, 2024c.

¹¹² Såsom sprängningar, skjutningar, bränder och grovt olaga hot.

¹¹³ Källa: Sammanställning av kriminalunderrättelsetjänsten: "Våldsytringar i konfliktmiljö. LPO Norrköping 2023-2024".

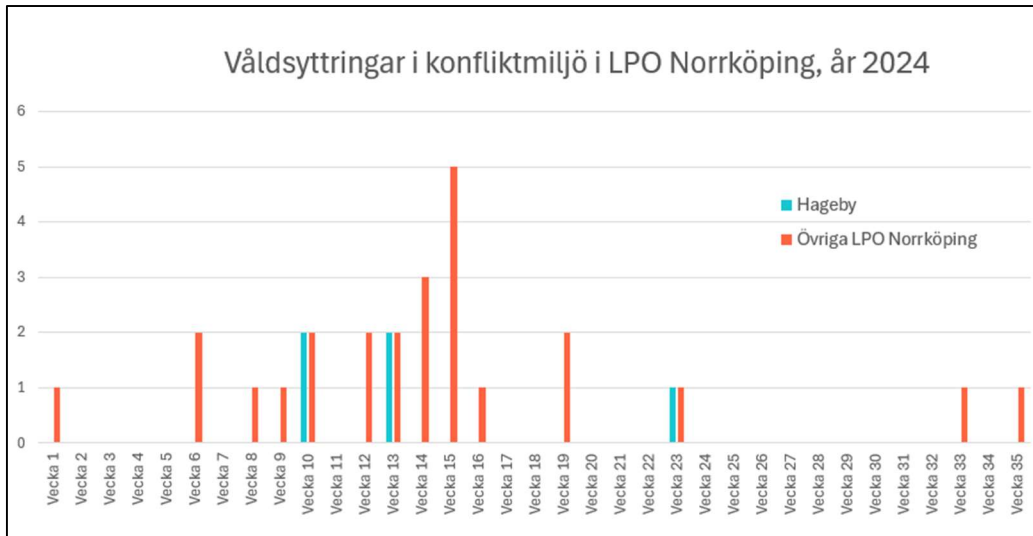


Diagram 15. Våldsyttningar i konfliktmiljö i LPO Norrköping år 2024¹¹⁴.

Samma vecka (5 dagar senare) var det en anlagd brand i ett trapphus och tre veckor senare inträffade en sprängning och dagen efter en skjutning. Tre månader senare, i juni 2024, inträffade dubbelmordet, vilket resulterade i inrättandet av säkerhetszonen. Med tanke på den tid det tagit mellan olika våldsdåd i Hageby under år 2023 och 2024 går det inte att dra slutsatsen att uteblivna våldsdåd i Hageby under tiden för inrättandet av säkerhetszonen är ett resultat av inrättandet av säkerhetszonen. Efter att säkerhetszonen upphävdes i Hageby har det heller inte skett några sprängningar eller skjutningar i detta område, däremot har det skett två våldsdåd i andra områden.

Det finns sex områden i lokalpolisområde Norrköping där det skett våldsdåd kopplat till konfliktmiljö vid mer än ett tillfälle under år 2023 och 2024 (fram till augusti 2024). Det mest drabbade området är city (10 st). Följt av Klockartorpet (8 st). Därefter följer Hageby och Marielund (7 st) och Navestad (3 st). Det har också inträffat enstaka våldsdåd kopplat till konfliktmiljön i andra områden i Norrköpings kommun. Av diagram 14 och 15 framgår att det är vanligt att när det inträffat ett grovt våldsbrott i Norrköping efterföljs det av en period utan nya liknande brott. Efter dubbelmordet skedde det längsta uppehållet på våldsyttningar i konfliktmiljön i lokalpolisområde Norrköping under de senaste två åren, men det är svårt att finna stöd för att en upprättad säkerhetszon efter att den upphävts skulle ha en avskräckande effekt och i Södertälje som var nummer två i landet att införa en säkerhetszon inträffade flera allvarliga våldsdåd kopplat till kriminella grupperingar omedelbart efter att säkerhetszonen upphävts.

Under de två veckor säkerhetszonen var upprättad i Hageby gjordes inga vapenbeslag. Går det att använda för att styrka att säkerhetszonen haft en avskräckande effekt? Vore det så att frekvensen av skjutningar var hög och att det var vanligt att personer som befann sig i området bar vapen skulle en sådan slutsats kunna dras. Nu är det svårt att dra en slutsats att så är fallet¹¹⁵. Dessutom kan inrättandet av säkerhetszonen ha gjort att de som velat transportera vapen blev mer försiktiga och att de agerade på ett sätt som minimerade risken

¹¹⁴ Källa: Sammanställning av kriminalunderrättelsetjänsten: "Våldsyttningar i konfliktmiljö. LPO Norrköping 2023-2024".

¹¹⁵ Med tanke på resultaten av genomförda visitationer när säkerhetszonen inte varit upprättad och vad som framkommer i diagram 18 och 19.

3. RESULTAT

för upptäckt. Som framgår tidigare i rapporten var den faktiska upptäcktsrisken låg och genom att agera på vissa sätt fanns goda möjligheter att undvika kroppsvisitationer och husrannsakan i bilar i samband med transport av vapen¹¹⁶.

Sammanfattningsvis kan inrättandet av säkerhetszonen i Hageby avskräckt kriminella från att förbereda och genomföra våldsdåd, men med stöd av hur våldskonflikten och förekomsten av beslag sett ut i Hageby under andra perioder då det inte varit en säkerhetszon är det svårt att använda uteblivna skjutningar, sprängningar och vapenbeslag under perioden då säkerhetszonen var upprättad som ett bevis för att säkerhetszonen i Hageby hade en avskräckande effekt.

3.3 Verkar införandet av säkerhetszonen ha påverkat olika typer av brottslighet?

Det förekommer att antal händelserapporter (HR) används för att värdera problembilden i ett område i. HR upprättas när personer tar kontakt med polisens ledningscentral för att de ser ett pågående brott eller vill ha hjälp i samband med att de blivit utsatta för ett brott eller när polisen själv initierar ett arbete/händelse exempelvis en person/fordonskontroll. Ett problem med att göra en värdering av nivån på brottsligheten utifrån antal HR utan att HR:n analyseras djupare är att många av de HR som upprättas inte handlar om att det begåtts ett brott. Utvecklingen vad gäller antal HR i det område som innefattas i säkerhetszonen redovisas i diagram 16.

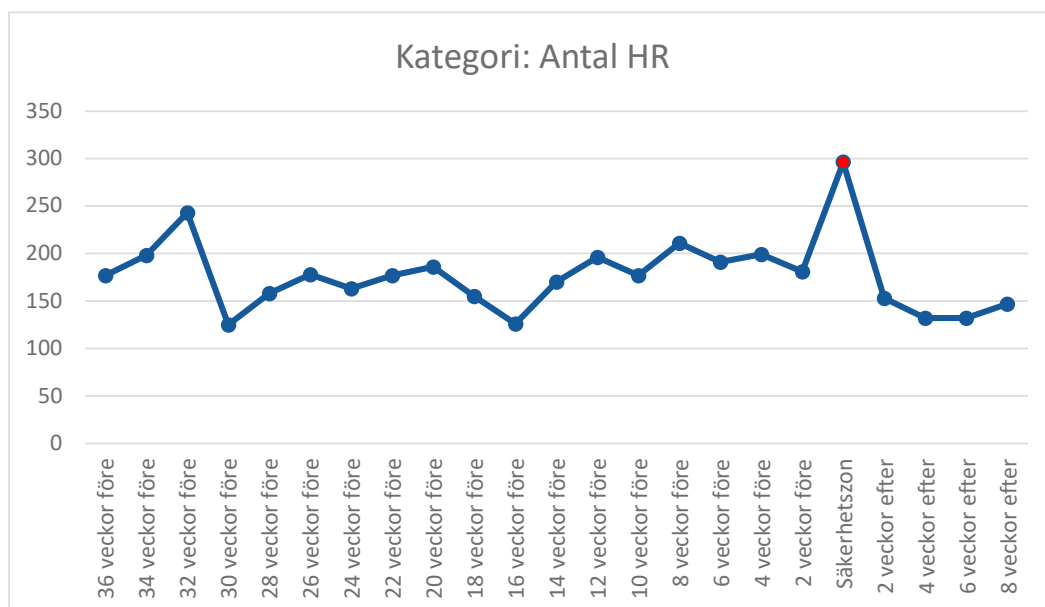


Diagram 16. Antal HR i området för säkerhetszonen redovisat i 2 veckorsperioder, där perioden för säkerhetszonen är markerad med rött (n=4071)¹¹⁷.

Som framgår av diagram 16 var antal HR högre under den tvåveckorsperiod då det var en säkerhetszon. Det kan förklaras av att antal registrerade person och fordonskontroller var

¹¹⁶ Detta kommer inte utvecklas vidare för att undvika att ge de som inte har en förmåga att agera på detta sätt uppslag på hur de kan gå tillväga för att minimera risken för upptäckt.

¹¹⁷ Källa: Utdrag från händelserapportsystemet med hjälp av Hobit2.

högre jämfört med andra perioder (se diagram 11). Utifrån statistiken gällande antal HR går det förutom vad gäller fordons och personkontroller inte dra slutsatsen att säkerhetszonen haft någon påverkan. En skärning som ofta görs vad gäller statistik från HR är att bara presentera HR som har hög prioritet. I nedanstående diagram redovisas ärenden som klassificeras som prio 1 och prio 2-ärenden.

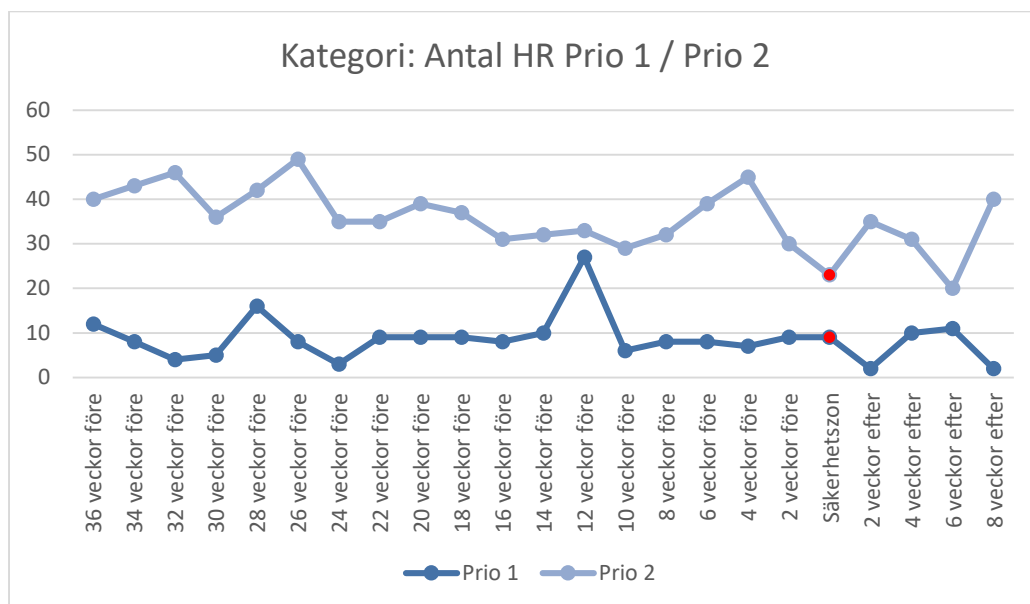


Diagram 17. Antal HR med prio 1 och prio 2 i området för säkerhetszonen fördelat på tvåveckorsperioder, där perioden för säkerhetszonen är markerad med rött (n=1022)¹¹⁸.

Utifrån denna statistik går det att konstatera att antal prio 1 ärenden låg på samma nivå under perioden då säkerhetszonen var upprättad jämfört med veckorna innan, medan prio 2 ärendena låg på en lägre nivå. Ett problem med en sådan jämförelse är att det är svårt att dra slutsatser från denna typ av statistik eftersom antalet ärenden är få och att det är en mängd olika typer av ärenden som döljer sig bakom respektive prioritet. I nedanstående diagram redovisas prio 1 i Hageby från 1 januari 2022 till 9 juli 2024 i olika kategorier av ärenden.

¹¹⁸ Källa: Utdrag från händelserapportsystemet med hjälp av Hobit2.

3. RESULTAT

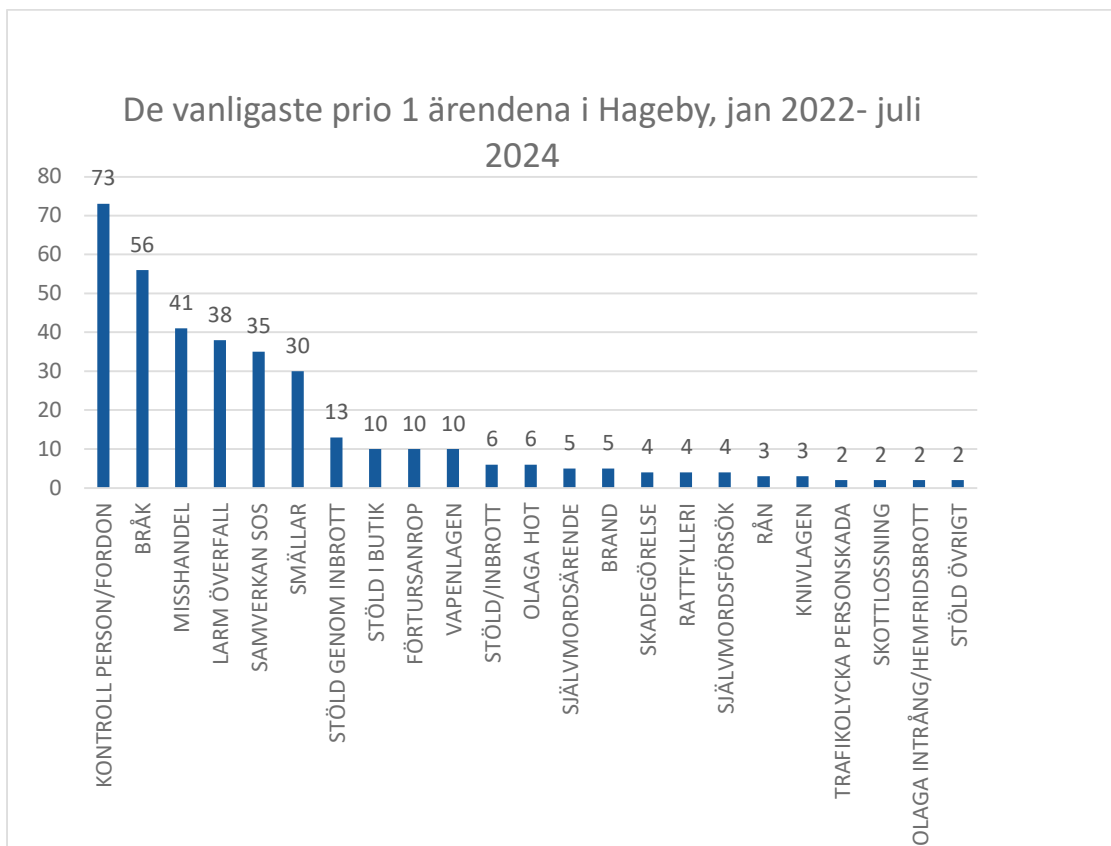


Diagram 18. De vanligaste typen av prio 1 ärenden i området för säkerhetszonen i Hageby mellan 1 januari år 2022 till 9 juli år 2024 (n=364)¹¹⁹.

Prio 1 ärenden under de två veckor det var en säkerhetszon redovisas i diagram 19 nedan.

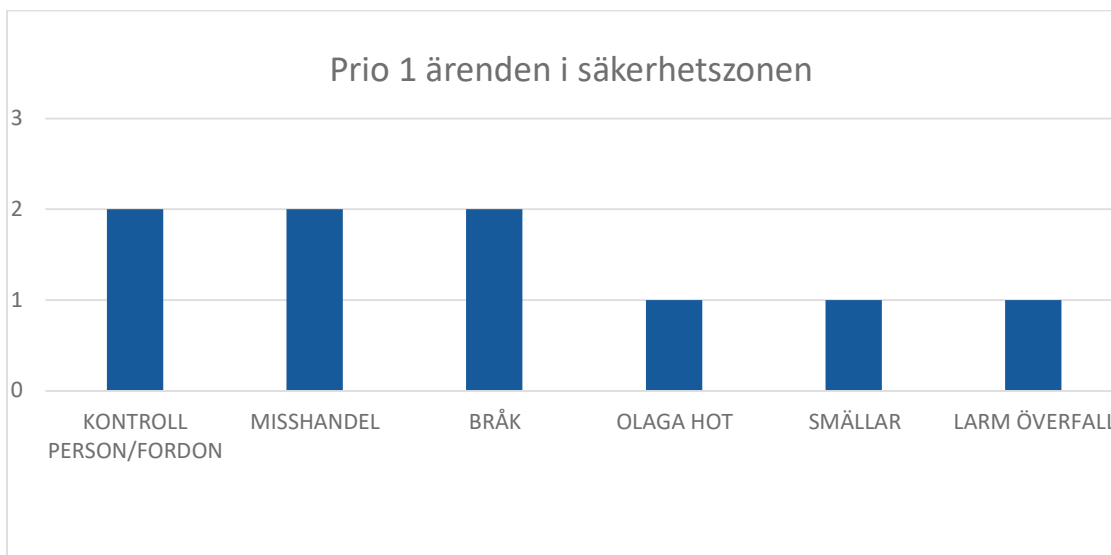


Diagram 19. Typ av prio 1 ärenden under de två veckor det var en säkerhetszon (n=9)¹²⁰.

¹¹⁹ Källa: Utdrag från händelserapportsystemet med hjälp av Hobit2. Samverkan SOS betyder samverkan med SOS, larmcentral (112).

¹²⁰ Källa: Utdrag från händelserapportsystemet med hjälp av Hobit2.

I nedanstående diagram redovisas prio 2-ärenden i Hageby från 1 januari 2022 till 9 juli 2024 i olika kategorier av ärenden.

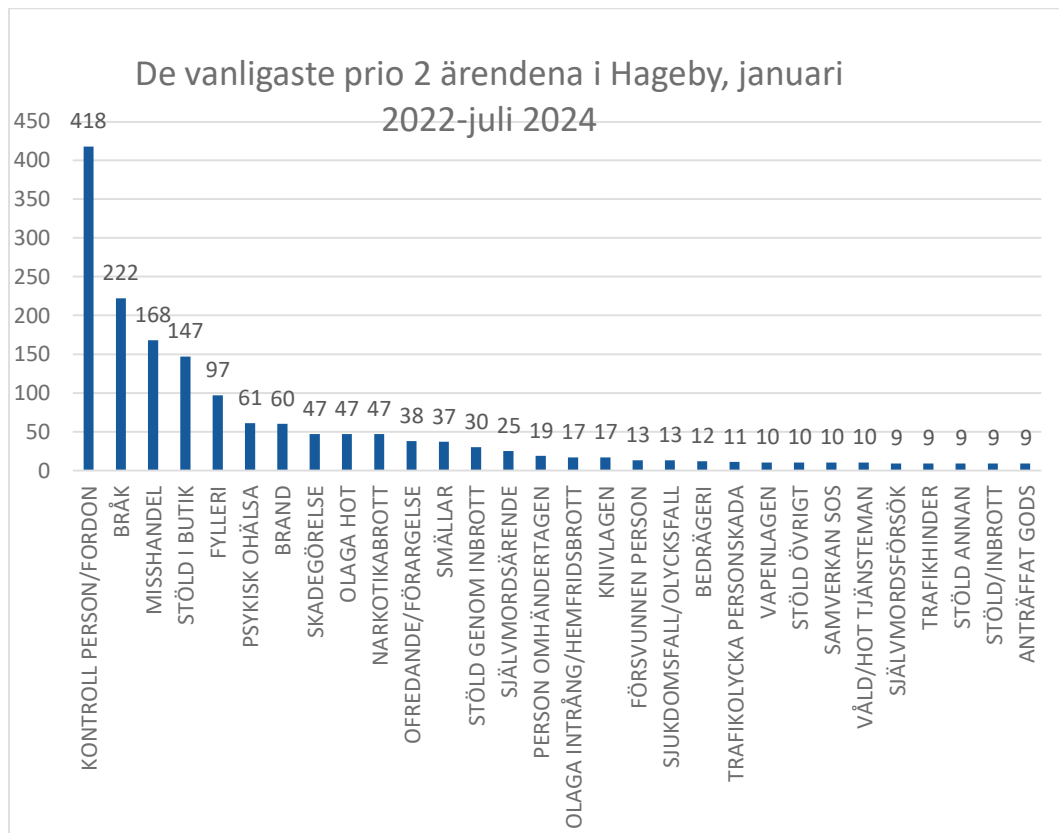


Diagram 20. De vanligaste typen av prio 2 ärenden i området för säkerhetszonen i Hageby mellan 1 januari 2022 till 9 juli 2024 (n=1631)¹²¹.

Prio 2 ärenden under de två veckor det var en säkerhetszon redovisas i diagram 21.

¹²¹ Källa: Utdrag från händelserapportsystemet med hjälp av Hobit2.

3. RESULTAT

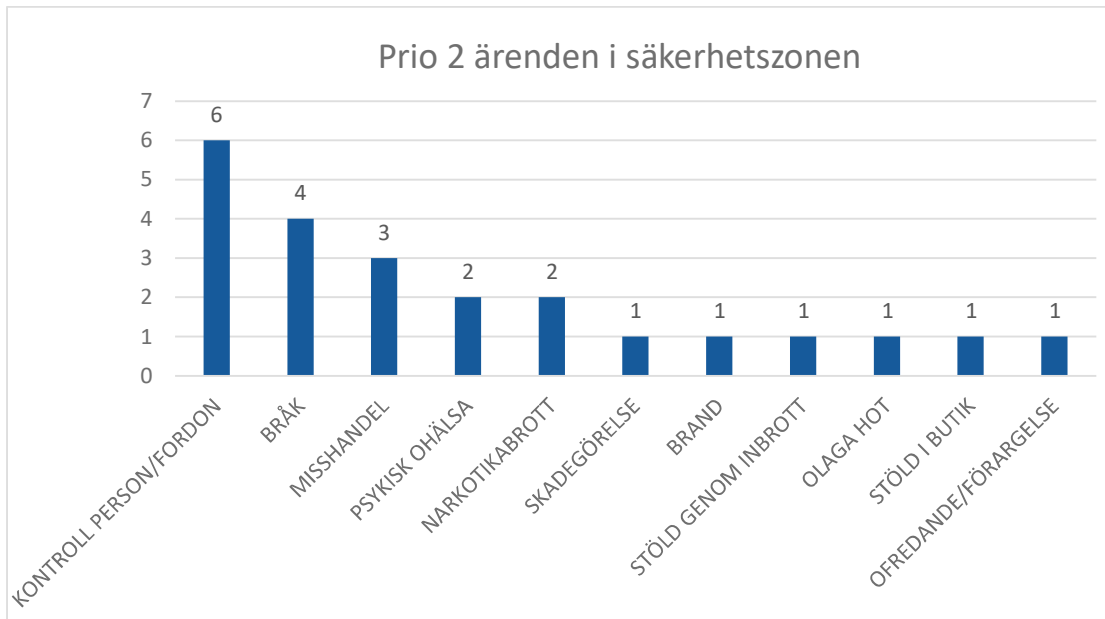


Diagram 21. Typ av prio 1 ärenden under de två veckor det var en säkerhetszon (n=9)¹²².

Annan typ av statistik som kan ge en indikation på brottsligheten i ett område är antalet anmälda brott. Antal anmälda brott inom området för säkerhetszonen avseende samtliga brottskategorier fördelat i tvåveckorsperioder från år 2022 till år 2024 redovisas i nedanstående tabell:

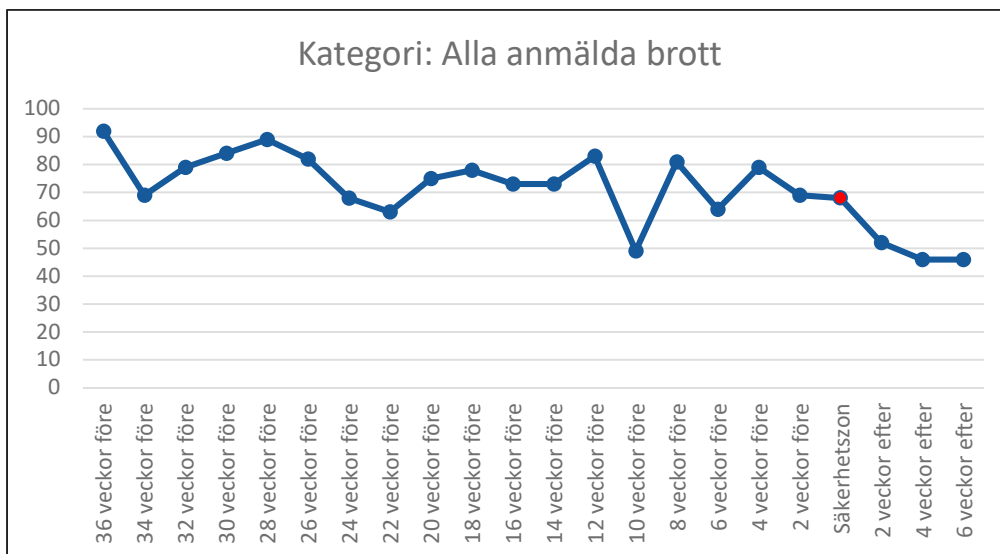


Diagram 22. Antal anmälda brott i Hageby uppdelade i tvåveckorsperioder där de två veckorna då säkerhetszonen var upprättad är markerad med rött (n=1562)¹²³.

¹²² Källa: Utdrag från händelserapportsystemet med hjälp av Hobit2.

¹²³ Statistik i detta underkapitel är om inte annat anges baserad på brottsdatum och hämtad från IT-systemet Status: Brottsläge. Statistik uthämtad 19 augusti 2024. 4 september kontrollerades hur många anmälningar som kommit in gällande aktuell period. 2 st ärenden (kortbedrägerier) hade tillkommit gällande tidsperioden för säkerhetszonen.

När det gäller antalet anmälda brott så påverkas det av anmälningsbenägenheten och av polisens egna initierade brottsanmälningar. Samtidigt som poliser på en viss plats kan förebygga brott kan det resultera i att brott anmäls som annars inte skulle anmälas. Det gäller framförallt brott som poliserna rapporterar på eget initiativ, men det kan även bero på att tillgängligheten av polis gör att personer tar kontakt med poliserna och anmäler brott som de annars inte skulle anmäla. När det gäller anmälda brott i området för säkerhetszonen som polisen vanligen initierar genom olika former av kontroller ser statistiken ut som följer vad gäller narkotikabrott:

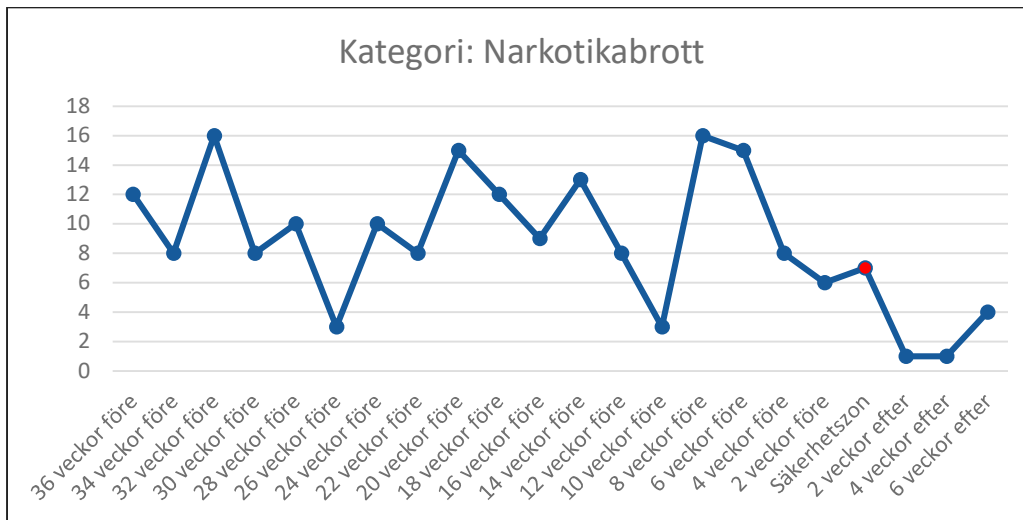


Diagram 23. Antal anmälda narkotikabrott i Hageby uppdelade i tvåveckorsperioder där de två veckorna då säkerhetszonen var upprättad är markerad med rött (n=193).

Antal anmälda narkotikabrott låg något under (6 jämfört med knappt 9) anmälda narkotikabrott per två veckorsperiod under de två veckor det var en säkerhetszon. Samma förhållande rådde för antalet trafikbrott (4 jämfört med knappt 5) som redovisas i nedanstående tabell.

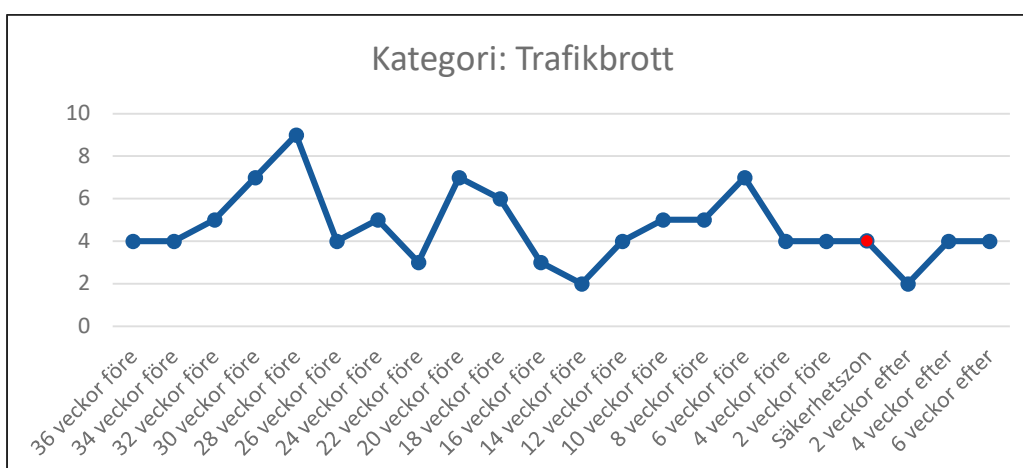


Diagram 24. Antal anmälda trafikbrott i Hageby uppdelade i tvåveckorsperioder där de två veckorna då säkerhetszonen var upprättad är markerad med rött (n=102).

Däremot låg antalet ordningsförelägganden som i huvudsak omfattar olika trafikbrott på en högre nivå i Hageby under säkerhetszonen än under andra perioder. I nedanstående tabell

redovisas antal utfärdade ordningsföreläggande inom säkerhetszonen och i andra delar av Norrköpings kommun.

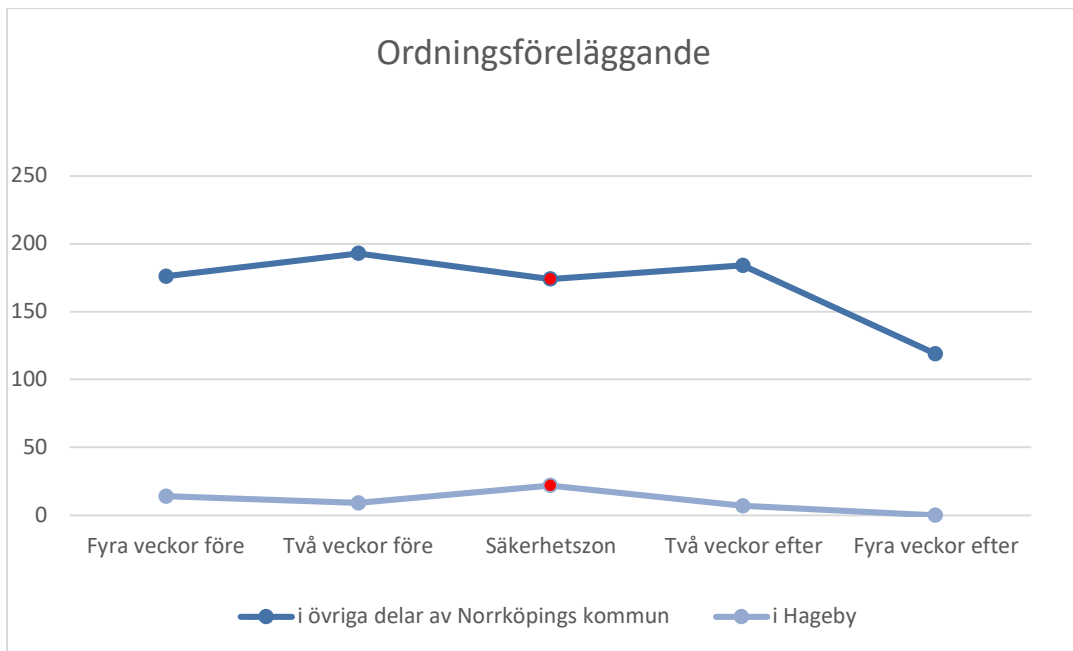


Diagram 25: Ordningsföreläggande i Norrköpings kommun under fem tvåveckorsperioder (n=898)¹²⁴.

Under perioderna då det var en säkerhetszon utfärdades 12,5 procent av ordningsföreläggandena i Norrköpings kommun inom säkerhetszonen, medan det var 4,5 procent av ordningsföreläggandena som utfärdades inom samma område fyra veckor innan och fyra veckor efter. Det mest frekventa brottet som rapporteras för i säkerhetszonen genom ett ordningsföreläggande var att något fört ett motordrivet fordon och samtidigt använt handhållen mobil. Följt av att någon framfört ett fordon som var avställt. Det tredje vanligaste brottet var att någon brukat fordonståg trots att kortast tillåtna avstånd mellan axlarna underskridits.

Anmälda knivbrott, det vill säga när någon person burit kniv eller haft en kniv i fordon redovisas i nedanstående diagram.

¹²⁴ Källa: Orbit. Det krävdes ett manuellt arbete för att få fram statistik gällande ordningsföreläggande, därav begränsades statistikredovisningen till fem tvåveckorsperioder.

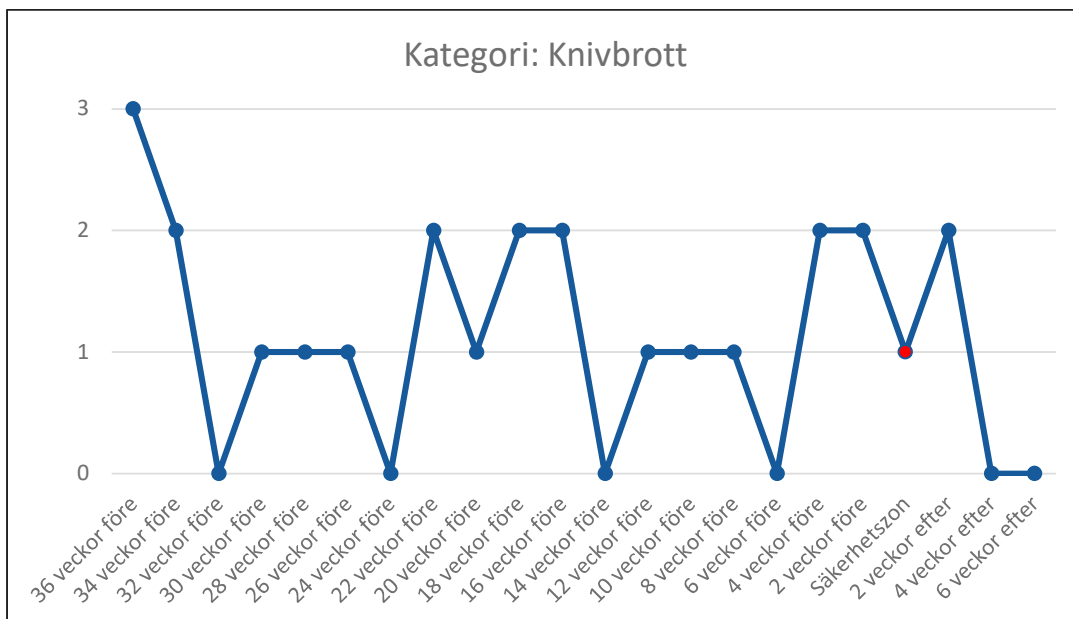


Diagram 26. Antal anmälda knivbrott i Hageby uppdelade i tvåveckorsperioder där de två veckorna då säkerhetszonen var upprättad är markerad med rött (n=25).

Anmälda vapenbrott¹²⁵ redovisas nedan:

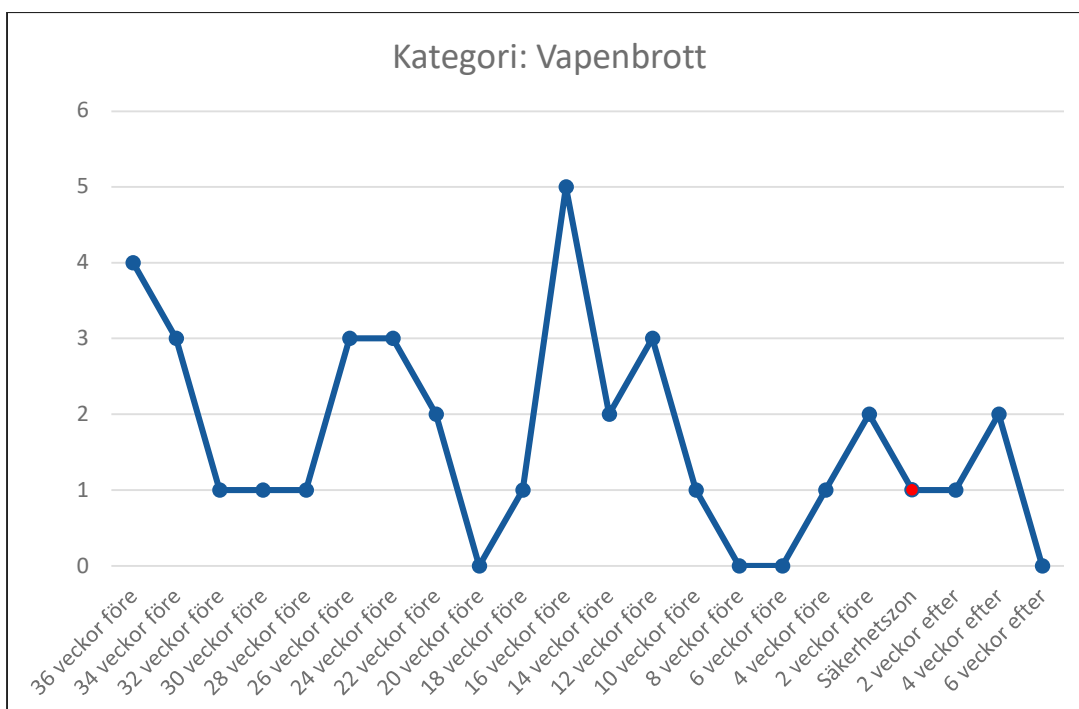


Diagram 27. Antal anmälda vapenbrott i Hageby uppdelade i tvåveckorsperioder där de två veckorna då säkerhetszonen var upprättad är markerad med rött (n=37).

¹²⁵ Jämfört med de andra brotten som redovisas ovan är det mer vanligt att en anmälan av vapenbrott har andra orsaker än att polisen har upprättat anmälningar med anledningen av en egeninitierad kontroll.

3. RESULTAT

Nedan redovisas antal anmälda brott för några andra typer av brott och brottskategorier (vissa brott ingår i olika diagram):

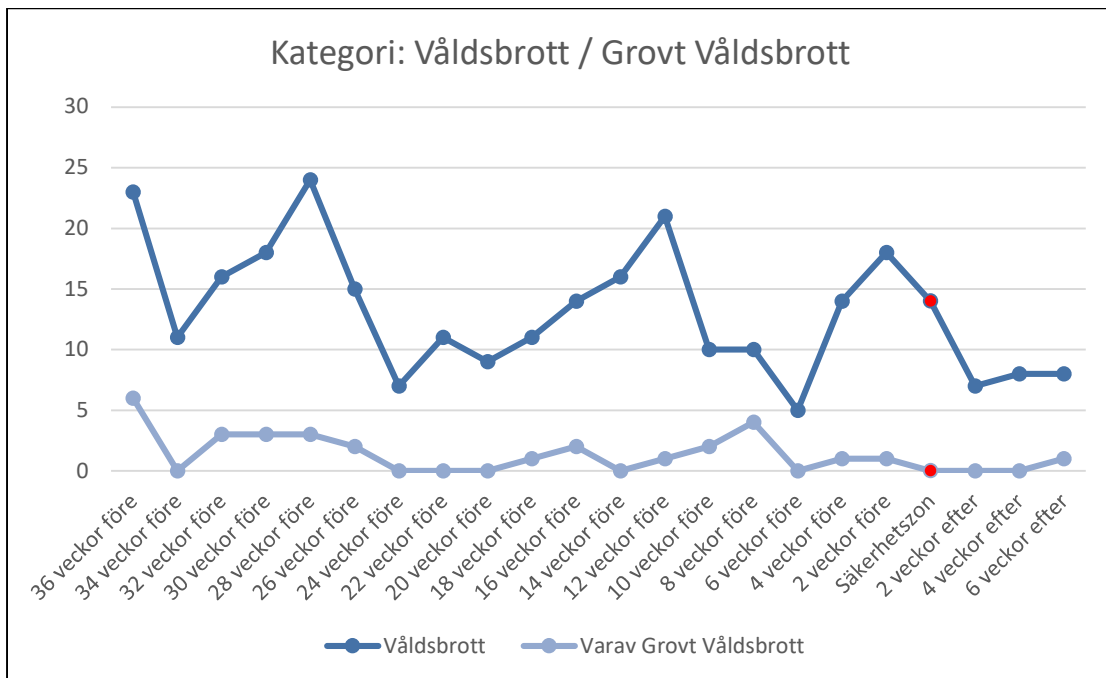


Diagram 28. Antal anmälda våldsbrott och grova våldsbrott i Hageby uppdelade i tvåveckorsperioder där de två veckorna då säkerhetszonen var upprättad är markerad med rött (n=290).

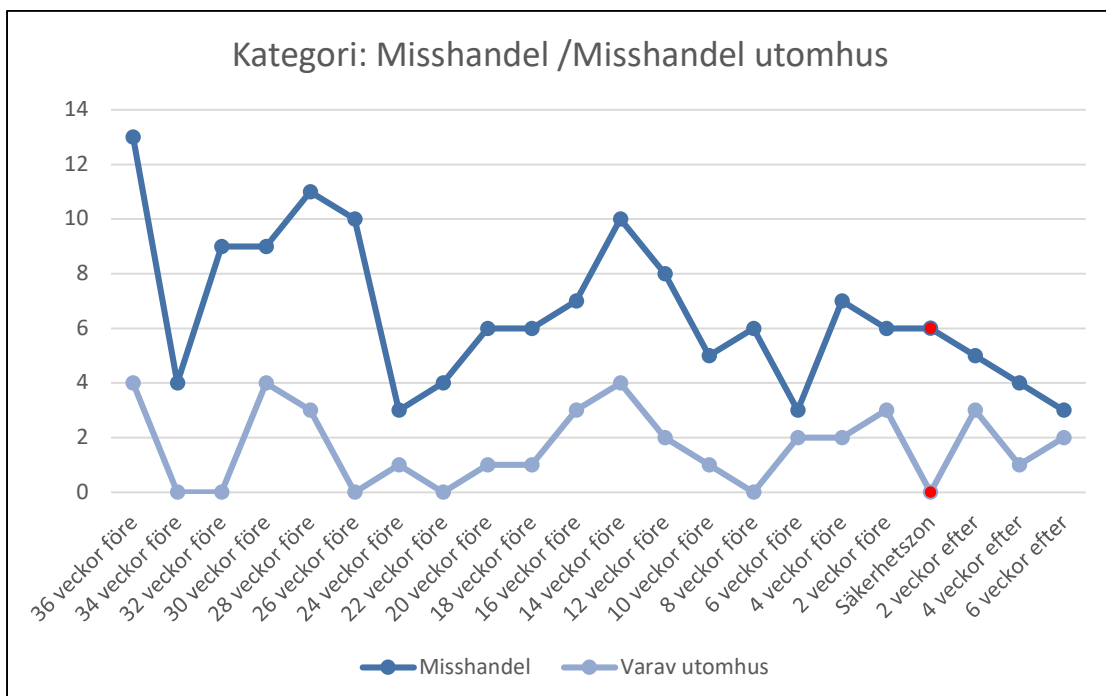


Diagram 29. Antal anmälda misshandel och misshandel utomhus i Hageby uppdelade i tvåveckorsperioder där de två veckorna då säkerhetszonen var upprättad är markerad med rött (n=145).

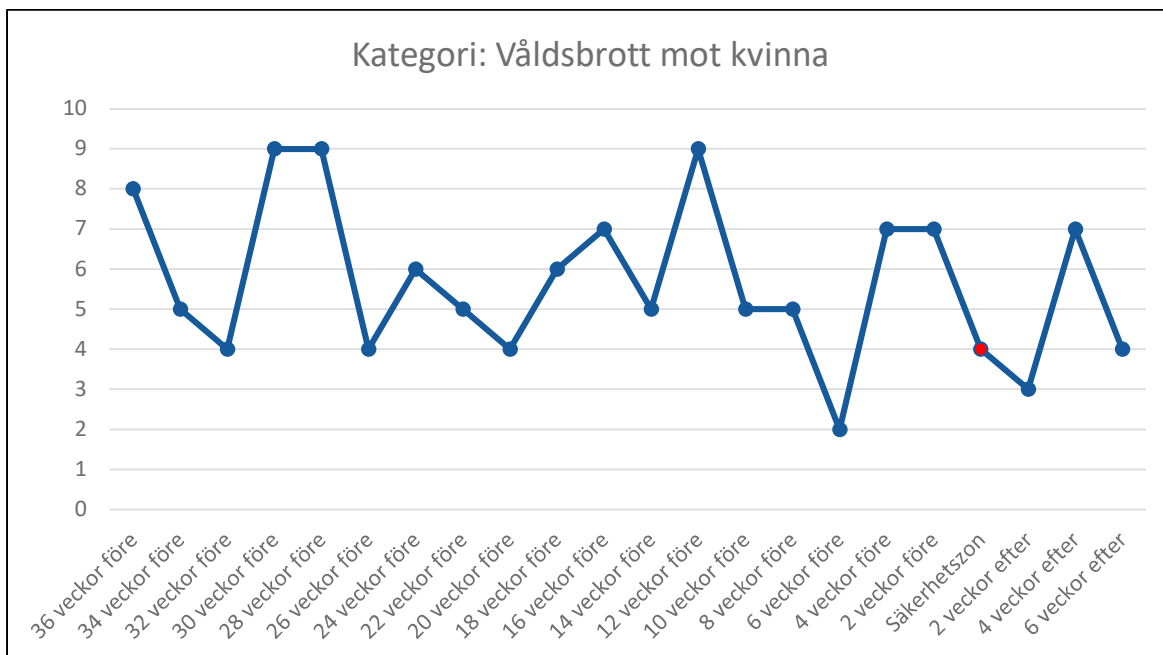


Diagram 30. Antal anmälda misshandel våldsbrott mot kvinna i Hageby uppdelade i två-veckorsperioder där de två veckorna då säkerhetszonen var upprättad är markerad med rött (n=125).

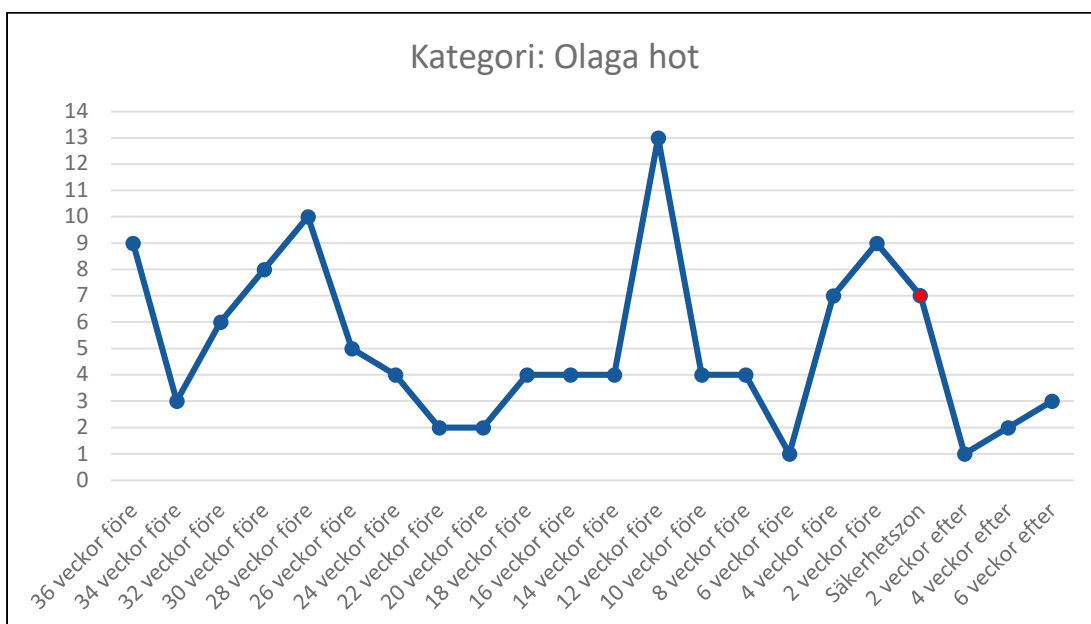


Diagram 31. Antal anmälda olaga hot i Hageby uppdelade i tvåveckorsperioder där de två veckorna då säkerhetszonen var upprättad är markerad med rött (n=112).

3. RESULTAT

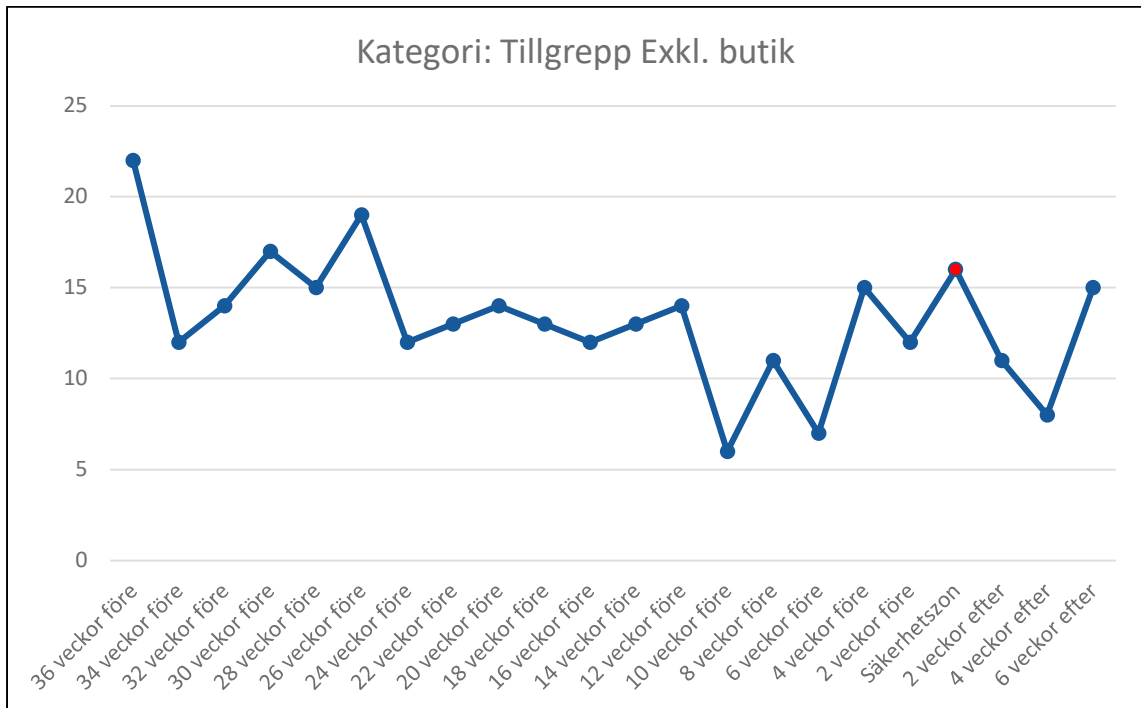


Diagram 32. Antal anmälda tillgreppsbrott (exklusive butik) i Hageby uppdelade i tvåveckorsperioder där de två veckorna då säkerhetszonen var upprättad är markerad med rött (n=291).

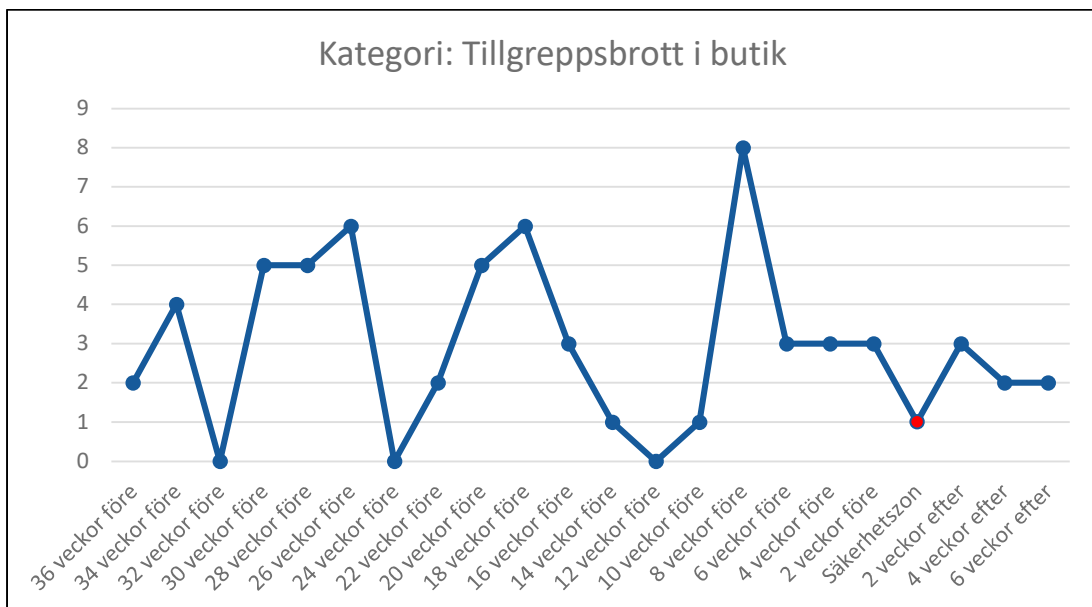


Diagram 33. Antal anmälda tillgreppsbrott i butik i Hageby uppdelade i tvåveckorsperioder där de två veckorna då säkerhetszonen var upprättad är markerad med rött (n=65).

När det gäller tillgrepp i butik, knivbrott och misshandel utomhus så skedde färre brott då säkerhetszonen var upprättad jämfört med tvåveckorsperioden innan och tvåveckorsperioden efter säkerhetszonen. Diagrammet kan ge ett intryck av att skillnaderna var stora. Numerärt var skillnaden mellan dessa perioder för dessa brott två, tre respektive ett brott, vilket gör det svårt att dra några slutsatser om säkerhetszonens påverkan på brottsutvecklingen. När det gäller övriga brott var det svårt att se att iaktta några skillnader i statistiken

mellan perioden då säkerhetszonen var upprättad och andra perioder. Även de egeninitierade brotten är så få att det kan vara svårt att dra några slutsatser.

Sammanfattningsvis går det inte att se några tydliga skillnader vad gäller anmälda brott när säkerhetszonen var upprättad jämfört med de andra tvåveckorsperioderna.

En förklaring till detta kan vara sättet som polisen arbetade. Enligt dokumentation av kroppsvistationer och muntliga utsagor från polispersonal förekom det att polispersonal rörde sig utomhus i säkerhetszonen till fots eller per cykel, men det har förutom i anslutning till gallerian Mirum skett i begränsad utsträckning. De observationer som gjorts av polisen närvaro under studien handlar om att polispersonal åkt polisbil. Forskning har visat att denna arbetsmetod inte förebygger brott och heller inte ökar tryggheten¹²⁶ (se vidare resonemang i 3.9).

3.4 Hur hög har synligheten av poliser för de som bor och rör sig inom detta område varit under tiden för säkerhetszonen?

Synligheten av poliser har varierat mellan olika platser inom säkerhetszonen:

- Mirum var den plats med högst polisiär närvaro. I Mirum kunde polispersonal iakttas drygt 30 sekunder i genomsnitt per timme när de fotpatrullerade i centrumet.
- I vissa mer problematiska delar av säkerhetszonen (såsom på och i närheten av Bäckgatan) kunde polispersonal iakttas cirka 20 sekunder per timma när de åkte polisbil.
- Hagebygatan användes för transport till olika delar av säkerhetszonen samt till områden utanför säkerhetszonen. På denna gata var synligheten av polis drygt 30 sekunder per timma.
- Ingen polisiär närvaro kunde iakttas på huvuddelen av platserna som var föremål för en observation.

Hur hög synligheten av poliser varit för de som bor och rört sig inom säkerhetszonen beror på vilka delar av säkerhetszonen de kunnat iakttas, under vilka perioder de varit i säkerhetszonen och när på dygnet de gjort iakttagelserna.

3.5 Hur har människor påverkats i sin vardag av polisens arbete i säkerhetszonen?

Som framgår tidigare i rapporten genomfördes i genomsnitt en visitation i timmen och varje ingripande skedde på en begränsad yta av säkerhetszonen (mindre än 4 promille av ytan). Det betyder att de som bor och rör sig i området måste ha befunnit sig på just denna begränsade yta på den tidpunkt som en visitation utfördes för att ha sett eller utsatts för denna. Många av visitationerna utfördes på tidpunkter och platser där det inte var sannolikt att många personer såg dem. I Mirum Gallerian som är den plats där flest personer rör sig

¹²⁶ Kelling m.fl., 1974; Loftin & McDowall, 1982; Knutsson & Partanen, 1986; Waddington, 1999; Bayley, 1998.

genomfördes visitationer vid 7 tillfällen av personer som befann sig i gallerian. Totalt under de 14 dagarna har två tiondels promille av besökarna visiterats och högst två till tre promille (drygt 400 st) av besökarna i Mirum observerade någon av dessa visitationer¹²⁷.

Att själv bli utsatt för en visitation kan uppfattas som en kränkning, men risken för att någon som befanns sig i säkerhetszonen skulle bli föremål för en visitation rörde sig om tiondels promille¹²⁸. Risken varierade med tanke på vilka tidpunkter och platser som en person rörde sig på och framförallt på om personen var känd av polis sedan tidigare. För boende som inte var kända av polis sedan tidigare och som exempelvis åkte till arbetet på morgonen, lämnade barn på skola eller förskola och åkte hem på eftermiddagen var risken att bli utsatt för en kontroll under perioden då säkerhetszonen var upprättad i stort sett obefintlig. Vissa av polisen kända individer kontrollerades vid flera tillfällen under perioden då säkerhetszonen var upprättad. Ibland skedde dessa kontroller under samma dag.

3.6 Vilka synpunkter har boende, näringsidkare och andra lokala aktörer haft på säkerhetszonen och polisens arbete i denna?

Inom ramen för denna utvärdering har det som framgår i metodkapitlet (kap 2) inte funnits möjlighet att genomföra en surveyundersökning rörande inställningen till säkerhetszonen och polisens arbete i denna.

Det är troligt (se punkt 3.5) att polisens arbete inte väckte irritation bland majoriteten av befolkningen i säkerhetszonen och av bland annat muntliga utsagor finns tecken på att boende och affärsidkare uppskattade säkerhetszonen och polisens arbete i denna¹²⁹. Av dokumentation framgår att vissa individer som var kända av polisen reagerade negativt på kontrollerna och ibland redan när polisen kommunicerade med dem innan en kontroll hade genomförts. Att de är missnöjda med att visiteras följer ett vanligt mönster. Likaså finns anledning att vara försiktig att dra slutsatser om boendes trygghet och nöjdhet utifrån de positiva kommentarer som förmedlats av boende gällande säkerhetszonen i Hageby. Det finns flera orsaker att de som är negativa till zonen kan finna skäl att inte förmedla detta. Ett är det omdöme som kommunstyrelsens ordförande i Norrköping förmedlade samma dag som säkerhetszonen infördes: *"[...] de som inte är hederliga, det är de som tycker att det här är problematiskt, och dem tar vi ingen hänsyn till"*¹³⁰.

Politiker och Polismyndigheten har framfört ett budskap som gett intrycket av att säkerhetszoner är ett effektivt verktyg för att motverka den grova kriminalitet¹³¹ där hänvisning skett till Danmark¹³², men danska polisen har inte utvärderat effekten av säkerhetszoner utan

¹²⁷ Uppskattning bygger på att kroppsvisitationerna i genomsnitt tog några minuter per person som visiterades och den genomsnittliga genomströmning av personer i gallerian per minut (beräknas från besöksstatistik).

¹²⁸ Se ovan i detta kapitel

¹²⁹ Se t.ex. Selsfors, 2024 i Folkbladet, framkommit av muntliga utsagor och även av insändare/kommentarer på mediaartiklar.

¹³⁰ Se Agdogan, 2024 i Sveriges radio.

¹³¹ Se t.ex. Ahnoff, 2024 i Sveriges radio; Svenska tal, 2024; P4 Östergötland, 2024; Elowson Tosting, 2024 i Sveriges radio.

¹³² Se t.ex. Ibrahim, 2024 i Nyhetsbyrån Järva.

forskare har konstaterat att den danska polisens uppfattning bygger på ”*magkänsla och gissningar*”¹³³. Artiklar och reportage i media har dessutom bidragit till att ge intrycket av att risken att kontrolleras var hög:

*”[...] ordningsmakten är överallt i Hageby: i bilar, på cyklar och apostlahästar. Här finns anonyma spanare som smälter in i gatubilden och drönare som laddas på gallerians tak mellan flygningarna.”*¹³⁴

Det gick att utgå från att media skulle ha ett stort intresse för den nyinrättade säkerhetszonen och polisen val att göra en initial kraftsamling i säkerhetszonen gjorde att det var lätt att få intrycket av att polisens arbete i hög grad påverkade säkerheten i Hageby. Tidigare har påpekats att detta agerande från polisens sida var funktionellt ur ett avskräckande syfte, men också för att påverka nöjdheten med polisen.

Att det spridits en positiv bild av effekten av inrättandet av säkerhetszonen samtidigt som en försvinnande liten del av de boende i Hageby drabbades av visitationer gör att det går att anta att majoriteten av de boende är positiva till inrättandet av säkerhetszonen i Hageby och nöjda med polisens arbete i denna.

Det ligger utanför ramen för denna utvärdering att analysera vad det kan få för konsekvenser på bland annat medborgarnas trygghet, syn på polisen och inställning till att bli utsatt för visitationer i en säkerhetszon om det blir känt att en åtgärd som marknadsförts som betydelsefull för att kunna komma tillrätta med den grova organiserade brottsligheten genom att försvåra och hindra kriminella från att genomföra och förbereda våldsdåd i praktiken inte överensstämmer med ett verkligt förhållande.

3.7 Hur har arbetet i säkerhetszonen genomförts ur ett likabehandlingsperspektiv?

Likabehandling betyder att alla människor ska anses vara lika värda och att ingen får diskrimineras på grund av bland annat kön, ålder, etniskt eller nationellt ursprung¹³⁵. I detta kapitel kommer det ske en redovisning av fördelningen av de som visiterades med avseende:

- Kön
- Ålder
- Utländsk bakgrund

3.7.1 Könsfördelning på de som visiterades

Av de 380 visitationerna som genomfördes skedde det i 370 fall på män (97,5 procent).

¹³³ Se Bergh & Ftouni, 2024 i SVT.

¹³⁴ Pogorzelska, 2024 i Dagens Etc.

¹³⁵ Diskrimineringslagen (2008:567); Regeringsformen (1974:152).



Diagram 34. Könsfördelning på genomförda visitationer (n=380)¹³⁶

Av de tio kvinnor som visiterades i samband med att säkerhetszonen var upprättad i Hageby:

- befann sig fem i fordon där det fanns minst en man med utländsk bakgrund som också blev föremål för en visitation.
- gick en av kvinnorna utomhus tillsammans med man med utländsk bakgrund som blev föremål för en visitation.
- ingick en kvinna i en grupp personer med utländsk bakgrund som observerades när de hade en upprörd diskussion.
- var det vid tre tillfällen som någon kvinna visiterades enskilt utan att denna var i sällskap med en man med utländsk bakgrund som också visiterades¹³⁷.

Sammantragsvis var det betydligt fler män än kvinnor som visiterades.

3.7.2 Åldersfördelning på de som visiterades

Av diagram 35 framgår att 90 procent av visitationerna genomfördes på någon som var under 30 år och att en halv procent (2 st) av visitationerna skedde mot personer som var över 50 år. Den ena av dem var en ostraffad person med utländsk bakgrund, medan den andra var en av polispersonal välkänd missbrukare med svensk bakgrund som har 8 avsnitt i MR (misstankeregistret) och 21 avsnitt i BR (brottsregistret). Det framgår bland annat vidare av diagram 35 att drygt 25 procent av visitationerna genomfördes mot någon mellan 15-18 år.

¹³⁶ Källa: Dokumentation över kroppsvisitationer.

¹³⁷ I samtliga tre fall genomfördes åtgärden av poliser som ingick i den nationella förstärknings-organisationen och som i normalfallet tjänstgör i små orter (med 10 000 respektive 20 000 invånare i respektive huvudort).

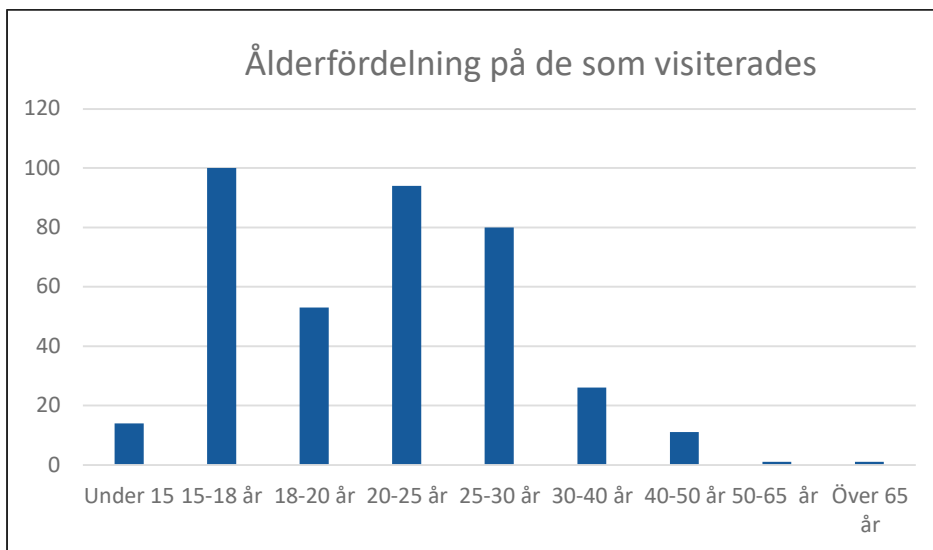


Diagram 35. Åldersfördelning på genomförda visitationer (n=377)¹³⁸

Sammanfattningsvis var det fler yngre än äldre som visiterades.

3.7.3 Utländsk bakgrund

Av diagram 36 framgår att 93 procent (348 av 377)¹³⁹ av visitationerna genomfördes på någon med utländsk bakgrund¹⁴⁰.

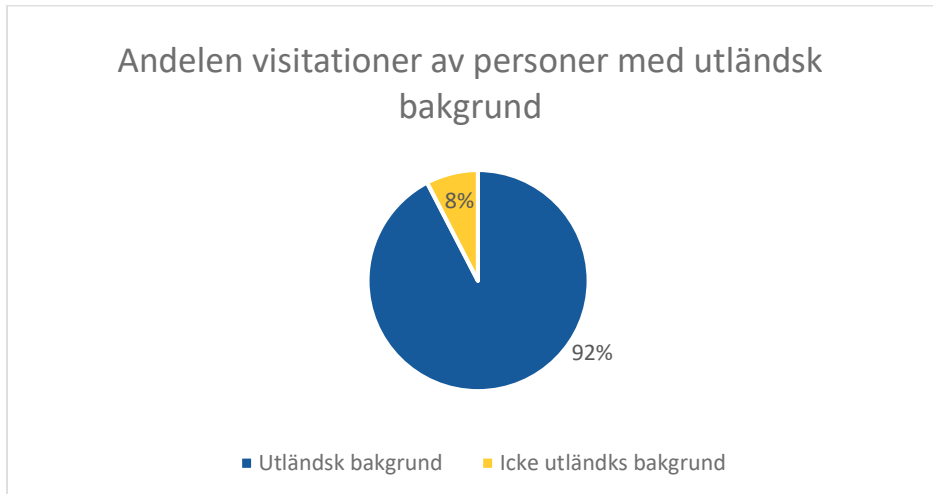


Diagram 36. Andelen visitationer av personer med utländsk bakgrund (n=377)¹⁴¹

¹³⁸ Källa: Dokumentation över kroppsvisitationer. 3 personer hade skyddad id (7 promille av fallen), vilket gör att n=377 och inte 380 (det framgick dock att det var män som kontrollerades, därav 380 vad gäller könsfördelning).

¹³⁹ 3 personer hade skyddad id (7 promille av fallen), vilket gör att n=377 och inte 380.

¹⁴⁰ Se kapitel 2 rörande "utländsk bakgrund", där det bland annat framgår att eftersom det i vår studie fanns ett behov av att undersöka om utseendet kunde ha betydelse för om någon visiterades eller ej var det nödvändigt att utgå från de yttre attributen och inte bara begränsa definitionen till moderns födelse-region (som Brå har gjort i studier av likabehandling vid polisingripanden, se Brå, 2023b).

¹⁴¹ Källa: Dokumentation över kroppsvisitationer.

3. RESULTAT

Antal visiterade med utländsk bakgrund var avsevärt fler än de med icke utländsk bakgrund och vid en bedömning av hur polisens arbete i säkerhetszonen genomförts ur ett likabehandlingsperspektiv finns anledning att beakta områdets demografi. Enligt Norrköpings kommuns statistik är 5523 av de 9514 boende i Hageby födda i annat land än Sverige (knappt 60 procent)¹⁴². De observationer som genomförts i området pekar på att på de platser där visitationerna har genomförts är andelen personer som enligt denna utvärderings definition inte har en utländsk bakgrund lägre än de åtta procent som har visiterats.

Sammanfattningsvis var det fler människor med utländsk bakgrund som visiterades. Om urvalet varit slumpmässigt avseende vilka personer som blev föremål för en visitation utomhus skulle en större andel av visitationerna ha genomförts på personer med utländsk bakgrund än som var fallet. De med ett nordiskt utseende är överrepresenterade vad gäller genomförda visitationer utomhus och det kan förklaras av de kriterier (kön, ålder och känd av polisen) som låg till grund för visitationerna.

Ungefär hälften (53 %) av de visitationer som gjordes i säkerhetszonen i Hageby under de två veckorna genomfördes på personer som var kända av polisen sedan tidigare. Med kända av polisen sedan tidigare avses de som är dömda eller misstänkta för brott som är vanligt förekommande inom gängbrottsligheten¹⁴³. Att en person är känd av polisen sedan tidigare kan påverka polisens agerande gentemot denna utan att det utgör ett avsteg från likabehandlingsprincipen¹⁴⁴.

Vid de visitationer som genomfördes på någon med utländsk bakgrund var det i 51 procent av fallen någon som var känd av polisen sedan tidigare och 15 procent förekom i misstanke eller brottsregistret för andra typer av brott, i de flesta fall olika former av trafikförseelser. Det kan jämföras med de visitationer som skedde av personer som inte hade utländsk bakgrund där 79 procent var kända av polis sedan tidigare och 13 procent förekom i misstanke eller brottsregistret för andra typer av brott. Den som hade längst brottsregister var en person med icke utländsk bakgrund som hade 33 avsnitt i BR (brottsregistret). Beslaget av 2 gram hasch togs av en person med utländsk bakgrund, medan det andra beslaget som gjordes under de 14 dagar som säkerhetszonen existerade togs från en med icke utländsk bakgrund. Bägge hade långa brottsregister.

¹⁴² Norrköpings kommun, 2023.

¹⁴³ Se vidare kapitel 2, metodkapitel.

¹⁴⁴ Framgår exempelvis av Polismyndighetens rekommendationer gällande arbete i säkerhetszonen (Polismyndigheten, 2024d).

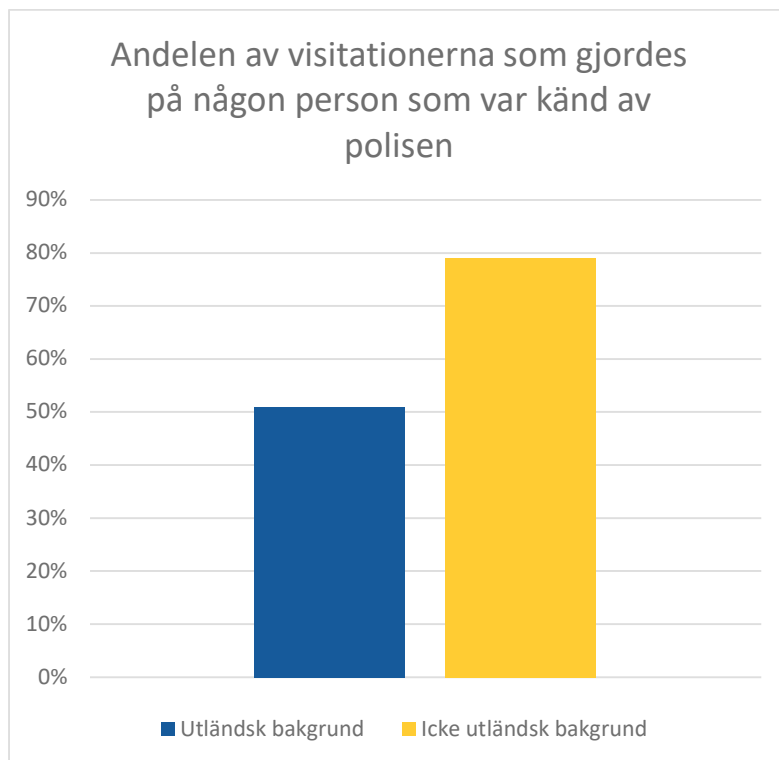


Diagram 37. Andelen av visitationerna som gjordes på någon person som var känd av polisen (n=377).

Av de visitationer som gjordes på personer som hade utländsk bakgrund var det 34 procent av dessa visitationer som genomfördes på någon som var ostraffad och heller inte förekom i misstankeregister. Det kan jämföras med de visitationer som genomfördes av personer med en icke utländsk bakgrund där motsvarande siffra var 7 procent.

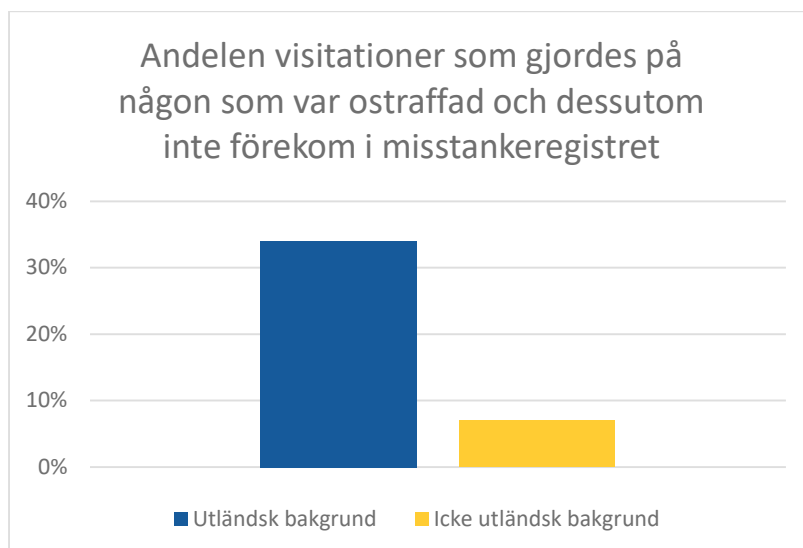


Diagram 38. Andelen visitationer som gjordes på någon som var ostraffad och dessutom inte förekom i misstankeregistret (n=377)¹⁴⁵

¹⁴⁵ Källa: Dokumentation över kroppsvisitationer.

Sammanfattningsvis var det vid de visitationer som genomfördes en betydligt större andel av de personer med utländsk bakgrund som var ostraffade och som heller inte förekom i misstankeregistret jämfört med de som kontrollerades som inte hade en utländsk bakgrund.

50 procent (190 av 380) av visitationerna gjordes på någon som visiterades en gång under den period då det var en säkerhetszon i Hageby. Av diagram 39 framgår att 23 procent (89 st) av visitationerna gjordes på någon som visiterades 2-3 gånger. **27 procent (102 st) av visitationerna gjordes på någon som visiterades fyra eller fler gånger under de två veckor säkerhetszonen var upprättad i Hageby. En person visiterades nio gånger under de två veckorna, två personer åtta gånger, två personer sju gånger och två personer sex gånger. Samtliga dessa personer hade utländsk bakgrund.**

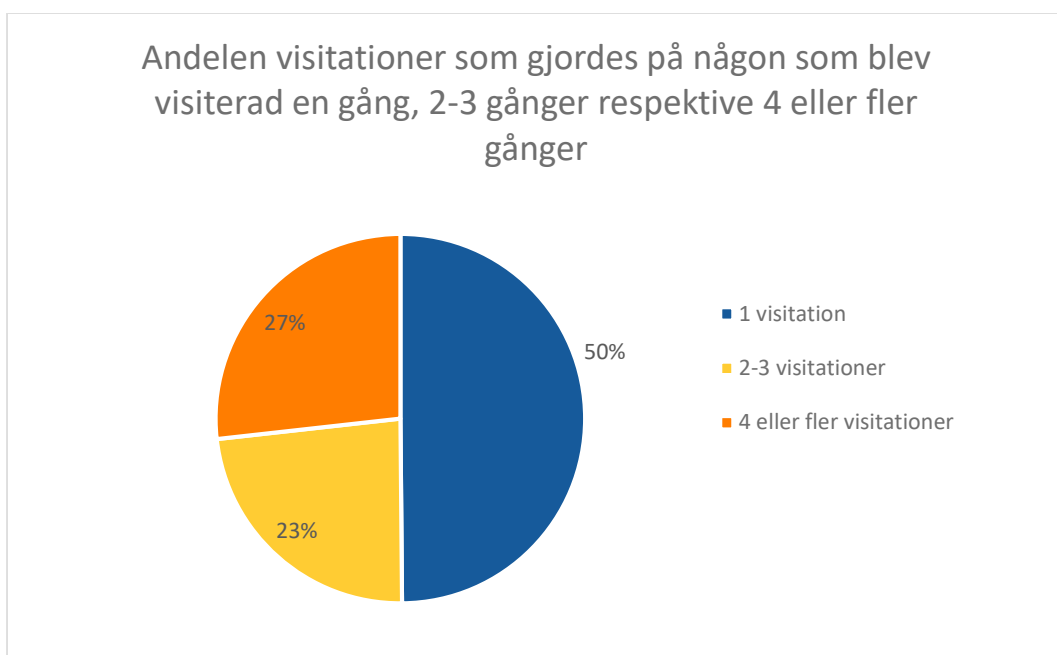


Diagram 39. Andelen visitationer som gjordes på någon som blev visiterad en gång, 2-3 gånger respektive 4 eller fler gånger (n=380)¹⁴⁶

När det gäller personer som blev föremål för en visitation på Mirum Galleria kan sägas att om urvalet varit slumpmässigt skulle en mindre andel av visitationerna ha genomförts på personer med utländsk bakgrund än som var fallet¹⁴⁷. Observationer på Mirum Galleria visade att knappt 70 procent av personerna som rörde sig i gallerian hade ett utseende där det gick att förmoda att de hade utländsk bakgrund¹⁴⁸. Det vill säga det var betydligt fler

¹⁴⁶ Källa: Dokumentation över kroppsvisitationer

¹⁴⁷ Andelen med icke utländsk bakgrund som kontrollerades på Mirum Galleri låg under genomsnittet för säkerhetszonen på åtta procent, men i och med att antalet visiterade var få (<25) utgår resonemanget från att det låg på samma nivå som i övriga säkerhetszonen.

¹⁴⁸ Precis som var fallet vid observationerna utomhus så fanns det skillnader mellan olika platser. Vid ingång (C) hade 82 procent av dem som passerade ingången ett utseende där det gick att förmoda att de hade en utländsk bakgrund, medan det vid ingång (A) var 55 procent¹⁴⁸. Det kan kopplas till att många som passerade ingång (A) hade kommit dit per bil, medan de som kom in vid ingång (C) i högre utsträckning kom gående från området eller kom dit med cykel eller kommunala färdmedel.

med icke utländsk bakgrund på denna plats jämfört med övriga platser i säkerhetszonen. Ett skäl till att de med utländsk bakgrund är överrepresenterade vad gäller visitationer i gallerian kan kopplas till att unga män tillhörde den kategori som löpte störst risk att bli visiterade i säkerhetszonen¹⁴⁹. Nästa alla män (99,4 procent) som observerades i gallerian som tillhörde den ålderskategori som i huvudsak blev föremål för kroppsvisitationer bedömdes ha utländsk bakgrund. Huvuddelen av de män som observerades i gallerian som inte bedömdes ha en utländsk bakgrund var över 50 år (65 procent). Endast en halv procent (2 st personer) av det totala antal visitationerna under perioden då säkerhetszonen var upprättad gjordes på personer över 50 år.

3.8 Har Polismyndighetens rekommendationer följts vid upprättandet av säkerhetszonen i Hageby?

3.8.1 Inledning

På polisens intranät finns det en sida med rubriken: "Allt om säkerhetszoner" och där presenteras tre olika typer av rekommendationer:

- Att besluta om en säkerhetszon – villkor för säkerhetszonen, informations- och dokumentationskrav, överklaganden
- Att kommunicera en säkerhetszon
- Att jobba i säkerhetszonen – förhållningssätt, byggstenar och dokumentationskrav

Som påpekats i inledningen av denna utvärdering saknas rekommendationer för hur en säkerhetszon ska utvärderas. I detta kapitel analyseras huruvida Polismyndighetens upprättade rekommendationer har följts vad gäller säkerhetszonen i Hageby där syftet är att skapa en grund för ett lärande som kan utveckla polisens verksamhet.

3.8.2 Att besluta om en säkerhetszon

Beslut om att införa en säkerhetszon enligt 22 b § polislagen får fattas av lägst chef på nivå 4¹⁵⁰ och beslut att upphäva eller inskränka en säkerhetszon får fattas av en chef på lägst denna chefsnivå eller av vakthavande befäl¹⁵¹. Polismyndigheten framför att tre villkor ska vara uppfyllda för att ett beslut om en säkerhetszon ska komma ifråga:

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

¹⁴⁹ 90 procent av visitationerna gjordes på personer under 30 år och 93 procent av visitationerna utfördes på män.

¹⁵⁰ Enligt bilaga 4 till Polismyndighetens arbetsordning.

¹⁵¹ Enligt ovan nämnda arbetsordning.

3. RESULTAT

I tabell 1 redovisas huruvida lokalpolisområdet vid upprättandet av säkerhetszonen har följt Polismyndighetens rekommendationer avseende fattat beslut att införa och att upphäva säkerhetszonen i Hageby.

Tabell 1. Har Polismyndighetens rekommendationer avseende beslut om säkerhetszoner följts vid upprättande av säkerhetszonen i Hageby?

Rekommendation	Har rekommendationer följts?
Beslut att införa säkerhetszonen i Hageby fattades av chef på lägst nivå 4	Ja
Beslut att upphäva säkerhetszonen fattades av chef på lägst nivå 4 eller vakthavande befäl	Ja
Att det med hänsyn till en konflikt mellan grupper fanns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i det geografiska område som innefattades i säkerhetszonen.	Inte till fullo. Konflikten i lokalpolisområde Norrköping har inte varit koncentrerad till Hageby utan till fyra olika områden, där Hageby var ett av dessa områden. Hageby är inte det område där det förekommit flest gängrelaterade skjutningar och sprängningar, där våldsdåd som skett i Hageby i huvudsak efterföljts av våldsdåd i andra områden ¹⁵² . I rekommendationerna framförs vidare att säkerhetszon endast får omfatta det geografiska område där risken för sprängningar och skjutningar är påtaglig och att typfallet är där den eller de som en skjutning eller sprängning förväntas rikta sig mot bor eller annars brukar uppehålla sig. Vissa delar av den yta som ingick i säkerhetszonen i Hageby överensstämmer inte med dessa kriterier ¹⁵³ och ur en taktisk aspekt och utifrån behovs och proportionalitetsprincipen borde vissa ytor inte ha

¹⁵² Framgår av tidslinje upprättad av kriminalunderrättelsetjänsten i dokumentet: "Våldsytringar i konfliktmiljö. LPO Norrköping".

¹⁵³ Framgår av inblandade personers bostadsadresser och kunskap hos bland annat områdespoliser var de personer som det förväntas att en sprängning eller skjutning kan ske emot bor eller brukar uppehålla sig.

	ingått i säkerhetszonen även om beslutet inte skulle vara felaktigt ur en juridisk aspekt ¹⁵⁴ .
Zonen är av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra denna brottsliga verksamhet	Går att hävda detta även om det i utvärderingen framkommer flera faktorer som innebär att ett jakande svar på denna fråga inte är självklar (bl.a. vad gäller den låga risken att bli föremål för en kontroll och att kontroller kan utföras utan att det upprättats en säkerhetszon).
Skälen för zonen uppväger det intrång eller men i övrigt som den kan innebära för enskilda eller för något annat motstående intresse.	Går att hävda detta även om det i utvärderingen framkommer flera faktorer som innebär att ett jakande svar på denna fråga inte är självklar (se ovan)

Sammanfattningsvis har beslut tagits på rätt nivå att inrätta och upphäva säkerhetszonen i Hageby, men delar av den yta som ingick i säkerhetszonen i Hageby borde inte ha infattats i zonen.

3.8.3 Att kommunicera en säkerhetszon

I Polismyndighetens rekommendationer¹⁵⁵ står att:

”För att en säkerhetszon ska få den avsedda brottsförebyggande effekten är det av betydelse att beslutet om zonen snabbt blir känt för många som kan komma att beröras av den. Det är också viktigt ur integritetsperspektiv eftersom det kan möjliggöra för enskilda att anpassa sig och – i vissa fall – välja om de vill utsätta sig för den ökade risken att bli föremål för ingripande.”

Det anges att:

”Polismyndighetens beslut om säkerhetszoner ska omedelbart publiceras på myndighets webbplats. Därutöver ska information ges på annat verksamt sätt. Lokalmedia bör regelmässigt underrättas.”

¹⁵⁴ En analys om beslutet var juridisk korrekt har inte gjorts inom ramen för denna utredning. Vid en sådan bedömning bör bland annat. prop 2023/24:84 s. 27-28 beaktas där det anges att: *”Till skillnad från Institutet för mänskliga rättigheter anser regeringen att någon fast gräns för hur omfattande en säkerhetszon får vara inte bör infröras. 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 skulle då riskera att inte fylla sin funktion. Det bör endast ställa 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.”*

¹⁵⁵ Polismyndigheten, 2024f.

3. RESULTAT

Vidare uttrycks i rekommendationerna att det av informationen ska framgå att beslutet kan överklagas och vart man ska vända sig för att göra detta. Om beslut förlängs eller avbryts i förtid, överklagas eller blir uppskjutet på grund av inhibition ska polisen informera om detta.

Det påtalas också att det är bra om det finns ett datum för ikraftträdande så att kommunikationsavdelningen hinner förbereda sina insatser och att chefer hinner kommunicera i linjen till personal i yttre tjänst. I annat fall gäller beslutet från den dag det är fattat. Ytterligare faktorer som tas upp i Polismyndighetens rekommendationer är att det är extra viktigt med en dialog med lokalsamhället när ett beslut om en säkerhetszon har fattats. Det nämns att lämpliga åtgärder är informationsinsatser av och i lokalpolisområdet såsom att sätta upp lappar om beslutet på anslagstavlor och att informera i skolor, föreningar, näringslivet och trossamfund om att det införts en säkerhetszon, varför den införts och dess innebörd. Det anges också att det i vissa fall kan vara lämpligt att sätta upp skyltar som upplyser om var det finns en säkerhetszon.

Polismyndigheten skriver i sina rekommendationer att när den nya lagstiftningen gällande säkerhetszoner börjar tillämpas kommer det sannolikt att väcka stort medialt intresse och att det därför kan vara lämpligt att bjuda in till en presskonferens.

I tabell 2 redovisas huruvida lokalpolisområde Norrköping vid upprättandet av säkerhetszonen har följt Polismyndighetens rekommendationer avseende hur beslutet om att införa en säkerhetszon har kommunicerats.

Tabell 2. Har Polismyndighetens rekommendationer avseende information om säkerhetszoner följts vid upprättande av säkerhetszonen i Hageby?

Rekommendation	Har rekommendationer följts?
Beslutet om säkerhetszon ska omedelbart publiceras på myndighetens webbplats	Ja.
Presskonferens med anledning av att säkerhetszonen i Hageby var den första som upprättas i Sverige	Ja.
Framgå att beslutet kan överklagas och vart man ska vända sig att göra en överklagan.	Ja.
Dialog med lokalsamhället genom att sätta upp lappar om beslutet på anslagstavlor och att informera i skolor, föreningar, näringslivet och trossamfund om att det införts en säkerhetszon (i vissa fall sätta upp skyltar om att det är en säkerhetszon i ett område)	Delvis , men i och med den stora uppmärksamhet beslutet fick i både lokal och nationell media var behovet begränsat av att sprida information om beslutet genom exempelvis vid möten i skolor, med föreningar och med trossamfund.

Sammanfattningsvis har Polismyndigheten kommunicerat ut information på ett sätt som ligger i linje med rekommendationernas andemening och innehåll. Införandet av säkerhetszonen i Hageby fick stort genomslag i lokal och nationell media.

3.8.4 Att jobba i säkerhetszonen

I rekommendationerna¹⁵⁶ står det att 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. Det anges att:

”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”.

Och att:

- Det krävs inte att underlaget är så individspecifikt eller konkret att det kan sägas att risken är stor.
- Bedömningen ska dock bygga på faktiska omständigheter såsom underrättelser, tips, iakttagelser eller polisiär erfarenhet.
- Det måste i efterhand gå att peka på vilka omständigheter som har legat till grund för ett ingripande.

Det nämns att det exempelvis kan finnas grund för 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 beter sig avvikande. Det anges vidare att klädsel och liknande i vissa fall kan motivera ett ingripande, såsom 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 påtalas i samband med detta att:

”Ett ingripande kan och ska dock aldrig motiveras enbart eller i huvudsak på grund av faktisk eller förmodad etnicitet eller nationalitet.”

I handledning hänvisas till Brottsförebyggande rådets skrift: *”Polisens arbete med profilering och likabehandling”*¹⁵⁷. I denna skrift redovisas bland annat antalet så kallade ”bom-träffar” i samband med misstanke om narkotikabrott, det vill säga där personer felaktigt har misstänkts för narkotikabrott. Statistiken visar att personer som har en mamma som är född utanför Norden¹⁵⁸ i högre grad felaktigt misstänks för narkotikabrott i förhållande till personer vars moder är född i Norden.

¹⁵⁶ Polismyndigheten, 2024f.

¹⁵⁷ Brå, 2023b.

¹⁵⁸ Brå utgår från moderns födelseregion, vilket skiljer sig något från denna utvärdering som även innefattar faderns födelseland.

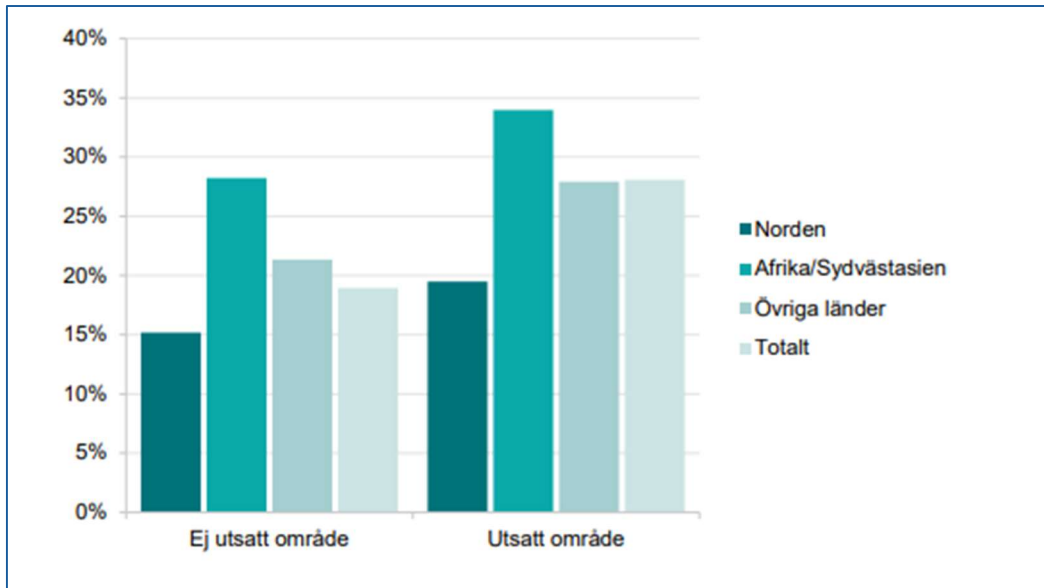


Diagram 40: Andel bom-anmälningar i procent, vid misstanke om innehav av narkotika utifrån om bostadsområdet ingår i polisens lista över utsatta områden eller inte, samt efter moderns födelseregion¹⁵⁹.

I Brottsförebyggande rådets rapport redovisas fyra åtgärder som poliser i yttre tjänst kan göra för att minska risken för faktisk och upplevd diskriminering. Poliserna bör säkerställa att

- kontrollen är ordentligt underbyggd
- de förklarar för personen i fråga varför kontrollen görs
- de genomför kontrollen på ett respektfullt sätt
- de ber om ursäkt om de har tagit fel.

När det gäller ett beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan som direkt eller indirekt rör ett barn anges att det ska fattas med särskild omsorg och att åtgärden måste vara förenlig med de rättigheter som barn har enligt barnkonventionen. Det nämns att i vissa fall kan det vara lämpligt att kontakta barnets vårdnadshavare. **Inom ramen för insatsen i Hageby upprättades ingen plan för hur barns rättigheter skulle tillgodoses.**

I rekommendationerna anges att enligt polislagen 27§ ska protokoll föras över kroppsvisitation och att det av protokollet ska framgå följande:

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.

¹⁵⁹ Brå, 2023b, sidan 59.

Att notera är att det i rekommendationerna inte anges att platsen för en visitation ska dokumenteras. Det framförs i rekommendationerna att för att öka rättssäkerheten för både medarbetare vid Polismyndigheten och enskilda personer samt möjliggöra relevant uppföljning bör all dokumentation av kontroller och tvångsåtgärder som vidtas av medarbetare vid Polismyndigheten vara likvärdig och tillförlitlig.

Vad gäller hur visitationerna ska genomföras anges att det som regel bör vara tillräckligt med en kroppsvisitation som består i att polismannen känner i eller utanpå fickor och kläder samt eventuellt kontrollerar medförda väskor och liknande. I den mån någon måste ta av sig kläderna eller blotta intima delar av sin kropp ska personen som regel beredas möjlighet att skylla sig. Det saknas förutsättningar att vidta visitationer av sådan art och omfattning att det rättsligt är att betrakta som en kroppsbesiktning.

I tabell 3 redovisas huruvida lokalpolisområde Norrköping vid upprättandet av säkerhetszonen har följt Polismyndighetens rekommendationer kopplat till genomförandet av arbetet i säkerhetszonen.

Tabell 3. Har Polismyndighetens rekommendationer avseende genomförandet av arbetet i säkerhetszonen vid upprättande av säkerhetszonen i Hageby?

Rekommendation	Har rekommendationer följts?
Urval av de som visiterats	Följts till stora delar, men frågetecken om den till alla delar följts. Utifrån den dokumentation som finns motiveras många av de visitationer som genomförts på ett sätt som ger intrycket av att rekommendationen har följts där det exempelvis anges att personerna som visiteras är kända sedan tidigare för våldsbrott och/eller uppvisar ett avvikande beteende (ibland dock utan att precisera vad det avvikande beteendet bestod av). Frågetecken om rekommendationen har följts uppkommer med anledning av att 34 procent av visitationerna som utförts på någon med utländsk bakgrund var ostraffade och heller inte förekom i misstankeregistret – att jämföra med de med en icke utländsk bakgrund där motsvarande siffra var 7 procent.
Hur visitationerna genomförts	Rekommendationerna ger intrycket av att ha följts utifrån den information som finns (bland annat kort i media på vissa av visitationerna).
Sättet att dokumentera visitationerna	Följts i de flesta fall, men det förekommer visitationerna där det i efterhand <u>inte</u> går att peka på vilka omständigheter som har

	legat till grund för ett ingripande, vilket anges som ett krav på dokumentationen.
Information till vårdnadshavare	Det finns ingen dokumentation som indikerar att vårdnadshavare har informerats när barn har visiterats.

Sammanfattningsvis har Polismyndigheten rekommendationer avseende genomförandet av arbetet i säkerhetszonen följts till stora delar.

3.9 Var beslutet att införa en säkerhetszon i Hageby och hanteringen av denna ett effektivt sätt att nyttja tillgängliga resurser för att förebygga brott?

När denna fråga besvaras avses kortsiktiga effekter och inte långsiktiga effekter. Inte heller effekterna av om en säkerhetszon skulle införas på nytt i området.

Som tidigare berörts i utvärderingen har forskning visat att en informationskampanj i kombination med en polisaktivitet kan förebygga brott¹⁶⁰, men även skicka signaler till boende i ett område att polisen tar deras problem på allvar. Att vara först i landet att införa en säkerhetszon skapade förutsättningar att få ett stort genomslag för den beslutade aktiviteten och lokalpolisområdet la stor kraft på att informera olika aktörer i det berörda området och kommunledningen om arbetet i säkerhetszonen. Eftersom det var första gången en säkerhetszon infördes fanns goda chanser att kriminella individer överskattade risken att bli kontrollerad för att vara på säkra sidan¹⁶¹. Dessutom förmedlades ett budskap om att polisen agerar med kraft vad gäller att försöka komma tillrätta med skjutningar och sprängningar¹⁶².

Genom att kraftsamla resurserna i början av insatsen då det mediala intresset var som störst förmedlades en bild att risken att kontrolleras var hög¹⁶³ och att polisen har en hög ambitionsnivå vad gäller resurstilldelning till arbete i säkerhetszonen trots att den resurstid som ianspråktogs kopplat till arbete i säkerhetszonen begränsade sig till drygt 600 timmar för polisområdet Östergötland, det vill säga ett par tiondels promille av antalet årsarbetskrafter i polisområdet¹⁶⁴ och att den nationella förstärkning som arbetade i säkerhetszonen också uppgick till drygt 600 timmar, det vill säga en knapp hundra delar promille av antal årsarbetskrafter i Polismyndigheten. **Ur ovanstående aspekt går det att se införandet av säkerhetszonen i Hageby och hanteringen av denna som ett effektivt sätt att utnyttja tillgängliga resurser med tanke på det mediala genomslag det fick.**

¹⁶⁰ Se t.ex. Riedel m.fl., 1988; Homel, 1988; Elliot, 1993; Vaa m.fl. 2004; Phillips m.fl., 2009; Sherman, 1990.

¹⁶¹ Se exempelvis Sherman, 1990.

¹⁶² Se t.ex. Polismyndigheten, 2024d.

¹⁶³ Se t.ex. Heikki & Nittve, 2024 i NT; Pogorzelska, 2024 i Dagens Etc

¹⁶⁴ Avser personalresurser som avsattes för att enkom arbeta i säkerhetszonen. Utöver detta åtgick resurstid för personal på kommunikationsavdelningen, det avsattes resurstid för att göra denna utvärdering mm.

Det fanns en strävan i region Öst och Polisområde Östergötland att vara först i landet med att införa en säkerhetszon. Denna ambition hade betydelse för att beslutet om att införa en säkerhetszon i Hageby fattades¹⁶⁵. Nästföljande inrättade säkerhetszon (i Södertälje) fick inte alls samma mediala genomslag¹⁶⁶ som säkerhetszonen i Hageby. **Polisområdesledningen i Östergötlands beslut att inrätta en säkerhetszon i Hageby var ur flera aspekter gynnsam.**

Inrättandet av en säkerhetszon innebar att det gick att genomföra visitationer i högre utsträckning jämfört när det inte är en säkerhetszon. När en patrull genomför en visitation blir den uppbunden och kan då inte genomföra andra visitationer. Om antal patruller som arbetar i en säkerhetszon är få och visitationer görs i fall där sannolikheten för träff är låg finns det därigenom en risk att chansen att hitta föremål som kan beslagtas eller förverkas kan bli lägre jämfört med då en säkerhetszon inte är upprättad. Detta på grund av att patruller missar fall med en högre träffprocent eftersom de i högre grad är uppbundna med att genomföra visitationer med en lägre sannolikhet för träff.

Som framgår i denna rapport har patrullering utomhus till största delen skett i polisbilar i säkerhetszonen. I Sverige fick bilpatrulleringen ett mycket starkt och snabbt genomslag i samband med förstatligandet år 1965. Stora förhoppningar var knutna till denna patrulleringsform – den skulle verka brottspreventivt och dessutom vara trygghetsalstrande. Den bakomliggande tanken är att skapa en föreställning om en allestädes närvarande polis, där patrullerna rör sig på ett oförutsägbart sätt i sina tilldelade områden och när som helst kan dyka upp. En mängd forskare har pekat på att denna typ av patrullering varken minskar brottsligheten eller ökar tryggheten¹⁶⁷ och den mest kända studien är Kansas City Preventive Patrol Experiment. I studien två- och tredubblades övervakningen i vissa områden, medan den upphörde i andra områden (förutom vid begäran om hjälp). I kontrollområden bibehölls den ursprungliga patrulleringsnivån. Efter ett år undersöktes effekterna på brottsligheten och befolkningens upplevda trygghet. Effekterna mättes med olika metoder och med en rad olika mått. Sammanfattningsvis gick det inte att dokumentera några effekter vare sig på kriminaliteten eller tryggheten. Det spelade alltså ingen roll om nivån på den rutinmässiga patrulleringen med bil förändrades¹⁶⁸.

Att avdela resurser som i huvudsak ägnar sig åt bilpatrullering är ett ineffektivt användande av polisens resurser. Däremot har den fotpatrullering som under den period då säkerhetszonen i Hageby var upprättad i huvudsak skett i och i anslutning till Mirum Galleria haft förutsättningar att ge en effekt¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Framkommit i samband med möte rörande om beslut om säkerhetszon skulle tas i lokalpolisområde Norrköping.

¹⁶⁶ Utifrån antal och omfattningen på inslag i media och vid kontakt med kommunpolisier framkom att det mediala trycket var mindre jämfört med när säkerhetszonen i Hageby inrättades.

¹⁶⁷ Kelling m.fl., 1974; Loftin & McDowall, 1982; Knutsson & Partanen, 1986; Waddington, 1999; Bayley, 1998.

¹⁶⁸ Kelling m.fl., 1974.

¹⁶⁹ Framförallt ur ett relationsskapande och trygghetsskapande perspektiv (se Knutsson & Partanen, 1986; Weisburd & Eck, 2004), men det finns också studier som visar att fotpatrulleringar kan ha en brottsförebyggande effekt (se Trojanowicz, 1982).

3.10 Innebär införandet av säkerhetszoner utifrån vad som framkommer i denna utvärdering att polisen använder sina resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?

Utifrån vad som framgår i föregående kapitel går det bland annat att dra slutsatsen att införandet av säkerhetszonen i Hageby på kort sikt fått positiva effekter kopplat till den stora mediala uppmärksamheten som införandet fick, men går det att dra slutsatsen att inrättandet av en säkerhetszon på det sätt som det genomfördes i Hageby ur ett mer långsiktigt perspektiv innebär ett effektivt och ändamålsenligt utnyttjande av Polismyndighetens resurser?

Utöver lokalt polisanställda användes en nationell förstärkning för arbete i säkerhetszonen i Hageby. Riksrevisionsverket har funnit att denna typ personalomfördelningar mellan regioner och polisområden vid insatser som pågår längre än några dagar inte är ett effektivt sätt att använda resurserna på¹⁷⁰, bland annat för att områdespoliserna tas i anspråk och inte får arbeta i sina egna områden. De kortsiktiga positiva effekter det kan få för de områden som tar emot resursförstärkningen i samband med att en säkerhetszon upprättas behöver omsorgsfullt vägas mot de långsiktiga negativa konsekvenser det kan få för de områden som polisresurser tas ifrån (vilket även inkluderar de som arbetar i samma polisområde som säkerhetszonen upprättas, men i ett annat lokalpolisområde).

I juni 2024 gav Polismyndigheten ut en handledning för områdespolisarbete¹⁷¹. I handledningen beskrivs vikten av att områdespoliserna bedriver ett långsiktigt arbete för att bland annat minska rekryteringen till kriminella gäng och att områdespoliserna endast i begränsad omfattning bör användas utanför sitt grunduppdrag. Upprättandet av säkerhetszoner som innebär förflyttning av personal som tjänstgör som områdespoliserna i andra områden går ur den aspekten att betrakta som att det inte är ett effektivt och ändamålsenligt sätt att använda resurserna på, men samtidigt kan en säkerhetszon med en begränsad resursåtgång förmedla en bild av att Polismyndigheten agerar med kraft mot den organiserade brottsligheten¹⁷².

Polismyndigheten har visserligen möjlighet att med hänvisning till sekretess dölja att inspråktagna resurser inte når upp till en nivå som insatsen ger sken av och att effekten av att inrätta en säkerhetszon därigenom uppfattas som högre än den i realiteten är¹⁷³, men när kriminellt aktiva anpassar sitt beteende efter den faktiska risknivån att bli kontrollerad¹⁷⁴ och om risken att kontrolleras i kommande säkerhetszoner ligger på en liknande nivå som säkerhetszonen i Hageby kommer inrättandet av en säkerhetszon inte ha en avskräckande effekt och därmed en marginell inverkan på risken att våldsbrott inträffar. Om framtida säkerhetszoner genomförs på liknande sätt och att den generella nivån på antal våldsbrott kvarstår är sannolikheten hög att det inträffar ett grovt våldsbrott inom en upprättad säkerhetszon. En följd av detta är att en positiv bild av effekten av säkerhetszoner snabbt kan

¹⁷⁰ Riksrevisionsverket, 2023, se även t.ex. Holgersson, 2020.

¹⁷¹ Polismyndigheten, 2024e.

¹⁷² Se fler exempel på andra typer av aktiviteter med samma syfte i Holgersson & Westman, 2021, kapitel 3.

¹⁷³ Se andra exempel på detta i exempelvis Holgersson, 2020; Holgersson & Westman, 2021.

¹⁷⁴ Se t.ex. Sherman, 1990.

förändras. Det kan också få följderna att vissa personers tillit till polisens utsagor och utfästelser liksom bilden av polisens förmåga påverkas i negativ riktning. Det ligger utanför ramen för denna utvärdering att analysera konsekvenserna av detta¹⁷⁵.

Utöver den grupp i lokalpolisområde Norrköping som kan definieras som en gatulagningsgrupp¹⁷⁶, men som bokförs som områdespolis finns det för närvarande sex områdespolis. Dessa sex poliser ansvarar inte bara för Hageby utan för andra områden i Norrköpings kommun. Det är givetvis en utmaning för denna områdespolisgrupp att klara sina uppdrag med tanke på att Norrköping kommun har drygt 140 000 invånare. Flera av de sex områdespoliserna har nischade arbetsuppgifter såsom exempelvis avhopparsmordnare eller andra uppdrag inom polisen, vilket gör det svårt för dem att arbeta i enlighet med handboken¹⁷⁷ för områdespolisverksamhet. De resurser som polisområde Östergötland avdelade för arbete i säkerhetszonen motsvarar tidsmässigt knappt en halv årsarbetskraft. Att avsätta motsvarande resurser till att öka bemanningen på områdespolisen hade ur flera aspekter inte fått samma positiva genomslag¹⁷⁸, även om det ur en långsiktig aspekt kan ses som ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt att använda resurserna på¹⁷⁹.

Tidigare har påpekats att arbetsmetoder där data redovisas på en aggregerad nivå såsom antal beslagtagna vapen, antal gripna, antal utdömda fängelseår i ärenden som ingår i insatsen, antal anmälningar, antal kilo beslagtagna narkotika och antal genomförda kroppsvisitationer och husrannsakingar kan ge intrycket av att i hög utsträckning påverka kriminella nätverk och organisationer trots att så inte är fallet. Det tydliggörs om aggregerade data bryts ned i tid, rum och på vilka som blivit föremål för polisens ingripanden¹⁸⁰. Det redovisade antalet genomförda visitationer i säkerhetszonen i Hageby och resultatet av den analys av dessa som görs i denna utvärdering är ett exempel på detta. För att polisen ska använda sina resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt är det därför betydelsefullt att göra analyser och inte begränsa sig till en redovisning av nyckeltal och presentationer av aggregerade data. Det vore en fördel om Polismyndighetens nationellt framtagna rekommendationer för säkerhetszoner inte bara omfattande beslut om säkerhetszoner, kommunikation av beslut om säkerhetszoner och arbetet i säkerhetszoner utan även hur säkerhetszoner ska följas upp.

¹⁷⁵ För att få en inblick i denna problematik se exempelvis Holgersson & Westman, 2021.

¹⁷⁶ Inget unikt för lokalpolisområde Norrköping och ger intryck av att det finns ett större handlingsutrymme att använda områdespolis på det sätt som beskrivs i Polismyndighetens handbok för polisområdesverksamhet än som är fallet (se Polismyndigheten, 2024d).

¹⁷⁷ Polismyndigheten, 2024d.

¹⁷⁸ Framgår vid en jämförelse av det mediala genomslaget när det tillsats en ny områdespolis, se t.ex. Selsfors, 2021 i NT. med den mediala uppmärksamheten rörande upprättandet av och polisens arbete i säkerhetszonen i Hageby.

¹⁷⁹ Se bland annat polisens handledning för områdespolis och områdespolisverksamhet.

¹⁸⁰ Se exempelvis Rostami, Melde & Holgersson, 2014, där en nedbrytning av aggregerade data gällande en insats mot kriminella gäng och nätverk visade att respektive gängkonstellation sällan blev föremål för ett ingripande. De repressiva åtgärderna som i aggregerad form gav ett imponerande intryck hade en marginell påverkan på respektive gäng eftersom uppgifterna som presenterades på en aggregerad nivå var resultatet av ingripanden som var utspridda över en stor yta, över tid och som omfattade många gäng och kriminella nätverk.

Referenser

Agdogan, E. (2024). *Beslutet om säkerhetszonen väcker känslor: "Man är rädd"*. Publicerad i Sveriges radio 5 juni 2024. <https://sverigesradio.se/artikel/beslutet-om-sakerhetszonen-vacker-kanslor-man-ar-radd> [Hämtad: 2024-09-07]

Ahnoff, P. (2024). *Kommunalrådet välkomnar visitationszonen*. Publicerad i Sveriges radio 4 juni 2024. <https://sverigesradio.se/artikel/kommunalradet-valkomnar-visitationszonen> [Hämtad: 2024-09-07]

Bayley, D.H. (1998). *What Works in Policing?* New York: Oxford university press

Bergh, F. & Ftouni, H. (2024) *Sverige inför visitationszoner efter ifrågasatt dansk modell*. Publicerad i SVT 4 februari 2024. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/sverige-infor-visitationszoner-efter-ifragasatt-dansk-modell> [Hämtad: 2024-09-07]

Brå (2015). *Avrapportering i Ingripandeverksamheten. En tidsstudie*. Rapport 2015:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. https://bra.se/download/18.366ea42214d6cb5d9d444d48/1433347649177/2015_10_Avrapportering%20i%20Ingripandeverksamheten.pdf [Hämtad: 2024-09-07]

Brå (2023a). *Nationella trygghetsundersökningen 2023 Om utsatthet, otrygghet och förtroende*. Rapport 2023:9. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. https://bra.se/download/18.126e8d3a18afe99a9721d6c/1696837149983/2023_Nationella_trygghetsundersokningen_2023.pdf [Hämtad: 2024-09-07]

Brå (2023b) *Polisens arbete med profilering och likabehandling Med fokus på diskriminerande etnisk profilering*. Rapport 2023:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. https://bra.se/download/18.3f85016b18b37a753be4c74/1698217743218/2023_12_Polisens-arbete-med-profilering-och-likabehandling.pdf [Hämtad: 2024-09-07]

Bryman, A. and Bell, E. (2015). *Business Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods (5th ed.)*. London: Oxford University Press

Denzin, Norman K. (1978). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: McGraw-Hill

Diskrimineringsombudsmannen (2024). *Yttrande över Ds 2023:31 Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott*. DO 2023/7008. <https://www.regeringen.se/contentassets/2ecc05b3ddce449cab8793a24eb7929e/diskrimineringsombudsmannen.pdf>

Elowson Tosting, L. (2024). *Efter dubbelmordet – nu införs landets första säkerhetszon*. Publicerad i Sveriges radio 4 juni 2024. <https://sverigesradio.se/artikel/efter-dubbelmordet-i-norrkoping-landets-forsta-sakerhetszon-infors> [Hämtad: 2024-09-07]

Elliot, B. (1993). *Road Safety Mass Media Campaigns. A Meta Analysis*. Federal Office of Road Safety, Canberra (CR 118)

Granath, A. Elljung, J. & Holgersson, S. (2024) *Tillämpning av problemorienterat polisarbete i Mirum Galleria, Norrköping 2023-2024*. Norrköping: Polismyndigheten.

Patton, M. (2014). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 4th Edition. Thousand Oaks: Sage.

Heikki, M. & Nittve, H. (2024). *Häng med in i säkerhetszonen i Hageby – så många poliser såg vi*. Publicerad i Norrköpings tidningar 5 juni 2024. <https://nt.se/nyheter/norrkoping/artikel/hang-med-in-i-sakerhetszonen-i-hageby-sa-manga-poliser-sag-vi/re6gvv5l> [Hämtad: 2024-09-07]

Holgersson, S. (2015). How the use of ICT can contribute to a misleading picture of conditions – A five-step process. *Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management*, 10, 193-215

Holgersson, S. (red.). *Hur kan polisen tackla gängskjutningarna?* Linköping: Linköpings universitet.

Holgersson, S. & Westman, J. (2021). *Hur skyddar och stärker Polismyndigheten föreställningen om sin effektivitet? – exempel från olika verksamhetsområden*. Linköping: Linköpings universitet.

Homel, R.J. (1988) *Policing and punishing the drinking driver: a study of general and specific deterrence*. New York: Springer-Verlag.

Ibrahim, S. (2024). *“Vi har valt att kalla det för säkerhetszoner”* Publicerad i Nyhetsbyrån Järva 8 februari 2024. <https://www.nyhetsbyranjarva.se/vi-har-valt-att-kalla-det-for-sakerhetszoner/> [Hämtad: 2024-09-07]

P4 Östergötland (2024). *Polischefen om säkerhetszonen: “Vi får väldigt positiva reaktioner”* Publicerad i Sveriges radio 10 juni 2024. <https://sverigesradio.se/artikel/efter-veckan-med-sakerhetszon-vi-far-valdigt-positiva-reaktioner> [Hämtad: 2024-09-07]

Phillips, R.O., Ulleberg, P. & Vaa, T. (2009). Do road safety campaigns work? I Forward, S. och Kazemi, A. (red). *A theoretical approach to assess road safety campaigns: Evidence from seven European countries*. Cast Projekt. Bryssel: Belgian Road Safety Institute

Pogorzelska, A.(2024). *Här visiteras barn i Sveriges första säkerhetszon*. Publicerad i Dagens Etc. 18 juni 2024. <https://www.etc.se/story/haer-visiteras-barn-i-sveriges-foersta-saekerhetszon> [Hämtad: 2024-09-07]

Polismyndigheten (2024a). *Säkerhetszon i Norrköping, från 2024-06-05 till 2024-06-18*. Publicerad på polisens hemsida 4 juni 2024. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/ost/2024/juni/sakerhetszon-i-norrkoping-fran-och-med-2024-06-05/> [Hämtad: 2024-09-08]

Polismyndigheten (2024b). *Säkerhetszon införs i Norrköping imorgon*. Pressmeddelande publicerad på polisens hemsida 4 juni 2024. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/ost/2024/maj/polisen-bjuder-in-till-presstraff-om-inforande-av-sakerhetszon/> [Hämtad:2024-09-08]

Polismyndigheten (2024c). *Allt om säkerhetszoner*. Polisen intranät. <https://intrapolis.polisen.se/bekampa-brott/metoder-stod-atgarder/sakerhetszoner/> [Hämtad: 2024-09-08]

Polismyndigheten (2024d). *Hageby inte längre en säkerhetszon – polisens arbete fortsätter*. Publicerad på polisens hemsida 19 juni 2024. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/ost/2024/juni/hageby-inte-langre-en-sakerhetszon--polisens-arbete-fortsatter/> [Hämtad: 2024-09-08]

Polismyndigheten (2024e). *Handledning för områdespolisarbete. Kvalitativ lokal närvaro i lokalsamhället*. Nationella operativa avdelningen. Utgiven juni 2024. A597.247/2023. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2024f). *Handledning för säkerhetszoner m.m. Nationella operativa avdelningen*. A224.718/2024. Utgiven april 2024. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2024g). *Frågor och svar om säkerhetszoner*. <https://polisen.se/lagar-och-regler/sakerhetszoner/fragor-och-svar-om-sakerhetszoner/>

Riksrevisionen (2023). *Att släcka bränder – Polismyndighetens arbete med särskilda händelser riktade mot grov brottslighet*. RiR 2023:5 Stockholm: Riksrevisionen.

Kelling, G.L., Pate, T. Dieckman, D. & Brown, C.E. (1974). *The Kansas City Preventive Patrol Experiment: Technical Report*. Washington DC: Police Foundation.

Knutsson, J. & Partanen, P. (1986). *Vad gör polisen? En jämförelse mellan kvarterspolis-tjänst och ordningspolitjänst*. BRÅ, 1986:2 Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Loftin, C. & McDowall, D. (1982): *The Police, Crime and Economic Theory: An Assessment*. *American Sociological Review*, vol 47, 393-401

Norrköpings kommun (2023). *Områdesfakta Hageby*. <https://norrkoping.se/download/18.15b82e2b1884c6c058f557d/1685444377617/311%20Hageby.pdf> [Hämtad: 2024-09-08]

Riedel, W., Rothengatter, T. & de Bruin, R. (1988). *Selective Enforcement of Speeding Behaviour*. In Rothengatter, T. & de Bruin, R.A (red). *Road User Behaviour: Theory and Research*. sidan 578-583.

Rostami, A., Melde, C. & Holgersson, S. (2014). *The myth of success: the emergence and maintenance of a special gang unit in Stockholm Sweden*, *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Oct 2014

Svenska tal (2024). *Ulf Kristersson: Almedalstal 2024*. <https://www.svenskatal.se/tal/ulf-kristersson-almedalstal-2024> [Hämtad: 2024-09-07]

Selsfors, P. (2021). *Ny områdespolis som känner till sitt område*. Publicerad i Norrköpings tidningar 21 februari 2021. <https://nt.se/nyheter/valdemarsvik/artikel/ny-omradespolis-som-kanner-till-sitt-omrade/jn4nq50l> [Hämtad: 2024-09-08]

Selsfors, P. (2024). i Folkbladet. *Polis om säkerhetszon: "Vi får otroligt fin feedback"*. <https://folkbladet.se/nyheter/norrkoping/artikel/sakerhetszonen-i-hageby-en-vecka-av-okad-polisnarvaro/lz41wzgr> [Hämtad: 2024-09-08]

Sherman, L. (1990). *Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence I*: M. Tonry & N. Morris (red.). *Crime and Justice: A Review of Research*, Vol 12. Chicago: University

REFERENSER

of Chicago Press

Trojanowicz, R. (1982). *Evaluation of the Neighbourhood Foot Patrol Program in Flint, Michigan*, East Lansing: Michigan State University Press.

Vaa, T., Assum, T., Ulleberg, P & Veisten, K (2004) *Effekter av informasjonskampanjer på atferd och trafikulykker – forutsetninger, evaluering og kostnadseffektivitet*. TØI rapport 727/2004. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Waddington, P.A.J. (1999). *Policing citizens*. London: UCL Press

Weisburd, D. & Eck, J. (2004). What can Police Do to Reduce Crime, Disorder, and Fear? *The Annals Of The American Academy Of Political and Social Science*, 593, maj 2004; 42-65.

Bilaga 1 – ytterligare data rörande avsnitt 3.1 och 3.2.

Denna bilaga är en utförligare beskrivning av information som presenteras i avsnitt 3.1 och avsnitt 3.2.

Vilka möjligheter att funnits att passera in eller ut i säkerhetszonen på renodlade cykel- och gångstråk utan att bli föremål för en kontroll?

I bild 10 är säkerhetszonen i Hageby markerad med en röd linje. Renodlade cykel- och gångstråk in i säkerhetszonen finns inom de nio markerade streckade områdena på bilden.

Totalt genomfördes 15 observationer inom något av dessa nio markerade områden. Någon polisiär närvaro kunde inte iakttas vid någon av dessa observationstillfällen. Det framgår av kartbilden i ArcID¹⁸¹ där platserna för kroppsvisitationerna har visualiserats att det i sex av dessa nio områden inte genomfördes några visitationer under de två veckor som säkerhetszonen var inrättat. I tre av de streckade områdena genomfördes visitationer:

- 10 juni, klockan 20.29 i ett av dessa områden
- 13 juni klockan 00.53 i ett annat område
- 13 juni klockan 13.23 och den 15 juni klockan 13.53 i ett ytterligare område

¹⁸¹ Se metodkapitel (kapitel 2).

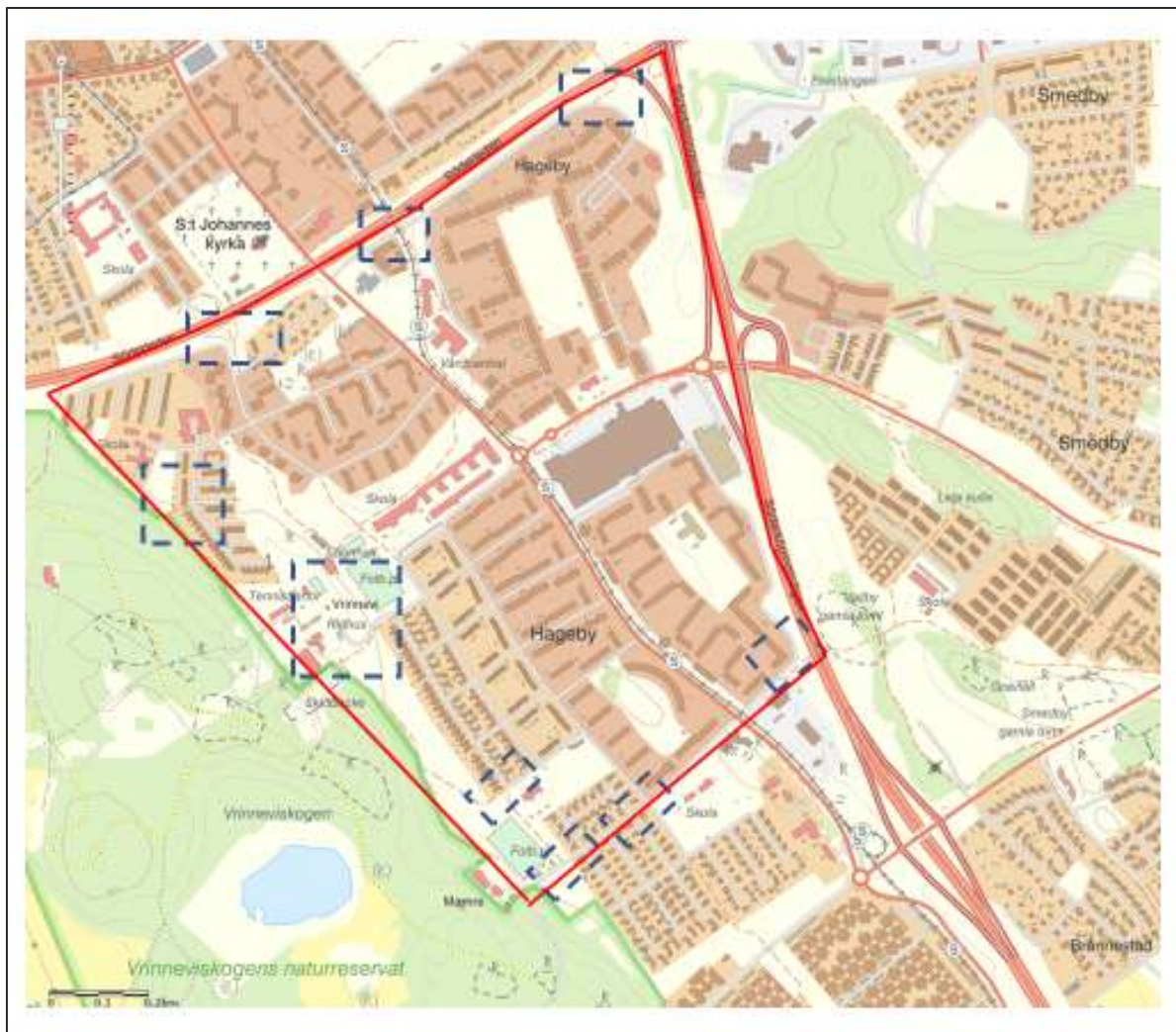


Bild 10: Nio områden markerade i säkerhetszonen där det finns renodlade cykel- gångstråk in i området. I sex av dessa områden genomfördes inga visitationer under de två veckor säkerhetszonen var upprättad.

Om vi antar att det vid de nio cykel- och gångstråken tar cirka en minut att passera in i säkerhetszonen innebär det att under de två veckor som säkerhetszonen var upprättad fanns 20 160 tidsperioder att passera vid respektive plats. Passagemöjligheterna vid de nio markerade områdena omfattar således totalt 181 440 tidsperioder. Vid 4 av dessa 181 440 tidsperioder blev någon/några föremål för en visitation¹⁸².

Sammanfattningsvis fanns det mycket goda möjligheter att kunna passera in i säkerhetszonen på någon av de renodlade cykel- och gångvägar utan att bli föremål för en kontroll.

¹⁸² Enligt registrerade uppgifter i ArcId. Bör noteras att det inte passerar in personer i säkerhetszonen på alla dessa ställen under dygnens alla timmar (framgått bl.a. av muntlig information från polispersonal och iakttagelser i samband med yttre tjänst på natten). När observationerna genomfördes mellan 10-22 var det ett kontinuerligt flöde av personer vid huvuddelen av dessa platser, men vid några av platserna var det en lägre frekvens och kunde ta ett flertal minuter utan att någon passerade.

Vilka möjligheter att funnits att passera in eller ut i säkerhetszonen på bilvägar (med tillhörande cykel/gångvägar) utan att bli kontrollerad?

I bild 11 nedan är säkerhetszonen i Hageby markerad med en röd linje precis som i bild 10. Det har inte upprättats fasta kontrollplatser in till säkerhetszonen för att kontrollera fordon på bilvägar som går in i området. Det blåmarkerade streckade området i bild 11 innefattar fyra vägar in i säkerhetszonen (som i tre fall även har cykel/gångbana).

Att det streckade området är utdraget längs hela Hagebygatan respektive Lidaleden beror dels på att patruller i ett flertal fall inte angivit nummer för kontrollerna på Hagebygatan och dels att det på Lidaleden saknas gatunummer och att det bland annat angivits i höjd med Mirum (men Mirum är en lång byggnad). Det streckade området i anslutning till Lidaleden omfattar även parkeringsplats och parkeringsgarage utanför Mirum eftersom det kan vara naturligt att stoppa ett fordon som kommer in i området från Lidaleden eller från E22 på denna plats.

Totalt genomfördes 8 strukturerade observationer i anslutning till markerat område i bild 11. Någon polisiär närvaro kunde inte iakttagas vid något av dessa strukturerade observationstillfällen, men på avstånd under två strukturerade observationer på andra platser än i anslutning till markerat område iaktogs polisfordon som framfördes i sydlig riktning på Hagebygatan. Dessa polisfordon var synliga i 5 respektive 10 sekunder från observationsplatserna. Det bör noteras att det vid ett stort antal tillfällen (>40) när observationer inte gjordes i anslutning till Hagebygatan, men när denna gata delvis var synlig från observationsplats inte iaktogs någon polisen närvaro på Hagebygatan. Att det fanns polisen närvaron på någon del av Hagebygatan går utifrån dessa iakttagelser att beräkna till högst en procent av tiden, det vill säga i genomsnitt 36 sekunder per timme.

Under transport till/från observationsplatser eller i samband med annan vistelse i säkerhetszonen (t.ex. måltidsuppehåll) iaktogs också viss närvaro av polispersonal på Hagebygatan.

Även om dessa iakttagelser inkluderas bedöms den polisära närvaron på Hagebygatan att vara högst en procent av tiden.



Bild 11. Ett område markerat där det finns möjligheter att åka in med bil i området på fyra infarter till området (Hagebygatan, Lidaleden och E22).

Inom säkerhetszonen genomfördes 44 husrannsakingar i bilar under de två veckor som säkerhetszonen var upprättad, varav 18 av dessa bilar passerade in i eller kom från en riktning som gör det sannolikt att de hade passerat in i säkerhetszonen¹⁸³. 13 av dessa 18 bilar observerades när de framfördes på Hagebygatan (i norra respektive södra delen av säkerhetszonen). I diagram 41 redovisas vilka datum dessa kontroller genomfördes:

¹⁸³ Utifrån uppgifter i ArcID där de upprättade pappersdokumenten registrerades i nära anslutning till att säkerhetszonen hade upphört, men också ytterligare en genomgång dokumentation av visitationer/husrannsakingar en månad senare (se kapitel 2).

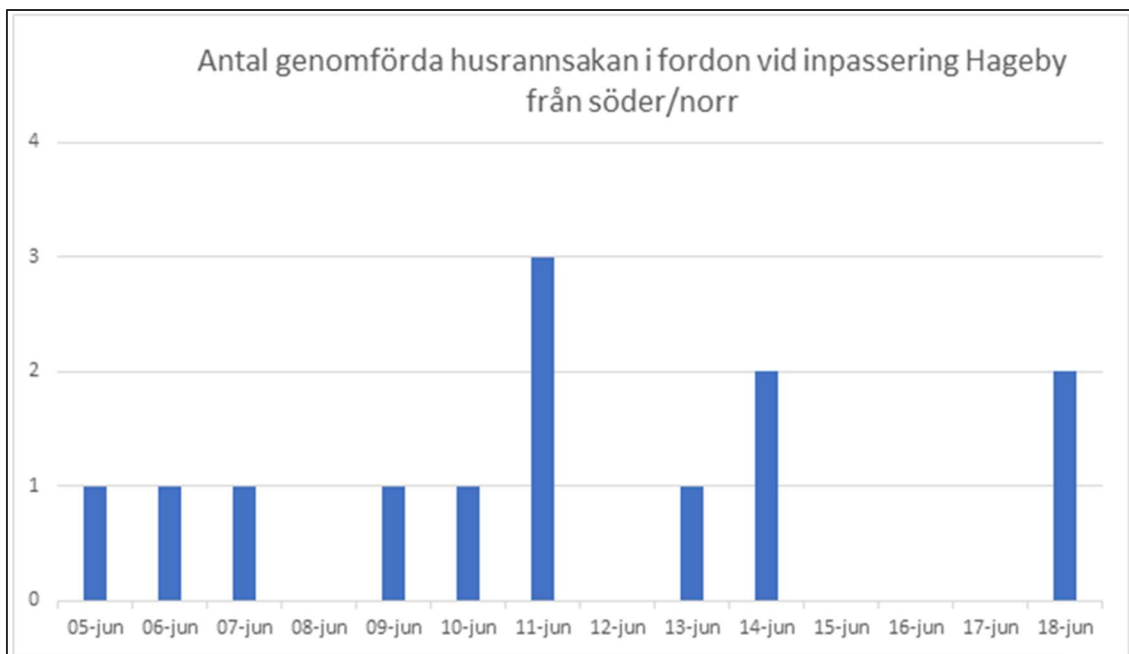


Diagram 41. De 13 bilar där det genomförts en husrannsakan i som körts in i säkerhetszonen från norr eller söder (datum)¹⁸⁴

Av diagram 41 går det att dra slutsatsen att som mest stoppades 3 bilar under ett dygn som passerat in i området från norr eller söder (Hagebygatan). Under drygt en tredjedel av dygnet stoppades inga bilar som passerat in i området från norr eller söder. I diagram 42, nedan, redovisas vilken tid på dygnet husrannsakingarna genomfördes i bilarna.

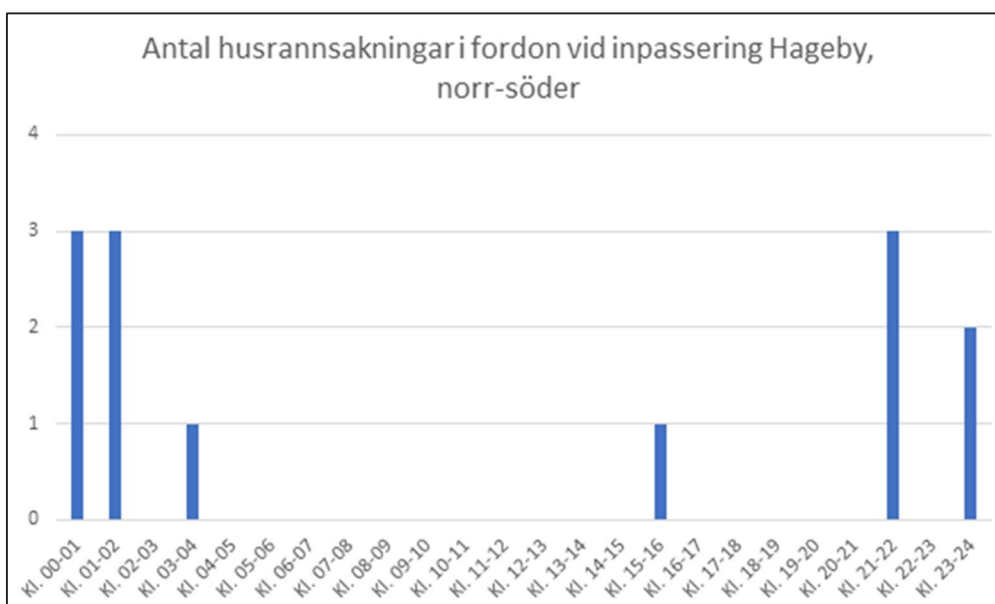


Diagram 42. När husrannsakan påbörjades i de 13 bilar som kontrollerades när de körts in i säkerhetszonen från norr eller söder¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Källa: ArcID.

¹⁸⁵ Källa: ArcID.

Av diagram 42 framgår att under 15 av dygnens 24 timmar (drygt 62 procent) genomfördes inga husrannsakingar i bilar som passerat in i området från norr eller söder.

Under de två veckor som säkerhetszonen var upprättad stoppades fem av de bilar som passerat in i området på Lidaleden/E22¹⁸⁶, det vill säga de två vägar som går in från öster i området. Under knappt två tredjedelar av dygnen genomfördes inte husrannsakan i några fordon som passerat in i området från öster och inga husrannsakingar i fordon gjordes under 19 av dygnens 24 timmar i denna del av säkerhetszonen.

Norrköpings kommun gör trafikmätningar och av dessa framgår att det på Hagebygatan i den norra delen av säkerhetszonen passerade i genomsnitt drygt 8000 bilar per dygn¹⁸⁷, på Hagebygatan i den södra delen av säkerhetszonen drygt 4000 bilar per dygn¹⁸⁸ och på Lidaleden i den östra delen av säkerhetszonen drygt 7000 bilar per dygn¹⁸⁹. Utifrån dessa data går det att anta att det passerade över 100 000 bilar in i säkerhetszonen under de 14 dagar som den var upprättad¹⁹⁰. Av dessa drygt 100 000 bilar kontrollerades 18, det vill säga mellan en och två tiondels promille av de bilar som passerade in i området.

Om vi antar att det tar 30 sekunder att passera in i säkerhetszonen med en bil på någon av dessa platser innebär att det under de två veckor som säkerhetszonen var upprättad fanns 40 320 tidsperioder att passera vid respektive plats. Passagemöjligheterna med bil genom att använda någon av de fyra vägarna omfattar således totalt 120 960 tidsperioder och under 18 av dessa tidsperioder stoppades en bil där det genomfördes en husrannsakan, vilket rör sig om mellan en och två tiondels promille av tidsperioderna.

Sammanfattningsvis fanns det mycket goda möjligheter att kunna passera in i säkerhetszonen i en bil på någon av de fyra vägar som leder in i området utan att bli föremål för en kontroll.

Det framgår av kartbilden i ArcID där platserna för kroppsvisitationerna har visualiserats att det under de två veckor säkerhetszonen var upprättad har genomförts kroppsvisitationer av personer som färdats in på cykel/gångbanor längs tre bilvägarna in i området.

På den norra infarten (Hagebygatan) genomfördes en kroppsvisitation på två veckor¹⁹¹. Utifrån de strukturerade observationer som gjorts går det att anta att färre än en tiondels promille av de som passerade på denna infart har blivit kroppsvisiterade och i diagram 43 redovisas genomförda kroppsvisitationer på den södra infartsvägen in i området (utöver de som gjordes i samband med husrannsakan i fordon).

¹⁸⁶ 7 juni kl. 20.20, 9 juni kl. 22.56, 10 juni kl 13.23, 12 juni kl. 00.55 och 18 juni kl. 10.54.

¹⁸⁷ Mätning gjord i februari 2024 passerade 8352 bilar per dygn. I en mätning som gjordes i oktober 2022 passerade 9312 bilar per dygn. Källa: Norrköpings kommun. Utdrag ur It-system, distribuerat av trafikstrateg via e-post i juni 2024. Att notera är bilar som åker i bägge riktningar räknas vid dessa mätningar (inte bara de som åker in i Hageby).

¹⁸⁸ I en mätning gjord i oktober 2022 passerade 4383 bilar per dygn.

¹⁸⁹ I en mätning gjord i oktober 2022 passerade 7222 bilar per dygn.

¹⁹⁰ Om det antas passera drygt 7000 fordon per dygn in i området (vilket är lågt räknat utifrån mätvärdena). De strukturerade observationer som gjordes inriktade sig inte på att mäta hur många bilar som passerade in i området, men de antal fordon som räknades på Hagebygatan (i båda riktningarna) ligger på ungefär samma nivå som kommunens trafikmätningar på denna gata om man antar att frekvensen av bilar som passerar är lägre på natten än på förmiddag, eftermiddag och kväll då mätningarna genomfördes.

¹⁹¹ 11 juni kl. 01.35.

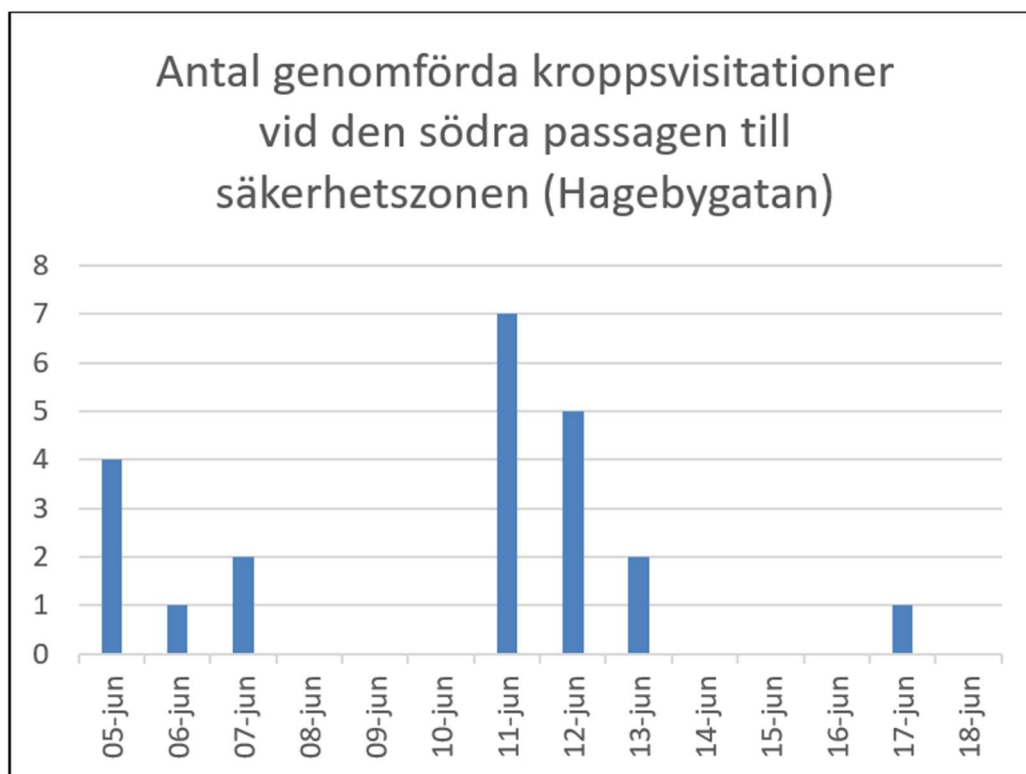


Diagram 43. Datum för de 24 kroppsvisitationer som genomfördes vid den södra passagen till säkerhetszonen (Hagebygatan)¹⁹²

Det framgår av diagram 43 att vid drygt hälften av dygnen genomfördes inte några kroppsvisitationer på denna plats. En sammanställning över vilka tider som dessa kroppsvisitationer genomfördes som presenteras i diagram 44 visar att flest kroppsvisitationer gjordes vid klockan 01.00 (9 st) och klockan 20.00 (4 st). Under tretton av dygnens timmar genomfördes inga kroppsvisitationer.

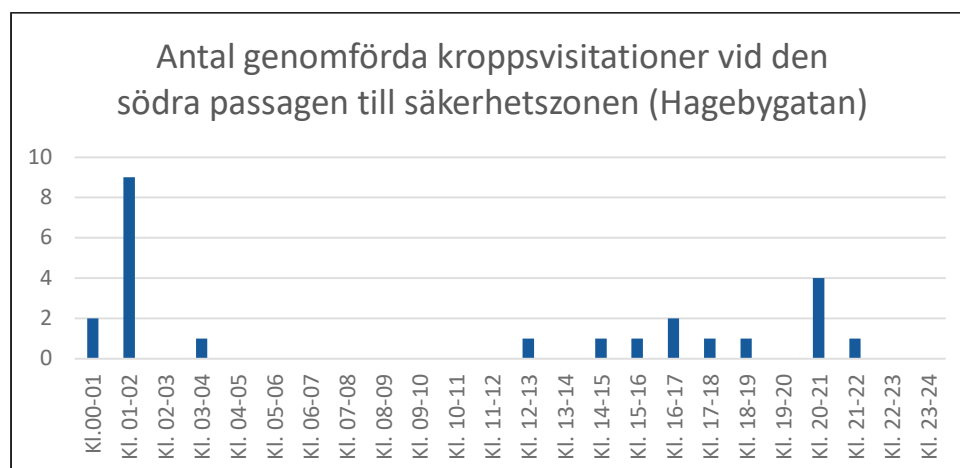


Diagram 44. Tidpunkt för de 24 kroppsvisitationer som genomfördes vid den södra passagen till säkerhetszonen (Hagebygatan)¹⁹³

¹⁹² Källa: ArcID.

¹⁹³ Källa: ArcID.

Högst några tiondels promille av de som passerade in till säkerhetszonen på den södra infarten (Hagebygatan) har blivit kroppsvisiterade¹⁹⁴ och polisnärvaro fanns högst en promille av tiden vid den norra infarten och några promille vid den södra infarten, det vill säga i genomsnitt 10-15 sekunder per timme¹⁹⁵.

Vid den östra infarten (Lidaleden) genomfördes 15 kroppsvisitationer där datum för visitationerna redovisas i diagram 45.

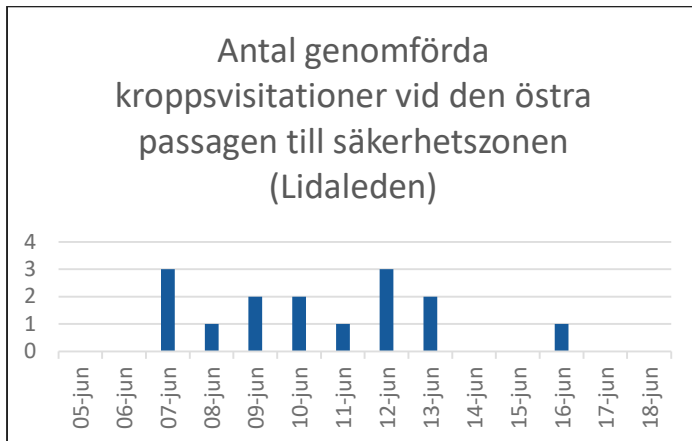


Diagram 45. Datum för de 15 kroppsvisitationer som genomfördes vid den östra passagen till säkerhetszonen (Lidaleden)¹⁹⁶

Av diagram 45 framgår att som mest genomfördes tre visitationer under ett dygn på denna plats¹⁹⁷. Under 6 av de 14 dygnen genomfördes inga kroppsvisitationer på denna plats. En sammanställning av när visitationerna genomfördes som presenteras i diagram 46 visar att flest visitationer gjordes mellan klockan 00-01 (5 st), klockan 13-14 (4 st) och klockan 20-21 (3 st). Under 19 av dygnens timmar genomfördes inga visitationer.

¹⁹⁴ Utifrån antalet genomförda kroppsvisitationer och iakttagelser om flödet av personer i samband med de strukturerade observationerna.

¹⁹⁵ Uträkningen utgår från dokumentation av kroppsvisitationer och husrannsakingar samt strukturerade observationer.

¹⁹⁶ Källa: ArcID.

¹⁹⁷ 7 och 12 juni.

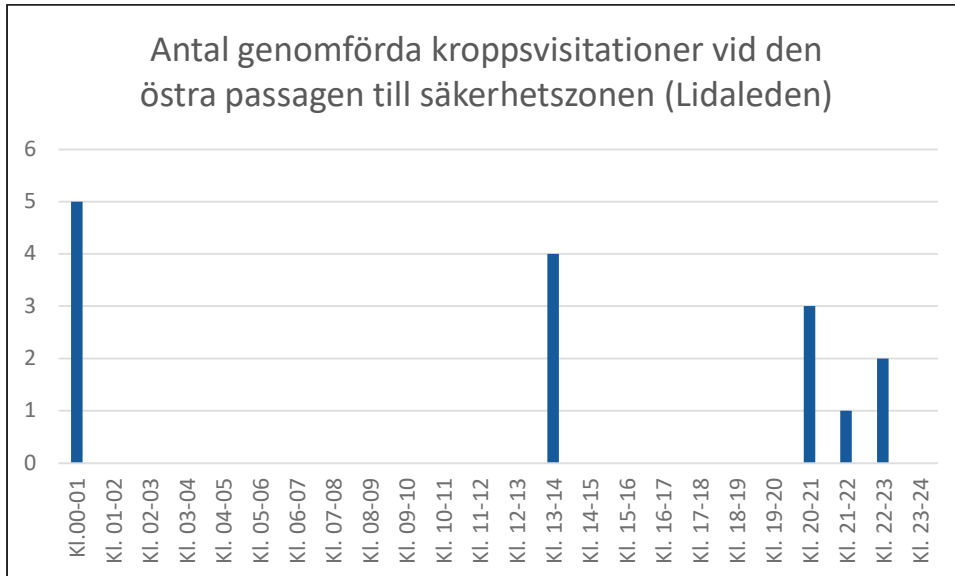


Diagram 46. Tidpunkt för de 15 kroppsvisitationer som genomfördes vid den östra passagen till säkerhetszonen (Lidaleden)

Sammanfattningsvis fanns det mycket goda möjligheter att kunna passera in i säkerhetszonen till fots (eller annat transportmedel än bil) på de tre vägar som har cykel-/gångbanor utan att bli föremål för en kontroll.

Vilka möjligheter har funnits att röra sig inom säkerhetszonen utan att bli kontrollerad?

Frågan vilka möjligheter det har funnits att röra sig röra sig inom säkerhetszonen utan att bli kontrollerad har delats upp i två underfrågor:

- c. Vilka möjligheter har funnits att röra sig i centrumanläggningen Mirum utan att bli föremål för en kontroll?
- d. Vilka möjligheter har funnits att röra sig utomhus i säkerhetszonen utan att bli föremål för en kontroll?

Vilka möjligheter har funnits att röra sig i centrumanläggningen Mirum utan att bli föremål för en kontroll?

Vid fyra tillfällen under de strukturerade observationerna observerades polispersonal i Mirum (samtliga då säkerhetszonen var upprättad). Polispersonal har även observerats vid tre andra tillfällen när säkerhetszonen var upprättad (bl.a. i samband med måltidsuppehåll efter genomförda observationer). I samband med att säkerhetszonen var upprättad observerades under de fasta strukturerade intervjuerna 2563 personer på plan 1, men inte någon polispersonal. I samband med att observationerna hade avslutats och observatör var på väg från platsen observerades vid ett tillfälle två poliser som gick in och handlade mat på Ica kvantum. Vid ett annat tillfälle mötte observatören en polispatrull i entrén till ingång A. Patrullen hade parkerat sitt fordon i anslutning till ingång A.

Samtliga iakttagelser (4 st) av närvaro av polispersonal under de strukturerade observationerna gjordes på plan 2. I samband med ett måltidsuppehåll på plan 2 så iaktogs dessutom

en patrull gå in på Mirum genom ingång C och de kom tillbaka ut genom ingång C efter 25 minuter. Det är oklart om patrullen varit i gallerian hela tiden.

Polisiär närvaro i gallerian iaktogs under cirka 7 promille av den totala tiden som de strukturerade observationerna omfattade. Om den observation som gjordes i samband med ett måltidsuppehåll inkluderas samt att varje observation förlängs med någon minut (så att även tiden då observationerna avbrutits för dagen ingick i observationerna¹⁹⁸) uppskattas den polisiära närvaron på en slumpmässigt utvald plats i plan 1 eller 2 i gallerian hamna på drygt en procent, vilket betyder en närvaro på i genomsnitt 36 sekunder per timme. Den polisiära närvaron resulterade i att det genomfördes 11 visitationer av personer som befann sig i gallerian under tiden för upprättandet av säkerhetszonen och ytterligare 13 personer som var på väg ut från gallerian¹⁹⁹. I nedanstående diagram räknas dessa in i de visitationer som gjorts av personer i Mirum galleria.

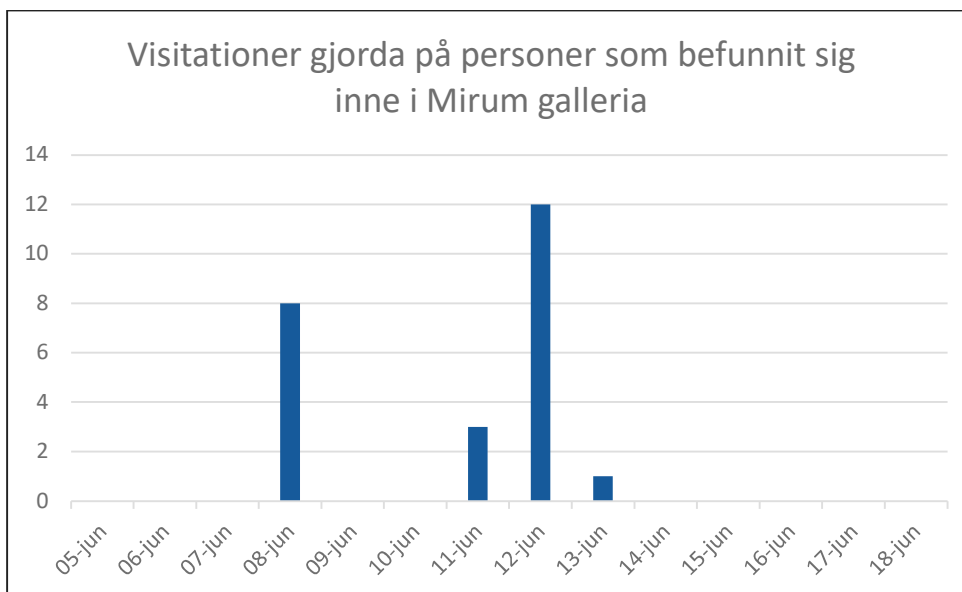


Diagram 47. Datum för de 24 visitationer som gjordes av personer som befann sig i eller var på väg ut från i Mirum galleria²⁰⁰

Av diagram 7 framgår att flest visitationer gjordes den 12 juni (12 st) och den 8 juni (8 st). Under 10 av de 14 dyggen genomfördes inga visitationer i Mirum Galleria och av nedanstående diagram framgår att under mer än hälften av timmarna då Mirum var öppen genomfördes inga visitationer.

¹⁹⁸ Vilket gör att närvaron av två ytterligare polispatruller inkluderas i insamlade data.

¹⁹⁹ Källa: Dokument över kroppsvisitationer.

²⁰⁰ Källa: Dokument över kroppsvisitationer

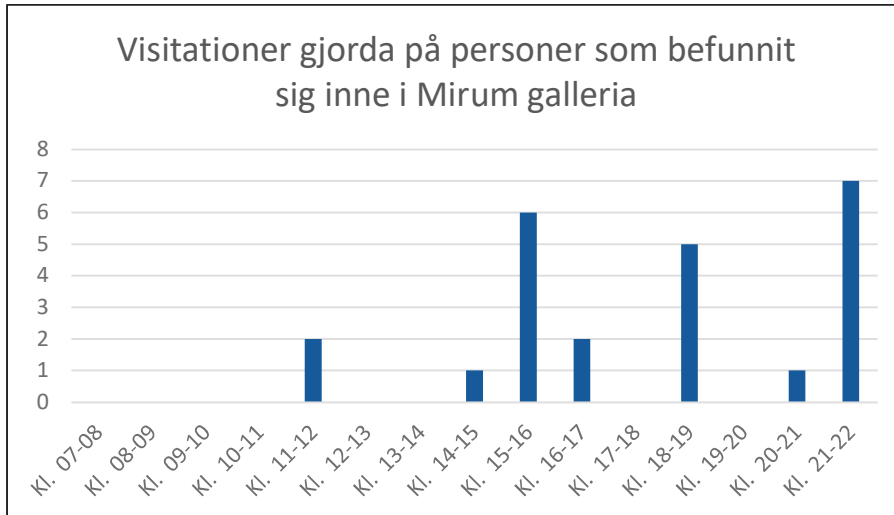


Diagram 48. Tidpunkt de 24 visitationer som gjordes av personer som befann sig i eller var på väg ut från i Mirum galleria²⁰¹

Under de 14 dygn som säkerhetszonen var upprättad går det att anta att antal besökare på Mirum var drygt 160 000²⁰². Av dessa visiterades 24. Det betyder att någonstans mellan en till två tiondels promille av besökarna visiterades, det vill säga det låg på ungefär samma nivå som andelen fordon och personer som kontrollerades i samband med inpassering till säkerhetszonen (se ovan).

Sammanfattningsvis fanns det mycket goda möjligheter att kunna besöka Mirum Galleria utan att bli föremål för en kontroll.

Vilka möjligheter har funnits att röra sig utomhus i säkerhetszonen utan att bli föremål för en kontroll?

Husrannsakan i bilar

När det gäller bilar som befann sig i området och som inte kontrollerades i anslutning till att de körts in i området utfördes 26 sådana husrannsakingar under de 14 dagar säkerhetszonen var upprättad, det vill säga knappt två husrannsakingar per dygn. De datum de genomfördes redovisas i diagram 49.

²⁰¹ Källa: Dokument över kroppsvisitationer

²⁰² Utifrån centrumledningens redovisade besöksstatistik (se Granath, Elving och Holgersson, 2024).

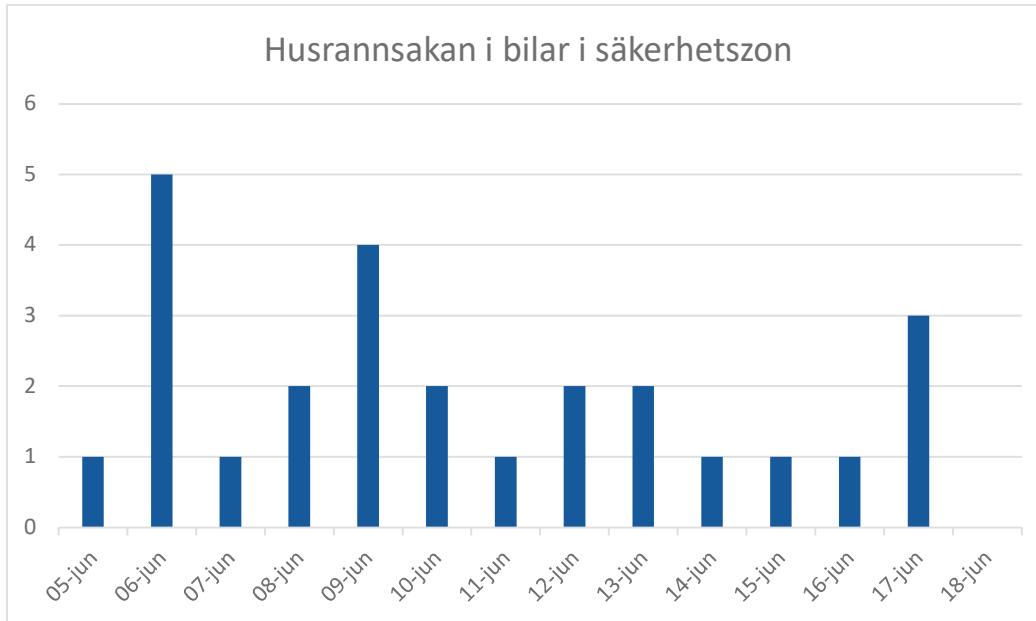


Diagram 49. Datum för 26 husrannsakingar i bilar i säkerhetszon som gjordes på bilar som befann sig inom denna zon²⁰³

Av diagram 49 framgår att fler än hälften av de husrannsakingar i bilar som gjordes i Hageby under tiden då säkerhetszonen var upprättad genomfördes under de första fem dyggen. Flest husrannsakingar gjordes den 6 juni (5 st) och den 9 juni (4 st). Varje dygn finns det tusentals bilar i säkerhetszonen och sannolikheten att någon av dessa bilar blev föremål för en husrannsakan handlade om tiondels promillen.

I diagram 50 redovisas vilka tidpunkter husrannsakingarna i bilar genomfördes och det framgår att sannolikheten för en husrannsakan var högst mellan klockan 21-22 och klockan 01-02. I och med att det framfördes färre bilar i området under dessa tidpunkter var sannolikheten att det genomfördes en husrannsakan vid dessa tidpunkter högre än tiondels promillen²⁰⁴. Det bör dock noteras att under 11 av 14 dygn inte genomfördes några husrannsakingar i bilar under dessa tidpunkter²⁰⁵.

²⁰³ Källa: ArcID. De bilar som kontrollerades i samband med att de körts in i området redovisas i annat diagram och exkluderas i detta diagram.

²⁰⁴ Värde oklart eftersom någon mätning av rörelser av bilar och personer inte gjorts vid dessa tidpunkter.

²⁰⁵ Vid två av dyggen genomfördes två husrannsakingar i bil mellan klockan 01-02 respektive 21-22.

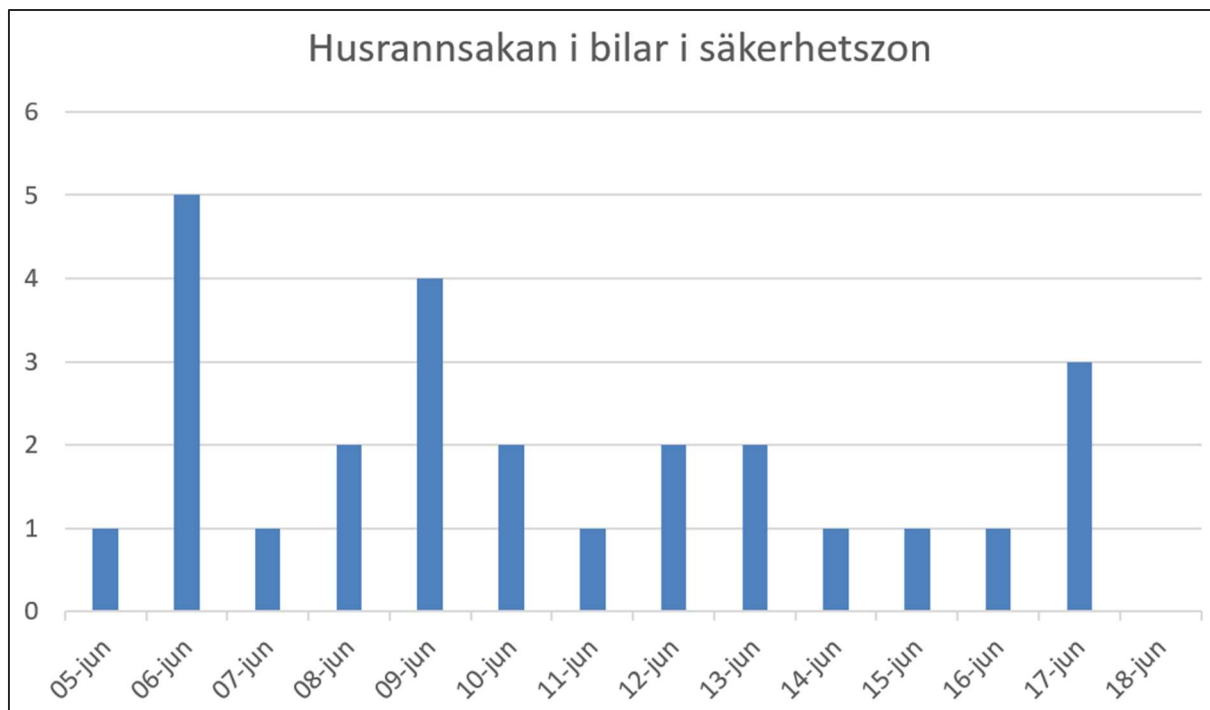


Diagram 50. Tidpunkt för 26 husrannsaker i bilar i säkerhetszon som gjordes på bilar som befann sig inom denna zon²⁰⁶

Kroppsvisitationer av personer

Det genomfördes 380 kroppsvisitationer under de fjorton dagar som säkerhetszonen var upprättad²⁰⁷. Precis som var fallet vad gäller husrannsaker i bilar genomfördes mer än hälften av kroppsvisitationerna under de första fem dyggen. Antalet kroppsvisitationer sjönk markant de sista fem dyggen. Under de sista fem dyggen genomfördes i genomsnitt drygt 3 kroppsvisitationer per dygn att jämföras med de nio första dyggen då drygt 34 kroppsvisitationer genomfördes per dygn. Högst antal kroppsvisitationer genomfördes den 6 juni (54 stycken). Nedan redovisas de genomförda kroppsvisitationerna i ett diagram.

²⁰⁶ Källa: ArcID. De bilar som kontrollerades i samband med att de körts in i området redovisas i annat diagram och exkluderas i detta diagram.

²⁰⁷ Källa: Dokument över kroppsvisitationer (inkluderar de som blev stoppade och kontrollerades i samband med husrannsakan i bilar).

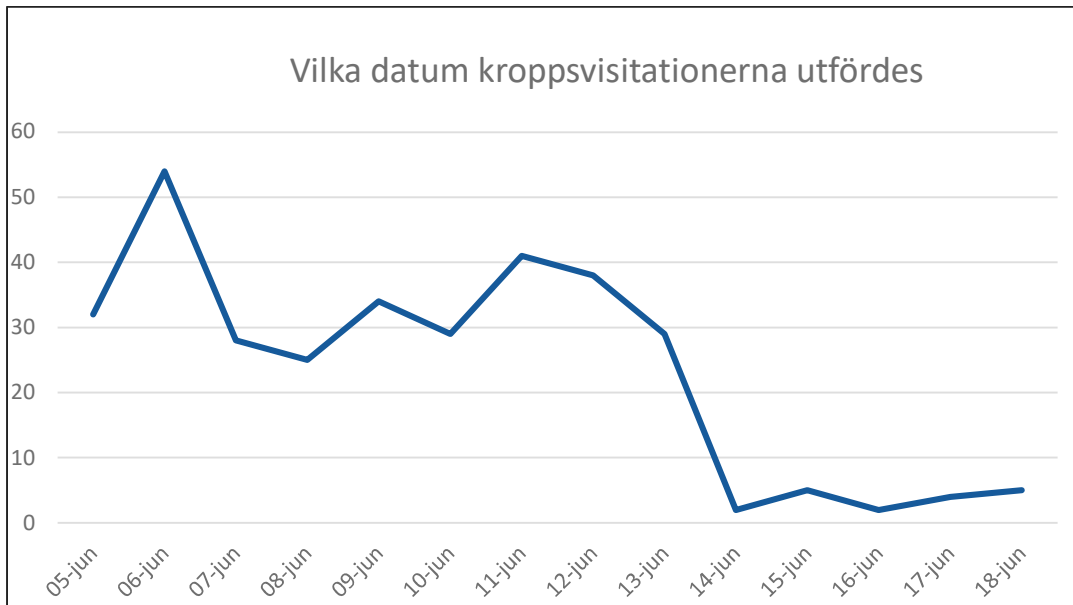


Diagram 51. Genomförda kroppsvisitationer i säkerhetszonen (n=368)²⁰⁸

För att en person som befann sig i säkerhetszonen skulle bli utsatt för en visitation krävdes en närvaro av polispersonal vid en tidpunkt då personen befann sig på platsen och där den polisiära närvaron beräknas till 2 promille av den totala tiden. Under de fasta observationerna iaktogs polisen närvaro vid någon av observationsplatser vid två tillfällen (under 7 timmars observationer). De passerade observationsplatsen i en polisbil och det tog 20 respektive 30 sekunder. Vid två observationstillfällen utomhus iaktogs en polisbil utanför observationszonen när den framfördes längs med Hagebygatan²⁰⁹ och under transport mellan observationsplatser (3, 5 timmars observationer) iaktogs förekomsten av polisiära resurser vid två tillfällen.

Vid de fasta observationsplatserna observerades 342 bilar där det färdades en eller flera personer i dessa, samt 731 personer som uppehöll sig, gick, cyklande, åkte moped eller åkte elspark²¹⁰. Inga kroppsvisitationer observerades och således var det utifrån de strukturerade observationerna färre än 1 promille av de som uppehöll eller rörde sig på observationsplatserna som visiterades. Av dokumentationen av genomförda visitationer framgår att antal visitationer varierade över dygnens timmar. Flest visitationer gjordes mellan klockan 21-24 (112 st), mellan klockan 18-21 (72 st) och mellan klockan 15-18 (70 st). Mellan klockan 6-9 genomfördes inga kroppsvisitationer²¹¹.

²⁰⁸ Källa: ArcID. Vid den andra genomgången av dokumentationen av kroppsvisitationer (då 380 kroppsvisitationer lokaliserades i materialet) noterades inte datum och tid utan statistiken utgår från informationen som registrerades i ArcID, men de 12 visitationer (3%) som inte är registrerade i ArcID bedöms inte påverka utseendet på kurvan.

²⁰⁹ I samband med observationer inne i Mirum iaktogs också en polisbil (utanför Mirum).

²¹⁰ Förekomsten av transporter med cyklar (59 st), mopeder (3 st) och elsparkar (21 st). Om och hur personer förflyttade sig noterades under 5 av de 7 timmar som observationerna genomfördes.

²¹¹ Information hämtad från ArcID.

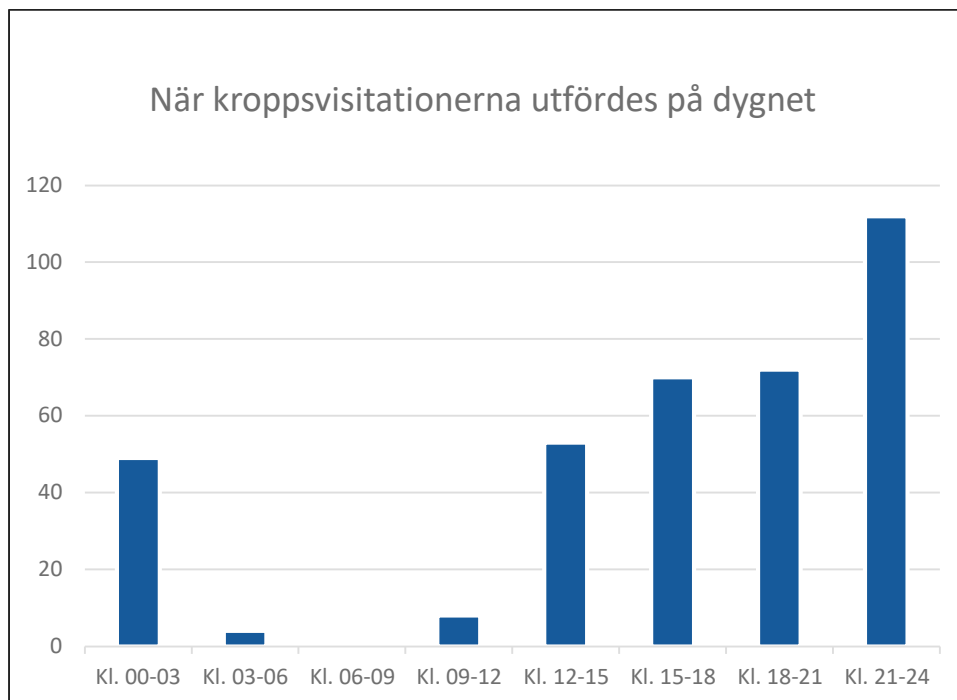


Diagram 52. När kroppsvisitationer genomfördes i säkerhetszonen (n=368)²¹²

Under den tidsperiod på dygnet där det utfördes flest kroppsvisitationer genomfördes i genomsnitt drygt två visitationer per timme. I genomsnitt över hela dygnet genomfördes knappt en visitation per timme. Säkerhetszonen omfattare en yta på över en halv kvadratkilometer och när en visitation utfördes på en plats fanns det fler än 250 andra platser som krävde en polisnärvaro för att en person som det fanns anledning att visitera skulle upptäckas och kunna stoppas.

Sammanfattningsvis fanns det mycket goda möjligheter att exponera sig utomhus i säkerhetszonen utan att bli föremål för en kontroll.

²¹² Källa: ArcID.

Bilaga B



Polisen

PM

1 (1)

Diariennr (åberopas) A199.867/2024

Infoklass Högt skyddsvärde

Datum 2024-10-29

Saknr 108

Polismyndigheten
Tillsynsenheten
Visselblåsarfunktionen

Stefan Holgersson

Angående inkommande visselblåsarrapport

Du har till visselblåsarfunktionen den 2 april 2024 inkommit med en skrivelse med information om upplevda missförhållanden i ett arbetsrelaterat sammanhang. Du har löpande informerats om visselblåsarfunktionens åtgärder i ärendet.

Lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (visselblåsarlagen) innebär att personer under vissa förutsättningar ges ett särskilt skydd dels i form av ansvarsfrihet, dels mot hindrande åtgärder och repressalier. Avseende rapporterande person finns även vissa krav på bl.a. bekräftelse och återrapportering.

Visselblåsarlagen, och de särskilda skydd och krav som följer av denna, gäller dock endast under vissa förutsättningar, bl.a. begränsas lagens tillämpningsområde till rapportering som avser missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram. Av förarbeten (prop. 2020/21:193 s. 39 ff.) framgår att det normalt inte är möjligt att få skydd enligt lagen när det är fråga om förhållanden som enbart rör enskildes egen arbetsituation eftersom det finns andra mekanismer och ordningar för att hantera den typen av förhållanden. Även när missförhållandena angår fler än den rapporterande personen kan det ifrågasättas om allmänheten har ett intresse av att missförhållandena kommer fram. Det bör därför krävas att missförhållandet angår en krets av personer som kan betecknas som allmänheten.

Du har i skrivelsen som huvudbudskap framfört att mängden och typen av ärenden visar på hur personliga relationer och repressaliekultur påverkar tjänstetillsättningar och karriärvägar i myndigheten. Frågan är i grunden av allmänintresse. Funktionen anser dock att underlaget av ärenden i din rapport, fördelade per år, inte ger tillräckligt stöd för ytterligare åtgärder. Däremot följer funktionen utvecklingen inom området noga genom bedömningar av de rapporter som inkommer till funktionen årligen. Rikspolischefen är informerad om ärendet.

Niclas Carlsson
Kommissarie

Från: Niclas Carlsson <niclas.carlsson@polisen.se>

Skickat: den 29 oktober 2024 11:38

Till: Stefan Holgersson <stefan.holgersson@polisen.se>

Ämne: Återkoppling

Hej Stefan,

Bifogar ett PM som återkoppling på din rapport som skickades in i april månad. Vi avser avsluta ärendet inom kort.

Med vänliga hälsningar,

Niclas Carlsson

Kommissarie

Visselblåsarfunktionen/Tillsynsenheten

Rikspolischefens kansli

Polismyndigheten

Besök: Sörentorp, Stockholm

Telefon till polisen: 114 14

Från: Stefan Holgersson <stefan.holgersson@polisen.se>

Skickat: den 4 november 2024 07:00

Till: Niclas Carlsson <niclas.carlsson@polisen.se>

Ämne: SV: Återkoppling

Hej Niclas. Tack för infon. Har två frågor.

Den första är om början av texten är ett standardsvar eftersom det inte helt överensstämmer med min anmälan eftersom jag inte gjorde den anonymt.

Den andra frågan är om alla delar i anmälan, det vill säga även de som inte rör tjänstetillsättningar och repressaliekultur omfattas av beslutet att det inte ger stöd för ytterligare åtgärder (jag tänker exempelvis på sättet att efterleva offentlighetsprincipen som tas upp i bilaga 4 och agerandet gentemot de tre internrevisorerna som beskrivs i bilaga 5).

Med vänliga hälsningar

/Stefan Holgersson

Från: Visselblåsarfunktionen Nationellt <visselblasarfunktionen@polisen.se>

Skickat: den 5 november 2024 14:45

Till: Stefan Holgersson <stefan.holgersson@polisen.se>

Ämne: SV: Återkoppling

Hej Stefan,

Det andra stycket är bakgrundsinformation, och visar i sista meningen på att vi har återrapporteringskrav till dig i rollen som rapportör. Vår bedömning är att de delar du hänvisar till i din andra fråga inte uppnår det allmänintresse som lagstiftningen anger och alltså inte ger stöd för ytterligare åtgärder (se stycke tre i vårt senaste PM kring allmänintresse). Några av dessa delar har anmälts och bedömts av åklagare vilket också påverkar vår bedömning.

Med vänliga hälsningar,

Bilaga B

Niclas Carlsson

Kommissarie

Visselblåsarfunktionen/Tillsynsenheten

Rikspolischefens kansli

Polismyndigheten

Besök: Sörentorp, Stockholm

Telefon till polisen: 114 14

Kommentar från mig angående ovanstående mejl. Visselblåsarfunktionen anmälde en chef som ljugit i sitt CV med anledning av det som framkommer i visselblåsaranmälan och åklagaren kom fram till att ärendet inte skulle drivas vidare eftersom det inte är ett brott att ljuga i ett CV. Detta beslut används som ett alibi för att inte driva vidare frågan på annat sätt eller driva vidare andra frågor som inte omfattades av anmälan.

Bilaga C

Kommunikation

Datum, namn, titel, organisationsenhet



Kommunikationsplan

- Läger ut nyhet på Intrapolis samt polisen.se på morgonen.
- Rapporten publiceras på polisen.se under 2 dygn.
- Talespersoner tillgängliga i Norrköping under eftermiddagen
- Presstalesperson + kommunikatör finns som stöd och bollplank på plats i Norrköping.
- Förslag på dag: Tisdag den 5 november.

Budskap

• Huvudbudskap

➤ *Utvärderingen visar att säkerhetszonen marginellt har försvårat och förhindrat kriminella att genomföra våldsbrott i Hageby.*

• Underbudskap

➤ *Säkerhetszonen har varit trygghetsskapande*

➤ *Genom god kommunikation om den ökade polisiära närvaron och ökade befogenheter kan den antas ha avskräckt kriminella att förbereda våldsbrott.*

➤ *Inga grova våldsbrott har skett under tiden för säkerhetszonen. Vi kan dock inte dra slutsatsen att det är pga säkerhetszonen.*

Förslag på nytt huvudbudskap

- Säkerhetszonen har varit trygghetsskapande men har marginellt försvårat kriminella att genomföra våldsbrott i Hageby.
- Utvärderingen visar att säkerhetszonen har genom kommunikationen avskräckt kriminella från att förbereda och genomföra våldsbrott.

Borttaget från tidigare version

- **Slagning i registret om utländsk bakgrund**
 - RA rekommenderade oss att inte ha med den metoden då det inte är förankrat internt. Vi har lyft frågan kring hur vi ska kunna göra en uppföljning kring likabehandling, som inte bara innefattar kön och ålder.
- **”Vissa delar av den yta som ingick i säkerhetszonen i Hageby överensstämmer inte med dessa kriterier” Att vara en säkerhetszon.**
 - RA höll inte med rapportskrivarna. Beslutet är korrekt, det är en avgränsad yta i konfliktmiljö.
- **Statistik som visar hur resursfördelningen har sett ut undertiden för säkerhetszonen.**
 - Hur många poliser som är i tjänst lyder under sekretess.
 - **Granskande perspektivet 3.8**
 - RA vill att vi tog bort stycket då vi granskar oss själva. Vi valde att ha kvar och formulera om så att det blev ett lärande perspektiv istället. Kan de uppfattas som att vi mörkar?



Kritiska frågor

- Kommer ni införa en säkerhetszon igen?/rekommenderar ni andra att införa?
- Är ni nöjda med resultatet?
- I rapporten framgår det att de insatser som gjordes under säkerhetszonen (Visitation, Husrannsakan, ökade resurs) hade kunnat genomföras utan säkerhetszonen. Varför införde nu den?
- Varför drog ni tillbaka rapporten efter att den diariefördes?
- Varför har ni tagit bort utländsk bakgrund? Varför fanns det med från början?
- Varför visiterades så få? 1-2 tiondels promille.



- Varför kontaktades inte vårdnadshavare?
- Har vi försökt att mörka något i rapporten?



Bilaga D



Polisen

PM

Datum

2024-11-12

Diariernr (åberopas)

Polismyndigheten
Rättsavdelningen

Slagningar på känsliga personuppgifter i syfte att utvärdera viss verksamhet

Sammanfattning

Rättsavdelningen avråder medarbetare från att använda registerslagningar med bildanalys i syfte att bedöma om vissa åtgärder vidtagits i större utsträckning mot personer med utländsk bakgrund. Anledningen är att det är tveksamt om en behandling av känsliga personuppgifter på det sätt som slagningarna skulle innebära är förenlig med dataskyddsregelverket. Vidare råder oklarheter kring uppdraget och om slagningarna kan anses vara nödvändiga. Mot bakgrund av detta avråder rättsavdelningen från arbetssättet så som det beskrivits.

I den händelse fråga om förevarande arbetsmetod uppkommer igen bör det noga utredas om och under vilka förutsättningar arbetsmetoden får användas.

Bakgrund

Det har kommit till Rättsavdelningens kännedom att det förts diskussioner om att använda registerslagningar för att få fram bilder på personer som blivit föremål för polisiära åtgärder, för att utvärdera hur myndigheten arbetat med viss lagstiftning. Syftet har uppgetts vara att genom bildanalys bedöma om personerna har haft ett utländskt utseende och kontrollera om åtgärder mot enskilda individer tillämpats annorlunda avseende personer med utländsk bakgrund.

Vad innebär det att behandla personuppgifter?

I 1 kap. 6 § brottsdatalagen (2018:1177) framgår vad en behandling av personuppgifter är. Här avses en åtgärd eller kombination av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, oavsett om det görs automatiserat eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämnande, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering, sammanföring begränsning, radering eller förstöring.

Postadress

Polismyndigheten
Box 345
581 03 Linköping

Besöksadress

Brigadgatan 13
Linköping

Telefon

114 14

Webbplats

polisen.se

E-post

registrator.ost@polisen.se

Motsvarande reglering står att finna i artikel 4.2 dataskyddsförordningen¹.

Genom den förhållandevis vida definitionen står det alltså klart att t.ex. framtagning, läsning, användning och sammanförande av personuppgifter är att *behandla* personuppgifter, oberoende av om det utförs helt eller delvis automatiserat.

Vad gäller för att behandla personuppgifter?

En utgångspunkt för all behandling av personuppgifter är att den ska vara nödvändig i förhållande till det avsedda syftet, och att behandlingen är nödvändig i förhållande till uppgift som relaterar till Polismyndighetens myndighetsutövning (2 kap. 1 § brottsdatalagen respektive artikel 5 - 6 dataskyddsförordningen). Detta innebär att om det inte är nödvändigt att behandla en personuppgift, t.ex. genom en sökning, så finns inte rättslig grund för behandlingen.

För känsliga personuppgifter gäller ytterligare krav. Det är som huvudregel förbjudet att behandla sådana uppgifter, men kan få ske i vissa särskilda fall. I den brottsbekämpande verksamheten gäller brottsdatalagen samt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Av 2 kap. 11 § brottsdatalagen följer att personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning inte får behandlas. Om uppgifter om en person behandlas får de dock kompletteras med sådana uppgifter som anges i första stycket när det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Av 2 kap. 14 § brottsdatalagen framgår att det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Detta förbud har också vissa undantag.

Även enligt dataskyddsförordningen är behandling av känsliga personuppgifter förbjuden, även om det finns vissa undantag även här (se artikel 9.1 samt 9.2 g dataskyddsförordningen).

Felaktig personuppgiftsbehandling kan leda till höga sanktionsavgifter, vilket regleras i både brottsdatalagen, dataskyddsförordningen och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Dataintrång

Av 4 kap. 9 c § brottsbalken framgår att den som olovligen bereder sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling eller olovligen ändrar, utplånar, blockerar eller i register för in en sådan uppgift döms för

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), förkortad dataskyddsförordningen.

dataintrång. Avseende rekvisitet ”olovligen” ligger ett krav på att tillgången till uppgifterna ska vara nödvändig för att lösa en arbetsuppgift. I den mån det inte finns ett uttryckligt uppdrag från chef att bedöma om personer som blivit föremål för vissa åtgärder har visst utseende så bör det inte vara nödvändigt för tjänsten att använda polisiära register för att ta fram bilder på personerna.

Medarbetare som utan uttryckligt uppdrag bereder sig tillgång till register med bilder på personer riskerar att göra sig skyldiga till dataintrång. Ett uppdrag att t.ex. utvärdera en viss insats torde inte innebära ett uppdrag att bedöma huruvida de som blivit föremål för åtgärderna haft utländsk bakgrund eller ej, om så inte uttryckligen framgått av uppdragsbeskrivningen.

Slutsats

Att använda Polismyndighetens register för att ta fram, läsa, eller titta på bilder avseende individer som blivit föremål för tvångsåtgärder är att behandla dessa personers personuppgifter. Om detta inte är nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift riskerar behandlingen att vara olaglig.

Vidare, att i det sammanhanget behandla uppgifterna i syfte att bedöma om de personerna kan sägas ha ”utländsk bakgrund” eller inte bedöms vara fråga om att göra det i syfte att bedöma det som i dataskyddslagstiftningen benämns att behandla ”ras eller etniskt ursprung”. Då behandling av personuppgifter som avslöjar en persons ”ras eller etniska ursprung” som utgångspunkt är förbjuden, och endast tillåten i ett fåtal undantagsfall, är Rättsavdelningens rekommendation att inte använda sig av den ovan nämnda arbetsmetoden i utvärderingssyfte. Om sådana uppdrag ändå skulle komma från t.ex. regeringen eller myndighetsinterna uppdrag så kan Rättsavdelningen kontaktas för att säkerställa att behandlingen anses som nödvändig och för vidare vägledning för det fall en undantagsbestämmelse kan tillämpas.

Att genom registerslagningar ta fram bilder på personer som har varit föremål för åtgärder kan röra sig om dataintrång i den mån det inte finns ett uttryckligt uppdrag att göra så. Enligt 1 kap. 9 § reageringsformen ska saklighet och opartiskhet iaktas i den offentliga verksamheten. En sådan bildanalys som den föreslagna innebär att en enskild medarbetare ska bedöma utseendet på individerna, vilket skulle kunna föranleda betänkligheter utifrån kravet på att iaktta saklighet och opartiskhet.