



Datum

2023-08-08

Vår referens

Caroline Möncke Almberg

Stadsjurist

caroline.monckealmberg@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Justitiedepartementet - Skjutvapen och explosiva varor - skärpta straff för de allvarligare brotten (Ds 2023:11) STK-2023-711

Sammanfattning

Promemorian lyfter fram att antalet skjutningar och sprängningar ökat i Sverige på senare år. Händelserna kan till stor del härledas till konflikter mellan kriminella grupperingar. I syfte att markera allvaret i vissa brott som kriminella nätverk ägnar sig åt, samt ge rättsväsendet bättre möjlighet att bekämpa sådan kriminalitet, föreslås skärpta straff för de allvarligaste brotten som möjliggör skjutningar och sprängningar. Förslagen förväntas leda till att fler personer avtjänar längre straff, vilket även innefattar barn och unga från 15 år.

Malmö stad har tidigare yttrat sig över Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68), STK 2021-1132 samt Slopad straffrabatt för unga myndiga (SOU 2018:85), STK-2020-1083.

Stadskontoret ställer sig i huvudsak bakom promemorians förslag. Det är konsekvent att straffskärpningen avgränsas till allvarligare brott.

När det gäller barn och unga pekar den samlade forskningen på att tidiga insatser är nödvändiga för att motverka att ungdomar begår våldsbrott och att myndighetssamverkan och stöd från civilsamhället ger effekt. Alltför repressiva åtgärder riskerar att ha motsatt effekt och gruppen unga lagöverträdare mellan 15-21 år betraktas i andra sammanhang fortsatt som mer skyddsvärda än de som har fyllt 21 år. Med utgångspunkt från resonemanget i tidigare utredning om fördelarna att behålla en oförändrad rättsskipning för lagöverträdare mellan 15 och 17 år (jfr Slopad straffrabatt för unga myndiga, SOU 2018:85 och riksdagens beslut, bet. 2021/22:JuU5), framstår därför nuvarande förslag om straffskärpningar som får genomslag även för denna åldersgrupp som tveksamt ur ett barnperspektiv.

Den samlade forskningen visar att det finns ett behov av att arbeta långsiktigt och med tidiga insatser för att minska det grova våldet. Barnrättskommittén uppmanar i en rekommendation från februari 2023 bland annat Sverige att utarbeta en strategi för att förebygga ungdomsbrottslighet baserad på forskning om och analys av de bakomliggande orsakerna till barns inblandning i brottslighet, särskilt organiserad brottslighet, samt att aktivt främja icke-rättsliga åtgärder för barn som anklagas för brott och i möjligaste mån använda andra åtgärder än frihetsberövande. [Barnrättskommitténs rekommendationer till Sverige](#), s. 13-14, om unga lagöverträdare (februari 2023).

I Malmö stad arbetar man med ett pilotprojekt på individnivå som heter Trygga barnet, [Projekt: Trygga barnet - Malmö stad \(malmo.se\)](#). På universell nivå arbetar man sedan 2018 med risk- och skyddsfaktorer för att skapa goda uppväxtvillkor för barn och unga i ett systematiskt trygghetsarbete benämnt Communities that care (CTC) i samverkan med förskola, skola, socialtjänst, polis, räddningstjänst, civilsamhälle, boende och näringsliv, [Communities That Care \(CTC\) - Malmö stad \(malmo.se\)](#). Malmö stad har även i samverkan med polisen och kriminalvården under flera år arbetat med Sluta skjut, som utgår från en strategi för att minska och förebygga dödligt samt grovt våld bland kriminella grupperingar, [Sluta skjut - Malmö stad \(malmo.se\)](#).

Sammantaget anser Stadskontoret att det saknas evidens som motiverar en straffskärpning för åldersgruppen 15–17-åringar. Mot bakgrund av risken att förslaget får motsatt effekt anser Stadskontoret att regeringen bör inhämta ett underlag som beskriver hur en straffskärpning väntas påverka risken för unga att begå brott samt återfalla i brott. Parallellt vore det önskvärt med ett resonemang om vilka resurser som är nödvändiga att lägga på arbetet med förebyggande insatser för att minska rekrytering till de kriminella gängerna samt insatser för att försöka förmå och stödja dem som vill lämna gängen.

Vid utdömning av påföljd för ungdomsbrott kommer socialtjänsten tvingas lägga ökade resurser på denna form av verkställighet. I enlighet med finansieringsprincipen menar Stadskontoret därför att det är nödvändigt att närmare utreda vilka ekonomiska konsekvenser som förslagen kan väntas leda till och därefter säkerställa att kommunerna kompenseras för dessa.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Justitiedepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Justitiedepartementet - Skjutvapen och explosiva varor - skärpta straff för de allvarligare brotten (Ds 2023:11)
- Skjutvapen och explosiva varor - Skärpta straff för de allvarligaste brotten Ds 2023:11
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 230814 Remiss från Justitiedepartementet Skjutvapen och explosiva varor - skärpta straff för de allvarligaste brotten (Ds 2023:11)
- Förslag till yttrande KSAU 230814 Remiss från Justitiedepartementet Skjutvapen och explosiva varor - skärpta straff för de allvarligaste brotten (Ds 2023:11)

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-08-14

Kommunstyrelsen 2023-08-16

Beslutet skickas till

Justitiedepartementet

Stadskontorets handläggare

Ärendet

Malmö stad har getts möjlighet att yttra sig över promemorian Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligaste brotten (Ds 2023:11).

Ärendet har tagits fram i samverkan med företrädare vid Arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Efter en kort sammanfattning av relevanta områden följer Stadskontorets bedömning.

Malmö stad har tidigare yttrat sig över Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68), STK 2021-1132 och Slopas straffrabatt för unga myndiga (SOU 2018:85), STK-2020-1083.

I promemorian framhålls att våldet i kriminella sammanhang förändrats under 2000-talet. Antalet skjutningar har ökat avsevärt och många av dem har ägt rum på offentliga platser. Under 2022 dödades 63 personer av skjutvapenvåld i Sverige. Detta innebär att antalet personer som avlidit på grund av skjutningarna har mer än tredubblats under perioden 2012-2022. Ökningen av antalet skjutningar kan till stor del härledas till konflikter mellan kriminella grupperingar. De senaste åren har dessa konflikter även lett till en ökad användning av explosiva varor.

Enligt utredaren är syftet med de föreslagna straffskärpningarna att markera allvaret i vissa brott som möjliggör skjutningar och sprängningar och som typiskt sett begås inom kriminella nätverk, samt att ge rättsväsendet bättre möjligheter att bekämpa sådan kriminalitet.

Utredaren har lämnat förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:97), förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling samt förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Straffskalorna för de allvarigare formerna av vapenbrott, brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, vapensmuggling och smuggling av explosiva varor föreslås ändras på följande sätt:

- straffskalorna för grovt brott ändras från fängelse i lägst två år och högst fem år till fängelse i lägst fyra år och högst sju år,
- straffskalorna för synnerligen grovt brott ändras från fängelse i lägst fyra år och högst sju år till fängelse i lägst sex år och högst tio år, och
- maximistraffet för normalgradsbrott höjs från fängelse i tre år till fängelse i fem år.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2024.

2.2 Tidigare straffskärpningar

Straffen för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor har skärpts i flera omgångar det senaste decenniet, senast 2017, 2018 och 2020. Utredningen konstaterar även att det under senare år skett en kraftig ökning av våld där skjutvapen varit inblandade och att en allt högre andel av det dödliga skjutvapenvåldet är ett resultat av konflikter i kriminella miljöer.

2.3 Brottstatistik

Enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) statistik anmäldes 8 726 fall av olika slags vapenbrott

2022, vilket var 13 fler än 2021 och 262 fler än 2020. Lagföringen av personer som dömdes för brotten minskade dock något.

Brott mot tillståndsplikt för explosiva varor

Enligt Brås statistik anmäldes 446 fall av brott mot tillståndsplikten för brandfarliga och explosiva varor 2022, vilket var 135 fler än 2021. Antalet lagföringsbeslut med brott mot tillståndsplikten för brandfarliga och explosiva varor som huvudbrott år 2021 var 57, vilket var sex fler än föregående år.

Smuggling av vapen och explosiva varor

Enligt Brås statistik anmäldes 232 fall av vapensmuggling och 116 fall av smuggling av explosiva varor 2022, vilket var 42 respektive 62 fler än 2021.

3.1.1 Skjutningar och sprängningar i den kriminella miljön har ökat på senare år Det dödliga våldet har ökat

Våldet i kriminella sammanhang har förändrats under 2000-talet. Sedan 2002, då Brå började ta fram statistik över konstaterade fall av dödligt våld i Sverige, har antalet varierat mellan 68 och 124 fall per år. Sedan 2015 har antalet fall av dödligt våld varierat kring en högre nivå än tidigare.

Ökningen av dödligt våld i den kriminella miljön utgörs framför allt av fall där män mellan 18 och 29 år är brottsoffer. En jämförelse över tid visar att medianåldern minskat bland såväl brottsoffer som misstänkta och gärningspersoner.

En annan förändring under senare år är att det dödliga våldet vid konflikter i den kriminella miljön i stor utsträckning begås på olika platser i den offentliga miljön. Den strukturella förändringen av våldsbrottsligheten har inneburit att allt fler utomstående drabbas.

Antalet skjutningar har ökat

Andelen konstaterade fall av dödligt våld där skjutvapen använts ökade kraftigt mellan 2013 och 2022 (från 29 procent till 54 procent) och Sverige ligger högt i fråga om dödligt våld med skjutvapen jämfört med andra europeiska länder. Åtta av tio fall av dödligt skjutvapenvåld sker numera i den kriminella miljön. Utöver att det generellt blivit vanligare att skjutvapen används har också bruket av automatvapen blivit vanligare (Brå 2020:4 och 2021:8).

Karaktären på skjutningarna förändrades under 2022, där fler händelser av ren avrättningskaraktär inträffade än tidigare, med det uppenbara målet att döda och inte skada offret. Det noterades även att skjutningarna utanför storstadsregionerna ökade i antal under 2022, med flera allvarliga händelser i bland annat Eskilstuna, Kalmar och Kristianstad.

Antalet sprängningar har ökat

Enligt preliminär statistik från Polismyndigheten har antalet sprängningar under första kvartalet 2023 (46 fall) legat på en mycket högre nivå än motsvarande siffra för samma period 2022 (26 fall).

3.1.2 Illegala vapen och explosiva varor i Sverige

Enligt en rapport från Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten 2023 framgår att det finns åtskilliga exempel på vapensmuggling som är systematisk och välorganiserad och sannolikt utgör en betydande inkomstkälla för de som är involverade. Vapen har smugglats i personbilar, lastbilar eller gömda i andra varor och har haft ursprung från västra Balkan,

Bulgarien eller Turkiet. Under de kommande decennierna bedöms även Ukraina bli ett område ifrån vilket vapen smugglas och till vilket kriminella kan resa för att köpa vapen. (Delredovisning av uppdraget att stärka arbetet för att minska tillgång till illegala vapen och motverka vapensmuggling till Sverige [Ju2023/00189/PO]).

Ett stort inflöde av illegala vapen anges bestå av pluggade och deaktiverade vapen som inhandlas legalt från länder som Slovakien, Tjeckien och Tyskland. När vapnen illegalt har förts in i landet modifieras de till skarpa vapen. Detsamma gäller start- och gasvapen som är licensfria i många länder och som enkelt kan konverteras till skarpa vapen.

Under senare år har också den kriminella användningen av kraftig pyroteknik, s.k. bangers, ökat. Dessa pyrotekniska varor är förbjudna i Sverige, men får användas utan tillstånd i flera andra länder och kan enkelt och relativt billigt beställas via utländska nätbutiker.

3.2 Det finns behov av strängare straffrättslig lagstiftning för vissa brott som möjliggör det grova våldet

Det finns behov av en strängare straffrättslig lagstiftning mot de allvarigare formerna av vapenbrott, brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, vapensmuggling och smuggling av explosiv vara. Skärpningen bör ske genom skärpta straffskalor.

Den ökade användningen av skjutvapen och explosiva varor som t.ex. handgranater medför inte minst ökade risker för skador även på personer som inte är involverade i de kriminella konflikter där våldet förekommer. Till detta kommer att skjutvapen och explosiva varor möjliggör för de kriminella nätverken att upprätthålla sitt våldskapital och med hjälp av detta utöva hot- och utpressningsverksamhet med bl.a. en tystnadskultur i vissa områden som följd. Sådana förhållanden är systemhotande och går ut över personer såväl inom som utom kriminella miljöer.

Skjutningar och sprängningar inom den kriminella miljön är ett växande och mycket svårt problem. 2022 var ett rekordår både när det gäller antalet skjutningar och antalet avlidna till följd av skjutvapenvåldet. Även antalet sprängningar ökade under 2022 jämfört med föregående år och har under första kvartalet 2023 legat på en ännu högre nivå. Det grova våldet har även brett ut sig i landet och kan inte längre betraktas som enbart ett storstadsfenomen. Faran för allmänheten har ökat och personer utanför de kriminella konflikterna drabbas i större utsträckning än tidigare då sprängningar förekommer i flerfamiljshus och då våld riktas direkt mot anhöriga. Den ökade tillgången på vapen och explosiva varor i samhället tillsammans med den ökade benägenheten att använda dessa inom kriminella miljöer är systemhotande och utgör ett allvarigare problem idag än någonsin tidigare.

Mycket talar för att de straffskärpningar som skett för de nu aktuella brotten sedan 2017, vilka främst gått ut på förhöjda minimistraff, fått genomslag. Brås statistik visar att antalet lagföringsbeslut för vapenbrott, både brott av normalgraden och grova brott, ökade under 2018 jämfört med föregående år och har hållit sig på samma nivå sedan dess. När det gäller det genomsnittliga fängelsestraff som dömts ut för vapenbrott och grova vapenbrott har det blivit påtagligt längre jämfört med tiden före straffskärpningen 2018. Även om resultatet delvis kan förklaras av att Polismyndigheten, genom straffskärpningarna i vapenlagen, har fått ökade möjligheter att använda tvångsmedel och också bedrivit ett intensivt, riktat arbete för att minska antalet illegala vapen, visar Brås statistik att antalet anmälda brott mot vapenlagen fortsatte att

öka varje år under perioden 2018 till 2021.

5.1 Ekonomiska konsekvenser

Kriminalvården

Kostnadsökningarna för Kriminalvården kan beräknas till cirka 480 miljoner kronor per år från och med 2026, varav cirka 160 miljoner kronor från och med 2025.

Förslagen kommer att leda till längre strafftider och det kommer i sin tur att medföra ökade kostnader för Kriminalvården. Det finns ett behov av ytterligare cirka 400 anstaltsplatser per år fr.o.m. 2026, varav cirka 130 anstaltsplatser fr.o.m. 2025.

SiS

Förslagen väntas medföra att slutna ungdomsvård kommer att dömas ut i fler fall och under en längre tid än idag. Kostnaderna för Statens institutionsstyrelse (SiS), som är ansvarig myndighet för verkställigheten av slutna ungdomsvård, har beräknats med utgångspunkt i aktuell lagföringsstatistik och beräknad framtida dygnskostnad för en plats i slutna ungdomsvård. Sammantaget beräknas förslagen i promemorian leda till kostnadsökningar för SiS med cirka 27 miljoner kronor per år från och med 2025, varav cirka 12 miljoner kronor från och med 2024.

Kommunerna

Att straffvärdet för enskilda brott kommer att öka och leda till mer ingripande ungdomspåföljder kan i någon mån medföra kostnader för landets kommuner som ansvarar för verkställighet av ungdomspåföljder. Sammantaget görs dock bedömningen att förslagen inte medför annat än marginella ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Mot den bakgrunden föreslås inte någon kompensation enligt den kommunala finansieringsprincipen. Eftersom förslagen kommer att ha en viss påverkan på bl.a. socialtjänstens verksamhet får de anses ha effekt på den kommunala självstyrelsen, även om denna effekt är begränsad. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Syftet med reformen bedöms inte kunna uppnås med någon mindre ingripande åtgärd och förslagets begränsade påverkan på självstyrelsen får därför anses proportionerlig i förhållande till ändamålet med förslagen.

5.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Förslagen kommer att påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Förslagen kommer även att minska de kriminella nätverkens inflytande och leda till tryggare offentliga miljöer, vilket i sin tur kan väntas gynna både män och kvinnor. Förslagen markerar en skärpt syn på sådan allvarlig brottslighet som är vanlig inom kriminella nätverk. Som konstateras i avsnitt 5.1 kan följden av förslagen väntas bli längre fängelsestraff samt att slutna ungdomsvård kommer att dömas ut i fler fall och under en längre tid än idag. Förändringarna kan därmed också antas leda till att fler individer kan få t.ex. vård för narkotikaberoende och bli föremål för återfallsförebyggande insatser inom ramen för den utdömda påföljden.

För unga i ålderskategorin 18–20 år får förslagen fullt genomslag vid brott för vilka det är föreskrivet fängelse i lägst ett år eller då brottets straffvärde uppgår till fängelse i ett år eller mer. Applicerat på promemorians förslag handlar det alltså om de grova och de synnerligen grova brotten samt normalgradsbrott vars straffvärde uppgår till fängelse ett år eller mer. Förslagen kommer även att få genomslag på straffen för åldersgruppen 15–17-åringar. När ett barn berörs av straffrättsliga åtgärder är det viktigt att säkerställa att barnets rättigheter enligt

barnkonventionen tillgodoses. Av artikel 37 i barnkonventionen följer att frihetsberövande av ett barn endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. De straffskärpningar som föreslås i denna promemoria kommer ske på en lägre nivå än för vuxna på grund av den särbehandling av unga som sker vid straffmätning och påföljdsval. Som konstaterats ovan kommer dock förslagen att medföra en strängare reaktion genom att en mer ingripande, och i vissa fall frihetsberövande, ungdomspåföljd behöver väljas.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret instämmer i att det är viktigt att från samhällets sida tydligt markera mot den våldsanvändning som sker och som på senare tid i allt högre utsträckning har lett till att såväl unga som äldre har fallit offer för det dödliga våldet i offentliga miljöer. Även om promemorians syfte torde vara att skydda medborgare från att utsättas för dödligt våld genom att utdöma strängare straff och inte har fokus på det långsiktiga, preventiva arbetet så vill Stadskontoret lämna några synpunkter på förslaget, främst rörande den påverkan det förväntas få på unga lagöverträdare.

Malmö stad har tidigare yttrat sig över betänkandet Slopad straffrabatt för unga myndiga (SOU 2018:85), STK 2020-1083. I betänkandet föreslogs en oförändrad reglering avseende strafflängd för unga lagöverträdare i åldern 15-17 år och en slopad straffrabatt för unga mellan 18 och 20 år.

I nuvarande utredning framhålls i avsnitt 5.2 att förslagen om straffskärpningar kommer att få genomslag på straffen för åldersgruppen 15-17 år.

Stadskontoret vill framhålla det som Malmö stad lyft i tidigare yttrande att alltför repressiva åtgärder riskerar att ha motsatt effekt och gruppen unga lagöverträdare mellan 15-21 år betraktas i andra sammanhang fortsatt som mer skyddsvärda än de som har fyllt 21 år. Med utgångspunkt från regeringens resonemang om fördelarna att behålla en oförändrad rättsskipning för lagöverträdare mellan 15 och 17 år (jfr SOU 2018:85 och bet. 2021/22:JuU5), framstår nuvarande förslag om straffskärpningar som får genomslag även för denna åldersgrupp som tveksamt ur ett barnperspektiv. Utredningen redogör inte för om det finns evidens som motiverar en straffskärpning vare sig för 15-17-åringar eller för personer över 18 år. Utredningen skulle tjäna på att exempelvis beskriva hur en straffskärpning väntas påverka risken för att såväl begå brott samt återfall i brott. Parallellt behövs ett resonemang om vilka resurser som är nödvändiga att lägga på arbetet med förebyggande insatser för att minska rekrytering till de kriminella gängerna samt insatser för att förmå och stödja dem som vill lämna gängerna.

Den samlade forskningen visar att det finns ett behov av att arbeta långsiktigt och med tidiga insatser för att minska det grova våldet. Barnrättskommittén uppmanar i en rekommendation från februari 2023 bland annat Sverige att utarbeta en strategi för att förebygga ungdomsbrottslighet baserad på forskning om och analys av de bakomliggande orsakerna till barns inblandning i brottslighet, särskilt organiserad brottslighet, samt att aktivt främja icke-rättsliga åtgärder för barn som anklagas för brott och i möjligaste mån använda andra åtgärder än frihetsberövande. [Barnrättskommitténs rekommendationer till Sverige](#), s. 13-14, om unga lagöverträdare (februari 2023).

Vikten av det förebyggande arbetet ligger också i linje med vad som framhålls i de senaste rapporterna från BRÅ, Skolfaktorers betydelse för om ungdomar begår våldsbrott, BRÅ Rapport

4/2023, Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – nuläge och utvecklingsbehov 2023, s. 56 f. I Malmö stad arbetar man med ett pilotprojekt på individnivå som heter Trygga barnet, [Projekt: Trygga barnet - Malmö stad \(malmo.se\)](#). På universell nivå arbetar man sedan 2018 med risk- och skyddsfaktorer för att skapa goda uppväxtvillkor för barn och unga i ett systematiskt trygghetsarbete benämnt Communities that care (CTC) i samverkan med förskola, skola, socialtjänst, polis, räddningstjänst, civilsamhälle, boende och näringsliv, [Communities That Care \(CTC\) - Malmö stad \(malmo.se\)](#).

Malmö stad har även i samverkan med polisen och kriminalvården under flera år arbetat med Sluta skjut, som utgår från en strategi för att minska och förebygga dödligt samt grovt våld bland kriminella grupperingar, [Sluta skjut - Malmö stad \(malmo.se\)](#).

Sammantaget anser Stadskontoret att det saknas evidens som motiverar en straffskärpning för åldersgruppen 15–17-åringar. Mot bakgrund av risken att förslaget får motsatt effekt anser Malmö stad att regeringen bör inhämta ett underlag som beskriver hur en straffskärpning väntas påverka risken för unga att begå brott samt återfalla i brott. Parallellt vore det önskvärt med ett resonemang om vilka resurser som är nödvändiga att lägga på arbetet med förebyggande insatser för att minska rekryteringen till de kriminella gängerna samt insatser för att försöka förmå och stödja dem som vill lämna gängerna.

I avsnitt 5.1 framhåller utredaren att verkställigheten för ungdomspåföljder inte väntas medföra annat än marginella kostnader för kommunerna. Vid utdömande av påföljd för ungdomsbrott kommer socialtjänsten tvingas lägga ökade resurser på denna form av verkställighet vilket innebär att resurser kommer att behöva tas från verksamhet som arbetar med förebyggande åtgärder. En sådan ordning skulle medföra minskade möjligheter att arbeta för att stoppa rekryteringen till de kriminella gängerna, vilket skulle vara kontraproduktivt. I enlighet med finansieringsprincipen menar Stadskontoret därför att det är nödvändigt att närmare utreda vilka ekonomiska konsekvenser som förslagen kan väntas leda till och därefter säkerställa att kommunerna kompenseras för dessa.

Ansvariga

Jonas Rosenkvist Avdelningschef
Magdalena Bondeson Sektionschef
Andreas Norbrant Stadsdirektör