

Dnr Ju2023/01567  
Justitiedepartementet

## YTTRANDE ÖVER VISTELSEFÖRBUD PÅ ALLMÄN PLATS OCH VISSA ANDRA PLATSER (DS 2023:17)

Civil Rights Defenders välkomnar att regeringen utreder åtgärder för att bekämpa brottslighet. Brottsbekämpande åtgärder står dock ofta i motsättning till individens fri- och rättigheter, varför en noggrann bedömning av sådan lagstiftnings och tillämpningen av dennas förenlighet med Sveriges internationella åtaganden är av stor betydelse. Civil Rights Defenders avstyrker därför utredningens förslag i sin nuvarande form i sin helhet. Civil Rights Defenders anser att utredningen brister i sin behovs- och proportionalitetsbedömning och att förslaget i sin nuvarande form innebär för långtgående inskränkningar i individens fri- och rättigheter.

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att åklagare ska pröva frågor om vistelseförbud. Civil Rights Defenders menar att det bör i första hand vara domstol som prövar frågan om vistelseförbud.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om vem som kan meddelas vistelseförbud, med hänvisning till att utformningen i dess nuvarande form inte lever upp till Europakonventionens krav på tydlighet och förutsägbarhet.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om hur det geografiska området ska avgränsas eftersom lagen inte tydligt begränsar en maximal radie för hur stort området kan vara, vilket gör att det kan bli för omfattande.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om vistelseförbudets längd med anledning av dess längd i nuvarande form är oproportionerligt långt i förhållande till inskränkningen som ett vistelseförbud medför för individens fri- och rättigheter.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att grundregeln ska vara att den som meddelas vistelseförbud inte ska ha rätt till ett offentligt biträde, då detta medför brister i rättssäkerheten.

### ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Utredaren har haft i uppdrag att undersöka om det i syfte att öka tryggheten och minska brottsligheten bör införa en möjlighet att begränsa enskilda personers rätt att vistas på vissa platser eller vissa områden i samhället utan att personen har dömts till påföljd för brott. Utredaren har också haft i uppdrag att överväga under vilka förutsättningar ett sådant vistelseförbud i så fall ska få meddelas.

Vistelseförbud anses av utredningen vara en administrativ åtgärd. Detta innebär att straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier inte är inbyggda i handläggningen för frågor om vistelseförbud. Redan detta föranleder försiktighet kring att implementera vistelseförbud, särskilt eftersom de riktar sig mot personer som inte är dömda för brott.

Lagstiftningen om vistelseförbud kommer att påverka rätten till rörelsefrihet och rätten till privat- och familjeliv. Beroende dess slutliga utformning och dess tillämpning, kan frågor om likabehandlingsprincipen också komma att aktualiseras.

Civil Rights Defenders har kommenterat de delar av förslaget där vi har synpunkter.

### **7.1.3 Förhållandet mellan straffsanktionerade vistelseförbud och vissa grundläggande fri- och rättigheter samt 7.1.4 Hur en ny reglering om vistelseförbud kan förenas med grundlag, Europakonventionen och EU:s stadga**

*Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag i sin nuvarande form i sin helhet.*

Meddelandet av ett vistelseförbud innebär ett ingrepp i den enskildes fri- och rättigheter, särskilt rörelsefriheten och rätten till privat- och familjeliv. Även om det rör sig om rättigheter som inte är absoluta och därmed kan inskränkas, måste sådana inskränkningar uppfylla ett antal krav – i enlighet med svensk grundlag och Sveriges internationella åtaganden.

Regeringsformen (RF) stadgar att en begränsning av rörelsefriheten får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen, eller göras enbart på grund på av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (se 2 kap. 20-21 §§ RF).

Europakonventionen (EKMR) stadgar vidare att en inskränkning av rörelsefriheten och rätten till privat- och familjeliv ska ha stöd av lag, och får enbart göras om den är nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till ett godtagbart syfte, exempelvis nationell säkerhet eller för att förhindra brott.

#### *Utredningens proportionalitetsbedömning*

Bedömningen av huruvida en inskränkning av rättigheterna är nödvändig kräver en proportionalitetsbedömning. Civil Rights Defenders menar att förslaget om att införa vistelseförbud inte är proportionerligt i relation till dess intrång i rörelsefriheten och rätten till privat- och familjeliv. För att ett vistelseförbud ska utgöra en godtagbar inskränkning i de aktuella rättigheterna krävs att åtgärden faktiskt svarar mot det angivna ändamålet, det vill säga, i detta fall, minskad brottslighet.

Stor försiktighet måste råda när en proportionalitetsbedömning görs eftersom ett vistelseförbud kan innebära att den enskilda inte bara skärmas av från skola, arbete, fritidsaktiviteter och vårdcentral utan även riskerar att avskämmas från sin bostad och sin familj. Med tanke på hur förslaget om vistelseförbudet är utformat, innebär det att inskränkningen av individens fri- och rättigheter är alltför långtgående.

#### *Utredningens effektivitetsbedömning*

Civil Rights Defenders anser inte att utredningen har visat att införandet av vistelseförbud skulle vara effektivt för att minska brottsligheten. Mot bakgrund av de långtgående rättighetsinskränkningar som förslaget innebär ställs höga krav på att kunna visa på åtgärdens effektivitet. Utredningen har inte uppfyllt detta och det saknas därför stöd för att inskränkningen kommer att uppnå det avsedda syftet.

Den typ av brottslighet som utredningen fokuserar på är skjutningar och sprängningar. Det framgår inte av utredningen om denna typ av brottslighet är spontana företeelser, vilket gör

det tveksamt att bedöma huruvida vistelseförbud kommer att uppnå sin tilltänkta effekt. Det är därutöver möjligt för personen som meddelats vistelseförbud att främja brott utan att befinna sig inom det aktuella området, vilket innebär att effekten av vistelseförbud uteblir. Den generellt brottsförebyggande effekten av vistelseförbud är därför tveksam.

Även om det skulle finnas tydliga belägg för att åtgärden skulle vara effektiv för att minska brottsligheten i ett område, innebär det inte per automatik att åtgärden skulle vara förenlig med Sveriges åtaganden (enligt såväl grundlag som internationella instrument). Inskränkningen måste bland annat uppfylla kravet på proportionalitet, och således inte gå längre än vad som är nödvändigt.

### **7.1.6 Åklagare ska pröva frågan om vistelseförbud**

*Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att åklagare ska pröva frågor om vistelseförbud, och menar att frågan istället ska prövas av domstol.*

Beslut om att meddela vistelseförbud är ett ingrepp i individens fri- och rättigheter, varför det också måste ställas höga krav på rättssäkerhet. Det är viktigt inte minst för att allmänheten ska uppfatta beslut om vistelseförbud som neutralt och väl övervägt. Detta föranleder att frågan därför ska prövas av domstol. Utredningen föreslår förvisso att åklagarens beslut ska kunna överklagas till domstol, men Civil Rights Defenders menar att detta inte är en adekvat rättssäkerhetsgaranti eftersom vistelseförbud ska som regel börja gälla omedelbart. Det innebär att individens rättigheter kan komma att inskränkas oproportionerligt i väntan på domstolsprövning. En sådan inskränkning skulle bli särskilt ingripande för rörelsefriheten och rätten till privat- och familjeliv om beslutet också bedöms vara felaktigt.

Utredningen menar att åklagare idag prövar liknande frågor om exempelvis kontaktförbud och tillträdesförbud. Civil Rights Defenders menar dock att det faktum att vistelseförbud meddelas utanför påföljdssystemet, alltså gentemot personer som inte är dömda mot brott, innebär en större inskränkning i individens fri- och rättigheter – varför domstol är mer lämplig att pröva frågan.

Enligt Europadomstolens praxis är förebyggande åtgärder, såsom vistelseförbud skulle vara, inte förenlig med EKMR om det i det enskilda fallet inte finns konkreta bevis för att den enskilde ska begå brott. Det innebär högt ställda krav på att åklagare ska presentera bevis för att en person kommer att begå brott för att restriktioner av fri- och rättigheter ska tillåtas. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det därför centralt att den enskilde, med stöd av ett offentligt biträde, har möjlighet att ifrågasätta de bevis som läggs fram och att en oberoende samt opartisk domstol prövar om bevisen är tillräckliga.

### **7.2.1 Vem som får meddelas vistelseförbud vid risk för brott eller brottslig verksamhet**

*Civil Rights Defenders menar att denna del av utredningens förslag innehåller risk för godtycklighet, då flera av de begrepp som används är vaga och därmed ökar risken för bristande rättssäkerhet i tillämpningen. Detta är inte i enlighet med principerna om förutsebarhet och tillgänglighet som aktualiseras av denna typ av lagstiftning.*

Exempel på alltför vaga begrepp som används av utredningen är "påtaglig risk" (för att en grupp personer kommer att begå brott) och "kan befaras" (kommer att främja brottet). Enligt EKMR och Europadomstolens praxis måste inskränkning av rörelsefriheten ha stöd i lag, men lagen i fråga måste även vara tillgänglig och förutsebar för att anses utgöra en godtagbar

inskränkning. Civil Rights Defenders anser att utredningens förslag inte lever upp på dessa krav, vilket innebär en svårighet för den enskilde att förstå vilket beteende som kan få konsekvenser i form av ett vistelseförbud. En avsaknad av tydlighet i lagstiftning innebär också en risk för en alltför bred och potentiellt diskriminerande tillämpning.

Vidare anger utredningen att regleringen tar "sikte på den brottslighet som gruppen bedriver, inte på gruppens sammansättning eller den åskådning som gruppen kan sägas stå för". Detta resonemang förs i relation till det faktum att på grund av bostadssegregationen, bor en stor andel personer med utländsk bakgrund i områden som är särskilt drabbade av den typen av brottslighet som utredningen tar sikte på. Civil Rights Defenders menar att detta, i kombination med de vaga begrepp som utredningens förslag innehåller, kan komma att leda till en godtycklig och diskriminerande tillämpning. Risken blir att en till synes neutral lagstiftning ändå leder till diskriminerande effekter, där likabehandlingsprincipen och rätten att röra sig fritt i samhället villkoras av ens etniska tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

### **7.2.2 De brott eller den brottsliga verksamhet som ska kunna leda till vistelseförbud**

*Civil Rights Defenders menar att om vistelseförbud införs, bör det endast kunna meddelas i relation till grova brott, såsom sprängningar och skjutningar.*

Förutom sprängningar och skjutningar, hänvisar utredningen även till annan brottslighet i organiserad form som är ägnad att skada tryggheten hos allmänheten. Som exempel nämns narkotikaförsäljning och skadegörelse, och att bestämmelsen ska användas för de fall där allmänheten kan se eller höra vad som sker. Dessa exempel utgör mycket mindre grova brott, vilket måste vägas in i proportionalitetsbedömningen av vistelseförbud. Civil Rights Defenders menar att vid ringare brottslighet är inskränkingen av individens fri- och rättigheter inte legitimerad – särskilt i relation till de låga krav som ställs för att kunna meddela vistelseförbud (personen *kan befaras medvetet främja* brottslighet).

### **7.2.3 Avgränsning av geografiskt område och proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet**

*Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om hur det geografiska området ska avgränsas eftersom det riskerar att bli större än nödvändigt då lagtexten inte innehåller en tydlig maximal radie för hur stort området får vara.*

Utredningen föreslår att åklagaren ska kunna bestämma hur stort området för vistelseförbud får vara. Det geografiska förbudsområdet ska bestämmas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall, vara väl avgränsat och inte vara större än vad som krävs för att uppnå syftet med förbudet.

Även i denna del anser Civil Rights Defenders att utredningens förslag inte lever upp till kravet på tillgänglighet och förutsebarhet. Att lagstiftningen saknar ett krav på en tydlig geografisk avgränsning innebär en risk för en icke-enhetlig tillämpning i praktiken, och som därför ökar risken för att vistelseförbuden blir för långtgående. Av dessa skäl menar Civil Rights Defenders att lagtexten bör innehålla tydliga formuleringar kring hur stort område som ett vistelseförbud kan täcka.

### **7.3 Förbudets längd, delgivning och handläggningstid**

*Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om förbudets längd på ett år och menar att vistelseförbud endast bör kunna meddelas under en avsevärt kortare tid.*

Civil Rights Defenders menar att tidsfristen på ett år, i kombination med avsaknad av möjlighet för omprövning av beslutet, inte kan anses vara proportionerlig. Vistelseförbud är en långtgående inskränkning i rörelsefriheten och rätten till privat- och familjeliv, och meddelas dessutom gentemot personer som inte är dömda för brott. De geografiska områden som vistelseförbuden kommer att rikta sig mot är platser som innebär en större inskränkning än motsvarande tillträdesförbud till specifika platser, såsom badanläggningar, butiker och bibliotek. Vistelseförbud gäller istället bostadsområden och potentiellt privata hem, vilket i sig självt innebär en större inskränkning av individens fri- och rättigheter. Därför är det inte påkallat att vistelseförbud ska kunna meddelas lika länge som tillträdesförbud.

### **7.4 Anmälan om vistelseförbud**

Enligt utredningens förslag ska Polismyndigheten ha ensam rätt att väcka frågan om vistelseförbud för en person. Med tanke på lagstiftningens utformning och den ovan beskrivna problematiken, ser Civil Rights Defenders en risk för att en ökad förekomst av etnisk- eller rasprofilering i relation till de grunder som föranleder att Polismyndigheten anmäler vistelseförbud. Det är därför viktigt att Polismyndigheten har riktlinjer som minimerar risken för att etnisk- och rasprofilering förekommer, samt att anmälan om vistelseförbud ska vara skriftliga och följas upp för att åtgärda eventuella brister.

### **7.6 Offentligt biträde**

*Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att grundregeln ska vara att den som meddelas vistelseförbud inte ska ha rätt till ett offentligt biträde.*

Med tanke på de inskränkningar av fri- och rättigheter som aktualiseras av vistelseförbud, är det centralt att individen har tillgång till ett offentligt biträde. Ett offentligt biträde ökar rättssäkerheten i processen och ökar möjligheten för den enskilde att tillvarata sina fri- och rättigheter.

## **9 KONSEKVENSER**

Civil Rights Defenders anser att utredningens barnkonsekvensanalys är bristfällig. Enligt barnkonventionen ska barn vara delaktiga i processer och beslut som rör dem, vilket också många gånger är nödvändigt för att kunna avgöra vad som är barnets bästa.

Utredningens förslag innebär att vistelseförbud även kan meddelas gentemot barn som är över 15 år. Ett vistelseförbud som meddelas mot ett barn kan komma att påverka andra rättigheter som barnkonventionen stadgar utöver rörelsefriheten, såsom rätten till liv och utveckling, rätten till privat- och familjeliv, samt rätten till fritid och lek. Utredningen brister i sin analys av hur vistelseförbud kan komma att påverka barns vardag, exempelvis effekterna av att barn utesluts från sociala sammanhang eller att vistelseförbud kan ha en stigmatiserande effekt. Dessa är faktorer som därutöver är riskfaktorer för att barnet istället utelämnas till grövre kriminella miljöer.

Utredningen framhåller att när vistelseförbud ska meddelas mot barn, krävs särskilda undantag för att säkerställa barnets rättigheter. Civil Rights Defenders menar att det också

måste ställas högre krav för att få meddela vistelseförbud mot barn, särskilt om det kombineras med elektronisk övervakning. Denna del av utredningens barnkonsekvensanalys saknar dessvärre vidare konkretisering. Såväl kortsiktiga som långsiktiga konsekvenser för barn bör adresseras.

I sitt remissyttrande till utredningen menar Brå vidare att det finns risk för spridningseffekter, det vill säga att brottsligheten flyttar till exempelvis trappuppgångar eller bostadshus och skapar otrygghet där. Brå konstaterar vidare att det också finns en risk för *ökad* nyrekrytering när kriminella grupper vill ersätta de personer som fått vistelseförbud. Dessa risker har inte adresserats på ett adekvat sätt av utredningen.

## **ÖVRIGA SYNPUNKTER**

Civil Rights Defenders vill understryka att oskuldspresumtionen är en grundläggande princip i en rättsstat. Den innebär att den som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts. Det aktuella förslaget riktar in sig mot personer som varken är dömda, anklagade eller misstänkta för brott. I fallet vistelseförbud handlar det om en åklagares bedömning kring hur en individ potentiellt kan komma att agera i framtiden. Detta är en utveckling som Civil Rights Defenders noterar har ökat, exempelvis genom den nyligen ikraftträdade möjligheten till preventiv avlyssning samt den pågående utredningen om visitationszoner. En sådan utveckling innebär risker för rättssäkerheten och tilliten till rättsväsende och stat.

Med tanke på riskerna som finns med att införa vistelseförbud, avstyrker Civil Rights Defenders förslaget i sin helhet. Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget, menar Civil Rights Defenders att lagstiftningen ska vara tidsbegränsad, att tillämpningen granskas löpande och att en slutlig samt objektiv utvärdering görs innan en eventuell förlängning meddelas.

Remissvaret har beretts av Jenny Nguyen.

Stockholm som ovan,

*John Stauffer*  
Chefsjurist