

Remissvar

Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser (DS 2023:17)

Ju2023/01567

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över promemorian Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser (DS 2023:17). Yttrandet lämnas inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Sammanfattning

Institutet instämmer med utredningen i att det finns behov av ytterligare åtgärder för att motverka de kriminella nätverkens aktiviteter och för att återupprätta tryggheten i lokalsamhället. Institutet påtalar dock att det är av yttersta vikt att de åtgärder som vidtas är förenliga med de svenska grundlagarna och de internationella konventionsåtaganden som Sverige är bundna av. Institutet anser att utredningens förslag inskränker bland annat rörelsefriheten och rätten till privat- och familjeliv på ett oproportionerligt och rättsosäkert sätt. Mer konkret uttalar institutet:

- Institutet **avstyrker** utredningens förslag i sin nuvarande form i sin helhet. Institutet anser att utredningen har brister i proportionalitetsbedömningen, dels i relation till huruvida åtgärden är effektiv, dels på grund av avsaknaden av tydliga avgränsningar vad gäller ingrepp i den enskildes rättigheter.
- Institutet **avstyrker** förslaget att åklagare ska pröva frågor om vistelseförbud. Institutet menar att ett vistelseförbud innebär stora inskränkningar i den enskildes rättigheter och att det därför är påkallat att frågan i första hand prövas av domstol.
- Institutet **avstyrker** förslaget om vem som kan meddelas vistelseförbud. Institutet menar att lagen i denna del inte lever upp till Europakonventionens krav på tydlighet och förutsägbarhet och att det kan bli svårt för den enskilde att veta vilket beteende som kan få konsekvenser.

- Institutet **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.
- Institutet **avstyrker** förslaget om förbudets längd. Institutet anser att den inskränkning i bland annat rörelsefriheten som ett vistelseförbud innebär påkallar att den möjliga tidsperioden för ett vistelseförbud måste vara avsevärt mycket kortare än ett år.
- Institutet **avstyrker** förslaget att grundregeln ska vara att den som meddelas vistelseförbud inte ska ha rätt till ett offentligt biträde. Institutet anser att det av rättssäkerhetsskäl är viktigt att alla som riskerar att meddelas ett vistelseförbud har rätt till ett offentligt biträde för att på bästa sätt kunna tillvarata sina rättigheter.
- Institutet **anser** att utredningens analys av konsekvenserna av förslagen för barn och ungdomar är bristfällig.

Övergripande synpunkter

Institutet anser att utredningens förslag inskränker rörelsefriheten och rätten till privat- och familjeliv på ett oproportionerligt och rättsosäkert sätt och avstyrker därför förslaget i sin helhet i sin nuvarande form.

Utredaren har haft i uppdrag att undersöka om det i syfte att öka tryggheten och minska brottsligheten bör införas en möjlighet att begränsa enskilda personers rätt att vistas på vissa platser eller i 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.

Institutet ser med oro på det eskalerande gängrelaterade våldet i Sverige med ett stort antal dödsskjutningar och sprängningar. Våldet påverkar inte bara de gängmedlemmar som är i konflikt med varandra, utan också deras familjer, vänner och grannar. Det påverkar också många i den breda allmänheten som får sin vardag begränsad genom ökad otrygghet, och som, i värsta fall, riskerar att bli direkta våldsoffer. Det är således avgörande att staten vidtar relevanta åtgärder för att öka tryggheten i samhället och stoppa den gängrelaterade brottsligheten. Institutet håller således med utredningen i att det finns behov av ytterligare åtgärder för att motverka de kriminella nätverkens aktiviteter och för att återupprätta tryggheten i lokalsamhället.

I detta arbete är det dock av yttersta vikt att de åtgärder som vidtas är förenliga med de svenska grundlagarna och de internationella konventionsåtaganden som Sverige är bundna av. Detta gäller även vid stora samhällsutmaningar och kriser. Det är framför allt under sådana tider som grunderna i den demokratiska

samhällsordningen prövas. Redan när skyddet för de medborgliga fri- och rättigheterna utvidgades i regeringsformen 1976 slog man i propositionen fast att ett grundlagsskydd för fri- och rättigheter har sin största betydelse när den demokratiska samhällsordningen hotas av anti-demokratiska rörelser inom landet.¹ I propositionen konstateras att det är främst i sådana situationer som det kan finnas risk för att de demokratiska institutionerna sviktar i omsorg om medborgarfriheterna. Respekt för mänskliga rättigheter måste vara centralt när åtgärder tas fram för att stoppa den gängrelaterade brottsligheten.

Institutet vill börja med att understryka att oskyldighetspresumtionen är en grundläggande princip i en rättsstat. Den innebär att den som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.² Institutet vill i detta sammanhang påminna om att det aktuella förslaget riktar sig mot personer som varken är dömda, anklagade eller misstänka för ett brott. Tvärtom, ett beslut om vistelseförbud är baserat på en av åklagaren gjord framtidsanalys om vad den enskilde kan komma att göra.

Institutet anser att utredningens förslag inskränker bland annat rörelsefriheten och rätten till privat- och familjeliv på ett oproportionerligt och rättsosäkert sätt. Nedan utvecklas synpunkterna rörande vissa punkter i förslaget.

7.1.4 Hur en ny reglering om vistelseförbud kan förenas med grundlag, Europakonventionen och EU:s stadga

Institutet avstyrker utredningens förslag i sin nuvarande form i sin helhet. Institutet anser att utredningen har brister i proportionalitetsbedömningen, dels i relation till huruvida åtgärden är effektiv, dels på grund av avsaknaden av tydliga avgränsningar vad gäller ingrepp i den enskildes rättigheter.

I utredningspromemorian lämnas förslag på en ny reglering om vistelseförbud. Förslaget syftar till att stärka bekämpningen av brott och brottslig verksamhet som utövas av kriminella nätverk i det offentliga rummet. Regleringen innebär att det ska finnas möjlighet att meddela personer vistelseförbud inom vissa områden under vissa förutsättningar utan att personen dömts eller är misstänkt för att ha begått ett brott. Ett sådant ingrepp påverkar den enskildes mänskliga

¹ Prop. 1975/76:209 - Sid 26 och 27

² Se till exempel: Artikel 6.2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och artikel 14.2 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

rättigheter, framför allt rätten att röra sig fritt (rörelsefrihet) och rätten till privat- och familjeliv.³

Rörelsefriheten finns reglerat i både 2 kap. 8 § regeringsformen (RF) och flertalet internationella instrument om mänskliga rättigheter som Sverige är bundet av, till exempel artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) och artikel 12 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR).

Rätten till privat- och familjeliv finns reglerat i flertalet internationella instrument om mänskliga rättigheter som Sverige är bundna av, till exempel artikel 23 i ICCPR, artikel 10 i FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR) och i artikel 22 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (ICRPD). Motsvarande skrivningar finns även i artikel 16 av FN:s konvention för barnets rättigheter (barnkonventionen). Det finns även ett starkt skydd av rätten till familjeliv på europeisk regional nivå genom artikel 8 i Europakonventionen och i artikel 7 i EU:s rättighetsstadga.

Rörelsefriheten och rätten till privat- och familjeliv är dock inte absoluta utan kan under vissa omständigheter begränsas. Enligt regeringsformen får en begränsning av rörelsefriheten 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 av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (se 2 kap. 20 och 21 §§ RF).

Enligt Europakonventionen måste en inskränkning i rörelsefriheten och rätten till privat- och familjeliv ha stöd av lag, och den får enbart göras om den i ett demokratiskt samhälle är nödvändig med hänsyn till ett uppräknat godtagbart syfte, till exempel den nationella säkerheten eller för att förhindra brott.⁴

³ Även flera andra rättigheter kan påverkas av en sådan åtgärd, till exempel mötesfriheten, rätten till utbildning, rätten till hälsa, rätten till arbete etc.

⁴ Enligt punkt 4 i artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen kan rörelsefriheten även inskränkas inom vissa bestämda områden om inskränkningarna är angivna i lag och om de är försvarliga av hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle. Punkt 4 infördes för att tillåta inskränkningar i rörelsefriheten inom vissa bestämda områden av anledningar som inte fanns uppräknade i punkt 3 vilka framför allt hade att göra med möjligheten att göra inskränkningar av rätten till rörelsefrihet och friheten att välja bostad på grund av "ekonomisk välfärd" (se Garib mot Nederländerna, Nr. 43494/09, 6 november 2017, p. 109). Då utredningens förslag syftar till att stärka bekämpningen av brott som är ett godtagbart syfte enligt punkt 3, är undantagen i punkt 4 inte aktuella. Utredningens förslag täcker inte heller "vissa bestämda områden" utan

För att avgöra om en inskränkning i rättigheterna är nödvändig måste en proportionalitetsbedömning göras, det vill säga en bedömning av om de åtgärder som föreslås går utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Utredningen utför en sådan proportionalitetsbedömning och kommer fram till slutsatsen att en reglering som gör det möjligt att utfärda vistelseförbud kan anses vara proportionerlig mot de intrång i den enskildas rättigheter som åtgärden innebär.

Institutet delar inte utredningens bedömning i denna del, utan anser att förslaget inte är proportionerligt till det intrång i rörelsefriheten och rätten till privat- och familjeliv förslaget medför. 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. Eftersom ett vistelseförbud i många fall kommer att få en direkt påverkan på den enskildes vardag då det begränsar vederbörandes möjligheter att röra sig fritt i ett visst område, krävs ett mycket tydligt stöd för att vistelseförbud är en effektiv åtgärd för att minska brottsligheten för att inskränkningen ska anses godtagbar.

Institutet anser i likhet med utredningen att en analys av huruvida en åtgärd kommer att vara effektiv bör grunda sig på empiriskt underlag. Institutet anser dock att utredningen brister i detta avseende. Utredningen menar att åtgärden kommer vara effektiv, men har till exempel inte hänvisat till vare sig forskning eller statistik från Danmark eller Norge där liknande lagstiftning funnits under flera år. Utredningen uppger att vistelseförbud varit ett användbart verktyg i kampen mot den grova kriminaliteten i Danmark och att den danska polisen bekräftat att vistelseförbud används. Det framgår dock inte om åtgärden varit effektiv för att minska brottsligheten.

Utredningen lyfter förvisso fram och tolkar andra typer av forskningsresultat. Institutet noterar emellertid att ingen av den forskning utredningen hänvisar till behandlar vistelseförbud specifikt.

Utredningen hänvisar även i detta sammanhang till att lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek har varit effektiv. Institutet anser dock inte att lagarna är jämförbara då de lagar utredningen hänvisar till är mycket mer geografiskt avgränsade än den föreslagna lagen som tillåter vistelseförbud inom större områden som ej är tydligt avgränsade i lagtexten.

vistelseförbud kan enligt utredningens förslag införas i alla områden som är relevanta i det enskilda fallet. Av denna anledning behandlas inte undantag enligt punkt 4 i detta remissvar. Inte heller utredningen har behandlat detta undantag.

Institutet anser således att utredningen inte visat att införandet av vistelseförbud skulle vara effektivt för att minska brottsligheten och gör därför bedömningen att det saknas stöd för att inskränkningen kommer uppnå det avsedda syftet. Redan på denna grund finns det därmed skäl att ifrågasätta om införandet av vistelseförbud är förenlighet med till exempel regeringsformen och Europakonventionen.

Även om det skulle finnas tydliga belägg för att åtgärden skulle vara effektiv för att minska brottsligheten i ett område skulle detta inte betyda att åtgärden automatiskt skulle vara förenlig med till exempel regeringsformen och Europakonventionen. Ingreppet i den enskildes rättigheter måste vara proportionerlig och inte gå längre än vad som är nödvändigt. Stor försiktighet måste råda när en sådan bedömning görs eftersom ett vistelseförbud kan innebära att den enskilda inte bara skärmas av från skola, arbete, fritidsaktiviteter och vårdcentral utan även riskerar att avskärmats från sin bostad och sin familj. Institutet anser att den föreslagna lagstiftningen inte innehåller tillräckliga avgränsningar vad gäller möjligheten att göra ingrepp i den enskildes rättigheter och att det därför finns en risk att ingreppen blir större än nödvändigt (se mer nedan).

7.1.6 Åklagare ska pröva frågan om vistelseförbud

Institutet avstyrker förslaget att åklagare ska pröva frågor om vistelseförbud. Institutet menar att ett vistelseförbud innebär stora inskränkningar i den enskildes rättigheter och att det därför är påkallat att frågan i första hand prövas av domstol.

Utredningen anser att åklagare ska pröva frågan om vistelseförbud. Institutet menar att det ingrepp i den enskildes rättigheter som ett vistelseförbud skulle innebära ställer mycket höga krav på rättssäkerheten och att frågor om vistelseförbud därför ska prövas av domstol. Förvisso anser utredningen att åklagarens beslut ska kunna överklagas till domstol, men då vistelseförbud enligt förslaget som regel ska gälla omedelbart kommer den enskildes rättigheter att inskränkas utan domstolsprövning under en viss period, det vill säga, fram till dess att domstolen haft möjlighet att pröva ett eventuellt överklagande. Institutet vill i detta sammanhang understryka allvaret i det intrång i rörelsefriheten och rätten till privat- och familjeliv som ett felaktigt åklagarbeslut skulle innebära för den enskilde.

Utredningen hänvisar till att åklagare idag gör liknande bedömningar i frågor som rör till exempel kontaktförbud och tillträdesförbud och alltså har erfarenhet av att hantera sådana ärenden. Institutet anser dock att ett vistelseförbud kan innebära större inskränkningar i den enskildes vardag än kontaktförbud och

tillträdesförbud och att det därför är påkallat att frågan i första hand prövas av domstol.

Europadomstolen har slagit fast att införandet av förebyggande åtgärder inte varit förenlig med Europakonventionen eftersom det i det aktuella fallet inte funnits konkreta bevis för att det fanns en risk för att den enskilde skulle begå brott.⁵ Det ställs alltså höga krav på åklagare att lägga fram bevis som visar att det finns en påtaglig risk att en person kommer att begå brott för att restriktioner ska tillåtas. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det därför viktigt att den enskilde, med hjälp av ett offentligt biträde, har möjlighet att ifrågasätta de bevis som läggs fram och att en oberoende och opartisk domstol prövar om bevisen är tillräckliga.

I detta sammanhang kan noteras att även om det i Norge är åklagaren som fattar beslut om så kallat ”oppholdsforbud” måste åklagaren snarast, men senast fem dagar efter beslutet, överlämna saken till domstol för prövning.

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

Institutet avstyrker förslaget om vem som kan meddelas vistelseförbud. Institutet menar att lagen i denna del inte lever upp till Europakonventionens krav på tydlighet och förutsägbarhet och att det kan bli svårt för den enskilde att veta vilket beteende som kan få konsekvenser.

Institutet anser att utredningens lagförslag innehåller flera begrepp som framstår som otydliga. Detta gäller till exempel begreppen ”påtaglig risk” (för att en grupp personer kommer att begå brott) och ”kan befaras” (kommer att främja brottet). Institutet anser att bestämmelsen om mot vem vistelseförbud ska få meddelas därför inte utformats på ett tillräckligt tydligt och preciserat sätt vilket kan ge upphov till subjektiva bedömningar och att laglydiga personer drabbas.

Enligt Europakonventionen måste en inskränkning i till exempel rörelsefriheten ha stöd i lag. Europadomstolen har i flera avgöranden uttalat att den lag som inskränker rörelsefriheten måste vara tillgänglig och förutsebar för att inskränkningen ska anses godtagbar⁶.

Europadomstolen prövade i fallet De Tommaso mot Italien möjligheten för domstol att besluta om så kallade ”förebyggande åtgärder” för personer som

⁵ Labita mot Italien, nr. 26772/95, 6 april 2000, p. 196

⁶ Khlyustov mot Ryssland, nr. 28975/05, 11 oktober 2013, p. 68 och Oliveira mot Nederländerna, nr. 33129/96, 4 juni 2002, p. 47

ansågs utgöra ett hot mot säkerheten och den allmänna moralen. I fallet hade en italiensk domstol, som en så kallad förebyggande åtgärd, beslutat om bland annat inskränkningar i en individs rörelsefrihet genom att förbjuda individen att besöka olika platser och kräva att vederbörande befann sig i hemmet under vissa tider. Europadomstolen ansåg att det förelåg en kränkning av individens rörelsefrihet eftersom varken lagen eller författningsdomstolen tydligt identifierat de sakliga bevis, eller de specifika typer av beteenden, som skulle beaktas för att bedöma den fara för samhället som den enskilde utgjorde och som kunde ge upphov till förebyggande åtgärder. Enligt Europadomstolens uppfattning var tillämpningen av förebyggande åtgärder inte tillräckligt förutsägbar då lagen var formulerad i oklara och alltför vida ordalag.⁷ Europadomstolen ansåg att när det gäller kravet på förutsebarhet måste en lag vara formulerad med tillräcklig precision för att den enskilde ska kunna reglera sitt beteende, det vill säga, den enskilde ska kunna förutse vilka konsekvenser en viss handling kan medföra.

Institutet anser att det kan ifrågasättas om utredningens förslag lever upp till de krav på tydlighet och förutsebarhet som ställts av Europadomstolen och att det kan bli svårt för den enskilde att veta vilket beteende som kan få konsekvenser. Det finns även en överhängande risk att helt laglydiga personer får vistelseförbud för att de till exempel umgås med fel personer. Eftersom lagtexten inte är tillräckligt tydligt formulerad finns även en risk att reglerna kan komma att användas godtyckligt och på ett diskriminerande sätt mot vissa grupper.

Europadomstolen har i flera avgöranden konstaterat att om inskränkningen i rörelsefrihet inte har stöd i lag behöver man inte gå vidare och undersöka huruvida inskränkningen är nödvändig i ett demokratiskt samhälle eller om det har ett godtagbart syfte.⁸ Inskränkningen kan alltså redan av denna anledning anses vara en kränkning av rörelsefriheten.

7.2.3 Avgränsning av geografiskt område och proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet

Institutet 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.

⁷ Tommaso mot Italien, nr. 43395/09, 23 februari 2017, pp. 110-126

⁸ Tatishvili mot Ryssland, nr. 1509/02, 9 juli 2007, p 54 och; Mursaliyev med flera mot Azerbajdzjan, nr. 66650/13, 13 mars 2019, p. 35

Utredningen väljer att inte geografiskt begränsa det område ett vistelseförbud kan täcka utan lämnar öppet för åklagaren att besluta hur stort ett sådant område 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.

Institutet vill återigen betona vikten av att lagstiftning som begränsar exempelvis rörelsefriheten måste vara förutsebar, och hänvisar till ovanstående avgöranden från Europadomstolen. Även om utredningen föreslår att det geografiska förbudsområdet inte får vara större än vad som krävs för att uppnå syftet med förbudet finns en risk att ett sådant område blir större än nödvändigt om det inte finns en tydlig geografisk avgränsning i lagstiftningen.

Som jämförelse kan nämnas erfarenheter från Danmark i relation till geografisk avgränsning av så kallade straf-zoner (visitationszoner). Lagstiftningen innehåller inte tydliga avgränsningar kring hur stor en zon får vara vilket under de första åren resulterade i att mycket stora områden blev zoner. Under hösten 2008 och våren 2009 utgjordes till exempel hela Köpenhamns och Fredriksbergs kommuner en visitationszon. Detta trots att förarbetena angivet att dessa zoner förväntades att täcka vissa avgränsade områden såsom en krog, ett köpcentrum, en gata eller ett torg.⁹

Institutet anser att utredningens föreslagna avgränsning därför bör kompletteras med tydliga geografiska avgränsningar kring hur stor radie ett vistelseförbud maximalt får täcka. Det kan i detta sammanhang noteras att den danska lagstiftningen för zone-förbud (vistelseförbud), till skillnad mot lagstiftningen för straf-zoner (se ovan), innehåller just sådana regler kring hur stor radie ett område ett vistelseförbud får täcka.

7.3 Förbudets längd, delgivning och handläggningstid

Institutet avstyrker förslaget om förbudets längd. Institutet anser att den inskränkning i bland annat rörelsefriheten som ett vistelseförbud innebär påkallar att den möjliga tidsperioden för ett vistelseförbud måste vara avsevärt mycket kortare än ett år.

Utredningen föreslår att ett vistelseförbud ska kunna gälla i upp till ett år och att det sedan ska kunna förlängas ett år i taget.

⁹ Magtanvendelse, Status 2015-2016, Institut for Menneske Rettigheder, s. 33-34

Institutet vill i detta sammanhang påminna om att det aktuella vistelseförbudet meddelas för personer som inte dömts eller misstänkts för ett konkret brott. Tvärtom, ett beslut om vistelseförbud är baserat på en av åklagaren gjord framtidsanalys om vad den enskilde kan komma att göra. Institutet anser att en så lång tidsperiod som ett år, utan att grunderna för beslutet omprövas, riskerar att innebära oproportionerliga inskränkningar i individens rörelsefrihet. En inskränkning i den enskildes rörelsefrihet får inte vara större än nödvändigt och med så långa tidsperioder som ett år finns en överhängande risk att rörelsefriheten inskränks under längre tid än vad som är motiverat, även om åklagaren har möjlighet att häva beslutet på grund av ändrade förhållanden.

Utredningen jämför bland annat med reglerna i tillträdesförbudslagstiftningen¹⁰ som säger att tillträdesförbud får gälla upp till ett år. Tillträdesförbudslagstiftningen gäller dock bara väldigt specifika platser såsom butiker, badanläggningar och bibliotek. Institutet anser att det är stor skillnad på att få ett förbud att vistas på en sådan avgränsad plats jämfört med att inte få vistas inom ett område som kan täcka till exempel bostad, skola, arbetsplats och vårdinrättningar och som inte är geografiskt avgränsat i lagen. Eftersom inskränkningen i rörelsefriheten i utredningens förslag är mer ingripande än de tillträdesförbud som finns i tillträdesförbudslagstiftningen anser institutet att det är påkallat att tidsfristen för vistelseförbud sätts mycket kortare än vad som gäller för tillträdesförbud.

Mot bakgrund av att ett vistelseförbud kan täcka det område där den enskilde har sin bostad bör en jämförelse göras med reglerna om gemensam bostad i kontaktförbudslagen.¹¹ Ett kontaktförbud avseende gemensam bostad får enligt denna lag utfärdas för högst två månader och kan förlängas, om det finns särskilda skäl, med högst två veckor i taget.

I jämförelse kan även nämnas att i Danmark ska ett vistelseförbud enligt lagstiftningen gälla så kort tid som möjligt och får inte överstiga 3 månader.¹² Vistelseförbudet kan förlängas med högst tre månader åt gången.

¹⁰ Lag (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek

¹¹ Lag (1988:688) om kontaktförbud

¹² 17.3 § Ordensbekendtgørelsen (Bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger)

7.6 Offentligt biträde

Institutet avstyrker förslaget att grundregeln ska vara att den som meddelas vistelseförbud inte ska ha rätt till ett offentligt biträde. Institutet anser att det av rättssäkerhetsskäl är viktigt att alla som riskerar att meddelas ett vistelseförbud har rätt till ett offentligt biträde för att på bästa sätt kunna tillvarata sina rättigheter.

Utredningen föreslår att grundregeln ska vara att den som meddelas vistelseförbud inte ska ha rätt till ett offentligt biträde. Endast personer under 18 år och den som får vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning kommer enligt förslaget ha rätt till ett offentligt biträde.

Utredningen räknar med att ett offentligt biträde kommer att utses i maximalt hälften av alla fall som rör vistelseförbud.¹³ Detta skulle alltså innebära att hälften av alla personer vars rörelsefrihet inskränks inte kommer att ha ett offentligt biträde.

Institutet vill återigen påtala den inskränkning i bland annat rörelsefriheten och rätten till privat- och familjeliv som ett vistelseförbud kommer att innebära, framför allt om förbudet gäller ett geografiskt område där den enskilde bor eller normalt vistas. Den enskilde riskerar att, utan att ha dömts eller vara misstänkt för ett brott, inte få vistas inom ett i lagen icke avgränsat geografiskt område under ett års tid. Vid så ingripande åtgärder är det extra viktigt att rättssäkerheten är väl tillgodosedd och att den enskilde får kvalificerat juridiskt stöd i att utkräva sina rättigheter i relation till staten.

Precis som man har rätt till offentligt biträde i ärenden som rör kontaktförbud avseende gemensam bostad, anser institutet att den som riskerar att meddelas vistelseförbud alltid ska ha rätt till ett offentligt biträde, framför allt eftersom ett vistelseförbud kan täcka det område där den enskilde har sin bostad.

9 Konsekvenser

Institutet anser att utredningens analys av konsekvenserna av förslagen för barn och ungdomar är bristfällig.

Utredningen saknar en utförlig och sammanhängande konsekvensanalys av hur förslaget förhåller sig till barnkonventionen. Utredningen hänvisar till att förslagets förenlighet med barnkonventionen presenterats löpande i texten. Institutet noterar att reglerna i barnkonventionen förvisso beskrivs ingående i ett kapitel, men anser inte att en tillfredsställande analys har gjorts av hur

¹³ Ds 2023:17, s. 153

utredningens förslag förhåller sig till dessa regler. Detta gäller i relation till både barn mellan 15 och 18 år som kan få vistelseförbud och i relation till hur barn påverkas av att någon nära anhörig får vistelseförbud.

Utredningen beaktar barnkonventionen i relation till vissa specifika förslag. Det föreslås till exempel att personer under 18 år ska ha rätt till ett offentligt biträde, att vistelseförbud ska gälla även inom skolområden för att skydda elevernas trygghet och att undantag ska kunna göras i vistelseförbudet för att barnet ska kunna bo kvar i sin bostad eller gå i skolan.

Utredningen gör dock ingen sammanhållen barnkonsekvensanalys i relation till exempelvis ”barnets bästa” i artikel 3 i barnkonventionen. Av artikel 3 framgår att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Utredningen analyserar till exempel inte hur effektivt ett vistelseförbud skulle vara för att minska barns brottslighet eller om ett vistelseförbud kan försämra barnets möjligheter till positiv utveckling genom att utestängas från positiva sammanhang. Utredningen har inte heller i relation till barn diskuterat om en möjlig positiv effekt inom ett område kan leda till en motsvarande negativ utveckling inom ett annat område genom att barnen flyttar någon annanstans. Institutet noterar i detta sammanhang att i departementspromemorian Vistelseförbud för barn (Ds 2022:12) går att läsa:

”Risken för att ett vistelseförbud får till effekt att barnet och dess umgänge endast flyttar någon annanstans har också lyfts fram av Brå, Polismyndigheten, Socialstyrelsen och socialtjänsterna. Det finns alltså en risk för att ett vistelseförbud blir kontraproduktivt då det kan få barn att söka sig till andra, kanske än mer olämpliga miljöer.”¹⁴

”[Det finns]skäl att anta att vistelseförbudet i många fall kan förvärra barnets situation, genom en ökad känsla av utanförskap och stigmatisering och en ökad misstro mot det konventionella samhället”.¹⁵

Departementspromemorian slutsats är att det inte kan anses vara till barnets bästa att införa en möjlighet att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller områden. Utredningen av Vistelseförbud för barn har förvisso ett annat uppdrag än ifrågavarande utredning och institutet förstår att slutsatserna därför inte nödvändigtvis kommer vara desamma. Utredningen om Vistelseförbud för barn väcker dock frågor som bör vara relevanta även för denna utredning i relation till dess barnkonsekvensanalys.

¹⁴ Vistelseförbud för barn (Ds 2022:12), sid. 108

¹⁵ Vistelseförbud för barn (Ds 2022:12), sid. 116

Oaktat detta saknar institutet en analys av hur utredningens förslag kommer att påverka till exempel varje barns rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6), respekten för barnets privat-och familjeliv (artikel 16), rätten till social trygghet (artiklarna 26 och 27) och barnets rätt till utbildning (artikel 28) Avgörande är också att analysera hur utredningens förslag förhåller sig till barnets rätt att betraktas som oskyldigt innan barnets skuld blivit lagligen fastställd (artikel 40.2).

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Andreas Ljungholm. I den slutliga beredningen har även tillförordnade enhetschefen Charlotte Palmstierna deltagit.

Fredrik Malmberg, direktör