

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Datum
2023-10-20

Dnr
R 54-2023

1 (3)

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän
ordning och säkerhet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser (Ds 2023:17)

(Ju2023/01567)

Riksdagens ombudsmän (JO) har bjudits in att lämna synpunkter på promemorian. Utifrån de aspekter som JO i första hand har att beakta vill jag föra fram följande avseende förslaget till lag om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser.

Förslagets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter

Förslaget innebär begränsningar framför allt i enskildas rörelsefrihet. Den friheten skyddas bl.a. i regeringsformen och enligt Europakonventionen (se 2 kap. 8 § regeringsformen respektive artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till konventionen).

Rätten att röra sig fritt är en självklarhet i ett demokratiskt samhälle.

Rörelsefriheten får dock begränsas om det sker genom lag. För att en begränsning ska vara godtagbar krävs, något förenklat uttryckt, att den är ändamålsenlig i förhållande till ett visst konkret behov och proportionerlig, dvs. att den inte går längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranleder begränsningen.

I promemorian uttalas att det finns behov av åtgärder för att motverka de kriminella nätverkens aktiviteter och återupprätta tryggheten i lokalsamhället. Det sägs också att allmänheten har ett mycket tungt vägande intresse av att tryggt kunna vistas i ett område eller på en viss plats, och att företagare ska kunna bedriva sin verksamhet utan risk att bli utsatt för brott.

Det finns naturligtvis inget att invända mot detta. Det är ett mycket viktigt samhällligt intresse att minska risken för att allmänheten utsätts för brott och att främja tryggheten i offentliga miljöer.

För att en reglering om vistelseförbud inte endast ska fylla en symbolisk funktion krävs dock, som uttalas i promemorian, att åtgärden följs upp med tillgängliga

polisiära resurser som säkerställer att regleringen blir effektiv. Detta gäller även om förbudet förenas med villkor om elektronisk övervakning. I promemorian sägs också att polisens arbetsmetoder och samverkan med andra aktörer om tryggheten i det offentliga rummet får central betydelse för synen på åtgärderna som legitima, vilket är ytterligare en förutsättning för att de önskade effekterna av regleringen ska nås.

Promemorian innehåller emellertid endast ett begränsat underlag för en bedömning av förslagets effektivitet och ändamålsenlighet. Tvärtom uttalas exempelvis att polisens arbetsmetoder inte står i fokus för promemorian, som i stället är inriktad på de rättsliga förutsättningarna för ett vistelseförbud. Det är dock så att åtgärdens förväntade effektivitet måste kunna bedömas för att det ska gå att göra den avvägning som föreskrivs i både regeringsformen och Europakonventionen om huruvida en begränsning är godtagbar (se 2 kap. 21 § respektive artikel 2 punkterna 3 och 4 i tilläggsprotokollet).

Jag får konstatera att promemorian inte innehåller ett tillräckligt underlag i nu aktuellt avseende. Med beaktande av erfarenheter från min tillsynsverksamhet kan jag för övrigt rent allmänt se svårigheter för Polismyndigheten att säkra en effektiv efterlevnad av ett vistelseförbud.

Slutsatsen av det anförda är att det med utgångspunkt i det remitterade underlaget inte går att avgöra om förslaget är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen och enligt Europakonventionen.

Övriga synpunkter

Den geografiska avgränsningen av ett vistelseförbud är för otydlig

Ett vistelseförbud ska avse bl.a. allmänna platser inom ett geografiskt avgränsat område. Hur stort området kan vara ska bestämmas genom en proportionalitetsbedömning. Promemorian innehåller endast begränsad vägledning om hur området ska avgränsas.

Det är stor skillnad mellan att ett vistelseförbud kan avse endast vissa begränsade ytor, som torg och centrum, och exempelvis hela stadsdelar eller ännu större områden. Vad regleringen är tänkt att medge påverkar den avvägning mellan olika motstående intressen som jag berört ovan. Även detta måste alltså klarläggas för att det ska vara möjligt att avgöra om förslaget är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.

Den enskildes rätt till insyn i ett ärende om vistelseförbud

Polismyndigheten ska enligt promemorian lägga fram ett välgrundat underlag inför ett beslut om vistelseförbud. Den som förbudet avses gälla ska enligt förslagets 14 § underrättas om sådant som tillförts ärendet genom annan och få möjlighet att yttra sig över det. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

Ett vistelseförbud ska kunna meddelas utan att det finns en konkret misstanke om brott. Frågan om ett vistelseförbud kan därför komma att prövas utan samband med en förundersökning. Det kan antas att underlaget för åklagarens beslut i vissa fall är uppgifter från underrättelseverksamhet eller andra uppgifter som typiskt sett träffas av insynsbegränsningarna i den nämnda kollisionsbestämmelsen i OSL. Den som förbudet avses gälla kommer då inte att få del av dessa uppgifter. Detta kan leda till oacceptabla konsekvenser i enskilda fall.

Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet närmare analyseras i vilken mån bestämmelsen i 14 § utgör en ändamålsenlig reglering för att tillgodose den enskildes befogade rätt till insyn.

Undantag för vistelse i syfte att rösta

Det ska vara möjligt för åklagaren att besluta om begränsningar och undantag från vistelseförbudet med hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet. Enligt promemorians överväganden kan det bli aktuellt med en begränsning av ett vistelseförbud för att den som förbudet avses gälla ska kunna rösta i bl.a. allmänna val. Med hänsyn till rösträttens funktion i ett demokratiskt samhälle bör denna begränsning framgå av lag.

Lagtexten behöver förtydligas

Rekvisiten för ett vistelseförbud i föreslagna 2 och 3 §§ är språkligt sett svåra att ta till sig. Vidare används etablerade begrepp i befintlig lagstiftning med en delvis ny innebörd (t.ex. ”främja” som förekommer i straffrättsliga sammanhang). Detta gör regleringen svårtillämpad. Lagstiftning som begränsar grundlagsskyddade fri- och rättigheter måste utformas på ett tydligt och precist sätt.

Dessutom talar rättssäkerhetsskäl för att det av lagtexten framgår vilka förutsättningarna är för att förena ett vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning.

Yttrandet har beslutats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättsakkunniga Rebecka Olsson har föredragit ärendet och byråchefen Stefan Nyman har deltagit i beredningen.