

Justitiedepartementet

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

(Ju2023/01567)

Inledning

Hovrätten avstyrker att förslaget i dess nuvarande utformning läggs till grund för lagstiftning. Hovrätten instämmer i och för sig i promemorians beskrivning av de problem som de kriminella nätverken orsakar och har stor förståelse för att det finns behov av att föreslå åtgärder för att komma till rätta med den organiserade brottsligheten i Sverige. Hovrätten ställer sig dock kritisk till lagförslaget ur ett fri- och rättighetsperspektiv och anser att den begränsade effekten som förslaget bedöms innebära inte uppväger de nackdelar som det för med sig. Hovrätten ifrågasätter även om förslaget i dess nuvarande utformning är förenligt med grundlagen och Europakonventionen angående de mänskliga rättigheterna.¹

Förslagets förenlighet med regler om grundläggande fri- och rättigheter

Den föreslagna lagstiftningen innebär långtgående inskränkningar i den enskildes fri- och rättigheter, framför allt i rörelsefriheten. I promemorian görs bedömningen att den begränsning som lagförslaget innebär inte går utöver vad som är nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till det ändamål som föranleder förslaget och hänvisar i den delen till praxis från Europadomstolen. En viktig omständighet i ett av rättsfallen som promemorian tar upp till stöd för denna slutsats, *Labita mot Italien*, var dock att personen misstänktes vara medlem i maffian. I ett av de andra rättsfallen som promemorian redogör för, *Olivieira mot Nederländerna*, förbjöds en person att vistas i en viss del av Amsterdam där det bland annat förekom narkotikahandel. Omständigheterna kring vistelseförbudet i *Olivieira mot Nederländerna* skiljer sig emellertid till stor del från det nu aktuella lagförslaget. Bland annat var vistelseförbudet endast två veckor långt, förbudspersonen hade tidigare begått drogrelaterade förseelser i området och brutit mot tidigare

¹ Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

kortare vistelseförbud samt varken bodde eller arbetade i området. Enligt promemorians lagförslag uppställs inget krav på konkret brottsmisstanke, att den enskilde tidigare dömts för brott i området eller att den enskilde tillhör ett kriminellt nätverk. Hovrätten ifrågasätter mot denna bakgrund om lagförslaget är förenligt med Europakonventionen och noterar även att ingen jämförbar lagstiftning återfinns i de övriga nordiska länderna. Hovrätten anser att förslagets förenlighet med skyddet för grundläggande fri- och rättigheter bör analyseras grundligare.

De allmänna förutsättningarna för vistelseförbud

Enligt 2 § 1 i lagförslaget ska det finnas en "påtaglig risk" för att en grupp personer kommer att begå brott eller utöva brottslig verksamhet inom förbudsområdet. Den riskbedömning som sedan ska göras avseende förbudspersonen har dock ett lägre ställt krav. Enligt förslaget krävs det endast att det "kan befaras" att förbudspersonen medvetet kommer att främja brottet eller den brottsliga verksamheten. Det är ett lågt ställt krav med hänsyn till den ingripande inskränkning i bland annat rörelsefriheten som ett vistelseförbud kan innebära. Därtill kommer att det enligt förslaget inte är nödvändigt att det finns konkreta uppgifter om vilka åtgärder förbudspersonen kan befaras vidta. En så vag utformning av lagbestämmelsen innebär svårigheter vid tillämpningen och tillämpningen riskerar därmed att brista vad gäller förutsebarhet och enhetlighet. Möjligheterna för den enskilde att bemöta påstående från polis och åklagare riskerar vidare i praktiken att bli mycket små när rekvisiten är vaga, vilket är ett problem ur rättssäkerhetssynpunkt.

De brott eller brottslig verksamhet som enligt 3 § i lagförslaget ska kunna leda till vistelseförbud omfattar även mindre allvarlig brottslighet i organiserad form, till exempel skadegörelse, om den är ägnad att skada tryggheten hos allmänheten. Även om hovrätten inte ifrågasätter att även mindre allvarlig brottslighet kan skapa otrygghet i ett område ställer sig hovrätten tveksam till om förebyggande av den typen av brottslighet, särskilt mot bakgrund av de i övrigt lågt ställda kraven för vistelseförbud enligt 2 §, kan anses utgöra ett sådant godtagbart ändamål som krävs för att grundlagens och Europakonventionens fri- och rättigheter ska få begränsas.

Enligt lagförslaget får vistelseförbud inte avse en person under 15 år. Mot bakgrund av bl.a. barns rätt till utbildning enligt Barnkonventionen ifrågasätter hovrätten om det inte därutöver för ungdomar mellan 15 och 18 år borde införas högre ställda krav i lagtexten för att få meddela vistelseförbud.

Vistelseförbudets tidsmässiga och geografiska begränsningar

Hovrätten konstaterar att även om förslaget innebär att vistelseförbud ska gälla för en viss tid kan en person i teorin löpande få förlängda vistelseförbud, utan inskränkning i tid. Vidare kan förbud i teorin meddelas utan några geografiska begränsningar. Dessa aspekter ska enligt förslaget beaktas i proportionalitetsbedömningen enligt 4 och 5 §§. Mot bakgrund av att det är fråga om lagstiftning som inskränker enskildas fri- och rättigheter anser hovrätten att en begränsning som endast sker genom en proportionalitetsbedömning inte med tillräcklig precision avgränsar tillämpningsområdet för vistelseförbud. Det bör i stället införas uttryckliga geografiska och tidsmässiga begränsningar för vistelseförbud i lagtexten.

Möjligheterna till offentligt biträde

Ett vistelseförbud är en ingripande åtgärd mot den enskilde. Mot den bakgrunden anser hovrätten att rätten till offentligt biträde inte bör begränsas till personer som inte har fyllt arton år eller personer mot vilken vistelseförbud med villkor med elektronisk övervakning gäller eller avses gälla.

Domstolarnas bedömningsunderlag

Det kan antas att domstolarna för sin bedömning i stor utsträckning kommer behöva utgå från omständigheter som görs gällande av åklagare och polis. Det finns därmed en stor risk att domstolarnas möjligheter att göra en självständig bedömning av frågan om förutsättningarna för ett vistelseförbud föreligger blir mycket begränsad. Att domstolar på detta sätt kommer sakna möjlighet att göra gedigna kontroller riskerar att leda till att dess roll vid prövningen i praktiken blir mer symbolisk och försvårar en rättssäker prövning. Det kan i förlängningen innebära att förtroendet för domstolarna undergrävs.

Den sammantagna effekten av förslaget

Det kan ifrågasättas hur effektiv och ändamålsenlig lagstiftningen om vistelseförbud kommer att bli. Enligt promemorian bedöms antalet vistelseförbud bli högst ett hundratal per år. Polismyndigheten uppskattar enligt promemorian att det finns ca 10 000 kriminella aktörer och ca 20 000 individer med kopplingar till de kriminella nätverken. Det är mot den bakgrunden tveksamt om eventuella effekter av den föreslagna lagstiftningen överväger de långtgående inskränkningar i framför allt rörelsefriheten som förslaget innebär.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättslagmannen Ragnar Palmkvist, hovrättsrådet Charlotte Edvardsson och tf. hovrättsassessorn Camilla Thor, föredragande.



Ragnar Palmkvist



Camilla Thor