

Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser

Ds 2023:17



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0649-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0650-9(pdf)

ISSN 0284-6012

Till stadsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Den 9 maj 2022 beslutade chefen för Justitiedepartementet att uppdra åt rådmannen Sara Markstedt att biträda departementet med att utreda vissa frågor om vistelseförbud.

Hovrättsassessorn Sofie Nordström har biträtt i utredningen som sekreterare från den 15 augusti 2022.

Härmed överlämnas promemorian *Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser* (Ds 2023:17). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i juni 2023.

Sara Markstedt

/Sofie Nordström

Innehåll

Promemorians huvudsakliga innehåll	9
1 Författningsförslag.....	11
1.1 Förslag till lag (2024:xxx) om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser.....	11
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	18
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	22
2 Uppdraget och promemorians disposition.....	23
2.1 Sammanfattning av uppdraget.....	23
2.2 Promemorians disposition	24
3 Behovet av åtgärder för att minska brottsligheten och öka tryggheten	25
3.1 Inledning.....	25
3.2 En negativ utveckling.....	26
3.2.1 Kriminella nätverk i utsatta områden.....	26
3.2.2 Vanligt förekommande brott.....	27
3.2.3 Nyrekrytering av unga	28
3.2.4 Påverkan på lokalsamhället	29
3.2.5 Låg andel uppklarade brott	31
3.3 Behovet av en ny reglering om vistelseförbud	31
3.3.1 Den negativa utvecklingen behöver brytas	31

3.3.2	Några erfarenheter av individuella förbud mot vistelse.....	32
3.3.3	Förväntade effekter av en ny möjlighet att meddela vistelseförbud	33
3.3.4	Resurser krävs för efterlevnad.....	36
4	Mänskliga fri- och rättigheter	37
4.1	Inledning	37
4.2	Regeringsformen	37
4.2.1	Om grundläggande fri- och rättigheter	37
4.2.2	Möjligheten till begränsningar av fri- och rättigheterna	38
4.3	Europakonventionen.....	39
4.3.1	Om konventionen.....	39
4.3.2	Särskilt om rörelsefrihet	40
4.3.3	Särskilt om rätten till privat- och familjeliv.....	41
4.4	Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)	42
4.4.1	Om konventionen.....	42
4.4.2	Särskilt om barnets bästa	44
4.5	EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.....	44
5	Lagstiftning som begränsar rätten att vistas på en viss plats	47
5.1	Inledning	47
5.2	Ordningsslagen	48
5.3	Polislagen	49
5.4	Straffsanktionerade individuella förbud.....	52
5.4.1	Kontaktförbud	53
5.4.2	Tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.....	56
5.4.3	Tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.....	58
5.5	Vistelseförbud inom ramen för påföljdssystemet	59

5.6	Förslag om vistelseförbud för barn.....	61
6	Vistelseförbud i Danmark och Norge	63
6.1	Inledning.....	63
6.2	Danmark.....	63
6.3	Norge.....	65
7	En ny reglering om vistelseförbud.....	67
7.1	En ny lag om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser	67
7.1.1	Befintliga åtgärder är inte tillräckliga	67
7.1.2	Syftet med en ny reglering om vistelseförbud	68
7.1.3	Förhållandet mellan straffsanktionerade vistelseförbud och vissa grundläggande fri- och rättigheter	69
7.1.4	Hur en ny reglering om vistelseförbud kan förenas med grundlag, Europakonventionen och EU:s stadga	70
7.1.5	Ett förbud att vistas på allmän plats och vissa andra platser	76
7.1.6	Åklagare ska pröva frågan om vistelseförbud	81
7.1.7	En ny lag.....	83
7.2	Förutsättningarna för vistelseförbud.....	84
7.2.1	Vem som får meddelas vistelseförbud vid risk för brott eller brottslig verksamhet	84
7.2.2	De brott eller den brottsliga verksamhet som ska kunna leda till vistelseförbud.....	91
7.2.3	Avgränsning av geografiskt område och proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet.....	96
7.3	Förbudets längd, delgivning och handläggningstid	99
7.3.1	Förbudstiden och förlängning av vistelseförbud.....	99
7.3.2	Delgivning.....	102
7.3.3	Skyndsamt handläggning.....	103

7.4	Anmälan om vistelseförbud	103
7.4.1	Polismyndigheten anmäler behovet av vistelseförbud	103
7.4.2	Formerna för anmälan	104
7.4.3	Partsställningen	106
7.4.4	Underrättelse till socialnämnden	106
7.5	Förfarandet hos åklagaren och hävande eller ändring av förbud.....	108
7.5.1	Beslut av allmän åklagare	108
7.5.2	Utredning	109
7.5.3	Kommunicering	110
7.5.4	Hävande eller ändring av beslut om vistelseförbud	112
7.5.5	Underrättelseskyldighet	113
7.5.6	Inget behov av interimistiskt beslut.....	114
7.5.7	Förfarandet i övrigt.....	114
7.6	Offentligt biträde	115
7.6.1	Behovet av juridiskt biträde.....	115
7.6.2	Förfarandet med att utse offentligt biträde.....	117
7.6.3	Det offentliga biträdets uppdrag.....	118
7.7	Domstolsprövning.....	118
7.7.1	Begäran om domstolsprövning	119
7.7.2	Partsställningen	120
7.7.3	Inhibition.....	120
7.7.4	Rätten till sammanträde, tingsrättens sammansättning och omröstning	121
7.7.5	Gemensam handläggning och överklagande	122
7.7.6	Underrättelseskyldighet	123
7.8	Elektronisk övervakning	123
7.8.1	Elektronisk övervakning för kontroll av vissa vistelseförbud	123
7.8.2	Verkställighet av elektronisk övervakning	125
7.8.3	Uppgifter om den övervakades position	127
7.9	Straffansvar	129
7.9.1	Överträdelse av vistelseförbud	129
7.9.2	Hindrande av elektronisk övervakning.....	131

7.10	Sekretessfrågor.....	132
7.10.1	Sekretess till skydd för allmänna intressen	132
7.10.2	Sekretess till skydd för enskildas intressen.....	135
7.10.3	Om partsinsyn	139
7.11	Personuppgiftsbehandling.....	139
7.11.1	Anmälan och ärendehandläggning i rättskedjan.....	140
7.11.2	Informationsutbyte med socialtjänsten	143
7.12	Registrering i belastningsregistret	144
7.13	Förordning om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser	145
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	147
9	Konsekvenser.....	149
9.1	Inledning.....	149
9.2	Förslagets konsekvenser.....	149
9.2.1	Konsekvenser för det brottsbekämpande arbetet och tryggheten i det offentliga rummet ..	149
9.2.2	Ekonomiska konsekvenser.....	151
9.2.3	Övriga konsekvenser.....	153
10	Författningskommentar	155
10.1	Förslaget till lag om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser.....	155
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	183
10.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	186
Bilaga 1	Uppdraget	189

Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria 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 föreslås införas i en ny lag om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser.

Lagstiftningen tar sikte dels på nätverkens våldsamma uppgörelser, dels på annan brottslighet som skapar otrygghet hos allmänheten. Personer som kan befaras medvetet främja nätverkens brottslighet inom ett visst område föreslås kunna få vistelseförbud där. Vistelseförbudet föreslås vara straffsanktionerat. Genom den föreslagna regleringen säkerställs ett effektivt och rättssäkert förfarande.

Förslaget förväntas leda till ökad trygghet för allmänheten. Tryggheten kan komma att öka även för den person som får vistelseförbud. Vistelseförbud bedöms bidra till att försvåra nyrekryteringen av unga till kriminella nätverk. Förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet i berörda områden förväntas också bli bättre.

Den nya lagen (och ändringar i befintlig lagstiftning) föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2024:xxx) om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser

Härigenom föreskrivs följande.

Förutsättningar för vistelseförbud

1 § Enligt denna lag får förbud meddelas för en person att inom ett geografiskt avgränsat område vistas på allmän plats, på skolgårdar och på motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem, och i fordon på allmän plats (vistelseförbud).

Vistelseförbud får inte avse den som är under femton år.

Lagen påverkar inte den rätt som tillkommer den som förfogar över en plats inom området att begränsa tillträdet till denna.

2 § Vistelseförbud får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna

1. finns en påtaglig risk för att en grupp personer kommer att begå brott eller utöva brottslig verksamhet inom det område enligt 1 § där förbudet avses gälla, och

2. kan befaras att den mot vilken förbudet avses gälla medvetet kommer att främja brottet eller den brottsliga verksamheten.

3 § Vistelseförbud får meddelas endast om brott eller brottslig verksamhet enligt 2 § 1

1. har bakgrund i eller är ägnat att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken det finns risk för att skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne kan komma till användning, eller

2. utövas i organiserad form och är ägnat att skada tryggheten hos allmänheten.

Vistelseförbud som meddelas med stöd av första stycket 1 får förenas med villkor om elektronisk övervakning.

4 § Ett vistelseförbud får inte avse ett större geografiskt område än vad som är nödvändigt för att uppnå skyddsändamålen.

Vistelseförbud får meddelas endast om intresset av ett sådant förbud väger tyngre än den enskildes intresse av att få vistas inom området.

5 § Ett vistelseförbud ska förses med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

6 § När ett beslut om vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är den mot vilken förbudet gäller skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

Vistelseförbudets längd

7 § Vistelseförbud ska gälla för en viss tid, högst ett år.

Vistelseförbudet gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

Ett vistelseförbud får förlängas om förutsättningarna i 2–4 §§ är uppfyllda. Ett vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning får förlängas med högst tre månader i taget. I övrigt får ett vistelseförbud förlängas med högst ett år i taget.

Delgivning och handläggningstid

8 § Ett beslut om vistelseförbud ska delges den som förbudet avser. Delgivning får inte ske enligt 34–38 och 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

9 § Frågor om vistelseförbud ska handläggas skyndsamt.

Förfarandet hos åklagaren

10 § Allmän åklagare prövar frågor om vistelseförbud.

En fråga om vistelseförbud tas upp på skriftlig anmälan av Polismyndigheten. Polismyndigheten är inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.

Om anmälan enligt andra stycket avser någon som inte har fyllt arton år ska Polismyndigheten genast underrätta socialnämnden.

11 § För den mot vilken vistelseförbud gäller eller avses gälla som inte har fyllt arton år ska ett offentligt biträde enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde förordnas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Detsamma gäller för den mot vilken vistelseförbud med villkor enligt 3 § andra stycket gäller eller avses gälla.

Frågan om förordnande ska prövas så snart som möjligt.

Ett sådant biträde har samma rättigheter som en offentlig försvarare.

12 § Frågor om vistelseförbud prövas av åklagaren i den ort där förbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat eller där den mot vilken förbudet avses gälla har sin hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. Om den personen är misstänkt för brott som har betydelse för frågan om vistelseförbud, får frågan prövas även av åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet.

I fråga om åklagare tillämpas 7 kap. rättegångsbalken.

13 § Åklagaren får anlita hjälp av Polismyndigheten för utredning av frågor om vistelseförbud. Socialnämnden ska på begäran av åklagaren eller Polismyndigheten lämna yttrande i fråga om den person mot vilken förbudet avses gälla. Yttrandet ska innehålla uppgifter om den person mot vilken förbudet avses gälla och som är av betydelse för utredningen av frågan om vistelseförbud.

I fråga om utredningen tillämpas följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken:

- 4 § om objektivitet,
- 6 § om rätt att hålla förhör,
- 7 § om hämtning till förhör,

- 9 § om skyldighet att stanna kvar för förhör,
- 10 § om vilka som får närvara vid förhör,
- 11 § om möjlighet att ställa frågor vid förhör, och
- 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder vid förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 och 11 §§ rättegångsbalken ska bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den mot vilken förbudet avses gälla.

14 § Innan en fråga om vistelseförbud avgörs, ska den mot vilken förbudet avses gälla underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och få tillfälle att yttra sig över den. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärden är uppenbart obehövlig eller om avgörandet inte kan skjutas upp.

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen ska ske.

Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

15 § Åklagarens beslut i fråga om vistelseförbud ska vara skriftligt och ange

1. den som förbudet avses gälla mot,
2. om vistelseförbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning samt när det upphör att gälla,
3. de skäl som har bestämt utgången,
4. de bestämmelser som åberopas,
5. vad som kan bli följderna av att bryta mot förbudet, och
6. möjligheterna att begära omprövning enligt 18 § och domstolsprövning enligt 20 §.

16 § Ett beslut om vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning ska, utöver vad som anges i 15 §, ange

1. när den elektroniska övervakningen ska inledas och hur det ska ske,
2. vad den mot vilken förbudet gäller är skyldig att göra för att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå, och

3. vilken påföljd som hindrande av elektronisk övervakning av vistelseförbud enligt 29 § kan medföra.

17 § Vid åklagarens handläggning av ärenden om vistelseförbud tillämpas följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900)

- 5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet,
- 6 § om service,
- 7 § om tillgänglighet,
- 8 § om samverkan,
- 9 § om utgångspunkter för handläggningen,
- 13 § om tolkning och översättning,
- 14 och 15 §§ om ombud och biträde,
- 23 § första stycket om utredningsansvaret,
- 24 § om när man får lämna uppgifter muntligt,
- 27 § om dokumentation av uppgifter,
- 31 § om dokumentation av beslut,
- 32 § första stycket, andra stycket 2 och 3 och tredje stycket om motivering av beslut, och
- 36 § om rättelse av skrivfel och liknande.

18 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren häva eller ändra ett beslut om vistelseförbud som har fattats av åklagaren eller domstolen. Åklagaren får dock utvidga ett förbud endast efter anmälan av Polismyndigheten.

Åklagaren får inte häva eller ändra ett beslut om vistelseförbud om förbudet är föremål för domstolsprövning.

19 § När ett beslut om vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är Polismyndigheten ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen.

Domstolsprövning

20 § Tingsrätten ska pröva åklagarens beslut i fråga om vistelseförbud på begäran av den enskilde, om beslutet har gått honom eller henne emot. En sådan begäran ska göras skriftligen hos åklagaren, som ska överlämna ärendet till tingsrätten.

21 § Behörig domstol är den tingsrätt där den åklagare som har prövat frågan om vistelseförbud ska föra talan i brottmål i allmänhet.

22 § Åklagaren är motpart till den enskilde sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen.

23 § Domstolen får besluta att ett vistelseförbud tills vidare inte ska gälla.

24 § Domstolen ska hålla sammanträde, om en part begär det.

25 § När tingsrätten avgör saken, består den av en lagfaren domare och tre nämndemän. Vid annan handläggning består tingsrätten av en lagfaren domare.

Vid omröstning tillämpas bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken.

26 § Vid domstolens handläggning av ärenden om vistelseförbud tillämpas i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden. I fråga om begäran om prövning enligt 20 § tillämpas vad som sägs i den lagen om ansökan.

Ett beslut varigenom rätten ålägger någon vistelseförbud ska innehålla de uppgifter som anges i 15 och 16 §§.

27 § När domstolen ska pröva ett beslut i fråga om vistelseförbud och den mot vilken förbudet gäller är misstänkt för brott som har betydelse för prövningen av frågan om förbudet, får beslutet prövas i mål om allmänt åtal rörande brottet. I ett sådant fall tillämpas bestämmelserna om rättegången i brottmål.

Straffansvar

28 § Den som bryter mot ett vistelseförbud döms för överträdelse av vistelseförbud till fängelse i högst ett år.

I ringa fall döms till böter.

29 § Den som har meddelats ett vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå döms för hindrande av elektronisk övervakning av vistelseförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

Uppgifter om den övervakades position

30 § Uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning får registreras och tas fram endast när

1. den övervakade träder in i eller vistas inom det område som avses i 1 §, eller
2. en beslutad elektronisk övervakning hindras.

31 § Uppgifter om den övervakades position, som får tas fram enligt 30 §, får bevaras i högst två månader.

När uppgifter om den övervakades position inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 3, 16 och 17 §§ lagen (1998:620) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Registret ska innehålla uppgifter om den som

1. genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott,

2. har ålagts förvandlingsstraff till böter,

3. med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd,

4. på grund av åklagares beslut enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, 9 eller 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall inte har åtalats för brott, eller

5. har meddelats

a) kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud,

b) tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, dock inte tillträdesförbud enligt 9 a § i den lagen,

c) förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, eller

d) tillträdesförbud enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

c) förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder,

d) tillträdesförbud enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, *eller*

e) vistelseförbud enligt lagen (2024:xxx) om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser.

¹ Senaste lydelse 2022:407

16 §²

En uppgift i registret ska gallras

1. om en överrätt genom dom eller beslut frikânt den registrerade för den åtalade gärningen,

2. om en domstol efter resning har meddelat dom eller beslut som avses i 1,

3. om dom, beslut, strafföreläggande eller förläggande om ordningsbot har undanröjts,

4. om överrätt har upphävt ett beslut om förvandlingsstraff för böter,

5. om åklagares beslut att meddela åtalsunderlåtelse eller straffvarning har återkallats,

6. om kontaktförbud, förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder eller tillträdesförbud har upphävts, eller

6. om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, eller vistelseförbud enligt lagen (2024:xxx) om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser har upphävts, eller

7. när den registrerade har avlidit.

17 §³

Utöver vad som följer av 16 § ska uppgifter om

1. fängelse- eller förvandlingsstraff för böter gallras tio år efter frigivningen,

2. fängelsestraff som ska anses helt verkställt genom tidigare frihetsberövande eller från vilket någon genom beslut om nåd helt har befriats gallras tio år efter domen eller beslutet,

² Senaste lydelse 2015:644.

³ Senaste lydelse 2020:619

3. fängelsestraff som har fallit bort enligt 35 kap. 8 eller 9 § brottsbalken eller förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt 18 eller 21 § bötesverkställighetslagen (1979:189) gallras fem år efter det att straffet föll bort,

4. skyddstillsyn eller villkorlig dom gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

5. slutna ungdomsvård gallras tio år efter det att påföljden helt verkställts,

6. ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

7. överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

8. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

9. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

10. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken förklarats fri från påföljd gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

11. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras

a) tio år efter beslutet, eller

b) tre år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet,

12. beslut om kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder gallras tio år efter beslutet, och

12. beslut om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder och vistelseförbud enligt lagen

13. beslut om tillträdesförbud (2024:xxx) om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser gallras fem år efter beslutet.

(2024:xxx) om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser gallras tio år efter beslutet, och

13. beslut om tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek gallras fem år efter beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 35 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende

1. enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud,
2. om en skyddsåtgärd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013 av den 12 juni 2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor, i den ursprungliga lydelsen,
3. enligt lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, eller
4. enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.
3. enligt lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder,
4. enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, eller
5. enligt lagen (2024:xxx) om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

¹ Senaste lydelse 2022:408

2 Uppdraget och promemorians disposition

2.1 Sammanfattning av uppdraget

Utredaren har av Justitiedepartementet fått i uppdrag att utreda 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 områden i samhället utan att personen har dömts till påföljd för brott. Det kan exempelvis handla om att förbjuda personer med kopplingar till kriminella nätverk att vistas på en viss plats eller att förhindra att personer vistas på en plats där de har skapat otrygghet. Uppdragsbeskrivningen framgår av bilaga 1.

Av uppdragsbeskrivningen framgår att utredaren ska överväga under vilka förutsättningar ett vistelseförbud ska få meddelas och lämna nödvändiga författningsförslag. Syftet med förslagen ska vara att bidra till att de mest brottsaktiva kan hållas borta från utsatta platser och på så sätt minska brottsligheten, skydda individen som får vistelseförbud, lugna ner pågående konflikter och öka tryggheten i ett område eller på en viss plats.

Utredaren ska bedöma och beskriva vilka närmare villkor som måste vara uppfyllda för att en begränsning av rörelsefriheten ska vara godtagbar enligt regeringsformen, Europakonventionen och Sveriges övriga internationella åtagande i fråga om mänskliga rättigheter. Utredaren ska också bedöma vilken begränsning av rörelsefriheten som kan anses vara proportionerlig i förhållande till ändamålet att skydda individen och att förebygga och förhindra skjutningar, sprängningar och annan allvarlig brottslighet. Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter ska beaktas vid utformningen av alla förslag.

2.2 Promemorians disposition

Promemorian innehåller 10 kapitel. I kapitel 1 redogörs för författningsförslaget till en ny lag om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser och för de författningsändringar som föreslås i viss befintlig lagstiftning.

I kapitel 2 behandlas promemorians uppdrag och disposition. I kapitel 3 redogörs för brotts- och samhällsutvecklingen i relevanta avseenden och behovet av att anpassa de brottsbekämpande myndigheternas verktyg till denna utveckling. I kapitel 4 beskrivs gällande bestämmelser om mänskliga fri- och rättigheter som är av betydelse för promemorians överväganden. I kapitel 5 redogörs för aktuell lagstiftning som begränsar en individs rätt att vistas på en viss plats och i kapitel 6 beskrivs de olika varianter av vistelseförbud som finns i Norge och Danmark. Kapitel 7 innehåller promemorians överväganden och förslag om en ny lag om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser.

Frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlas i kapitel 8 och en konsekvensanalys finns i kapitel 9. Kapitel 10 innehåller författningskommentarer.

3 Behovet av åtgärder för att minska brottsligheten och öka tryggheten

3.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs de samhällsproblem som en ny reglering om vistelseförbud skulle ta sikte på att åtgärda. Polismyndigheten har efterfrågat nya möjligheter att utfärda vistelseförbud i syfte att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället. Representeranter från Polismyndigheten har för författarna av denna promemoria fritt fått beskriva reformbehovet och på vilket sätt en ny reglering om vistelseförbud skulle bidra till att uppnå detta ändamål. Beskrivningen i detta kapitel bygger i stor utsträckning på uppgifter som Polismyndigheten har lämnat.

För en mer djupgående beskrivning av brottsutvecklingen beträffande skjutningar, sprängningar och dödligt våld i den kriminella miljön hänvisas till den kartläggning som har gjorts av Gängbrottsutredningen i betänkandet Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68).

Mot bakgrund av de utmaningar som gängkriminaliteten innebär har regeringen beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag om utökade möjligheter att förordna om vistelseförbud inom ramen för påföljdssystemet. I utredningsdirektiven anförs att ett vistelseförbud inom ramen för påföljdssystemet bland annat kan verka brottspreventivt och reducera risken för att den som lämnat anstalt återknyter kontakt med kriminella nätverk (dir. 2022:95). Regeringen har beslutat om tilläggsdirektiv till utredaren som därigenom även fått i uppdrag att bland annat lämna förslag på reglering av överträdelse av ett sådant vistelseförbud (dir. 2023:74). Utredningen, som antagit namnet Utredningen om ett förstärkt

samhällsskydd och en minskad risk för återfall i brott (Ju 2022:10) ska redovisa sitt uppdrag den 1 juli 2024. Mot den bakgrunden lämnas inga förslag som gäller påföljdssystemet i denna promemoria.

3.2 En negativ utveckling

3.2.1 Kriminella nätverk i utsatta områden

De senaste åren har antalet skjutningar och sprängningar i den gängkriminella miljön ökat. Även antalet fall av dödligt våld där skjutvapen använts har ökat och då särskilt vid konflikter mellan kriminella grupperingar. Antalet dödsfall till följd av skjutningar i Sverige nådde under 2022 rekordnivåer då 62 personer avled till följd av skjutvapenvåldet.¹ I en europeisk jämförelse ligger antalet döds-skjutningar i Sverige mycket högt. Det handlar om cirka fyra avlidna per miljon invånare och år i Sverige att jämföras med cirka 1,6 avlidna per miljoner invånare och år i övriga Europa.²

Skjutvapenvåldet kan i många fall kopplas till kriminella nätverk verksamma i eller i anslutning till så kallade *utsatta områden*³. När det gäller dödligt skjutvapenvåld äger 80 procent av fallen i dag rum vid konflikter i den gängkriminella miljön och utsatta områden är kraftigt överrepresenterade som brottsplatser.⁴

I den senaste lägesbilden från 2021 identifierade Polismyndigheten 61 områden i svenska städer som utsatta områden och bedömde 19 av dessa som särskilt utsatta. De utsatta områdena motsvarar sammanlagt endast 0,02 procent av Sveriges geografiska yta med en befolkningmängd om cirka 550 000 personer, det vill säga cirka fem procent av befolkningen. De individer som begår brott och är involverade i kriminella nätverk är mycket få i förhållande till antalet bosatta i de utsatta områdena.⁵ Trots att de

¹ Statistik över hur många som avlidit och skadats till följd av skjutvapenvåld har förts sedan 2016.

² Brå, *Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder*, 2021:8.

³ Ett utsatt område är enligt Polismyndighetens definition ett geografiskt utsatt område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där kriminella har en inverkan på lokal-samhället. Polismyndigheten delar in dessa områden i tre grupper beroende på deras grad av utsatthet; (1) utsatt område, (2) riskzon och (3) särskilt utsatt område.

⁴ Se SOU 2021:68 s. 225.

⁵ Polismyndighetens lägesbild över kriminell påverkan i samhället: 2021, <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/utsatta-omraden/>

relativt sett är få till antalet har de kriminella aktörerna en stor inverkan på det område som de verkar inom.

En sammanställning som gjorts visar att det år 2017 fanns cirka 200 kriminella nätverk i de utsatta områdena och minst 5 000 kriminella aktörer.⁶ Mellan år 2019 och 2022 uppskattar Polismyndigheten att det samlade antalet kriminella aktörer i utsatta områden har ökat till cirka 13 000 individer. Vissa har nu avlidit, andra avtjänar straff och vissa har brutit med sin kriminalitet. Idag uppskattar Polismyndigheten antalet kriminella aktörer i utsatta områden till cirka 10 000 individer. Runt dessa aktörer rör sig uppskattningsvis 21 000 individer med kopplingar till de kriminella nätverken.

Nätverken med anknytning till de utsatta områdena är i första hand löst sammansatta av medlemmar som växt upp i samma område, som har gemensam härkomst eller gemensamma vänskapsband. Nätverken drivs av en fast kärna av tongivande kriminellt belastade personer. Runt kärnan är dock rörligheten stor och strukturen kan förändras på kort tid. Vissa personer kan ha lojaliteter mot flera grupper och det är vanligt att gå in och ut ur dessa konstellationer. De konflikter som uppstår kan för den utomstående uppfattas som bagatellartade och botten ofta i narkotikauppgörelser och rivalitet och leder ofta till hämndaktioner. Konflikter kan pågå i dagar upp till flera år. Målen med nätverkens brottslighet är ekonomisk vinning, status och makt. De yngre aktörerna är ofta våldsbenägna utförare som tar risker medan äldre personer i ledande positioner undviker exponering och verkar i stället i det dolda.

3.2.2 Vanligt förekommande brott

Vissa typer av brott beskrivs som särskilt frekventa i de utsatta områdena. Polismyndigheten framhåller exempelvis försäljning och distribution av narkotika som särskilt problematisk. Narkotika är ofta en gemensam företeelse hos de kriminella aktörerna och bidrar till etableringen av kriminella nätverk och utgör grunden för en kriminell karriär. Närvaron av ungdomsgång som distribuerar

⁶ Polismyndigheten, *Utsatta områden – social ordning kriminell struktur och utmaningar för polisen*, 2017.

narkotika bedöms som det största problemet när det kommer till ungas exponering för kriminalitet i boendemiljön.

När den öppna narkotikahandeln etablerats i ett utsatt område ökar närvaron av kriminella aktörer på platser där det över tid skapas en lokal narkotikamarknad. Missbrukare och andra kriminella söker sig till en lokal marknad för att tillgodose sina behov. I ett utsatt område finns det ofta fler än en sådan marknad. När handeln med narkotika sker öppet ökar risken för att kriminella aktörer etablerar revir vilket bidrar till konflikter och våldsdåd. Den eller de som gör anspråk på att ”styra” en viss plats strävar efter att kontrollera rätten att sälja narkotika där. De anser sig ofta även kontrollera annan kriminalitet som antingen äger rum i området eller som utförs av personer som är etablerade där. På den illegala marknaden skapas monopolliknande situationer främst med hjälp av våld eller hot om våld.⁷ Det kan exempelvis ta sig uttryck i misshandel, människorov och skjutningar. Brotten resulterar många gånger i kraftfulla hämndaktioner vilket leder till upptrappade konflikter och våldspiraler.

3.2.3 Nyrekrytering av unga

En oroväckande utveckling är att unga personer involveras i de kriminella nätverken. Påtagligt många barn och ungdomar engageras tidigt i kriminella kretsar och far illa. Att unga involveras i kriminalitet betyder inte alltid att de aktivt rekryteras för att begå brott. Inte sällan går vägen in i den kriminella miljön genom umgänge med personer som man tycker om och ser upp till och där den unge riskerar att utnyttjas.

De senaste årens strängare vapenlagstiftning har lett till att ledargestalter och andra aktörer högre upp i de kriminella nätverkens hierarki i allt större utsträckning undviker att hantera vapen, och att vapen förvaras på många olika typer av platser, exempelvis garage, förråd, källare, trapphus, köpcentra, skolor eller utomhus. I syfte att snabbt få tillgång till vapen utnyttjas unga personer för förvaring och transport. Sådana tjänster görs ofta i utbyte mot exempelvis narkotika eller en mindre summa pengar.⁸ När ett vapen ska

⁷ Brå, *Narkotikamarknader*, s. 86 med däri gjorda hänvisningar.

⁸ Se SOU 2021:58 s. 94 med däri gjorda hänvisningar.

användas transporterar den unge vapnet från ett gömställe och när det har använts forslar hen snabbt bort det.

Ungdomar utnyttjas också för våldsuppdrag i syfte att upprätthålla de kriminella nätverkens anseende eller för att befästa ett visst territorium. Genom att utföra våldsdåd kan den unge klättra i hierarkin eller befästa sin egen position. Det rör sig då ofta om yngre våldsbenägna och lättkränkta personer som utövar våldet. Våldet har blivit grövre och det framhålls från flera håll att det i större utsträckning än tidigare skjuts för att döda. Bland flera av de kriminella aktörerna bedöms det enda sättet att undvika att bli skjutna vara att döda motståndaren först. När skjutningar riktas mot andra barn och ungdomar faller fler och fler yngre offer för våldet.

Tillväxt och återväxt i de kriminella miljöerna är ett av de grundläggande problemen. Bakom varje person som dödas eller döms till fängelse bedömer Polismyndigheten att det står ett tiofemton-tal bakom som vill ta dennes plats.⁹

3.2.4 Påverkan på lokalsamhället

Våldsbrottsligheten i form av skjutningar och sprängningar, men också annan brottslighet såsom narkotikabrottslighet, skapar stor otrygghet utanför den kriminella miljön. Det gäller framför allt i utsatta områden där den grova brottsligheten ökar. Enligt Brå är känslan av otrygghet generellt sett större bland boende i socialt utsatta områden¹⁰ jämfört med boende i övriga urbana områden. Särskilt stor är skillnaden vad gäller kvinnor i socialt utsatta områden. Otryggheten bland kvinnor är i vissa fall markant större i jämförelse med män i socialt utsatta områden, liksom i jämförelse med både kvinnor och män i övriga urbana områden.¹¹

Våldet har genomgått en förändring på så sätt att det har blivit vanligare att dödligt våld inträffar utomhus och på allmänna platser. Inte sällan är det automatvapen som används. Det har vid flera tillfällen de senaste åren inträffat att sådant våld som förknippas med

⁹ Polismyndigheten, *Förslag på åtgärder för att bryta utvecklingen när det gäller allmän ordning och säkerhet framför allt med koppling till utsatta områden*, 2018.

¹⁰ Brås definition av socialt utsatta områden skiljer sig något från Polismyndighetens operativa indelning, se *Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö 2006–2017*, 2018:9.

¹¹ Se föregående fotnot.

konflikter i den kriminella miljön drabbar andra personer, såväl närstående som helt slumpmässigt.

En undersökning avseende skjutningar och sprängningar i den kriminella miljön under åren 2011 till 2020 har visat att minst 46 utomstående personer drabbats i 36 skjutningar och sprängningar. Av dessa utomstående har 14 avlidit och 32 skadats. Antalet drabbade har ökat med tiden, från fyra personer under de första tre åren till 24 under de sista tre åren. Den ökade risken för att utomstående drabbas kan kopplas samman med ett ökat antal hysor på brottsplatserna, att en ökad andel automatvapen används vid mord med skjutvapen samt ett ökat antal sprängningar. Dessa omständigheter speglar troligen en ökande likgiltighet inför att skada eller döda utomstående. Det kan emellertid också vara ett utslag av att utförarna blivit allt yngre och mer oerfarna i vapen- och sprängmedelshantering.¹²

Många skjutningar är en direkt reaktion på ett tidigare angrepp och gärningarna riskerar att leda till långa serier av våldsdåd, inte sällan på gator och torg med risker för utomståendes liv och hälsa och otrygghet för allmänheten som följd. Skjutningar sker också i områden kring skolor. Även om de flesta skjutningarna sker utanför skoltid påverkas barnen av våldet såväl i skolan som på fritiden.

Känslan av otrygghet sprider sig även bland boende och andra som vistas i utsatta områden. De ser hur de kriminella nätverken använder sitt våldskapital för att kontrollera områden, utöva otilllåten påverkan och bedriva narkotikahandel. Det blir en negativ spiral där den sociala kontroll som utövas av boende och andra som verkar i ett lokalsamhälle försvagas med följd att brottsbenägna personer lockas att begå ytterligare brott i området.¹³

Lokala företagare utsätts också direkt för brott som begås av de kriminella nätverken, exempelvis olaga hot och utpressning. Det är viktigt för det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet att det finns lokala företagare i de utsatta områdena. Brottsutvecklingen i utsatta områden leder emellertid till att företagarna måste lägga ned tid och pengar på att skydda sin verksamhet från

¹² Sturup (2020), Polismyndigheten, *Risken för tredje man att skadas eller dödas i skjutningar och sprängningar i Sverige 2011 till 2020*.

¹³ Inom kriminologin är rutinaktivitetsteorin en metod för brottsbekämpning och brottsprevention. Förutsättningen för brottsligheten är enligt teorin samspelet mellan tre faktorer: motiverad förövare, lämpligt objekt och avsaknad av avskräckande faktorer (så som till exempel närvaro av andra människor, olika bevakningssystem eller designade miljöer).

brott och vidta trygghetsskapande åtgärder för sin personal. En konsekvens av denna brottslighet kan också vara att företagen helt avstår från att etablera sig i de utsatta områdena vilket i sin tur leder till färre arbetstillfällen och sämre service.

3.2.5 Låg andel uppklarade brott

I takt med att dödsskjutningarna ökat har andelen uppklarade brott som avser dödligt våld i den kriminella miljön minskat. Andelen fall där en eller flera gärningspersoner har kunnat knytas till brottet har minskat från 56 procent 2005–2012 till 25 procent 2013–2017.¹⁴ För perioden 2017–2019 har en eller flera gärningsmän dömts för dödligt våld, alternativt medhjälp eller anstiftan till dödligt våld, i 28 procent av utredningarna.¹⁵

Att det är svårt att klara upp de brott som begås kan till viss del förklaras av en minskad benägenhet att anmäla brott och vilja att vittna i en rättsprocess. Denna utveckling kan bero på en uppfattning att en polisanmälan inte leder till något och bristande förtroende för polisen och andra myndigheter. Tystnadskulturen upprätthålls även genom att de kriminella utövar territoriell kontroll genom hot och våld och etablerar normer om att inte tala med polisen.¹⁶ Detta leder i sin tur till att parallella samhällsstrukturer utvecklas där rättsväsendet och andra myndigheter hålls utanför.

3.3 Behovet av en ny reglering om vistelseförbud

3.3.1 Den negativa utvecklingen behöver brytas

Det finns ett klart behov av ytterligare åtgärder för att förhindra de kriminella nätverkens aktiviteter och återupprätta tryggheten i lokalsamhället, inte minst i utsatta områden. Risken för att ytterligare områden ska komma utvecklas så att de kan definieras som utsatta behöver också motverkas. Det är vidare angeläget att förtroendet för och tilltron till rättsväsendet ökar för att fler i de utsatta områdena ska vilja anmäla brott och medverka i

¹⁴ Brå, *Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017*, 2020:4.

¹⁵ Brå, *Utredning och uppkläring av dödligt våld i kriminell miljö*, rapport 2023:4.

¹⁶ Brå, *Tystnadskulturer – en studie om tystnad mot rättsväsendet*, 2019, s. 12.

brottsutredningar. På så sätt kan antalet brott som klaras upp öka och de som begår brotten lagföras.

3.3.2 Några erfarenheter av individuella förbud mot vistelse

Bestämmelser om vistelseförbud i brottsförebyggande syfte, utanför påföljdssystemet, finns i bland annat Danmark. Där har det varit ett användbart verktyg i kampen mot den grova kriminaliteten. Dansk polis har i samtal med författare till denna promemoria bekräftat att så kallade zoneförbud, se avsnitt 6.2, används för att kyla ner pågående konflikter i den gängkriminella miljön. I Danmark finns flera verktyg för att bekämpa gängkriminaliteten och användandet av zoneförbud har kommit att begränsas till särskilda situationer då konfliktnivån ökat i ett område med begränsad geografisk yta.¹⁷

I Sverige har det nyligen skett ett förtydligande i fråga om Kriminalvårdens möjlighet att meddela föreskrifter om vistelseort inom ramen för verkställighet av påföljd. Genom förtydligandet ges ett tydligare stöd för att i en föreskrift avgränsa specifika platser där det är särskilt olämpligt att den som avtjänar en frivårdspåföljd befinner sig (se 26 kap. 16 § andra stycket 7 brottsbalken och propositionen Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda, prop. 2020/21:85 s. 30). De beslut som har fattats av Kriminalvården efter förtydligandet har enligt uppgift från Polismyndigheten haft en positiv inverkan, dels vad gäller förebyggande och förhindrande av nya brott, dels vad gäller tryggheten i de områden som avses skyddas. Som ett exempel kan nämnas att det i utsatta områden i västra Stockholm har meddelats en handfull sådana föreskrifter om vistelseförbud sedan förtydligandet infördes. Enligt uppgifter från Kriminalvården var det under 2022 i genomsnitt 56 personer som stod under övervakning som hade en föreskrift om vistelseort. För det första kvartalet 2023 låg siffran på 75 personer.

Sedan den 1 mars 2021 finns det också möjlighet för åklagare att meddela beslut om tillträdesförbud till butiker i syfte att öka tryggheten och förebygga brottslighet som begås där. Lagstiftningen uppfattas ha lett till en stor skillnad för de aktuella butikerna. I en undersökning avseende tillämpningen av det nya tillträdesförbudet

¹⁷ Zoneförbud omfattar en bestämd förbudszon om 500 meter eller maximalt 1 000 meter.

fann man att det hade beslutats om 181 tillträdesförbud under det första året efter ikraftträdandet. Det motsvarar cirka 35 procent av ansökningarna. Handlare vars butiker omfattats av beslut om tillträdesförbud uppfattar att förbuden fungerar mycket väl. I 75 procent av fallen har förbudspersonen helt upphört att besöka butiken och därmed har de problem som personen orsakat upphört. I några fall har handlarna också noterat positiva beteendeförändringar hos andra personer i förbudspersonens närhet.¹⁸ Lagstiftningen har under 2022 kommit att omfatta även badanläggningar och bibliotek. Undersökningen är emellertid begränsad till tillträdesförbud till butiker.

3.3.3 Förväntade effekter av en ny möjlighet att meddela vistelseförbud

Som nämnts ovan pågår en utredning med uppdrag att överväga utökade möjligheter att besluta om vistelseförbud inom ramen för påföljdssystemet. Polismyndigheten har emellertid framfört önskemål om att det också ska finnas en möjlighet att fatta beslut om vistelseförbud utanför påföljdssystemet i syfte att förebygga brott och upprätthålla tryggheten på vissa platser. Ett sådant vistelseförbud skulle begränsa rätten att vistas på vissa platser i ett område för personer som genom sitt agerande gör det rimligt att anta att det finns en ökad risk för allvarliga våldsbrott eller annan otrygghetsskapande brottslighet i den gängkriminella miljön. Detta även om personen inte tidigare är dömd för brott.

Vid samtal med företrädare för Polismyndigheten har framhållits att en ny reglering om vistelseförbud framför allt vore ett effektivt verktyg på platser i områden där det råder en hög konfliktnivå till följd av rivalitet rörande narkotikaförsäljning eller i områden där gängkriminella personer vistas. I praktiken skulle det ofta handla om platser i områden definierade som utsatta. Genom att inrikta polisiära eller andra insatser mot sådana områden kan man bland annat öka möjligheten att brott upptäcks och försvåra att brott begås.¹⁹

¹⁸ Tillträdesförbud till butik, 2022-05-02, Svensk handel.

¹⁹ Thorén, T., Tolsheden, I. och Gerell, M., 2020, *Platser och brott – exempel från nordöstra Göteborg*, i Gerell, M med flera (red.), *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*, s. 268–275. Mapius 26. Malmö universitet.

På senare tid har forskningen kommit att framhålla samspelet mellan en individ och den omgivande miljön som förklaring till att brott begås.²⁰ Att exponeras för en kriminogen miljö har betydelse för hur vissa personer väljer att agera. För brottsbenägna personer kan alltså ett förbud att vistas på vissa platser i områden där det förekommer kriminalitet förväntas motverka brottsligt agerande. Vistelseförbud bör därför enligt polisen kunna riktas mot såväl personer som redan deltar i kriminella nätverk, eller som befinner sig i riskmiljö för nyrekrytering till gängkriminalitet.

Ett sådant vistelseförbud som nu diskuteras kan alltså förväntas verka brottspreventivt på de platser där det finns påtaglig risk för att brott kommer att begås eller brottslig verksamhet bedrivas. Det kan användas för att kyla ner pågående konflikter och på så sätt förebygga och förhindra antalet allvarliga impulsstyrda våldsbrott, exempelvis spontana skjutningar. Genom att minska risken för att personer som står i konflikt med varandra möts i det offentliga rummet, inom ett begränsat geografiskt område, kan impulsiva hämndaktioner och våldsspiraler förhindras. Sprängningar eller skjutningar på spridda geografiska platser, som föregås av betydande planering, bedöms däremot mindre ofta kunna komma att förhindras genom meddelande av denna typ av vistelseförbud för enskilda personer.

Med en möjlighet att under en viss tid utfärda vistelseförbud för flera personer samtidigt, som riskerar att främja ett kriminellt nätverks brottslighet i ett visst område, kan förbuden bidra till att skapa sprickor i de kriminella grupperingar som dominerar platser i dessa områden. Antalet kriminella aktörer i det område som är konfliktfyllt förväntas på så sätt minska. Med ett färre antal aktörer försämras förutsättningarna att organisera sig och med stor sannolikhet sjunker intensiteten i konflikterna. Med försvagade krafter blir det också svårare att rekrytera nya ungdomar till de kriminella nätverken och svårare för nätverken att dominera en viss plats.

²⁰ Situational Action Theory (SAT) är en generell kriminologisk teori om brott och dess orsaker som utvecklats från sena 1990-talet och under 2000-talet. Teorin fokuserar på att överbygga den person- och miljöorienterade forskningen till en helhet. Förenklat uttryckt förklarar teorin bland annat att brott kan förebyggas genom att undvika att brottsbenägna personer, med låg förmåga till självkontroll, exponeras för kriminogena miljöer, däribland miljöer i bostadsområden där den sociala sammanhållningen är svag. Se bl.a. <https://cac.crim.cam.ac.uk/resou/sat> med där angivna referenser till publikationer av P-O Wikström med flera.

Om personer i kriminella nätverk förbjuds att uppehålla sig i ett visst område kan i stället allmänheten förväntas känna ökad trygghet där när de rör sig till och från skola, arbete och andra aktiviteter. När tryggheten för allmänheten i utsatta områden återupprättas ökar såväl förutsättningarna för ett högre förtroende och tilltro till rättsväsendet som enskilda personers vilja att medverka i utredningar och rättsprocesser. För att tilliten till polis och andra rättsvårdande aktörer ska öka, och inte det omvända riskera att inträffa till följd av ökat polisiärt fokus i området, kommer polisens arbetsmetoder att ha central betydelse.²¹ Frågor om polisens arbetsmetoder står emellertid inte i fokus för denna promemoria som inriktas på rättsliga förutsättningar.

Det är osäkert om en reglering om vistelseförbud kommer att påverka brottsstatistiken. Det är inte uteslutet att antalet anmälda brott i de områden där vistelseförbud tillämpas kan komma att öka, dels på grund av ökad polisen närvaro för att kontrollera att vistelseförbud efterlevs, dels på grund av ökad benägenhet att anmäla brott vid ökad tilltro till rättsvårdande myndigheter.

Polismyndigheten har emellertid lyft fram att det är förenat med stora samhälleliga fördelar att försvåra för de kriminella nätverken, särskilt på platser där otryggheten bland allmänheten är stor. Forskningen talar dessutom emot att brottsligheten i någon större utsträckning skulle omfördelas till andra platser. Tvärtom ger forskningen starkt stöd för slutsatsen att polisarbete som riktas mot brottsintensiva platser kommer innebära en spridning av brottsförebyggande effekter till andra närliggande områden.²²

En förutsättning för att bekämpa de parallella samhällsstrukturer som etablerats i utsatta områden är att tryggheten återskapas där. Först då kan andra insatser för att minska och motverka social och ekonomisk segregation förväntas vara effektiva.

Genom en reglering om vistelseförbud går det enligt polisen att åstadkomma ett lugnare klimat i områden där det råder en hög konfliktnivå mellan kriminella nätverk. På så sätt ges också bland annat polisen bättre förutsättningar att utföra sitt uppdrag.

²¹ Se bl.a. Thorén, T., Tolsheden, I. och Gerell, M., 2020, *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*, s. 268–275. Mapius 26. Malmö universitet, s. 209 ff.

²² Se not 20. Forskningen tyder på att brottsprevention som inriktas mot platser där brottsligheten koncentreras har en potential att åstadkomma långsiktiga effekter på brottslighet och trygghet i stadsmiljön. Se vidare bl.a. *Platsens betydelse för polisarbete*, Brå, Rapport 2010:11 och <https://bra.se/forebygga-brott/forebyggande-metoder/situationell-prevention.html>.

3.3.4 Resurser krävs för efterlevnad

Det är viktigt att framhålla att nya möjligheter att besluta om vistelseförbud enbart skulle utgöra ett verktyg bland flera för att minska de kriminella nätverkens inflytande och öka tryggheten i samhället. För att en ny reglering om vistelseförbud inte endast ska fylla en symbolisk funktion krävs att åtgärden följs upp med tillgängliga polisiära resurser som säkerställer att regleringen blir effektiv. För detta krävs kapacitet, exempelvis i form av polisiär närvaro i området. Efterlevnaden av meddelade förbud kan också kontrolleras genom möjligheter till elektronisk övervakning eller säkerställas genom ökad kamerabevakning. Polisens arbetsmetoder och samverkan med andra aktörer om tryggheten i det offentliga rummet får också central betydelse för boende och lokala företagens syn på åtgärderna som legitima, vilket är ytterligare en förutsättning för att de önskade effekterna av regleringen ska nås.

4 Mänskliga fri- och rättigheter

4.1 Inledning

Respekten för de mänskliga fri- och rättigheterna står i fokus för promemorians överväganden om en ny reglering om vistelseförbud bör införas. Det handlar dels om de inskränkningar som ett vistelseförbud innebär för den som avses med förbudet, dels om andra personer vars fri- och rättigheter påverkas av brottsutvecklingen och utvecklingen mot minskad trygghet i lokalsamhället. I detta kapitel lämnas en redogörelse för innehållet i de rättsakter som är av betydelse för de överväganden som redovisas i kapitel 7.

4.2 Regeringsformen

4.2.1 Om grundläggande fri- och rättigheter

Bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter som det allmänna ska garantera enskilda finns bland annat i 2 kap. regeringsformen.

De olika fri- och rättigheterna kan delas in i fyra grupper, dels de politiska friheterna, dels bestämmelser som skyddar den enskildes personliga frihet och säkerhet, dels rättssäkerhetsgarantier, dels en grupp rättigheter av varierande slag.

I den grupp av bestämmelser som skyddar den enskildes personliga frihet och säkerhet, se 2 kap. 4–8 §§ regeringsformen, framgår det bland annat att var och en är skyddad mot kroppsvisitation och frihetsberövanden samt att den som är svensk medborgare även är tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det (rörelsefrihet).

Rättssäkerhetsgarantier och gruppen rättigheter av varierande slag finns i regeringsformens 2 kap. 9–11 §§ respektive 2 kap. 12–18 §§. Bland annat finns i 12 och 13 §§ bestämmelser om skydd mot diskriminering. Enligt 12 § får en lag eller en annan föreskrift inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. Enligt 13 § får en lag eller en annan föreskrift inte heller innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften bland annat utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män.

4.2.2 Möjligheten till begränsningar av fri- och rättigheterna

Styrkan hos nämnda fri- och rättigheter är varierande. Vissa är absoluta i den meningen att de inte kan begränsas utan grundlagsändring, exempelvis religionsfriheten. Andra fri- och rättigheter kan begränsas genom lag eller, i vissa undantagsfall, genom annan författning efter bemyndigande i lag. Vissa fri- och rättigheter, däribland rörelsefriheten, får begränsas endast i den utsträckning som det medges i 2 kap. 21–24 §§.

Av 2 kap. 21 § framgår att begränsningar av de fri- och rättigheter som den bestämmelsen omfattar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (proportionalitetsprincipen) och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Av samma paragraf framgår även att begränsningen inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Nämnda bestämmelser avser att understryka kravet på att lagstiftaren noga redovisar sina syften när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas. Processen för hur riksdagen får anta lagförslag som begränsar ovan redovisade fri- och rättigheter (kvalificerat förfarande) finns reglerad i 2 kap. 22 §.

4.3 Europakonventionen

4.3.1 Om konventionen

Europakonventionen gäller sedan 1995 som svensk lag, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen har dessutom getts en särskild konstitutionell ställning genom förbudet i 2 kap. 19 § regeringsformen mot att meddela lag eller andra föreskrifter i strid med konventionen. Konventionens artiklar kan ses som ett komplement till fri- och rättighetsreglerna i 2 kap. regeringsformen.

I konventionen regleras bland annat att var och en har rätt till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8), samt rätt att fritt röra sig (artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet). Dessa rättigheter får endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till olika skyddsaspekter. Vad gäller rätten till skydd för sitt privat- och familjeliv (artikel 8) avser dessa skyddsaspekter statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förbyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa, moral eller andra personers fri- och rättigheter. För rörelsefriheten (artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet) avser skyddsaspekterna statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott, skydda hälsa, moral eller annans fri- och rättigheter. Särskilda inskränkningar kan gälla i speciella områden när det påkallas av allmänna intressen.

Att inskränkningen ska vara angiven i lag innebär inte bara att åtgärden ska ha sin grund i nationell lagstiftning utan också att lagstiftningen ska hålla en viss kvalitet, att den ska vara nödvändig för den enskilde och förutsebar när det gäller dess effekter (se Europadomstolens domar i målen Battista mot Italien punkt 38 och Oliveira mot Nederländerna punkterna 50–52).

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad till exempel på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt (artikel 14). Bestämmelsen i artikel 14 gäller endast sådan diskriminering som har samband med någon av de skyddade fri- och rättigheterna i konventionen.

4.3.2 Särskilt om rörelsefrihet

I artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet finns bestämmelser om den personliga rörelsefriheten. Vad som garanteras är dels rätten att förflytta sig inom ett lands territorium, dels rätten att lämna ett lands territorium för att bege sig till något annat land. Rätten att förflytta sig inom ett land omfattar också rätten att bosätta sig på viss plats. Till skillnad från den rörelsefrihet som stadgas i regeringsformen, som gäller svenska medborgare, omfattar konventionens reglering varje person som lagligen uppehåller sig inom ett lands territorium.

Europadomstolen har prövat flera rörelseinskränkningar som har haft sin grund i brottsbekämpande insatser eller syftat till att säkerställa inkassoåtgärder. Det har exempelvis handlat om reseförbud för personer åtalade eller misstänkta för brott i syfte att kunna genomföra brottsutredningar, eller rörelseinskränkningar i syfte att motverka brott på vissa platser genom att hålla personer därifrån. Rörelseinskränkningarna har i regel till en början ansetts förenliga med artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet, men om de förblir i kraft under lång tid, nås så småningom en punkt då inskränkningen anses oproportionerlig (se exempelvis *Luardo mot Italien*¹ punkt 96 och *Földes och Földesné Hajlik mot Ungern*² punkt 35). Myndigheterna får inte under lång tid förlänga åtgärder som begränsar en persons rörelsefrihet utan en regelbundet återkommande omprövning. En sådan bedömning bör normalt utföras, åtminstone i sista instans, av domstolarna, eftersom det ger de bästa garantierna för förfarandenas oberoende, opartiskhet och lagenlighet (se *Battista mot Italien* punkt 42 och där refererad praxis). Domstolen har vid proportionalitetsbedömningen också beaktat om den enskilde har haft möjlighet att i särskilda situationer få undantag från beslutet (se exempelvis *Fedorov och Fedorova mot Ryssland* punkterna 44–47).

¹ Luardo försattes i konkurs 1984. Konkursen upphävdes 1999 sedan det bedömts att Luardo hade tillräckliga medel att betala sina borgenärer. Till följd av konkursbeslutet var Luardo förbjuden att lämna sin bosättningsort i syfte att vara åtkomlig för att bistå vid avvecklingen av konkursboet. Europadomstolen fann att detta i och för sig var ett legitimt syfte men att intresset av att upprätthålla en sådan inskränkning i rörelsefriheten minskade med tiden och att det hade varit oproportionerligt att upprätthålla inskränkningen i 14 år och åtta månader.

² Földes åtalades för konkursbrott och i januari 1994 drogs hans pass in för tiden till dess det rättsliga förfarandet mot honom avslutats, vilket skedde först i juni 2006. Europadomstolen konstaterade att beslutet att dra in passet inte hade omprövats och att beslutet hade hindrat Földes att resa utomlands i vart fall till maj 2004, då det blivit möjligt för honom att resa inom Europeiska unionen med ett nationellt identitetskort. Europadomstolen fann att ett förbud att resa utomlands under 10 år utan förnyad prövning av om inskränkningen var nödvändig stred mot rätten till rörelsefrihet i artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet.

Även utan att det finns en konkret brottsmisstanke kan det enligt Europadomstolen ibland vara godtagbart att en person förpliktas uppehålla sig på viss ort. Domstolen har också godtagit att Italien, i kampen mot maffian, inskränkt rörelsefriheten för personer som misstänkts för samröre med maffian (se exempelvis Raimondo mot Italien³ och Labita mot Italien⁴).

Europadomstolen har även prövat bestämmelser om rörelseinskränkningar som syftat till att komma till rätta med ett upplevt samhällsproblem i vissa geografiskt begränsade områden, närmare bestämt narkotikahandel på vissa platser i Amsterdam. I *Olivieira mot Nederländerna* förbjöds en person att under fjorton dagar vistas i ett avgränsat område i Amsterdam efter att han vid upprepade tillfällen påträffats narkotikapåverkad i området. Domstolen fann, bland annat mot bakgrund av de stora problem med narkotika som fanns i det aktuella området och samhällets behov av att komma till rätta med detta, att det var en proportionerlig inskränkning i den enskildes rörelsefrihet (punkterna 60–66).⁵

4.3.3 Särskilt om rätten till privat- och familjeliv

Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (artikel 8). Rätten till privatlivet är nära förbunden med de övriga rättigheterna i artikeln, det vill säga rätten till familjelivet samt hem och korrespondens, och kan ofta inte särskiljas från dem. Om en familj splittras eller kontakter mellan familjemedlemmar försvåras, är det inte bara familjelivet som drabbas utan också de enskilda familjemedlemmarnas privatliv⁶.

Många av de rättigheter som behandlas i andra artiklar i konventionen och dess tilläggsprotokoll kan samtidigt sägas beröra

³ Raimondo misstänktes för samröre med maffian och hade därför satts under polisbevakning och förbjöds att lämna hemmet utan att underrätta polisen och att lämna hemmet före klockan sju på morgonen. Raimondo hade också ålagts en skyldighet att återvända hem senast klockan 21 samt en skyldighet att anmäla sig hos polisen. Europadomstolen erinrade om det allvarliga hot som maffian utgjorde och ansåg att det rörde sig om proportionerliga inskränkningar i rörelsefriheten i syfte att upprätthålla allmän ordning och förhindra brott (punkt 39).

⁴ Att införa rörelseinskränkningar i syfte att bekämpa maffian ansågs i och för sig som ett godtagbart intresse men i Labitas fall bedömdes det inte vara en åtgärd ”nödvändig i ett demokratiskt samhälle” efter dels att domstol frikände honom från anklagelsen för samröre med maffian, dels att det inte fanns några konkreta omständigheter som tydde på att han skulle komma att begå brott (punkterna 195–196).

⁵ Liknande resonemang fördes i *Landvreugd mot Nederländerna*.

⁶ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2015, s. 365

privatlivet. En begränsning av rörelsefriheten (artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet) inkräktar exempelvis också på privatlivet. Bestämmelserna om sådana särskilt reglerade rättigheter är dock exklusivt tillämpliga som *lex specialis* inom sina områden och artikel 8 fångar endast upp de aspekter av privatlivet som faller utanför specialbestämmelserna i konventionen⁷.

Rätten till privat- och familjeliv innebär i första hand en skyldighet för staten att inte ingripa i enskildas skyddade rättighet. Bestämmelsen innebär emellertid också att staten har en skyldighet att se till att enskilda, även i förhållande till andra enskilda, tillförsäkras en rätt till skydd för privat- och familjelivet. Sådana åtgärder kan utgöras av lagstiftning men också av skydd mot övergrepp i särskilda situationer⁸. Dessa positiva skyldigheter som kan följa av artikel 8 ska, enligt Europadomstolen, tolkas i ljuset av barnkonventionen. Domstolen har bland annat hänvisat till vikten av att principen om barnets bästa iakttas.⁹

4.4 Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)

4.4.1 Om konventionen

Barnkonventionen gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. De rättigheter som barn har enligt barnkonventionen är en del av de mänskliga rättigheter som under lång tid har fastställts i olika internationella överenskommelser och andra konventioner, däribland Europakonventionen och EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Med barn avses varje människa som är under 18 år (artikel 1). Rättigheterna i barnkonventionen är odelbara och ömsesidigt beroende av varandra och rättigheterna ska ses som en helhet.¹⁰

⁷ A.a.s. 364.

⁸ A.a.s. 365.

⁹ Se Europadomstolens avgörande i bland annat målen *Harroudj mot Frankrike* (2012) punkterna 40 och 41 samt *Wagner och J.M.W.L. mot Luxemburg* (2007) punkterna 118–121 och 133. Jämför även EU-domstolens avgörande i målet *SM mot Entry Clearance Officer, UK Visa Section* (2019).

¹⁰ Propositionen *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, prop. 2017/18:186, s. 96.

FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén)¹¹ har identifierat fyra grundläggande principer som ska vara vägledande vid tolkningen och tillämpningen av övriga bestämmelser i konventionen samtidigt som principerna också har en självständig betydelse.¹² De fyra grundläggande principerna är: förbudet mot diskriminering, barnets bästa (se vidare avsnitt 4.4.2), rätten till liv, överlevnad och utveckling samt rätten att uttrycka sina åsikter.

När det gäller förbudet mot diskriminering ska konventionsstaterna respektera och tillförsäkra varje barn inom dess jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt (artikel 2).

Konventionsstaterna ska i fråga om rätten till liv, överlevnad och utveckling erkänna varje barns inneboende rätt till livet (artikel 6.1) och ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling (artikel 6.2).

Vidare ska konventionsstaterna tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (artikel 12.1). För detta ändamål ska barnet, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler (artikel 12.2).¹³

Bland övriga artiklar i konventionen bör följande nämnas. Inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp (artikel 16).

¹¹ Barnrättskommittén övervakar efterlevnaden av konventionen. Kommittén publicerar även allmänna kommentarer som ger vägledning i hur olika artiklar och teman i barnkonventionen ska tolkas. De allmänna kommentarerna har dock inte folkrättslig status som rättskälla och är inte juridiskt bindande för konventionsstaterna.

¹² A. prop. s. 84.

¹³ För barnet är det en rättighet, inte en skyldighet att uttrycka sina åsikter. Om barnet inte kan eller inte vill framföra sina åsikter, ska barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. (Se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12 [2009] Barnets rätt att bli hörd, CRC/C/GC/12, punkt 16). Behovet av att klarlägga barnets inställning är särskilt stort i de fall då barnet är i behov av skydd (Se propositionen Stärkt stöd och skydd för barn och unga, prop. 2012/13:10 s. 135).

Konventionsstaterna ska erkänna barnets rätt till utbildning och ska bland annat särskilt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott (artikel 28.1 [e]) samt barnets rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet (artikel 31.1).

Konventionsstaterna ska bland annat också skydda barn från olaglig användning av narkotika och psykotropa ämnen och förhindra att barn utnyttjas i den olagliga framställningen av och handeln med sådana ämnen (artikel 33), samt skydda barnet mot alla andra former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende (artikel 36).

4.4.2 Särskilt om barnets bästa

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 (artikel 3.1).

Syftet med begreppet barnets bästa är att säkerställa både fullt och faktiskt åtnjutande av alla de rättigheter som erkänns i konventionen och barnets helhetsutveckling.¹⁴ Begreppet utveckling ska uppfattas som ett helhetsbegrepp vilket omfattar barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.¹⁵

4.5 EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) antogs år 2000. Genom att en referens till EU-stadgan införts i Lissabonfördraget (artikel 6.1) är EU-stadgan rättsligt bindande på samma sätt som fördragen. Varje unionsmedborgare har enligt EU-stadgan rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (artikel 45). Var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina

¹⁴ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, CRC/C/GC/14, punkt 4.

¹⁵ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003) Allmänna åtgärder för genomförande av konventionen om barnets rättigheter (artikel 4, 42 och 44.6), CRC/GC/2003/5, punkt 12.

kommunikationer (artikel 7). Barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. De ska fritt kunna uttrycka sina åsikter och dessa åsikter ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad. Barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner. (Artikel 24.)

Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningarna får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot ett mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behov av skydd för andra människors rättigheter och friheter. (Artikel 52.1.)

5 Lagstiftning som begränsar rätten att vistas på en viss plats

5.1 Inledning

I kapitel 4 behandlas bland annat den grundlagsstadgade rätten till rörelsefrihet och möjligheterna att inskränka den. Enskildas rörelsefrihet är i dag inskränkt enligt en rad olika författningar. I detta kapitel redogörs för sådan lagstiftning som är av betydelse för promemorians överväganden.

Det handlar inledningsvis om bestämmelser i ordningslagen (1993:1617) och polislagen (1984:387) om avvisning och tillfälligt avlägsnande (avsnitt 5.2 och 5.3).

Det finns också ett antal straffsanktionerade individuella förbud som begränsar rätten att vistas på en viss plats och som kan vara till vägledning vid utformning av en eventuell ny reglering om vistelseförbud. Innehållet i lagen (1988:688) om kontaktförbud, kontaktförbudslagen, lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek redovisas i avsnitt 5.4.1-5.4.3. I det följande kommer hänvisningar till de båda lagarna om tillträdesförbud att benämnas *tillträdesförbudslagstiftningen*.

Olika former av förbud att vistas på en viss plats kan också meddelas inom ramen för påföljdssystemet. Som nämnts i avsnitt 3.1 lämnas inga förslag vad gäller påföljdssystemet. Regleringen är dock av intresse för de frågor som behandlas i denna promemoria och berörs därför översiktligt i avsnitt 5.5.

I avsnitt 5.6 redovisas slutligen för de ställningstaganden och förslag som lämnas i departementspromemorian *Vistelseförbud för barn* (Ds 2022:12).

5.2 Ordningslagen

Ordningslagen innehåller vissa bestämmelser om bland annat allmän ordning och säkerhet vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Den som anordnar en sammankomst eller tillställning på en offentlig plats ska svara för att det råder god ordning på platsen. Polismyndigheten får också meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordningen och säkerheten. (Se 2 kap. 16 §.) Den som inte följer dessa ordningsregler är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen (2 kap. 17 §). I första hand ligger det på anordnaren att såsom ansvarig ge tillsägelsen. Men även annan som handlar i anordnarens ställe, exempelvis en ordningsvakt, bör kunna uppmana en besökare att lämna platsen (Åberg, Ordningslagen [10 november 2021, JUNO], kommentaren till 2 kap. 17 §). Bestämmelsen innehåller inte några handräckningsregler. Möjligheten för en polis eller ordningsvakt att ingripa mot den som inte följer en tillsägelse får i stället bedömas utifrån 13 § polislagen (se avsnitt 5.3).

Polismyndigheten får upplösa en allmän sammankomst, bland annat om det uppkommer svårare oordning eller sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande. Sammankomsten får endast upplösas om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att förhindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken (2 kap. 24 §). Polismyndigheten får också förbjuda en allmän sammankomst bland annat om det vid tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning. Ett sådant förbud får dock meddelas endast om mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga (2 kap. 25 §).

Ordningslagen innehåller också bestämmelser om offentlig ordning och säkerhet på offentliga platser i andra fall. I 3 kap. finns exempelvis bestämmelser om tillstånd för användningen av offentliga platser (3 kap. 1 och 2 §§), och om åtgärder till skydd för personer och egendom (3 kap. 3–7 §§).

I 4 kap. finns bestämmelser om ordningen och säkerheten i viss kollektivtrafik. En person får vägras tillträde till ett trafikföretags område eller färdmedel bland annat om hen är berusad eller uppträder på ett sätt som gör att det finns anledning att befara att hen kommer att störa ordningen eller äventyra säkerheten i trafiken.

På uppmaning av en trafik tjänsteman är personen i sådana fall också skyldig att lämna trafikföretagets område eller färdmedel. Om den som har vägrats tillträde till eller uppmanats lämna området eller färdmedlet inte gör som hen blir tillsagd får en polisman eller ordningsvakt avvisa eller avlägsna personen. (4 kap. 7–9 §§.) Bestämmelserna är inte förenade med någon straffrättslig sanktion.

Ordning och säkerhet i samband med idrottsarrangemang är också ett skyddsvärt intresse för samhället och regler på området har samlats i 5 kap. ordningslagen. Bestämmelserna är begränsade till idrottsarrangemang som anordnas för allmänheten på idrottsanläggningar oavsett vem som är arrangör. Pyrotekniska varor får inte utan tillstånd av Polismyndigheten innehas eller användas på en idrottsanläggning när idrottsarrangemang anordnas där (5 kap. 3 §). När idrottsarrangemang anordnas på en idrottsanläggning får någon bland annat inte heller obehörigen beträda spelplanen, kasta in föremål på spelplanen eller på idrottsanläggningen helt eller delvis täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikationen (5 kap. 4 §). Påföljden för den som bryter mot förbuden är böter eller fängelse i högst sex månader. Ringa fall av överträdelser är straffria (5 kap. 5 § första stycket). Frågan om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang regleras i en särskild lag, se avsnitt 5.5.2.

5.3 Polislagen

Enligt de allmänna principer som gäller för polisingripanden ska en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste tillgripas ska detta ske endast i den form och utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. (8 § första stycket.) Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen får ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket (8 § andra stycket). Av detta följer att en polisman måste ha ett direkt lagstöd för ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som anges i 2 kap. regeringsformen.

En polisman får i vissa fall avvisa eller avlägsna en person från ett visst område eller utrymme om personen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna.

En grundläggande förutsättning är att åtgärden ska vara nödvändig för att ordningen ska kunna upprätthållas eller för att avvärja en straffbelagd handling (13 § första stycket). Om ett avvisande eller avlägsnande är otillräckligt för att uppnå avsett resultat, kan personen tillfälligt omhändertas (13 § andra stycket). Befogenheterna får även utföras av en ordningsvakt (29 § tredje stycket).

Avvisande innebär att en person hindras från att komma in i ett område eller en byggnad. Avlägsnande innebär att den som stör ordningen förs bort från den plats där hen befinner sig. Det kan också innebära att hen förflyttas en kortare sträcka, antingen till fots eller också i polisfordon (se Munck och Berggren, Polislagen [4 mars 2022, JUNO], kommentaren till 13 §). Är bortförandet inte begränsat till en kortare sträcka och åtgärden innefattar ett påtvingat kroppsligt ingrepp av inte helt kort varaktighet, är ingripandet ofta att bedöma som ett omhändertagande.

Med ordningsstörning menas ett uppträdande som innefattar angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt. Frågan om ett visst uppträdande stör den allmänna ordningen får inte avgöras från den begränsade synpunkten av vad som för den enskilde polismannen framstår som obekvämt eller olämpligt. Endast den omständigheten att en person vägrar lyda en polismans tillsägelse innebär exempelvis inte att personen stör den allmänna ordningen. Det avgörande i en sådan situation är vilka följder från ordningssynpunkt som en bristande hörsamhet kan antas medföra. För att ingripande ska få ske måste det även vara fråga om en pågående ordningsstörning. Har ordningsstörningen upphört när polisen kommer till platsen eller upphör den efter tillsägelse, kan något ingripande enligt denna bestämmelse inte ske.

För att omedelbar fara för ordningsstörning ska anses föreligga krävs att faran är konkret, det vill säga den måste vara bestämd till tid och rum. En förmodad fara för att ordningen kan komma att störas utgör alltså inte skäl för ingripande. Endast en persons närvaro på en plats utgör alltså inte tillräckligt skäl för ett ingripande, även om det sedan tidigare är känt att personen brukar uppträda ordningsstörande.

I de fall en person inte stör eller utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen eller det inte är fråga om att avvärja en straffbelagd gärning saknar alltså polismän och ordningsvakter

normalt möjlighet att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personen.

Det finns dock vissa särskilda regler om avvisning och avlägsnande. Dessa tillkom för att öka polisens möjligheter att ingripa i förebyggande syfte vid störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten eller vid risk för sådana störningar.

Den första bestämmelsen innebär att polisen får avlägsna en person från ett område eller utrymme om personen försöker tränga in på ett område eller i ett utrymme till vilket tillträde har förbjudits med stöd av polislagen eller annan författning när det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (13 a §). Av paragrafen följer vidare att detsamma gäller den som vägrar lämna ett sådant område eller utrymme, eller som inte följer en enligt polislagen meddelad anvisning att följa en viss väg. Bestämmelser om polisens möjligheter att spärra av eller på annat sätt förbjuda tillträde till visst område eller utrymme finns bland annat i 23 och 24 §§ och i 27 kap. 15 § rättegångsbalken. Bestämmelsen kan emellertid också tillämpas när en person överträder ett tillträdesförbud som meddelats med stöd av annan författning (angående vistelseförbud inom ramen för påföljdssystemet, se avsnitt 5.5).

Enligt den andra bestämmelsen får polisen avvisa eller avlägsna en deltagare eller åskådare i de fall Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22 eller 23 § ordningslagen beslutat ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning och det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås (13 b §). I denna situation finns alltså inte krav på att den som avvisas eller avlägsnas stör ordningen utan åtgärderna vidtas för att verkställa beslutet i fråga.

Den tredje bestämmelsen innebär att polisen även får avvisa eller avlägsna deltagare i en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning enligt ordningslagen, från det område eller utrymme där de befinner sig om folksamlingen som sådan genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna och åtgärden är nödvändig för att ordningen ska kunna upprätthållas (13 c §).

Vid avgörande av vem som är deltagare i en folksamling ska den praxis som vuxit fram i anslutning till motsvarande uttryck i 16 kap. 3 § brottsbalken vara vägledande (se propositionen Ändringar i polislagen m.m., prop. 1996/97:175 s. 27). Sedan den 1 juli 2009 har paragrafen kompletterats med en bestämmelse om så kallat utvidgat

avlägsnade i vissa fall. Rörelsefriheten för deltagare i en folksamling får då inskränkas i maximalt två timmar. Bestämmelsen är enligt förarbetena framför allt avsedd att tillämpas när det är fråga om större folksamlingar som stör den allmänna ordningen, medan om det är fråga om en mindre grupp personer eller enskilda individer som stör den allmänna ordningen så bör 13 § kunna tillämpas (se propositionen Utvidgat avlägsnande vid ordningsstörningar, prop. 2008/09:131 s. 20 och 21.). Det framgår vidare att det i allmänhet torde krävas att det är fråga om en mer kvalificerad störning av den allmänna ordningen eller en omedelbar fara för en sådan störning, exempelvis när deltagare i en folksamling går till handgripligheter genom våld mot person eller omfattande skadegörelse eller avser att förgripa sig på person eller egendom på ett sådant sätt. Ett utvidgat avlägsnande får aldrig pågå längre än vad som krävs för att den allmänna ordningen på platsen där åtgärden vidtogs ska kunna upprätthållas. Vid den bedömningen är det framför allt av betydelse vilka möjligheter de som avlägsnats har att ta sig tillbaka och den risk för fortsatta ordningsstörningar som det kan medföra.

En polisman får slutligen under vissa förutsättningar omhänderta en okänd person för identifiering (så kallad polisiering). För ett omhändertagande krävs att det finns särskild anledning att anta att den okände är efterspanad eller efterlyst och att hen med stöd av lag ska berövas friheten vid anträffandet (14 §). Vidare krävs antingen att den okände vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller att det finns anledning anta att uppgiften om denna är oriktig.

5.4 Straffsanktionerade individuella förbud

Det finns ett antal regleringar som ger möjlighet att vid straffansvar förbjuda någon att få tillträde till och vistas på en viss plats, så kallade straffsanktionerade individuella förbud. Från att ha förekommit endast när det gäller kontaktförbud (tidigare besöksförbud) har antalet regleringar kommit att utvidgas till allt fler områden och skyddsintressen de senaste tio åren.

Bestämmelserna har till syfte att förebygga ett brottsligt beteende samt att skydda den som riskerar att utsättas för brottet, ändamål

som av lagstiftaren har ansetts vara godtagbara skäl för att inskränka den enskildes rörelsefrihet¹.

Gemensamt för bestämmelserna är att förbudet avser geografiskt begränsade platser och att förbudet grundas på en riskbedömning där tidigare brottslighet eller beteende har särskild betydelse.

5.4.1 Kontaktförbud

Kontaktförbudslagen infördes för att förbättra skyddet för personer som förföljs och trakasseras, särskilt kvinnor som utsätts för misshandel och andra övergrepp.

Ett *kontaktförbud* innebär ett förbud för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (1 § första stycket). Huvudsyftet är alltså att förhindra kontakter med en viss person, oavsett på vilket sätt de sker. Indirekt fungerar det emellertid som ett förbud att besöka den eller de platser som förbudet omfattar. Det kan exempelvis vara fråga om en bostad som förbudet omfattar. Det kan exempelvis vara fråga om en bostad som tillhör den som förbudet ska skydda eller dennes arbetsplats.

Ett kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid (1 § andra stycket). Syftet med regleringen är att förebygga brott eller annat oönskat beteende som riktar sig mot en viss i förbudet angiven person. Kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla (1 § tredje stycket).

Ett kontaktförbud omfattar inte kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade (1 § fjärde stycket).

Med *kontaktförbud avseende gemensam bostad* avses ett förbud mot att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med den

¹ Se till exempel propositionerna om besöksförbud, prop. 1987/88:137 s. 16, Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer, prop. 2002/03:70 s. 33, Lag om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, prop. 2004/05:77 s. 26 och 27, Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet, prop. 2020/21:52 s. 29-31 och Tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek, prop. 2021/22:108 s. 23-25.

skyddade personen. För att ett kontaktförbud avseende gemensam bostad ska få utfärdas krävs att det på grund av särskilda omständigheter finns risk att den mot vilken förbudet ska gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (1 a § första stycket). Det ställs alltså högre krav på risken för att vålds- eller fridsbrott kommer att begås. Ett sådant förbud innebär att den person som åläggs förbud utestängs från den gemensamma bostaden, vilket ger den skyddade personen möjlighet att bo kvar. Detta har ansetts vara värdefullt eftersom den utsatta personen tidigare ibland har sett sig tvingad att lämna sitt hem för att kunna freda sig.

Kontaktförbud i gemensam bostad får beslutas endast om skälen för ett förbud väger tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som förbudet riktas mot, och om skyddsobjektet förbinder sig att medverka till att den som förbudet riktas mot i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter (1 a § andra stycket).

Ett kontaktförbud kan också utsträckas till att omfatta platser i närheten av skyddsobjektets bostad, arbetsplats eller någon annan plats där hen brukar vistas (*utvidgat kontaktförbud*). För att ett sådant förbud ska få utfärdas krävs att ett vanligt kontaktförbud inte bedöms vara tillräckligt. Ett sådant beslut får förenas med villkor om elektronisk övervakning. Om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud, ska beslutet förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. (2 § första stycket.)

Med *särskilt utvidgat kontaktförbud* avses ett förbud mot att uppehålla sig inom ett större område än som gäller för utvidgat kontaktförbud. Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där skyddspersonen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Förbudet ska också förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Sådant kontaktförbud får endast utfärdas om den mot vilken förbudet ska gälla har brutit mot ett utvidgat kontaktförbud. (2 § andra stycket.) Avsikten med ett förbud av sistnämnda slag är alltså att utsträcka den skyddades rörelsefrihet och att freda områden som den skyddade måste passera för att röra sig mellan de platser där kontaktförbudet gäller, exempelvis vägen till och från arbetsplatsen. Ett särskilt utvidgat kontaktförbud får meddelas

endast om skålen för ett förbud väger tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla (2 § tredje stycket).

När ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är den som förbudet gäller skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå (2 a §).

Ett kontaktförbud ska förses med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet (3 §). Det kan exempelvis handla om att tillåta kontakter som för-
anleds av frågor rörande gemensamma barn. Som nämnts ovan omfattar ett kontaktförbud, oavsett vilka undantag som angetts i beslutet, inte kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade (1 § fjärde stycket).

Ett kontaktförbud ska gälla för viss tid, högst ett år, och kan förlängas med högst ett år i taget. Ett kontaktförbud avseende gemensam bostad får dock utfärdas för högst två månader och kan förlängas, om det finns särskilda skäl, med högst två veckor i taget. Om ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud förenats med elektronisk övervakning får förlängning ske med högst tre månader i taget. (4 §.)

När ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är Polismyndigheten ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen (13 § andra stycket).

Beslut om kontaktförbud fattas av åklagare. Beslutet ska vara skriftligt och ska delges den mot vilken förbudet gäller. Kontaktförbud kan beslutas antingen på begäran av den som förbudet avser att skydda eller när det annars finns anledning till det. (5 och 7 §§.) Åklagaren kan alltså på eget initiativ besluta om kontaktförbud. Åklagarens beslut angående kontaktförbud får överprövas av allmän domstol (14 §). Den utredning som läggs till grund för ett beslut om kontaktförbud görs i huvudsak enligt bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken (9 §). För handläggningen i övrigt gäller kontaktförbudslagen, vissa bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) samt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning döms till fängelse i högst två år. Den som i

övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms till fängelse i högst ett år. I ringa fall döms till böter. (24 §.)

I fråga om kontaktförbud avseende gemensam bostad, för utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning eller särskilt utvidgat kontaktförbud ska ett offentligt biträde förordnas för den mot vilken förbudet gäller eller avses gälla. Biträde ska dock inte utses om det måste antas att behov av biträde saknas. (7 a § kontaktförbudslagen.)

Det finns inte något uttryckligt förbud mot att meddela kontaktförbud för personer under en viss åldersgräns.

Det ska här nämnas att regeringen har utsett en särskild utredare (dir. 2022:114) som genomför en översyn av den befintliga kontaktförbudslagstiftningen. I utredarens uppdrag ingår bland annat att se över om möjligheten att meddela kontaktförbud bör utvidgas. Regeringen har beslutat om tilläggsdirektiv till utredaren (dir. 2023:36). Utredningen som har antagit namnet Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen (Ju 2022:14) ska enligt tilläggsdirektiven redovisa sitt uppdrag senast den 7 februari 2024.

5.4.2 Tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

Lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang infördes den 1 januari 2005 i syfte att förstärka skyddet mot brottslighet under idrottsarrangemang. Lagen överensstämmer till sin uppbyggnad och sitt innehåll i stort med kontaktförbudslagen och lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek (se avsnitt 5.4.3).

Ett tillträdesförbud innebär att en person förbjuds att få tillträde till och vistas på en inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation. Tillträdesförbud får inte avse den som är under femton år (1 §). Med idrottsorganisationer avses bland annat idrottsföreningar som är anslutna till specialidrottsförbund inom Riksidrottsförbundet samt idrottsaktiebolag och alliansföreningar som har kopplingar till de vanliga idrottsföreningarna.

Ett tillträdesförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den person som förbudet avser

kommer att begå brott under idrottsarrangemang och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där (2 § första stycket). Såväl brott som riktar sig mot verksamheten som sådan som brott som innefattar övergrepp av olika slag mot enskilda omfattas. Vid riskbedömningen ska särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett sådant brott under eller annars i samband med idrottsarrangemang. Brott som personen begått före femton års ålder får dock inte beaktas. (2 § andra stycket.)

Ett tillträdesförbud ska gälla för en viss tid, högst tre år, men kan förlängas med som mest ett år i taget (3 §).

Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud. En fråga om tillträdesförbud tas upp på ansökan av den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda eller av specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbundet. En fråga om tillträdesförbud får också tas upp på anmälan av Polismyndigheten. (6 §.)

Den utredning som läggs till grund för ett beslut om tillträdesförbud görs i huvudsak enligt bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken (8 § andra stycket). För handläggningen i övrigt gäller lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, vissa bestämmelser i förvaltningslagen (11 §) samt lagen om domstolsärenden (20 §).

Åklagaren får meddela interimistiska beslut om tillträdesförbud om det slutliga avgörandet av särskilda skäl inte kan avvaktas (9 a §). Sådana särskilda skäl föreligger främst i brådskande situationer då det är angeläget att omedelbart kunna hindra någon från att komma in på en idrottsanläggning där det anordnas ett idrottsarrangemang (propositionen Ytterligare åtgärder mot ordningsstörningar vid idrottsarrangemang, prop. 2008/09:78 s. 62).

När åklagaren avgör en fråga om tillträdesförbud eller meddelar beslut enligt 9 a § ska beslutet vara skriftligt (10 §). Ett tillträdesförbud ska delges den förbudet avser (4 §).

På begäran av den som beslutet angår, och om beslutet gått hen emot, finns en skyldighet för tingsrätten att pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud. Bestämmelser om detta finns i 13–21 §§.

Påföljden för en överträdelse av ett tillträdesförbud är böter eller fängelse i högst sex månader (22 §).

5.4.3 Tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek

Den 1 mars 2021 trädde lagen om tillträdesförbud till butik i kraft. Genom denna reglering är det möjligt att förbjuda en person att få tillträde till och vistas i en butik. Syftet med regleringen är att förstärka skyddet mot brott och allvarliga trakasserier som äger rum i butik.

Problemen med brott och ordningsstörningar på badanläggningar och bibliotek kvarstod emellertid och den 1 juli 2022 infördes en möjlighet att besluta om tillträdesförbud även till dessa platser. Regleringen är placerad i den lag som reglerar tillträdesförbud till butiker och lagen benämns numera lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Lagen överensstämmer till sin uppbyggnad och sitt innehåll i stort med kontaktförbudslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

Ett tillträdesförbud innebär att en person förbjuds att få tillträde till och vistas i en butik, en badanläggning eller ett bibliotek, där verksamhet bedrivs som riktar sig till allmänheten. Tillträdesförbud får inte avse den som är under femton år. (1 §.)

En person kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att hen kommer att begå brott i butiken, badanläggningen eller biblioteket eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Vid riskbedömningen ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till platsen. Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas. I fråga om bibliotek gäller även att en person kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att hen kommer att väsentligt störa verksamheten där eller orsaka betydande skada på bibliotekets egendom. Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd, får förbud inte meddelas. Tillträdesförbud får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde. (2 §.)

En särskild bestämmelse har tagits in i lagen som innebär att ett tillträdesförbud inte omfattar tillträde till och vistelse på en plats endast i syfte att rösta (2 a §).

Ett tillträdesförbud ska gälla för en viss tid, högst ett år, men kan förlängas med som mest ett år i taget (3 §).

Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud. En fråga om tillträdesförbud tas upp på skriftlig ansökan av en företrädare för butiken, badanläggningen eller biblioteket, alternativt på anmälan av Polismyndigheten. Polismyndigheten får göra anmälan endast efter samtycke från en företrädare för butiken, badanläggningen eller biblioteket. (3 §.)

Den utredning som läggs till grund för ett beslut om tillträdesförbud görs i huvudsak enligt bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken (8 § andra stycket). För handläggningen i övrigt gäller lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, vissa bestämmelser i förvaltningslagen samt lagen om domstolsärenden.

Åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud ska vara skriftligt och legas den som förbudet avser (4 och 10 §§).

På begäran av en part finns en skyldighet för tingsrätten att pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud, om beslutet gått parten emot. Bestämmelser härom finns i 13–21 §§.

Påföljden för en överträdelse av ett tillträdesförbud är böter eller fängelse i högst sex månader. Ringa fall är straffria. (22 §.)

5.5 Vistelseförbud inom ramen för påföljdssystemet

Det finns även inom ramen för påföljdssystemet olika former av förbud att vistas på en viss plats som kan meddelas den dömd. En person som är dömd för brott och som står under övervakning efter villkorlig frigivning eller inom ramen för en skyddstillsyn kan i vissa fall meddelas en särskild föreskrift om vistelseort (26 kap. 16 § andra stycket 7 och 28 kap. 6 § brottsbalken). Kriminalvården, eller rätten i fråga om den som har dömts till skyddstillsyn, beslutar om sådana föreskrifter och kan besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera efterlevnaden.

Sedan den 1 maj 2021 har ett förtydligande avseende föreskrift om vistelseort införts i 26 kap. 16 § brottsbalken. En sådan föreskrift kan nu uttryckligen avse anvisningar om platser eller områden där den dömd ska eller inte får vistas. En sådan föreskrift i kombination med elektronisk övervakning ger exempelvis möjligheter att kontrollera att en livsstilskriminell person inte vistas på platser där

drogförsäljning sker, där unga riskerar att ledas in i kriminalitet eller annars utgör tillhåll för kända kriminella (prop. 2020/21:85 s. 36).

Eftersom en sådan föreskrift innebär en inskränkning av den dömdes personliga frihet ska möjligheten användas restriktivt och behovet ska alltid prövas mot proportionalitetsprincipen (26 kap. 14 a § brottsbalken, propositionen Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning, prop. 2018/19:77 s. 62 och 63 samt prop. 2020/21:85 s. 53 och 54).

Kriminalvården kan också besluta om att ett fängelsestraff som inte överstiger sex månader ska avtjänas genom intensivövervakning med elektronisk övervakning. Föreskrifter ska då meddelas om bland annat var den dömden ska bo och under vilka tider och för vilka ändamål den dömden tillåts vistas utanför bostaden. Sedan den 1 oktober 2022 får särskilda föreskrifter beslutas i form av förbud för den dömden att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område (8 § andra stycket 2 lagen [1994:451] om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera att en föreskrift om vistelseförbud följs (8 § tredje stycket samma lag).

Kriminalvården ansvarar även för verkställigheten av påföljden ungdomsövervakning (2 § lagen [2020:616] om verkställighet av ungdomsövervakning). För unga lagöverträdare som döms till denna påföljd ska en individuellt utformad verkställighetsplan upprättas (7 §). Planen ska innehålla föreskrifter om inskränkningar i den dömdes rörelsefrihet när det gäller var personen ska vistas eller inte får vistas (14 och 18–21 §§). Det handlar i de flesta fall om att den dömden ska vara förbjuden att vistas utanför bostaden under helgkvällar och helgnätter, så kallad helghemarrest (18 § första stycket). Ett sådant förbud kan ersättas med en annan sorts rörelseinskränkning. Det kan då röra sig om (1) ett förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, (2) ett förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område, eller (3) en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats (18 § andra stycket). Elektroniska hjälpmedel ska som huvudregel användas för att kontrollera att föreskrifter om inskränkning i rörelsefriheten följs (19 §).

Som berörs i avsnitt 3.1 pågår en utredning som ska undersöka om de befintliga möjligheterna att inom ramen för påföljdssystemet föreskriva var dömda personer ska vistas eller inte får vistas är

tillräckliga (Ju 2022:10). I uppdraget ingår att se över om det finns skäl att överväga ändringar som innebär utökade eller nya möjligheter att besluta var en dömd person ska vistas eller inte får vistas.

5.6 Förslag om vistelseförbud för barn

Utöver den lagstiftning som redovisats i det föregående finns det anledning att kortfattat nämna ett pågående lagstiftningsarbete som kan komma att leda till en reglering om vistelseförbud för barn.

I departementspromemorian Vistelseförbud för barn övervägs om socialnämnden i skyddande syfte bör få besluta att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden i samhället. Syftet med ett sådant vistelseförbud skulle vara att hindra barnet från att vistas i en miljö som bedöms kunna påverka barnets hälsa eller utveckling negativt. Promemorians bedömning är emellertid att det saknas stöd för att detta ändamål skulle uppnås genom en reglering om vistelseförbud. Ett vistelseförbud sägs inte ha någon nämnvärd effekt på barnets sociala kontext. Umgänget skulle enligt promemorian komma att flytta sig till en annan plats och andra kontaktvägar, såsom den digitala miljön. Ett vistelseförbud skulle också, enligt promemorian, kunna försämra barnets möjligheter till en positiv utveckling. Barnet skulle exempelvis kunna utestängas från positiva sammanhang och åtgärden skulle kunna skapa en ökad misstro till de sociala myndigheterna. Enligt promemorian bör en reglering om vistelseförbud för barn därför inte införas.

Trots detta ställningstagande i sak lämnas det i promemorian, i enlighet med uppdraget, förslag till en reglering om vistelseförbud i syfte att förebygga och förhindra att barn far illa. Bestämmelserna föreslås införas i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och innebär i huvudsak följande.

En person under 18 år ska kunna förbjudas att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, om

1. det finns en påtaglig risk att den unge kommer att utveckla ett sådant beteende som avses i 3 § LVU och det med hänsyn till den

unges hälsa eller utveckling finns behov av att begränsa den unges närvaro på platsen eller i området, och

2. den unge har ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § LVU och det med hänsyn till den unges hälsa och utveckling finns behov av att begränsa den unges närvaro på platsen eller i området.

Beslut om denna typ av vistelseförbud föreslås meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden, på motsvarande sätt som i dag gäller bland annat vid ansökan om beredande av vård med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Enligt förslaget ska nuvarande handläggningsregler i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga om barnets bästa, rätten till muntlig förhandling och offentligt biträde gälla även vid ärenden och mål om vistelseförbud. Beslut om vistelseförbud ska omprövas av socialnämnden var tredje månad. Nämndens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslutet ska upphöra när förutsättningarna för vistelseförbud inte längre är uppfyllda, och senast när den unge fyller 18 år. Får socialnämnden kännedom om att den unge har överträtt ett vistelseförbud ska nämnden skyndsamt kalla den unge och dennes vårdnadshavare till samtal. Polismyndigheten och socialtjänst ska ha en skyldighet att underrätta socialnämnden om de påträffar eller får kännedom om någon som överträder ett meddelat vistelseförbud. Socialnämnden ska kunna begära handräckning av Polismyndigheten för att förflytta ett barn som befinner sig på en plats eller inom ett område i strid med ett meddelat vistelseförbud.

I polislagen föreslås en bestämmelse som möjliggör att en person som av en polisman påträffas på en plats eller ett område i strid med ett meddelat vistelseförbud får tas om hand av polismannen för att överlämnas till föräldrarna, vårdnadshavarna eller socialnämnden.

De författningsändringar som trots ställningstagandet i sak ändå lämnas har föreslagits träda i kraft den 1 juli 2023.

Promemorian har remissbehandlats.

6 Vistelseförbud i Danmark och Norge

6.1 Inledning

Det nämns i uppdragsbeskrivningen (se bilaga 1) att det finns två olika varianter av vistelseförbud i Danmark och att det kan beslutas om liknande åtgärder i andra länder som Storbritannien och USA. Olika typer av vistelseförbud finns även i Norge. I detta kapitel lämnas en redogörelse för de möjligheter att förbjuda en enskild person att vistas på en viss plats som finns i Danmark och Norge. Redogörelsen är begränsad till så kallade administrativa förbud och omfattar alltså inte förbud som får meddelas inom ramen för påföljdssystemet. Redogörelsen gör det möjligt att ta del av den kunskap och erfarenhet som finns i de nordiska länderna som har en i stora delar liknande rättsordning som Sverige. Kapitlet bygger på innehållet i författningar och doktrin men även på information som inhämtats från ländernas respektive polismyndigheter.

6.2 Danmark

I Danmark finns i den så kallade ordensbekendtgørelsen¹ bestämmelser som bland annat syftar till att säkerställa allmän ordning och säkerhet på offentliga platser, exempelvis gator, vägar, offentliga parker, vänthallar, nöjesställen, offentliga kontor och köpcentrum. Polismyndigheten ges bland annat möjlighet att, under vissa förutsättningar, inskränka enskildas rätt att uppehålla sig på sådana platser genom tidsbegränsade zoneförbud.

¹ Bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger

Slagsmål, skrik, berusning och andra liknande beteenden, som är ägnade att störa den allmänna ordningen, är förbjudna (3 §). Om en person flera gånger har överträtt vad som gäller kan polisen bland annat förbjuda denne att uppehålla sig inom en radie om 100 meter från platsen där den senaste överträdelsen ägde rum (6 § andra stycket). För att ett sådant förbud ska få meddelas krävs att det finns anledning att tro att hen åter kommer att begå en förseelse inom det tänkta förbudsområdet. Förbudet ska vara skriftligt och måste motiveras. En tidsfrist, som inte får överstiga två år, måste också anges. Den som överträder ett förbud döms till böter.

Den danska polismyndigheten kan också förbjuda en person som har uppvisat ett särskilt otrygghetsskapande beteende eller med sitt uppträdande bidragit till att skapa särskild otrygghet att färdas fram och tillbaka eller vistas inom en radie av 500 meter från den plats där beteendet eller uppträdandet har ägt rum (6 § femte stycket). Om det är motiverat utifrån geografiska eller andra hänsyn, får förbudsradien vara 1 000 meter. Även i detta fall måste det finnas anledning att tro att personen åter kommer att uppträda på ett sådant sätt inom det tänkta förbudsområdet. För ett sådant förbud måste också fastställas en tidsfrist. Fristen får inte överstiga tre månader, men kan förlängas med högst tre månader åt gången. För överträdelse av förbudet döms till fängelse i högst ett år och sex månader eller, om omständigheterna är särskilt förmildrande, till böter. Den aktuella bestämmelsen infördes 2009 och utvidgades i fråga om förbudsradien till sin nuvarande lydelse 2017.

Härutöver finns det enligt den danska lagstiftningen möjlighet att inskränka rörelsefriheten för personer som dömts för bland annat gängrelaterade brott. Förbudet som kallas opholdsforbud behandlas inte närmare i denna promemoria. I mars 2021 lades det fram ett förslag om att införa en ny typ av trygghetsskapande uppehållsförbud riktat mot grupper av personer som vistas på en viss plats.² Bakgrunden till förslaget var önskemål om att öka tryggheten genom att förhindra att grupper av unga kriminella samlas på offentliga platser och genom sitt beteende skapar otrygghet för andra som rör sig i området. I motiveringen till förslaget framfördes också att förekomsten av sådana grupper inom vissa områden kan komma att påverka unga negativt på så sätt att de riskerar att bli

² Se 2020/1 LSF 189 *Forslag til Lov om ændring af straffeloven, lov om politiets virksomhed, retsplejeloven og udlændingeloven.*

påverkade att välja en kriminell bana.³ Enligt förslaget skulle uppehållsförbud kunna meddelas av polisen för en grupp av personer som inom ett område uppvisar ett beteende (det behöver inte vara fråga om kriminella handlingar) som är ägnat att skapa otrygghet för de personer som bor eller rör sig i området. Förbudet skulle gälla i maximalt 30 dagar, med möjlighet att förlängas ytterligare 30 dagar. Förbudet skulle kunna riktas mot alla personer, oavsett ålder. Överträdelse av förbudet skulle bestraffas med böter eller fängelse upp till ett år. Förslaget röstades ned av Folketinget.⁴

6.3 Norge

I den norska straffeprocessloven⁵ finns vissa bestämmelser om besöksförbud och oppholdsforbud. Bestämmelserna om besöksförbud (222 a §) tar sikte på situationer då det finns anledning att tro att en person kommer begå vissa brott mot annan, och liknar till viss del vad som gäller enligt den svenska kontaktförbudslagen. Den som förbudet riktar sig mot kan bland annat förbjudas att uppehålla sig på vissa platser eller förbjudas att förfölja den som förbudet avses skydda. Ett besöksförbud får till skillnad från det svenska kontaktförbudet meddelas inte bara till skydd för en viss namngiven person utan även till skydd för en närmare avgränsad krets personer. Bestämmelsen tar alltså inte sikte på att skydda en helt obestämd krets av personer och en person kan exempelvis inte nekas att uppehålla sig i Oslo centrum för att skydda alla som kan tänkas vistas där.⁶ På samma sätt som enligt den svenska regleringen beslutar åklagaren om sådana förbud och dessa ska gälla för viss tid.

Åklagaren kan också förbjuda en eller flera personer att uppehålla sig på specifika platser i syfte att förebygga gängkriminalitet (oppholdsforbud, se 222 b §). För sådant förbud krävs att personen eller personerna tillhör eller har anknytning till en grupp personer som brukar använda våld och att det föreligger fara för våldsamheter mellan den och en annan grupp av personer. Det krävs dock att det finns skäl att tro att våldsamheterna kan medföra skada på personer

³ 2020/1 LSF 189 *Forslag til Lov om ændring af straffeloven, lov om politiets virksomhed, retsplejeloven og udlændingeloven*, avsnitt 2.2.2.

⁴ <https://www.ft.dk/samling/20201/lovforslag/l189b/index.htm>

⁵ Lov av 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker

⁶ NOU 2020:4 Straffelovrådets utredning nr. 1 Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper.

som bor på eller uppehåller sig i närheten av den aktuella platsen. Om det finns särskilda skäl får förbudet riktas mot alla som tillhör eller är associerade med de aktuella grupperingarna. Förbudet gäller för viss tid, högst ett år åt gången. Åklagaren måste snarast, men senast fem dagar efter beslutet, överlämna saken till rätten för prövning. Oppholdsforbud får endast meddelas om det är proportionerligt och tillräckliga skäl talar för åtgärden (170 a §). Den aktuella bestämmelsen infördes på 1990-talet för att komma till rätta med angrepp mot MC-gängens klubblokaler men har enligt den norska polismyndigheten inte något större tillämpningsområde idag.

Det finns ytterligare en bestämmelse om oppholdsforbud för personer under 15 år (222 c §). Av bestämmelsen framgår att åklagaren kan förbjuda en person under 15 år att befinna sig på en bestämd plats, om det finns skäl att tro att faran för att personen kommer att begå en straffbar handling ökar om hen befinner sig där. Ett sådant förbud ska gälla för viss tid, högst sex månader, dock endast så länge villkoren för förbudet är uppfyllda. Förbudet ska vara skriftligt och motiverat. Om barnets förmyndare inte samtycker till förbudet ska åklagaren snarast, men senast inom fem dagar, överlämna saken till rätten för prövning. Även här gäller att förbud endast får meddelas om det är proportionerligt och tillräckliga skäl talar för åtgärden (170 a §). Om förbudspersonen bryter mot oppholdsforbudet och påträffas av polisen kan polisen föra hem personen.

Den som bryter mot förbud enligt 222 a eller 222 b § döms till böter eller fängelse i högst ett år (168 § straffeloven).

Det finns också möjlighet att inskränka rörelsefriheten för personer som döms för brott. Förbuden som i sådana fall kallas för kontaktförbud behandlas inte närmare i denna promemoria.

7 En ny reglering om vistelseförbud

7.1 En ny lag om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser

Promemorians förslag: Det ska införas en ny möjlighet att under vissa förutsättningar förbjuda en person att – inom ett geografiskt avgränsat område – vistas på allmän plats, på skolgårdar och på motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem, och i fordon på allmän plats (vistelseförbud).

Överträdelse av förbudet ska straffsanktioneras. Allmän åklagare ska pröva frågor om vistelseförbud. Bestämmelserna om vistelseförbud ska regleras i en ny lag. Lagen ska benämnas lagen om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser.

Lagen påverkar inte den rätt som tillkommer den som förfogar över en plats inom området att begränsa tillträdet till denna.

Promemorians bedömning: En reglering om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser är förenlig med grundläggande fri- och rättigheter.

Den nya lagen bör utformas på samma sätt som jämförbar lagstiftning i kontaktförbudslagen, lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, om det inte finns skäl som talar emot det.

7.1.1 Befintliga åtgärder är inte tillräckliga

Omfattningen och konsekvenserna av den grova brottsligheten, inte minst i utsatta områden, är väl dokumenterad (se kapitel 3).

Våldshändelser inträffar i allt högre grad utomhus i det offentliga rummet och på andra platser inomhus där allmänheten vistas. Det riskerar inte bara att skada enskildas liv och hälsa utan skapar också otrygghet och begränsar påtagligt många enskilda personers frihet och tillgång till allmänna platser. Känslan av otrygghet sprider sig också till följd av att kriminella nätverk genom brottslig verksamhet etablerar kontroll över vissa platser i det offentliga rummet. Detta drabbar även lokala företagare, vilket riskerar att leda till sämre service och färre arbetstillfällen.

Det finns ett antal befintliga möjligheter för polisen att ingripa mot och avlägsna personer från en viss plats. Det handlar om möjligheterna att gripa en misstänkt gärningsman med stöd av rättegångsbalken för exempelvis förberedelse till brott. Polisen har också möjlighet att kortvarigt avvisa eller avlägsna en person med stöd av ordningslagen eller polislagen (se avsnitt 5.2 och 5.3). Dessa verktyg är dock inte tillräckliga för att förebygga eller förhindra att brott begås eller att brottslig verksamhet bedrivs på platser som kontrolleras och domineras av kriminella nätverk och för att åter skapa tryggheten för allmänheten i lokalsamhället. Inte heller kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagstiftningen (se avsnitt 5.4), som ju är begränsad till en viss skyddsperson eller vissa specifika platser, utgör ett tillräckligt verktyg för att hålla enskilda personer borta från vissa platser eller områden i det offentliga rummet till förmån för allmänhetens behov av att tryggt kunna vistas där.

Det finns ett klart behov av ytterligare åtgärder för att motverka de kriminella nätverkens aktiviteter och återupprätta tryggheten i lokalsamhället.

7.1.2 Syftet med en ny reglering om vistelseförbud

Allmänheten har ett mycket tungt vägande intresse av att tryggt kunna vistas i ett område eller på en viss plats, och företagare av att kunna bedriva verksamhet, utan att behöva riskera att komma i vägen för skjutningar eller annars bli utsatt för brott. Enligt promemorian bör det vara den som agerar på ett sådant sätt att tryggheten på en viss plats hotas som ska få tåla inskränkningar i sin rörelsefrihet, inte den som upplever otrygghet när hen uppehåller sig

där för att exempelvis ta sig till och från arbete eller skola, utöva idrott, friluftsliv eller andra aktiviteter.

Det framstår mot den bakgrunden som rimligt att det införs en ny reglering om vistelseförbud. En sådan reglering skulle göra det möjligt att, under vissa förutsättningar, hålla personer med koppling till kriminella nätverk borta från vissa platser om personen riskerar att främja brott eller brottslig verksamhet som begås av det kriminella nätverket. Ett sådant verktyg kan skydda allmänheten genom att minska brottsligheten och öka tryggheten i framför allt utsatta områden. En ny lagstiftning skulle alltså syfta till att stärka brottsbekämpningen och inte primärt syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet på dessa platser.

Ett sådant vistelseförbud som nu diskuteras skulle vara förenat med en straffrättslig påföljd. Utan en möjlighet att straffrättsligt ingripa mot den som överträder ett vistelseförbud riskerar ett förbud att inte bli särskilt effektivt (se vidare avsnitt 7.9.1).

En ny möjlighet att utfärda individuella straffsanktionerade vistelseförbud skulle sammanfattningsvis syfta till att bekämpa brott genom att förebygga och förhindra att brott begås eller brottslig verksamhet bedrivs av kriminella nätverk på vissa specifika platser. På så sätt kan enskilda liv och hälsa skyddas och allmänhetens trygghet öka i lokalsamhällen som drabbas av nätverkens brottslighet. Genom detta kan i sin tur de positiva effekter som anges i avsnitt 3.3 uppnås.

7.1.3 Förhållandet mellan straffsanktionerade vistelseförbud och vissa grundläggande fri- och rättigheter

En särskild fråga är hur ett straffsanktionerat vistelseförbud förhåller sig till grundläggande fri- och rättigheter. Den närmare innebörden av de fri- och rättigheter som regleringen aktualiserar redovisas i avsnitt 4.2, 4.3 och 4.5. Det handlar främst om rätten till rörelsefrihet enligt regeringsformen, det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. Även Barnkonventionen ska beaktas vid framtagande av ny reglering (se avsnitt 4.4).

Ett straffsanktionerat förbud för enskild att vistas på vissa platser där allmänheten har rätt att röra sig skulle inskränka den grundlagsstadgade rörelsefriheten (se 2 kap. 8 § regeringsformen). Denna

rättighet får begränsas genom lag, men en sådan begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Även Europakonventionen och EU-stadgan innehåller bestämmelser om rörelsefrihet. Enligt konventionen får rörelsefriheten inskränkas genom lag om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bland annat statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott, skydda hälsa, moral eller annans fri- och rättigheter. Av EU-stadgan följer att begränsningar av rörelsefriheten måste vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot ett mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behov av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

För att ett vistelseförbud ska anses godtagbart måste det alltså motiveras utifrån ett godtagbart intresse och den inskränkning vistelseförbudet innebär måste stå i proportion till det ändamål förbudet ska tillgodose.

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

Fri- och rättigheter begränsas för godtagbara ändamål

Det står klart att de intressen som en reglering om vistelseförbud skulle skydda är starka. Det handlar om intresset av att förebygga och förhindra att brott begås, däribland allvarliga våldsbrott som riskerar människors liv och hälsa. Den kriminalitet som det handlar om att motverka är bland annat brottslighet som inbegriper skjutvapenvåld och hot. Det handlar emellertid även om öppen narkotikahandel, vinningsbrottslighet, exempelvis utpressning, och skadegörelse. När sådan brottslighet står i samband med kriminella nätverks utövande av kontroll över ett område påverkas såväl enskilda personer som företagare på ett sätt som allvarligt drabbar

lokalsamhället (se kapitel 3). De kriminella nätverken som verkar i ett visst område utövar brottslig verksamhet, provocerar enskilda och bygger genom sin närvaro upp ett skrämsekäpital. För att återskapa tryggheten i de aktuella områdena är det viktigt att kunna ingripa inte bara då det finns risk för att allvarliga våldsbrott begås utan även då det finns risk för annan brottslig verksamhet som utövas av de kriminella nätverken (jämför prop. 2021/22:108 s. 29).

Det ökande skjutvapenvåldet i det offentliga rummet och de kriminella nätverkens påverkan på lokalsamhället hotar det fria samhället. Att enskilda upplever otrygghet i lokalsamhället till följd av att man löper risk att skadas eller till och med dödas av våldsdåd eller till följd av att platsen kontrolleras av kriminella nätverk är negativt ur ett integritetsperspektiv och påverkar en påtaglig mängd enskilda personers rörelsefrihet. Det gäller såväl vuxna som barn. Deras rätt att tryggt och säkert kunna röra sig och vistas i det offentliga rummet måste värnas.

Mot bakgrund av det anförda får åtgärden att införa en ny lagstiftning med möjlighet att meddela förbud för enskilda med koppling till kriminella nätverk att vistas på vissa platser anses ske för att tillgodose godtagbara ändamål.

En ny reglering om vistelseförbud är nödvändig och proportionerlig...

En begränsning av rörelsefriheten får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. De åtgärder som hittills vidtagits för att stävja de kriminella nätverkens brottslighet har, med hänsyn till den utveckling som beskrivits ovan och i kapitel 3, inte varit tillräckliga. Möjligheten att begränsa fri- och rättigheter för personer som främjar kriminella nätverks brottslighet på vissa platser måste därför övervägas för att tillförsäkra andra enskilda deras rättighet att röra sig fritt i det offentliga rummet utan att bli utsatta för brott. Frågan är om en ny reglering om vistelseförbud utan konkret brottsmisstanke, baserad på risken för att brott eller brottslig verksamhet kan komma att utövas av kriminella nätverk på en viss plats, är en proportionerlig åtgärd.

Övervägandena om hur intresset av brottsbekämpning respektive enskildas intresse av att utöva sina fri- och rättigheter på en viss plats

bör balanseras förutsätter en analys av den nytta som nya möjligheter att utfärda straffsanktionerade vistelseförbud kan förväntas medföra. I den omfattning som det är möjligt bör analysen grunda sig på empiriskt underlag avseende tillämpning av liknande lagstiftning. Vidare krävs en analys av det förväntade intrånget i den enskildes fri- och rättigheter, innan en avvägning görs.

I linje med tillämpningen av regleringen om tillträdesförbud och de nordiska ländernas motsvarigheter till ett vistelseförbud får det inledningsvis antas att antalet meddelade förbud kommer att bli relativt få (se vidare avsnitt 9.2.2). Vistelseförbud bedöms ändå bli en verksam åtgärd i situationer då konfliktnivån mellan olika kriminella grupperingar i ett visst område intensifierats och behöver kylas ned för att undvika risk för användning av våld på platser i det offentliga rummet. Vistelseförbud bedöms också bli en verksam åtgärd i situationer då en kriminell gruppering tagit kontroll över ett område på ett sätt som skapar otrygghet samtidigt som de personer som främjar den brottslighet som utövas är väl kända.

De utökade möjligheterna att meddela föreskrifter om vistelseort inom ramen för påföljdssystemet och tillträdesförbudslagstiftningen har fungerat väl. Det rör sig om åtgärder som liknar det vistelseförbud som nu övervägs och som har prövats och uppges ha haft avsedd effekt (se avsnitt 3.3). De befintliga åtgärderna är emellertid begränsade till att omfatta antingen personer som är dömda för brott eller begränsade platser, exempelvis en butik eller ett bibliotek. En reglering avseende ytterligare platser i det offentliga rummet, och som inte förutsätter en tidigare utdömd påföljd, kan förväntas ge motsvarande effekt i fler fall.

En polisman får, om det behövs för att avvärja en straffbelagd gärning, avvisa eller avlägsna en person från en plats och under vissa omständigheter även tillfälligt omhänderta personen (13 § polislagen, se avsnitt 5.3). Den aktuella bestämmelsen skulle bli tillämplig i samband med överträdelser av straffsanktionerade vistelseförbud. Genom dessa möjligheter att förhindra en person med vistelseförbud att vistas på vissa platser inom ett område där förbudet gäller, samt möjligheten att lagföra en person för överträdelser av förbudet, kan ett sådant verktyg antas vara verkningsfullt.

En reglering som gör det möjligt att utfärda vistelseförbud när det finns risk att kriminella nätverk begår brott eller bedriver

brottslig verksamhet inom ett visst område förväntas alltså leda till minskad brottslighet där. Därigenom kan tryggheten för en påtaglig mängd andra enskilda personer öka. En ny reglering om vistelseförbud kan alltså förväntas bli effektiv för att uppnå syftet med lagstiftningen.

Till skillnad från den befintliga lagstiftning som begränsar rätten för en enskild att vistas på en viss plats skulle det nu diskuterade vistelseförbudet, för att svara mot behovet av regleringen, baseras på en riskbedömning utan krav på konkret brottsmisstanke eller att den enskilde tidigare måste ha dömts för brott i området. I flera avgöranden från Europadomstolen har det framhållits att det ibland kan vara godtagbart att begränsa en persons rörelsefrihet utan en konkret brottsmisstanke. I det här sammanhanget kan särskilt nämnas domstolens praxis vad gäller maffian i Italien. Domstolen har slagit fast att maffian i Italien utgör ett allvarligt hot i förhållande till ett demokratiskt samhälle och att en åtgärd som innebär en inskränkning i rörelsefriheten för en person som har samröre med maffian – i syfte att bland annat förhindra brott – är en proportionerlig åtgärd (jämför Raimondo mot Italien och Labita mot Italien). Domstolen har också ansett en sådan åtgärd vara nödvändig innan en fällande dom i ett brottmål och har inte heller funnit åtgärden vara utesluten av en friande dom om det finns konkreta omständigheter som tyder på att personen kan komma att begå brott.¹ I fallet Labita ansågs emellertid de inskränkningar som skett inte vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Detta eftersom Labita frikännts och det som åberopats till grund för hans samröre med maffian – att Labitas avlidne svåger var klanledare och att Labita själv inte visat någon livsstilsförändring eller genuin ånger – inte utgjorde sådana konkreta omständigheter som tydde på att han skulle komma att begå brott.

Som berörs ovan utgör de kriminella nätverkens brottslighet och deras påverkan på lokalsamhället ett allvarligt hot mot det svenska samhället. Detta hot bör kunna likställas med den fara som maffian i Italien ansetts utgöra för det demokratiska samhället. Den inskränkning i rörelsefriheten som en reglering om vistelseförbud skulle innebära i syfte att förhindra brott bedöms därför vara en proportionerlig åtgärd. För att vistelseförbud ska få meddelas måste det emellertid ställas upp krav på att riskbedömningen är baserad på

¹ Labita mot Italien p. 195-196.

konkreta omständigheter som talar för att den som avses med förbudet kommer att främja ett kriminellt nätverks brottslighet i området.

Som skäl mot att införa möjligheten att meddela vistelseförbud kan anföras att det skulle innebära en alltför stor begränsning av den enskildes dagliga livsföring. Inskränkningen av rörelsefriheten skulle i de flesta fall bli mer kännbar än vid exempelvis tillträdesförbudslagstiftningen, där förbudet avgränsas genom att avse bland annat en viss butik eller ett visst bibliotek. Inskränkningen i detta fall skulle kunna bli påtagligt kännbar med inverkan på rätten till privatlivet om förbudet exempelvis skulle avse området där personen bor. Regleringen skulle därför behöva utformas så att möjligheterna att utfärda vistelseförbud inte blir för långtgående.

Ett vistelseförbud avseende vissa platser skulle inledningsvis behöva tillämpas i ett geografiskt avgränsat område. Promemorians bedömning är att det inte är ändamålsenligt att använda en på förhand bestämd förbudsradie, liknande den danska lagstiftningen (se avsnitt 6.2). Det geografiska området bör i stället bestämmas på ett sätt som är proportionerligt i det enskilda fallet utifrån risken för att brott begås eller brottslig verksamhet bedrivs av kriminella nätverk på platser i det offentliga rummet. Beslutet måste också vara tydligt preciserat så att den enskilde vet inom vilket område det är förbjudet för hen att vistas på de platser som regleringen omfattar.

Ett beslut om vistelseförbud behöver grundas på bedömningar av omständigheter hänförliga till den brottslighet som ska motverkas och den person som avses med förbudet. Som tidigare berörts ska det för denna typ av förbud inte krävas att den enskilde tidigare dömts för brott i området. Det bör däremot krävas att endast personer som medvetet befaras agera på sätt som främjar brottslighet som begås i den kriminella miljöns olika grupperingar kan bli föremål för vistelseförbud. Det bör vidare krävas att det finns en konkret risk för att den kriminella grupperingen kommer begå brott eller utöva brottslig verksamhet i det område som förbudet avser. Det bör också finnas begränsningar avseende vilken brottslighet det kan röra sig om. Ett vistelseförbud ska dessutom vara tidsbegränsat och möjlighet till omprövning ska finnas.

Med en reglering som tar det ovan sagda i beaktande bedöms intresset av att införa ett vistelseförbud för att förebygga brott väga tyngre än berörda personers intresse av att utöva sina fri- och

rättigheter på vissa platser inom ett geografiskt område utan begränsningar. Det finns starka skäl att i stället värna allmänhetens trygghet och rörelsefrihet på de aktuella platserna.

Det finns en tänkbar risk att ett förbud mot att vistas på vissa platser inom ett geografiskt avgränsat område skulle kunna skjuta över brottslighet till andra områden. Forskning talar dock emot att brottsligheten skulle omfördelas i någon större utsträckning och denna risk utgör därför inte skäl mot en reglering. Det är snarare mycket angeläget att skapa förutsättningar för att återupprätta tryggheten på de platser och inom de områden som kan komma i fråga för vistelseförbud.

Den begränsning i fri- och rättigheter som ovan skisserad ny reglering om vistelseförbud innebär får sammanfattningsvis inte anses gå utöver vad som är nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till det ändamål som föranleder den.

...och även i övrigt förenlig med grundläggande fri- och rättigheter

En given utgångspunkt för en ny reglering om vistelseförbud är att det inte får finnas utrymme att besluta om förbud på grund av skäl som strider mot likabehandlingsprincipen, såsom att personen är av visst etniskt ursprung eller har viss sexuell läggning. En tydligt avgränsad lagstiftning är dessutom nödvändig för att uppfylla det krav på förutsebarhet som gäller i det straffrättsliga systemet och som bör uppställas här, eftersom det ytterst handlar om att bestämma ett straffbart område. Regleringen måste givetvis också utformas med beaktande av de lagstadgade fri- och rättigheterna och barns rättigheter enligt barnkonventionen.

Den begränsning i enskildas fri- och rättigheter som en ny reglering om vistelseförbud innebär sträcker sig inte så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Förslaget i promemorian innebär att begränsningen ska ske genom lag och grundar sig inte enbart på politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Vissa av de grupper vars brottsliga verksamhet kan aktualisera ett vistelseförbud består visserligen av personer med gemensam härkomst (se avsnitt 3.2). Den föreslagna regleringen tar dock sikte på den brottslighet som gruppen bedriver, inte på gruppens sammansättning eller den åskådning som gruppen kan sägas stå för. Det

förhållandet att en reglering om vistelseförbud kan komma att träffa en eller flera individer i en grupp av personer, som har gemensam härkomst eller samsyn i olika åsikter, utgör därför inte hinder mot en sådan lagstiftning.

Som ytterligare rättssäkerhetsgaranti bör redan här framhållas behovet av att det i varje enskilt fall görs en bedömning av åklagare, och efter begäran om prövning även i domstol. På det sättet kommer det att kunna säkerställas att regleringen i enskilda fall tillämpas på ett proportionerligt och välvägt sätt där förbudspersonens rörelsefrihet eller rätt till privat- och familjeliv inte inskränks i högre grad än vad som är nödvändigt för att förebygga och förhindra brott, och därigenom skydda andra enskildas fri- och rättigheter.

En ny reglering med ett straffsanktionerat vistelseförbud på vissa platser inom ett geografiskt avgränsat område bedöms sammanfattningsvis vara förenlig med grundlagarna, Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll samt EU-stadgan.

7.1.5 Ett förbud att vistas på allmän plats och vissa andra platser

Rekvisiten allmän plats och offentlig plats

Begreppet *allmän plats* förekommer i flera straffrättsliga lagstiftningar däribland 16 kap. 11 och 16 §§ brottsbalken och 1 § lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, knivlagen. En allmän plats anses i denna reglering vara varje plats, utomhus eller inomhus, som är upplåten för eller regelbundet besöks av allmänheten. Om allmänheten har tillträde endast under vissa tider är platsen allmän under denna tid men inte i övrigt. Som allmänna platser anses därför bland annat vägar, gator, torg, parker, väntsalar, spårvägs- och busstationer, restauranger, hotell, affärer, teatrar och biografier, men även idrottsområden, bad- och campingplatser, kyrkogårdar och utrymmen i tåg, bussar och andra allmänna kommunikationsmedel. Entréer och väntrum på ett sjukhus och i myndigheters lokaler är också att betrakta som allmänna platser i den utsträckning allmänheten kan sägas ha tillträde dit. Skog och mark samt enskilda områden dit allmänheten inte har tillträde utgör inte allmän plats (propositionen om ett utvidgat knivförbud m.m., prop. 1989/90:129 s. 10). Allmän plats anses ha

samma innebörd i 6 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och 3 kap. 12 § första stycket 1 yttrandefrihetsgrundlagen, där uttrycket också förekommer. (Se vidare propositionen om knivförbud i vissa fall m.m., prop. 1987/88:98 s. 12.)

Från begreppet allmän plats ska skiljas *offentlig plats* enligt 1 kap. 2 § ordningslagen. En offentlig plats omfattar i första hand trafikområden av olika slag. Det handlar om allmänna vägar enligt väglagstiftningen liksom gator, vägar, torg, parker och andra platser för allmän trafik (första stycket 1 och 2). Områdena ska i detaljplan vara redovisade som allmän plats och de ska ha upplåtits för sitt ändamål. Till väg hör förutom själva vägbanan befintliga anordningar såsom gång- och cykelbanor, rastplatser med mera.

En offentlig plats är även hamnområden, om de har upplåtits för hamnverksamhet och är tillgängliga för allmänheten (första stycket 3), och landområden eller utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik (första stycket 4). Det handlar exempelvis om gång-, cykel- och bilvägar samt torg inom så kallade storkvarter som utgör offentliga platser enligt den fjärde punkten. Även större parkeringsplatser som är avsedda för allmänheten anses som offentliga platser. I de fall parkeringsplatsen är i anslutning till en stormarknad, en idrottsplats eller en friluftsanläggning är den också att betrakta som en offentlig plats. Begreppet är emellertid inte avsett att omfatta ett idrotts- eller fritidsområde även om det då kan förekomma exempelvis gång-, cykel- eller ridvägar inom området som är att anse som offentliga platser. Även så kallade innetorg kan vara att betrakta som offentliga platser. Avgörande är då om genomgångstrafik av någon betydelse förekommer. Parkeringsgarage och parkeringshus är i allmänhet inte att betrakta som offentliga platser enligt fjärde punkten.

Om ett område eller utrymme är tillgängligt för allmänheten endast under vissa tider, är det offentlig plats under dessa (tredje stycket).

Regleringen ska omfatta allmän plats, skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem och fordon på allmän plats...

Regleringen bör ta sikte på de platser där de problem som ska åtgärdas är som mest påtagliga. Det handlar om brottslighet som

bedrivs på gator och torg och andra platser, inomhus och utomhus, där allmänheten har rätt att röra sig.

Regleringen syftar inte till att förebygga eller förhindra alla brott som kan begås av personer med anknytning till kriminella nätverk, exempelvis brott mot närstående i enskildas hem eller på andra enskilda platser. Syftet med regleringen är att förebygga och förhindra brottslighet som begås av de kriminella nätverken i det offentliga rummet och öka tryggheten hos allmänheten i lokalsamhället. Redan av den anledningen bör regleringen inte träffa ett geografiskt område i dess helhet. Det finns inte heller, och vore knappast proportionerligt att införa, möjlighet att säkerställa efterlevnad genom exempelvis husrannsakan för tillträde till enskildas hem inom ett visst område enbart i syfte att kontrollera om ett vistelseförbud följs. Vistelseförbudet bör i stället avse platser, inom ett geografiskt avgränsat område, där den brottslighet som förbudet syftar till att förebygga och förhindra brukar begås.

Behovet av en reglering om vistelseförbud gör sig främst gällande på platser där skjutningar inträffar, drogförsäljning sker, där unga riskerar att ledas in i kriminalitet eller annars utgör tillhåll för kända kriminella. Det handlar i första hand om gator, torg, parkeringsplatser och parker, det vill säga offentliga platser enligt ordningslagen.

Brottsligheten begås emellertid också på andra platser där allmänheten vistas. Exempelvis i väntsalor, restauranger och utrymmen i allmänna kommunikationsmedel men också inifrån fordon. Drogeförsäljning sker inte sällan i gallerior och parkeringsgarage. Utpressning mot näringsidkare kan begås i företagets lokaler, exempelvis en butik. Ett tillämpningsområde som endast omfattar begreppet offentlig plats framstår därför som alltför snävt för att uppnå syftena med lagstiftningen.

Regleringen om vistelseförbud bör därför enligt promemorian som utgångspunkt gälla på allmän plats så som det definieras i den straffrättsliga regleringen. Uttrycket är mera vidsträckt och medför att tillämpningsområdet omfattar en stor del av den geografiska ytan i utsatta områden och de flesta platser, inomhus och utomhus, där allvarliga våldsbrott begås och annan brottslighet som påverkar tryggheten hos allmänheten bedrivs.

I knivlagen infördes år 2000 ett uttryckligt förbud mot att, utöver på allmän plats, inneha kniv *i fordon* på allmän plats. Regeringen

redogör i propositionen för att viss osäkerhet i praxis kommit att råda kring frågan om en bil som befinner sig på allmän plats också utgör allmän plats. En sådan reglering ansågs motiverad och förbudet infördes därför i lagtexten (propositionen En skärpt vapenlagstiftning, prop. 1999/00:27 s. 82 och 83).

Skjutningar som sker i den gängkriminella miljön kan också ske inifrån fordon, under färd eller stillastående på exempelvis en parkeringsplats. Även annan brottslighet kan ta sin utgångspunkt i transport med fordon. För att en reglering om vistelseförbud ska vara verkningsfull behöver förbudet omfatta alla sorters vistelse på en allmän plats inklusive vistelse i ett fordon. Polisen får i sådana fall avvisa eller avlägsna förbudspersonen även om denne befinner sig i en bil på allmän plats. Promemorian föreslår därför att regleringen om vistelseförbud ska gälla även i fordon på allmän plats.

Som berörs i avsnitt 3.2 inträffar skjutningar även i områden kring skolor. Skoloråden riskerar också att bli samlingsplats för kriminella och användas vid narkotikaförsäljning och våldsuppgörelser. En skolbyggnad anses inte utgöra allmän plats. Skolorna är upplåtna för lärare och elever men i princip inte fritt tillgängliga för allmänheten. Frågan om skolgårdar dit utomstående i och för sig kan bereda sig tillträde utgör allmän plats berörs i förarbetena till knivlagen där det sägs vara tveksamt om platserna är att betraktas som allmänna. För att säkerställa att det så kallade knivförbudet ska gälla även inom skolområden anges därför uttryckligen i lagen att förbudet gäller skolområden där grundskole- eller gymnasieundervisning bedrivs (prop. 1989/90:129 s. 10 och 11).

Att elever, lärare och annan skolpersonal inte kan känna sig trygga inom ett skolområde är oacceptabelt. Staten har en skyldighet att se till att enskilda, i förhållande till andra enskilda, tillförsäkras rätt till skydd för sina fri- och rättigheter. Dessa positiva skyldigheter ska tolkas i ljuset av barnkonventionens principer om barnets bästa och rätt till liv, överlevnad och utveckling. Det står enligt promemorian klart att tryggheten hos elever, och även skolpersonal, motiverar att vistelseförbud ska gälla även inom skolområden. Detsamma gäller liknande områden utomhus vid förskolor och fritidshem där problemen också kan förekomma. Promemorian föreslår därför att regleringen om vistelseförbud ska gälla på skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid förskolor och

fritidshem (jämför 6 kap. 2 § 1 lag [2018:2088] om tobak och liknande produkter).

...men inte skogsområden eller annan plats där människor brukar samlas

Skogsområden omfattas inte av det ovan föreslagna tillämpningsområdet. Skogsområden används av de kriminella nätverken, inte minst för att gömma narkotika och vapen. Det förekommer också att kroppar göms i skogsområden efter användande av dödligt våld. Behovet av att kunna meddela vistelseförbud avseende skogsområden, för att uppnå syftena med denna lagstiftning, bedöms emellertid vara mycket begränsat. Promemorian lämnar därför inte något sådant förslag.

Som ett alternativ till att, utöver allmän plats, ange de särskilda platser där vistelseförbud ska gälla skulle kunna vara att använda den gränsdragning som följer av 9 kap. 1 a § 1 vapenlagen (1996:67). Gränsdragningen används också i den nya särskilda straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 a § brottsbalken med ikraftträdande den 1 juli 2023 och som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella. I båda regleringarna anges att det ska vara fråga om brott på allmän plats eller ”...*annan plats där människor brukar samlas eller har samlats...*”. Med begreppet *annan plats där människor brukar samlas eller har samlats* avses enligt förarbetena en plats som inte utgör allmän plats men som regelmässigt fungerar som samlingsplats eller där det vid tillfället för brottet finns en folksamling. Det kan exempelvis vara en myndighets-, företags- eller föreningslokal eller ett skol- eller universitetsområde dit allmänheten inte har tillträde. Det krävs inte att människor är samlade på platsen vid tillfället för brottet, utan endast att människor regelmässigt samlas där. Om en plats normalt inte utgör en samlingsplats men det finns en folksamling där när brottet begås, är det i stället fråga om en annan plats där människor har samlats. Det kan i princip vara fråga om vilken plats som helst som inte är allmän, exempelvis en skogsdunge som fungerar som tillfällig festplats. (Propositionerna Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, prop. 2022/23:53 s. 150 och Skärpningar i vapenlagstiftningen, prop. 2013/14:226 s. 47.) En sådan gränsdragning skulle omfatta de platser som den föreslagna lagstiftningen syftar till att skydda. Gränsdragningen är dock enligt

promemorian inte tillräckligt tydligt avgränsad och bedöms inte uppfylla de krav på förutsägbarhet som krävs i fråga om platsen för ett vistelseförbud då det här handlar om att bestämma ett straffsanktionerat förbudsområde. Promemorian lämnar därför inte något sådant förslag.

Sammanfattningsvis föreslår promemorian att den nya regleringen om vistelseförbud ska möjliggöra förbud att vistas på allmän plats, på skolgårdar och på motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem, och i fordon på allmän plats, inom ett geografiskt avgränsat område som anges i det enskilda fallet. 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 (se vidare avsnitt 7.2.3).

Förhållandet till den befintliga tillträdesförbudslagstiftningen och annans rätt att begränsa tillträde

Den befintliga tillträdesförbudslagstiftningen ger möjlighet att, när det finns risk för att brott begås, förbjuda enskilda personer att vistas i vissa lokaler som är allmänna platser och vid idrottsarrangemang som arrangeras på sådana platser. En person kan alltså komma att omfattas av såväl tillträdesförbud enligt lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang som vistelseförbud enligt den nu föreslagna lagen. Promemorian återkommer i avsnitt 7.5.4 till situationen med sammanfallande förbudsområden.

Den som genom äganderätt eller med annat rätt, exempelvis nyttjanderätt, förfogar över en plats kan normalt bestämma vem som får vistas där. Denna rätt påverkas inte av att det nu föreslås införas en lag om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. En upplysningsbestämmelse av denna innebörd föreslås införas i den nya lagen. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt tillträdesförbudslagstiftningen.

7.1.6 Åklagare ska pröva frågan om vistelseförbud

Ett vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser skulle i många delar likna de individuella förbudstyper som finns reglerade i

kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagstiftningen. I likhet med den lagstiftningen bör ett beslut om vistelseförbud fattas av en myndighet eller ett annat allmänt organ. Det blir då det allmänna som tar ställning till rätts- och bevisfrågor samt avgör om förbud ska beslutas eller inte. Därmed blir det också det allmänna som bestämmer hur förbudet ska utformas och som därigenom bestämmer det straffbara området för överträdelse av förbudet. Dessutom bör det finnas en möjlighet till domstolsprövning av ett beslut att meddela vistelseförbud. Ett sådant system bör vara enkelt och fungera så snabbt som möjligt.

Åklagare gör bedömningar i liknande ärenden, exempelvis om kontaktförbud och tillträdesförbud och har erfarenhet av att hantera sådana ärenden. Åklagarens beslut att meddela vistelseförbud skulle kunna prövas av allmän domstol.

Ett alternativ, i linje med vad som exempelvis gäller enligt den danska regleringen (se avsnitt 6.2), är att ge Polismyndigheten utökade befogenheter. Om det alternativet väljs skulle bestämmelserna kunna placeras i ordningslagen, polislagen eller i en ny lag.

Som berörs ovan syftar ett vistelseförbud enligt den nu föreslagna regleringen till att bekämpa brott genom att förebygga och förhindra att brott begås eller brottslig verksamhet bedrivs av kriminella nätverk på vissa platser. Regleringen syftar alltså inte i första hand till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och bör därför inte placeras i ordningslagen med möjlighet för polis att fatta beslut.

Frågan är om polis bör kunna fatta beslut om vistelseförbud med stöd av en reglering som kan placeras i polislagen eller i en ny lag. Den riskbedömning som enligt promemorians förslag ska genomföras ställer höga krav från rättssäkerhetssynpunkt och kräver såväl en noggrann utredning som en noggrann prövning av bevisning. Även om ändamålen med regleringen sammanfaller med Polismyndighetens arbetsuppgifter, att förebygga och förhindra brottslig verksamhet, kan det uppfattas som problematiskt att låta myndigheten, som sedan även ska kontrollera efterlevnaden av ett vistelseförbud, ta ställning till frågor om den enskildes rörelsefrihet och att fatta beslut om förbudets omfattning. En skyndsam handläggning av Polismyndigheten riskerar också att leda till en väl summarisk handläggning. Eftersom ett förbud i många fall kommer att innebära en förhållandevis stor inskränkning i den enskildes fri- och rättigheter måste ett rättssäkert beslutsförfarande säkerställas.

Enligt promemorian är det lämpligaste alternativet att låta åklagare pröva frågan om vistelseförbud. Åklagare har vana att hantera bevisfrågor. Fördelen med en sådan ordning är också att frågorna kan behandlas skyndsamt, samtidigt som det finns utarbetade system som säkerställer att förfarandet blir rättssäkert. Åklagarens beslut om vistelseförbud bör exempelvis delges och kunna prövas av allmän domstol (se vidare avsnitt 7.3.2 och 7.7.1.).

7.1.7 En ny lag

De ovan nämnda befintliga individuella förbudstyperna har delats upp i särskilda lagar med delvis olika skyddsintressen och med förbud som avser en viss skyddsperson eller begränsade, särskilt utpekade, platser. De nya bestämmelserna om vistelseförbud kommer att omfatta allmänna platser och vissa andra platser inom geografiskt avgränsade områden och passar inte in i någon av de befintliga lagarna om kontakt- och tillträdesförbud. Som nämnts ovan kommer den nu föreslagna regleringen också att syfta till att förebygga och förhindra brott och passar därför inte in i ordningslagen. Det får därmed anses mest lämpligt att regleringen samlas i en ny lag. Lagen bör benämnas lagen om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser.

Det finns pedagogiska fördelar med att utforma lagstiftningar med liknande syfte på likartade sätt. En ny reglering om vistelseförbud rör – i likhet med kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagstiftningen – en begränsning i förbudspersonens rörelsefrihet i syfte att förebygga och förhindra brottslighet. Regleringens uppbyggnad och innehåll kommer att till stor utsträckning att överensstämma med kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagstiftningen. Även den lag som nu förslås bör som utgångspunkt följa samma mönster som den lagstiftningen, om det inte finns skäl som talar emot det.

7.2 Förutsättningarna för vistelseförbud

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

Promemorians förslag: Vistelseförbud får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna

1. finns en påtaglig risk för att en grupp personer kommer att begå brott eller utöva brottslig verksamhet inom det område där förbudet avses gälla, och
2. kan befaras att den mot vilken förbudet avses gälla medvetet kommer att främja brottet eller den brottsliga verksamheten.

Vistelseförbud får inte avse en person under 15 år.

En tydligt preciserad bestämmelse med två olika riskbedömningar

Bestämmelsen om mot vem vistelseförbud ska få meddelas måste utformas på ett så tydligt och preciserat sätt som möjligt och får inte ge upphov till tolkningsproblem eller subjektiva bedömningar. Det ställs därmed höga krav på att rekvisiten måste vara klara och förutsägbara.

Vistelseförbud bör – på liknande sätt som kontaktförbud och tillträdesförbud – grundas på en bedömning av risken för brott eller andra angrepp på de intressen som lagstiftningen är avsedd att skydda. För att regleringen ska vara effektiv bör det emellertid inte ställas upp krav på att det föreligger en risk för att ett konkret brott kommer att begås i området. Det bör inte heller krävas att den person som förbudet avses gälla tidigare är dömd för brott i området. Sådana faktorer kan dock givetvis vara av betydelse i riskbedömningen. Promemorian föreslår en bestämmelse uppdelad på två olika riskbedömningar där den första bedömningen görs i förhållande till gruppen, det kriminella nätverket vars brottslighet ska motverkas, medan den andra bedömningen görs i förhållande till den person som förbudet är avsett att gälla.

Påtaglig risk för brott eller brottslig verksamhet...

När det i andra lagstiftningssammanhang behövs för att markera att det inte är fråga om misstankar om konkreta brott används begreppet brottslig verksamhet. I 24 kap. 1 § rättegångsbalken, som innehåller huvudregeln om häktning, talas det om att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet. I 28 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken används begreppet för att möjliggöra husrannsakan i lokaler som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet. I 36 kap. 1 b § brottsbalken regleras möjligheten att förverka utbyte av brottslig verksamhet.

Begreppet brottslig verksamhet användes även i den numera upphävda polisdatalagen (2010:361) och förekommer alltjämt i sådan registerlagstiftning som reglerar brottsbekämpande organs rätt att behandla personuppgifter. Det handlar bland annat om lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, preventivlagen, och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, inhämtningslagen. I förarbetena till bestämmelserna om tvångsmedelsanvändning i samband med att preventivlagen gjordes permanent anfördes att termen har den fördelen att den kan användas även vid framåtsyftande bedömningar (propositionen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott, prop. 2013/14:237 s. 104).

Ett krav på en närmare konkretisering av ett visst brott kan riskera att göra den nu föreslagna lagstiftningen ineffektiv. Riskbedömningen avseende framtida brottslighet bör därför utformas så att det ska finnas en risk för att brott begås eller brottslig verksamhet kommer att utövas inom det område där förbudet avses gälla.

För att vistelseförbud ska få meddelas måste det också ställas upp krav på att det finns konkreta omständigheter som talar för att sådan risk föreligger. Antagandet får inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar utan måste vara grundat på faktiska omständigheter, exempelvis uppgifter om uttalanden, hotelser eller andra faktiska handlanden som talar för att brott eller brottslig verksamhet av ett visst slag kommer att utövas inom det område där vistelseförbudet är avsett att gälla (se avsnitt 7.1.5). Detta krav bör komma till uttryck i lagtexten.

När regleringen i preventivlagen gjordes permanent ersattes ett misstankerekvisit enligt den tillfälliga lagstiftningen – *särskilda skäl att anta* att en person kommer att utöva viss brottslig verksamhet – med ett riskrekvisit – *påtaglig risk*. Att det ska vara fråga om en risk som är påtaglig ger enligt förarbetena uttryck för att det inte är fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk, utan en klar och konkret risk. Det ställs därmed ett krav på konkretion beträffande de omständigheter som åberopas för att en risk för brottslighet av visst slag föreligger. Något krav på en beskrivning av en viss gärning som ännu inte har begåtts är det emellertid inte fråga om. I många fall kan en rad olika scenarier vara tänkbara som alla kan inrymmas i begreppet brottslig verksamhet. Att riskbedömningen ska vara framåtblickande innebär att det ska finnas en klart förutsebar utveckling utifrån de faktiska omständigheterna, det vill säga att ett brott av visst slag kan komma att begås. Att risken ska vara påtaglig innebär även ett krav på viss sannolikhet för att risken ska förverkligas. (Se a. prop. s. 104-106 och 195).

Enligt promemorian bör kravet i den nu föreslagna regleringen komma till uttryck på motsvarande sätt och med samma betydelse som i preventivlagen. Det ska alltså krävas att det finns en *påtaglig risk* för brott eller brottslig verksamhet. I det följande används, i syfte att underlätta läsningen, även begreppet *brottslighet* i samma betydelse som *brott eller brottslig verksamhet* när det i sammanhanget inte finns behov av en mer precis definition.

...som utövas av en grupp

Den befintliga regleringen i kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagstiftningen tar sikte på brottslighet som begås av en enda person. Enligt promemorian bör det övervägas om tillämpningsområdet för den nu föreslagna regleringen om vistelseförbud, för att inte träffa vidare än sitt syfte, i stället ska avgränsas till brottslighet som utövas av kriminella nätverk. Visserligen kan individbaserade konflikter förekomma i den kriminella miljön, men i första hand är det när de inblandade har en koppling till andra personer som är beredda att ta till våld som problematiken är tydlig (jämför prop. 2022/23:53 s. 71).

Behovet av vistelseförbud gör sig främst gällande för att förebygga eller förhindra brottslighet som utövas av personer i kriminella grupperingar. Dessa kan emellertid vara löst sammansatta grupperingar utan någon utåt sett iakttagbar organisation eller struktur. Brottslighet som begås i kriminella nätverk omgärdas ofta av en hög grad av skyddsåtgärder från nätverkets sida och det kan vara svårt att identifiera vilka personer inom den aktuella gruppen som kan befaras komma att ägna sig åt den brottsliga verksamheten.

Det är särskilt i konflikter mellan grupperingar som allvarliga våldsspiraler kan uppstå. Det är också när grupper etablerar kontroll över en viss plats som tryggheten hos allmänheten kraftigt påverkas. Behovet av vistelseförbud förefaller inte vara särskilt stort när det gäller risken för brottslighet som begås av en enskild person. Enligt promemorian bör tillämpningsområdet för den föreslagna regleringen därför avgränsas till att avse brottslighet som utövas av kriminella nätverk.

Begreppet kriminella nätverk används i olika sammanhang för att beskriva en rad olika sorters konstellationer av brottsliga aktörer, allt från hierarkiska och formaliserade organisationer till lösare grupper. Någon definition av begreppet har inte ansetts nödvändig att införa i svensk lagstiftning och någon sådan föreslås inte heller här. I flera andra lagstiftningssammanhang har bestämmelser som avsett att träffa de kriminella nätverken formulerats med användning av begreppet grupp. Det handlar bland annat om den ovan nämnda straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 a § brottsbalken som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella. Bestämmelsen innebär att det vid straffvärdebedömningen som synnerligen försvårande omständighet ska beaktas bland annat om ett brott som inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person också *haft bakgrund i eller varit ägnat att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne använts.*

Av propositionen följer att en grupp av personer består av minst två personer som är beredda att agera gemensamt eller för varandras räkning i konflikten. Det krävs inte att konflikten är mellan olika kriminella nätverk eller att den som utfört eller annars medverkat till brottet har en viss grupptillhörighet. Även interna konflikter där det i en större grupp finns två falanger som är i konflikt med varandra omfattas (a. prop. s. 71 och 151).

I propositionen Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott (prop. 2022/23:126) används också begreppet grupp. I förslaget till ett utökat tillämpningsområde för preventiva tvångsmedel som föreslås införas i en ny 1 a § i preventivlagen används rekviriten *inom en organisation eller grupp* samt *tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen*. Bestämmelsen är utformad efter förebild i 1 § andra stycket preventivlagen. Enligt den bestämmelsen kan preventiva tvångsmedel användas mot en person när det finns en påtaglig risk för att brottslighet av visst angivet slag kommer att begås inom en organisation eller en grupp och det kan befaras att personen som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Begreppet organisation eller grupp förekommer även i bestämmelserna i 5 kap. 3 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar samt 9 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Enligt promemorian bör tillämpningsområdet för den nu föreslagna regleringen formuleras på ett likartat sätt, det vill säga att det finns en påtaglig risk för att *en grupp personer* kommer att begå brott eller utöva brottslig verksamhet inom det område där vistelseförbudet är avsett att gälla (se avsnitt 7.1.5).

Det saknas skäl att även införa begreppet organisation i lagtexten. Detta eftersom lagen inte primärt syftar till att träffa sådana tätt slutna organisationer och sammanslutningar som exempelvis planlägger eller förbereder terroristbrott (jämför prop. 2013/14:237). Begreppet grupp ska ha samma betydelse som i preventivlagen och i den särskilda straffskärpningsbestämmelsen i brottsbalken.

Fara för att den person som avses med förbudet medvetet främjar gruppens brottslighet

Den andra riskbedömning ska ske i förhållande till den person som vistelseförbudet är avsett att gälla. Som berörs ovan kan det vara svårt att konkretisera hur risken för brottslighet inom en grupp kan komma att förverkligas, exempelvis när det gäller vilka personer inom den aktuella gruppen som ska anses vara gärningsmän. Något krav på att risken för att brottslighet av visst slag ska kunna knytas till ett utövande direkt av den person som meddelas vistelseförbud

bör därför inte ställas upp. När det har bedömts finnas en påtaglig risk för att brottslighet av visst slag kommer att begås av en grupp bör det i stället krävas en bedömning av att den person som avses med förbudet medvetet kommer att främja brottet eller den brottsliga verksamheten. Detta innebär att den person som avses med förbudet antingen kommer att agera i direkt syfte att främja viss brottslighet eller att denne inser att detta kommer att bli effekten av hans handlande.

En viss lättnad bör dock kunna ges beträffande den farebedömning som sker gentemot den mot vilken förbudet avses gälla. Det bör i dessa fall vara tillräckligt att det kan befaras att personen kommer att främja brottsligheten (jämför 1 § andra stycket preventivlagen och prop. 2013/14:237 s. 108 och 109).

För att ett sådant främjande ska kunna befaras måste det dock ställas upp ett visst krav på konkretion beträffande de omständigheter som läggs till grund för bedömningen. Omständigheter som kan tala för att en främjandefara föreligger bör exempelvis kunna vara den ställning personen har i gruppen (som ledare, aktiv medlem etcetera) eller att denne tidigare dömts för brottslighet som är relevant i sammanhanget. Även andra omständigheter som att personen tidigare har iakttagits hålla vakt, anordnat transport eller andra hjälpmedel, deltagit vid påtryckningar mot näringsidkare eller boende eller förmedlat pengar för gruppens räkning kan tala för en främjandefara. I författningskommentaren redogörs för hur begreppet främjande kan jämföras med medverkansbegreppet i brottsbalken.

En på detta sätt utformad riskbedömning i förhållande till den person som förbudet avses gälla kräver inte att personen tillhör ett kriminellt nätverk eller har en viss gruppstillhörighet. Det innebär en viss risk för att en familjemedlem eller annan närstående person kan bli föremål för vistelseförbud om hen främjar brottslighet som begås av en medlem i ett kriminellt nätverk genom att exempelvis tillåta förvaring av vapen eller narkotika i sin bostad eller nyttjande av ett fordon i brottsligt syfte. Om ett krav på gruppstillhörighet ställs upp riskerar emellertid lagstiftningen att leda till tillämpningssvårigheter. En persons grad av delaktighet i den brottslighet som kan befaras är dessutom en sådan omständighet som ska beaktas vid den proportionalitetsbedömning som ska ske i varje enskilt fall (se avsnitt 7.2.3). Enligt promemorian finns det därmed inte skäl att

ställa krav på att den person som förbudet avses gälla tillhör den kriminella gruppen.

Förbudet får inte avse personer under 15 år

Det är inte sällan ungdomar som begår allvarliga våldsbrott och annan brottslighet i kontexten av kriminella nätverk. Att unga personer lockas till och utnyttjas av de kriminella nätverken i brottsligt syfte leder även till nyrekrytering av kriminella. Regleringen om vistelseförbud bör därför omfatta unga personer. Barn under 15 år är emellertid inte straffmyndiga och kan inte dömas till påföljd för brott (se 1 kap. 6 § brottsbalken). Systematiska skäl påkallar därför att gränsen även i den nu föreslagna lagen med ett straffsanktionerat vistelseförbud dras vid ungdomar som är 15 år och äldre.

Enligt barnkonventionen får inget barn utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp (artikel 16). Staten ska också enligt konventionen till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling (artikel 6.2). Även om det huvudsakliga skyddsintresset är att öka allmänhetens trygghet i samhället kan, som nämnts ovan, ett meddelat vistelseförbud i vissa fall också fungera skyddande för den unge. När det gäller den unges ställning som förbudsperson ställs dock höga krav på att den unges rättigheter enligt konventionen säkerställs. (Se vidare avsnitt 7.2.3.)

Samhället agerar redan idag genom skyddande åtgärder i förhållande till ungdomar. Det handlar både om frivilliga stödinsatser och om beredande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Som berörs i avsnitt 5.6 bereds en annan departementspromemoria om Vistelseförbud för barn inom Regeringskansliet. I den promemorian övervägs om det bör införas en möjlighet för socialnämnden att i skyddande syfte få begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden i samhället. Promemorians bedömning är att det saknas stöd för att vistelseförbud för barn skulle komma att uppnå det avsedda syftet att förebygga och förhindra att barnet självt far illa. I promemorian

anges dock att det är viktigt att kunna gå in med insatser i ett tidigt skede när det finns tecken på att ett barn börjar utveckla ett normbrytande beteende. Detta för att öka chanserna att vända en negativ utveckling. Det nämns också att berörda myndigheter och aktörer påtalat att det krävs en kombination av insatser och åtgärder, samt god samverkan. (Se Ds 2022:12 s. 85.)

Syftet med det nu diskuterade vistelseförbudet är inte i första hand att skydda den person som förbudet avses gälla utan i stället att förebygga och förhindra brottslighet i det offentliga rummet med ökad trygghet i lokalsamhället som följd. Intresset av att den enskilde ungdom som kan bli föremål för vistelseförbud får sina rättigheter inskränkta måste vägas mot andras, även andra barn och ungdomars, rätt att fritt vistas på allmänna platser och på andra platser så som skolgårdar. Det finns inget som hindrar att regleringen om vistelseförbud för en enskild ungdom tillämpas i kombination med andra åtgärder från bland annat socialtjänstens sida som syftar till att skydda den unge när förutsättningarna för det är uppfyllda. En sådan tillämpning kan tvärtom ofta vara önskvärd för att genom samverkande åtgärder uppnå flera positiva effekter för en ung förbudsperson samtidigt som negativa följder av ett vistelseförbud mildras.

Se vidare avsnitt 7.5.2 om åklagarens möjlighet att inhämta yttrande från socialnämnden i ärenden om vistelseförbud.

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

Promemorians förslag: Vistelseförbud får meddelas endast om brott eller brottslig verksamhet som riskerar att begås inom det område där förbudet avses gälla

1. har bakgrund i eller är ägnat att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken det finns risk för att skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne kan komma till användning, eller
2. utövas i organiserad form och är ägnat att skada tryggheten hos allmänheten.

Det är angeläget att det inte införs för långtgående möjligheter att meddela vistelseförbud enligt en reglering som utgår från bedömning av risk för framtida brottslighet. För att lagstiftningen ska vara godtagbar utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv måste den befarade risken på något sätt konkretiseras. För att ett vistelseförbud ska vara aktuellt bör det vara fråga om risk för brottslighet som har koppling till området och till de intressen som lagstiftningen avser att skydda.

Det som i första hand gör sig gällande är sådana brott som begås som ett led i en kriminell uppgörelse, exempelvis mord och andra allvarliga våldsbrott. Det kan emellertid också vara fråga om mindre allvarliga brott som när de begås i kontexten av kriminella nätverk inskränker allmänhetens trygghet. Sådana brott kan begås mot enskilda personer och mot näringsidkare, exempelvis våldsbrott, olaga hot och utpressning. Det kan också vara brott som visserligen inte riktar sig mot någon enskild men som ändå skapar otrygghet i lokalsamhället. Exempel på sådana brott är hets mot folkgrupp och narkotikabrott.

En möjlig konstruktion vore att begränsa lagstiftningens tillämpningsområde genom en uppräkningslista av de brott som kan medföra vistelseförbud, en så kallad brottskatalog. Det kan exempelvis handla om brott som består i våld eller hot eller som utgör ett led i vinningsbrottslighet, däribland narkotikaförsäljning. När det gäller misstankar om brottslig verksamhet som regleringen avser träffa är det dock sällan möjligt att veta vilka typer av konkreta brott som kan vara aktuella. En brottskatalog skulle därmed riskera att göra lagstiftningen svårtillämpad. En sådan lagstiftningsteknik bör därför inte användas. Eftersom regleringen syftar till att förebygga och förhindra såväl allvarlig som mindre allvarlig men otrygghetsskapande brottslighet, bör inte heller krav på ett visst straffvärde eller en viss straffskala användas.

Den brottslighet som lagstiftningen syftar till att förebygga och förhindra begås i kontexten av kriminella nätverk. Det framstår därför som mest lämpligt att lagens tillämpningsområde avgränsas genom att ange brottslighetens karaktär på ett liknande sätt som skett i andra sammanhang när lagstiftaren velat minska de kriminella nätverkens inflytande och på så sätt öka tryggheten i samhället.

Mot bakgrund av allvaret i den brottslighet som kännetecknar våldsamma uppgörelser genom skjutningar och sprängningar och de

konsekvenser denna brottslighet har i lokalsamhället, bör brottslighet som är inriktad på just våldsamma konflikter kunna föranleda vistelseförbud. I den ovan nämnda straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 a § brottsbalken anges att det ska beaktas om brottet haft bakgrund i eller är ägnat att framkalla en konflikt som innefattar skjutningar och sprängningar. I propositionen anförts att det bör krävas att gärningen i sig utgör en reaktion på eller kan ge upphov till framtida våld. En gärning kan exempelvis vara ägnad att framkalla en konflikt i vilken skjutvapen eller sprängämnen används om någon ur en grupp angriper en konkurrerande sammanslutning vars medlemmar har tillgång till vapen eller sprängämnen eller har en historik av skjutningar eller sprängningar. Varje angrepp mot en grupp av sistnämnda slag kan dock inte anses vara ägnat att framkalla en sådan konflikt. (Se prop. 2022/23:53 s. 71.)

Huruvida ett brott haft bakgrund i eller varit ägnat att framkalla en sådan konflikt som avses bör som utgångspunkt avgöras utifrån vad som är känt om det sammanhang i vilket brottet begåtts. Det kan bli relevant att beakta faktorer såsom gärningspersonens tidigare brottslighet, anknytning till kriminella nätverk eller tillhörighet till den kriminella miljön samt tillgång till skjutvapen eller sprängämnen med mera. I propositionen framhålls att det även med beaktande av sådana begränsningar som Polismyndigheten lyft fram i fråga om användningen av underrättelseinformation bör finnas goda förutsättningar att genom bland annat spanings- och underrättelseuppgifter lägga fram relevant bevisning som styrker att rekvisiten är uppfyllda. (A. prop. s. 67-70.)

En liknande formulering som den i 29 kap. 2 a § brottsbalken bör enligt promemorian användas för att konkretisera den brottslighet som ska kunna föranleda vistelseförbud. Promemorian föreslår därför att vistelseförbud ska få meddelas om den befarade brottsligheten, som avses i den framåtsyftande riskbedömningen, har bakgrund i eller är ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken det finns risk för att skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne kan komma till användning. Med en sådan formulering träffas både befarad brottslighet som skulle utgöra en reaktion på tidigare våldsdåd (hämdreaktioner) och befarad brottslighet som i sin tur kan ge upphov till framtida våld.

Utgångspunkten är alltså, till skillnad från bestämmelsen i brottsbalken, en förväntad risk för brottslighet av sådant slag.

Även annan brottslighet som inte är kopplad till våldsamma konflikter i den gängkriminella miljön bör kunna leda till vistelseförbud. Det handlar om brott som sedda var för sig inte kan betraktas som allvarliga men som ändå kan få mycket svåra konsekvenser om de förekommer i tillräckligt stor omfattning i kontexten av kriminella nätverk inom ett visst geografiskt område. Vistelseförbud bör därför enligt promemorian kunna aktualiseras i vissa fall när det finns risk för mindre allvarliga brott och som i betydande utsträckning påverkar tryggheten hos allmänheten i ett visst område. Enligt promemorian bör vistelseförbud kunna meddelas i händelse av viss slags seriebrottslighet. Det kan exempelvis handla om att kriminella nätverk upprepat hanterat ringa mängder narkotika, utövar viss skadegörelse eller har satt i system att begå ringa stölder i ett visst område. Genom ett sådant tillvägagångssätt etablerar de kriminella nätverken kontroll i området.

Vid utformningen av förbudets tillämpningsområde i detta avseende är den särskilda straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § 8 brottsbalken av intresse då den innebär att ett brott allvar påverkas av om gärningen innebär skada för annan än brottsoffret. Enligt den bestämmelsen ska det vid bedömningen av brottets straffvärde särskilt beaktas om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person. I förarbetena anges att skyddet inte är begränsat till de fall där brottet riktats mot ett barn utan omfattar också sådana fall där ett barn bevittnar – ser eller hör – exempelvis att en förälder blir slagen av den andra föräldern eller av någon annan närstående till barnet (propositionen Stärkt skydd för barn i utsatta situationer, prop. 2002/03:53 s. 111). Straffskärpningsbestämmelsen sägs främst komma till användning vid vålds- och sexualbrottslighet men kan också komma att vara relevant vid andra typer av brottslighet däribland när en förälder hotar den andra föräldern eller inför barnen slår sönder det gemensamma hemmet (a. prop. s. 73).

Av uttrycket *ägnat att* följer att det är tillräckligt att brottet typiskt sett är sådant att barnets trygghet och tillit till exempelvis en förälder kan skadas. Det behöver alltså inte i det enskilda fallet bevisas att så verkligen har skett. Inte heller i subjektivt hänseende krävs något syfte från gärningsmannens sida att skada barnets

trygghet och tillit. Vilka brott som uppfyller det angivna kriteriet får bedömas utifrån samtliga omständigheter. (A. prop. s. 111 och 112.)

Enligt promemorian bör risken för framtida brottslighet som inte kan kopplas till våldsamma uppgörelser i den gängkriminella miljön komma till uttryck genom att vara *ägnad att skada tryggheten hos allmänheten*. Brottsligheten behöver i dessa fall inte vara riktad mot allmänheten utan kan omfatta även situationer när allmänheten genom att bevittna eller på annat sätt uppfattar brottsligheten i området. Det kan exempelvis handla om en etablerad öppen narkotikahandel eller upprepad skadegörelse inom ett visst område.

Även om det i praktiken är personer i kriminella nätverk som i första hand kommer att vara föremål för vistelseförbud innebär de rekvisit som hittills formulerats i promemorian att förbud får meddelas om den befarade seriebrottsligheten kan knytas till en grupp, även utan koppling till ett kriminellt nätverk. För att regleringen inte ska träffa vidare än dess syfte är det enligt promemorian motiverat att begränsa tillämpningsområdet med ytterligare rekvisit.

En sådan begränsning bör enligt promemorian utformas så att den befarade brottsligheten utöver att vara ägnad att skada tryggheten hos allmänheten också ska utövas i organiserad form. Rekvisitet *i organiserad form* används i straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. Med brottslighet som utövats i organiserad form avses i den bestämmelsen brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att det aktuella brottet har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart det ifrågavarande brottet. (Propositionen Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m., prop. 2009/10:147 s. 43.) Rekvisitet ska ha samma innebörd i den nu föreslagna bestämmelsen. På detta sätt begränsas möjligheten att meddela vistelseförbud mot en person som främjar mindre allvarlig brottslighet som är ägnad att skada tryggheten hos allmänheten till situationer som typiskt sett gäller i kontexten kriminella nätverk.

Sammanfattningsvis ska vistelseförbud få meddelas endast om brott eller brottslig verksamhet som riskerar att utövas inom det område där förbudet avses gälla (1) har bakgrund i eller är ägnat att

framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken det finns risk för att skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne kan komma till användning, eller (2) utövas i organiserad form och är ägnat att skada tryggheten hos allmänheten.

7.2.3 Avgränsning av geografiskt område och proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet

Promemorians förslag: Ett vistelseförbud får inte avse ett större geografiskt område än vad som är nödvändigt för att uppnå skyddsändamålen.

Vistelseförbud får meddelas endast om intresset av ett sådant förbud väger tyngre än den enskildes intresse av att få vistas inom området.

Ett vistelseförbud ska förses med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

Avgränsning av det geografiska området

Den geografiska omfattningen av förbudsområdet behöver vara väl avgränsad och inte vara större än vad som krävs för att uppnå syftet med förbudet. Det bör alltså inte komma i fråga att så som i Danmark ange en på förhand bestämd generell förbudsradie. Förbudets geografiska utsträckning bör i stället bestämmas i det enskilda fallet med beaktande av risken för brottslighet på platser inom det område där förbudet är avsett att gälla. Detta bör komma till uttryck i lagen genom att förbudsområdet inte får avse ett större geografiskt område än vad som är nödvändigt för att uppnå skyddsändamålen.

Det är angeläget att det inte råder några oklarheter om vilka skyldigheter som ska iakttas. Det måste därför i beslutet tydligt preciseras vilket område som förbudet avser (jämför NJA 2022 s.1130 ”De dubbla vistelseförbuden”, se även avsnitt 7.5.3).

En proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet

Ett straffsanktionerat vistelseförbud innebär, likt befintliga individuella förbud, en inskränkning i den enskildes rörelsefrihet. Skälen för åtgärden måste därför uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde. Att en proportionalitetsbedömning ska göras framgår direkt av lagtexten beträffande såväl kontaktförbud som tillträdesförbud. Detsamma bör gälla en reglering om vistelseförbud. En uttrycklig proportionalitetsprincip ska därför anges i den nya lag som föreslås.

Vistelseförbud ska få meddelas bara om intresset av ett sådant förbud väger tyngre än den enskildes intresse av rörelsefrihet. En avvägning ska ske mellan å ena sidan intresset av att förebygga och förhindra brottslighet inom det område som vistelseförbudet är avsett att gälla och å andra sidan den enskildes intresse av att röra sig fritt där. För att genomföra en proportionalitetsbedömning behöver en bedömning göras av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Vid bedömningen av intresset av vistelseförbud ska de värden som förbudet avser att skydda beaktas. Det handlar om den brottslighet som förbudet avser att förebygga eller förhindra. Utgångspunkten här bör vara att ju allvarigare risk för kränkning av de värden som förbudet avser att skydda, desto starkare är skälen för ett förbud.

När det gäller den enskildes intresse av rörelsefrihet ska det vid bedömningen beaktas vilket geografiskt område som förbudet är avsett att gälla i och hur utformningen påverkar den enskildes dagliga livsföring. Det är naturligt att tyngden av detta intresse kan variera. Flera situationer är tänkbara där det kan finnas förutsättningar för ett vistelseförbud men det kan ifrågasättas om ett sådant förbud är proportionerligt med hänsyn till den inskränkning det skulle innebära för den enskilde. Vissa områden är av mindre betydelse för den enskilde medan rätten att röra sig fritt i andra områden kan vara mera värdefull. Det står klart att ett förbud att vistas i det egna bostadsområdet är klart mer ingripande än ett förbud att vistas i ett mera avlägset område där det inte finns tillgång till exempelvis butiker och annan samhällsservice. Ett annat exempel är om vistelseförbudet skulle avse ett område som den enskilde måste befinna sig i för att exempelvis ta sig till sin skola eller arbetsplats. Detsamma gäller om förbudet skulle innebära påtagliga svårigheter

för den enskilde att ta del av viktiga samhällsfunktioner, exempelvis sjukvårdsinrättningar eller apotek. Ju större behov en individ har av att få vistas i området desto starkare talar skälen mot ett förbud. Om förbudet skulle avse ett område dit den enskilde inte har någon anknytning väger å andra sidan intresset av att fritt få vistas där lättare.

Ett vistelseförbud kan dock komma att omfatta den enskildes boende- och normala vistelsemiljö. Detta skulle i och för sig kunna innebära att inskränkningen av rörelsefriheten, och i vissa fall i rätten till privat- och familjelivet, blir mer kännbar än i andra fall. För att syftet med en reglering om vistelseförbud ska kunna uppnås är det dock en förutsättning att det ska vara möjligt att föreskriva om tidsbegränsade förbud att vistas på bland annat allmänna platser i sådana områden där den enskilde bor och normalt vistas.

Om förbudspersonen är involverad i konflikter i området kan det vid intresseavvägningen också vägas in att ett vistelseförbud kan fungera skyddande för den person som förbudet avses gälla. I sådana fall minskar risken för att bli utsatt för våld vid spontana möten med rivaliserande grupperingar i det område förbudet är avsett att gälla.

Det räcker att intresset av vistelseförbud väger över det motstående intresset för att vistelseförbud ska meddelas. När intresset av ett vistelseförbud väger tungt kan ett förbud därför ges även vid mer ingripande intrång i den enskildes rörelsefrihet, och även när det påverkar dennes privat- och familjeliv.

Om förbudspersonen är ett barn under 18 år måste det säkerställas att barnkonventionens principer om bland annat barnets bästa och rätt till liv, överlevnad och utveckling beaktas. Det kan exempelvis innebära att individuella undantag görs i vistelseförbudet för att barnet ska kunna bo kvar i sin bostad, eller att barnets skolgång i skola inom förbudsområdet möjliggörs, när det är bäst för barnet. (Se nedan under rubriken Begränsningar och undantag.)

En reglering om vistelseförbud utgör ytterligare ett medel för att förebygga och förhindra brott och ett sätt att öka tryggheten i samhället. Ett vistelseförbud ska kunna användas i kombination med andra åtgärder. Något krav på att andra åtgärder prövats först ställs därför inte upp.

Begränsningar och undantag

Ett vistelseförbud hindrar inte förbudspersonen från att röra sig fritt på andra platser än allmänna platser, skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem, och i fordon på allmän plats inom förbudsområdet. Det kan emellertid vara förenat med svårigheter för förbudspersonen att i praktiken ta sig till sådana platser utan att överträda vistelseförbudet. Ett vistelseförbud bör därför kunna utformas med vissa begränsningar och undantag med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. På så sätt blir det möjligt att låta förbudspersonen, i vart fall under vissa tider på dygnet eller vissa dagar, kunna röra sig till och från sin bostad eller skola eller till en plats i syfte att nyttja sin rösträtt (se vidare avsnitt 7.5.3). Det bör uttryckligen framgå av lagen att ett vistelseförbud ska föras med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

7.3 Förbudets längd, delgivning och handläggningstid

Promemorians förslag: Ett vistelseförbud ska gälla för en viss tid, högst ett år. Förbudet gäller omedelbart om inte något annat beslutas. Ett vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning får förlängas med högst tre månader i taget. I övrigt får ett vistelseförbud förlängas med högst ett år i taget.

Ett beslut om vistelseförbud ska delges den som förbudet avser.

Frågor om vistelseförbud ska handläggas skyndsamt.

7.3.1 Förbudstiden och förlängning av vistelseförbud

En självklar utgångspunkt är att ett vistelseförbud ska gälla för en viss tid. Den längsta förbudstiden för kontaktförbud avseende gemensam bostad är två månader medan den för kontaktförbud i övrigt är ett år. Tidsgränsen för tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek är också ett år medan den för tillträdesförbud vid idrottsarrangemang är tre år.

Tidsgränsen för tillträdesförbud vid idrottsarrangemang var ursprungligen också ett år, vilket motiverades med att en sådan tidsgräns motsvarar den som gäller för kontaktförbud och i stort svarar mot en normal säsong vid idrottsverksamhet (se prop. 2004/05:77 s. 38). Förbudstidens maximala längd förlängdes 2014 till tre år. I förarbetena framhålls att samhället bör kunna ingripa med tydliga och kraftfulla åtgärder för att förebygga brottslighet. I detta syfte är det angeläget att allvarliga brott eller upprepad brottslighet som är ägnad att störa ordningen eller säkerheten under ett idrottsarrangemang direkt kan mötas med ett längre tillträdesförbud än ett år när risken för fortsatt sådan brottslighet kan bedömas kvarstå under en längre period än så. Ytterligare ett skäl är att det kan finnas ett värde i att den tid under vilken samhället kan ingripa med ett tillträdesförbud inte understiger den tid som föreningarna kan besluta om arrangörsavstängning med stöd av idrottens interna regelverk. (Se propositionen Förstärkt tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, prop. 2013/14:68 s. 8 och 9.)

Ett vistelseförbud av det slag som nu diskuteras skulle, beroende på den individuella utformningen av förbudsområdet, kunna innebära ett förhållandevis stort ingrepp i den enskildes rörelsefrihet. Förbud ska också kunna meddelas för personer som inte själva dömts eller misstänkts för ett konkret brott. Det kan därför inte komma i fråga att låta ett beslut om vistelseförbud gälla under mycket lång tid. Tiden bör inte sättas längre än vad som är nödvändigt för att syftet med förbudet ska kunna uppnås.

Syftet med nu aktuellt vistelseförbud är att förebygga brott och därigenom öka tryggheten för allmänheten i det offentliga rummet. I det enskilda fallet kan det handla dels om att avvärja fara för brott, dels att ge polisen, sociala myndigheter och kommunerna tid att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att återupprätta tryggheten i det aktuella området. För att det senare ska vara möjligt får den tid vistelseförbudet ska gälla inte heller sättas allt för kort.

Enligt promemorian framstår den längsta giltighetstid som gäller för tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek och för de allra flesta kontaktförbud som välavvägd även i fråga om den nu aktuella typen av vistelseförbud. Förbudstidens längd bör vidare alltid bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (se vidare avsnitt 7.5).

I de fall då det kan behövas en längre förbudstid än ett år får detta lösas genom en möjlighet till förlängning. Under giltighetstiden av ett vistelseförbud kan det uppkomma nya omständigheter som kan motivera ett fortsatt förbud. Exempelvis kan den som förbudet avser överträda förbudet, begå brott eller fortsätta främja brottslighet som begås av ett kriminellt nätverk i det område där vistelseförbudet gäller och som förbudet syftar till att förebygga. Ett vistelseförbud bör därför kunna förlängas med högst ett år i taget. För en förlängning måste förutsättningarna för ett vistelseförbud fortsatt vara uppfyllda. Förlängningstiden för ett vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning (se vidare avsnitt 7.8) bör dock motsvara den tid som gäller vid förlängning av kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning (se 4 § tredje stycket kontaktförbudslagen och propositionen Elektronisk övervakning av kontaktförbud, prop. 2017/18:81 s. 32 och 33). På så sätt kommer frågan om förlängning är nödvändig att omprövas med inte alltför långa tidsintervaller.

Även sådana förhållanden som innebär att förutsättningarna för ett vistelseförbud inte längre föreligger bör kunna beaktas. Enligt promemorian bör det därför finnas en möjlighet för åklagare att häva, men även ändra, ett beslut om vistelseförbud (se avsnitt 7.5.4).

Vistelseförbudet bör gälla omedelbart. Anledningen är att det många gånger kan vara viktigt att förbudet får verkan så snart som möjligt. Som framgår av avsnitt 7.7.1 föreslås det inte heller någon tidsgräns för att begära domstolsprövning av åklagarens beslut om vistelseförbud, vilket också talar för att förbudet kan gälla omedelbart utan att avvakta laga kraft. Det kan dock finnas fall när det är lämpligt att förbudet börjar gälla från en senare tidpunkt. Det bör därför finnas en möjlighet att besluta det. I sammanhanget bör noteras att ett förbud föreslås få verkan mot den enskilde först när hen har delgetts beslutet (se avsnitt 7.3.2).

Sammanfattningsvis föreslår promemorian att ett vistelseförbud ska gälla för en viss tid, högst ett år. Förbudet föreslås gälla omedelbart, om inte något annat beslutas. Förbudet får förlängas med högst ett år, eller tre månader vid elektronisk övervakning, i taget om förutsättningarna för ett förbud fortsatt är uppfyllda.

7.3.2 Delgivning

För att straffansvar ska komma i fråga för den som överträder ett vistelseförbud måste personen ha delgetts beslutet om förbud. Trots att ett vistelseförbud som regel gäller omedelbart ska ansvar för en överträdelse alltså inte kunna utkrävas innan delgivning har skett. På samma sätt ska ingripanden enligt polislagen för att avvärja en överträdelse av förbudet inte komma i fråga förrän efter delgivning. Delgivning bör ske enligt bestämmelserna i delgivningslagen (2010:1932). Delgivningssätt ska väljas med utgångspunkt från att det ska vara ändamålsenligt med hänsyn till handlingens innehåll och omfattning och medföra så lite kostnader och besvär som möjligt. Delgivning får inte ske på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet (4 §).

Eftersom vistelseförbud är straffsanktionerade bör samma begränsningar gälla som för brottmål i allmänhet. Det föreslås därför att surrogatdelgivning, spikning eller kungörelsedelgivning inte ska få användas (jämför 33 kap. 6 § rättegångsbalken).

Sedan den 1 januari 2023 har tillgänglighetsdelgivning införts som ett permanent delgivningssätt i delgivningslagen. Tillgänglighetsdelgivning sker genom att handlingen som ska delges hålls tillgänglig hos en myndighet antingen omedelbart eller från och med en i förväg bestämd tidpunkt (52 §). Tillgänglighetsdelgivning får användas av en myndighet i de fall som särskilt anges i lagen. En sådan bestämmelse för delgivning i brottmål finns i 33 kap. 6 b § rättegångsbalken. Tillgänglighetsdelgivning får enligt den bestämmelsen användas för att delge den misstänkte en underrättelse om slutförd förundersökning, den tilltalade stämning och andra handlingar i ett brottmål, samt den dömde handlingar i ett mål om undanröjande av villkorlig dom eller skyddstillsyn. Bestämmelsen kommer att vara tillämplig i brottmål gällande överträdelse av vistelseförbud eller hindrande av elektronisk övervakning (se avsnitt 7.9).

Åklagarens beslut om vistelseförbud bör med hänsyn till dess innehåll och de straffrättsliga konsekvenser som följer av en överträdelse inte ske genom tillgänglighetsdelgivning. Det framstår även som oklart om delgivningssättet är lämpligt att användas i ett ärende om vistelseförbud som efter begäran av den enskilde är föremål för överprövning i domstol. Något förslag om till-

gänghetsdelgivning i ärenden om vistelseförbud lämnas därför inte.

7.3.3 Skyndsam handläggning

Det kan ofta finnas ett behov av skyndsamhet i frågor om vistelseförbud. Det är därför förbudet föreslås gälla omedelbart, om inte något annat beslutats. Även när det gäller handläggningen bör det ofta finnas ett behov av att agera skyndsamt. I annat fall riskerar lagstiftningen att bli ineffektiv, vilket kan äventyra dess syfte. Promemorian föreslår därför att frågor om vistelseförbud ska handläggas skyndsamt av såväl åklagare som domstol. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagstiftningen.

7.4 Anmälan om vistelseförbud

Promemorians förslag: Frågan om vistelseförbud tas upp på skriftlig anmälan av Polismyndigheten. Polismyndigheten är inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.

Polisen ska genast underrätta socialnämnden när en anmälan om vistelseförbud görs avseende någon som inte har fyllt 18 år.

7.4.1 Polismyndigheten anmäler behovet av vistelseförbud

Enligt kontaktförbudslagen tas frågor om kontaktförbud upp på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning till det (7 §). Det finns således ingen begränsning när det gäller vem som kan väcka frågan om kontaktförbud. Även en åklagare kan ta det initiativet. I förarbetena anges att det i vissa fall skulle innebära ”alltför höga anspråk på en människa i utsatt läge” att kräva att hen själv begär ett förbud. Kontaktförbud ska dock inte meddelas om den som förbudet avser att skydda motsätter sig det. (Se prop. 1987/88:137 s. 21.) Initiativrätten anses vara lämplig att utnyttja när den som förbudet avses skydda av rädsla inte vill framstå som den som formellt sett har tagit initiativ till förbudet.

Enligt tillträdesförbudslagstiftningen kan en åklagare inte väcka frågan om tillträdesförbud. Däremot kan Polismyndigheten initiera ett sådant ärende.

Lagstiftningen om vistelseförbud syftar till att förebygga brott och återupprätta tryggheten för allmänheten på platser i det offentliga rummet. Som nämnts i det föregående måste åtgärden grundas på faktiska omständigheter. Det kan röra sig om bedömningar av risk för brottslighet som baseras på olika typer av underlag, bland annat spaningsinformation eller tillförlitliga underrättelser till polisen från trovärdiga källor. Det är därför naturligt att initiativet till ett vistelseförbud ska komma från Polismyndigheten. Polismyndigheten bör enligt promemorian vara den som bäst kan avgöra om en sådan förbudsansökan bör göras till åklagaren. Det föreslås därför finnas en möjlighet för Polismyndigheten att initiera ett ärende om vistelseförbud.

De skäl som motiverat en initiativrätt för bland annat åklagaren i kontaktförbudslagstiftningen saknas när det gäller frågor om vistelseförbud. Något förslag om att ge åklagaren rätt att på eget initiativ ta upp en sådan fråga lämnas därför inte. Det har inte heller framkommit skäl att föreslå att någon annan enskild eller myndighet ska få ta initiativ till att vistelseförbud meddelas.

7.4.2 Formerna för anmälan

Polismyndigheten blir inte part i ärendet om vistelseförbud (se avsnitt 7.4.3) och kan alltså inte föra fram något yrkande eller i övrigt argumentera i saken. Polismyndighetens roll inskränker sig således till att genom anmälan göra åklagaren uppmärksam på att det finns ett behov av vistelseförbud.

Det finns inte något krav på att Polismyndighetens anmälan om behovet av tillträdesförbud ska vara skriftlig. I förarbetena framhålls att polisen vid brådskande situationer bör kunna ta kontakt med åklagaren exempelvis per telefon och redogöra för den uppkomna situationen (se prop. 2008/09:78 s. 41). Av hänvisningar i tillträdesförbudslagstiftningen till 27 § förvaltningslagen följer att åklagaren ska dokumentera en anmälan.

Ärenden om vistelseförbud kan också vara av brådskande karaktär. Vistelseförbud kan dock vara mer ingripande för den som

förbudet avses gälla än om förbudet gäller exempelvis tillträde till en butik eller ett idrottsarrangemang. Åklagarens beslutsunderlag kommer i flera fall att vara begränsat till uppgifter framtagna av polisen och ska kommuniceras med den som förbudet avses gälla (se avsnitt 7.5.3). För att säkerställa ett rättssäkert förfarande, som också möjliggör insyn i och granskning av handläggningen, är det enligt promemorian angeläget att uppgifterna dokumenteras skriftligen. Det föreslås därför att Polismyndighetens anmälan om vistelseförbud ska vara skriftlig. På så sätt har Polismyndigheten också möjlighet att avgöra vilka uppgifter om ett kriminellt nätverk som bör, respektive inte bör, tillföras beslutsunderlaget.

Polismyndighetens riskbedömningar kan i flera fall förväntas innehålla känsliga uppgifter. Uppgifter om polisens kartläggning av kriminella nätverk, aktörer, deras brottslighet och konflikter riskerar, i den utsträckning de tillförs ett ärende om vistelseförbud och kommuniceras med förbudspersonen, att komma till de kriminella nätverkens kännedom trots sekretess (se vidare avsnitt 7.10.1). Beroende på hur känsliga uppgifterna är finns viss risk för att spridning medför negativa konsekvenser för polisens övriga brottsbekämpande arbete. Polismyndigheten får i sådana situationer göra en avvägning mellan behovet av vistelseförbud och effekterna av att uppgifterna delges den enskilde och därefter besluta om anmälan ska ges in till åklagare eller inte. Det kan också finnas uppgifter som Polismyndigheten har tillgång till och som visserligen förstärker behovet men som inte bedöms nödvändiga för att ett vistelseförbud ska meddelas. Om det finns annat material som är tillräckligt för ett vistelseförbud kan Polismyndigheten välja att begränsa de uppgifter som lämnas i anmälan.

Risken för att polisens verksamhet drabbas negativt av spridning av uppgifter i ärenden om vistelseförbud ska emellertid inte överdrivas. För att vistelseförbud ska aktualiseras förutsätts risk för att kriminella nätverk begår brott eller utövar brottslig verksamhet som kan uppmärksammas av, och drabba, allmänhet eller företagare i ett visst område. Det rör sig alltså inte om brottslighet i det fördolda. Vissa uppgifter som polisen har om de kriminella nätverkens sammansättning och verksamhet kan också förväntas komma att vara eller bli kända i andra sammanhang, exempelvis genom att uppgifterna redan framkommit i brottmål om involverande av en underårig i brottslighet eller där nya straffskärpningsbestämmelser

tillämpas (16 kap. 5 a § respektive 29 kap. 2 a § brottsbalken, se prop. 2022/23:53).

7.4.3 Partsställningen

Vid en anmälan om vistelseförbud blir den enskilde som förbudet avses gälla part i ärendet. Polismyndigheten bör enligt promemorian inte vara part i de ärenden som myndighetens anmälan gett upphov till. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt tillträdesförbudslagstiftningen (se prop. 2020/21:52 s. 41). Åklagaren kommer att vid ärendets prövning få företräda det allmänna intresset.

Promemorian föreslår i avsnitt 7.7.2 att åklagaren ska vara den enskildes motpart när en begäran om domstolsprövning skett och handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen.

En följd av att den enskilde inte har någon motpart i ärendet hos åklagaren är att åklagarens beslut om att inte meddela vistelseförbud inte kan bli föremål för överprövning. Detta är enligt promemorian en godtagbar ordning. Polismyndigheten kan på nytt anmäla behov av vistelseförbud om det framkommer omständigheter som ger skäl till det, samtidigt som det får förutsättas att polisen inte belastar åklagaren i onödan genom att vid upprepade tillfällen begära förnyad prövning avseende samma sak om ändrade omständigheter inte ger skäl till det. Behövs ytterligare utredningsåtgärder för att åklagaren ska kunna ta ställning till om vistelseförbud ska meddelas ska åklagaren ha möjlighet att anlita hjälp av Polismyndigheten för de utredningsåtgärder som krävs (se avsnitt 7.5.2).

7.4.4 Underrättelse till socialnämnden

Av promemorians förslag i avsnitt 7.2.1 följer att ungdomar mellan 15 och 18 år kan bli föremål för vistelseförbud. I det avsnittet redogörs också för att ett vistelseförbud för en enskild ungdom bör kunna tillämpas i kombination med andra åtgärder från socialnämndens sida. Det är därför angeläget att socialnämnden får kännedom om att en ungdom befinner sig i en sådan situation som lett till att Polismyndigheten anmält behov av vistelseförbud.

När en person som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för ett brott som kan leda till fängelse ska polisen underrätta socialnämnden om misstanken (6 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdelse, LUL). Ett vistelseförbud ska kunna meddelas även i situationer då den enskilde inte är misstänkt för ett konkret brott. Den aktuella bestämmelsen om polisens underrättelseskyldighet i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdelse är då inte tillämplig.

Promemorian föreslår mot den bakgrunden en bestämmelse om att Polismyndigheten ska underrätta socialnämnden när en anmälan om behovet av vistelseförbud görs. Underrättelseskyldigheten ska begränsas till anmälningar som avser någon som inte har fyllt 18 år. Socialnämnden ges på så sätt möjlighet att genomföra en utredning om den unges levnadsomständigheter. En sådan underrättelse möjliggör även att samverkande åtgärder enligt vad som beskrivits i avsnitt 7.2.1 kan genomföras.

Enligt 7 § LUL ska företrädare för socialtjänsten som huvudregel närvara vid förhör med den som inte har fyllt 18 år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa. Denna ordning är motiverad av att socialtjänstens närvaro innebär ett stöd för den unge samtidigt som socialtjänsten får information om brottet och omständigheterna kring detta. Vidare kan på ett tidigt stadium kontakt etableras med den unge och dennes föräldrar. (Se propositionen Handläggning av ungdomsmål, prop. 1994/95:12 s. 67.)

Det är angeläget att ett ärende om vistelseförbud kan handläggas skyndsamt och att förfarandet inte tyngs i onödan. Den unge ska enligt promemorians förslag som huvudregel ha rätt till ett offentligt biträde (se avsnitt 7.6). Härigenom är det behov av extra stöd som en person under 18 år har under utredningen tillgodosett. Promemorian bedömer därför att det inte finns något behov av att författningsreglera en skyldighet för socialtjänsten att närvara vid förhör med en person under 18 år. Promemorian återkommer i avsnitt 7.5.2 till frågan om socialnämndens skyldighet att lämna yttrande i fråga om den person mot vilken förbudet avses gälla.

7.5 Förfarandet hos åklagaren och hävande eller ändring av förbud

Promemorians förslag: Frågor om vistelseförbud prövas av åklagaren i den ort där förbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat eller där den mot vilken förbudet avses gälla har sin hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. Om personen är misstänkt för brott som har betydelse för förbudsfrågan får frågan prövas även av åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet. Rättegångsbalkens bestämmelser om åklagare är tillämpliga.

Åklagaren får anlita hjälp av Polismyndigheten för utredning av frågor om vistelseförbud. I fråga om utredningen tillämpas vissa bestämmelser i rättegångsbalken. Innan förbudsfrågan avgörs ska som huvudregel den mot vilken förbudet avses gälla underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och få tillfälle att yttra sig över den. Åklagarens beslut ska vara skriftligt.

Vid åklagarens handläggning tillämpas vissa bestämmelser i förvaltningslagen.

Åklagaren får under vissa omständigheter häva eller ändra ett beslut om vistelseförbud, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det.

Socialnämnden ska på begäran av åklagaren eller Polismyndigheten lämna yttrande i fråga om den person mot vilken förbudet avses gälla. Yttrandet ska innehålla uppgifter om den person mot vilken förbudet avses gälla och som är av betydelse för utredningen av frågan om vistelseförbud.

Promemorians bedömning: Åklagaren bör inte kunna meddela interimistiska beslut.

7.5.1 Beslut av allmän åklagare

Det är åklagaren som ska pröva frågor om vistelseförbud som första instans (se avsnitt 7.1.6). Enligt kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagstiftningen prövas frågan av åklagaren i den ort där förbudet avses bli tillämpat. Frågan kan också tas upp av åklagaren i den ort där den mot vilken förbudet avses gälla har sin hemvist eller

mera varaktigt uppehåller sig. Om personen är misstänkt för brott som har betydelse för frågan om förbud får frågan även prövas av åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet. Denna ordning framstår som ändamålsenlig även för vistelseförbud och förslås därför gälla även i dessa fall. I likhet med vad som gäller för kontaktförbud och tillträdesförbud vid idrottsarrangemang bör frågan även kunna prövas av åklagaren i den ort där förbudet ”helt eller huvudsakligen” avses bli tillämpat (jämför prop. 2020/21:52 s. 42).

I 7 kap. rättegångsbalken finns allmänna bestämmelser om åklagare, till exempel frågor om jäv. Dessa bestämmelser tillämpas i fråga om åklagare enligt kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagstiftningen. Motsvarande regler föreslås gälla när åklagare prövar frågor om vistelseförbud enligt den nu föreslagna lagen.

7.5.2 Utredning

För att åklagaren ska kunna bedöma risken för främjande av framtida brottslighet krävs utredning om den aktuella kriminella grupperingen, om risken för dess brottslighet inom förbudsområdet och om den person som förbudet avses gälla. Utredningens omfattning får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Som nämns ovan kommer anmälan bland annat kunna baseras på polisens spaningsinformation eller underrättelseuppgifter. Det kan komma att krävas ytterligare utredningsåtgärder än de åklagaren själv kan genomföra. Det föreslås därför att åklagaren, på samma sätt som enligt kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagstiftningen, ska ha möjlighet att anlita hjälp av Polismyndigheten för de utredningsåtgärder som krävs.

I flera fall kommer åklagaren också att ha behov av viss information från socialnämnden om den mot vilken förbudet avses gälla. Det kan exempelvis handla om uppgifter som rör den enskildes personliga förhållanden och andra levnadsomständigheter och som är av betydelse för utredningen av frågan om vistelseförbud.

Socialnämnden är skyldig att på begäran av bland annat åklagaren meddela upplysningar beträffande en person som är misstänkt för brott enligt 6 § lagen (1991:2041) om personundersökning i brottmål. Beträffande unga misstänkta gäller att åklagaren eller

annan förundersökningsledare i vissa fall ska begära yttrande från socialnämnden enligt 11 § LUL.

Både åklagaren och Polismyndigheten, som biträder åklagaren vid utredning om vistelseförbud enligt den nu föreslagna regleringen, bör ha möjlighet att inhämta uppgifter från socialnämnden som är av betydelse för utredningen. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet föreslås därför. På så sätt hindrar inte sekretess att uppgifter lämnas mellan nämnden och åklagaren respektive Polismyndigheten (se 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Uppgifterna ska kunna kommuniceras med den person som förbudet avses gälla. Uppgifterna bör därför lämnas skriftligen. Genom att uppgifterna lämnas skriftligen finns det också dokumentation av vilka uppgifter som lämnats. Ett skriftligt underlag gör även beslutsprocessen hos åklagaren mera rättssäker, liksom processen vid överprövning av ärendet i domstol. Det förslås därför att socialnämnden ska lämna sina uppgifter i ett yttrande.

För att utredningen ska kunna genomföras även när den som avses med en anmälan om vistelseförbud inte vill medverka bör åklagaren ha tillgång till vissa tvångsmedel. Vid utredning av frågor om kontaktförbud och tillträdesförbud tillämpas rättegångsbalkens bestämmelser om hämtning till förhör och skyldighet att stanna kvar för förhör samt vissa andra bestämmelser om förhör. Dessutom gäller rättegångsbalkens bestämmelse om åklagarens objektivitet. Samma regler föreslås tillämpas vid utredning av frågor om vistelseförbud.

7.5.3 Kommunikering

För att den enskildes rättssäkerhet ska kunna upprätthållas ska den som avses med förbudet underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än hen själv och få tillfälle att yttra sig över den. Åklagaren ska bestämma hur underrättelsen ska ske. Det kan med hänsyn till det skyndsamhetskrav som gäller komma att ske muntligen. Underrättelsen kan också, men måste inte, ske skriftligen.

I kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagstiftningen görs vissa undantag från regeln om kommunikation. Att frågan om vistelseförbud ska kunna avgöras utan kommunikation om åtgärden

är uppenbart obehövlig står enligt promemorian klart. I vissa fall kan det även finnas behov av att avgöra förbudsfrågan snabbt. Av den anledningen föreslår promemorian att ett förbud ska gälla omedelbart och att frågan om vistelseförbud ska handläggas skyndsamt (se avsnitt 7.3.1 och 7.3.3). Mot denna bakgrund framstår det som motiverat att i brådskande fall kunna avstå från kommunikation. Promemorian föreslår därför att det ska finnas en möjlighet att göra undantag från kravet på kommunikation också om avgörandet inte kan skjutas upp (jämför prop. 1987/88:137 s. 27, prop. 2004/05:77 s. 47 och prop. 2020/21:52 s. 43).

Enligt kontaktförbudslagen får kommunikation även underlåtas om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet. Av förarbetena framgår att undantaget tillämpas i en situation där kommunikation med den som ett ärende angår annars skulle medföra att en planerad åtgärd blir ett slag i luften. Regeringen har anfört att det torde saknas behov av ett sådant undantag i ett ärende om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Detta eftersom beslutet ska delges för att få verkan mot den enskilde och syftet också är att avhålla personen från att ens försöka få tillträde till de aktuella idrottsarrangemangen. (Se prop. 2004/05:77 s. 46 och 47.) Inte heller i övriga ärenden om tillträdesförbud har regeringen sett något skäl att införa ett sådant undantag. Enligt promemorian har det inte heller framkommit skäl för något sådant undantag i ärenden om vistelseförbud enligt den nu föreslagna regleringen.

Rätten att ta del av uppgifter bör under alla omständigheter gälla med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL, det vill säga om det med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs för den enskilde som är part. (Se även nedan under avsnitt 7.10.3.)

Åklagarens beslut i ärendet om vistelseförbud ska vara skriftligt. Beslutet ska vara utformat på ett klart och tydligt sätt så att det inte råder någon tveksamhet om vad förbudet innebär. I beslutet ska det anges bland annat förbudets innebörd och omfattning i det fallet ett förbud beslutas, de skäl som har bestämt utgången och vad som kan bli följden av att bryta mot förbudet. I beslutet ska också anges om förbudet har några begränsningar eller undantag som innebär att personen har rätt att röra sig på bland annat allmänna platser inom förbudsområdet under exempelvis vissa tider på dygnet eller vissa

dagar. Det kan röra sig om att personen ska ha rätt att röra sig till och från sin bostad och skola eller till en plats i syfte att nyttja sin rösträtt.

7.5.4 Hävande eller ändring av beslut om vistelseförbud

I avsnitt 7.3.1 föreslås att nya omständigheter som inträffar efter det att ett förbud har beslutats ska kunna beaktas på så sätt att ett förbud förlängs. Nya förhållanden kan dock innebära att risken för att brottslighet kommer att begås inom ett visst område minskar eller förändras i något annat avseende. Det bör därför vara möjligt för åklagaren att häva eller ändra ett beslut om vistelseförbud före förbudstidens utgång, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det.

Förfarandet bör vara enkelt. Det lämpligaste är därför att åklagaren prövar dessa frågor oavsett om beslutet om förbud har fattats av åklagare eller domstol. Åklagarens omprövningsbeslut ska kunna prövas av domstol på begäran av den enskilde som är part. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagstiftningen. Åklagarens möjlighet att häva eller ändra ett beslut om vistelseförbud ska inte gälla om förbudet samtidigt är föremål för domstolsprövning.

Ett hävande eller en ändring av ett beslut om förbud ska kunna begäras av den som förbudet avser. Därtill bör åklagaren ha möjlighet att på eget initiativ häva eller ändra ett beslut om förbud i en riktning som är förmånlig för den mot vilken förbudet riktas. I likhet med vad som gäller enligt kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagstiftningen bör åklagaren däremot inte ges initiativrätt till att utvidga ett beslut om vistelseförbud. Det sammanhänger med att åklagaren inte föreslås få rätt att självmant ta upp frågan om att besluta om förbud. En utvidgning bör enligt promemorian därför få ske endast efter en anmälan från Polismyndigheten.

En person kan komma att omfattas av såväl ett vistelseförbud som ett tillträdesförbud enligt tillträdesförbudslagstiftningen men också kontaktförbud enligt kontaktförbudslagen. Om den aktuella butiken, badanläggningen eller biblioteket finns eller idrottsarrangemanget arrangeras inom det område där vistelseförbudet gäller har åklagaren, för att undvika oklarheter och tillämpnings-

problem, möjlighet att häva eller ändra tillträdesförbudet (se 12 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek och 12 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang). De aktuella förbudstyperna avser emellertid att skydda olika intressen och rekvisiten för att besluta om förbud skiljer sig åt. Det är därför inte otänkbart, och bör inte heller uteslutas, att en person kan komma att omfattas av fler än ett av de aktuella förbuden samtidigt.

Situationen att tillträdesförbud aktualiseras i tiden efter ett meddelat vistelseförbud torde däremot inte uppkomma eftersom ett vistelseförbud på bland annat allmän plats enligt den nu föreslagna lagen inkluderar även de delar av butiker, badanläggningar och bibliotek samt idrottsarrangemang som allmänheten har tillträde till.

7.5.5 Underrättelseskyldighet

För att beslut om vistelseförbud ska få effekt behöver efterlevnaden kunna kontrolleras av Polismyndigheten. Myndigheten ska också registrera beslut om vistelseförbud i belastningsregistret (se avsnitt 7.12). För att Polismyndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag behöver myndigheten få kännedom om förekomsten och omfattning av ett vistelseförbud, vem beslutet rör och vad skälen för beslutet är, det vill säga beslutet i sin helhet. Det krävs alltså en underrättelse om åklagarens beslut till Polismyndigheten med expediering av beslutet om vistelseförbud.

Polismyndigheten har också behov av att få information om när ett vistelseförbud hävs eller ändras. Uppgifter om vistelseförbud i belastningsregistret ska gallras om förbudet upphävs. Åklagaren ska därför också vara skyldig att informera Polismyndigheten när ett beslut om vistelseförbud upphävs eller ändras.

Motsvarande underrättelseskyldighet finns för en domstol eller en åklagare avseende beslut om kontaktförbud i 4 § förordningen (1988:691) om kontaktförbud, om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang i 2 § förordningen (2005:323) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, och om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek i 2 § förordningen (2021:38) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Bestämmelser om underrättelseskyldighet bör därför regleras genom föreskrifter i

förordning (se avsnitt 7.13). Frågan om underrättelseskyldighet för en domstol behandlas i avsnitt 7.7.6.

7.5.6 Inget behov av interimistiskt beslut

Det finns en möjlighet för åklagaren att meddela interimistiska beslut om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Sådana beslut får fattas om det slutliga avgörandet av frågan av särskilda skäl inte kan avvaktas (9 a § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang). Denna möjlighet infördes 2009 till följd av att kravet på skyndsamhet i vissa situationer ansågs särskilt starkt. Det gäller i synnerhet vissa fotbollsmatcher där det finns en överhängande risk för bråk mellan de båda lagens supportrar. (Se prop. 2008/09:78 s. 38 och 39.) Någon motsvarande möjlighet att meddela interimistiska beslut finns inte i kontaktförbudslagen och lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

Det kan finnas ett behov av att skyndsamt besluta om vistelseförbud. Enligt promemorian torde det dock sällan uppstå något behov, liknande det vid idrottsarrangemang, att med sådan särskild skyndsamhet kunna fatta beslut om vistelseförbud. I de flesta situationer där polis och åklagare behöver agera så snabbt torde situationen vara sådan att straffprocessuella tvångsmedel kan komma i fråga eller användandet av hemliga tvångsmedel kan antas ha en bättre effekt. Något mer allmänt behov för åklagaren att kunna meddela tillfälligt beslut innan förbudsfrågan avgörs slutligt kan inte förutses. Enligt promemorian bör åklagare således inte ges möjlighet att meddela interimistiska beslut.

7.5.7 Förfarandet i övrigt

För förfarandet i övrigt hos åklagaren bör förvaltningslagen tillämpas i de delar den är ändamålsenlig för hanteringen av frågor om vistelseförbud. För att undvika oklarheter och för att tydliggöra vilka bestämmelser som ska vara tillämpliga föreslås att de bestämmelser i förvaltningslagen som ska tillämpas vid åklagarens handläggning pekas ut i den nya lagen. Det handlar bland annat om utredningsansvaret, motivering av beslut och rätten att anlita ombud eller biträde (se avsnitt 7.6.1). Bestämmelserna i förvaltningslagen

som föreslås gälla motsvarar i allt väsentligt de som gäller vid åklagarens handläggning av ärenden om kontaktförbud och tillträdesförbud till butik, badanläggningar och bibliotek samt vid idrottsarrangemang. Genom att vissa bestämmelser pekas ut särskilt kommer förvaltningslagen i övrigt inte att vara tillämplig.

7.6 Offentligt biträde

Promemorians förslag: För den mot vilken vistelseförbud gäller eller avses gälla som inte har fyllt 18 år ska ett offentligt biträde enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde förordnas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Detsamma ska gälla i fråga om vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning.

Frågan om förordnande ska prövas så snart som möjligt.

Det offentliga biträdet ska ha samma rättigheter som en offentlig försvarare.

7.6.1 Behovet av juridiskt biträde

Enligt kontaktförbudslagen ska ett offentligt biträde i vissa fall förordnas för den mot vilken förbudet gäller eller avses gälla. Det handlar om kontaktförbud avseende gemensam bostad, utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och särskilt utvidgat kontaktförbud (7 a §). I förarbetena anförs att det i dessa ärenden måste finnas goda möjligheter att få rättsligt bistånd eftersom det handlar om åtgärder som griper in i den personliga friheten och den personliga integriteten (se prop. 2002/03:70 s. 45, propositionen Förbättrat skydd mot stalkning, prop. 2010/11:45 s. 59 och 60 och prop. 2017/18:81 s. 28 och 29).

Någon motsvarande rätt till offentligt biträde finns inte vid ordinära kontaktförbud, utvidgat kontaktförbud utan villkor om elektronisk övervakning eller vid tillträdesförbud enligt tillträdesförbudslagstiftningen. Det anses i dessa fall inte röra sig om lika långtgående ingripanden att det skulle vara motiverat för staten att stå för kostnaden av ett juridiskt biträde.

Ett beslut om vistelseförbud kan i högre grad än tillträdesförbud förväntas få inverkan på den enskildes personliga frihet, i vart fall om förbudet gäller ett geografiskt område där den enskilde bor eller normalt vistas. Ett vistelseförbud kan emellertid generellt sett inte anses innebära en större begränsning av den enskildes rörelsefrihet än vad som typiskt sett gäller för ordinära kontaktförbud. Rätten till rättshjälp har ansetts tillräcklig för att täcka behovet av rättsligt bistånd i ärenden om ordinära kontaktförbud. Någon generell rätt till juridiskt biträde för den enskilde i ärende om vistelseförbud bör därför inte införas.

Det finns dock skäl att överväga om ett offentligt biträde ska förordnas i vissa fall.

Som framgår ovan anser regeringen att starka rättssäkerhetsskäl talar för att den som ett kontaktförbud avses gälla bör ges en rätt till offentligt biträde i ärenden om förbud med villkor om elektronisk övervakning. Promemorian föreslår i avsnitt 7.8 att ett vistelseförbud ska kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning i vissa fall. Det finns enligt promemorian inte skäl att göra någon annan bedömning i fråga om rätten till offentligt biträde i ärenden om vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning. Det föreslås därför att ett offentligt biträde ska förordnas för den mot vilken vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning gäller eller avses gälla.

Ett vistelseförbud kan också komma att få långtgående konsekvenser för en ung person som kan bo och bedriva sin skolgång i det område som avses med förbudet. Det går inte heller att bortse från risken att ett vistelseförbud kan leda till negativa effekter för den unge i ett längre livsperspektiv. Enligt promemorian får en ung person dessutom antas ha ett större behov av biträde för att tillvarata sin rätt. Det föreslås därför också att en person under 18 år ska ha rätt till ett offentligt biträde i ärende om vistelseförbud. (Jämför 24 § LUL och 21 kap. 3 a § rättegångsbalken.) Det bidrar till att säkerställa att den unges rättigheter enligt barnkonventionen tillvaratas.

Rätten till offentligt biträde bör inte vara ovillkorlig. Undantag bör gälla om det måste antas att behov av biträde saknas. För det fall att den person förbudet avses gälla exempelvis är part i en brottmålsprocess är en offentlig försvarare vanligtvis förordnad.

Försvarens uppdrag torde i ett sådant fall omfatta även frågan om vistelseförbud och i ett sådant fall saknas behov av offentligt biträde.

Det ovan sagda innebär att offentligt biträde ska utses i vissa fall. Den som förbudet gäller eller avses gälla ska emellertid alltid ha möjlighet att själv anlita och bekosta ett ombud eller biträde i ärendet. Detta följer av hänvisningen i den föreslagna lagen till bestämmelserna i 14 och 15 §§ förvaltningslagen (se avsnitt 7.5.7).

7.6.2 Förfarandet med att utse offentligt biträde

Enligt 2 § lagen om (1996:1620) om offentligt biträde är det domstol eller den myndighet som handlägger målet eller ärendet som förordnar offentligt biträde och fattar övriga beslut enligt lagen.

Allmän åklagare ska enligt promemorians förslag pröva frågan om vistelseförbud efter anmälan av Polismyndigheten. Det är alltså åklagaren som är den som handlägger ett ärende om vistelseförbud och som i första hand ska fatta beslut om ett förordnande av offentligt biträde.

När rättens prövning har begärts handläggs ärendet av tingsrätten. Om frågan om offentligt biträde aktualiseras först i det skedet är det alltså tingsrätten som beslutar. Åklagaren kommer dock sällan ha kunnat underlåta ett förordnande i en sådan situation. Det är bara åklagarens beslut om att meddela vistelseförbud som kan bli föremål för tingsrättens prövning och åklagaren ska då ha ansett att behov av biträde saknats. Polismyndigheten kan aldrig förordna ett offentligt biträde.

Frågor om vistelseförbud ska handläggas skyndsamt. Den skyndsamt som präglar förfarandet innebär att det också finns ett behov av offentligt biträde i ett tidigt skede. Ett förordnande bör därför ske så snart som möjligt efter det att utredningen om vistelseförbud inletts. Frågan om skyldighet att omedelbart upplysa den enskilde om rätten till biträde bör regleras genom föreskrifter i förordning (se vidare avsnitt 7.13).

Det är viktigt att frågan om förordnande av offentligt biträde i sig inte hindrar eller fördröjer beslut i frågan om vistelseförbud.

7.6.3 Det offentliga biträdets uppdrag

Ett offentligt biträde har rätt och skyldighet att vidta utredningsåtgärder som är påkallade för att tillvarata huvudmannens intresse och ta del av och yttra sig över utredningen. Det förhållandet att ett offentligt biträde inte hinner göra den insats hen anser nödvändig innan åklagaren fattar sitt beslut i vistelseförbudsfrågan utgör inte skäl för åklagaren att avvakta sitt beslut. Åklagaren har alltid möjlighet att på grund av ändrade förhållanden häva eller ändra ett beslut som har meddelats. Det finns alltså alltid en möjlighet för det offentliga biträdet att begära omprövning av åklagarens beslut när sådan utredning inhämtats. Dessutom finns alltid möjligheten att begära rättens prövning av åklagarens beslut.

På samma sätt som gäller enligt kontaktförbudslagen ska ett offentligt biträde ha samma rättigheter som en offentlig försvarare enligt rättegångsbalken (se prop. 2002/03:70 s. 48).

7.7 Domstolsprövning

Promemorians förslag: Tingsrätten ska pröva åklagarens beslut i fråga om vistelseförbud på begäran av den enskilde, om beslutet gått honom eller henne emot. En sådan begäran ska göras skriftligen hos åklagaren. Behörig domstol är den tingsrätt där åklagaren ska föra talan i brottmål i allmänhet.

Åklagaren ska vara motpart till den enskilde sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen.

Domstolen får besluta att ett vistelseförbud tills vidare inte ska gälla.

Domstolens beslut om vistelseförbud ska innehållsmässigt utformas på samma sätt som åklagarens beslut.

Domstolen ska hålla sammanträde om en part begär det. När saken avgörs ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Vid annan handläggning består tingsrätten av en lagfaren domare. Samma omröstningsregler som i brottmål ska tillämpas. I övrigt ska lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämpas vid domstolens handläggning.

I vissa fall får frågan om vistelseförbud prövas i mål om allmänt åtal för brott. I sådant fall tillämpas bestämmelserna om rättegången i brottmål.

7.7.1 Begäran om domstolsprövning

Som tidigare berörts ska åklagarens beslut i fråga om vistelseförbud kunna prövas av domstol. Tingsrätten bör pröva ett sådant beslut om det begärs av den som har fått ett förbud. Polismyndigheten kan inte begära domstolsprövning eftersom myndigheten inte är part i ärendet (se avsnitt 7.4.3). Bestämmelsen föreslås därför utformas så att tingsrätten ska pröva åklagarens beslut på begäran av den enskilde, om förbudet gått honom eller henne emot.

När det gäller domstolens handläggning framstår bestämmelserna i lagen (1996:242) om domstolsärenden, ärendelagen, som ändamålsenliga. Lagen innehåller uppgifter om bland annat vad en inledande skrift ska innehålla, skriftväxlingen och domstolens beslut. Den lagen ska därför tillämpas i de delar avvikande bestämmelser inte gäller enligt den nya lag som nu föreslås.

En begäran om tingsrättens prövning bör likställas med en ansökan enligt ärendelagen och göras skriftligen. Ett krav på skriftlighet är huvudregel enligt den lagen och kan inte anses alltför betungande för den enskilde i ärenden om vistelseförbud. Detta ska, av tydlighets skull, framgå av lagtexten.

En begäran om domstolsprövning bör ställas till den åklagare som har fattat det beslut som begärs prövat, eftersom en sådan ordning är enklast för den enskilde. Det föreslås att åklagaren ska överlämna begäran och övriga handlingar i ärendet till behörig domstol. Det framstår som naturligt att den tingsrätt som ska pröva åklagarens beslut bör vara den där åklagaren ska föra talan i brottmål i allmänhet. En sådan behörighetsregel föreslås därför.

Frågan om rätten till domstolsprövning av åklagarens beslut bör begränsas i tiden har besvarats nekande beträffande kontaktförbud och tillträdesförbud. Det finns inte heller någon tidsgräns för att överklaga exempelvis beslut om reseförbud eller häktning. På samma sätt bör möjligheten att begära att tingsrätten prövar åklagarens beslut i fråga om vistelseförbud inte inskränkas till en viss tid.

Ett beslut varigenom rätten avgör ett ärende om vistelseförbud bör innehållsmässigt utformas på samma sätt som åklagarens beslut. Detta bör framgå av lagen.

7.7.2 Partsställningen

Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut följer av ärendelagen att förvaltningsmyndigheten är motpart till den enskilde sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen (11 §). Genom denna tvåpartsprocess i tingsrätt anses utredningsmaterialet kunna bli fylligare genom att det uppstår en dialog mellan parter (propositionen Lag om domstolsärenden, prop. 1995/96:115 s. 89). Regleringen gäller ärenden som inletts genom överklagande och kan inte tillämpas i ärenden om vistelseförbud när prövningen anses ha inletts i tingsrätten genom en ansökan (jämför a. prop. s. 87).

Om åklagarens beslut ska prövas av tingsrätt och åklagaren saknar rätt att vara part, kommer tingsrätten att inom ramen för sin prövning få tillgodose det allmänna intresset. Det är knappast i överensstämmelse med den objektiva prövning som ankommer på en domstol. Även om det innebär en högre arbetsbelastning för åklagaren att behöva uppträda som part i domstolsärendet överväger de praktiska fördelarna enligt promemorian en sådan ordning. Den för åklagaren viktigaste fördelen torde vara möjligheten att överklaga ett beslut varigenom domstolen ändrar åklagarens beslut. En bestämmelse om att åklagaren ska vara motpart till den enskilde sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen bör därför införas i den nya lag som nu föreslås.

Även om åklagaren uppträder som part och därmed inte kan sägas vara opartisk är denne skyldig att uppträda objektivt på samma sätt som i brottmålsprocessen.

7.7.3 Inhibition

Enligt ärendelagen får en domstol, om det är av synnerlig vikt, för tiden intill dess att ärendet har avgjorts besluta om sådana åtgärder som säkerställer det som ärendet gäller (26 §). Enligt samma paragraf får en domstol som ska pröva ett överklagande besluta att det

överklagade beslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition) och även i övrigt besluta tills vidare rörande saken (interimistiskt beslut).

I såväl kontaktförbudslagen som tillträdesförbudslagstiftningen finns en särskild bestämmelse om att domstolen får besluta att ett förbud tills vidare inte ska gälla och att, om ett förbud inte har beslutats tidigare, domstolen får besluta om ett förbud fram till dess att ärendet avgjorts slutligt. Anledningen till särregleringen är att bestämmelserna i ärendelagen endast gäller ärenden som inlets genom överklagande (se ovan). De kan alltså inte tillämpas när prövningen inlets i tingsrätten genom en ansökan (såsom anses vara fallet med en begäran om prövning av beslut om kontaktförbud respektive tillträdesförbud).

Eftersom en begäran om domstolsprövning av ett vistelseförbud anses inledas genom en ansökan föreslås att en särskild bestämmelse om möjlighet till inhibition införs i den nya lagen. Åklagaren beslut att inte meddela vistelseförbud kommer inte att kunna bli föremål för domstolens prövning. Det finns därmed inte något behov av en bestämmelse om interimistiskt beslut.

7.7.4 Rätten till sammanträde, tingsrättens sammansättning och omröstning

I fråga om domstolens skyldighet att hålla sammanträde finns det en bestämmelse i ärendelagen som innebär att sammanträde ska hållas om det begärs av en enskild part (14 §). Enligt samma bestämmelse behöver sammanträde dock inte hållas om ärendet inte ska prövas i sak, om avgörandet inte går parten emot eller om ett sammanträde på grund av någon annan särskild omständighet inte behövs. Med hänsyn till att vistelseförbud är en ingripande åtgärd som dessutom föreslås vara straffsanktionerad är det motiverat att sammanträde alltid ska hållas när en part begär det. Motsvarande reglering finns i kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagstiftningen. Det föreslås således att en sådan bestämmelse införs i lagen om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser.

Vid handläggning av frågor om vistelseförbud som inte innebär att saken avgörs kommer tingsrätten, i enlighet med ärendelagens reglering, att bestå av en lagfaren domare. När frågan om vistelseförbud avgörs är det däremot lämpligt att sammansättningen är densamma som i brottmål i allmänhet. Det innebär att tingsrätten

ska bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän när frågan avgörs i sak. Motsvarande reglering finns i kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagstiftningen. Bestämmelserna om omröstning i brottmål, som återfinns i 29 kap. rättegångsbalken, bör tillämpas vid avgörande av förbudsfrågan. Det föreslås att dessa frågor regleras i den nya lagen.

7.7.5 Gemensam handläggning och överklagande

Med hänsyn till den bedömning av risk för framtida brottslighet som ska göras kommer frågan om vistelseförbud i vissa fall att aktualiseras i samband med åtal för brott. Om ett brott har betydelse för frågan om vistelseförbud, bör det därför av praktiska skäl finnas möjlighet för domstolen att handlägga förbudsfrågan tillsammans med brottmålet (kumulation). Ett sådant förslag lämnas därför. En förutsättning är att åklagaren har fattat beslut i förbudsfrågan och den enskilde har begärt att domstol prövar beslutet. Om kumulation sker, ska de förfaranderegler som gäller för brottmål tillämpas vid domstolen.

Som berörs i avsnitt 3.1 och 5.5 pågår en utredning som har i uppdrag att lämna förslag om en annan form av vistelseförbud inom ramen för påföljdssystemet. Vid den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet bör en samlad lösning på frågan om handläggningen av frågor om vistelseförbud i samband med åtal för brott tas fram.

Tingsrättens och hovrättens beslut i fråga om vistelseförbud bör kunna överklagas till respektive överinstans. Enligt ärendelagen krävs prövningstillstånd både i hovrätt och hos Högsta domstolen. Detta gäller också vid överklagande av beslut i fråga om kontaktförbud respektive tillträdesförbud. Denna ordning är enligt promemorian lämplig även vid överklagande av beslut i fråga om vistelseförbud. Även för handläggningen i överrätt bör reglerna i ärendelagen i tillämpliga delar och de särskilda bestämmelserna i den föreslagna lagen om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser gälla.

7.7.6 Underrättelseskyldighet

Promemorian bedömer i avsnitt 7.5.5 att bestämmelser om åklagarens underrättelseskyldighet i förhållande till Polismyndigheten bör införas genom föreskrifter i förordning. Sådana bestämmelser bör också införas beträffande domstolar.

7.8 Elektronisk övervakning

Promemorians förslag: Ett beslut om vistelseförbud som meddelats på grund av risk för brottslighet som har bakgrund i eller är ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken det finns risk för att skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne kan komma till användning får förenas med villkor om elektronisk övervakning.

När ett beslut om vistelseförbud förenats med villkor om elektronisk övervakning är den mot vilken förbudet gäller skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Hur det ska gå till ska framgå av beslutet. Polismyndigheten är ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen.

7.8.1 Elektronisk övervakning för kontroll av vissa vistelseförbud

I syfte att främja effektiviteten av en reglering om vistelseförbud av det slag som nu diskuteras, bör det övervägas om förbudet ska kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning.

Elektronisk övervakning används på olika sätt i svensk rätt. Exempelvis kan den som är dömd till fängelse i högst sex månader enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll under vissa förutsättningar få avtjäna straffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Den som är villkorligt frigiven från ett fängelsestraff, föremål för utslussningsåtgärder eller dömd till skyddstillsyn kan också bli föremål för bevakning genom fotboja.

Elektronisk övervakning kan även användas utanför påföljdsystemet vid vissa kontaktförbud enligt kontaktförbudslagen. Sedan

den 1 januari 2022 får ett beslut om utvidgat kontaktförbud förenas med villkor om elektronisk övervakning även om en överträdelse av ett kontaktförbud inte skett. Bestämmelsen är fakultativ och förbudet ska kombineras med elektronisk övervakning endast om behovet av övervakning överväger det intrång och men det innebär för den som beslutet avser (propositionen Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer, prop. 2020/21:217 s. 24). Sedan tidigare gäller att ett utvidgat kontaktförbud *ska* förenas med villkor om elektronisk övervakning om den som förbudet avses gälla tidigare överträtt ett kontaktförbud och det inte finns särskilda skäl mot det. Även ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska som huvudregel förenas med villkor om elektronisk övervakning. Andra typer av kontaktförbud, det vill säga ordinära kontaktförbud, kan i dagsläget inte kontrolleras med elektronisk övervakning.

Det ska här nämnas att riksdagen har tillkännagett för regeringen att elektronisk övervakning bör användas oftare och därvid angett att inriktningen bör vara att elektronisk övervakning alltid ska kunna meddelas i samband med kontaktförbud. Innehållet i tillkännagivandet beskrivs i utredningsdirektiven till den särskilda utredaren som har i uppdrag att göra en översyn av kontaktförbudslagstiftningen (se vidare avsnitt 5.4.1). I utredarens uppdrag ingår att ta ställning till bland annat om det finns förutsättningar att utöka möjligheterna att förena alla typer av kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning (dir. 2022:114).

Att förena ett vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning innebär en möjlighet att på distans kontrollera att vistelseförbudet efterlevs och att avskräcka från överträdelser av förbudet. Elektronisk övervakning skulle dock innebära ett betydande ingrepp i den personliga integriteten, samtidigt som vistelseförbudet kan gälla för en enskild som inte dömts för brott. Ett sådant ingrepp bör komma i fråga bara om det är särskilt påkallat.

Med en möjlighet till elektronisk övervakning får den föreslagna regleringen samtidigt antas bli mer resurseffektiv än om en möjlighet till sådan övervakning saknas. Detta talar för att införa en möjlighet till sådan övervakning.

Enligt promemorian bör det emellertid, av proportionalitetsskäl, inte komma i fråga att i alla situationer låta beslut om vistelseförbud förenas med elektronisk övervakning. Det är framför allt i situationer då vistelseförbudet är avsett att förebygga och förhindra

allvarliga våldsbrott (se 3 § första stycket 1 och avsnitt 7.2.2) som det är av stor betydelse att elektroniskt kunna övervaka var den som ålagts förbudet befinner sig. Det kan då finnas tid för polisen att fysiskt lokalisera förbudspersonen vid överträdelse och avvärja förestående brott. I dessa situationer får behovet av elektronisk övervakning anses överväga det intrång som åtgärden innebär i den enskildes frihet.

Elektronisk övervakning kan också antas vara ett effektivt sätt att kontrollera efterlevnaden av och avskräcka från överträdelser av vistelseförbud som meddelats vid risk för brottslighet som typiskt sett utövas av kriminella nätverk som etablerat kontroll i ett visst område (se 3 § första stycket 2 och avsnitt 7.2.2). Förbud som vilar enbart på denna grund syftar emellertid i mindre grad till att förebygga och förhindra brottslighet som utgör direkt fara för enskildas liv och hälsa. Det handlar i stället om att förebygga och förhindra brott som påverkar allmänhetens trygghet i området. Behovet av att förena sådana förbud med villkor om elektronisk övervakning framstår inte som lika angeläget. Enligt promemorian är en sådan åtgärd inte proportionerlig i förhållande till det intrång som åtgärden skulle innebära för den enskilde. Ingripanden mot överträdelser av vistelseförbud som meddelats enbart på denna grund får i stället ske genom annat polisarbete.

Promemorian förslår alltså att elektronisk övervakning ska kunna användas för kontroll av efterlevnaden av vistelseförbud som meddelas på grund av risk för brottslighet som har bakgrund i eller är ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken det finns risk för att skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne kan komma till användning. Åtgärden kan också förväntas bidra till att avskräcka från överträdelser av förbudet.

7.8.2 Verkställighet av elektronisk övervakning

Den övervakades skyldighet att medverka till övervakningen

En förutsättning för att den elektroniska övervakningen ska fungera är att den tekniska utrustningen installeras. Den som ska övervakas måste under hela övervakningstiden bära en elektronisk mottagare (fotboja). Den övervakade måste också regelbundet ladda batterier etcetera. Det bör därför av lagen framgå att den som meddelats ett

beslut om elektronisk övervakning är skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Om den som förbudet gäller inte medverkar till detta bör straffansvar kunna utkrävas. Denna fråga behandlas i avsnitt 7.9.2.

För att den som ålagts beslutet ska kunna fullgöra sin skyldighet måste tydlig och adekvat information ges om den elektroniska övervakningens innebörd och omfattning. Att ett beslut om vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning ska innehålla uppgifter om vilket geografiskt avgränsat område förbudet gäller följer av att beslutet ska ange förbudets innebörd och omfattning (se 15 § 2).

Det sagda är inte tillräckligt för att övervakningen ska kunna komma till stånd. Den som ålagts beslutet måste veta när och hur det ska verkställas. Ett beslut om vistelseförbud gäller omedelbart om inte annat beslutats (7 § andra stycket). Det är dock inte alltid praktiskt möjligt att verkställa villkoret om elektronisk övervakning omedelbart. Den tekniska utrustningen måste finnas på plats och installeras innan villkoret om elektronisk övervakning kan verkställas. Ett beslut om vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning bör därför innehålla uppgifter om när den elektroniska övervakningen ska inledas och hur det ska ske. Vidare bör det av beslutet framgå vad den som ålagts beslutet är skyldig att göra för att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Den övervakade bör också upplysas om vilka straffrättsliga konsekvenser ett hindrande av den elektroniska övervakningen kan få. En särskild bestämmelse om vad ett beslut om vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning ska innehålla bör därför införas i den nya lag som föreslås.

Polismyndigheten verkställer beslutet

I verkställigheten av den elektroniska övervakningen ingår flera åtgärder som bland annat att montera och installera den elektroniska utrustningen, att övervaka och hantera larm samt att avsluta övervakningen. Det är Polismyndigheten som ansvarar för verkställigheten av den elektroniska övervakningen enligt kontaktförbudslagstiftningen. Detsamma bör enligt promemorian gälla vid

verkställighet av elektronisk övervakning enligt den nu föreslagna lagen.

7.8.3 Uppgifter om den övervakades position

När uppgifter om den övervakades position får tas fram

Syftet med övervakningen är att kontrollera att den som meddelats ett vistelseförbud till följd av att det kan befaras att allvarlig brottslighet kommer att begås efterlever förbudet. Övervakningen bör inte få användas för något annat ändamål än för att kontrollera att förbudspersonen respekterar förbudet och inte rör sig in i förbudsområdet eller uppehåller sig på de platser som förbudet avser. Det kan därför inte komma i fråga att utforma övervakningen på ett sådant sätt att det är möjligt att kontinuerligt registrera var den övervakade befinner sig.

Som berörs ovan omfattar ett vistelseförbud inte ett geografiskt område i dess helhet. Förbudet syftar till att förebygga och förhindra brottslighet som begås i det offentliga rummet och har därför begränsats till att gälla på allmän plats, på skolgårdar och på motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem samt i fordon på allmän plats. Förbudet att vistas på nämnda platser ska gälla inom ett geografiskt avgränsat område.

Inför att elektronisk övervakning infördes för att kontrollera efterlevnaden av kontaktförbud fick Brå i uppdrag att utifrån internationella erfarenheter ta fram ett underlag för bedömningen av möjligheterna att elektroniskt övervaka kontaktförbud (tidigare besöksförbud). I Brås rapport där uppdraget redovisas anges att den teknik som används, det vill säga fotbojan, är begränsad och att positionering med hjälp av GPS är beroende av att satelliternas signaler inte blockeras. Detta innebär enligt Brå att övervakningen bara fungerar utomhus. (Se *Att förstärka besöksförbud med elektronisk övervakning*, Brå 2005.) I propositionen redogör regeringen för att man är medveten om teknikens begränsningar men att den samlade bedömningen är att tekniken är så pass utvecklad att den möjliggör en tillräckligt säker och tillförlitlig elektronisk övervakning av kontaktförbud. Det finns enligt promemorian inte skäl att nu göra någon annan bedömning än att tekniken är tillräckligt säker och tillförlitlig. Teknikens begränsning, som såvitt får förstås

fortfarande existerar, gör den elektroniska övervakningen särskilt ändamålsenlig för kontroll av vistelseförbud som i stor utsträckning avser platser utomhus.

Uppgifter om den övervakades position från elektronisk övervakning bör få tas fram när den som förbudet gäller träder in i eller vistas inom det geografiskt avgränsade område som vistelseförbudet avser.

Möjligheten att ta fram uppgifter när den övervakade träder in i det område förbudet avser är emellertid inte tillräckligt. För att övervakningens funktion ska garanteras bör uppgifter om den övervakades position också kunna tas fram när övervakningen hindras för att tekniken inte fungerar som den ska. Det kan bero på att den övervakade manipulerat utrustningen men kan också ha andra, rent tekniska orsaker. Det är i dessa situationer av stor betydelse att få reda på var den som ålagts förbudet befinner sig, för att i tid hinna vidta åtgärder för att förhindra att allvarliga våldsbrott begås.

I övrigt torde det inte finnas något vägande behov av att ta fram uppgifter om var den övervakade befinner sig. Promemorian föreslår alltså att uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning endast bör få tas fram när den som avses med förbudet träder in i eller vistas i det område som förbudet avser, eller när pågående elektronisk övervakning hindras. Det överensstämmer med vad som gäller vid elektronisk övervakning enligt kontaktförbudslagstiftningen.

Bevarande av uppgifter om den övervakades position

Det är från integritetssynpunkt viktigt att uppgifter om den övervakades position, som får tas fram, inte bevaras längre än nödvändigt. Syftet med övervakningen är att kontrollera att ett vistelseförbud efterlevs och att omedelbart kunna ingripa vid en överträdelse. Uppgifter om den övervakades position, som får tas fram vid elektronisk övervakning, får enligt kontaktförbudslagen bevaras under högst två månader. Det har ansetts vara en tillräckligt lång tid för att en eventuell förundersökning ska kunna inledas (prop. 2010/11:45 s. 57). Detsamma bör enligt promemorian gälla

för uppgifter om den övervakades position i ett ärende om vistelseförbud.

Om en förundersökning eller annat ärende om utredning av beivrande av brott har inletts får uppgifterna bevaras i det ärendet och arkiveras eller gallras enligt vanliga regler bland annat i arkivlagen (1990:782). Uppgifter som inte längre får bevaras ska omedelbart förstöras.

7.9 Straffansvar

Promemorians förslag: Den som överträder ett vistelseförbud döms till fängelse i högst ett år. I ringa fall döms till böter.

Den som har meddelats vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå, döms för hindrande av elektronisk övervakning av vistelseförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

7.9.1 Överträdelse av vistelseförbud

I avsnitt 7.1.2 föreslås att vistelseförbud ska vara kopplat till ett straffansvar. Överträdelser av vistelseförbud ska alltså vara kriminaliserade. Frågan är vilken straffskala som bör gälla.

Straffskalan för ett brott ska stå i proportion till brottets svårighet och återspegla hur allvarligt samhället ser på brottet. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet för brottet kunna inordnas. Straffskalan måste därför ha en viss spännvidd, från ett lägsta straff till ett högsta.

Straffskalan för överträdelser av tillträdesförbudslagstiftningen är böter eller fängelse i högst sex månader. För överträdelser av kontaktförbud enligt kontaktförbudslagen gäller i stället fängelse i högst ett år. Om kontaktförbudet är förenat med villkor om elektronisk övervakning gäller dock den högre straffskalan fängelse i högst två år.

Straffskalan vid överträdelse av kontaktförbud var ursprungligen böter eller fängelse i högst sex månader. Efter ett initiativ av justitieutskottet höjdes straffmaximum till ett år (bet. 1989/90:JuU5 s. 16-17). Normalstraffet för en enstaka överträdelse skulle fortfarande vara böter, men riksdagen ansåg att det behövdes en straffskala som täckte även mycket allvarliga överträdelser där anhållande eller häktning skulle kunna tillämpas med hänsyn till straffvärdet. Sedan den 1 januari 2022 har böter tagits bort från straffskalan. Som motiv till denna skärpning av straffskalan anges allvaret av sådana överträdelser och att brottet typiskt sett är mycket integritetskränkande för brottsoffret (se prop. 2020/21:217 s. 26). Numera ligger straffvärdet för överträdelser av ordinära kontaktförbud i normalfallet på fängelsenivå.

Det ska här nämnas att den särskilda utredaren som har i uppdrag att göra en översyn av kontaktförbudslagstiftningen ska ta ställning till om straffet för överträdelse av kontaktförbud, särskilt överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning, bör skärpas (se avsnitt 5.4.1).

Vistelseförbud ska meddelas om det är motiverat av starka samhällseliga skyddsintressen (se kapitel 3 och avsnitt 7.1). Det handlar om att förebygga allvarliga våldsbrott och att skapa trygghet för allmänheten på platser i det offentliga rummet. En överträdelse av ett förbud är därmed typiskt sett mycket allvarlig och straffvärdet torde i normalfallet ligga på fängelsenivå. Det finns enligt promemorian också skäl att se allvarigare på överträdelser enligt den nu föreslagna lagen än överträdelser av förbud enligt tillträdesförbudslagstiftningen. Straffskalan föreslås därför motsvara den som gäller för överträdelse av ordinära kontaktförbud, det vill säga fängelse i högst ett år. Det innebär att brottet får en straffskala från fängelseminimum om 14 dagar till fängelse i högst ett år. Vid den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet bör dock hänsyn tas till de förslag som presenteras av den ovan nämnda utredningen i fråga om straffskalan för överträdelse av kontaktförbud.

Det finns enligt promemorian inte skäl att så som i kontaktförbudslagen införa en särskild brottsbeteckning vid överträdelser av förbud med elektronisk övervakning (jämför prop. 2017/18:81 s. 34-36).

En annan fråga är om straffansvaret bör regleras annorlunda vid ringa fall. Enligt kontaktförbudslagen döms om brottet är ringa till

böter (22 § andra stycket). Ringa överträdelser enligt lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek är straffria medan något ringa fall inte regleras i lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Enligt förarbetena till den senare lagen förutsätter ett tillträdesförbud avseende ett visst idrottsarrangemang att det föreligger en brottsrisk beträffande just det arrangemanget. Enligt regeringen är det därmed svårt att se någon situation där en överträdelse av ett förbud skulle kunna anses ursäktlig eller annars vara av sådan karaktär att straffansvar inte bör komma i fråga (prop. 2004/05:77 s. 37). I fråga om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek anförs dock att det skulle kunna uppstå situationer där en gärning med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarlig och därför inte bör leda till straffansvar (prop. 2020/21:52 s. 50 och prop. 2021/22:108 s. 27).

Enligt promemorian kan en överträdelse av ett vistelseförbud tänkas ske i en situation som skulle kunna anses ursäktlig. Med hänsyn till lagstiftningens skyddsintressen bör det dock inte komma i fråga att införa en ansvarsfrihetsregel i ringa fall. Sådana gärningar bör dock, i likhet med kontaktförbudsfallen, vara straffvärda på bötesnivå. Det föreslås därför att ringa fall ska straffas med böter.

7.9.2 Hindrande av elektronisk övervakning

Enligt promemorian förslag i avsnitt 7.8.1 ska den övervakade vara skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. I kontaktförbudslagen har en straffsanktion införts vid underlåtenhet att medverka till att elektronisk övervakning kommer till stånd och fortgår (25 §). Såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma gärningar är straffbara enligt bestämmelsen. För brottet som benämns hindrande av elektronisk övervakning är föreskrivet böter eller fängelse ett år. I förarbetena anförs att det finns ett behov av att kunna säkerställa att övervakningen kan komma till stånd och effektivt motverka överträdelser. Straffsanktionen är även motiverad av överträdelsens allvar. (Se prop. 2010/11:45 s. 63.)

Det är enligt promemorian angeläget att villkor om elektronisk övervakningen kan verkställas och att en effektiv kontroll av att förbuden efterlevs kan genomföras. En motsvarande straffsanktion

som i kontaktförbudslagen bör därför införas i den nu förslagna lagen. För straffansvar bör gälla samma subjektiva täckning som i kontaktförbudslagen. Brottet bör också ha samma straffskala. Brottet ska benämnas hindrande av elektronisk övervakning av vistelseförbud.

7.10 Sekretessfrågor

Promemorians förslag: Sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagen om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. Sekretessen ska inte gälla beslut i ärendet. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Promemorians bedömning: Den tystnadsplikt som gäller för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ärende enligt lagen om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser bör inte ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Behovet av sekretess för allmänna intressen med anledning av den föreslagna regleringen om vistelseförbud tillgodoses genom befintliga bestämmelser och kräver inte någon lagstiftningsåtgärd.

7.10.1 Sekretess till skydd för allmänna intressen

Bestämmelser om sekretess till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet finns i 18 kap. OSL.

Uppgifter som hänför sig till polisens underrättelseverksamhet omfattas av sekretess enligt 18 kap. 2 § första stycket. Sekretess gäller enligt den bestämmelsen för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet som avses i 2 kap. 1 § 1 lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, polisens brottsdatalag, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas (omvänt skaderekvisit).

Bestämmelsen i polisens brottsdatalag omfattar behandling av personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

När uppgifter som hänför sig till polisens underrättelseverksamhet används för att inleda ett ärende om vistelseförbud kommer bestämmelsen i 18 kap. 2 § första stycket enligt promemorian vara tillämplig. Det kan exempelvis handla om att polisen i anmälan till åklagaren om behov av vistelseförbud överlämnar en promemoria med uppgifter från underrättelseverksamheten. Uppgifterna som hänför sig till polisens underrättelseverksamhet kommer att omfattas av sekretess enligt den aktuella bestämmelsen även i ärendet hos åklagaren och domstolen.

Underrättelsesekretessen gäller inte för uppgifter som hänför sig till polisens arbete med att bland annat utreda och lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet (se 2 kap. 1 § 2–4 polisens brottsdatalag). Ett ärende om vistelseförbud kan emellertid även förekomma i samband med förundersökning eller handläggas gemensamt med mål om allmänt åtal rörande brott.

För uppgifter som hänför sig till förundersökning gäller sekretess, förundersökningssekretess, under förutsättning att det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (18 kap. 1 § första stycket). Under motsvarande förutsättningar gäller sekretess för uppgifter i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av bland annat en åklagarmyndighet och Polismyndigheten (18 kap. 1 § andra stycket 2). Med *annan verksamhet* avses i den senare bestämmelsen brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet i allmänhet utan anknytning till något konkret fall. Uppgifter hänförliga till sådan verksamhet kan gälla resurs- och organisationsfrågor av vital betydelse, arbetsrutiner, spaningsmetoder, program för trafikkontroller, patrulleringsvägar, utnyttjande av lokaler, fordon eller viss utrustning, personskydd, personuppgifter rörande personal och tjänstgöringslistor. Även uppgifter om namn på personer som biträder polisen vid spaningsarbete, med tolkning eller genom att lämna förtrolig information kan falla under bestämmelsen (se Lenberg med flera, Offentlighets- och sekretesslagen [11 april 2023, version 26, JUNO], kommentaren till 18 kap. 1 §).

Uppgifter av nu nämnt slag kan ibland också omfattas av sekretess till skydd för rikets säkerhet enligt 15 kap. 2 §.

Även uppgifter som finns i de register som används i polisiär verksamhet omfattas av sekretessbestämmelsen i 18 kap. 1 § andra stycket 2. Det handlar exempelvis om misstankeregistret.

För att sekretessen enligt 18 kap. 1 § ska gälla krävs inte att uppgiften förkommer hos en myndighet som bedriver brottsförebyggande eller brottsbeivrande verksamhet. Sekretessen gäller nämligen för *uppgift som hänför sig till* sådan verksamhet hos de angivna myndigheterna. Detta innebär att sekretessen följer med uppgiften när den lämnas vidare till en annan myndighet (se Lenberg med flera, kommentaren till 18 kap. 1 §).

Även bestämmelsen om förundersökningssekretess i 18 kap 1 § kan alltså komma att tillämpas på uppgifter som tillförs ett ärende om vistelseförbud. På motsvarande sätt som när det gäller under rättelseverksamhet följer sekretessen med uppgiften när den lämnas vidare till åklagaren och domstolen. På grund av skaderekvisitets utformning upphör emellertid förundersökningssekretessen vanligen att gälla i och med att åtal väcks. Sedan åtal väckts kan sekretess enligt 18 kap. 1 § komma att gälla endast för uppgifter som har generell betydelse för brottspaning och brottsutredning (propositionen med förslag till sekretesslag m.m.; prop. 1979/80:2 Del A s. 140 och 141).

Den tystnadsplikt som följer av 18 kap. 1 och 2 §§ inskränker i vissa fall rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (se 18 kap. 19 § andra och fjärde stycket).

De redovisade bestämmelserna om sekretess för uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet respektive förundersökningssekretess tillgodoser enligt promemorian behovet av skydd för allmänna intressen som aktualiseras av den föreslagna regleringen om vistelseförbud. Det behövs därför inte någon ny sekretessbestämmelse till skydd för allmänna intressen.

I fråga om offentlighet och ordning vid ett sammanträde i domstol är bestämmelserna i 5 kap. 1–5 och 9–15 §§ rättegångsbalken tillämpliga. (Se 26 § i den föreslagna nya lagen och 21 § ärendelagen.) Det gör det möjligt att besluta om stängda dörrar om det vid ett sammanträde kommer att läggas fram uppgifter som omfattas av sekretess.

7.10.2 Sekretess till skydd för enskildas intressen

Sekretess gäller för uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i bland annat a) utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, b) angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, eller c) annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa uppörd och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen (35 kap. 1 §). Sekretessen upphör som huvudregel att gälla om uppgifterna lämnas till domstol med anledning av åtal (35 kap. 7 §). Detta gäller dock inte i vissa särskilda mål som exempelvis mål om ansvar för sexualbrott, utpressning och människorov (35 kap. 12 §).

En särskild sekretessbestämmelse har införts i 35 kap. 5 § för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om bland annat kontaktförbud och tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (rakt skaderekvisit). Sekretessen följer ärendet och gäller oberoende av vilken myndighet som hanterar frågan. Sekretessbestämmelsen är alltså tillämplig hos såväl polis och åklagare som domstol, om saken behandlas där (se Lenberg med flera, kommentaren till 35 kap. 5 §). Sekretessen gäller dock inte beslutet i ärendet.

I förarbetena till kontaktförbudslagen anges som skäl för införandet av den särskilda sekretessbestämmelsen bland annat att lagstiftningen avser att ge ett ökat skydd åt framför allt kvinnor som förföljs eller hotas av sina tidigare makar eller sambor. Det ligger i sakens natur att åtskilliga av de uppgifter som kan förekomma i ett sådant ärende är av det slaget att de bör skyddas av sekretess med hänsyn till den enskilde på motsvarande sätt som när de annars förekommer i en brottsutredning. Det anges vidare att sekretessfrågan måste lösas så att inte de som ska skyddas genom bestämmelserna om kontaktförbudet avstår från att begära det av

rådsla för att uppgifter om personliga förhållanden ska bli offentliga. (Se prop. 1987/88:137 s. 37.)

Någon motsvarande sekretessbestämmelse infördes inte vid tillkomsten av lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Regeringen anför i förarbetena att uppgifterna i dessa ärenden kommer att vara av en annan karaktär än uppgifterna i ärenden om kontaktförbud samt att känsliga uppgifter om personliga förhållanden inte torde förekomma när det är fråga om idrottsanknuten brottslighet och juridiska personer som ansöker om förbud. (Se prop. 2004/05:77 s. 55.)

I samband med införandet av lagen om register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang ansågs det dock behövas en särskild sekretessreglering när uppgifterna samlas i ett register och därmed struktureras och finns tillgängliga i sökbar form. I förarbetena anför bland annat att förekomsten i tillträdesförbudsregistret ofta är synonymt med att en person har begått brott och att utgångspunkten bör vara att registeruppgifterna bör skyddas av sekretess. (Se 35 kap. 4 a § och propositionen Register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, prop. 2013/14:254 s. 32 och 33.)

Den nu föreslagna lagstiftningen om vistelseförbud avser att ge ett ökat skydd mot brottslighet som begås på vissa platser. Det kan handla om allvarliga våldsbrott men även om brottslighet som inbegriper narkotikaförsäljning och skadegörelse. Ett ärende om vistelseförbud kan i vissa fall komma att innehålla uppgifter om en enskild som exempelvis varit utsatt för brott eller uppgifter om andra enskilda som kopplats samman med kriminella nätverk. Uppgifterna kan även gälla barn. Vid den riskbedömning som alltid ska göras kan ärendet även komma att tillföras information som kan vara känslig för den person som avses med förbudet, exempelvis uppgifter om missbruk, hälsotillstånd och levnadssätt i övrigt. Åtskilliga av de uppgifter som kan förekomma i ett ärende om vistelseförbud enligt den föreslagna lagen kan alltså vara av det slaget att de bör skyddas av sekretess med hänsyn till den enskildes personliga förhållanden. Den sekretess till skydd för uppgifter om enskilds hälsa och sexualliv som följer av 21 kap. 1 § bedöms inte kunna ge ett tillräckligt skydd i här aktuella ärenden.

Det är angeläget att den myndighet som ska besluta i fråga om vistelseförbud får del av alla de uppgifter som kan vara av betydelse

för prövningen, även om det är uppgifter av känslig natur. De personer som är inblandade, och myndigheter som lämnar underlag, måste därför kunna lämna uppgifter av det slaget utan att riskera att de blir offentliga om det finns risk att den enskilde lider men av det. Det är även viktigt att uppgifter om personliga förhållanden rörande andra individer (än den som avses med vistelseförbudet), i den grupp vars brottslighet kan aktualisera ett vistelseförbud, kan skyddas genom sekretess. Vid en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset väger enligt promemorian intresset för sekretess tyngre. En särskild regel om sekretess till skydd för enskilda personliga förhållanden bör därför införas. På detta sätt stärkts integritetsskyddet för enskilda.

De skyddsintressen som ligger till grund för den nu föreslagna sekretessbestämmelsen är i flera avseenden desamma som ligger till grund för den sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden som gäller i ärenden om kontaktförbud och tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek (se prop. 1987/88:137 s. 36–38, prop. 2020/21:52 s. 58–60 och prop. 2021/22:108 s. 32). Sekretessens föremål bör även enligt den nu föreslagna bestämmelsen vara enskilds personliga förhållanden.

Förekomsten av uppgifter om andra enskilda än förbudspersonen i ärenden om vistelseförbud, exempelvis uppgifter om unga personer som av polis bedöms vara involverade i kriminella nätverks brottslighet, skulle kunna tala för att ett omvänt skaderekvisit nu bör väljas. Promemorian stannar emellertid vid att föreslå ett rakt skaderekvisit i enlighet med vad som gäller i liknande ärenden om bland annat kontaktförbud. Sekretessen bör således gälla för uppgift om en enskilds personliga förhållanden och sekretessens styrka avgränsas med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Sekretess ska alltså gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Med hänsyn till ärendenas karaktär kan även uppgifter som adress eller andra kontaktuppgifter till någon enskild i vissa fall kunna omfattas av sekretess.

På samma sätt som gäller för ärenden om kontaktförbud och ärenden om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, bör sekretess inte gälla för beslut i ärendet. Sekretessen bör gälla i högst sjuttio år.

I den mån en fråga om vistelseförbud aktualiseras i samband med en förundersökning om brott kommer bestämmelserna om sekretess till skydd för enskildas intresse under förundersökning att vara tillämpliga (35 kap. 1 §). Enligt huvudregeln upphör den sekretessen emellertid att gälla om uppgiften lämnas till domstol i samband med åtal. Det kan inte anses tillfredsställande att uppgifter som har lämnats som underlag för prövning av en fråga om vistelseförbud skulle få ett sämre sekretessskydd om frågan prövas i samband med brott än om frågan hanteras i ett fristående ärende. Det är således viktigt att sekretessen följer ärendet och att den gäller oberoende av vilken myndighet som hanterar frågan. Sekretessens räckvidd bör därför vara sådan att den gäller för uppgift som förekommer i ärende om vistelseförbud oavsett var detta handläggs, det vill säga hos polis, åklagare eller domstol. Om det finns flera sekretessbestämmelser som är tillämpliga i samma ärende, har den strängare sekretessbestämmelsen företräde (7 kap. 3 §).

De nya bestämmelserna föreslås införas genom ett tillägg i 35 kap. 5 §.

Den grundlagsstadgade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har företräde framför den tystnadsplikt som följer av 35 kap. 5 § i dess nuvarande lydelse. Stor återhållsamhet ska iakttas vid prövningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras i ett specifikt fall. När det är fråga om bestämmelser om absolut sekretess kan det finnas större anledning att överväga undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter än i andra fall (jämför prop. 1979/80:2 Del A s. 111 och 112.). Enligt promemorian talar övervägande skäl för att låta meddelarfriheten fortsatt ha företräde framför tystnadsplikten. Det finns alltså inte skäl att inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Riksdagen har beslutat att bifalla regeringens förslag om stärkt sekretess i domstol för kontaktuppgifter till enskilda (se propositionen En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring, prop. 2021/22:186 s. 78–84). Lagändringen ska gälla från den 1 oktober 2023 (se Justitiekommitténs betänkande 2022/23:JuU7) och innebär att sekretess ska gälla hos en domstol i ett brottmål för uppgift som rör en enskild, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men

(omvänt skaderekvisit) och uppgiften avser bland annat bostadsadress, telefonnummer och personnummer. Motsvarande sekretess ska gälla i ett tvistemål om enskilt anspråk i anledning av brott och i ett ärende som rör brott. Sekretessen ska inte gälla för uppgift som rör den som är tilltalad eller svarande.

Åklagarmyndigheten har i sitt remissvar anfört att sekretessen för kontaktuppgifter till enskilda även bör omfatta ärenden om kontaktförbud. Något sådant förslag lämnades dock inte i propositionen eftersom det skulle kräva ytterligare överväganden som inte rymdes inom det aktuella lagstiftningsärendet. Vid regeringens fortsatta arbete med frågan bör det övervägas om sekretessen även ska omfatta ärenden om vistelseförbud enligt den nu föreslagna lagstiftningen.

7.10.3 Om partsinsyn

Som berörs i avsnitt 7.5.3 har den mot vilken förbudet avses gälla rätt att få del av en uppgift som har tillförts ärendet om vistelseförbud och få tillfälle att yttra sig över den. Denna rätt till partsinsyn ska emellertid gälla med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 §. Det innebär en möjlighet att begränsa rätten att ta del av en handling eller annat material i ärendet med en sekretessbelagd uppgift om det med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift inte röjs. I ärenden om vistelseförbud kan det förekomma uppgifter som omfattas av sekretess men som inte utgör beslutsunderlag. Det kan exempelvis handla om uppgifter om var namngivna personer i ett rivaliserande nätverk bor eller vistas. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

7.11 Personuppgiftsbehandling

Promemorians bedömning: Den personuppgiftsbehandling som förslagen i denna promemoria ger upphov till har stöd i befintlig dataskyddslagstiftning. Någon lagändring behövs inte.

7.11.1 Anmälan och ärendehandläggning i rättskedjan

Vid viss behandling av personuppgifter som utförs av myndigheter gäller brottsdatalagen (2018:1177) i stället för dataskyddsförordningen², beroende på i vilket syfte behandlingen sker (artikel 2.2 d dataskyddsförordningen). Brottsdatalagen³ gäller vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder samt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet (1 kap. 2 §). Med behörig myndighet avses en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder, eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte (1 kap. 6 §).

Brottsdatalagen är generellt tillämplig inom det område som dataskyddsdirektivet reglerar men är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning som innehåller bestämmelser som avviker från lagen. För flertalet av de myndigheter som tillämpar brottsdatalagen, exempelvis Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna, har det krävts viss särreglering som återfinns i särskilda registerförfattningar. Bestämmelser om Polismyndighetens behandling av personuppgifter finns exempelvis i polisens brottsdatalag, och lagen (1998:620) om belastningsregister.

Den föreslagna regleringen om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser kommer att kräva att Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna behandlar personuppgifter i samband med anmälan och ärendehandläggning.

Det kan inledningsvis konstateras att införandet av den föreslagna regleringen vid Polismyndigheten och hos åklagare främst aktualiserar personuppgiftsbehandling för ändamålet att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet. Personuppgifts-

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/96/EG (allmän dataskyddsförordning).

³ I brottsdatalagen finns de grundläggande bestämmelserna om hur personuppgifter får behandlas inom dataskyddsdirektivets (Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF [dataskyddsdirektivet]) tillämpningsområde.

behandlingen vid allmän domstol i fråga om vistelseförbud sker, i likhet med vad som gäller kontaktförbud, för ändamålet att handlägga mål och ärenden om utredning av eller lagföring för brott (jämför propositionen Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning, prop. 2017/18:269 s. 365).

Införandet av en reglering om vistelseförbud innebär inte att några nya typer av arbetsuppgifter tillkommer vid myndigheter inom rättskedjan. Redan enligt nuvarande ordning behandlar Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna personuppgifter vid hantering av ärenden som leder till bland annat kontaktförbud och tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

De kategorier av personuppgifter som kommer att behandlas i samband med anmälan av behov av vistelseförbud och fortsatt ärendehantering förekommer redan i rättskedjan. Det rör sig bland annat om namn, adressuppgifter, personnummer eller samordningsnummer och uppgifter om brott eller brottslig verksamhet. Också andra uppgifter om enskildas personliga förhållanden, så som närmare uppgifter om boende- och familjeförhållanden eller känsliga personuppgifter om exempelvis missbruk, kan komma att behandlas så som de gör även i andra typer av mål och ärenden.

Eftersom personuppgiftsbehandlingen kommer att ske för ändamålet att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet och för utredning av eller lagföring av brott faller den, som framgått, inom brottsdatalagens tillämpningsområde. Det finns således ett regelverk för den personuppgiftsbehandling som aktualiseras hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna med anledning av införandet av en reglering om vistelseförbud.

Av promemorians förslag i avsnitt 7.12 följer att Polismyndigheten också ska ansvara för att registrera vistelseförbud i belastningsregistret enligt lagen om belastningsregister. Genom bestämmelserna i den lagen finns stöd för personuppgiftsbehandlingen.

Vid överträdelser av ett meddelat vistelseförbud och hindrande av elektronisk övervakning aktualiseras personuppgiftsbehandling för ändamålet att utreda eller lagföra brott eller att verkställa straffrättsliga påföljder. Sådan personuppgiftsbehandling faller som redovisats ovan under brottsdatalagens tillämpningsområde om den utförs av behöriga myndigheter. Polismyndigheten, Åklagar-

myndigheten och de allmänna domstolarna är behöriga myndigheter när de behandlar personuppgifter för dessa syften. Förutom brottsdatalagen gäller respektive myndighets särskilda lag om personuppgiftsbehandling på brottdatalagens område, det vill säga polisens brottsdatalag, lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, åklagarväsendets brottsdatalag, och lagen (2018:1698) om domstolarnas behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, domstolarnas brottsdatalag. Personuppgiftsbehandling i samband med mål om överträdelse av vistelseförbud respektive hindrande av elektronisk övervakning kommer alltså att följa samma reglering som annan brottmålshantering.

Att befintlig lagstiftning reglerar personuppgiftsbehandlingen innebär att det finns åtgärder som säkerställer skydd för personuppgifterna och de enskilda som berörs. I brottsdatalagen finns exempelvis regler om personuppgiftsansvarigas skyldigheter med avseende på tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa författningens behandling, regler om enskildas rättigheter samt regler om tillsyn, sanktionsavgifter och skadestånd. De myndighetsspecifika författningarna kompletterar med exempelvis regler om längsta tid för behandling av personuppgifter. När den befintliga regleringen togs fram beaktades att känsliga personuppgifter och uppgifter om brott behandlas av berörda myndigheter i ärenden som de nu aktuella.

Den personuppgiftsbehandling i samband med anmälan och ärendehandläggning som följer av den föreslagna regleringen om vistelseförbud, liksom den personuppgiftsbehandling som sker vid utredning och lagföring av brott till följd av de föreslagna bestämmelserna om straffansvar, bedöms inte kräva någon ytterligare reglering i lag.

Föreskrifter med bestämmelser om exempelvis gallring av uppgifter som inte längre får bevaras ska förstöras bör meddelas i förordning (se avsnitt 7.13).

Personuppgiftsbehandlingen bedöms också, i likhet med åtgärden att införa nya bestämmelser om vistelseförbud (se avsnitt 7.1.4), vara proportionerlig och nödvändig för att uppnå syftet med regleringen.

7.11.2 Informationsutbyte med socialtjänsten

Promemorians förslag innefattar informationsutbyte med socialnämnden vid Polismyndighetens upplysning i samband med anmälan om behov av vistelseförbud för en person under 18 år (se avsnitt 7.4.4). Som framgår av avsnitt 7.5.2 föreslås också att socialnämnden på begäran ska lämna yttrande till åklagaren eller Polismyndigheten vid utredning om vistelseförbud. Genom en sådan sekretessbrytande skyldighet att lämna upplysningar möjliggörs informationsutbyte mellan å ena sidan socialnämnden och å andra sidan åklagaren respektive Polismyndigheten i syfte att förebygga och förhindra brott. På så sätt kan det också fastställas vilka åtgärder som bör vidtas för att förebygga att den enskilde begår brott eller på annat sätt utvecklas ogynnsamt. Det sagda innebär emellertid inte att socialnämnden anses som behörig myndighet i dataskyddsdirektivets och brottsdatalagens mening (jämför propositionen Brottsdatalag, prop. 2017/18:232 s. 430). När det gäller den personuppgiftsbehandling som utförs av socialnämnden med stöd av den nu föreslagna lagen gäller i stället dataskyddsförordningen.

Den personuppgiftsbehandling som socialtjänsten föreslås utföra inom ramen för den skyldighet att yttra sig gentemot åklagaren eller Polismyndigheten är nödvändig för fullgörande av en rättslig förpliktelse eller för utförandet av en arbetsuppgift av allmänt intresse (jämför artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen). Den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen fastställs genom 13 § i den föreslagna lagen. Yttrandet med uppgifter om den person mot vilken förbudet avses gälla och som är av betydelse för utredningen ska lämnas till åklagaren eller Polismyndigheten i syfte att utreda ett ärende om vistelseförbud. Regleringen får anses proportionerlig i förhållande till de mål som eftersträvas (jämför artikel 6.3 och 6.4 samt skäl 50). Behandlingen är således tillåten enligt artikel 6.1 och 6.3.

I vissa fall kan det informationsutbyte som aktualiseras genom skyldigheten att lämna yttrande innefatta känsliga personuppgifter om exempelvis hälsa. Som anförts ovan är en sådan behandling nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av medlemsstatens nationella rätt. Stöd för den personuppgiftsbehandling som utförs av socialnämnden enligt den föreslagna lagen

finns i artikel 9.2 g, som för myndigheters del kompletteras av 3 kap. 3 § dataskyddslagen. Med beaktande av det sekretesskydd och dataskydd som gäller hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna får kraven på proportionalitet samt lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen anses uppfyllda (artikel 9.2 g).

Den personuppgiftsbehandling som sker i samband med informationsutbyte med socialtjänsten bedöms för Polismyndighetens och åklagarens del utgöra ett led i att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet och faller därför inom brottsdatalagens tillämpningsområde. Den personuppgiftsbehandlingen har stöd i den befintliga lagstiftningen på sätt som framgått ovan.

7.12 Registrering i belastningsregistret

Promemorians förslag: Beslut om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser ska registreras i belastningsregistret. Uppgifterna i belastningsregistret ska gallras tio år efter beslutet eller om vistelseförbudet dessförinnan upphävts.

Polismyndigheten ska med hjälp av automatiserad behandling föra ett belastningsregister (1 § lagen om belastningsregister). Ändamålet med registret är att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs bland annat i verksamhet hos Polismyndigheten för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och utreda brott, hos Åklagarmyndigheten för beslut om förundersökning och åtal samt utfärdande av strafföreläggande samt hos allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd (2 §). Kontaktförbud, tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek registreras i belastningsregistret (3 § 5).

Överträdelser av vistelseförbud ska på samma sätt som överträdelser av kontaktförbud och tillträdesförbud kunna leda till dels ingripande enligt polislagen, exempelvis avlägsnande av den som överträder förbudet, dels straffrättsliga konsekvenser. För att detta ska kunna ske på ett effektivt sätt är det nödvändigt att uppgifter om förbudet registreras på sätt som gör informationen åtkomlig för den

som behöver uppgiften i tjänsten. Registrering av sådana uppgifter måste anses förenligt med ändamålet med belastningsregistret (jämför prop. 2004/05:77 s. 56). Registreringen bör därför ske enligt bestämmelserna i lagen om belastningsregister. Det föreslås därför att ett tillägg görs i 3 § 5 med innebörd att registret ska innehålla uppgifter om den som har meddelats vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser.

En uppgift i belastningsregistret ska gallras bland annat om ett kontaktförbud eller ett tillträdesförbud har upphävts (16 § 6). Därutöver ska en uppgift om beslut om kontaktförbud gallras tio år efter beslutet, medan motsvarande uppgift om tillträdesförbud ska gallras efter fem år (17 § 12 och 13). Anledningen till den kortare gallringstiden vid beslut om tillträdesförbud anges i förarbetena vara dels att uppgifter om böter gallras efter fem år (straffskalan för överträdelse av tillträdesförbud sträcker sig från böter till fängelse sex månader medan straffmaximum för överträdelse av kontaktförbud är ett år) och att normalstraffet för den som överträder ett tillträdesförbud torde bli böter, dels att det kan antas att tillträdesförbud i stor utsträckning kommer att avse unga personer (se a. prop. s. 56).

Straffmaximum för överträdelse av vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser föreslås vara fängelse i ett år. Straffet bedöms i normalfallet vara ett kortare fängelsestraff. Promemorian föreslår därför en gallringstid om tio år i enlighet med vad som gäller för en uppgift om kontaktförbud.

Som en följd av detta bör bestämmelsen i 8 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ändras. Även andra ändringar i förordningar eller motsvarande författningar, exempelvis om registerföring hos Kriminalvården, bör övervägas.

7.13 Förordning om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser

Promemorians bedömning: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör meddela vissa föreskrifter angående tillämpningen av lagen om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser.

Den nya lagen om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser kommer att kräva vissa tillämpningsföreskrifter. Sådana frågor om lagens tillämpning regleras när det gäller ärenden om kontaktförbud enligt kontaktförbudslagen och tillträdesförbud enligt lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang respektive lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek i förordningar; förordningen (1988:691) om kontaktförbud, förordningen (2005:323) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang samt förordningen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Det handlar bland annat om skyldigheten för domstol och åklagare att lämna underrättelse om beslut i sådana ärenden och frågor om delgivning. I förordningarna ges också Åklagarmyndigheten möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter för tillämpning av de aktuella lagarna.

Motsvarande tillämpningsfrågor i ärenden om vistelseförbud enligt den nu föreslagna lagen om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser bör lämpligen också regleras i en förordning. Den myndighet som regeringen bestämmer bör i en sådan även ges möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter för tillämpning av lagen.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Promemorians bedömning: Det finns inte behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

Den nya regleringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Innan ikraftträdandet behövs sedvanlig remissbehandling och beredning inom Regeringskansliet. Mot denna bakgrund bedöms regleringen kunna träda i kraft som tidigast den 1 juli 2024. Det förslås därför att lagändringarna ska träda i kraft detta datum.

Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken får ingen dömas för en gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Vidare framgår att straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte annan lag som leder till frihet från straff eller till lindrigare straff gäller när dom meddelas. Några särskilda övergångsbestämmelser beträffande straffbestämmelserna behövs därför inte. Inte heller i fråga om övriga lagförslag finns det behov av några övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser

9.1 Inledning

Det ingår i uppdraget att presentera en analys av konsekvenserna av lämnade förslag. Konsekvensanalysen ska bedöma konsekvenserna för brottsbekämpningen och för den personliga integriteten. Även i övrigt ska riktlinjerna i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning tillämpas för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. I detta kapitel redogör promemorian för bedömningarna i dessa delar.

Det förslag som lagts fram i promemorian får framför allt betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet genom att en reglering om vistelseförbud kommer att bidra till att försvåra för de kriminella nätverken att begå brott och att rekrytera unga till brottslig verksamhet. Förslaget får också betydelse för den personliga integriteten för vuxna och barn. Promemorians bedömningar vad gäller att förbudet utgör en inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter och förslagets förenlighet med barnkonventionen har presenterats löpande i tidigare kapitel, se framför allt avsnitt 7.1, 7.2 och 7.6. Promemorians bedömningar vad gäller skydd för den personliga integriteten genom dataskydd har presenterats i avsnitt 7.11.

9.2 Förslagets konsekvenser

9.2.1 Konsekvenser för det brottsbekämpande arbetet och tryggheten i det offentliga rummet

<p>Promemorians bedömning: Förslaget till lag om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser kommer att påverka</p>

brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Förslaget kommer att leda till att brottslighet som bedrivs i kontexten kriminella nätverk i viss mån minskar. Förslaget kommer även att minska de kriminella nätverkens inflytande, försvåra rekryteringen av unga in i kriminella nätverk och leda till tryggare offentliga miljöer.

De senaste årens brotts- och samhällsutveckling innebär att de brottsbekämpande myndigheterna måste utveckla sina arbetsätt. Det finns ett påtagligt behov av att anpassa myndigheternas rättsliga förutsättningar till denna utveckling. Promemorian redogör för detta behov och den förväntade effektiviteten mer utförligt i kapitel 3 och 7. Förslaget om ett vistelseförbud i denna promemoria innebär att de brottsbekämpande myndigheterna ges ett nytt verktyg i arbetet med att förebygga och förhindra att brott begås och brottslig verksamhet bedrivs i kontexten kriminella nätverk.

Genom en tillämpning av regleringen kan personer som främjar gängrelaterad brottslighet förbjudas att vistas på allmän plats och vissa andra platser inom ett visst geografiskt område. På så sätt förhindras att brott begås och att kriminella nätverk genom att bedriva brottslig verksamhet etablerar kontroll i ett visst område. Förslaget förväntas i viss mån redan på kort sikt leda till att färre brott i kontexten kriminella nätverk begås i bland annat utsatta områden. Det handlar exempelvis om vapenbrott och mord men även om andra typer av brott så som stölder och skadegörelse. Den föreslagna regleringen förväntas emellertid också bidra till att göra det svårare för de kriminella nätverken att bedriva narkotikahandel, rekrytera unga personer till en kriminell livsstil och göra anspråk på att styra en viss plats genom den kriminalitet som bedrivs där. Därigenom förväntas förslaget också leda till minskad brottslighet på längre sikt.

Minskad brottslighet innebär ett förstärkt skydd för enskildas personliga integritet och trygghet. De kriminella nätverkens brottslighet påverkar inte endast de enskilda brottsoffren utan även allmänheten och företagare i området. Som en följd av att förutsättningarna för att förhindra brott som begås av kriminella nätverk ökar stärks även rättstryggheten i samhället i stort. Störst effekt förväntas emellertid nås i de områden där vistelseförbuden används (se avsnitt 3.3).

9.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Promemorians bedömning: Förslaget till lag om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser leder till ett visst ökat resursbehov för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Förslaget kan också leda till ett ökat resursbehov för Sveriges Domstolar och Kriminalvården. De resursbehov som förslaget medför bör rymmas inom respektive aktörs befintliga anslagsram.

Förslaget bedöms innebära en måttlig kostnadsökning för rättsliga biträden. De ökade kostnaderna bedöms rymmas inom det beslutade anslaget för Rättsliga biträden m.m. (1:11).

Förslaget i denna promemoria innebär att Polismyndigheten kan initiera ärenden om vistelseförbud i brottsförebyggande syfte. Allmän åklagare ska pröva frågan om vistelseförbud och kan för utredningen av ärendet begära hjälp av Polismyndigheten. Det föreslås också en möjlighet till domstolsprövning. Överträdelse av vistelseförbud kriminaliseras. Straffet för överträdelse av förbudet är fängelse i högst ett år, vilket i normalfallet innebär att straffet ska vara ett kortare fängelsestraff. Överträdelserna ska föranleda ingripande, utredning och straffrättsligt beivrande i samma ordning som gäller för brottsliga gärningar i allmänhet.

Förslaget innebär att framför allt Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten får en ökad arbetsbelastning, vilket kan förväntas leda till att kostnaderna för myndigheterna ökar något. Även Sveriges Domstolar och Kriminalvården kan drabbas av något ökade kostnader.

Det är svårt att göra någon säker prognos avseende antalet ärenden om vistelseförbud och överträdelse av sådana förbud. Antalet kan emellertid enligt promemorian antas bli begränsat. Polismyndigheten uppskattar antalet kriminella aktörer i utsatta områden till cirka 10 000 individer, och att det runt dessa rör sig drygt 20 000 individer med kopplingar till de kriminella nätverken. Som berörs i avsnitt 7.4.2 kommer Polismyndigheten att behöva genomföra en avvägning mellan å ena sidan behovet av vistelseförbud inom ett visst område och å andra sidan bland annat de negativa konsekvenser som kan följa av att den enskilde, och i förlängningen de kriminella nätverken, får del av polisens

information om person och kriminella nätverk i ärendet. Polismyndighetens avvägning kan enligt promemorian förväntas bidra till att antalet ärenden blir begränsat.

Vistelseförbud kommer därtill sannolikt att initieras i samband med särskilda insatser i ett visst område. Det kan inte förutses att vistelseförbud kommer att användas i samtliga utsatta områden samtidigt, eller för enstaka personer i många områden samtidigt. Snarare kan flera aktörer komma i fråga för vistelseförbud inom några utvalda områden per år.

Sammantaget bedömer promemorian att antalet ärenden om vistelseförbud kan uppskattas till högst ett hundratal per år, initialt sannolikt lägre än så när metoden först prövas. Av dessa bedöms ett mindre antal förbudspersoner kunna bli aktuella för villkor om elektronisk övervakning.

Det kan i och för sig förväntas en ökad administrativ börda för Polismyndigheten som behöver ta fram välgrundade underlag och riskanalyser på individ- och nätverksnivå och för Åklagarmyndigheten som ska pröva och fatta beslut om vistelseförbud. Polismyndigheten ska därtill övervaka att meddelade vistelseförbud efterlevs. I sammanhanget bör emellertid också beaktas att polis, åklagare och domstolar torde kunna dra nytta av sina erfarenheter och rutiner av att handlägga frågor om tillträdesförbud och kontaktförbud. Den föreslagna regleringen är, som framgår av det föregående, uppbyggd med kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagstiftningen som förebild.

Berörda myndigheter kommer att behöva utveckla sina it-system för att hantera även den nya ärendetypen. Regleringen bör emellertid inte kräva några särskilda organisationsförändringar inom myndigheterna.

Samtidigt som visst ökat resursbehov kan förutses hos berörda myndigheter är förslagets främsta syfte att förebygga brottslighet i kontexten kriminella nätverk, som ofta kan vara av allvarligt slag. Promemorians förslag ska därmed i förlängningen kunna medföra en minskning av polisens, åklagarnas och domstolarnas arbete med sådan brottslighet. Av samma skäl kan förslaget i förlängningen medföra minskade kostnader för Kriminalvården för verkställighet av påföljder för sådan brottslighet. En minskning av brott som begås och brottslig verksamhet som utövas i kontexten kriminella nätverk kan också medföra andra betydande samhällsekonomiska bespar-

ingar vars effekter inte med tillräcklig grad av säkerhet kan uppskattas till ett bestämt belopp, se vidare avsnitt 9.2.1.

Promemorian bedömer sammantaget att ärenden om vistelseförbud inte kommer att bli fler eller mer resurskrävande än att kostnaderna för polis, åklagare och domstolar kan finansieras inom ramen för befintliga anslag. Detsamma gäller Kriminalvårdens resurser.

Även inom anslaget för rättsliga biträden kommer kostnaderna initialt att öka med anledning av förslaget. Promemorian uppskattar dock att antalet ärenden där ett rättsligt biträde ska utses inte kommer att överstiga hälften av ärendena om vistelseförbud. Ett sådant biträde har utöver att sammanträffa med den enskilde även att yttra sig till åklagaren respektive att i förekommande fall begära omprövning av åklagarens beslut eller rättens prövning. Ett biträde ska också närvara vid sammanträde i domstol när det är aktuellt. Uppskattningsvis beräknas ett biträde behöva lägga ned mellan sex och tio timmars arbete i ett genomsnittligt ärende.

Sammanfattningsvis innebär detta att den totala kostnaden för rättsliga biträden i ärenden om vistelseförbud grovt kan uppskattas till högst en miljon kronor per år. Anslaget 1:11 Rättsliga biträden m.m. har i budgetpropositionen 2023 uppskattats till 2,46 miljarder för 2024 respektive 2025. Den marginellt ökade kostnaden för rättsliga biträden i ärenden av nu aktuellt slag bedöms rymmas inom anslagen. I den bedömningen beaktas att något färre förordnanden av rättsliga biträden i brottmål på sikt förväntas bli en konsekvens av att förslaget leder till i viss mån minskad brottslighet i kontexten kriminella nätverk.

9.2.3 Övriga konsekvenser

Promemorians bedömning: Förslaget kommer att beröra män i större utsträckning än kvinnor.

Förslaget förväntas bidra till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv.

Förslaget innebär positiva konsekvenser för sysselsättningen.

Förslaget medför i övrigt inte några konsekvenser som ska redovisas enligt kommittéförordningen exempelvis för det

kommunala självstyret, för små företags förutsättningar i förhållande till större företags eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Den föreslagna regleringen är könsneutral. Detta utesluter inte att olika personkategorier påverkas av bestämmelserna i olika utsträckning. När det gäller det dödliga våldet i den kriminella miljön är det nästan uteslutande män som begår våld mot andra män. Även när det gäller allvarlig brottslighet i kontexten kriminella nätverk lagförs fler män än kvinnor (se prop. 2022/23:53 s. 137). Det kan därför förväntas att fler män än kvinnor kommer att beröras av förslaget.

Kvinnor uttrycker i större utsträckning än män otrygghet enligt de nationella trygghetsundersökningar som Brå årligen genomför (se avsnitt 3.2). Det innebär att förslaget, som bedöms öka tryggheten, kan bidra till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Förslaget bedöms också medföra positiva konsekvenser för sysselsättningen framför allt genom att företagare i vissa områden ges bättre förutsättningar att bedriva verksamhet.

Promemorian bedömer i övrigt att det inte kan förväntas uppstå några andra konsekvenser av det slag som avses i kommittéförordningen, exempelvis vad gäller det kommunala självstyret, för små företags förutsättningar i förhållande till större företags eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser

Bestämmelserna om vistelseförbud har tagits in i en särskild lag om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. Lagens uppbyggnad och innehåll har förebild i lagen (1988:688) om kontaktförbud, lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

Lagen är indelad i sju olika delar. I den första delen finns bestämmelser om vad som avses med vistelseförbud och om förutsättningarna för vistelseförbud och villkor om elektronisk övervakning (1-6 §§). I de två följande delarna finns bestämmelser om vistelseförbudets längd (7 §) samt delgivning och handläggningstid (8 och 9 §§). Därefter följer en del om förfarandet hos åklagaren i frågor om vistelseförbud (10-19 §§). Denna innehåller också bestämmelser om hävande eller ändring av beslut om förbud. I den femte delen finns bestämmelser om domstolsprövning av åklagarens beslut (20-27 §§). I den sjätte delen regleras straffansvar vid överträdelse av vistelseförbud och hindrande av elektronisk övervakning (28 och 29 §§). I den sjunde och avslutande delen regleras hur uppgifter om den som är föremål för elektronisk övervakning får behandlas (30 och 31 §§).

Förutsättningar för vistelseförbud

1 § Enligt denna lag får förbud meddelas för en person att inom ett geografiskt avgränsat område vistas på allmän plats, på skolgårdar och på motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem, och i fordon på allmän plats (vistelseförbud).

Vistelseförbud får inte avse den som är under femton år.

Lagen påverkar inte den rätt som tillkommer den som förfogar över en plats inom området att begränsa tillträdet till denna.

Paragrafen innehåller bland annat en beskrivning av vad som menas med vistelseförbud och en åldersbegränsning. Paragrafen är utformad efter förebild av 1 § första stycket lagen om kontaktförbud, 1 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 1 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.5 och 7.2.1.

Med vistelseförbud avses enligt *första stycket* att en person förbjuds att inom ett geografiskt avgränsat område vistas på en allmän plats, på skolgårdar och på motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem, och i fordon på allmän plats. Se vidare kommentaren till 4 § första stycket om bestämning av det geografiska förbudsområdet i enskilda fall.

Begreppet allmän plats har samma innebörd som i brottsbalken och lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål (se vidare prop. 1987/88:98 s. 12). Förbudet utsträcks även till att gälla skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem. I den mån ett sådant område skulle anses som allmän plats, exempelvis genom att användas av allmänheten som parkeringsplats, gäller förbudet direkt enligt huvudregeln. Ett vistelseförbud ska även omfatta vistelse i ett fordon på allmän plats. Begreppet fordon har samma betydelse som i 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

Enligt *andra stycket* får vistelseförbud inte avse den som är under 15 år.

I *tredje stycket* anges att lagen inte påverkar den rätt att begränsa tillträdet till en plats inom området som tillkommer den som förfogar över denna. Regleringen är alltså inte avsedd att påverka de allmänna möjligheter att bestämma vem som ska få besöka exempelvis en restaurang, en butik eller en biograf som den som med äganderätt eller annan rätt förfogar över platsen har. Det går alltså även fortsättningsvis att neka oönskade besökare tillträde, under förutsättning att det inte sker i strid med bland annat gällande diskrimineringslagstiftning. Det är dock endast vistelseförbud som har beslutats i enlighet med denna lag som kan medföra straffansvar vid överträdelse av förbudet.

2 § Vistelseförbud får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna

1. finns en påtaglig risk för att en grupp personer kommer att begå brott eller utöva brottslig verksamhet inom det område enligt 1 § där förbudet avses gälla, och

2. kan befaras att den mot vilken förbudet avses gälla medvetet kommer att främja brottet eller den brottsliga verksamheten.

I denna paragraf samt i 3 och 4 §§ anges de närmare förutsättningarna för att ett vistelseförbud ska få beslutas. Paragrafen är utformad efter förebild av bland annat 1 § andra stycket lagen om kontaktförbud, 2 § första stycket lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 2 § första och andra styckena lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.1.

I paragrafen regleras de riskbedömningar som krävs för att kunna meddela en person vistelseförbud med stöd av lagen. Regleringen är uppbyggd kring två olika riskbedömningar som beskrivs i paragrafens två punkter.

Den första riskbedömningen görs i förhållande till en grupp, det kriminella nätverket. Enligt *punkt 1* får vistelseförbud meddelas om det finns en påtaglig risk för att brott kommer att begås eller brottslig verksamhet kommer att utövas av en grupp personer. Det kan röra sig om ett eller flera brott. Genom att också ange begreppet brottslig verksamhet framgår att det inte finns krav på att misstanken ska avse ett specifikt brott (jämför propositionen Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, prop. 2005/06:177 s. 83 och prop. 2022/23:126 s. 229). Begreppet syftar dock på verksamhet av viss konkretion (jämför propositionen Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet, prop. 2009/10:85 s. 362 och 363). Den befarade brottsligheten måste även vara av viss art enligt vad som anges i 3 § första stycket 1 och 2.

Med begreppet *grupp* avses detsamma som i 1 § andra stycket lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, preventivlagen, och den nya särskilda straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 a § brottsbalken (se prop. 2022/23:53 s. 151).

Riskbedömningen som görs i förhållande till gruppen avser att det inom denna sammanslutning ska finnas personer som har vilja och förmåga att utöva brott eller brottslig verksamhet. Det finns inte

något krav på att dessa personer preciseras eller identifieras eftersom vistelseförbudet inte ska riktas mot dem. Däremot kan uppgifter om aktörerna i grupperingen och konkretionsgraden i dessa ha betydelse för riskbedömningen. Omständigheter som bedöms som relevanta för riskbedömningen är bland annat sådana som hänför sig till personer i gruppen och den miljö som de befinner sig i. Bedömningen ska ta sin utgångspunkt i både avsikt och förmåga att utöva brott eller brottslig verksamhet. Exempel på riskindikatorer är kopplingar till kriminell miljö, en historik av tidigare brottslighet i det geografiska området, pågående våldsamma konflikter eller en historia av sådana konflikter, uttalade hot, eller säkerställande av tillgång till vapen, flyktfordon eller andra brotts hjälpmedel. Ofta kan flera sådana konkreta omständigheter tillsammans påvisa att det finns en *påtaglig risk* för att det inom en grupp kommer att utövas brottslig verksamhet av visst slag under en viss tidsperiod. Eftersom risken kan avse brottslig verksamhet är det inte nödvändigt att konkretisera hur risken kan förverkligas med angivande av närmare tillvägagångssätt för misstänkt gärning eller vem som är misstänkt gärningsman eller brottsoffer. Bedömningen måste dock alltid göras i det enskilda fallet och med beaktande av samtliga faktiska omständigheter som framkommit.

Risken för brott eller brottslig verksamhet ska kunna knytas till det område enligt 1 § där förbudet avses gälla. Se vidare kommentaren till 1 och 4 §§.

Vilka krav som bör ställas på utredningen av de omständigheter som läggs till grund för riskbedömningen vad avser kvalitet framgår av NJA 2009 s. 917.

Den andra riskbedömningen finns i *punkt 2* och görs i förhållande till den person mot vilken vistelseförbudet avses gälla. Här anges att vistelseförbud får meddelas om det *kan befaras* att personen medvetet kommer att främja brottet eller den brottsliga verksamheten som kan knytas till gruppen enligt punkt 1. Det är endast mot den personen som förbudet får riktas.

Kravet på sannolikhet för att någon kommer att utöva ett främjande enligt punkt 2 är genom rekvisitet kan befaras lägre ställt än kravet på sannolikheten för att brott eller brottslig verksamhet kommer att utövas inom gruppen enligt rekvisitet påtaglig risk i punkt 1.

Begreppet främjande kan jämföras med medverkansbegreppet i brottsbalken (23 kap. 4 §) som innebär att en gärning ska ha främjats med *råd eller dåd* (prop. 2013/14:237 s. 108-109). För att ett straffbart främjande enligt brottsbalken ska anses föreligga krävs inte att den medverkandes åtgärder varit nödvändiga för att brottet skulle komma till stånd. Detta medför att medverkansansvar kan drabba även den som endast obetydligt bidragit till gärningen (se Bäcklund med flera, Brottsbalken [version 20, JUNO], kommentaren till 23 kap. 4 §).

Utgångspunkten i riskbedömningen är, till skillnad från bestämmelsen i brottsbalken, ett förväntat främjande av viss framtida brottslighet (jämför a. prop. s. 109). I avsaknad av en konkretiserad gärning kan inte medverkansformerna bedömas. I uttrycket *främjande av brottslig verksamhet* avses all delaktighet som understödjer den brottsliga verksamheten, även sådant som i ett senare skede skulle kunna utgöra gärningsmannaskap eller annan medverkan till brottet. Ett exempel är att erbjuda utförandet av ett brott som innefattas i den brottsliga verksamhet som gruppen avser att utöva. Tillämpningsområdet begränsas ytterst av vad som enligt brottsbalken, för ett begånget brott, skulle omfattas av medverkansansvaret. Bedömningen ska ta sikte på att värdera de omständigheter som talar för en risk för främjande. Det är inte nödvändigt att det finns konkreta uppgifter om vilka åtgärder personen kan befaras vidta, men sådana uppgifter kan vägas in i riskbedömningen.

Främjandet ska dessutom vara medvetet, vilket innebär att det inte är tillräckligt att det kan befaras att en person allmänt kommer att stödja en grupp, exempelvis genom att lämna ekonomiskt stöd, om personen inte är medveten om att han eller hon därigenom främjar brottslig verksamhet.

3 § Vistelseförbud får meddelas endast om brott eller brottslig verksamhet enligt 2 § 1

1. har bakgrund i eller är ägnat att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken det finns risk för att skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne kan komma till användning, eller

2. utövas i organiserad form och är ägnat att skada tryggheten hos allmänheten.

Vistelseförbud som meddelas med stöd av första stycket 1 får förenas med villkor om elektronisk övervakning.

I denna paragraf samt i 2 och 4 §§ anges de närmare förutsättningarna för att ett vistelseförbud ska få beslutas, samt möjligheten att förena vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning i vissa fall. Paragrafen är delvis utformad efter förebild av 2 § första stycket lagen om kontaktförbud. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2 och 7.8.1.

Enligt *första stycket* får vistelseförbud meddelas endast om brott eller brottslig verksamhet som riskerar att begås enligt 2 § 1 är av sådan art som beskrivs i någon av paragrafens två punkter. Det handlar om att vistelseförbudet ska få meddelas för att förebygga eller förhindra brott eller brottslig verksamhet som begås i kontexten kriminella nätverk.

Enligt *punkt 1* får vistelseförbud meddelas om den brottslighet som riskerar att begås har bakgrund i eller är ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken det finns risk för att skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne kan komma till användning. Rekviriten har samma innebörd som i den nya straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 a § brottsbalken (se prop. 2022/23:53 s. 70–72 och 150–152). Begreppet grupp har samma innebörd som i 2 §.

För att avgöra om den första punkten är tillämplig kan bland annat uppgifter om den person som avses med förbudet, men även tilltänkta brottsoffer, tidigare brottslighet och tillgång till vapen och sprängämnen, vara av betydelse.

Enligt *punkt 2* får vistelseförbud meddelas om den brottslighet som riskerar att begås utövas i organiserad form och är ägnad att skada tryggheten hos allmänheten. Bestämmelsen tar sikte på sådana fall där allmänheten uppfattar – ser eller hör – exempelvis att narkotikaförsäljning äger rum eller skadegörelse utövas. Genom uttrycket *ägnat att* följer att det är tillräckligt att brottet eller den brottsliga verksamheten typiskt sett är sådan att tryggheten hos allmänheten skadas. Vilka brott som uppfyller de angivna kriterierna får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Några krav på brottslighetens omfattning eller dignitet ställs inte upp. Att brottsligheten riskerar att utövas med en viss varaktighet i ett område talar dock för att den är ägnad att skada tryggheten hos allmänheten.

För att vistelseförbud enligt punkt 2 ska få meddelas krävs också att den befarade brottsligheten utövas i organiserad form. Det

handlar om brottslighet som begås inom ramen för en struktur där flera personer samverkar under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Personerna ska ingå i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart ett visst brott. Det krävs dock inte att förbudspersonen själv främjat brottsligheten under en längre förfluten tid. För förbudspersonen ska en framåtsyftande riskbedömning ske (se kommentaren till 2 § 2).

I *andra stycket* anges att ett beslut om vistelseförbud som meddelats med stöd av första stycket 1 får förenas med villkor om elektronisk övervakning. Regleringen är inte tvingande. Ett vistelseförbud får alltså, men måste inte, förenas med villkor om elektronisk övervakning. En proportionalitetsbedömning ska alltid göras (se prop. 2020/21:217 s. 40 och prop. 2017/18:81 s. 23–24 och 49). Ett beslut om vistelseförbud får alltså kombineras med elektronisk övervakning endast om behovet av övervakning överväger det intrång eller men det innebär för den som beslutet avser. Vid avvägningen bör dock beaktas att förutsättningarna för att besluta om att förena vistelseförbudet med villkor om elektronisk övervakning vilar på att det finns en risk för viss allvarlig brottslighet enligt första stycket 1. Skyddsbehovet kan därför ofta förväntas medföra att det finns skäl att kombinera förbudet med elektronisk övervakning.

4 § Ett vistelseförbud får inte avse ett större geografiskt område än vad som är nödvändigt för att uppnå skyddsändamålen.

Vistelseförbud får meddelas endast om intresset av ett sådant förbud väger tyngre än den enskildes intresse av att få vistas inom området.

I denna paragraf samt i 2 och 3 §§ anges de närmare förutsättningarna för att ett vistelseförbud ska få beslutas. Paragrafen har utformats efter förebild av 1 § tredje stycket lagen om kontaktförbud, 2 § fjärde stycket lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 2 § fjärde stycket lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.3.

I *första stycket* anges att ett vistelseförbud inte får avse ett större geografiskt område än vad som är nödvändigt för att uppnå skyddsändamålen. Det finns inte någon på förhand bestämd förbudsradie.

Förbudsområdet måste alltså bestämmas i det enskilda fallet utifrån risken för brott eller brottslig verksamhet i området. I beslutet ska det geografiska område inom vilket förbudet gäller tydligt preciseras (jämför NJA 2022 s. 1130, ”De dubbla vistelseförbuden”).

Enligt *andra stycket* får ett vistelseförbud meddelas endast om intresset av ett sådant förbud väger tyngre än den enskildes intresse av att få vistas inom området. En proportionalitetsbedömning ska alltså göras i varje enskilt fall. Skälen för ett förbud ska vägas mot de konsekvenser som det innebär för den enskilde. Det innebär att en avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att förebygga och förhindra brottslighet och å andra sidan den grundlagsskyddade rätten att röra sig fritt och, i vissa fall, rätten att fritt utöva sitt privat- och familjeliv.

Vid intresseavvägningen ska de värden som förbudet avser att skydda i det enskilda fallet beaktas. Det handlar om karaktären av de brott eller den brottsliga verksamhet som ett vistelseförbud avser att förebygga eller förhindra. Utgångspunkten bör vara att ju allvarigare kränkning av de värden som förbudet avser att skydda, desto starkare är skälen för ett vistelseförbud.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att få röra sig fritt ska det område inom vilket förbudet är avsett att gälla beaktas och på vilket sätt utformningen påverkar den enskildes dagliga livsföring. Härvid ska beaktas om förbudet innebär att personen får svårt att ta del av viktiga samhällsfunktioner, exempelvis sjukvårdsinrättningar eller bibliotek, och personens alternativa möjligheter att ta del av dessa. Det ska också beaktas om förbudet innebär begränsningar i den enskildes rätt till privat- och familjeliv.

Det räcker att intresset av vistelseförbud väger över det motstående intresset för att förbud ska få meddelas. Vistelseförbud kan alltså komma att meddelas även vid mer ingripande intrång i den enskildes rörelsefrihet och även när förbudet är avsett att gälla i personens boende- och normala vistelsemiljö. Utfallet av intresseavvägningen kan också påverka hur storleken av förbudsområdet bestäms.

Om förbudspersonen är ett barn under 18 år måste det säkerställas att barnkonventionens principer om bland annat barnens bästa och rätt till liv, överlevnad och utveckling beaktas. Det kan exempelvis innebära att särskilda undantag enligt 5 § görs för att

barnet ska kunna bo kvar i sin bostad eller att barnets skolgång möjliggörs.

5 § Ett vistelseförbud ska förses med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

I paragrafen regleras möjligheten att förena ett vistelseförbud med begränsningar och undantag. Paragrafen är utformad efter förebild av 3 § lagen om kontaktförbud. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.3.

Ett vistelseförbud gäller i princip generellt, det vill säga omfattar all vistelse på allmän plats, på skolgårdar och på motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem, och i fordon på allmän plats inom det geografiskt avgränsade område som förbudet gäller enligt 1 §. Det är viktigt att man redan i besluten om vistelseförbud såvitt möjligt anger de begränsningar och undantag som enligt vad som redan då kan förutses vara motiverade. Det kan exempelvis röra sig om att tillåta individen att röra sig på vissa allmänna platser inom förbudsområdet för att kunna ta sig till och från sitt arbete eller skola under vissa tider på dygnet. Ett annat exempel är att en ung förbudsperson som omfattas av skolplikt kan tillåtas att vistas inom ett skolområde under skoltid men att vistelseförbud gäller övrig tid.

Om det vid ett senare tillfälle uppstår sådana ändrade förhållanden som föranleder ett undantag eller en begränsning kan ett ändringsbeslut fattas (18 §).

6 § När ett beslut om vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är den mot vilken förbudet gäller skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

Paragrafen anger vilka skyldigheter den har som meddelats ett vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning. Paragrafen är utformad efter förebild av 2 a § lagen om kontaktförbud. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.2.

Bestämmelsen i paragrafen innebär att den som meddelats ett vistelseförbud med elektronisk övervakning enligt 3 § andra stycket är skyldig att medverka till den elektroniska övervakningen genom att sätta på sig utrustningen samt bära och sköta utrustningen som krävs för att övervakningen ska kunna genomföras. Av 15 § 2

framgår att ett beslut om vistelseförbud ska ange förbudets innebörd och omfattning. Det innebär att ett beslut om vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning ska innehålla information om innebörden av den elektroniska övervakningen och omfattningen av det område som ska övervakas. Enligt 16 § ska det av ett sådant beslut också framgå när övervakningen ska inledas och hur det ska ske samt vad den som meddelats förbudet är skyldig att göra för att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

Om den mot vilken förbudet gäller inte medverkar till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå kan hen dömas för hindrande av elektronisk övervakning av vistelseförbud enligt 29 §.

Vistelseförbudets längd

7 § Vistelseförbud ska gälla för en viss tid, högst ett år.

Vistelseförbudet gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

Ett vistelseförbud får förlängas om förutsättningarna i 2–4 §§ är uppfyllda. Ett vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning får förlängas med högst tre månader i taget. I övrigt får ett vistelseförbud förlängas med högst ett år i taget.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vistelseförbudets giltighetstid och om förlängning av vistelseförbud. Paragrafen är utformad efter förebild av 4 § lagen om kontaktförbud, 3 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 3 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

Enligt *första stycket* ska vistelseförbud gälla för en viss tid, högst ett år. Någon nedre gräns finns inte. Förbudstidens längd får bestämmas efter en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. I prövningen ska vägas in den tid som behövs för att avvärja den risk för brott eller brottslig verksamhet som förbudet är avsett att förebygga eller förhindra, eller den tid som behövs för att vidta åtgärder för att återupprätta tryggheten för allmänheten i ett visst område. Förbudstidens längd beror på exempelvis graden av konfliktnivå mellan kriminella nätverk, eller styrkan i etableringen av en öppen narkotikaförsäljning i ett visst område. Också den

inverkan förbudet kommer att få för den enskilde bör vägas in. För att åtgärden inte ska bli mer ingripande för den enskilde än nödvändigt ska förbudet inte avse en längre tid än vad som kan anses ändamålsenligt.

I *andra stycket* anges att förbudet gäller omedelbart, om inte något annat beslutas. Det kan i vissa fall vara lämpligare att förbudet börjar gälla vid en senare tidpunkt när den som förbudet avser exempelvis är frihetsberövad och kommer att frigges inom kort. Bestämmelsen innebär att förbudet gäller även om det begärs domstolsprövning av åklagarens beslut om förbud. Domstolen kan dock besluta om inhibition enligt 23 §. Vistelseförbud som beslutas av domstol börjar också att gälla omedelbart om inte domstolen beslutar något annat.

I *tredje stycket* behandlas frågan om förlängning av vistelseförbud. Den tid som ett vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning får förlängas uppgår till tre månader. Vistelseförbud i övrigt får förlängas med högst ett år i taget. Någon yttersta gräns för förlängningsmöjligheten finns inte. En förlängning får ske endast om de förutsättningar för vistelseförbud som anges i 2–4 §§ fortfarande är uppfyllda. Av det följer att ett förbud inte får förlängas enbart på den grunden att förbudet har överträtts. En sådan överträdelse bör dock beaktas vid den riskbedömning som ska ske vid prövningen av förutsättningarna för ett förbud. För ett ärende om förlängning av vistelseförbud gäller samma regler som vid handläggningen av det ursprungliga förbudsärendet. Förlängningstiden får bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

Delgivning och handläggningstid

8 § Ett beslut om vistelseförbud ska delges den som förbudet avser. Delgivning får inte ske enligt 34–38 och 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

Enligt denna paragraf ska ett beslut om vistelseförbud delges den som förbudet avser i den ordning som föreskrivs i delgivningslagen (2010:1932). Av paragrafen framgår att 34–38 och 47–51 §§ delgivningslagen dock inte får tillämpas. De bestämmelserna avser surrogatdelgivning, spikning i samband med stämningssmannadelgiv-

ning och kungörelsedelgivning. Paragrafen är utformad efter förebild av 5 § lagen om kontaktförbud, 4 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 4 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.2.

9 § Frågor om vistelseförbud ska handläggas skyndsamt.

I paragrafen anges att frågor om vistelseförbud ska handläggas skyndsamt. Några särskilda tidsfrister gäller inte. Skyndsamhetskravet gäller för både åklagaren och domstolens handläggning. Paragrafen är utformad efter förebild av 6 a § första stycket lagen om kontaktförbud, 5 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 5 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3.

Förfarandet hos åklagaren

10 § Allmän åklagare prövar frågor om vistelseförbud.

En fråga om vistelseförbud tas upp på skriftlig anmälan av Polismyndigheten. Polismyndigheten är inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.

Om anmälan enligt andra stycket avser någon som inte har fyllt arton år ska Polismyndigheten genast underrätta socialnämnden.

I paragrafen regleras bland annat vem som får initiera och pröva en fråga om vistelseförbud och en underrättelseskyldighet. Paragrafen är utformad efter förebild av 7 § lagen om kontaktförbud, 6 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, 6 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek och 6 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.6 och 7.4.

Enligt *första stycket* är det allmän åklagare som prövar frågor om vistelseförbud.

I *andra stycket första meningen* anges att en fråga om vistelseförbud tas upp på anmälan av Polismyndigheten. Polismyndigheten ska göra åklagaren uppmärksam på behovet av vistelseförbud och de omständigheter som motiverar anmälan. Anmälan ska vara skriftlig. Enligt *andra stycket andra meningen* är

Polismyndigheten inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.

Av *tredje stycket* följer att polisen alltid ska underrätta socialnämnden när anmälan görs beträffande den som är under 18 år.

11 § För den mot vilken vistelseförbud gäller eller avses gälla som inte har fyllt arton år ska ett offentligt biträde enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde förordnas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Detsamma gäller för den mot vilken vistelseförbud med villkor enligt 3 § andra stycket gäller eller avses gälla.

Frågan om förordnande ska prövas så snart som möjligt.

Ett sådant biträde har samma rättigheter som en offentlig försvarare.

Paragrafen reglerar rätten till offentligt biträde enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde i vissa fall. Paragrafen är utformad efter förebild av 7 a § lagen om kontaktförbud. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

Av *första stycket första meningen* följer att ett offentligt biträde som huvudregel ska förordnas för den som förbudet gäller eller avses gälla om denne inte fyllt 18 år. Undantag gäller för det fall att det måste antas att behov av offentligt biträde saknas. Undantaget bör tillämpas restriktivt. Exempel på situationer då ett förordnande kan underlåtas är när det redan finns ett biträde i någon form för den som står inför ett beslut i fråga om vistelseförbud. Det kan vara att ett beslut i ärendet inte kommer att gå den enskilde emot. Det kan också röra sig om en situation då den enskilde innan frågan om vistelseförbud aktualiseras står misstänkt för brott som är av betydelse för förbudsfrågan och en offentlig försvarare därför redan har förordnats. Den offentlige försvararen kan då, inom ramen för sitt försvararuppdrag, biträda den misstänkte även i fråga om vistelseförbudet.

Ett förordnande som offentligt biträde kan dock aldrig ersätta ett förordnande som offentlig försvarare eller omfatta uppgifter som avser försvaret vid misstankar om brott. I de fall en person som fått ett offentligt biträde i fråga om vistelseförbud sedermera misstänks för brott kommer det offentliga biträdet alltså endast vara behörig att biträda personen i vistelseförbudsfrågan. Utses en offentlig försvarare i ett sådant fall och ska vistelseförbudsfrågan prövas i brottmålet enligt 27 §, finns inte längre behov av ett offentligt biträde och biträdet bör därmed entledigas (se 5 § lagen om

offentligt biträde med hänvisningen däri till 26 § rättshjälpslagen [1996:1619]). Om den enskilde utser en privat försvarare bör det offentliga biträdet inte automatiskt entledigas. Den enskildes egen uppfattning om behovet av ett offentligt biträde torde här påverka bedömningen av behovet.

Enligt *första stycket andra meningen* ska ett offentligt biträde även förordnas när frågan om vistelseförbud avser förbud förenat med villkor om elektronisk övervakning enligt 3 § andra stycket.

Av 3 § lagen om offentligt biträde följer att ett offentligt biträde ska förordnas efter ansökan eller när det annars finns anledning till det. Enligt *andra stycket* ska frågan om förordnande av det offentliga biträdet prövas så snart som möjligt. Frågan om underrättelse till den enskilde om rätten till offentligt biträde behandlas i avsnitt 7.6.2.

Enligt *tredje stycket* har det offentliga biträdet samma rättigheter som en offentlig försvarare.

Genom hänvisningen i 17 § till bestämmelserna i 14 och 15 §§ förvaltningslagen har den som förbudet gäller eller avses gälla möjlighet att själv anlita och bekosta ett ombud eller biträde i ärendet.

12 § Frågor om vistelseförbud prövas av åklagaren i den ort där förbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat eller där den mot vilken förbudet avses gälla har sin hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. Om den personen är misstänkt för brott som har betydelse för frågan om vistelseförbud, får frågan prövas även av åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet.

I fråga om åklagare tillämpas 7 kap. rättegångsbalken.

Paragrafen innehåller bestämmelser om behörig åklagare och en hänvisning till rättegångsbalkens regler om åklagare. Paragrafen är utformad efter förebild av 8 § lagen om kontaktförbud, 7 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 7 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.1.

I *första stycket* regleras vilken åklagare som är behörig att pröva frågor om vistelseförbud. En sådan fråga kan prövas av åklagaren i den ort där förbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat. Om förbudet avser exempelvis en ort där en kriminell gruppering har etablerat sig men även andra orter bör förbudet anses vara avsett att tillämpas huvudsakligen i den först nämna orten och följaktligen

prövas av åklagaren där. Om det bedöms lämpligare kan frågan i stället prövas av åklagaren i den ort där den mot vilken förbudet avses gälla har sin hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. Om den som avses med förbudet samtidigt är misstänkt för brott som har betydelse för frågan om vistelseförbud, får förbudsfrågan prövas även av den åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet.

Andra stycket innehåller en hänvisning till bestämmelserna i 7 kap. rättegångsbalken om åklagare. Hänvisningen innebär bland annat att bestämmelserna om jäv för åklagare är tillämpliga.

13 § Åklagaren får anlita hjälp av Polismyndigheten för utredning av frågor om vistelseförbud. Socialnämnden ska på begäran av åklagaren eller Polismyndigheten lämna yttrande i fråga om den person mot vilken förbudet avses gälla. Yttrandet ska innehålla uppgifter om den person mot vilken förbudet avses gälla och som är av betydelse för utredningen av frågan om vistelseförbud.

I fråga om utredningen tillämpas följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken:

- 4 § om objektivitet,
- 6 § om rätt att hålla förhör,
- 7 § om hämtning till förhör,
- 9 § om skyldighet att stanna kvar för förhör,
- 10 § om vilka som får närvara vid förhör,
- 11 § om möjlighet att ställa frågor vid förhör, och
- 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder vid förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 och 11 §§ rättegångsbalken ska bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den mot vilken förbudet avses gälla.

I paragrafen regleras vissa frågor om utredningen. Paragrafen är utformad efter förebild av 9 § lagen om kontaktförbud, 8 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 8 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, 11 § första stycket lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och 6 § första stycket lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

Enligt *första stycket första meningen* får åklagaren anlita hjälp av Polismyndigheten för utredning av frågor om vistelseförbud. Utredningen leds dock alltid av åklagaren. Av *första stycket andra meningen* framgår att åklagaren eller Polismyndigheten under utredningen också har möjlighet att begära yttrande från socialnämnden i fråga om den mot vilken förbudet avses gälla. Bestämmelsen är sekretessbrytande och möjliggör inhämtande av uppgifter om den person mot vilken förbudet avses gälla och som är av betydelse för utredningen. Det kan exempelvis handla om vilka åtgärder nämnden tidigare har vidtagit, vilka åtgärder som nämnden avser vidta, uppgifter om personens personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt.

Av *andra stycket* framgår att vissa bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken tillämpas vid utredningen av frågor om vistelseförbud. Det gäller 4 §, som bland annat innehåller principen om objektivitet. Vidare gäller det 6 §, som anger att förhör får hållas med var och en som kan antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen. Dessutom är bestämmelserna om hämtning till förhör, skyldighet att stanna kvar för förhör, vilka som får närvara vid förhör, möjlighet att ställa frågor vid förhör och förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör i 7 och 9–12 §§ tillämpliga.

Vissa av dessa bestämmelser, däribland 4 och 11 §§, gäller endast den som är misstänkt för brott. Vid tillämpningen av just 4 och 11 §§ ska enligt *tredje stycket* det som sägs om den misstänkte i stället avse den mot vilken förbudet avses gälla. Av detta följer samtidigt att de andra uppräknade bestämmelserna inte är tillämpliga i de delar de tar sikte på en misstänkt. Det innebär exempelvis att skyldigheten att stanna kvar för förhör enligt 9 § gäller maximalt sex timmar. Om den som förbudet avses gälla samtidigt är misstänkt för brott som är under utredning, kan han eller hon dock på den grunden vara skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar.

14 § Innan en fråga om vistelseförbud avgörs, ska den mot vilken förbudet avses gälla underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och få tillfälle att yttra sig över den. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärden är uppenbart obehövlig eller om avgörandet inte kan skjutas upp.

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen ska ske.

Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I paragrafen behandlas kravet på kommunikation i ärendet. Paragrafen är utformad efter förebild av 11 § lagen om kontaktförbud, 9 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 9 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.3.

Enligt *första stycket* ska den mot vilken förbudet avses gälla underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och få tillfälle att yttra sig över den innan förbudsfrågan avgörs. Det handlar exempelvis om att den som förbudet avses gälla ska få del av uppgifter som Polismyndigheten har lämnat vid sidan av de uppgifter som framgår av det förhör som hållits. Från denna regel görs vissa undantag. Förbudsfrågan kan avgöras utan kommunikation om åtgärden är uppenbart obehövlig. Så kan vara fallet om den förbudet avses gälla redan har framfört synpunkter i frågan eller om uppgiften saknar betydelse. Det kan exempelvis vara uppenbart att vistelseförbud inte ska meddelas. Underrättelse behöver då knappast ske till den enskilde. Dessutom kan frågan avgöras utan kommunikation om avgörandet brådskar och därför inte kan skjutas upp. Det kan röra sig om situationer då åklagaren utan framgång har sökt den enskilde inför ett beslut om vistelseförbud och det är särskilt angeläget att omedelbart kunna hindra denne från att vistas i ett visst område utan att hen först fått del av hela beslutsunderlaget. Båda undantagen bör emellertid tillämpas restriktivt (jämför JO 2011/12 s. 156).

Enligt *andra stycket* är det åklagaren som bestämmer hur underrättelsen enligt första stycket ska ske. Åklagaren ska då beakta skyndsamhetskravet enligt 9 §.

Enligt *tredje stycket* gäller underrättelseskyldigheten med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), det vill säga om det med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs.

15 § Åklagarens beslut i fråga om vistelseförbud ska vara skriftligt och ange

1. den som förbudet avses gälla mot,
2. om vistelseförbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning samt när det upphör att gälla,
3. de skäl som har bestämt utgången,

4. de bestämmelser som återopas,
5. vad som kan bli följden av att bryta mot förbudet, och
6. möjligheterna att begära omprövning enligt 18 § och domstolsprövning enligt 20 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur åklagarens beslut i fråga om vistelseförbud ska utformas. Bestämmelserna gäller både beslut om förbud och beslut att förbud inte ska gälla. Paragrafen är utformad efter förebild av 12 § lagen om kontaktförbud, 10 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 10 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.3.

Ett beslut ska vara skriftligt. Om förbud meddelas ska beslutet vara individuellt utformat på så sätt som framgår av punkterna 1-6. Det ska ange den som förbudet avses gälla mot. Vidare ska förbudets innebörd och omfattning framgå. Det innebär bland annat att det geografiskt avgränsade området inom vilket förbudet gäller ska anges. Även förbudets giltighetstid ska framgå. Dessutom ska skälen för beslutet och de bestämmelser som återopas anges. Av hänvisningen i 17 § till förvaltningslagen, som innehåller bestämmelser om att motiveringen får utelämnas i vissa fall (32 § andra stycket förvaltningslagen), följer dock att åklagaren kan utelämna en motivering bland annat om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart (jämför 9 §). I ett sådant fall ska åklagaren om möjligt ge en motivering i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt (32 § tredje stycket förvaltningslagen). Beslutet ska också innehålla en upplysning om att den som bryter mot ett vistelseförbud riskerar fängelse i högst ett år. Det ska vidare upplysas om möjligheten att begära omprövning enligt 18 § och domstolsprövning enligt 20 §.

16 § Ett beslut om vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning ska, utöver vad som anges i 15 §, ange

1. när den elektroniska övervakningen ska inledas och hur det ska ske,
2. vad den mot vilken förbudet gäller är skyldig att göra för att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå, och
3. vilken påföljd som hindrande av elektronisk övervakning av vistelseförbud enligt 29 § kan medföra.

Paragrafen reglerar vad ett beslut om vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning ska innehålla. Paragrafen är utformad efter förebild av 12 a § lagen om kontaktförbud. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.2.

Av *första punkten* följer att beslutet ska ange när den elektroniska övervakningen ska inledas och hur det ska ske. Det innebär att det av beslutet ska framgå när den tekniska utrustningen i det enskilda fallet ska installeras så att den elektroniska övervakningen kan inledas. Det bör alltså bland annat anges vid vilken tidpunkt och på vilken plats den elektroniska utrustningen ska monteras på den övervakade.

Enligt *andra punkten* ska beslutet även innehålla uppgift om vad den mot vilken förbudet gäller är skyldig att göra för att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå, det vill säga vad som krävs av den övervakade för att den tekniska utrustningen ska fungera. Den övervakade måste medverka till att under hela övervakningstiden bära sändaren och regelbundet ladda batterierna. Det kan också finnas andra anvisningar som gäller handhavandet av den tekniska utrustningen, exempelvis vad gäller vattentålighet som den övervakade bör informeras om. Sådan information kan behöva vara detaljerad men bör kunna utfärdas standardiserat, exempelvis genom en bilaga till beslutet.

Av *tredje punkten* framgår slutligen att det i beslutet ska anges vilken påföljd som hindrande av elektronisk övervakning av vistelseförbud enligt 29 § kan medföra.

Att ett beslut om vistelseförbud med elektronisk övervakning ska innehålla tydliga uppgifter om vilket område förbudet gäller följer av att beslutet enligt 15 § 2 bland annat ska ange förbudets innebörd och omfattning.

17 § Vid åklagarens handläggning av ärenden om vistelseförbud tillämpas följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900)

- 5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet,
- 6 § om service,
- 7 § om tillgänglighet,
- 8 § om samverkan,
- 9 § om utgångspunkter för handläggningen,

- 13 § om tolkning och översättning,
- 14 och 15 §§ om ombud och biträde,
- 23 § första stycket om utredningsansvaret,
- 24 § om när man får lämna uppgifter muntligt,
- 27 § om dokumentation av uppgifter,
- 31 § om dokumentation av beslut,
- 32 § första stycket, andra stycket 2 och 3 och tredje stycket om motivering av beslut, och
- 36 § om rättelse av skrivfel och liknande.

I paragrafen anges att vissa bestämmelser i förvaltningslagen tillämpas för förfarandet hos åklagaren i ärenden om vistelseförbud. Det gäller bland annat bestämmelserna om tolkning och översättning, om ombud och biträde, när man får lämna uppgifter muntligt och utelämnande av motivering för beslut. Övriga bestämmelser i förvaltningslagen är inte tillämpliga. Paragrafen är utformad efter förebild av 13 § lagen om kontaktförbud, 11 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 11 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.7.

18 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren häva eller ändra ett beslut om vistelseförbud som har fattats av åklagaren eller domstolen. Åklagaren får dock utvidga ett förbud endast efter anmälan av Polismyndigheten.

Åklagaren får inte häva eller ändra ett beslut om vistelseförbud om förbudet är föremål för domstolsprövning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hävande eller ändring av ett beslut om vistelseförbud. Paragrafen är utformad efter förebild av 23 § lagen om kontaktförbud, 12 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 12 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.4.

Enligt *första stycket* får åklagaren häva eller ändra ett beslut om förbud, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det. Exempelvis kan det finnas anledning att häva ett beslut om förbud om den person som förbudet gäller frihetsberövas eller frikänns från

ett brott som legat till grund för riskbedömningen enligt 2 §. Det kan också finnas skäl att häva eller ändra ett beslut om förbud på grund av att personens förhållanden har förändrats. Denne kan exempelvis ha drabbats av en allvarlig sjukdom eller en svår skada som gör att risken för att denne främjar befarad brottslighet upphört. Ett exempel på när det kan vara motiverat att utvidga ett förbud är att förbudet varit begränsat till en viss del av ett område men det på grund av ändrade förhållanden, exempelvis geografisk utbredning av en konflikt mellan kriminella grupperingar, finns skäl att låta det omfatta ett större område.

Åklagaren kan ta upp en fråga om att häva eller ändra ett beslut om förbud på eget initiativ. För att utvidga ett förbud måste dock en anmälan avseende behovet av en utvidgning ske från Polismyndigheten (jämför 10 § andra stycket). Åklagaren kan häva eller ändra både egna beslut om förbud och beslut om förbud som har fattats av domstol. Vid prövningen tillämpas de handläggningsbestämmelser som annars gäller. Det nya beslutet träder i det tidigare beslutets ställe.

Andra stycket innehåller ett undantag från åklagarens omprövningsmöjlighet enligt första stycket. När ett förbud är föremål för domstolsprövning får åklagaren inte ompröva beslutet om förbud.

19 § När ett beslut om vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är Polismyndigheten ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen.

Paragrafen reglerar Polismyndighetens ansvar för verkställigheten av beslut om elektronisk övervakning. Paragrafen är utformad efter förebild av 13 a § andra stycket lagen om kontaktförbud. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.2.

Polismyndigheten ska bland annat se till att den elektroniska övervakningen installeras och kommer i gång samt informera den mot vilken förbudet gäller om övervakningens innebörd och konsekvenser. Vidare ska Polismyndigheten övervaka larmet, hantera larmsituationer och avsluta övervakningen.

Ett beslut om vistelseförbud gäller enligt 7 § andra stycket omedelbart. Det innebär att Polismyndigheten kan verkställa

beslutet utan frist för laga kraft. Delgivning av beslutet kan i ett sådant fall ske i anslutning till att verkställigheten inleds.

Domstolsprövning

20 § Tingsrätten ska pröva åklagarens beslut i fråga om vistelseförbud på begäran av den enskilde, om beslutet har gått honom eller henne emot. En sådan begäran ska göras skriftligen hos åklagaren, som ska överlämna ärendet till tingsrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om domstolsprövning av åklagarens beslut i fråga om vistelseförbud. Paragrafen är utformad efter förebild av 14 § lagen om kontaktförbud, 13 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 13 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.1.

Tingsrätten ska pröva åklagarens beslut på begäran av den enskilde om beslutet gått denne emot. Den som har fått ett förbud kan begära att tingsrätten häver eller ändrar beslutet om förbud i en för honom eller henne förmånligare riktning.

Polismyndigheten är inte part i ärendet hos åklagaren. Åklagarens beslut att inte meddela vistelseförbud kan därför inte bli föremål för domstolsprövning.

En begäran om domstolsprövning ska göras skriftligen hos åklagaren. Av 26 § första stycket framgår att lagen (1996:242) om domstolsärenden, ärendelagen, tillämpas vid domstols handling och att det som sägs i den lagen om ansökan då ska tillämpas i fråga om en begäran om prövning. Det innebär att bland annat 6 § ärendelagen om vilka uppgifter en ansökan ska innehålla blir tillämplig. Enligt den bestämmelsen ska en ansökan innehålla uppgifter om det som yrkas, de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet samt de bevis som åberopas och det som ska styrkas med varje särskilt bevis. Skriftliga bevis ska ges in samtidigt med ansökan. Åklagaren ska sedan överlämna ärendet, det vill säga handlingarna i ärendet inklusive begäran om domstolsprövning, till den domstol som är behörig enligt 21 §. Någon tidsgräns för att begära tingsrättens prövning uppställs inte. Av skyndsamhetskravet i 9 § följer dock att åklagaren bör överlämna ärendet till tingsrätten skyndsamt efter en begäran om domstolsprövning.

I 18 § finns en bestämmelse om att åklagaren kan häva eller ändra ett beslut om vistelseförbud under vissa förutsättningar.

21 § Behörig domstol är den tingsrätt där den åklagare som har prövat frågan om vistelseförbud ska föra talan i brottmål i allmänhet.

I paragrafen behandlas domstols behörighet att pröva frågan om vistelseförbud. Paragrafen är utformad efter förebild av 15 § lagen om kontaktförbud, 14 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 14 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.1.

Prövningen av en åklagares beslut i fråga om vistelseförbud ska göras av den tingsrätt där åklagaren ska föra talan i brottmål i allmänhet. Med det menas den tingsrätt där åklagaren normalt för talan. Om åklagaren normalt för talan vid flera domstolar, bör denne överlämna ärendet till den tingsrätt som med hänsyn till omständigheterna ligger närmast till hands för att pröva frågan. Vid denna bedömning bör det beaktas var ett förbud tillämpas eller avses bli tillämpat eller var den som förbudet gäller har sin hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig (jämför 12 § första stycket).

22 § Åklagaren är motpart till den enskilde sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen.

I paragrafen regleras åklagarens partsställning om den enskilde begär att åklagarens beslut prövas av domstolen. Regleringen motsvarar det som gäller i ärenden som inletts genom överklagande enligt 11 § ärendelagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.2

23 § Domstolen får besluta att ett vistelseförbud tills vidare inte ska gälla.

Enligt paragrafen får domstolen besluta om inhibition av ett vistelseförbud, det vill säga besluta att förbudet tills vidare inte ska gälla. Paragrafen är utformad efter förebild av 17 § lagen om kontaktförbud, 16 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 16 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.3.

Inhibition kan beslutas exempelvis om nya omständigheter inträffat sedan ärendet överlämnades till domstolen, eller att domstolen gör en annan bedömning än åklagaren.

24 § Domstolen ska hålla sammanträde, om en part begär det.

Enligt paragrafen har en part rätt att på begäran få till stånd ett sammanträde inför domstolen i ett ärende om vistelseförbud. Paragrafen är utformad efter förebild av 19 § första stycket lagen om kontaktförbud, 17 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 17 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.4.

Om ett sammanträde äger rum bör domstolen normalt avgöra saken i anslutning till detta. Tingsrätten ska då enligt 25 § första stycket bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän.

25 § När tingsrätten avgör saken, består den av en lagfaren domare och tre nämndemän. Vid annan handläggning består tingsrätten av en lagfaren domare.

Vid omröstning tillämpas bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken.

I paragrafen behandlas tingsrättens sammansättning och omröstning i ärenden om vistelseförbud. Paragrafen är utformad efter förebild av 18 § lagen om kontaktförbud, 18 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 18 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.4.

Enligt *första stycket* består tingsrätten av en lagfaren domare och tre nämndemän när den avgör saken. Eftersom nämndemän ska medverka vid avgörandet av saken, kommer tingsrätten normalt att ha samma sammansättning oavsett om frågan om förbud handläggs som ett ärende enligt ärendelagen eller i ett mål om allmänt åtal. Vid annan handläggning, exempelvis olika förberedande åtgärder, består tingsrätten däremot av en lagfaren domare (jämför kommentaren till 24 § om sammanträde). Detsamma gäller exempelvis vid avskrivning av ärendet efter återkallelse.

Enligt *andra stycket* tillämpas bestämmelserna om omröstning i brottmål i 29 kap. rättegångsbalken. Vid meningsskiljaktighet kan dessa bestämmelser leda till att utgången blir den lindrigaste eller

minst ingripande för den enskilde på samma sätt som för en tilltalad i brottmål.

26 § Vid domstolens handläggning av ärenden om vistelseförbud tillämpas i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden. I fråga om begäran om prövning enligt 20 § tillämpas vad som sägs i den lagen om ansökan.

Ett beslut varigenom rätten ålägger någon vistelseförbud ska innehålla de uppgifter som anges i 15 och 16 §§.

I paragrafen behandlas vad som gäller vid domstolens handläggning. Paragrafen är utformad efter förebild av 21 § lagen om kontaktförbud, 20 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 20 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.1.

Enligt *första stycket* tillämpas vid domstolens handläggning av ärenden om vistelseförbud, utöver de relevanta bestämmelserna i denna lag, ärendelagen. I fråga om begäran om prövning enligt 20 § tillämpas vad som sägs i den lagen om ansökan. Lagen tillämpas dock inte om förbudsfrågan handläggs i mål om allmänt åtal rörande brott med stöd av bestämmelsen i 27 §. Då ska i stället rättegångsbalkens regler om rättegången i brottmål tillämpas.

Hänvisningen till ärendelagen innebär bland annat att förfarandet i princip är skriftligt (jämför dock 24 § om sammanträde) och att domstolens avgörande sker genom beslut. Av allmänna processrättsliga principer följer att domstolen kan avskriva ett ärende om vistelseförbud efter återkallelse (jämför kommentaren till 25 § om rättens sammansättning). Tingsrättens beslut kan överklagas till hovrätt och hovrättens beslut kan överklagas till Högsta domstolen. I båda fallen krävs prövningstillstånd.

Enligt *andra stycket* ska rättens beslut innehållsmässigt utformas på motsvarande sätt som åklagarens beslut.

27 § När domstolen ska pröva ett beslut i fråga om vistelseförbud och den mot vilken förbudet gäller är misstänkt för brott som har betydelse för prövningen av frågan om förbudet, får beslutet prövas i mål om allmänt åtal rörande brottet. I ett sådant fall tillämpas bestämmelserna om rättegången i brottmål.

Paragrafen innehåller regler om gemensam handläggning (kumulation) av ett ärende om vistelseförbud och ett mål om allmänt

åtal rörande brott. Paragrafen är utformad efter förebild av 22 § lagen om kontaktförbud, 21 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 21 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.5.

Domstolen får pröva ett beslut i fråga om vistelseförbud i mål om allmänt åtal rörande brott, under förutsättning att den brottsmisstanke som prövas i målet har betydelse för prövningen av frågan om förbud. Detta bör anses vara fallet när åklagarens beslut i förbudsfrågan helt eller i huvudsak grundat sig på den brottsmisstanke som prövas i brottmålet. Om det kan finnas skäl för gemensam handläggning bör åklagaren ange det i samband med överlämnandet av förbudsärendet till tingsrätten. Bestämmelsen är fakultativ, vilket innebär att kumulation inte behöver ske om det inte uppkommer fördelar för handläggningen.

När förbudsfrågan prövas i ett mål om allmänt åtal tillämpas bestämmelserna om rättegången i brottmål vid handläggningen. Det innebär att särreglerna i denna lag om bland annat tingsrättens sammansättning och sammanträde inte gäller.

Straffansvar

28 § Den som bryter mot ett vistelseförbud döms för överträdelse av vistelseförbud till fängelse i högst ett år.

I ringa fall döms till böter.

I paragrafen straffbeläggs överträdelse av vistelseförbud. Paragrafen är utformad efter förebild av 24 § lagen om kontaktförbud, 22 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 22 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 7.9.1.

Av *första stycket* framgår att den som bryter mot ett vistelseförbud ska dömas till fängelse i högst ett år. För att ett vistelseförbud ska få verkan mot den som avses med förbudet krävs att hen har delgetts beslutet om vistelseförbud enligt bestämmelserna i 8 §. Delgivning är således en förutsättning för att straffansvar ska kunna utkrävas men även för att ingripanden från en polis eller en ordningsvakt enligt nedan ska kunna komma i fråga.

Straffskalan innebär att straffet normalt bör vara ett kortare fängelsestraff. Den innebär också att anhållande och häktning kan

användas. Det gäller också bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken om att den som begått brott på vilket fängelse kan följa får gripas av envar om han eller hon påträffas på bar gärning eller flyende fot. Straffbestämmelsen innebär vidare att vanliga regler för ingripanden i samband med brott aktualiseras. Exempelvis får en polisman eller en ordningsvakt avvisa eller avlägsna en person från ett visst område eller utrymme, om det behövs för att en straffbelagd gärning ska kunna avvärijas. En person får också tillfälligt omhändertas, om ett avvisande eller avlägsnande är otillräckligt för att uppnå avsett resultat (13 och 29 §§ polislagen [1984:387]). Bestämmelsen i 23 kap. 8 § rättegångsbalken om medföljande eller medtagande till förhör blir också tillämplig.

Enligt *andra stycket* ska det i ringa fall dömas till böter. Bestämmelsen tar sikte på gärningar som med hänsyn till omständigheterna är mindre allvarliga. Det kan exempelvis handla om att en överträdelse av ett förbud kan anses som klart ursäktlig eller rent bagatellartad. Ett sådant fall skulle kunna vara att en person passerar gränsen till en allmän plats inom förbudsområdet men sedan omedelbart återvänder. Vid bedömningen av om en gärning är ringa ska samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet beaktas.

29 § Den som har meddelats ett vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå döms för hindrande av elektronisk övervakning av vistelseförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

I paragrafen straffbeläggs uppsåtliga och grovt oaktsamma förfaranden som innebär att en elektronisk övervakning hindras. Paragrafen är utformad efter förebild av 25 § lagen om kontaktförbud. Övervägandena finns i avsnitt 7.9.2.

Straffansvaret omfattar den som har meddelats ett vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning enligt 3 § andra stycket. Det straffbara området omfattar gärningar som innebär att den elektroniska övervakningen hindras. Om den enskilde har försökt att förstöra utrustningen utan att handlingen lett till att den elektroniska övervakningen upphört föreligger inget hindrande. För straffansvar krävs alltså att gärningsmannen omöjliggör den elektroniska övervakningen.

Med att hindra den elektroniska övervakningen avses dels att den elektroniska övervakningen inte kommer till stånd, dels att den inte kan fortgå. Det kan handla om gärningar som innebär att den elektroniska övervakningen inte kan inledas, exempelvis en vägran att sätta på sig sändaren. Vidare omfattas gärningar som innebär att den pågående elektroniska övervakningen avbryts. Det kan vara fråga om aktiva handlingar som att förstöra utrustningen eller underlåtenhet att sköta utrustningen på det sätt som krävs för att elektronisk övervakning ska kunna fortgå. Som exempel på underlåtenhet att sköta utrustningen kan nämnas att inte ladda batterierna.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt eller grov oaktsamhet. Straffansvar för grov oaktsamhet bör i första hand förbehållas sådana beteenden som utgör medveten oaktsamhet. Ett sådant exempel kan vara att den som beslutet gäller, utan uppsåt, underlåter att se till att batterierna är laddade.

Straffskalan är böter eller fängelse i högst ett år.

Uppgifter om den övervakades position

30 § Uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning får registreras och tas fram endast när

1. den övervakade träder in i eller vistas inom det område som avses i 1 §, eller
2. en beslutad elektronisk övervakning hindras.

Paragrafen reglerar när uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning får tas fram. Paragrafen är utformad efter förebild av 26 § lagen om kontaktförbud. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.3.

Av paragrafen framgår att uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning endast får tas fram i två situationer. För det första får uppgifter tas fram när den mot vilken förbudet gäller träder in i eller vistas inom det område som avses i 1 §. Uppgifter får alltså göras tillgängliga när den övervakade träder in i eller vistas inom det avgränsade geografiska området där vistelseförbudet gäller.

För det andra får uppgifter om den övervakades position tas fram när en pågående elektronisk övervakning hindras. Det kan exempelvis vara fråga om manipulation av den elektroniska utrustningen. Den elektroniska övervakningen kan också hindras genom att den

övervakade tar av sig utrustningen eller låter bli att ladda batterierna. Övervakningen kan vidare hindras av andra rent tekniska orsaker.

I övrigt får uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning inte tas fram.

31 § Uppgifter om den övervakades position, som får tas fram enligt 30 §, får bevaras i högst två månader.

När uppgifter om den övervakades position inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras.

Paragrafen reglerar hur länge uppgifter om den övervakades position, som får tas fram enligt 30 §, får bevaras. Paragrafen är utformad efter förebild av 27 § lagen om kontaktförbud. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.3.

Av *första stycket* framgår att det endast är sådana uppgifter om den övervakades position som får tas fram med stöd av 30 §, som får bevaras och då i högst två månader. Det innebär att uppgifter i övrigt om den övervakades position inte får bevaras.

Enligt *andra stycket* ska uppgifterna omedelbart förstöras då de inte längre får bevaras.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

3 § Registret ska innehålla uppgifter om den som

1. genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott,

2. har ålagts förvandlingsstraff till böter,

3. med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd,

4. på grund av åklagares beslut enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, 9 eller 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall inte har åtalats för brott, eller

5. har meddelats

a) kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud,

b) tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, dock inte tillträdesförbud enligt 9 a § i den lagen,

c) förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder,

d) tillträdesförbud enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, *eller*

e) *vistelseförbud enligt lagen (2024:xxx) om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser.*

Paragrafen anger vilka uppgifter som belastningsregistret ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 7.12.

I *punkt 5* görs ett tillägg, e). Ändringen innebär att belastningsregistret ska innehålla uppgifter om den som har meddelats vistelseförbud enligt lagen om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. Bestämmelserna i lagen om belastningsregister om bland annat rätt för enskilda och myndigheter att få ut uppgifter från registret är därmed tillämpliga.

16 § En uppgift i registret ska gallras

1. om en överrätt genom dom eller beslut frikännt den registrerade för den åtalade gärningen,

2. om en domstol efter resning har meddelat dom eller beslut som avses i 1,

3. om dom, beslut, strafföreläggande eller förläggande om ordningsbot har undanröjts,

4. om överrätt har upphävt ett beslut om förvandlingsstraff för böter,

5. om åklagares beslut att meddela åtalsunderlåtelse eller straffvarning har återkallats,

6. om kontaktförbud *enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud*, förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, tillträdesförbud *enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, eller vistelseförbud enligt lagen (2024:xxx) om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser* har upphävts, eller

7. när den registrerade har avlidit.

Paragrafen innehåller bestämmelser om gallring av uppgifter i registret. Övervägandena finns i avsnitt 7.12.

Genom ändringen i *punkt sex* ska en uppgift i registret gallras om vistelseförbud enligt lagen om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser har upphävts. Övriga ändringar är redaktionella.

17 § Utöver vad som följer av 16 § ska uppgifter om

1. fängelse- eller förvandlingsstraff för böter gallras tio år efter frigivningen,

2. fängelsestraff som ska anses helt verkställt genom tidigare frihetsberövande eller från vilket någon genom beslut om nåd helt har befriats gallras tio år efter domen eller beslutet,

3. fängelsestraff som har fallit bort enligt 35 kap. 8 eller 9 § brottsbalken eller förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt 18 eller 21 § bötesverkställighetslagen (1979:189) gallras fem år efter det att straffet föll bort,

4. skyddstillsyn eller villkorlig dom gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

5. sluten ungdomsvård gallras tio år efter det att påföljden helt verkställts,

6. ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

7. överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

8. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

9. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

10. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken förklarats fri från påföljd gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

11. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras

a) tio år efter beslutet, eller

b) tre år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet,

12. beslut om kontaktförbud *enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud*, förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder *och vistelseförbud enligt lagen (2024:xxx) om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser* gallras tio år efter beslutet, och

13. beslut om tillträdesförbud *enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek* gallras fem år efter beslutet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om gallring av uppgifter i registret utöver vad som följer av 16 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.12.

Av tillägget i *punkt tolv* följer att uppgifter om beslut om vistelseförbud enligt lagen om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser ska gallras tio år efter beslutet. I 18 § finns bestämmelser om det fallet att det före utgången av den tid som anges i 17 § har gjorts en ny anteckning enligt bland annat 3 § beträffande samma person. Övriga ändringar är redaktionella.

10.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

35 kap. Sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m.

Kontaktförbud m.m.

5 § Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende

1. enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud,
2. om en skyddsåtgärd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013 av den 12 juni 2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor, i den ursprungliga lydelsen,
3. enligt lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder,
4. enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, *eller*
5. enligt lagen (2024:xxx) om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att sekretess gäller i vissa ärenden för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. I *första stycket* införs en ny punkt. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.2.

Den nya *punkten 5* innebär att sekretess gäller även i ärenden enligt lagen om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. Sekretessen följer ärendet och gäller oberoende av vilken myndighet som hanterar frågan. Paragrafen är alltså tillämplig hos åklagaren men också hos polisen och domstol, om saken behandlas där. I den mån en fråga om vistelseförbud aktualiseras under en förundersökning gäller i regel även sekretess till förmån för enskild enligt 35 kap. 1 §.



Regeringskansliet

Promemoria

2022-05-09
Ju2022/01638

Justitiedepartementet

Uppdrag att utreda vissa frågor om vistelseförbud

1. Uppdraget i korthet

En utredare ska 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. Det kan t.ex. handla om att förbjuda personer med kopplingar till kriminella nätverk att vistas på en viss plats eller att förhindra att personer vistas på en plats där de skapat otrygghet. Utredaren ska också överväga under vilka förutsättningar ett sådant vistelseförbud i så fall ska få meddelas. Uppdraget ska redovisas senast den 14 augusti 2023.

2. Dagens reglering gällande olika former av vistelseförbud

2.1 Vistelseförbud

Med vistelseförbud avses här en geografisk begränsning som inskränker en individs frihet att uppehålla sig på en viss plats. Ett vistelseförbud ska alltså kunna användas för att bestämma inom vilka områden en person inte får vistas. Vissa sådana begränsningar av rätten att förflytta sig finns redan i dag.

2.2 Vistelseförbud inom ramen för påföljdssystemet

Inom ramen för påföljdssystemet finns möjlighet att använda olika former av vistelseförbud riktade mot en individ.

Sedan den 1 januari 2021 kan unga lagöverträdare dömas till ungdomsövervakning. Under verkställigheten åläggs den dömde rörelseinskränkningar inom ramen för en särskild verkställighetsplan. Det kan handla om förbud att lämna bostaden under helgkvällar och helgnätter

eller ett förbud att vistas på en viss plats eller inom ett visst område. Det kan också innebära ett förbud att lämna ett särskilt angivet område. Förbudet kontrolleras som huvudregel med elektroniskt hjälpmedel. Om den unge bryter mot rörelseinskränkningen kan han eller hon omhändertas tillfälligt av polisen. I förlängningen kan påföljden undanröjas och ersättas av en ny, till exempel fängelse.

En person som står under övervakning efter villkorlig frigivning eller inom ramen för en skyddstillsyn kan i vissa fall meddelas föreskrifter om var personen ska vistas eller inte får vistas. Det kan utöver en anvisad vistelseort handla om platser eller områden där den dömda inte får vistas. Det är Kriminalvården som beslutar om sådana föreskrifter. Kriminalvården kan också besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera att föreskrifterna följs. Den som inte följer sådana föreskrifter riskerar att bli tillfälligt omhändertagen. I förlängningen kan den villkorligt medgivna friheten förverkas och skyddstillsynen undanröjas och ersättas med en annan påföljd, till exempel fängelse.

Det finns också möjlighet att avtjäna fängelsestraff som inte överstiger sex månader genom intensivövervakning med elektronisk övervakning. Särskilda föreskrifter ska då meddelas om bland annat var den dömda ska bo och under vilka tider och för vilka ändamål han eller hon tillåts vistas utanför bostaden. Regeringen har också överlämnat en proposition till riksdagen med förslag om att en sådan föreskrift ska få avse förbud för den dömda att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område och att detta ska få kontrolleras med elektroniska hjälpmedel.¹

2.3 Vistelseförbud som administrativ åtgärd

Det finns i dag också olika former av förbud och åtgärder utan direkt koppling till påföljdssystemet som inskränker en persons rätt att röra sig fritt.

Om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att en viss person kommer att begå brott mot, trakassera eller följa efter någon annan, kan den personen meddelas kontaktförbud. Ett sådant beslut fattas av åklagare. Det finns kontaktförbud, utvidgat kontaktförbud och särskilt utvidgat kontaktförbud. De två senare kan förenas med villkor om

¹ Prop. 2021/22:196.

elektronisk övervakning. Den som bryter mot ett kontaktförbud kan dömas för överträdelse av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

Det finns också möjlighet att meddela en person tillträdesförbud av olika slag. En person kan till exempel förbjudas att få tillträde till idrottsarrangemang. Sedan den 1 mars 2021 kan en person också förbjudas att få tillträde till och vistas i en butik. Reglerna om tillträdesförbud överensstämmer till sin uppbyggnad och sitt innehåll till stor del med vad som gäller för kontaktförbud. För att en person ska få tillträdesförbud krävs att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott under idrottsarrangemang eller i butiken eller, såvitt avser butiker, allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Beslut om tillträdesförbud fattas av åklagare. Gemensamt för tillträdesförbud och kontaktförbud är att det vid riskbedömningen inför ett sådant beslut särskilt ska beaktas om personen tidigare har begått brott. Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms för överträdelse av tillträdesförbud till böter eller fängelse i högst sex månader. Regeringen har nyligen lämnat en proposition till riksdagen med förslag om att det ska vara möjligt att besluta om tillträdesförbud även beträffande badanläggningar och bibliotek. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Tillträdesförbudet ska grundas på en bedömning av risken för brott och allvarliga trakasserier samt, för bibliotekens del, risken för vissa ordningsstörningar. Regleringen föreslås tas in i den lag som reglerar tillträdesförbud till butik.

Den som får vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga kan få sin rörelsefrihet inskränkt. Socialnämnden bestämmer hur vården ska ordnas och var den unge ska vistas under vårdtiden. I vissa fall får den unge också hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig. En utredare har också fått i uppdrag att utreda om det, i syfte att skydda barn från att fara illa, bör införas en möjlighet för socialnämnden att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden, utan att förutsättningarna för vård enligt LVU är uppfyllda. Uppdraget ska redovisas den 31 maj 2022.

Nuvarande bestämmelser i polislagen (1984:387) ger polismän rätt att avvisa eller avlägsna en person från ett område om han eller hon stör den allmänna ordningen eller om det behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas. Polismyndigheten har även möjlighet att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme i samband med allvarliga störningar av den

allmänna ordningen eller säkerheten. Om någon i strid med ett sådant förbud försöker tränga in på ett sådant område får en polisman avlägsna personen om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

2.4 Vistelseförbud i Danmark

I Danmark finns två olika varianter av vistelseförbud – *Opholdsforbud* som straffrättslig påföljd och *zoneforbud* som administrativ åtgärd.

Domstolarna kan döma ut opholdsforbud som en extra påföljd för den som döms till fängelse eller en annan frihetsberövande åtgärd för vissa brott eller brott som är kopplade till gängkonflikter. Opholdsforbud bestäms till mellan ett och tio år och den som överträder förbudet kan dömas till fängelse i upp till två år.

Zoneförbud är en administrativ åtgärd som polisen själv kan besluta om. Det krävs bland annat att personen har uppvisat ett särskilt otrygghetskapande beteende (särligt utrygghedsskabende adfärd) eller genom sitt beteende bidragit till att skapa särskild otrygghet. Det innebär i praktiken en möjlighet för polisen att i vissa fall besluta om ett individuellt vistelseförbud som omfattar en radie om maximalt en kilometer, utan att personen har begått något brott på platsen. Förbudet ska vara skriftligt och motiverat och gäller i högst tre månader åt gången. Den som överträder förbudet kan dömas till fängelse i upp till ett år och sex månader eller, vid särskilt förmildrande omständigheter, till böter.

Liknande åtgärder kan beslutas i länder som Storbritannien och USA. Rättssystemen där skiljer sig dock i väsentlig mån från det svenska systemet.

3. Behovet av en utredning

3.1 Kriminella nätverk och utsatta områden

Våld i form av skjutningar och sprängningar, samt antalet skjutningar med dödlig utgång, har ökat de senaste åren. I en rapport från Brottsförebyggande rådet (Brå) från 2021 framgår att Sverige i ett europeiskt perspektiv ligger mycket högt i fråga om dödligt våld med skjutvapen.²

² Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder. En jämförande studie av nivåer, trender och våldsmetoder (Rapport 2021:8).

Forskning visar att ökningen av det dödliga skjutvapenvåldet i Sverige är starkt förknippad med kriminella miljöer i utsatta områden. En stor del av konflikterna som ligger bakom skjutningarna bottenar i narkotikahandel med kopplingar till kriminella nätverk. En annan rapport från Brå³ visar att narkotikaförsäljning som är baserad i socialt utsatta områden ofta styrs av kriminella nätverk som gör anspråk på att "äga" platsen. Kontrollen över området etableras genom olika typer av brottslighet. Rapporten visar att nätverkens förmåga att kontrollera platser i socialt utsatta områden är en viktig förutsättning för narkotikahandlingen. För de kriminella nätverken blir det också viktigt att "äga" platsen för att kunna göra affärer och för att markera sin närvaro i området. Brottsligheten i kriminella nätverk är dock inte begränsad till skjutvapenvåld, sprängningar eller narkotikabrott. Rån, utpressning och misshandel är andra exempel på brott som är vanligt förekommande i sådana sammanhang. Gängkriminella kan också genom sin närvaro vara negativa förebilder för unga som i sin tur riskerar att dras in i kriminalitet. Om de gängkriminella får en svätare tillvaro i ett område kan det också bidra till att minska möjligheterna för nyrekrytering av unga personer till gången.

Polismyndigheten har under en längre tid observerat de kriminella nätverkens påverkan på lokalsamhället och arbetar ständigt mot nätverken för att skapa trygghet för allmänheten. Regeringen har också de senaste åren vidtagit en lång rad åtgärder för att motverka de kriminella nätverken. Med hänsyn till de kvarstående problemen måste dock insatserna för att öka tryggheten och motverka de kriminella nätverken intensifieras och nya åtgärder ständigt övervägas.

3.2 Möjligheten att meddela individuella vistelseförbud bör ses över

En av Polismyndighetens viktigaste uppgifter är att förebygga och förhindra brottslig verksamhet. Ett sätt att motverka skjutningar, sprängningar och rekrytering till gängkriminalitet kan vara att begränsa individers möjlighet att vistas på särskilt utsatta platser. Ett vistelseförbud skulle även kunna lugna ner pågående konflikter, skydda individen och bidra till att de mest brottsaktiva personerna kan hållas borta från de mest utsatta platserna. På så sätt kan tryggheten för allmänheten också öka.

³ Narkotikamarknader, En studie av smuggling, giftförorening, internethandel och köpare (Rapport 2021:10).

Polismyndighetens erfarenheter av de vistelseförbud som kan meddelas inom ramen för påföljdssystemet är att åtgärderna har effekt. Dessa vistelseförbud kan dock bara användas i samband med verkställighet av en påföljd.

Polislagen ger som redogjorts för ovan vissa möjligheter att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme (24 §). Ett sådant förbud kan dock inte riktas mot en särskild person. Möjligheten kan således inte användas för att t.ex. förbjuda en viss person att vistas på en särskilt utsatt plats.

Dagens reglering ger inte något utrymme för att meddela ett individuellt, geografiskt avgränsat vistelseförbud utan koppling till påföljd. Polismyndigheten har, med hänvisning till att vistelseförbud i andra länder har gett effekt i form av en minskning av brottsligheten, framfört att det bör övervägas att införa lagstiftning där ett individuellt vistelseförbud kan beslutas av åklagare eller domstol för att få bort de mest brottsaktiva från utsatta områden.

Begränsningar i rätten att röra sig fritt är mycket ingripande för den enskilde och ska inte användas utan starka skäl. Med hänsyn till den allvarliga utvecklingen med skjutningar, sprängningar och annan brottslighet med koppling till kriminella nätverk finns det trots detta skäl att se över frågan om individuella vistelseförbud liknande de som finns i Danmark närmare inom ramen för en utredning.

4. Uppdraget till utredaren

4.1 Uppdraget

En utredare ges 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. Det kan t.ex. handla om att förbjuda personer med kopplingar till kriminella nätverk att vistas på en viss plats eller att förhindra att personer vistas på en plats där de har skapat otrygghet. Utredaren ska också överväga under vilka förutsättningar ett sådant vistelseförbud i så fall ska få meddelas. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag. Syftet med förslagen ska vara att bidra till att de mest brottsaktiva kan hållas borta från utsatta platser och på så sätt

minska brottsligheten, skydda individen som får vistelseförbud, lugna ner pågående konflikter och öka tryggheten i ett område eller på en viss plats.

Inom ramen för uppdraget kommer utredaren att behöva ta ställning till flera frågor. Det finns inledningsvis anledning att närmare utreda vilket behov av sådana vistelseförbud som finns och vad de i så fall kan få för positiva effekter för brottsbekämpningen och tryggheten i ett område. En central fråga är under vilka förutsättningar ett sådant vistelseförbud i så fall ska kunna beslutas. Det får inte kunna användas godtyckligt, samtidigt som det inte får ställas så höga krav att förbuden i praktiken inte kan användas på ett effektivt sätt. Andra frågor som utredaren kan behöva ta ställning till är bland annat vem som ska få besluta om vistelseförbud, hur den geografiska avgränsningen ska bestämmas, hur lång tid förbudet ska få gälla, på vilket sätt besluten ska kunna överprövas, hur efterlevnaden ska kontrolleras och vad följden ska bli om vistelseförbudet överträds.

Uppdraget omfattar alltså inte vistelseförbud inom ramen för påföljdssystemet, även om tidigare lagföringar skulle kunna vara en faktor som kan beaktas när ett individuellt vistelseförbud övervägs.

4.2 Utredaren ska beakta grundläggande fri- och rättigheter

Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller bestämmelser om rörelsefrihet. Den som lagligen befinner sig inom en stats territorium har t.ex. rätt att fritt röra sig där och välja sin bosättningsort. Rörelsefriheten är inte absolut utan får under vissa förutsättningar begränsas genom lag. En begränsning av grundläggande fri- och rättigheter får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En begränsning av rörelsefriheten får inte heller stå i strid med skyddet mot diskriminering som finns i bl.a. regeringsformen.

Utredaren ska bedöma och beskriva vilka närmare villkor som måste vara uppfyllda för att en begränsning av rörelsefriheten ska vara godtagbar enligt regeringsformen, Europakonventionen och Sveriges övriga internationella åtagande i fråga om mänskliga rättigheter. Utredaren ska också bedöma vilken begränsning av rörelsefriheten som kan anses vara proportionerlig i

förhållande till ändamålet att skydda individen och att förebygga och förhindra skjutningar, sprängningar och annan allvarlig brottslighet. Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter ska beaktas vid utformningen av alla förslag.

4.3 Utredningsarbetet

Utredaren ska under arbetet hämta in synpunkter och upplysningar från Polismyndigheten. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar även från andra myndigheter och aktörer som kan vara berörda. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren lämna förslag om hur dessa ska finansieras. Utredaren ska särskilt bedöma förslagets konsekvenser för brottsbekämpningen och för den personliga integriteten.

4.4 Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 14 augusti 2023.

Departementsserien 2023

Kronologisk förteckning

1. Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. Ju.
2. Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. KN.
3. Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. LI.
4. Frågor om val till Sametinget. Ku.
5. Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. KN.
6. Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. Ju.
7. Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. Ju.
8. Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. KN.
9. En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. LI.
10. En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. S.
11. Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. Ju.
12. Kontrollstation 2023. Fö.
13. En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. S.
14. En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. Ju.
15. Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. S.
16. Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. Ju.
17. Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. Ju.

Departementsserien 2023

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

Kontrollstation 2023. [12]

Justitiedepartementet

Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. [1]

Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. [6]

Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. [7]

Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. [11]

En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. [14]

Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. [16]

Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. [17]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. [2]

Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. [5]

Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. [8]

Kulturdepartementet

Frågor om val till Sametinget. [4]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. [3]

En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. [9]

Socialdepartementet

En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [10]

En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. [13]

Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. [15]