

Handläggare
Erik Sundqvist
Telefon: 08-50843112

Till
Socialnämnden
2023-09-26

Remiss av Promemorian - Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser (Ds 2023:17)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, Dnr KS 2023/800

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen

Sammanfattning

Socialförvaltningen Stockholms Stad har fått i uppdrag att svara på regeringens promemoria Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. I promemorian beskrivs att de kriminella nätverkens utbredning och det allt grövre skjutvapenvåldet påverkar allmänheten och bidrar till utbredda känslor av rädsla och otrygghet. I många av de områden som av Polismyndigheten klassificerats som antingen utsatta eller särskilt utsatta är de kriminella nätverken systemhotande eftersom de har stor påverkan på lokalbefolkningen, näringsidkare och samhällets institutioner.

Trots den stora uppmärksamhet som gängvåldet och dödsjutningarna fått och trots att alltmer resurser lagts på att stävja den negativa utvecklingen har trenden inte brutits. År 2022 dog 62 personer i skjutvapenvåld och polisen uppskattar att det idag finns ca 10 000 personer som på något sätt är involverade i ett kriminellt nätverk.

Utifrån den inverkan nätverken och skjutvapenvåldet har på människors trygghet, framförallt i utsatta områden men också på samhället i stort, lämnar promemorian förslag på en ny reglering om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. De rättsvårdande myndigheterna behöver ytterligare möjligheter att hantera det ökade antalet skjutningar och sprängningar och behöver i vissa fall kunna ingripa innan ett brott har begåtts. Ett vistelseförbud av det slag som promemorian föreslår är således inte en påföljd för ett begånget brott utan ska användas i förebyggande syfte avseende personer som bedöms främja våldsamma uppgörelser mellan kriminella grupperingar där skjutvapen eller sprängämnen kan komma att användas och som är ägnade att skada tryggheten hos allmänheten. Förbudet avser ett geografiskt avgränsat område under

en bestämd tidsperiod, ska kunna kombineras med elektronisk övervakning och är straffsanktionerat vid överträdelse.

Syftet med lagen är främst att kyla ner lokala konflikter och minska det impulsiva och plötsligt uppblossande våldet genom att de mest brottsaktiva individerna kan hållas borta från vissa utsatta platser. Polismyndigheten framhåller att vistelseförbud torde vara ett effektivt verktyg i områden där det råder en hög konfliktnivå till följd av rivalitet rörande narkotikaförsäljning eller i områden där gängkriminella personer vistas. Ett vistelseförbud bedöms däremot inte vara ett effektivt verktyg vad gäller de skjutningar som planeras och förbereds långt i förväg.

Förvaltningen är av uppfattningen att förslaget om vistelseförbud på många punkter är relevant och väl avvägt och att ett vistelseförbud kan komma att utgöra ett viktigt komplement i arbetet med att förhindra skjutningar och sprängningar kopplade till den kriminella miljön. Förvaltningen ställer sig dock tveksam till vissa delar av förslaget; bland annat synes den geografiska avgränsningen oklar och promemorian problematiserar inte i tillräcklig utsträckning det faktum att en betydande andel av de individer som kan komma ifråga för ett vistelseförbud är barn 15 – 17 år. Att i vissa fall elektroniskt övervaka barn som inte nödvändigtvis är dömda för något brott, samtidigt som de lagförs och hamnar i belastningsregistret om de överträder vistelseförbudet, torde vara en långtgående inskränkning i deras rättigheter även med beaktande av förbudets syfte.

Förvaltningen menar också att det varit önskvärt med ett mer uttalat och konkret fokus på samverkan mellan berörda myndigheter i syfte att stötta de barn som kan komma ifråga för ett vistelseförbud.

Ärendet

Justitiedepartementet har tagit fram en promemoria *Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser* (Ds 2023:17). I promemorian ges förslag på ny lagstiftning avseende vistelseförbud, hur förbudet ska utformas och vilka som kan komma ifråga för ett sådant förbud.

I promemorian framgår att mot bakgrund av det stora antalet dödsskjutningar och det ökade skjutvapenvåldet har Polismyndigheten önskat reformer för att bättre kunna möta de utmaningar myndigheten står inför. De kriminella nätverken och grupperingarna har i vissa områden stor inverkan på människors liv och på lokalsamhället i stort. Företagare blir utsatta för utpressning och invånare ser hur kriminella nätverk utövar sitt våldskapital genom hot och våld samtidigt som den sociala kontrollen från områdets boende minskar till följd av nätverkens ökade makt.

Lokala företagare är viktiga aktörer i det trygghetsskapande arbetet. En av brottslighetens konsekvenser kan dock vara att företagare väljer att inte etablera sig i områden präglade av otrygghet och våldsamma konflikter. I förlängningen leder detta till färre arbetstillfällen och sämre service. Promemorian beskriver också att narkotikahandeln är starkt bidragande till etablerandet av kriminella nätverk bedöms vara det största problemet när det kommer till ungas exponering för kriminella i boendemiljön

Dödsskjutningar och ett alltmer hänsynslöst våld innebär också sociala påfrestningar som riskerar att bli systemhotande och undergräva människors tillit till samhällets institutioner om de inte bemöts med effektiva och väl anpassade verktyg. Den alarmerande utvecklingen avseende de kriminella nätverkens utbredning ser inte heller ut att mattas av. Rekryteringen till de kriminella gängen är i dagsläget en av det stora samhälleliga utmaningarna och polisen uppskattar att det finns ca 10 000 aktiva individer inom de kriminella grupperingarna med ytterligare ca 21 000 aktörer i deras utkanter. Ett kriminellt gäng utgörs ofta av en kärna bestående av ett antal individer med löst sammansatta grupperingar eller formationer kring denna kärna. Nätverkens olika strukturer och relationer är dock föränderliga och tidigare vänner kan fort bli varandras antagonister varför konflikter inom kriminella grupperingar kan vara svåra att förutse och tenderar att blossa upp snabbt.

Förslaget om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser riktar sig mot individer som genom sina handlingar ökar risken för skjutvapenvåld och sprängningar mellan kriminella grupperingar och som genom att främja brottslig verksamhet skadar tryggheten hos allmänheten. En reglering om vistelseförbud riktar sig således mot den brottslighet som bedrivs inom ramen för kriminella grupperingar och är inte utformad för andra ändamål.

Promemorian föreslår en bestämmelse uppdelad på två olika riskbedömningar. Den första avser förhållandet till gruppen, det kriminella nätverket vars brottslighet ska motverkas. Den andra bedömningen avser förhållandet till den person som förbudet avser att gälla.

Den person som blir föremål för ett vistelseförbud förbjuds att vistas inom ett geografiskt utstakat område under en bestämd tid. Detta förbud gäller allmän plats, på skolgårdar och på motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem samt i fordon på allmän plats. Vistelseförbud är tillämplbart för individer från och med 15 års ålder och utfärdas av åklagare efter att polis uppmärksammat behovet. Den som förbudet gäller ges partsställning och för barn under 18 år ska ett offentligt biträde utses om det inte finns uppenbara skäl som talar emot. Polis är också skyldig att underrätta ansvarig socialnämnd när en person

under 18 år blir föremål för ett beslut om vistelseförbud. Ett vistelseförbud kan överklagas och åklagare kan ändra eller upphäva beslutet om de omständigheter som låg till grund för dess verkställighet förändras.

Utifrån internationella erfarenheter menar promemoriaförfattarna att ett vistelseförbud är ett effektivt sätt att relativt snabbt kyla ned konflikter mellan kriminella grupperingar för att därigenom försvåra oöverlagda och impulsiva skjutningar och sprängningar. Likaså bedöms lagen minska otryggheten hos allmänheten genom att den som främjar brottslighet i organiserad form, till exempel genom drogförsäljning eller skadegörelse, också kan meddelas vistelseförbud. Vistelseförbud bedöms däremot inte vara ett effektivt verktyg avseende överlagda och i förväg planerade våldshandlingar och är inte heller tänkt för andra former av brottslig verksamhet än de som är knutna till de kriminella gängen och nätverken.

Överträdelse av ett vistelseförbud ska vara straffsanktionerat vilket innebär att den som inte följer förbudet riskerar påföljd – i ringa fall böter annars fängelse i max ett år.

Ett vistelseförbud kan också kombineras med elektronisk övervakning. Den elektroniska övervakningen ska vara förbehållen de fall där risken för allvarliga våldshandlingar är stor och den som förbudet riktas mot åläggs att själv vara behjälplig för att den elektroniska övervakningen ska komma till stånd.

Ärendets beredning

Tjänsteutlåtandet har utarbetats inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 20 september och rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet den 21 september.

Jämställdhetsanalys

Av regeringens betänkande *Kommuner mot brott (SOU:2021:49)* framgår att otryggheten ökat i stora delar av samhället och att kvinnor i större utsträckning än män upplever olika former av otrygghet. En lag om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser vars syfte är att öka den allmänna tryggheten kan därför antas ha något större betydelse för kvinnor än för män. Samtidigt begås nästan alla skjutningar av män och riktas också främst mot andra män.

En lagstiftning som tar sikte på att förebygga våldshandlingar mellan kriminella grupperingar kommer därför sannolikt öka tryggheten bland män och minska det lidande våldet för med sig, både i form av psykisk stress, ångest och traumatiserande händelser

liksom fysiska skador och i värsta fall död eller livslånga men. Även om det nästan uteslutande är män som är involverade i skjutningar och sprängningar blir kvinnor indirekt drabbade när deras bröder, fäder, vänner eller pojkvänner blir våldsutsatta eller utsätter andra. En lagstiftning som reducerar antalet skjutningar och grova våldsbrott kan därför antas ha en indirekt effekt för de kvinnor som lever i dessa mäns närhet. Vistelseförbud kan därför komma att ge effekter både för män och för kvinnor, om än på olika sätt.

Barnrättsperspektiv

Sverige har genom barnkonventionen åtagit sig att säkerställa alla barns rättigheter. Barnets bästa ska vara vägledande i alla frågor som rör barnet, även vid eventuella inbördes konflikter mellan de olika rättigheterna i konventionen eller i andra avtal gällande mänskliga rättigheter. Alla barn har samma rättigheter oavsett om barnet brutit mot lagen och myndigheter ska i första hand beakta vad som bedöms vara till barnets bästa i alla processer och i all verksamhet som vänder sig till barn.

Barns bästa ska – oavsett livssituation – väga tungt i myndigheters bedömningar och alla barn ska ges lika möjligheter att vara delaktiga i de beslut som tas och rör barnet eller den unge själv. Barn och ungdomar som inte diskrimineras utan som får erfarenhet av demokrati och som upplever sig bli hörda och respekterade, och inte främst ses som potentiella brottslingar, får också goda möjligheter att bidra till ett tryggt och demokratiskt samhälle.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Socialförvaltningen instämmer i att skjutningar, sprängningar och de kriminella nätverkens inflytande är några av de högst prioriterade frågorna i dagsläget. Ett vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser kan vara ett effektivt sätt att kyla ned och hantera pågående konflikter, öka den allmänna tryggheten och minska antalet skjutningar i den kriminella miljön. Förvaltningen är dock tveksam till om antalet sprängningar kommer minska till följd av en lag om vistelseförbud. Detta eftersom sprängningar, till skillnad från vissa typer av skjutningar, ändå kräver ett visst mått av planering och förberedelse.

Promemorian tar upp frågan om en reglering om vistelseförbud är förenlig med grundläggande mänskliga rättigheter och menar, med stöd av bland annat dansk och italiensk lagstiftning, att det i vissa fall är möjligt att inskränka individens rörelsefrihet utanför det straffrättsliga påföljdssystemet. Även att med hjälp av elektronisk utrustning övervaka att dessa inskränkningar efterlevs bedöms vara förenligt med mänskliga fri- och rättigheter eftersom de kriminella nätverkens verksamheter i grund och botten är systemhotande och kraftigt bidragande till människors känslor av rädsla och otrygghet.

Förvaltningen delar promemorians syn på att de kriminella nätverken måste motverkas och är positiv avseende en reglering om vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. Att inskränka individers rörelsefrihet kan vara påkallat i syfte att förhindra allvarliga brott och borde få en dämpande effekt på impulsiva våldshandlingar bland kriminella nätverk. Det hade dock varit önskvärt om promemorian med större precision och tydlighet gett vägledning om ett vistelseförbuds geografiska utbredning. Visserligen påtalas att en sådan avgränsning måste avgöras från fall till fall och att man därför inte ger några mer konkreta direktiv, men den geografiska utbredningen är en central fråga inte minst i relation till den mänskliga rättigheten om rörelsefrihet. Det är till exempel stor skillnad om en person meddelas vistelseförbud gällande enskilda platser i ett lokalområde eller om förbudet gäller för hela stadsdelar. I det senare fallet kan en individs möjlighet till både försörjning, utbildning och möjligheter att träffa släkt och vänner påverkas.

Förvaltningen menar också att promemorian inte i tillräcklig utsträckning problematiserar det faktum att ett vistelseförbud, som förslaget nu är utformat, sannolikt kommer innebära att barn 15 – 17 år kommer övervakas elektroniskt utan att nödvändigtvis vara dömda för något brott. Även utifrån lagens syfte att reducera tillfällena för oöverlagt och impulsivt våld mellan kriminella grupperingar torde det vara en både ingripande och långtgående åtgärd att elektroniskt övervaka barn utanför ramen för påföljdssystemet. Att barns rättigheter tas tillvara och att de behandlas med aktning för sin person gäller alla barn, även de som dragits in i kriminella grupperingar och begår brottsliga handlingar. Om barn främst betraktas som framtida brottslingar befästs snarare deras kriminella identitet och det är därför viktigt med en helhetssyn på barnet och dess omgivning.

Eftersom en reglering om vistelseförbud kan förhindra att barn utsätts för grova våldsbrott, och likaså att de begår våldshandlingar gentemot andra, menar förvaltningen att en viss inskränkning i deras rörelsefrihet är proportionerlig och svarar mot lagens syfte. Däremot är det oklart om ett förbud förbundet med elektronisk övervakning innebär en alltför omfattande inskränkning och om det är försvarbart utifrån de mänskliga rättigheterna om rörelsefrihet. Det hade även varit önskvärt om promemorian tagit upp det behov av både psykologiska och sociala insatser som med stor sannolikhet finns hos de barn som meddelas vistelseförbud.

Vad gäller påföljden ungdomsövervakning där barns rörelsefrihet också begränsas genom elektronisk övervakning finns en bestämmelse om samverkan mellan verkställande myndighet och ansvarig socialnämnd. Regleringen om vistelseförbud innehåller

ingen liknande skrivelse utöver att socialnämnden ska informeras och lämna ett yttrande innan ett beslut om vistelseförbud fattas för en person under 18 år. Förvaltningen ställer sig positiv till att socialnämnden involveras men eftersom de barn som kommer ifråga för ett vistelseförbud sannolikt är i behov av omfattande stöd hade en mer uttalad och konkret bestämmelse om samverkan mellan polismyndighet, åklagare och socialtjänst varit att föredra.

Veronica Wolgast Carstorp
Socialdirektör
Socialförvaltningen

Lina Blombergsson
Avdelningschef
Socialförvaltningen

Bilaga

1. Remiss av Promemorian – Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser (DS 2023:17)

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Veronica Wolgast Carstorp, Socialdirektör	2023-09-14
Lina Blombergsson, Avdelningschef	2023-09-13