

Kommittédirektiv



Översyn av de särskilda bestämmelser som gäller för lagöverträdare under 15 år

Dir.
2007:151

Beslut vid regeringssammanträde den 15 november 2007

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av de bestämmelser i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) som avser brottsmisstänkta barn som inte fyllt 15 år vid tidpunkten för den brottsliga gärningen (brottsmisstänkta barn under 15 år). Översynens utgångspunkter ska vara dels att regelverket ska ge uttryck för en allvarlig syn från samhällets sida när det gäller brott som barn under 15 år misstänks för, dels ett fortsatt fokus på den omsorg som barnet behöver.

Utredaren ska

- analysera tillämpningen av de bestämmelser i LUL som avser brottsmisstänkta barn under 15 år,
- lämna förslag som innebär att brott där den misstänkte är under 15 år i högre utsträckning än i dag utreds av polis och åklagare,
- undersöka om det i den brottsutredande verksamheten finns ett behov av utvidgade möjligheter till användning av straffprocessuella tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år,
- lämna förslag som innebär att de brottsutredande myndigheterna får befogenheter att med tvång drogtesta barn under 15 år som misstänks vara narkotikapåverkade.

I uppdraget ingår att lämna de förslag till fullständiga författningsändringar och andra förändringar som bedöms vara befogade.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2008.

Bakgrund

Barn som är under 15 år är inte straffmyndiga. Någon förundersökning ska därför inte inledas om den misstänkte inte hade fyllt 15 år vid tidpunkten för den brottsliga gärningen. När det fortsättningsvis talas om misstänkta under 15 år åsyftas barn som var under 15 år vid brottet. Det är främst socialtjänsten som har ett ansvar för att samhället vidtar lämpliga åtgärder i ett sådant fall. Regler om att polis och åklagare i vissa fall ändå får utreda brott när den misstänkte var under 15 år när brottet begicks och de speciella regler som gäller vid en sådan utredning finns i 31–38 §§ LUL. Enligt 31 § LUL får en utredning om brottet inledas om

1. en utredning kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser med avseende på den unge,
2. det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt 15 år har tagit del i brottet,
3. det behövs för att efterforska gods som har åtkommit genom brottet, eller
4. det annars är av särskild vikt att en utredning äger rum.

Om barnet inte har fyllt 12 år, krävs det synnerliga skäl för att inleda en utredning. Majoriteten av de utredningar som genomförs inleds i syfte att kartlägga behovet av insatser från socialtjänsten. En utredning med detta syfte får enligt förarbetena till bestämmelsen aldrig genomföras mot socialtjänstens önskan (prop. 1983/84:187 s. 18 och 32 f.).

En utredning enligt LUL skiljer sig från en brottsutredning som rör en straffmyndig person (förundersökning) såväl till sitt syfte som till sitt innehåll. En förundersökning ska, utöver att utröna om brott har begåtts och vem som i så fall skäligen kan misstänkas för brottet, också ge underlag för bedömningen om det finns tillräckliga skäl för åtal. En förundersökning syftar också till att bereda målet för en kommande huvudförhandling.

En utredning mot ett brottsmisstänkt barn under 15 år syftar däremot framför allt till att klarlägga om brott har begåtts och vem som har utfört den brottsliga gärningen. Utredningen omfattar inte frågan om hur gärningen ska rubriceras eller frågan om vilket uppsåt som kan läggas den unge till last.

Det finns begränsningar i möjligheterna att använda straffprocessuella tvångsmedel mot misstänkta som inte fyllt 15 år vid brottstillfället. Vid utredning av brott, som den som inte fyllt 15 år är misstänkt för, får bara de tvångsmedel användas som är särskilt angivna, t.ex. beslag, husrannsakan och kroppsvisitation enligt bestämmelserna i 27 och 28 kap. rättegångsbalken. Det ska finnas särskilda skäl för att nämnda tvångsmedel alls ska få användas mot barn under 15 år. Barn under 15 år kan också hämtas till förhör och kvarhållas efter förhör men de kan inte anhållas eller häktas. Övervakning, reseförbud, anmälningsskyldighet, förvarstagande av egendom och kvarstad kan inte heller användas. Det är vidare inte möjligt att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och kroppsbesiktning mot barn under 15 år (vid brott mot lagen [2000:1225] om straff för smuggling kan dock ytlig kroppsbesiktning företas även mot barn under 15 år).

I 2 kap. regeringsformen finns grundläggande regler för när den enskilde medborgarens rättigheter får inskränkas, t.ex. genom bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel. Skyddet för den enskildes fri- och rättigheter i regeringsformen är förstärkt genom de internationella instrument på området som Sverige tillträtt. I detta sammanhang kan nämnas Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna från år 1950 jämte tilläggsprotokoll (Europakonventionen) som bl.a. innehåller bestämmelser om skydd för den kroppsliga integriteten. Även i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) finns bestämmelser om rättssäkerhetsgarantier för barn vid brottsutredningar.

Behovet av utredning

De straffprocessuella regler som rör brottsmisstänkta ungdomar som är 15 år eller äldre har varit föremål för reformer under såväl 1990-talet som 2000-talet. De bestämmelser i LUL som rör barn *under* 15 år har dock inte varit föremål för någon samlad översyn sedan början av 1980-talet. Att det finns behov av en sådan översyn har påtalats av såväl 2002 års ungdomsbrottsutredning (SOU 2004:122) som 1998 års utredning om handläggning av ungdomsmål (SOU 1999:108). Det har bl.a. ansetts att lagstiftningen inte är tillräckligt tydlig och att tillämpningen av bestämmelserna skiljer sig mellan olika polismyndigheter. Det har också framförts att det behövs tydligare regler för utredningens bedrivande när den misstänkte är under 15 år (s.k. LUL-utredning), bl.a. i fråga om vilken myndighet som ska avgöra om det finns behov av en utredning och när en sådan ska anses vara inledd. Det finns därför behov av att se över dessa regler i syfte att tydliggöra förutsättningarna för att inleda en utredning mot ett brottsmisstänkt barn under 15 år och förfarandet i övrigt vid en sådan utredning.

Enligt gällande regler finns ingen presumtion för att brott där den misstänkte är under 15 år ska utredas av polis och åklagare. Initiativet till en sådan utredning kan komma från socialtjänsten, polisen eller åklagaren. Av en nyligen presenterad rapport från Brottsförebyggande rådet framgår att det finns stora variationer mellan länen i fråga om i vilken utsträckning allvarliga brott där den misstänkte är under 15 år utreds (BRÅ-rapport 2007:16, Barn som begår brott, Polisens hantering av misstänkta personer under 15 år). Det finns exempel på att brottsmisstankar mot särskilt angivna barn inte har lett till någon utredning trots att det har rört sig om mycket allvarlig brottslighet med omfattande personskador som följd.

Att brott som begås av unga utreds är viktigt bl.a. ur ett brottsofferperspektiv. Unga personers brottslighet riktar sig inte sällan mot andra barn och ungdomar. Brottsoffer behöver ofta kvalificerat stöd för att bearbeta reaktionerna efter brottet. Det är då av central betydelse för brottsoffren att rättsväsendet tar det inträffade på stort allvar och att en brottsanmälan leder till

åtgärder från samhällets sida. Det är mot den bakgrunden angeläget att unga personers brottslighet i större utsträckning utreds av polis och åklagare, i synnerhet om brottsligheten är av allvarligt slag. Att ett brott utreds kan också öka brottsoffrets möjligheter att få skadestånd eller brottskadeersättning på grund av brottet.

Även rättssäkerhetsskäl talar för att en utredning om brottet kan vara befogad. Utredningen kan visa att barnet inte har begått något brott. I de fall där barnet har begått en brottslig handling kan det varken för barnets egen del eller från samhällets synpunkt anses tillfredsställande att brottet inte leder till någon åtgärd.

Brottslighet kan vara ett tecken på att barnet är i behov av stöd. Möjligheterna att sätta in adekvata insatser för unga lagöverträdare begränsas av att polisen inte alltid utreder brott när den misstänkte är under 15 år. Om sådan utredning om brottet saknas, kan det bli svårare att övertyga såväl barnet som hans eller hennes föräldrar om brottets allvar och behovet av åtgärder. Detta kan försvåra socialtjänstens arbete med att lämna adekvat stöd och välja rätt behandlingsinsatser. Om fler brott där den misstänkte är under 15 år utreds får socialtjänsten bättre underlag för sina bedömningar, vilket kan bidra till ännu effektivare insatser för barnet. En utredning kan också underlätta kontakterna mellan socialtjänsten och barnet och barnets föräldrar.

Det finns alltså flera omständigheter som talar för att brott där den misstänkte är under 15 år oftare bör utredas. Ur ett brottsofferperspektiv gäller detta inte minst vid misstanke om våldsbrott och andra brott mot person. Vid misstankar om andra allvarliga brott eller narkotikabrott oavsett svårighetsgrad eller då ett barn är misstänkt för flera brott bör brotten utredas av polis för att ge underlag för lämpliga insatser för barnet. Härigenom ökar möjligheterna för ett effektivt arbete med att förebygga fortsatt kriminalitet hos barn under 15 år. Det bör emellertid beaktas att en polisutredning också kan innebära oskäligt svåra påfrestningar för barnet. Omsorgen om barnets bästa gör därmed att det bör finnas möjligheter att i undantagsfall avstå från att utreda även allvarliga brott där den

misstänkte är under 15 år. Mot denna bakgrund bör förutsättningarna för att inleda en utredning enligt LUL ses över.

Det finns också ett behov av att se över frågan om användandet av tvångsmedel gentemot barn under 15 år. Vid bedömningen av tillåtligheten av ett visst tvångsmedel ska alltid en avvägning göras att åtgärden inte går utöver det ändamål som har föranlett den och att den står i rimlig proportion till vad som står att vinna med den (den s.k. proportionalitetsprincipen). Bestämmelserna om användande av tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år innebär att endast vissa straffprocessuella tvångsmedel får användas mot misstänkta i den aktuella ålderskategorin. Enligt förarbetena till 36 § LUL ska restriktivitet iakttas vid användningen av tvångsmedlen. Det ska som regel finnas en misstanke om allvarlig eller omfattande brottslighet (prop. 1983/84:187 s. 29).

En reglering som innebär att fler allvarliga brott som begås av barn under 15 år ska utredas kan tänkas leda till ett ökat behov av att kunna använda straffprocessuella tvångsmedel. Dessutom förändras såväl brottsligheten som den teknik och de metoder som används vid tvångsmedelsanvändning över tiden. Det finns därför behov av att på nytt överväga vilka tvångsmedel som inom ramen för ett utredningsförfarande ska få användas mot barn under 15 år och under vilka förutsättningar det ska få ske.

Även de övriga bestämmelser i LUL som avser barn under 15 år bör ses över.

Uppdraget

Utredaren ska göra en översyn av de bestämmelser i LUL som avser brottsmisstänkta barn under 15 år. Utredaren ska göra sina överväganden mot bakgrund av tillgängliga rapporter och studier av reglernas tillämpning (bl.a. Brå-rapport 2007:16) och därutöver utföra den ytterligare kartläggning som kan behövas. En utgångspunkt för utredningsarbetet ska vara att regelsystemet tydligt ska ge uttryck för en allvarlig syn från samhället när det gäller brott som barn under 15 år misstänks

för. Fler brott, i första hand allvarliga sådana, där den misstänkte är under 15 år ska utredas. Brottsofferperspektivet ska beaktas. Samtidigt ska omsorgen om barnet ha en framträdande plats i utredarens överväganden. Reglerna om förutsättningarna för att inleda en undersökning enligt LUL och förfarandet i övrigt vid en sådan utredning ska vara utformade på ett sätt som säkerställer en enhetlig tillämpning i landet. Reglerna ska också säkerställa att utredningar av brott som begås av barn under 15 år sker snabbt och med höga krav på rättssäkerheten. Utredaren ska noga överväga lämnade förslags förenlighet med de internationella instrument på området som Sverige tillträtt, bl.a. barnkonventionen.

Utredaren ska särskilt beakta följande.

Fler brott ska utredas

Utredaren ska överväga under vilka förutsättningar polis och åklagare ska utreda brott där den misstänkte är under 15 år. I uppdraget ingår emellertid inte att överväga en ändrad straffbarhetsålder. Utredarens utgångspunkt ska vara att fler brott där den misstänkte är under 15 ska utredas. I första hand ska detta gälla allvarliga brott (t.ex. rån och grov misshandel) som begås av barn som är nära straffbarhetsåldern; inriktningen ska i den delen vara att sådana brott regelmässigt ska utredas. Liksom tidigare bör brott som med hänsyn till sin karaktär gör det sannolikt att barnet har behov av hjälpinsatser, t.ex. narkotikabrott, utredas. Men utredaren ska även överväga behovet av att i ökad omfattning utreda *dels* brott av inte alltför allvarligt slag som begås av mycket brottsaktiva barn i närheten av straffbarhetsåldern, *dels* mycket allvarliga brott som begås av mycket unga personer. Utredaren ska i detta sammanhang analysera under vilka omständigheter som man bör göra en utredning enligt LUL och när man ska kunna låta bli. Utredaren ska också analysera vilken betydelse som faktorer som brottets straffvärde, brottets karaktär, misstankens styrka, den tid som har förflutit sedan brottet begicks samt den misstänktes ålder och mognad bör tillmätas när man beslutar om en utredning ska göras.

Utredaren ska överväga om det finns behov av att förändra samrådsförfarandet mellan de berörda myndigheterna (socialtjänsten, polis och åklagare) inför ett beslut om att inleda en utredning enligt LUL samt vem som bör avgöra frågan om en utredning ska inledas eller inte. Utredaren ska också överväga vilken omfattning och inriktning brottsutredningen bör ha. I detta ingår att överväga vilka omständigheter som ska vara avgörande för hur ingående polisens utredning bör vara i det enskilda fallet.

Utredaren ska beakta socialtjänstens ansvar för samhällets insatser för barn som riskerar att utvecklas ogynnsamt. Utgångspunkten ska vara att ett beslut om utredning enligt LUL inte heller fortsättningsvis ska inverka på socialtjänstens skyldighet att utreda och ta ställning till vilka insatser från socialtjänsten som behöver sättas in. Utredaren ska klargöra hur lagda förslag påverkar socialtjänstens arbete för dessa barn. Förslagen bör vidare utformas på ett sådant sätt att de inte inverkar negativt på socialtjänstens möjligheter att sörja för att barnet får de insatser som han eller hon är i behov av. De uppgifter som polis och åklagare får tillgång till vid en LUL-utredning bör även fortsättningsvis endast få användas i det aktuella ärendet och för socialtjänstens ändamål.

De brottsbekämpande myndigheternas behov av att använda tvångsmedel

Utredaren ska undersöka om det finns behov av att öka möjligheterna att använda straffprocessuella tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år och, i så fall, om behovet uppväger det integritetsintrång en sådan utökad möjlighet kan innebära för dessa barn. I uppdraget ingår bl.a. att överväga

- vilka tvångsmedel som bör kunna få riktas mot brottsmisstänkta barn under 15 år,
- i vilken utsträckning bestämmelser om tvångsmedel i specialstraffrätten eller annan lagstiftning bör kunna tillämpas mot brottsmisstänkta barn under 15 år, och

- om de särskilda förutsättningarna för användning av tvångsmedel i 36 § LUL är lämpligt utformade.

Att kroppsbesiktning inte är tillåtet mot personer som inte har fyllt 15 år medför att polis och åklagare inte tvångsvis kan drogtesta barn under 15 år som misstänks för narkotikabrott. Ju bättre möjligheter samhället har att ingripa tidigt mot drogmissbruk desto större blir möjligheterna att förhindra att unga utvecklar ett kriminellt beteende. Numera finns dessutom betydligt enklare och mindre integritetskränkande metoder än tidigare för att undersöka spår av narkotika. Bland annat finns möjligheter att analysera spår av narkotika genom enkla prov av den svett som finns på huden. Provtagning sker genom att huden torkas med ett strykfilter. Det finns också metoder för att spåra narkotika i prov av hår och saliv. En utgångspunkt för utredarens uppdrag ska därför vara att de brottsbekämpande myndigheterna ska ges möjlighet att i viss utsträckning tvångsvis drogtesta barn under 15 år som misstänks vara narkotikapåverkade. Utredaren ska särskilt överväga vem som ska fatta beslut om sådana tester.

I utredarens uppdrag ingår vidare att överväga om kroppsbesiktning även i andra fall ska tillåtas mot brottsmisstänkta barn i denna ålderskategori. Ett exempel är provtagning för DNA-analys för att underlätta identifiering vid utredning av brott av viss beskaffenhet.

I uppdraget ingår inte att överväga möjligheten att tillämpa anhållande, häktning, övervakning, reseförbud eller anmälningskyldighet på barn under 15 år.

Övriga frågor

Utredaren ska överväga vilken myndighet som lämpligen bör ansvara för och leda utredningar enligt LUL. Bland annat rättssäkerhetsaspekter kan tala för att åklagare bör ha det ansvaret, i vart fall vid utredningar som avser allvarligare brott. Det förhållandet att utredningen inte är inriktad på lagföring kan emellertid tala i en annan riktning.

Utredaren ska lämna ett fullständigt förslag om förfarandet vid en utredning enligt LUL mot brottsmisstänkta barn under 15 år.

Uppdragets genomförande

I uppdraget ingår att lämna förslag till fullständiga författningsändringar och andra förändringar som bedöms befogade. Utredaren ska analysera och redovisa de konsekvenser för barn, såväl misstänkta gärningsmän som brottsoffer, som förslagen kan komma att medföra. Eventuella skillnader i konsekvenser för flickor och pojkar ska, om det inte finns särskilda skäl mot detta, analyseras och redovisas. Även konsekvenser för vuxna brottsoffer ska redovisas. Utredaren ska vidare redovisa vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kan komma att medföra. Om förslagen innebär merkostnader för det allmänna, ska utredaren lämna förslag på hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i länder som utredaren bedömer vara av intresse och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade.

Utredaren ska samråda med Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Socialstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Barnombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Rättsmedicinalverket och andra berörda myndigheter och intressenter. Utredaren ska också samråda med den i prop. 2006/07:129 aviserade utredningen om en översyn av bestämmelserna om skydd och stöd för barn och unga i socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2008.

(Justitiedepartementet)