

Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare

*Betänkande av Utredningen om
tvångsmedel mot underåriga*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:93

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

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1095-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-1096-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Den 29 juni 2023 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdraget att överväga en rad åtgärder i syfte att stärka de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra, utreda och lagföra brott som begås av unga personer (dir. 2023:102). Samma dag förordnades Gunnel Lindberg, ordförande i Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, till särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Utredningen om tvångsmedel mot underåriga.

Den 18 augusti 2023 förordnades kanslirådet i Justitiedepartementet Lisa Waltersson och rättssakkunniga i Justitiedepartementet Emelie Norberg Kling att vara sakkunniga i utredningen. Samma dag förordnades rådmannen Carl Rosenmüller, Stockholms tingsrätt, vice chefsåklagaren Jesper Paulander, Åklagarmyndigheten, verksamhetsutvecklaren Barbro Jönsson, Polismyndigheten, seniora verksjuristen Charlotte Pehrsson, Säkerhetspolisen, och advokaten Markus Bergdahl, Sveriges advokatsamfund, att vara experter i utredningen.

Kanslirådet Lisa Waltersson entledigades från och med den 1 februari 2024. Samma dag förordnades seniora föredraganden Viktor Wallén, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, att vara expert i utredningen.

Hovrättsassessorn Sofia Fors förordnades den 29 juni 2023 som sekreterare i utredningen.

Utredningen har i arbetet kunnat beakta lagstiftning och andra förhållanden fram till den 8 november 2024.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Effektiva verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare*, SOU 2024:93.

Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av experterna, Barbro Jönsson, Charlotte Pehrsson och Markus Bergdahl. Med un-

dantag för det som framgår där har de sakkunniga och experterna i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag.

Stockholm i december 2024

Gunnel Lindberg

Sofia Fors

Innehåll

Sammanfattning	27
1 Författningsförslag	37
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	37
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	43
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	56
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	57
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	60
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.....	62
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning	65
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot.....	71
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:31) om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m.....	73

1.10	Förslag till förordning om ändring i åklagarförordningen (2004:1265)	75
2	Utredningens uppdrag och arbete	77
2.1	Utredningens uppdrag	77
2.2	Utredningens arbete	78
2.3	Betänkandets disposition	79
3	Utvecklingen av ungdomsbrottsligheten	81
3.1	Bakgrund	81
3.1.1	Underlaget	81
3.1.2	Något om statistiken som redovisas	82
3.2	Förändringar i brottsligheten	82
3.2.1	Brottsligheten i allmänhet bland barn i åldern 15–17 år	82
3.2.2	Allvarliga brott bland barn i åldern 15–17 år	83
3.2.3	Brottsligheten i allmänhet bland barn under 15 år	86
3.2.4	Allvarlig brottslighet bland barn under 15 år	88
3.3	Barns roll i kriminaliteten	90
3.3.1	Barn involveras i kriminella nätverk	90
3.3.2	Vissa områden är särskilt utsatta	97
3.3.3	Barns och ungas egna upplevelser av brottslighet	98
3.3.4	Barns och ungas utsatthet för brott	98
3.4	Vissa myndigheters synpunkter på utvecklingen av ungdomsbrottsligheten	99
3.4.1	Polismyndighetens lägesbild	99
3.4.2	Säkerhetspolisens lägesbild	101
3.4.3	Tullverkets lägesbild	102
3.5	Utredningens slutsatser av utvecklingen av ungdomsbrottsligheten	103

4	Pågående lagstiftningsärenden och regeringsuppdrag..	105
4.1	Bakgrund	105
4.2	Propositioner och lagrådsremisser.....	105
4.3	Avslutade utredningar	107
4.4	Pågående utredningar	110
4.5	Regeringsuppdrag	113
4.5.1	Avslutade regeringsuppdrag	113
4.5.2	Pågående regeringsuppdrag.....	114
4.6	Riksrevisionens granskningar.....	115
5	Vissa grundläggande fri- och rättigheter.....	117
5.1	Inledning.....	117
5.2	Regeringsformen.....	117
5.3	Europakonventionen	118
5.4	Europeiska unionens stadga	120
5.5	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.....	121
5.6	Särskilt om barns rättigheter	122
5.6.1	Barnkonventionen	122
5.6.2	Barnkonventionens grundprinciper	123
5.6.3	Barns rätt till privat- och familjeliv.....	125
5.6.4	Barns skydd mot annat utnyttjande	127
5.6.5	Barns skydd mot frihetsberövande.....	129
5.6.6	Behandlingen av frihetsberövade barn	131
5.6.7	Frihetsberövade barns rätt till juridiskt biträde...	132
5.6.8	Rättigheter för barn som misstänks, åtalas eller dömts för brott	132
6	Dagens reglering av straffprocessuella tvångsmedel	135
6.1	Allmänt om straffprocessuella tvångsmedel.....	135
6.2	Viktiga principer vid användning av tvångsmedel.....	136
6.2.1	Allmänt om principerna	136

6.2.2	Legalitetsprincipen.....	137
6.2.3	Ändamålsprincipen	137
6.2.4	Behovsprincipen.....	138
6.2.5	Proportionalitetsprincipen	138
6.2.6	Andra viktiga principer.....	138
6.3	Andra straffprocessuella tvångsmedel i rättegångsbalken än hemliga	139
6.3.1	Inledning.....	139
6.3.2	Tvångsåtgärder i 23 kap. rättegångsbalken	140
6.3.3	Olika former av frihetsberövanden.....	142
6.3.4	Reseförbud och anmälningsskyldighet	147
6.3.5	Kvarstad	147
6.3.6	Förvar.....	148
6.3.7	Beslag	148
6.3.8	Penningbeslag.....	149
6.3.9	Biometrisk autentisering.....	150
6.3.10	Avspärrning och vissa andra åtgärder	151
6.3.11	Husrannsakan.....	152
6.3.12	Genomsökning på distans	153
6.3.13	Undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken.....	154
6.3.14	Kroppsvisitation.....	154
6.3.15	Kroppsbesiktning.....	155
6.3.16	Fotografering och tagande av fingeravtryck.....	156
6.4	Särskilt om tvångsmedel mot underåriga	157
6.4.1	Tvångsmedel mot misstänkta barn i åldern 15– 17 år.....	157
6.4.2	Tvångsmedel mot misstänkta barn under 15 år...	160
6.4.3	Tvångsmedel mot barn som inte misstänks för brott.....	160
6.5	Rättssäkerhetsgarantier vid användning av tvångsmedel som inte är hemliga.....	161
6.5.1	Domstolsprövning och överprövning.....	161
6.5.2	Riksdagens ombudsmäns tillsyn	162
6.5.3	Justitiekanslerns tillsyn och skadereglering	163

7	Utgångspunkter för förslagen som gäller barn	165
8	Anhållande och häktning av barn	171
8.1	Uppdraget.....	171
8.2	Kraven för anhållande och häktning av barn	171
8.3	Betryggande övervakning	172
8.3.1	Den nuvarande regleringen	172
8.3.2	Viss institutionsvård kan vara betryggande övervakning	173
8.3.3	Rättspraxis.....	174
8.4	Synnerliga skäl för anhållande och häktning	175
8.4.1	Dagens reglering	175
8.4.2	Rättspraxis.....	176
8.4.3	Några JO-uttalanden.....	177
8.4.4	Slutsatser om hur regleringen tolkas	178
8.5	Tidigare förslag i fråga om häktning av barn	178
8.6	Häktningstider och användning av restriktioner	179
8.6.1	Statistik.....	179
8.6.2	Myndigheternas rapport.....	181
8.7	Åklagarmyndighetens synpunkter på behovet av att kunna frihetsberöva barn i fler fall.....	182
8.8	Överväganden och förslag	184
8.8.1	Utvidgad möjlighet att frihetsberöva barn förutsätter ett tydligt behov.....	184
8.8.2	Regleringen om betryggande övervakning.....	187
8.8.3	Den sociala lagstiftningen förändras	190
8.9	Synnerliga skäl för frihetsberövande	193
8.9.1	Innebörden av synnerliga skäl	193
8.9.2	Pågående utredningar påverkar behovet av ändring	196
8.9.3	Skälen för och mot att ändra kravet på synnerliga skäl.....	198
8.9.4	Konsekvenser om kravet på synnerliga skäl ändras.....	201

8.9.5	Kravet på synnerliga skäl bör inte ändras	203
8.10	Häktningstiden	205
8.10.1	Tremånadersfristen bör förlängas	205
8.10.2	Fristen bör vara fem månader.....	211
8.10.3	Inget behov av förtydligande av hur fristen ska beräknas.....	213
8.10.4	Särbehandlingen av barn i häkte bör inte ändras	214
8.11	Barn påverkas av förslaget om en utökad tidsfrist.....	215
9	Andra tvångsmedel än hemliga mot barn under 15 år ..	217
9.1	Uppdraget	217
9.2	Bakgrund.....	217
9.3	Utredning och domstolsprövning.....	218
9.3.1	Utredning enligt 31 § LUL.....	218
9.3.2	Utredning om förverkande.....	219
9.3.3	Bevistalan.....	220
9.4	Tvångsmedel som får användas mot barn under 15 år.....	222
9.4.1	Bakgrund.....	222
9.4.2	Medtagande och hämtning till förhör samt kvarstannande.....	223
9.4.3	Gripande	224
9.4.4	Beslag, penningbeslag, husrannsakan och kroppsvisitation.....	224
9.4.5	Fotografi och fingeravtryck	225
9.4.6	Biometrisk autentisering, tillfälligt omhändertagande av kommunikationsutrustning och genomsökning på distans.....	225
9.4.7	Kroppsbesiktning.....	225
9.4.8	Kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning enligt tullbefogenhetslagen.....	227
9.5	Några andra lagar som reglerar kroppsvisitation.....	228
9.5.1	Kroppsvisitation enligt polislagen.....	228

9.5.2	Kroppsvisitation enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden	229
9.6	Tvångsmedel i en utredning om förverkande.....	230
9.7	Tidigare utredning om utvidgade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn under 15 år	231
9.8	Överväganden och förslag	232
9.8.1	Något om uppdraget	232
9.8.2	Utgångspunkter för en utökad tvångsmedelsanvändning mot barn under 15 år ..	232
9.8.3	Avspärrning och andra liknande åtgärder	234
9.8.4	Undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken	235
9.8.5	Kvarstad och förvar	236
9.8.6	Kravet på särskilda skäl bör som huvudregel behållas	241
9.8.7	Särskilt om husrannsakan.....	247
9.8.8	Särskilt om kroppsvisitation	252
9.8.9	Verkställighet av kroppsbesiktning	257
9.8.10	Övrig tvångsmedelsreglering bör inte ändras	259
9.8.11	Den lagtekniska lösningen	261
9.8.12	Minskad enhetlighet	261
9.9	Barn påverkas av utredningens förslag.....	262
10	Polisens möjlighet att hålla kvar brottsmisstänkta barn	265
10.1	Uppdraget.....	265
10.2	Den nuvarande regleringen	265
10.2.1	Polisens möjlighet att hålla kvar brottsmisstänkta barn av sociala skäl	265
10.2.2	Polisens möjlighet att omhänderta barn som inte är misstänkta för brott	267
10.2.3	Möjligheten att ta barn i förvar.....	268
10.2.4	Skyldigheten för barn under 15 år att stanna kvar för ytterligare förhör	269
10.3	Överväganden och förslag.....	270

10.3.1	Syftet med kvarhållandet	270
10.3.2	Barn får hållas kvar av sociala skäl i fler fall.....	271
10.3.3	Tiden för att hålla kvar barn av sociala skäl utökas.....	274
10.3.4	Tiden som barn under 15 år är skyldiga att stanna kvar för förhör förlängs	275
10.3.5	Placering i polisarrest.....	278
10.4	Barn påverkas av utredningens förslag	280
11	Biometrisk information från barn	283
11.1	Uppdraget	283
11.2	Bakgrund.....	283
11.2.1	Ny reglering om biometri i brottsbekämpning...	283
11.2.2	Några nyckelbegrepp	284
11.2.3	Statistik om återfall i brott	285
11.3	Behandling av biometriska uppgifter i register som förs i brottsbekämpande syfte.....	286
11.3.1	Regleringen i rättegångsbalken.....	286
11.3.2	Registrering av biometriska uppgifter	286
11.3.3	Polisens register över dna-profiler	287
11.3.4	Polisens fingeravtrycks- och signalementsregister.....	290
11.4	Tvångsmedel för att få fram biometriska underlag från barn under 15 år	291
11.4.1	Kroppsbesiktning.....	291
11.4.2	Tagande av fingeravtryck och fotografi.....	292
11.5	Utökade möjligheter att ta upp biometriska underlag från barn i brottsutredande syfte.....	292
11.5.1	Den nya regleringen avseende personer i straffbar ålder	292
11.5.2	Argument för och emot att använda biometriska underlag från barn under 15 år.....	294
11.5.3	Video, röstprov och handstilsprov bör få tas av barn som inte har nått straffbar ålder.....	296

11.6	Registrering av biometriska uppgifter om barn i register som förs i brottsutredande syfte.....	300
11.6.1	Nya biometriregister	300
11.6.2	Behovet av att registrera biometriska underlag från brottsmisstänkta barn.....	304
11.6.3	Biometriska underlag får bara tas upp i registreringssyfte vid allvarliga brott.....	308
11.6.4	Upptagning och registrering av biometriska uppgifter efter en bevistalan	314
11.6.5	Registrering i biometriregistret över spår	322
11.7	Behandling av biometriska uppgifter om barn i register som inte förs i brottsutredande syfte	323
11.7.1	Migrationsverkets register	323
11.7.2	Nya bestämmelser om biometriska jämförelser med uppgifter i Migrationsverkets register.....	327
11.7.3	Biometriska jämförelser med uppgifter om barn i register som inte förs i brottsutredande syften.....	330
11.8	Användning av dna-baserade släktforskningsdatabaser	331
11.8.1	Bakgrund.....	331
11.8.2	Utredande genetisk genealogi.....	332
11.8.3	Ny reglering om användning av dna-baserade släktforskningsdatabaser.....	334
11.8.4	Ingen särskild reglering införs	339
11.9	Effekterna av utökade möjligheter att använda biometriska underlag från barn	341
12	Dagens reglering av hemliga tvångsmedel	345
12.1	Allmänt om hemliga tvångsmedel.....	345
12.2	Hemliga tvångsmedel i rättegångsbalken	346
12.2.1	Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation	346
12.2.2	Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation	349
12.2.3	Hemlig kameraövervakning	351

12.2.4	Hemlig rumsavlyssning	353
12.2.5	Kvarhållande av försändelse.....	354
12.3	Hemlig dataavläsning	355
12.3.1	Vad är hemlig dataavläsning?.....	355
12.3.2	Regleringen av hemlig dataavläsning.....	356
12.4	Tvångsmedel i underrättelseverksamhet	358
12.4.1	Inledning.....	358
12.4.2	Inhämtningslagen.....	359
12.4.3	Preventivlagen	360
12.4.4	Hemlig dataavläsning.....	363
12.5	Användning av hemliga tvångsmedel	364
12.5.1	Hemliga tvångsmedels särprägel	364
12.5.2	Skyddet mot intrång i den personliga integriteten	364
12.5.3	Behovet av att använda hemliga tvångsmedel.....	365
12.5.4	Proportionaliteten.....	368
12.5.5	Snabb utveckling av lagstiftningen.....	369
12.6	Hemliga tvångsmedel mot barn.....	370
12.6.1	Barns rättigheter.....	370
12.6.2	Tidigare överväganden	370
12.6.3	Barn kan ändå drabbas av hemliga tvångsmedel..	371
12.7	Särskilda rättssäkerhetsgarantier vid hemliga tvångsmedel.....	372
12.7.1	Inledning.....	372
12.7.2	Domstolsprövning	373
12.7.3	Skydd för kommunikation med vissa yrkesgrupper.....	373
12.7.4	Skyldigheten att avbryta användningen	374
12.7.5	Användning av överskottsinformation	375
12.7.6	Granskning, bevarande och förstöring av insamlat material	377
12.7.7	Offentliga ombud	378
12.7.8	Underrättelse till enskilda	378
12.7.9	Säkerhets- och integritetsskyddsmynden.....	380

13	Hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år i brottsutredningar.....	381
13.1	Uppdraget.....	381
13.2	Behovet av att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år.....	381
13.2.1	Syftet med utredningar mot barn under 15 år	381
13.2.2	Barn deltar i allvarliga och samhällshotande brott.....	382
13.2.3	Barn kan frias från misstanke.....	383
13.2.4	Andra faktorer som kan påverka behovet av att använda hemliga tvångsmedel mot barn	383
13.3	Särbehandlingen av barn bör få genomslag	384
13.4	Vilka krav ställs för att införa hemliga tvångsmedel?	384
13.4.1	Det krävs noggranna analyser och avvägningar ...	384
13.4.2	De olika stegen i analysen	385
13.5	Generellt om myndigheternas syn på behovet av att använda hemliga tvångsmedel mot barn	387
13.5.1	Polisens syn på behovet i allmänhet	387
13.5.2	Åklagarmyndighetens syn på behovet i allmänhet	395
13.6	Överväganden och förslag.....	396
13.6.1	Utgångspunkter.....	396
13.6.2	Dispositionen av kapitlet	396
13.7	Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation	396
13.7.1	Kort om tvångsmedlet.....	396
13.7.2	Synpunkter från myndigheterna.....	397
13.7.3	Utredningens analys.....	398
13.8	Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation	403
13.8.1	Kort om tvångsmedlet.....	403
13.8.2	Synpunkter från myndigheterna.....	403
13.8.3	Utredningens analys.....	405
13.9	Hemlig kameraövervakning	409
13.9.1	Kort om tvångsmedlet.....	409
13.9.2	Synpunkter från myndigheterna.....	410

13.9.3	Utredningens analys	412
13.10	Hemlig rumsavlyssning.....	415
13.10.1	Kort om tvångsmedlet	415
13.10.2	Synpunkter från myndigheterna	416
13.10.3	Utredningens analys	418
13.11	Postkontroll.....	422
13.11.1	Kort om tvångsmedlet	422
13.11.2	Synpunkter från myndigheterna	423
13.11.3	Utredningens analys	423
13.12	Hemlig dataavläsning	427
13.12.1	Kort om tvångsmedlet	427
13.12.2	Förslag att lagen om hemlig dataavläsning ska permanentas	429
13.12.3	Synpunkter från myndigheterna	430
13.12.4	Utredningens analys	432
13.13	Särskilda kvalifikationskrav.....	437
13.13.1	Bakgrund.....	437
13.13.2	Två tänkbara modeller	438
13.13.3	Tänkbara sätt att avgränsa tillämpningsområdet	438
13.13.4	Den valda modellen.....	442
13.13.5	Högre krav för hemlig rumsavlyssning	450
13.13.6	Postkontroll bara vid vissa brott	452
13.14	Den lagtekniska lösningen	454
13.15	Vilka domstolar bör besluta?	456
13.16	Interimistiska beslut.....	458
13.17	Rättssäkerhetsgarantier	459
13.18	Effekterna för barn av ökad tvångsmedelsanvändning.....	462
14	Hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år i underrättelseverksamhet	465
14.1	Uppdraget	465
14.2	Oklarheter i dagens lagstiftning	465

14.3	Vad är underrättelseverksamhet?	466
14.3.1	Allmänt om underrättelseverksamhet	466
14.3.2	Kopplingen mellan underrättelseinformation och hemliga tvångsmedel	470
14.3.3	Underrättelseverksamheten är i huvudsak oreglerad.....	471
14.3.4	Brottsutvecklingen ställer ökade krav på underrättelser	473
14.4	Olika rättsliga förutsättningar.....	476
14.4.1	Regleringen skiljer sig åt mellan brottsutredande verksamhet och underrättelseverksamhet	476
14.4.2	Sambandet mellan underrättelseverksamhet och brottsutredande verksamhet	477
14.4.3	LUL gäller formellt bara i brottsutredande verksamhet	478
14.5	Kraven i regeringsformen och Europakonventionen.....	478
14.5.1	Ett tydligt lagkrav	478
14.5.2	Vad innebär lagkravet?	479
14.6	Överväganden och förslag.....	480
14.6.1	Det krävs lagstöd för användningen av tvångsmedel.....	480
14.6.2	Högre krav bör gälla för att använda hemliga tvångsmedel mot barn	480
14.7	Allmänt om regleringen av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet.....	482
14.8	Behovet av att använda hemliga tvångsmedel mot barn i underrättelseverksamhet.....	483
14.8.1	Behovet enligt Polismyndigheten.....	483
14.8.2	Behovet enligt Säkerhetspolisen	484
14.9	Barn bör så långt möjligt skonas från hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet.....	485
14.10	Inhämtning enligt inhämtningslagen.....	487
14.10.1	Kort om regleringen	487
14.10.2	Bakgrunden till att lagen infördes	489

14.10.3	Tillämpningsområdet har successivt utökats	490
14.10.4	Stärkt rättssäkerhet	490
14.10.5	Okklarheterna i lagstiftningen	491
14.10.6	Skälen för och mot att tillåta att tvångsmedlet används mot barn under 15 år	492
14.10.7	Utredningens analys	495
14.10.8	Kraven för användning av inhämtningslagen	500
14.11	Hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen	504
14.11.1	Kort om regleringen.....	504
14.11.2	Skälen för och mot att tillåta att tvångsmedlen används mot barn under 15 år	507
14.11.3	Brott mot terroristbrottslagen	511
14.11.4	Polismyndigheten bör inte få tillämpa lagen mot barn under 15 år.....	515
14.12	Hemlig dataavläsning	519
14.12.1	Kort om regleringen.....	519
14.12.2	Synpunkter från myndigheterna	520
14.12.3	Hemlig dataavläsning kopplad till inhämtningslagen	521
14.12.4	Hemlig dataavläsning kopplad till preventivlagen.....	521
14.12.5	Ingen hemlig dataavläsning mot barn i andra fall.....	522
14.12.6	Inga extra kvalifikationskrav	523
14.13	Den lagtekniska lösningen	524
14.14	Förslagets effekter för barn.....	526
15	Juridiskt biträde för barn	527
15.1	Uppdraget	527
15.2	Bakgrund.....	527
15.2.1	Barnkonventionsutredningens kartläggning	527
15.2.2	Artikel 37 i barnkonventionen	528
15.2.3	Artikel 40 i barnkonventionen	528
15.3	En särskild reglering för barn under 15 år	529
15.3.1	Brottsutredningar mot barn under 15 år	529

15.3.2	Statistik om utredningar enligt 31 § LUL.....	530
15.3.3	Bevistalan	531
15.4	Juridiskt biträde vid utredningar enligt presumtionsregeln	531
15.4.1	Dagens reglering.....	531
15.4.2	Syftet med utredningar enligt presumtionsregeln	532
15.4.3	Förfarandet efter en slutförd utredning.....	532
15.4.4	Barnkonventionsutredningens bedömning.....	533
15.4.5	Rätten till juridiskt biträde vid utredningar enligt presumtionsregeln och barnkonventionen.....	534
15.5	Juridiskt biträde vid utredningar på begäran av en socialnämnd.....	539
15.5.1	Utredningar på begäran av en socialnämnd	539
15.5.2	Syftet med utredningar enligt 31 § andra stycket LUL.....	540
15.5.3	Barnkonventionsutredningens bedömning.....	541
15.5.4	Rätten till juridiskt biträde vid utredningar på begäran av socialnämnden bör utvidgas	542
15.6	Juridiskt biträde vid utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL	545
15.6.1	Utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL	545
15.6.2	Ett utvidgat tillämpningsområde	546
15.6.3	Syftet med utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL.....	547
15.6.4	Barnkonventionsutredningens bedömning.....	547
15.6.5	Rätten till juridiskt biträde vid utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL bör utvidgas	548
15.7	Juridiskt biträde vid bevistalan.....	550
15.7.1	Rätten till juridiskt biträde vid bevistalan	550
15.7.2	Barnkonventionsutredningens bedömning.....	550
15.7.3	Barns rätt till juridiskt biträde vid bevistalan.....	551
15.8	Hänvisningar till rättegångsbalken	553

15.9	Offentlig försvarare för barn i åldern 15–17 år.....	554
15.9.1	Dagens reglering om förundersökning och åtal..	554
15.9.2	Barnkonventionsutredningens bedömning	561
15.9.3	Rätten till offentlig försvarare för barn är förenlig med barnkonventionen.....	562
15.10	Juridiskt biträde för barn som häktas på grund av vägran att fullgöra vittnesplikt.....	565
15.10.1	Dagens reglering.....	565
15.10.2	Barnkonventionsutredningens bedömning	566
15.10.3	Rätt till juridiskt biträde för barn som häktas på grund av vägran att fullgöra vittnesplikten	566
15.11	Förordnande av juridiskt biträde.....	567
15.11.1	Bakgrund.....	567
15.11.2	Problem med den nuvarande regleringen	568
15.11.3	Förordnande av juridiskt biträde under beredskap.....	569
15.12	Förslagets effekter för barn.....	571
16	Tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel knutna till person	575
16.1	Uppdraget	575
16.2	Dagens reglering.....	575
16.2.1	Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.....	575
16.2.2	Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.....	576
16.2.3	Hemlig dataavläsning.....	577
16.2.4	Ingen möjlighet att knyta tillstånd till en person.....	579
16.2.5	Interimistiska beslut	579
16.2.6	Något om regleringen i Finland och Danmark...	580
16.3	Tidigare lagstiftningsärenden.....	580
16.4	Möjligheten att knyta tillstånd till andra hemliga tvångsmedel till en person.....	586
16.4.1	Dagens reglering.....	586

16.4.2	Motiveringen till att tillstånd i vissa fall får knytas till en person i stället för en plats	588
16.5	Synpunkter från myndigheterna	592
16.5.1	Polismyndigheten.....	592
16.5.2	Säkerhetspolisen	593
16.5.3	Närmare om problemet.....	594
16.6	Överväganden	595
16.6.1	Skälen för och mot att knyta tillstånd till en person.....	595
16.6.2	Tillstånden till vissa hemliga tvångsmedel bör inte knytas till en person.....	600
16.6.3	Kan mindre ingripande åtgärder motverka glappet?	605
16.6.4	Tillfälligt tillstånd till vissa tvångsmedel.....	605
16.6.5	Användning av materialet	614
16.6.6	Vad bör gälla för hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet?	615
16.6.7	Vem bör besluta?	618
16.6.8	Inga särregler för barn under 15 år	619
16.6.9	Den lagtekniska lösningen	620
16.6.10	Underrättelseskyldighet.....	621
17	Tvångsmedel inför eventuell resning	623
17.1	Uppdraget.....	623
17.2	Resningsförfarandet i brottmål.....	623
17.2.1	Bakgrund.....	623
17.2.2	Resningsgrunderna	625
17.2.3	Bevisbördan och verkan av resning	629
17.2.4	Förfarandet vid resning.....	629
17.3	En förundersökning ska i vissa fall återupptas inför en ansökan om resning	631
17.4	Vilka regler om förundersökning gäller?	633
17.5	Dagens möjligheter att använda tvångsmedel	635
17.5.1	Utgångspunkter.....	635
17.5.2	Användningen av tvångsmedel är oreglerad.....	635

17.5.3	Särskilt om skäligen misstanke.....	635
17.6	Överväganden och förslag.....	637
17.6.1	Tidigare överväganden	637
17.6.2	Utgångspunkter	637
17.6.3	Tvångsmedlen ska berika underlaget i resningsärendet	640
17.7	Behovet av att använda tvångsmedel varierar.....	641
17.7.1	Inget behov av att använda alla slags tvångsmedel.....	641
17.7.2	Vissa tvångsmedel bör redan i dag kunna användas.....	641
17.7.3	Nya tekniska möjligheter skapar nya behov	642
17.7.4	Betydelsen av att den tilltalade har varit misstänkt.....	643
17.7.5	Skillnad mellan olika tvångsmedel	644
17.7.6	Tvångsmedelsanvändning mot annan	644
17.8	Vilka tvångsmedel kan vara aktuella?	645
17.8.1	Brottsmisstanke utgör en vattendelare	645
17.8.2	Tvångsmedel som får användas oberoende av brottsmisstanke	645
17.8.3	Tvångsmedel som kräver brottsmisstanke	646
17.9	Bara vissa tvångsmedel bör få användas	647
17.10	De olika tvångsmedlen	648
17.10.1	Tvångsmedel i 24, 25 och 26 kap. rättegångsbalken.....	648
17.10.2	Beslag, penningbeslag och biometrisk autentisering.....	649
17.10.3	Tvångsmedel i 28 kap. rättegångsbalken.....	650
17.10.4	Hemliga tvångsmedel.....	653
17.10.5	Edition och föreläggande enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken	655
17.11	Högre krav för att få använda tvångsmedlen?	656
17.12	Vem bör besluta?	657
17.13	Den lagtekniska lösningen	660

18	Kvarhållande av grupper.....	661
18.1	Uppdraget.....	661
18.2	Bakgrund	661
18.2.1	Dagens reglering.....	661
18.2.2	JO-uttalande om kvarhållande av en grupp	665
18.3	Polisens synpunkter på behovet av att kunna hålla kvar en grupp	667
18.4	Polisiära problem vid hantering av grupper.....	669
18.4.1	Hantering av grupper är inte förutsedd i lagstiftningen	669
18.4.2	Exempel från JO:s granskningar.....	669
18.4.3	Möjlighet till kortvariga kvarhållanden utan lagstöd?	674
18.5	Överväganden och förslag.....	674
18.5.1	Skälen för och mot att införa en möjlighet att hålla kvar en grupp.....	674
18.5.2	En möjlighet att hålla kvar en grupp förutsätter ett praktiskt behov.....	676
18.5.3	Det bör införas en möjlighet att hålla kvar en grupp	677
18.5.4	Vad bör syftet med kvarhållandet vara?	681
18.5.5	Det bör krävas misstanke om allvarliga brott	682
18.5.6	Endast kortvariga kvarhållanden	684
18.5.7	Bör gruppens storlek begränsas?	685
18.5.8	Vem bör besluta?	685
18.5.9	Bör även barn under 15 år få hållas kvar?	686
18.6	Den lagtekniska lösningen	687
19	Övriga frågor	689
19.1	Underrättelseverksamheten bör regleras.....	689
19.1.1	En växande verksamhet	689
19.1.2	Nya krav på åtgärder i underrättelseverksamhet	689
19.1.3	Viss underrättelseverksamhet är reglerad	690

19.1.4	Underrättelseverksamhet i brottsbekämpande syfte bör regleras	691
19.2	Underrättelse om beslut att underlåta åtal mot en ung lagöverträdare.....	692
19.2.1	Bakgrund.....	692
19.2.2	Problem med den nuvarande regleringen	694
19.2.3	Digitalt möte i stället för personlig inställelse.....	695
19.2.4	Personliga möten vid beslut om åtalsunderlåtelse bara i vissa fall	697
19.3	Underrättelseskyldighet vid beslut i fråga om hemliga tvångsmedel.....	699
19.3.1	Bakgrund.....	699
19.3.2	Åklagare bör ansvara för underrättelser i stället för domstolar	701
19.3.3	Regleringen av åklagares underrättelseskyldighet.....	704
19.4	Inget behov av följdändringar.....	704
19.5	Förslagets effekter för barn.....	705
20	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	707
20.1	Ikraftträdande	707
20.2	Övergångsbestämmelser	708
21	Konsekvenser	709
21.1	Allmänt om konsekvenserna av förslagen.....	709
21.2	Ekonomiska konsekvenser.....	710
21.2.1	Konsekvenserna för Kriminalvården	710
21.2.2	Konsekvenserna för Sveriges Domstolar.....	713
21.2.3	Konsekvenserna för brottsbekämpande myndigheter.....	717
21.2.4	Konsekvenserna för Säkerhets- och integritetsskyddnämnden	722
21.2.5	Finansiering av förslagen	723
21.3	Konsekvenserna för barn	723

21.4	Konsekvenserna för andra enskilda	725
21.5	Konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	726
21.6	Konsekvenserna för jämställdheten.....	727
21.7	Konsekvenserna i övrigt	728
22	Författningskommentar	729
22.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	729
22.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	740
22.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	756
22.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	760
22.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	762
22.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning	765
22.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot.....	772
	Särskilda yttranden	775
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:102	789
Bilaga 2	Utformningen av en eventuell reglering avseende preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning i preventivt syfte	813

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att överväga en rad åtgärder i syfte att stärka de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra, utreda och lagföra brott som begås av unga personer. Uppdraget har till största delen bestått i att analysera behovet av att utöka möjligheterna att använda tvångsmedel mot barn. En annan del av uppdraget som gäller barn har varit att analysera deras behov av att få juridiskt biträde i större utsträckning än i dag. De delar av uppdraget som varit generella, dvs. som inte enbart rör barn, har varit att överväga om tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel ska kunna knytas till en person, att analysera behovet av att kunna hålla kvar en grupp av personer under en förundersökning och behovet av att använda tvångsmedel inför eventuell resning. I uppdraget har ingått att lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningens förslag om tvångsmedel mot barn

Förlängd tidsfrist för häktade barn

Utredningen bedömer att det inte finns något tydligt behov av att ändra kraven för att kunna frihetsberöva misstänkta barn i åldern 15–17 år och föreslår därför ingen ändring av kravet på synnerliga skäl för att anhålla och häkta barn.

Utredningen anser däremot att den sammanhängande tid som barn får vara häktade innan åtal väcks behöver förlängas. Behovet har sin grund i brottsutvecklingen, som bl.a. har lett till att häktningstiderna för barn har ökat kraftigt under de senaste åren. Utredningen föreslår att tidsfristen förlängs från tre månader till fem månader.

Förslaget förväntas leda till att något fler barn kommer att vara häktade under något längre tid än i dag.

Utökade möjligheter att använda tvångsmedel som inte är hemliga

Enligt den nuvarande regleringen får inte alla tvångsmedel användas mot barn under 15 år. Utredningen bedömer att de brottsbekämpande myndigheterna, utöver det som gäller i dag, behöver kunna använda avspärning och andra liknande åtgärder, undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken, kvarstad och förvar mot barn i den åldern. Utredningen föreslår därför att de tvångsmedlen får användas även mot barn under 15 år.

Tvångsmedelsregleringen utgår från att barn i möjligaste mån ska skonas från att utsättas för tvångsmedel. Utredningen anser att kravet på särskilda skäl för att använda tvångsmedel mot barn under 15 år som huvudregel bör behållas. Därför föreslås att det ska krävas särskilda skäl för att få använda avspärning och andra liknande åtgärder och vid kvarstad och förvar mot barn i den åldern.

Utredningen föreslår att möjligheten att använda husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år ska utökas genom att det nuvarande kravet på särskilda skäl tas bort. Det ska inte heller krävas särskilda skäl vid undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken. Förslagen motiveras huvudsakligen av brottsutvecklingen.

Med anledning av Polismyndighetens problem att i vissa fall hinna verkställa kroppsbesiktning av barn föreslår utredningen även att den maximala tiden som barn under 15 år får hållas kvar för kroppsbesiktning i brottsutredande syfte utökas från dagens tre till sex timmar, med samma möjlighet till förlängning som i dag.

Förslagen förväntas leda till att något fler barn som misstänks för brott utsätts för tvångsmedel.

Utökade möjligheter att hålla kvar brottsmisstänkta barn

Utredningen föreslår att polisen får möjlighet att hålla kvar brottsmisstänkta barn, i syfte att skyndsamt överlämna dem till föräldrar, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person, ytterligare tre timmar, utöver dagens

tre timmar. Kvarhållande i sådant syfte föreslås även vara möjligt om ett barn frivilligt har inställt sig till förhör, hämtats eller medföljt till förhör eller om ett barn frigges efter att ha varit anhållen eller häktad. Kvarhållande av sociala skäl fyller en viktig funktion för att skydda barn och se till att de får nödvändigt stöd.

Det föreslås vidare att den maximala tiden som brottsmisstänkta barn under 15 år är skyldiga att stanna kvar för förhör förlängs med tre timmar. Samtidigt föreslås att reglerna om när barn i åldern 15–17 år får placeras i polisarrest skärps. Förslaget innebär en mer enhetlig reglering och att färre barn riskerar att drabbas av negativa erfarenheter till följd av en sådan placering.

Förslagen förväntas leda till att barn hålls kvar av polisen av sociala skäl eller för förhör i brottsutredningar i något fler fall och under något längre tid än i dag.

Utökade möjligheter att använda biometri i brottsbekämpning

Enligt den nuvarande regleringen får endast biometriska underlag i form av prov för dna-analys, fingeravtryck och fotografi tas upp från barn som misstänks för brott. Biometriska underlag från barn under 15 år får inte tas upp i syfte att uppgifterna ska registreras i polisens biometriregister.

Utredningen föreslår att video, röstprov och handstilsprov ska få tas av barn under 15 år som är skäligen misstänkta för brott, om det behövs i en brottsutredning och det finns särskilda skäl. Utredningen föreslår också att prov för dna-analys, fingeravtryck, fotografi, video, röstprov och handstilsprov ska få tas från barn i den åldern som är skäligen misstänkta för brott i syfte att uppgifterna ska registreras i polisens biometriregister över misstänkta.

Om ett barn vid en beivring har förklarats ha begått ett allvarligt brott föreslås att han eller hon får fotograferas och att prov för dna-analys och fingeravtryck får tas från honom eller henne, i syfte att uppgifterna ska registreras i polisens biometriregister över dömda. Om underlagen redan har tagits upp i brottsutredningen, eller om uppgifterna finns i biometriregistret över misstänkta, får uppgifterna föras över till biometriregistret över dömda i stället för att barnet utsätts för en ny upptagning.

Utredningen föreslår att det bör vara tillåtet att jämföra uppgifter om dna från en okänd gärningsman med uppgifter om dna från barn under 15 år i dna-baserade släktforskningsdatabaser.

Förslagen motiveras främst av de brottsbekämpande myndigheternas behov av att ha effektiva verktyg för att utreda brott som begås av barn.

Utredningen bedömer att det inte är proportionerligt att tillåta jämförelser av biometriska uppgifter från brottsutredningar med motsvarande uppgifter om barn under 15 år som finns i register som inte förs i brottsutredande syften. Något sådant förslag läggs därför inte fram.

Förslagen förväntas enbart påverka ett fåtal barn, främst barn som misstänks för eller konstateras vara skyldiga till allvarliga brott.

Hemliga tvångsmedel får användas i brottsutredningar

Enligt nuvarande reglering får hemliga tvångsmedel inte användas mot barn under 15 år i brottsutredningar.

Utredningen föreslår att hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning ska få användas mot barn under 15 år som misstänks för ett allvarligt brott. Kraven för användning föreslås vara avsevärt högre än de som gäller för användning av sådana tvångsmedel mot personer i straffbar ålder. Tvångsmedlen får bara användas vid misstanke om brott med fyra års fängelse som minimistraff, men för hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter ställs krav på misstanke om brott med fem års fängelse som minimistraff. Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter får dock även användas vid terroristbrott. Postkontroll föreslås få användas mot barn under 15 år vid brott mot terroristbrottslagen, om det finns särskilda skäl.

Regleringen om hemliga tvångsmedel föreslås tidsbegränsas att gälla i fem år.

Förslagen motiveras av brottsutvecklingen och de brottsbekämpande myndigheternas behov av att effektivt kunna utreda brott som barn är delaktiga i. De förväntas påverka ett fåtal barn som är involverade i allvarliga brott.

Hemliga tvångsmedel får användas i underrättelseverksamhet

Enligt den nuvarande regleringen får hemliga tvångsmedel enligt utredningens analys inte användas i underrättelseverksamhet mot barn under 15 år, beroende på att det inte finns något lagstöd för det.

Utredningen föreslår att det ska vara tillåtet för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att, efter beslut av åklagare, hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen, även om tvångsmedlet riktas mot barn under 15 år, om den brottsliga verksamheten innefattar ett allvarligt brott. Likaså får tillstånd beviljas att använda hemlig dataavläsning för att verkställa inhämtningen.

Säkerhetspolisen föreslås få använda tvångsmedel i preventivlagen för att förhindra att barn under 15 år begår brott mot terroristbrottslagen. Sådana uppgifter föreslås även få hämtas in genom hemlig dataavläsning. Polismyndigheten föreslås inte få tillämpa preventivlagen mot barn under 15 år, eftersom myndigheten har begränsad erfarenhet av att tillämpa de särskilda rekvisit som gäller enligt den lagen, som har skräddarsyttts för Säkerhetspolisens verksamhet.

Förslagen motiveras av brottsutvecklingen och de brottsbekämpande myndigheternas behov av att kunna förhindra allvarliga brott som barn är delaktiga i, särskilt brott mot terroristbrottslagen. Förslagen förväntas påverka ett fåtal barn som riskerar att involveras i allvarlig brottslighet. Det föreslås att regleringen tidsbegränsas att gälla i fem år.

Förslagen är förenliga med barnkonventionen och Europakonventionen

Samtliga förslag som rör tvångsmedel mot barn har föregåtts av en analys av behovet och nyttan, vilket har vägts mot integritetsintrånget. Förslagen är förenliga med såväl barnkonventionen som Europakonventionen.

Utredningens förslag om juridiskt biträde för barn

Utredningen föreslår att barns rätt till juridiskt biträde vid utredningar som inleds på begäran av socialnämnden och utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL utvidgas genom att kravet på synnerliga skäl byts ut mot särskilda skäl. Det föreslås också att barn som häktas på grund av vägran att fullgöra vittnesplikten ska ha en absolut rätt till ett juridiskt biträde.

Tingsrätterna föreslås få utökade möjligheter att pröva frågor om juridiskt biträde för misstänkta barn som inte har fyllt 15 år utanför ordinarie tjänstetid.

Förslagen stärker barns rättigheter. De påverkar främst barn som är misstänkta för brott.

Utredningens förslag om generella tvångsmedel

Ett snabbare beslutsförfarande för vissa hemliga tvångsmedel

Kriminella sätter i dag i system att ständigt byta t.ex. telefon eller användarkonto i syfte att undvika att bli föremål för hemlig avlyssning, hemlig övervakning eller hemlig dataavläsning. För att motverka den informationsförlust som sådant handlande kan leda till föreslår utredningen att det ska införas ett snabbare beslutsförfarande för vissa hemliga tvångsmedel.

En särskilt utpekad befattningshavare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket föreslås få besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning av motsvarande uppgifter. Sådana beslut ska bara få meddelas i brådskande fall då åklagarens intermistiska beslut inte kan avvaktas och då kopplingen till den nya telefonen eller telefonnumret är stark. Ett tillfälligt tillstånd förutsätter att det redan finns ett gällande domstolstillstånd om samma hemliga tvångsmedel mot samma person och att det tillfälliga tillståndet inte ges en väsentligt annan omfattning än domstolstillståndet.

Beslutet ska omedelbart anmälas till åklagare. Åklagaren ska aningen upphäva beslutet eller fatta ett interimistiskt beslut om tvångsmedlet snarast möjligt. Det beslutet ska prövas av domstol enligt de regler som redan gäller.

Beslutsförfarandet ska få användas under en brottsutredning och i vissa fall i underrättelseverksamhet. Det ska inte införas någon särreglering avseende barn under 15 år.

Tvångsmedel inför en eventuell resning regleras

Det saknas i dag en heltäckande reglering för återupptagande av en förundersökning inför en eventuell resning.

Utredningen anser att det finns ett praktiskt behov av att i vissa fall kunna använda tvångsmedel redan innan resningsfrågan har prövats. En reglering om vilka tvångsmedel som får användas i en återupptagen förundersökning föreslås därför. Regleringen ska omfatta både resning till förmån och till nackdel för en tidigare tilltalad. Ändamålet med tvångsmedelsanvändningen ska vara att berika underlaget i resningsärendet. Det ska vara fråga om ny bevisning som inte är möjlig att få fram på annat sätt än genom tvångsmedlet.

Vilka tvångsmedel som får användas ska framgå av en uttömmande uppräkningslista. De tvångsmedlen är beslag, penningbeslag, biometrisk autentisering, reell husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsbesiktning och åtgärder enligt 28 kap. 14 § rättegångsbalken. Beslut om sådana tvångsmedel ska normalt fattas av åklagare.

En grupp av personer får hållas kvar

Utredningen föreslår att det ska införas ett nytt tvångsmedel som möjliggör för Polismyndigheten att hålla kvar en grupp av personer. Det ska få göras under en förundersökning i syfte att identifiera deltagarna i gruppen. Det ska krävas att det är uppenbart att misstänkta, brottsoffer eller vittnen ingår i en klart avgränsad grupp och att misstanken avser ett brott med minimistraff om fyra års fängelse eller ett försök till ett sådant brott.

Kvarhållandet får inte pågå längre tid än en timme eller, om det är av synnerlig vikt för att genomföra identifikationen, ytterligare en timme. Polismyndigheten får besluta om åtgärden. Ingen särreglering införs för barn under 15 år.

Förslaget motiveras av Polismyndighetens behov av att kunna hålla kvar främst större grupper för att effektivt kunna utreda allvarliga brott.

Utredningens övriga förslag

Underrättelseverksamheten bör regleras

Av rättssäkerhetsskäl bör enligt utredningens mening de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet regleras. Även hänsynen till enskildas integritet talar för det. Det förutsätter en särskild utredning och något förslag läggs därför inte fram.

Vissa frågor om underrättelser

Utredningen föreslår förenklingar när det gäller kravet på att åklagare vid ett personligt möte ska underrätta ett barn om straffvarning eller åtalsunderlåtelse. Ett sådant möte får genomföras digitalt, om det är lämpligt. Skyldigheten att underrätta en ung lagöverträdare om beslut om åtalsunderlåtelse ska bara gälla vid åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 4 rättegångsbalken.

Åklagare, i stället för domstolar, ska enligt utredningens förslag underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden när en domstol har beslutat i frågor om tvångsmedel enligt 6 b § preventivlagen och 21 § lagen om hemlig dataavläsning.

Förslagen är förenliga med Europakonventionen

Utredningen bedömer att även de generella förslagen som avser tvångsmedel står i god överensstämmelse med kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

Konsekvenser

Allmänt om konsekvenserna

Merparten av utredningens förslag förväntas leda till att de brottsbekämpande myndigheterna kan bedriva effektivare utredningar om brott som barn har deltagit i, vilket i sin tur förväntas leda till att fler sådana brott klaras upp. Vidgade möjligheter att ta upp och registrera biometriska underlag från barn förväntas ha samma effekt. Förslagen att införa möjlighet att använda hemliga tvångsmedel i

underrättelseverksamhet mot barn under 15 år förväntas leda till bättre möjligheter, framför allt för Säkerhetspolisen, att förebygga, förhindra och upptäcka allvarliga brott som barn deltar i. Förslagen som rör barn bedöms generellt bidra till att motverka barns brottslighet. Det förväntas bidra till att färre brott begås.

De förslag som är generella, och alltså inte bara avser barn, syftar också till att brottsutredningar ska kunna bedrivas mer effektivt. På så sätt förväntas fler brott bli uppklarade.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget att förlänga fristen för den sammanhängande tid som barn som utgångspunkt får vara häktade bedöms leda till ökade kostnader för Kriminalvården. Kostnaderna bedöms inte kunna rymmas inom befintliga anslag varför anslaget till Kriminalvården föreslås höjas med 6 miljoner kronor per år från och med den 1 juli 2026.

Utredningen bedömer att förslagen leder till något ökade kostnader för Sveriges Domstolar, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Kostnaderna bedöms rymmas inom myndigheternas befintliga anslag.

Konsekvenserna för barn

Förslagen påverkar framför allt barn i åldern 12–15 år som misstänks för allvarliga brott. Även andra barn som t.ex. riskerar att hamna i kriminalitet eller barn som är syskon, vänner och bekanta till brottsmisstänkta barn påverkas av förslagen. Vissa förslag stärker barns rättigheter eller minskar incitamenten att dra in barn i kriminalitet. De flesta av förslagen leder emellertid till ökade risker för intrång i barns personliga integritet.

Övriga konsekvenser

Förslagen innebär även ökade risker för intrång i den personliga integriteten för det begränsade antal personer över 15 år som kommer att drabbas av den utökade användningen av tvångsmedel.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

I fråga om häktning av den som inte har fyllt 18 år föreslås äldre föreskrifter gälla för häktningsbeslut som har verkställts före ikraftträdandet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att nuvarande 27 kap. 21 b §¹ ska betecknas 21 f §, att rubriken närmast före 21 b § ska placeras närmast före nya 21 f § och att nuvarande 58 kap. 6 b §² ska betecknas 6 d §,

dels att 23 kap. 9 § och 58 kap. 6 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 23 kap. 8 a §, 27 kap. 21 b–21 e §§, 36 kap. 22 a § och 58 kap. 6 b och 6 c §§, och närmast före 58 kap. 6 a § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 58 kap. 1 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Resning” och närmast före 58 kap. 11 § en ny rubrik som ska lyda ”Återställande av försutten tid”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

8 a §

En grupp personer som befinner sig på en plats, där ett brott har förövats, är skyldiga att, efter beslut av Polismyndigheten, stanna kvar på platsen om

1. det är uppenbart att den som misstänks för brottet, målsäganden eller vittnen till brottet ingår i gruppen,

¹ Senaste lydelse 2023:534.

² Senaste lydelse 2012:659.

2. syftet är att identifiera dem som ingår i gruppen, och

3. misstanken avser ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år eller ett försök till ett sådant brott.

En åtgärd enligt första stycket får inte pågå längre tid än en timme eller, om det är av synnerlig vikt att genomföra identifieringen, ytterligare en timme.

9 §³

Den som inte är anhållen eller häktad är inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar. Är det av synnerlig vikt, att den som kan misstänkas för brottet är tillgänglig för fortsatt förhör, är han skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar.

Den som är under femton år är inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än tre timmar. Om det är av synnerlig vikt för utredningen, är den hörde skyldig att *kvarstanna* ytterligare tre timmar.

Den som är under femton år är inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än tre timmar. Om det är av synnerlig vikt för utredningen *och* den hörde

1. *inte är misstänkt, är han eller hon skyldig att stanna kvar ytterligare tre timmar, eller*

2. *kan misstänkas för brottet, är han eller hon skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar.*

Sedan förhöret avslutats eller tiden, då den hörde är skyldig att stanna kvar, utgått, får han omedelbart avlägsna sig. Utan synnerliga skäl får det inte krävas att han infinner sig till nytt förhör tidigare än tolv timmar därefter.

Den som kan misstänkas för brottet får tas i förvar under den tid han är skyldig att stanna kvar, om det är nödvändigt med hän-

Den som kan misstänkas för brottet får tas i förvar under den tid han är skyldig att stanna kvar, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med ingripanden.

³ Senaste lydelse 1998:24.

syn till ändamålet med ingripandet, ordning eller säkerhet.

det, ordning eller säkerhet. *Den som inte har fyllt arton år får dock endast om det är absolut nödvändigt hållas i förvar i polisarrest.*

27 kap.

21 b §

Om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta åklagares beslut enligt 21 a §, får en särskilt utpekad befattningshavare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i avvaktan på åklagarens beslut under förutsättning att

1. ett tillstånd till samma hemliga tvångsmedel har meddelats av domstol och fortfarande gäller,

2. det tillfälliga tillståndet avser samma, skäligen misstänkta, person och samma brottsmisstänke,

3. det finns synnerlig anledning att anta att den skäligen misstänkte använder ett annat telefonnummer, en annan adress eller en annan elektronisk kommunikationsutrustning än som anges i domstolens tillstånd, och

4. det tillfälliga tillståndet inte ges en väsentligt annan omfattning än domstolens tillstånd.

21 c §

Ett beslut enligt 21 b § ska omedelbart anmälas till åklagare. I anmälan, som ska vara skriftlig, ska skälen för åtgärden anges. Åklagaren ska skyndsamt pröva om det finns sådana skäl som anges i 21 a § första stycket. Om åklagaren anser att det saknas sådana skäl, ska åklagaren upphäva beslutet. Om det finns sådana skäl ska åklagaren vidta de åtgärder som anges i 21 a § första och andra styckena.

21 d §

Ett beslut enligt 21 b § gäller till dess att åklagaren har prövat frågan enligt 21 c §, dock högst 24 timmar.

21 e §

Innan åklagaren hunnit ta ställning till en åtgärd enligt 21 b § får uppgifter som inhämtats enligt den bestämmelsen, endast läggas till grund för åtgärder som det finns synnerlig anledning att genomföra omedelbart.

Om åklagaren finner att det saknas skäl för ett beslut enligt 21 a §, får de inhämtade uppgifterna inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av avlyssningen eller övervakningen, eller för någon annan som uppgifterna avser.

36 kap.*22 a §*

För den som inte har fyllt arton år och häktas på grund av sådan vägran som avses i 21 §, ska ett juridiskt biträde förordnas. Biträdets förordnande gäller till dess att häktningen har upphört.

Bestämmelserna i 21 kap. 5, 6 och 9–10 a §§ rättegångsbalken gäller i tillämpliga delar i fråga om ett sådant juridiskt biträde.

Biträdet ska ta tillvara den unges intressen och lämna stöd och hjälp till den unge.

58 kap.*Återupptagande av förundersökning**6 a §⁴*

Åklagaren ska återuppta en förundersökning om det i en ansökan om resning åberopas eller om det på annat sätt kommer fram en omständighet eller ett bevis som inte tidigare lagts fram och det är sannolikt att omständigheten eller beviset utgör grund för resning. Förundersökningen ska dock inte återupptas om det saknas behov av utredningsåtgärder.

Om förundersökningen inte är avslutad ska åklagaren, under de förutsättningar som anges i första stycket, i stället besluta att förundersökningen även ska avse frågan om den tidigare tilltalades delaktighet i brottet.

Om en förundersökning har återupptagits eller utvidgats enligt första eller andra stycket gäller 23 kap. i tillämpliga delar. Det som sägs om misstänkt ska i stället gälla den tidigare tilltalade. I fråga om tvångsmedel tillämpas 6 b §.

⁴ Senaste lydelse 2012:659.

6 b §

Om en förundersökning återupptagits eller utvidgats enligt 6 a § får följande tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. användas:

*– beslag, penningbeslag och biometrisk autentisering,
– husrannsakan enligt 28 kap.*

1 §,

*– genomsökning på distans,
– kroppsbesiktning, och
– åtgärder enligt 28 kap. 14 §.⁵*

Andra tvångsmedel, som kräver misstanke mot en viss person, än kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 a § och åtgärder enligt 28 kap. 14 §,⁶ får inte riktas mot en tidigare tilltalad innan resningsfrågan har prövats av domstol.

Vid förhör får även 23 kap. 9 a § tillämpas.

6 c §

Tvångsmedel enligt 6 b § beslutas av åklagare. Åklagaren får, om det finns särskilda skäl, begära att rätten prövar en sådan fråga.

Framställan enligt första stycket ska göras hos hovrätten, om domen meddelats av tingsrätt, och i annat fall hos Högsta domstolen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. 27 kap. 21 b–21 e §§ gäller till utgången av juni 2031.

⁵ I lydelsen enligt prop. 2024/25:37.

⁶ I lydelsen enligt prop. 2024/25:37.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

dels att nuvarande 36 f §¹ ska betecknas 36 p §,

dels att 14, 18, 20, 23 a, 32 a, 35, 36, 36 c, 36 e och 38 b §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas elva nya paragrafer, 35 a och 36 f–36 o §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §²

Har någon som inte fyllt arton år gripits och beslutar åklagaren att inte anhålla den unge, får Polismyndigheten hålla kvar den unge för att skyndsamt kunna överlämna honom eller henne till föräldrarna, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person. *Vad* som nu sagts gäller dock endast om åklagaren funnit att den unge fortfarande är skäligen misstänkt för brott.

För samma ändamål får Polismyndigheten hålla kvar den som inte har fyllt arton år, om den unge har medtagits till förhör och är skäligen misstänkt för brott.

Har någon som inte fyllt arton år gripits och beslutar åklagaren att inte anhålla den unge, får Polismyndigheten hålla kvar den unge för att skyndsamt kunna överlämna honom eller henne till föräldrarna, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person. *Det* som nu sagts gäller dock endast om åklagaren funnit att den unge fortfarande är skäligen misstänkt för brott.

För samma ändamål får Polismyndigheten hålla kvar den som inte har fyllt arton år, om den unge har medtagits, *medföljt eller hämtats* till förhör, *inställt sig till förhör eller har frigivits efter att ha varit anhållen eller häktad*. *Det* som nu sagts gäller endast om den

¹ Senaste lydelse 2022:317.

² Senaste lydelse 2014:650.

Inte i något fall får någon enligt första eller andra stycket hållas kvar längre än *tre* timmar efter åklagarens beslut eller förhöret. Den misstänkte får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet.

unge fortfarande är skäligen misstänkt för brott.

Inte i något fall får någon enligt första eller andra stycket hållas kvar längre än *sex* timmar efter åklagarens beslut, förhöret *eller beslutet om frigivning*. Den misstänkte får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet, *men får hållas i förvar i polisarrest endast om det är absolut nödvändigt*.

18 §³

Den unge ska underrättas om ett beslut om straffvarning vid ett personligt möte med åklagaren inom två veckor efter det att beslutet har fattats. Den unges vårdnadshavare eller någon annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge ska kallas till mötet, om det inte möter hinder eller annars finns särskilda skäl mot det. Även företrädare för socialtjänsten bör ges tillfälle att närvara.

Den unge ska underrättas om ett beslut om straffvarning vid ett personligt möte med åklagaren *eller, om det är lämpligt, ett möte genom ljud- och bildöverföring* inom två veckor efter det att beslutet har fattats. Den unges vårdnadshavare eller någon annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge ska kallas till mötet, om det inte möter hinder eller annars finns särskilda skäl mot det. Även företrädare för socialtjänsten bör ges tillfälle att närvara.

Är det uppenbart att ett personligt möte inte kan genomföras inom den tid som anges i första stycket, får mötet äga rum senare. Kan ett *personligt* möte inte genomföras, ska den unge

Är det uppenbart att ett personligt möte *eller ett möte genom ljud- och bildöverföring* inte kan genomföras inom den tid som anges i första stycket, får mötet äga rum senare. Kan ett *sådant* möte inte genomföras, ska den

³ Senaste lydelse 2015:81.

underrättas skriftligen om beslutet.

unge underrättas skriftligen om beslutet.

20 §⁴

Bestämmelserna i 18 och 19 §§ gäller i tillämpliga delar också beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, om beslutet avser brott som någon har begått innan han har fyllt arton år.

Bestämmelserna i 18 och 19 §§ gäller i tillämpliga delar också beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § *första stycket 4* rättegångsbalken, om beslutet avser brott som någon har begått innan han *eller hon* har fyllt arton år.

23 a §⁵

För en misstänkt som inte har fyllt arton år när häktningsbeslutet verkställs får den tid som anges i 24 kap. 4 a § rättegångsbalken uppgå till högst *tre* månader.

För en misstänkt som inte har fyllt arton år när häktningsbeslutet verkställs får den tid som anges i 24 kap. 4 a § rättegångsbalken uppgå till högst *fem* månader.

32 a §⁶

Ett juridiskt biträde ska förordnas för den unge

1. vid en utredning enligt 31 § första stycket, om det inte är uppenbart att den unge saknar behov av det, och

2. vid en utredning enligt 31 § andra eller tredje stycket, om det finns *synnerliga* skäl för det.

En ansökan om ett sådant biträde görs av åklagaren eller den unges vårdnadshavare hos tingsrätten. Bestämmelserna i 21 kap. 5–8 §§, 9 § tredje stycket *och* 10 § rättegångsbalken ska tillämpas i fråga om ett sådant juridiskt biträde.

2. vid en utredning enligt 31 § andra eller tredje stycket, om det finns *särskilda* skäl för det.

En ansökan om ett sådant biträde görs av åklagaren eller den unges vårdnadshavare hos tingsrätten. Bestämmelserna i 21 kap. 5–8 §§, 9 § tredje stycket, 10 § *och 10 a §* rättegångsbalken ska tillämpas i fråga om ett sådant juridiskt biträde.

⁴ Senaste lydelse 1994:1760.

⁵ Senaste lydelse 2021:287.

⁶ Senaste lydelse 2016:930.

35 §⁷

Har någon före femton års ålder begått ett brott på vilket fängelse skulle ha kunnat följa och anträffas den unge på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen, får han eller hon gripas av envar. Om en enskild person har gripit den unge, *skall* denne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Polismyndigheten eller åklagaren *skall* omedelbart besluta om den unge *skall* frigges eller hållas kvar för förhör. *Den unge får inte tas i förvar men får hållas kvar enligt 14 §, dock inte längre än tre timmar efter beslut om frigivning eller, om den unge medtagits till förhör, sedan förhöret avslutats.*

Har någon före femton års ålder begått ett brott på vilket fängelse skulle ha kunnat följa och anträffas den unge på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen, får han eller hon gripas av envar. Om en enskild person har gripit den unge, *ska* denne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Polismyndigheten eller åklagaren *ska* omedelbart besluta om den unge *ska* frigges eller hållas kvar för förhör.

35 a §

Har någon före femton års ålder gripits enligt 35 § eller medtagits, medföljt eller hämtats till förhör, eller inställt sig till förhör, får den unge inte tas i förvar. Den unge får hållas kvar enligt 14 §, dock inte längre än sex timmar efter beslut om frigivning eller efter att förhöret har avslutats.

⁷ Senaste lydelse 2006:894.

36 §⁸

Om någon är misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl, *beslag, penningbeslag, husrannsakan, åtgärder för biometrisk autentisering, genomsökning på distans och kroppsvisitation företas mot den unge, samt fotografi och fingeravtryck tas av honom eller henne enligt bestämmelserna i 23 kap. 9 a §, 27 och 28 kap. rättegångsbalken.*

Om någon är misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl, *följande tvångsmedel användas mot den unge:*

1. *förvar och kvarstad enligt 26 kap. rättegångsbalken,*
2. *beslag, penningbeslag, biometrisk autentisering och åtgärder enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken,*
3. *genomsökning på distans och åtgärder enligt 28 kap. 14 § första stycket 1 rättegångsbalken,⁹ och*
4. *åtgärder enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken.*

Det som i 27 kap. 7 och 8 §§ rättegångsbalken sägs om åtal och om verkan av att åtal inte väcks ska i stället avse beivringen och talan om förverkande samt verkan av att sådan talan inte väcks.

Vid kroppsvisitation som görs enligt 28 kap. rättegångsbalken ska 28 kap. 13 a § rättegångsbalken gälla med den skillnaden att den unge får hållas kvar för ändamålet i högst tre timmar.

36 c §¹⁰

Den som ska kroppsbesiktigas enligt 36 a eller 36 b § får hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar.

Den som ska kroppsbesiktigas enligt 36 a § får hållas kvar för ändamålet upp till sex timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar.

⁸ Senaste lydelse 2024:795.

⁹ I lydelsen enligt prop. 2024/25:37.

¹⁰ Senaste lydelse 2010:478.

Den som ska kroppsbesiktigas enligt 36 b, 36 m eller 36 n § får hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar.

Lydelse enligt prop. 2024/25:37 *Föreslagen lydelse*

36 e §

Vid kroppsbesiktning enligt 36 a § ska 28 kap. 12 § andra stycket, 13 § första och andra styckena och 13 a § tredje stycket rättegångsbalken gälla i tillämpliga delar.

Vid kroppsbesiktning enligt 36 b § ska 28 kap. 3 a och 9 §§, 12 § andra stycket andra meningen, 13 § andra stycket och 13 a § tredje stycket rättegångsbalken gälla i tillämpliga delar.

Vid kroppsbesiktning enligt 36 m och 36 n §§ ska 28 kap. 3 a § rättegångsbalken gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 f §

Om någon är misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott får husrannsakan eller kroppsvisitation enligt 28 kap. rättegångsbalken användas mot den unge. Detsamma gäller undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken.

Vid verkställighet av kroppsvisitation enligt 28 kap. rättegångsbalken ska 28 kap. 13 a § rättegångsbalken gälla med den skillnaden att den unge får hållas kvar för ändamålet i högst tre timmar.

36 g §

Om någon är skäligen misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott som anges i andra stycket får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. rättegångsbalken användas för att utreda brottet.

Hemliga tvångsmedel enligt första stycket får användas vid utredning av

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,

2. deltagande i en terroristorganisation, samvärelse med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666), eller

3. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1 eller 2, om en sådan gärning är belagd med straff.

36 h §

Om någon är skäligen misstänkt för att före femton års ålder

ha begått ett brott som anges i andra stycket får hemlig rumsavlyssning enligt 27 kap. 20 d § rättegångsbalken användas för att utreda brottet.

Hemlig rumsavlyssning enligt första stycket får användas vid utredning av

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år,

2. människorov enligt 4 kap. 1 § brottsbalken,

3. grovt vapenbrott enligt 9 kap. 1 a § första stycket vapenlagen (1996:67),

4. grov vapensmuggling och grov smuggling av explosiv vara enligt 6 a § tredje stycket och 6 b § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

5. grovt brott enligt 29 a § första stycket lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

6. terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666), eller

7. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–6, om en sådan gärning är belagd med straff.

36 i §

För underrättelse till en enskild om användning av hemliga tvångsmedel enligt 36 g eller 36 h § gäller 27 kap. 31–33 §§ rättegångsbalken. Det som anges där om förundersökning ska till-

lämpas även vid utredning enligt 31 §, dock med den skillnaden att en underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att utredningen är slutförd.

36 j §

Om det finns särskilda skäl får en försändelse till eller från någon som inte har fyllt femton år hållas kvar enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken om försändelsen kan antas ha betydelse för utredning om brott enligt terroristbrottslagen (2022:666).

36 k §

Fingeravtryck, fotografi, video, röstprov och handstilsprov får tas av den som är skäligen misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott, om

1. mistanken avser ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år eller ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott, och

2. syftet är att registrera uppgifterna i biometriregistret över misstänkta som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Om det under en förundersökning eller en utredning enligt 31 § har tagits upp sådana biometriska underlag som anges i första stycket, får de användas för registrering, om förutsättningarna som anges i det stycket är uppfyllda.

Sådan upptagning som anges i första stycket beslutas av åklagare.

36 l §

Fingeravtryck och fotografi av ansikte får tas av den som vid en bevistalan har förklarats ha begått ett brott som anges i 38 § första stycket, om

- 1. domen har fått laga kraft, och*
- 2. syftet är att registrera uppgifterna i biometriregistret över dömda som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.*

Om fingeravtryck och fotografi av ansikte finns i biometriregistret över misstänkta som förs enligt lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, eller om det under en förundersökning eller utredning enligt 31 § har tagits upp sådana underlag, får de föras över till biometriregistret över dömda, om förutsättningarna som anges i första stycket är uppfyllda.

Sådan upptagning som anges i första stycket beslutas av åklagare.

36 m §

Kroppsbesiktning genom salivprov för dna-analys får göras på den som är skäligen misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott, om

1. misstanken avser ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år eller ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott, och

2. syftet är att registrera den misstänktes dna-profil i biometriregistret över misstänkta som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Om det under en förundersökning eller utredning enligt 31 § har tagits fram en dna-profil, ska den dna-profilen registreras i stället för att prov tas enligt första stycket.

Kroppsbesiktning enligt första stycket beslutas av åklagare.

36 n §

Kroppsbesiktning genom salivprov för dna-analys får göras på den som vid en bevistalan har förklarats ha begått ett brott som anges i 38 § första stycket, om

1. domen har fått laga kraft, och

2. syftet är att registrera dna-profilen i biometriregistret över dömda som förs enligt lagen

(2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Om det finns en dna-profil i biometrregistret över misstänkta som förs enligt lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, eller om det under en förundersökning eller utredning enligt 31 § har tagits fram en dna-profil, får den föras över till biometrregistret över dömda om förutsättningarna i första stycket är uppfyllda.

Kroppsbesiktning enligt första stycket beslutas av åklagare.

36 o §

När rätten har beslutat i frågor om hemliga tvångsmedel enligt 36 g, 36 h eller 36 j § ska åklagaren skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten om beslutet.

38 b §¹¹

Om det inte möter något hinder ska bevistalan föras av en åklagare som genom intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare är särskilt lämpad för uppgiften.

Vid en bevistalan tillämpas 25 § första stycket och bestämmelserna om allmänt åtal för brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än ett år. I fråga om tvångsmedel gäller 36–36 f §§. *Sådan rättegångskostnad*

Vid en bevistalan tillämpas 25 § första stycket och bestämmelserna om allmänt åtal för brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än ett år. I fråga om tvångsmedel gäller 36–36 p §§.

¹¹ Senaste lydelse 2023:312.

som avses i 31 kap. 1 § rättegångsbalken ska staten svara för.

En offentlig försvarare ska förordnas för den unge när en bevistalan väcks. Sådan rättegångskostnad som avses i 31 kap. 1 § rättegångsbalken ska staten svara för.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. 36 g–36 j och 36 o §§ gäller till utgången av juni 2031.
 3. I fråga om häktning av barn som inte har fyllt arton år gäller äldre föreskrifter i 23 a § för häktningsbeslut som har verkställts före ikraftträdandet.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare att 36 k–36 n §§ ska betecknas 36 g–36 j §§ och att 36 p § ska betecknas 36 k §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2031.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott,

dels att nuvarande 6 b § ska betecknas 6 f § och ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 1 d och 6 b–6 e §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 d §

Ett tillstånd till tvångsmedel enligt 1 § mot någon som inte har fyllt 15 år får beviljas om den brottsliga verksamheten innefattar brott som avses i 1 § första stycket 6.

Ett tillstånd till tvångsmedel enligt 1 b § mot någon som inte har fyllt 15 år får beviljas om den brottsliga verksamheten innefattar brott som avses i 1 b § första stycket 5.

6 b §

Om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheterna att förhindra den brottsliga verksamheten att inhämta åklagares beslut enligt 6 a § får en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av

elektronisk kommunikation i avvaktan på åklagarens beslut under förutsättning att

1. ett tillstånd enligt 1 eller 1 d § första stycket till samma hemliga tvångsmedel har meddelats av domstol och fortfarande gäller,

2. det tillfälliga tillståndet avser samma person och samma brottsliga verksamhet,

3. det finns synnerlig anledning att anta att den person som avses i 2 använder ett annat telefonnummer, en annan adress eller en annan elektronisk kommunikationsutrustning än som anges i domstolens tillstånd, och

4. det tillfälliga tillståndet inte ges en väsentligt annan omfattning än domstolens tillstånd.

6 c §

Ett beslut enligt 6 b § ska omedelbart anmälas till åklagare. I anmälan, som ska vara skriftlig, ska skälen för åtgärden anges. Åklagaren ska skyndsamt pröva om det finns sådana skäl som anges i 6 a § första stycket. Om åklagaren anser att det saknas sådana skäl, ska åklagaren upphäva beslutet. Om det finns sådana skäl ska åklagaren vidta de åtgärder som anges i 6 a § första och andra styckena.

6 d §

Ett beslut enligt 6 b § gäller till dess att åklagaren har prövat frågan enligt 6 c §, dock högst 24 timmar.

6 e §

Innan åklagaren har hunnit ta ställning till en åtgärd enligt 6 b § får de uppgifter som kommit fram vid tillämpning av den bestämmelsen endast läggas till grund för åtgärder som det finns synnerlig anledning att genomföra omedelbart.

Om åklagaren finner att det saknas skäl för beslut enligt 6 a §, får de uppgifter som kommit fram inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av åtgärden, eller för någon annan som uppgifterna avser.

6 f §¹

När rätten har beslutat i frågor om tvångsmedel enligt 1 a eller 1 c § ska *den* skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslutet.

När rätten har beslutat i frågor om tvångsmedel enligt 1 a eller 1 c § ska *åklagaren* skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslutet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. 1 d § och 6 b–6 e §§ gäller till utgången av juni 2031.
 3. 6 f § gäller till utgången av september 2028.

¹ Senaste lydelse 2024:560.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska införas en ny paragraf, 2 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 b §

Uppgifter som rör ett telefonnummer, en annan adress eller en elektronisk kommunikationsutrustning som innehas eller används eller har innehafts eller har använts av någon som inte har fyllt 15 år får inhämtas om den brottsliga verksamheten enligt 2 § första stycket innefattar

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år, eller

2. terroristbrott, deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 4 a § tredje stycket, 5 § tredje

stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket terroristbrottslagen (2022:666).

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. 2 b § gäller till utgången av juni 2031.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom förskrivs att 5 kap. 3, 4, 10, 11 och 17 §§ lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2024/25:37 Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §

Biometriregistret över misstänkta får innehålla uppgifter som anges i 2 § om en person som är skäligen misstänkt för brott och har varit föremål för en åtgärd enligt 28 kap. 12 a eller 14 § rättegångsbalken.

Biometriregistret över misstänkta får innehålla uppgifter som anges i 2 § om en person som är skäligen misstänkt för brott och har varit föremål för en åtgärd enligt

– 28 kap. 12 a eller 14 § rättegångsbalken, *eller*

– 36 k eller 36 m § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Registret får också innehålla uppgifter om fingeravtryck, fotografier och video som har tagits av en utlänning med stöd av 5 kap. 3 eller 3 a § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

4 §

Biometriregistret över dömda får innehålla uppgifter som anges i 2 § om en person som har

1. varit föremål för en åtgärd enligt 28 kap. 12 a eller 14 § rättegångsbalken och som därefter genom en dom som fått laga kraft har dömts för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan, eller har godkänt ett strafföreläggande avseende ett sådant brott,

2. varit föremål för en åtgärd enligt 8 a § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller 8 kap. 7 a § fängelselagen (2010:610), eller

3. dömts för brott i en annan medlemsstat inom Europeiska unionen och vars fingeravtrycks- eller signalementsuppgifter har överförts hit med stöd av artikel 4.2 i rådets rambeslut 2009/315/RIF av den 26 februari 2009 om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll.

Sådana uppgifter som avses i första stycket 3 får dock endast behandlas om motsvarande gärning i Sverige har fängelse i ett år eller mer i straffskalan och den som uppgifterna avser vid tidpunkten för gärningen hade fyllt 15 år.

Registret får också innehålla uppgifter om fingeravtryck, ansiktsfotografier och dna-profiler från ett barn som har varit föremål för en åtgärd enligt 36 l eller 36 n § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

10 §

Uppgifter i biometriregistret över misstänkta får inte behandlas längre än tre månader efter det att uppgifterna om den misstänke som ligger till grund för registreringen har gallrats ur misstankeregistret enligt lagen (1998:621) om misstankeregister. *Uppgifter om en registrerad person som har avlidit får dock behandlas som längst tio år efter dödsfallet.*

Uppgifter i biometriregistret över misstänkta får inte behandlas längre än tre månader efter det att

1. uppgifterna om den misstänke som ligger till grund för registreringen har gallrats ur misstankeregistret enligt lagen (1998:621) om misstankeregister om den misstänkte hade fyllt 15 år vid brottet,

2. en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare har avslutats utan att bevistalan har väckts, eller

3. domen eller beslutet avseende bevistalan har fått laga kraft.

Uppgifter som anges i första stycket om en registrerad person

som har avlidit får behandlas som längst tio år efter dödsfallet. Sådana uppgifter om den som begått brott innan han eller hon fyllt 15 år får dock inte behandlas.

11 §

Uppgifter i biometriregistret över dömda får inte behandlas längre än tre månader efter det att uppgifterna om den dom, det beslut eller det strafföreläggande som ligger till grund för registreringen har gallrats ur belastningsregistret enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. *Uppgifter om en registrerad person som har avlidit får dock behandlas som längst tio år efter dödsfallet.*

Uppgifter i biometriregistret över dömda får inte behandlas längre än tre månader efter det att uppgifterna om den dom, det beslut eller det strafföreläggande som ligger till grund för registreringen har gallrats ur belastningsregistret enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. *Uppgifter i registret som avser någon som har begått brott innan han eller hon har fyllt 15 år får inte behandlas längre än fem år efter att domen avseende bevistalan har fått laga kraft.*

Uppgifter som anges i första stycket om en registrerad person som har avlidit får behandlas som längst tio år efter dödsfallet. Sådana uppgifter om den som begått brott innan han eller hon fyllt 15 år får dock inte behandlas.

17 §

Personuppgifter som har inhämtats med stöd av 36 § första stycket och 36 a § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare får inte behandlas i biometriregister.

I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns bestämmelser om upptagning av biometriska uppgifter från barn under 15 år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

dels att nuvarande 4 a §¹ ska betecknas 4 b §,

dels att 21 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nio nya paragrafer, 4 a, 6 a, 7 a, 10 a och 17 a–17e §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 4 § som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter får även beviljas om någon är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,

2. deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666), eller

¹ Senaste lydelse 2023:540.

3. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1 eller 2, om en sådan gärning är belagd med straff.

6 a §

Ett tillstånd till hemlig data-avläsning enligt 6 § som gäller rumsavlyssningsuppgifter får även beviljas om någon är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år,

2. människorov enligt 4 kap. 1 § brottsbalken,

3. grovt vapenbrott enligt 9 kap. 1 a § första stycket vapenlagen (1996:67),

4. grov vapensmuggling och grov smuggling av explosiv vara enligt 6 a § tredje stycket och 6 b § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

5. grovt brott enligt 29 a § första stycket lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

6. terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666), eller

7. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–6, om en sådan gärning är belagd med straff.

7 a §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 7 § första stycket mot någon som inte har fyllt 15 år får beviljas om den brottsliga verksamheten innefattar brott som anges i 1 § första stycket 6 lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 7 § andra stycket mot någon som inte har fyllt 15 år får beviljas om den brottsliga verksamheten innefattar brott som anges i 1 b § första stycket 5 lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

10 a §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 10 § som gäller uppgifter som rör ett avläsningsbart informationssystem som används eller har använts av någon som inte har fyllt 15 år får beviljas om den brottsliga verksamheten innefattar brott som anges i 2 b § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

17 a §

Om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta åkla-

gares beslut enligt 17 §, får en särskilt utpekad befattningshavare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig dataavläsning i avvaktan på åklagarens beslut under förutsättning att

1. ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 4 eller 4 a § som avser uppgifter enligt 2 § första stycket 1–3 har meddelats av domstol och fortfarande gäller,

2. det tillfälliga tillståndet avser samma person, som ska vara skäligen misstänkt, och samma brottsmisstanke,

3. det finns synnerlig anledning att anta att den skäligen misstänkte använder ett annat avläsningsbart informationssystem än som anges i domstolens tillstånd, och

4. det tillfälliga tillståndet inte ges en väsentligt annan omfattning än domstolens tillstånd.

17 b §

Om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheterna att förhindra den brottsliga verksamheten att inhämta åklagares beslut enligt 17 §, får en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig dataavläsning i avvaktan

på åklagarens beslut under förut-sättning att

1. ett tillstånd till hemlig dataavläsning, som fortfarande gäller, har meddelats av domstol enligt 7 § första stycket 1 eller 2 eller 7 a § första stycket, såvitt avser brott som anges i 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa allvarliga brott, och avläsningen avser uppgifter enligt 2 § första stycket 1–3,

2. det tillfälliga tillståndet avser samma person och samma brottsliga verksamhet,

3. det finns synnerlig anledning att anta att den person som åtgärden riktar sig mot använder ett annat avläsningsbart informationssystem än som anges i domstolens tillstånd, och

4. det tillfälliga tillståndet inte ges en väsentligt annan omfattning än domstolens tillstånd.

17 c §

Ett beslut enligt 17 a eller 17 b § ska omedelbart anmälas till åklagare. I anmälan, som ska vara skriftlig, ska skälen för åtgärden anges. Åklagaren ska skyndsamt pröva om det finns sådana skäl som anges i 17 § första stycket. Om åklagaren anser att det saknas sådana skäl, ska åklagaren upphäva beslutet. Om det finns sådana skäl ska åklagaren vidta de åtgärder som anges i 17 § första och andra styckena.

17 d §

Ett beslut enligt 17 a eller 17 b § gäller till dess att åklagaren har prövat frågan enligt 17 c §, dock högst 24 timmar.

17 e §

Innan åklagaren har hunnit ta ställning till en åtgärd enligt 17 a eller 17 b § får de uppgifter som inhämtats med stöd av de bestämmelserna endast läggas till grund för åtgärder som det finns synnerlig anledning att genomföra omedelbart.

Om åklagaren finner att det saknas skäl för beslut enligt 17 §, får de uppgifter som har inhämtats inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av åtgärden, eller för någon annan som uppgifterna avser.

21 §

När rätten har beslutat i frågor om hemlig dataavläsning ska den skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslutet.

När rätten har beslutat i frågor om hemlig dataavläsning ska åklagaren skyndsamt underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslutet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. 4 a, 6 a, 7 a, 10 a och 17 a–17 e §§ gäller till utgången av juni 2031.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 5 § lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

5 §

I en utredning om självständigt förverkande får tvångsmedel enligt 2 kap. 5 § användas mot någon som inte har fyllt 15 år. Om det finns särskilda skäl får även beslag, penningbeslag, åtgärder för biometrisk autentisering, *husrannsakan*, *kroppsvsitation* och genomsökning på distans enligt 2 kap. 8, 10 och 11 §§ användas mot den unge.

I en utredning om förverkande som har koppling till ett brott får tvångsmedel enligt 23 kap. 6 a, 7 och 9 §§ rättegångsbalken användas mot någon som inte är misstänkt för brottet och som inte har fyllt 15 år. Om det finns särskilda skäl får även beslag, penningbeslag, åtgärder för biometrisk autentisering, *husrannsakan*, *kroppsvsitation* och genomsökning på distans enligt 23 kap. 9 a §, 27

I en utredning om självständigt förverkande får tvångsmedel enligt 2 kap. 5 § *och husrannsakan och kroppsvsitation enligt 2 kap. 11 §* användas mot någon som inte har fyllt 15 år. Om det finns särskilda skäl får även beslag, penningbeslag, *kvarstad*, *förvar*, åtgärder för biometrisk autentisering, och genomsökning på distans enligt 2 kap. 8–11 §§ användas mot den unge.

I en utredning om förverkande som har koppling till ett brott får tvångsmedel enligt 23 kap. 6 a, 7 och 9 §§ rättegångsbalken *och kroppsvsitation och husrannsakan enligt 28 kap. rättegångsbalken* användas mot någon som inte är misstänkt för brottet och som inte har fyllt 15 år. Om det finns särskilda skäl får även beslag, penningbeslag, *kvarstad*, *förvar*, åtgärder för biometrisk autentisering och genomsökning på distans enligt

och 28 kap. rättegångsbalken 23 kap. 9 a §, 26, 27 och 28 kap.
användas mot den unge. rättegångsbalken användas mot
den unge.

Vid kroppsvisitation får den som inte har fyllt 15 år hållas kvar
för ändamålet i högst tre timmar. En polisman får ta med den som
ska kroppsvisiteras till den plats där åtgärden ska genomföras.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:31) om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m.

Härigenom förskrivs att 1 och 1 a §§ förordningen (1988:31) om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Under söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton och nyårsafton ska tingsrätterna enligt bestämmelserna i denna förordning ha beredskap för prövning av frågor som rör förundersökning och användande av tvångsmedel samt frågor om kontaktförbud avseende gemensam bostad och förbud enligt 3 kap. 5 § första stycket 2 lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Under söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton och nyårsafton ska tingsrätterna enligt bestämmelserna i denna förordning ha beredskap för prövning av frågor som rör förundersökning, utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, användande av tvångsmedel samt frågor om kontaktförbud avseende gemensam bostad och förbud enligt 3 kap. 5 § första stycket 2 lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Tingsrätterna ska även ha beredskap för att pröva åtal för brott gemensamt med en fråga om häktning enligt 24 kap. 13 a § rättegångsbalken.

1 a §²

Under andra tider än ordinarie öppettider och andra tider än de som anges i 1 §, ska tingsrätterna enligt bestämmelserna i

Under andra tider än ordinarie öppettider och andra tider än de som anges i 1 §, ska tingsrätterna enligt bestämmelserna i

¹ Senaste lydelse 2021:327.

² Senaste lydelse 2019:673.

denna förordning ha beredskap för att pröva frågor om offentlig försvarare för misstänkta som är gripna eller anhållna där det finns ett särskilt brådskande behov av försvarare.

denna förordning ha beredskap för att pröva frågor om offentlig försvarare för misstänkta som är gripna eller anhållna där det finns ett särskilt brådskande behov av försvarare. *Detsamma gäller frågor om juridiskt biträde enligt 32 a § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.10 Förslag till förordning om ändring i åklagarförordningen (2004:1265)

Härigenom föreskrivs att det i åklagarförordningen (2004:1265) ska införas en ny paragraf, 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §

Endast överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare får handlägga frågor om tvångsmedel enligt 58 kap. 6 b § rättegångsbalken i ärenden där resningsansökan ska handläggas av hovrätt.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att överväga en rad åtgärder i syfte att stärka de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra, utreda och lagföra brott som begås av barn. Syftet med åtgärderna är att motverka att barn dras in i kriminalitet eller utnyttjas i kriminella sammanhang. Åtgärderna syftar även till att brott som begås av barn ska kunna klaras upp i större utsträckning. Uppdraget har bl.a. innefattat att

- analysera behovet av att kunna anhålla och häkta brottsmisstänkta barn i åldern 15–17 år i fler fall än i dag,
- föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att det blir möjligt att använda hemliga tvångsmedel i en brottsutredning mot barn under 15 år som misstänks för grova brott,
- analysera behovet av att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år i underrättelseverksamhet,
- analysera behovet av att utöka möjligheterna att använda tvångsmedel som inte är hemliga mot barn under 15 år, och
- i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag.

Därutöver har utredningen haft i uppdrag att överväga vissa frågor, som inte specifikt rör barn, men som också syftar till att åstadkomma en mer effektiv brottsbekämpning. Det handlar om att se över vilka tvångsmedel som ska vara möjliga att använda i en förundersökning som har återupptagits i syfte att ansöka om resning och om att knyta tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel till en person i stäl-

let för till ett telefonnummer, annan adress, en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett avläsningsbart informationssystem. Det handlar även om att se över möjligheten att kunna hålla kvar en grupp av personer i en förundersökning.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024. Direktiven för utredningen finns i *bilaga 1*.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i slutet av juni 2023. Det har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med expertgruppen och löpande kontakter i enskilda frågor med experterna. Utredningen har hållit sammanträden vid totalt 13 tillfällen, varav ett sammanträde var ett internat i två dagar.

Det har varit angeläget för utredningen att skapa sig en bild av hur ungdomsbrottsligheten ser ut i dag och hur den har utvecklats under den senaste tiden. I det syftet besökte utredaren och sekreteraren flera myndigheter under hösten och vintern 2023/2024. Utredaren och sekreteraren höll möte med statistiker vid Åklagarmyndigheten den 29 september 2023, med Polismyndighetens nationella operativa avdelning, som bl.a. företrädde av chefen Johan Olsson, den 2 oktober 2023 och med företrädare för Säkerhetspolisen den 5 oktober 2023. Vidare träffade utredaren och sekreteraren den 6 oktober 2023 Brottsförebyggande rådet (Brå), som bl.a. företrädde av generaldirektören Mattias Larsson.

Utredaren och sekreteraren träffade företrädare för Tullverket den 14 december 2023 och Åklagarmyndigheten, som bl.a. företrädde av numera riksåklagaren Katarina Johansson Welin, den 9 februari 2024.

Den 30 augusti 2024 träffade utredaren och sekreteraren företrädare för Säkerhetspolisen och Polismyndigheten för att närmare diskutera vissa frågor om hemliga tvångsmedel.

Utredaren och sekreteraren deltog även vid Barnrättsdelegationens möte den 6 december 2023. Utredaren presenterade då utredningsuppdraget och mötesdeltagarna lämnade synpunkter på utredningsarbetet.

För att inhämta underlag inför bedömningar av vad som är barns bästa träffade utredaren och sekreteraren Barnombudsmannen med

medarbetare den 23 januari 2024 och företrädare för Rädda Barnen och Barnens rätt i samhället (Bris) den 17 september 2024.

I syfte att inhämta synpunkter från barn besöktes elever i årskurs 6 i Sofia skola den 9 september 2024, elever i årskurs 6 i Akalla grundskola den 23 september 2024 och elever i årskurs 7 i Rinkeby skolan den 9 oktober 2024.

Den 24 oktober 2024 besökte utredaren och sekreteraren på nytt Barnombudsmannen för att informera sig om den studie om barn och unga som är frihetsberövade som myndigheten arbetar med.

Utredningssekreteraren träffade den 26 juni 2024 företrädare för Utredningen om den statliga barn- och ungdomsvården och utredaren träffade den 18 november 2024 företrädare för Underrättelseutredningen.

Utredningen har hållit sig underrättad om pågående arbete inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Det har främst gjorts genom kontakter med utredningens experter och sakkunniga men även genom kontakter med andra pågående utredningar.

2.3 Betänkandets disposition

Författningsförslagen finns i kapitel 1 och i detta kapitel redovisas utredningens uppdrag och arbete. Utvecklingen av ungdomsbrottsligheten beskrivs i kapitel 3. I kapitel 4 redovisas pågående lagstiftningsärenden och regeringsuppdrag som är relevanta för utredningens uppdrag och vissa granskningar som Riksrevisionen har gjort.

Kapitel 5 och 6 är deskriptiva. I kapitel 5 beskrivs övergripande vissa grundläggande fri- och rättigheter som har betydelse för regleringen av tvångsmedel. En övergripande beskrivning av de straffprocessuella tvångsmedel som inte är hemliga finns i kapitel 6.

Därefter redogör utredningen i kapitel 7 för utgångspunkterna som gäller förslagen som rör barn.

I kapitel 8–11 behandlas frågor om de tvångsmedel som inte är hemliga. Utredningens överväganden och förslag om anhållande och häktning av barn i åldern 15–17 år behandlas i kapitel 8. I kapitel 9 behandlas övergripande överväganden och förslag om utökade möjligheter att använda tvångsmedel som inte är hemliga mot barn under 15 år. Därefter följer utredningens överväganden och förslag om utökade möjligheter att hålla kvar brottsmisstänkta barn dels i syfte

att hålla förhör, dels i syfte att skyndsamt överlämna dem till föräldrarna, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person i kapitel 10.

Utredningen tar ställning till frågor om insamling, lagring och användning av biometrisk information från barn under 15 år i kapitel 11.

I kapitel 12–14 behandlas användning av hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år. Kapitel 12, som är deskriptivt, redovisar den nuvarande regleringen av hemliga tvångsmedel. Utredningens överväganden och förslag om hemliga tvångsmedel i brottsutredning finns i kapitel 13 och om hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet i kapitel 14.

Kapitel 15 innehåller utredningens överväganden och förslag om utökade möjligheter att förordna juridiskt biträde för barn.

I kapitel 16–18 behandlar utredningen frågor som inte specifikt rör barn. Utredningens förslag och överväganden om att knyta tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel till en person i stället för till ett visst telefonnummer eller annan adress eller en elektronisk kommunikationsutrustning finns i kapitel 16. I kapitel 17 behandlas frågan om tvångsmedel bör få användas i en förundersökning som har återupptagits i syfte att ansöka om resning. Utredningen tar ställning till frågan om det bör vara möjligt att kvarhålla grupper av personer i en förundersökning i kapitel 18.

I kapitel 19 behandlas vissa övriga frågor. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlas i kapitel 20. Därefter analyseras konsekvenserna av förslagen i kapitel 21. Författningskommentaren finns i kapitel 22.

3 Utvecklingen av ungdomsbrottsligheten

3.1 Bakgrund

3.1.1 Underlaget

I detta kapitel ges en övergripande bild av dagens ungdomsbrottslighet. Ett antal utredningar och studier har under senare år kartlagt och beskrivit problematiken kring barn och unga som begår eller riskerar att begå brott, ofta med särskilt fokus på dem som riskerar att involveras i brott med koppling till kriminella nätverk (se bl.a. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, SOU 2021:68, Vägar till ett tryggare samhälle, SOU 2022:67, En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga, SOU 2024:30, Vistelseförbud för barn, Ds 2022:12, och Brå, Barn och unga i kriminella nätverk, En studie av inträde, brott, villkor och utträde, rapport 2023:13).

Underlaget i detta kapitel baseras huvudsakligen på den problem-bild som har beskrivits i tidigare utredningar och studier om den aktuella målgruppen och viss statistik från Brå, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården. Det pågår samtidigt flera regeringsuppdrag för att få fram mer kunskap på områden som har viss beröring med uppdraget. Se bl.a. regeringens uppdrag till Brå att studera flickors och kvinnors delaktighet och utsatthet i kriminella miljöer, dnr Ju2023/02737, och att ta fram kunskap om utredningar där barn under 15 år misstänks för brott, dnr Ju2023/02816.

3.1.2 Något om statistiken som redovisas

Kapitlet redovisar bl.a. statistik kring ungdomsbrottslighetens omfattning och utveckling och hur barn och unga kommer i kontakt med kriminella nätverk. Brottslighetens omfattning och utveckling är generellt sett svår att mäta och beskriva på ett heltäckande sätt. Statistiken och andra undersökningar som redovisas ger viss vägledning men många brott kommer inte till rättsväsendets kännedom, särskilt när de begås av barn som är under 15 år.

När utredningen redovisar statistik i detta kapitel framgår inte orsaken till de förändringar som kan iakttas. Utöver förändringar i den faktiska brottsligheten skulle de också helt eller delvis kunna förklaras av andra faktorer, som benägenheten att anmäla brott, ändrade demografiska förhållanden eller förändringar i polisens och åklagarnas arbetssätt och prioriteringar. Förändringar i brottsstatistiken kan också handla om förändringar avseende förutsättningarna för att dömas för vissa brott eller ändrade handlägningsrutiner. Exempelvis gjordes år 2018 större ändringar i Åklagarmyndighetens interna rutiner för utredningar enligt 31 § LUL och år 2023 gjordes ytterligare ändringar (Rättslig vägledning 2022:19).

3.2 Förändringar i brottsligheten

3.2.1 Brottsligheten i allmänhet bland barn i åldern 15–17 år

Barn och ungdomar som grupp begår brott i förhållandevis stor utsträckning. De är överrepresenterade i statistik över misstänkta personer och när det gäller antal lagföringar. Personer mellan 15 och 20 år utgör endast 8 procent av befolkningen i straffbar ålder men de står för knappt 20 procent av alla lagföringsbeslut meddelade av främst domstol eller åklagare (fällande domslut, godkända strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot och åtalsunderlåtelse). Andelen unga är högre i vissa brottskategorier. De vanligaste brotten bland unga misstänkta är narkotikabrott, brott mot person och stöldbrott.

De flesta barn och unga som begår brott gör det endast vid något enstaka tillfälle och då är det som regel fråga om mindre allvarliga överträdelser, men en mindre grupp fortsätter att begå brott. En samlad bedömning av tillgänglig forskning visar emellertid att ung-

domsbrottsligheten sedan 1990-talets mitt generellt sett har minskat. Det gäller oavsett om den mäts utifrån frågor till ungdomar eller om man beaktar andelen unga som lagförs för brott (Felippe Estrada, Janne Flyghed och Anders Nilsson, Den svenska ungdomsbrottsligheten, 2022, s. 29 f., i fortsättningen Estrada m.fl.). Exempelvis minskade under år 2023 antalet lagföringsbeslut per 100 000 av medelfolkmängden för personer i åldersgruppen 15–17 år med 5 procent jämfört med år 2014 (Brå, Personer lagförda för brott 2023, s. 16 f.).

3.2.2 Allvarliga brott bland barn i åldern 15–17 år

Utvecklingen avseende vissa allvarliga brott

I det följande redovisas utvecklingen av lagföringar avseende vissa allvarliga brott begångna av barn i åldern 15–17 år. Med lagföring avses fällande dom i tingsrätten, godkänt strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Uppgifterna är hämtade från Brå, Sveriges officiella statistik, tabell 450, Lagföringsbeslut efter huvudbrott och den lagförda personens ålder, 2014–2023. Antalet 15–17-åringar har ökat i befolkningen under perioden och därför är talen satta i relation till befolkningens mängden. Då antalet lagföringar för allvarliga brott generellt är få i åldersgruppen bör vissa bedömningar om brottsutvecklingen tolkas försiktigt. Det är även värt att notera att statistiken avser antalet lagförda personer. Det innebär att flera personer kan lagföras för samma gärning.

Brottstyper där antalet lagföringar har ökat väsentligt från låga nivåer under den senaste tioårsperioden är mord, grovt narkotikabrott, grovt vapenbrott och brott mot lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Antalet lagföringar för *mord* har ökat från genomsnittliga 1,7 lagföringar per 100 000 barn och år under perioden 2014–2018 till genomsnittliga 5,3 lagföringar per 100 000 barn och år under perioden 2019–2023. Majoriteten av lagföringarna i kategorin gäller de osjälvständiga brottsformerna (främst försök eller förberedelse till brott eller medhjälp till brott).

Ökningen återspeglas även i Åklagarmyndighetens statistik över antalet åtal för mord som ökade från 54 åtal år 2022 till 137 åtal år 2023 mot barn i åldern 15–17 år (majoriteten av åtalen gäller de osjälvständiga brottsformerna). Motsvarande siffra enbart under ti-

den januari–oktober år 2024 är 190 åtal. Under åren 2017–2021 varierade antalet åtal för mord och dråp mellan 39 åtal under år 2017 och 59 åtal under år 2021. När det gäller barn som var 15 år vid gärningen, dvs. de yngsta barnen i den kategori barn som uppnått straffbarhetsåldern, var det fråga om 8 åtal år 2022, 39 åtal år 2023 och 56 åtal under tiden januari–oktober år 2024.

Även om det generellt handlar om mycket låga tal visar antalet genomsnittliga lagföringar för *grovt narkotikabrott* en stor ökning under de senaste tio åren, från genomsnittliga cirka 0,8 lagföringar per 100 000 barn och år under perioden 2014–2018 till 2,3 lagföringar per 100 000 barn och år under perioden 2019–2023. För synnerligen grovt narkotikabrott är antalet lagföringar så få att det inte är möjligt att tala om en förändring över tid.

Grovt vapenbrott har endast redovisats särskilt i statistiken sedan år 2017. Antalet barn som har lagförts för det brottet har ökat sedan dess. En tydlig förändring inträffade från och med år 2021. I genomsnitt lagfördes 1,5 barn per 100 000 barn och år för grovt vapenbrott under perioden 2017–2020. Under åren 2021–2023 har i genomsnitt 7,4 barn per 100 000 barn och år lagförts för grovt vapenbrott. Även här har det inträffat en mycket stark ökning under år 2023 som drar upp genomsnittet.

En något mindre men kontinuerlig ökning kan också observeras vad gäller *brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor*, där det genomsnittliga antalet lagföringar var 1,2 per 100 000 barn och år under perioden 2014–2018 och 2,3 under perioden 2019–2023.

En mycket stor ökning har också kunnat iakttagas vad gäller lagföringar avseende *grovt olaga hot*, som har ökat från knappt 1,1 per 100 000 barn och år under perioden 2014–2018 till 3,9 per 100 000 barn och år under perioden 2019–2023.

Slutligen visar lagföringar avseende *synnerligen grov misshandel* och *grovt rån* en liten minskning under den senaste tioårsperioden, när antalet lagföringar sätts i relation till befolkningen, medan antalet lagföringar för *grov misshandel* varken har ökat eller minskat. Antalet lagföringar för brotten grov och synnerligen grov narkotikasmuggling, vapensmuggling och smuggling av explosiv vara är så ovanliga att någon förändring inte kan iakttagas.

För en del allvarliga brott som ungdomar historiskt sett har lagförts för har statistiken för den senaste 10-årsperioden snarare visat stabilitet eller en minskning. Det gäller till exempel mordbrand och

grov mordbrand, grovt bedrägeri, grov våldtäkt, grov stöld, grov skadegörelse, våld eller hot mot tjänsteman och övergrepp i rättsak. Lagföringsstatistiken ger således en bild av att ungdomsbrottsligheten i stort och även en del av den allvarliga ungdomsbrottsligheten, visar en stabil eller minskande trend, medan den allvarliga ungdomsbrottslighet som ofta kan kopplas till kriminella nätverk visar en oroande ökning som framför allt härrör från de senaste åren.

Kriminalvårdens statistik avseende häktade barn

Antalet inskrivna barn i häkte har ökat de senaste åren och låg under år 2023 på i genomsnitt 74 barn per dygn under året, jämfört med 29 barn under år 2022. Under år 2021 respektive år 2020 uppgick motsvarande siffror till 22 respektive 18. Även tiden som barnen var frihetsberövade ökade, se avsnitt 8.6.1. Enligt uppgifter från Kriminalvården har det genomsnittliga antalet inskrivna barn i häkte fortsatt att öka under år 2024. Under perioden januari till och med oktober år 2024 har i genomsnitt 99 barn per dygn varit inskrivna i häkte.

Det ställs höga krav för att barn ska kunna häktas i Sverige. Förutom de grundläggande förutsättningarna som gäller för anhållande och häktning av vuxna ska det vara uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas på något annat sätt. Det ska dessutom finnas synnerliga skäl för häktning, se avsnitt 8.2–8.4. När barn i åldern 15–17 år häktas är det i princip uteslutande på grund av misstankar om mycket allvarliga brott som mord, människorov, grova vålds- och sexualbrott, grovt rån och grovt vapenbrott. Att antalet häktade barn har ökat talar för att barn i allt högre utsträckning dras in i allvarlig brottslighet med koppling till kriminella nätverk (Åklagarmyndighetens årsredovisning 2023 s. 54).

Den allvarliga brottsligheten ökar bland barn i åldern 15–17 år

Sammanfattningsvis har antalet lagföringar för mord, grovt narkotikabrott, grovt vapenbrott, brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor och grovt olaga hot ökat bland barn i åldern 15–17 år under de senaste tio åren. Det är sådana brott som ofta begås med koppling till kriminella nätverk, se avsnitt 3.3.1. Även antalet barn som har häktas har ökat kraftigt under år 2023 och 2024. Mot den

bakgrunden drar utredningen slutsatsen att den allvarliga brottsligheten, främst med koppling till kriminella nätverk, har ökat bland barn i åldern 15–17 år under de senaste åren.

3.2.3 Brottsligheten i allmänhet bland barn under 15 år

Svårt att få en tydlig bild av brottsligheten bland barn under 15 år

Eftersom straffbarhetsåldern är 15 år är det svårt att få en tydlig bild av brottsligheten bland barn som är yngre än så. Den statistik som finns är långt ifrån heltäckande. Det går exempelvis inte att följa brottsutvecklingen bland barn under 15 år i den kriminalstatistik som Brå redovisar årligen eller annars regelbundet.

Brott där både förövare och brottsoffer är yngre barn

Av uppgifter som utredningen har fått från Brå, som bygger på material som samlades in i samband med en studie om polisanmälda brott under åren 2018–2020 där barn i åldern 7–15 år var målsägande (Brå rapport 2023:8) framgår att misshandel var den brottskategori med flest polisanmälda brott där ett barn under 15 år angavs som gärningsman och målsäganden var i åldern 7–15 år. Knappt hälften av brotten där den utpekade gärningsmannen var under 15 år gällde misshandel. Grov misshandel var emellertid ovanligt. Den näst vanligaste brottstypen var olaga hot och ofredande som tillsammans utgjorde cirka en fjärdedel av de anmälda brotten. Sexualbrott (sexuellt ofredande, våldtäkt, sexuellt utnyttjande och sexuellt övergrepp sammanslaget), ärekränkning och olaga integritetsintrång stod samtliga för under en tiondel av brotten vardera.

Majoriteten av brotten där den utpekade gärningsmannen var under 15 år handlade om misshandel, hot och ofredande i samband med konflikter mellan barn i skolan eller i offentliga miljöer. Det var fråga om barn som knuffat, slagit, sparkat, kastat sudd eller pennor och hotat varandra på olika sätt. Vissa situationer har handlat om mobbning. En mycket liten andel av målsägandena hade fått allvarliga skador om fysiskt våld hade utövats.

Redovisningen avser polisanmälda brott. Det är emellertid långt ifrån alla brott som barn utsätter andra barn för som anmäls till poli-

sen. Utifrån olika aspekter kring anmälningsbenägenhet som visats i forskning finns det skäl att anta att den polisanmälda brottsligheten innefattar en större andel allvarliga brott och en mindre andel lindriga brott än vad som är fallet med den faktiska brottsligheten.

Skolundersökningarna om brott

Brå genomför sedan år 1995 det som kallas Skolundersökningen om brott (SUB). Undersökningen bygger på självdeklarerad utsatthet för och delaktighet i brott bland elever i årskurs 9, dvs. det år då barnen senast fyller 15 år. Eftersom självdeklarationsundersökningar inte är beroende av registerbaserad kriminalstatistik ger de en bild även av den brottslighet som inte kommer till rättsväsendets kännedom. Den senaste undersökningen gjordes år 2023 (Brå 2024:10).

Totalt uppgav omkring 50 procent av eleverna i årskurs 9 att de hade begått någon form av våldsbrott, stöldbrott, skadegörelse eller narkotikabrott under de senaste tolv månaderna. Andelen har varit ungefär densamma sedan år 2015. Flest elever uppgav att de hade begått stöldbrott år 2023 (42 procent), följt av våldsbrott (21 procent), skadegörelse (19 procent) och narkotikabrott (7 procent). Samtliga typer av brott är vanligast bland pojkar, förutom stöld som är något vanligare bland flickor. Pojkar och flickor uppger i lika stor utsträckning att de har varit delaktiga i brott. Uppdelat på brotts typer framkommer det dock en viss könsskillnad, där pojkar i något högre utsträckning uppger delaktighet i olika typer av brott. Undantagen är stöldbrott, där det är något vanligare att flickor uppger delaktighet, och narkotikabrott där andelen pojkar och flickor är ungefär lika stor.

Delaktighet i brott är vanligare bland elever med skilda föräldrar och, framför allt, bland elever där familjen har svaga ekonomiska resurser (Brå 2024:10 s. 93 f.).

Vidare har andelen helt laglydiga barn enligt skolundersökningen ökat under hela perioden 1995–2019, samtidigt som andelen pojkar som exempelvis deltagit i tillgreppsbrott eller misshandel minskat, även mellan 2015 och 2019 (Estrada m.fl., s. 60 f.).

3.2.4 Allvarlig brottslighet bland barn under 15 år

Exempel på allvarlig brottslighet

Eftersom det, som anförts, är svårt att få en tydlig bild av brottsligheten bland barn under 15 år har utredningen fått ta del av ett antal exempel på ärenden från Polismyndigheten som illustrerar att allvarliga brott även begås av barn under 15 år. Exempelen redovisas i avsnitt 13.5.1. Av exemplen framgår att barn under 15 år under åren 2021–2024 har misstänkts för delaktighet i allvarliga brott, bl.a. mord, grova vapenbrott och grova narkotikabrott.

Misstankar om allvarliga brott

Brå har gjort en sammanställning av Åklagarmyndighetens statistik om utredningar enligt 31 § LUL som visar att misstankar om vapenbrott, narkotikaöverlåtelse, utpressning och bedrägeri har ökat avsevärt under senare år för barn som inte är straffmyndiga (Brå rapport 2023:13 s. 7 f.). Utredningen beskriver i avsnitt 9.3.1 förutsättningarna för att en utredning enligt 31 § LUL ska genomföras. Som regel är det fråga om allvarliga brott när en sådan utredning inleds.

Antalet beslutade brottsmisstankar mot barn under 15 år som har fattats av Åklagarmyndigheten avseende mord, som även innefattar bl.a. försök och medhjälp till mord, har ökat kraftigt. Under åren 2017–2022 varierade antalet beslutade brottsmisstankar avseende mord mellan 15 och 25 per år för att år 2023 öka till 53. Under januari-oktober 2024 var antalet beslutade brottsmisstankar avseende mord 136, vilket är en mycket stor ökning från tidigare år. Eftersom åklagare inte fattar något lagföringsbeslut avseende barn under 15 år avser antalet beslutade brottsmisstankar alla brottsmisstankar som har kommit in till Åklagarmyndigheten och som myndigheten har beslutat om under den aktuella tiden. Statistiken visar således inte om brottsmisstanken skulle ha lett till åtal om den misstänkte hade varit 15 år.

Bevistalan i domstol

Bevistalan syftar till att klarlägga om ett barn under 15 år har begått ett brott. Vid en bevistalan prövar en domstol om det är utrett om barnet har begått det aktuella brottet, se avsnitt 9.3.3.

Av Åklagarmyndighetens statistik framgår att bevistalan tidigare var sällsynt. Bevistalan väcktes endast mot ett barn under åren 2018 respektive 2020 och mot totalt tre barn under år 2021. I samtliga fall avsåg bevistalan en brottsmisstanke avseende mord eller dråp. Under åren 2019 och 2022 väcktes inte någon bevistalan.

Reglerna om bevistalan ändrades den 1 juli 2023 i syfte att bevistalan ska väckas oftare. Det förefaller också ha blivit följd. Under år 2023 väcktes enligt Åklagarmyndighetens statistik bevistalan mot 7 unika barn avseende totalt 10 brottsmisstankar. Av brottsmisstankarna avsåg 2 fall mord eller dråp, 3 fall våldtäkt, 1 fall vapenbrott och knivförbud och 1 fall annat brott. Under perioden januari–oktober år 2024 väcktes bevistalan mot 26 unika barn avseende totalt 53 brottsmisstankar. Av dem avsåg misstankarna i 22 fall mord eller dråp, 8 fall vapenbrott och knivförbud, 5 fall allmänfarlig ödeläggelse, 4 fall rån, 4 fall mordbrand, 4 fall brott mot lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, 2 fall våldtäkt och 4 fall andra brott. Statistiken omfattar även osjälvtändiga brottsformer, t.ex. försök till brott.

Orosanmälningar till socialnämnden

När det gäller barn under 15 år som är i riskzonen för att begå eller utsättas för brott ska enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) orosanmälningar göras till socialnämnden om barn och unga som misstänks fara illa. Socialstyrelsen har i en nationell kartläggning av orosanmälningar redovisat att det finns nya områden och tendenser i fråga om vad som anmäls baserat på socialtjänstens beskrivningar av innehållet i anmälningarna under år 2021. Det framgår bl.a. att anmälningar om kriminalitet och missbruk bland barn och unga har ökat i många kommuner. Sådana anmälningar har blivit vanligare avseende barn och unga i allt lägre åldrar.

Även om de socialsekreterare som har intervjuats uppger att anmälningar om kriminalitet, utåtagerande beteende och hot om våld främst avser pojkar ser man en ökning av anmälningar om flickor

som befinner sig i gängmiljö eller som utövar våld och misshandlar andra flickor. Oron kring flickor beskrivs bli mer lik den som finns kring pojkar (Socialstyrelsen, Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021, Uppföljning och analys av utvecklingen, s. 8 och 29 f.). Andelen orosanmälningar från polisen har ökat, framför allt i storstäderna. Polisens anmälningar kan handla om att de uppmärksammat barn och unga i olämpliga miljöer, både hemma och i riskmiljöer för t.ex. kriminalitet (a. rapport, s. 29 f).

Den allvarliga brottsligheten ökar bland barn under 15 år

Sammanfattningsvis visar ökningen av antalet beslutade brottsmisstankar enligt LUL avseende vissa allvarliga brott, särskilt mord, att allt fler barn under 15 år misstänks för delaktighet i sådana brott. I samma riktning pekar ökningen av antalet väckta fall av bevistalan, de exempel som Polismyndigheten har redovisat och kartläggningen av orosanmälningar. Mot den bakgrunden drar utredningen slutsatsen att antalet barn under straffbarhetsåldern som deltar i allvarliga brott har ökat under de senaste åren.

3.3 Barns roll i kriminaliteten

3.3.1 Barn involveras i kriminella nätverk

Ny studie om barn och unga i kriminella nätverk

Det finns flera rapporter som berör barns involvering i kriminella nätverk. Den senaste rapporten är Brås rapport 2023:13 från november 2023. Den belyser hur barn och unga kommer in i nätverk, vad som motiverar nyrekryteringen, vilka brott nätverksinvolverade barn och unga typiskt sett begår och varför, hur barn och unga styrs och avancerar inom nätverken och vilka möjligheter barn och unga har att lämna kriminella nätverk. Följande avsnitt bygger framför allt på den studien.

Nätverken bygger på hierarkiska åldersskikt

De kriminella nätverk som involverar barn bygger ofta på tre eller fyra hierarkiska åldersskikt. Det översta skiktet består av ”de äldsta” och de styr över personer som är deras egna ”yngre”. Dessa ”yngre” har i sin tur också ”egna yngre”. De hålls samman genom lojalitet uppåt mot ”de äldre” och hård styrning nedåt mot de ”egna yngre”. Hur många åldersskikt ett nätverk har beror på hur länge det har varit förankrat på en viss plats. Ju längre tid förankringen har varat, desto fler åldersskikt.

Begreppen ”äldre” och ”yngre” är relativa och hänvisar till hierarkiska relationer mellan olika åldersgrupper. En person kan således tillhöra både ”de äldre” och ”de yngre”. Ett nätverks åldersskikt kan bestå av 21–35-åringar som utgör ”de äldsta” i toppen, 15–20-åringar som utgör ”de äldstas yngre” i mellanskiktet och 12–15-åringar som utgör ”de yngres egna yngre”. Längst ned i den hierarkiska strukturen kan det finnas både ungdomsgäng och enskilda barn i åldern 12–14 år som är kopplade till ”de yngres egna yngre”. I fortsättningen används begreppen utan citattecken.

De äldsta anses genomgående vara personer som befinner sig längst från de riskbetonade brottsliga verksamheterna. I kraft av sin ålder och sina erfarenheter anses de inte behöva bevisa sig längre. De äldstas yngre har en central betydelse inom många nätverk, men tillskrivs olika roller. De kan t.ex. hantera stora mängder narkotika i lokalsamhället eller förväntas vara de som utför våldshandlingarna på uppdrag från de äldsta. De kan därför vara synliga i lokalsamhället, vilket i sin tur leder till att de kan framstå som frontfigurer för nätverket. Det kan bidra till att de döljer de äldstas involvering och dominerande roll. Vidare förväntas de yngres egna yngre göra ”skitgöret” på uppdrag av sina äldre. Yngre tenderar att uppfattas som en del av en bemanningspool och inte som individer. Det förekommer också en omfattande utlåning av de yngsta till äldre inom samma eller andra nätverk. Den flexibla användningen av yngre stärker de äldres kontaktnät och status. Det saknas ofta kontakter mellan det översta och det understa skiktet och i vissa fall känner de yngres egna yngre inte ens till vilka de äldsta är (Brås rapport 2023:13 s. 61 f.).

Förutsättningar för rekrytering av barn

För att yngre ska vilja involveras i kriminella nätverk är det en förutsättning att det finns äldre närvarande i bostadsområdet som visar upp en eftertraktansvärd livsstil och är tillgängliga för kontaktsökande. Det görs exempelvis genom att de äldre visar upp sig med iögonfallande smycken, kläder och bilar samtidigt som de är generösa mot traktens barn och boende. Vid rekryteringen söker de äldre i första hand efter barn som redan begår brott alternativt bor eller vistas mycket i samma område som nätverket är baserat i, eller är närstående till nätverksaktiva (Brås rapport 2023:13 s. 8).

Inträde föregås av uppvaktning från äldre

Det kan vara både den yngre och den äldre som tar första steget till kontakt. Själva inträdet i ett kriminellt nätverk föregås av uppvaktning som kan liknas vid grooming, oavsett vem det är som har inlett kontakten. Grooming innebär att en person stegvis skapar förutsättningar för en kontakt med ett barn och bygger upp en social relation för att möjliggöra utnyttjande under en längre tid. Uppvaktningen består i att den äldre delar erfarenheter av t.ex. utanförskap eller negativa upplevelser av polisingripanden, eller utövar aktiviteter tillsammans med den yngre, samtidigt som barnets egenvärde understryks med smicker och gåvor. Uppvaktningen fungerar både som ett löfte om vad involveringen kan innebära framöver, i termer av pengar och gemenskap, och som ett sätt att dölja premisserna för den framtida relationen.

Tillgången till information är ofta ojämnt fördelad mellan äldre och yngre. Många barn känner inte till att om de går med på ”erbjudanden” från den äldre så innebär det att barnet kommer att vara underställd den äldre och fråntas sitt självbestämmande under en lång tid. För att involvera barn förekommer också skuldsättning, hot och våld. Det finns indikationer på att inträdesprocesserna går snabbare i dag än för tio år sedan (Brås rapport 2023:13 s. 23 f.).

Ständig nyrekrytering av barn

Det är framför allt barn som rekryterar andra barn till kriminella nätverk. Typiskt sett är det en pojke i åldern 15–20 år som involverar ett något yngre barn i åldern 12–15 år (Brås rapport 2023:13 s. 6).

Polismyndigheten bedömer att cirka 1 000 barn och unga ansluter sig till lokala kriminella miljöer varje år (Bob – barn och unga i organiserad brottslighet s. 7).

Det finns flera skäl till att de äldre rekryterar just barn till de kriminella nätverken. De äldre behöver barn som arbetskraft inom nätverkens distributionskedjor för narkotika. I första hand används barn för att förvara, transportera och sälja narkotika. I takt med att de äldres narkotikaförsäljning utvecklas behövs fler barn. En kontinuerlig nyrekrytering av barn är således en del av nätverkens affärsmodell och en förutsättning för de äldre att kunna göra karriär inom nätverket. Genom att knyta till sig två till fem så kallade egna yngre kan de få avsättning för större narkotikapartier och därmed tjäna mer pengar. Det innebär att de flesta som finns i nätverkens lägre skikt ägnar sig åt rekrytering.

Involveringen av de yngsta barnen görs på initiativ från andra barn långt ner i distributionskedjan. Den ständiga nyrekryteringen innebär att hela nätverksstrukturen växer organiskt. De övre skiktens förtjänster bygger också på kontinuerlig nyrekrytering (Brås rapport 2023:13 s. 36 f.).

När barn och unga har rekryterats till organiserad brottslighet påverkar det även tryggheten för deras familjer, närstående och omgivning. Sprängningar och skadegörelse vid bostadshus riktade mot släktingar till kriminella personer har inträffat vid flera tillfällen under år 2022 och 2023 (Bob – barn och unga i organiserad brottslighet, s. 9).

Barn utför uppdrag med stor risk för upptäckt

Det viktigaste skälet till att barn används är att reducera riskerna för de äldre genom att låta barnen utföra uppdrag med stor risk för upptäckt. Genom att barn agerar som ”mänskliga förvaringsplatser” för t.ex. vapen och narkotika kan de äldres rörlighet och trygghet i det offentliga rummet öka. Den typen av risktagande möjliggörs av yngres begränsade förmåga till riskbedömningar. De är i en ålder där

de kan vara lättare att manipulera och utnyttja än vuxna. Andra skäl för att använda barn är att de är billigare än annan arbetskraft och att de bidrar till nätverkets tillväxt och förankring i området. Barn har t.ex. lättare att hitta nya narkotikaköpare, röra sig i vissa kundkretsar, gå under radarn för rättsväsendet eller orka med långa narkotikaförsäljningspass. Ytterligare skäl till att barn rekryteras till och används inom kriminella nätverk kan vara att barnen på grund av sin ålder inte kan dömas till påföljd eller att de får reducerade straff (Brås rapport 2023:13 s. 56 f. och SOU 2022:67 s. 69).

Barn i kriminella nätverk begår framför allt narkotikabrott

Narkotikaförsäljning och distribution beskrivs som själva basnäringen i nätverken och vapenhantering som en syssla som går hand i hand med narkotikahandeln. Även bedrägeribrott har blivit en viktig del av de kriminella nätverkens verksamhet. De yngsta involveras dock bara i delar av den. Barn används i första hand vid telefonbedrägerier och för att hitta s.k. målvakter som t.ex. är villiga att upplåta sitt konto. Utöver uppdrag som barn får från äldre, begår många också ”egna brott” vid sidan av, exempelvis rån (Brås rapport 2023:13 s. 42 och 49 f.).

Det finns även exempel på hur unga personer tar på sig att utföra morduppdrag utan motkrav eller krav på ekonomisk ersättning i syfte att visa sig pålitliga och för att avancera i den kriminella miljön (Polismyndigheten, Lärdomar av Encrochat s. 14).

Flera intervjupersoner i Brås rapport 2023:13 anser att gruppen barn som begår allvarliga brott är större idag jämfört med tidigare. Uppfattningen motsägs inte av kriminalstatistiken och Brås uttag av Åklagarmyndighetens statistik om brottsmisstankar som har registrerats med stöd av 31 § LUL. Av den framgår nämligen att misstankar om vapenbrott, narkotikaöverlåtelse, utpressning och bedrägerier har ökat avsevärt under senare år både mot barn som inte är straffmyndiga och barn i åldern 15–17 år. I rapporten anges att samtliga underlag för studien ger en bild av att det är fler barn som i dag har kopplingar till kriminella nätverk än tidigare och att den gruppen begår fler allvarliga brott än för tio år sedan (Brås rapport 2023:13 s. 52 f. och 56).

Barnen blir delaktiga i brott direkt efter inträdet

Barn som har rekryterats för att hantera narkotika inleder ofta intensiva relationer med sina äldre. De socialiseras in i nätverket genom daglig samvaro, ständiga prövningar och godtyckliga belöningar. När banden är starka kommer förväntningar på att barnen ska ställa upp, bevisa sin lojalitet och utföra uppdrag. Det innebär att de yngsta då får förvara och transportera vapen, genomföra utpressning, stölder och rån, vara delaktiga i bedrägerier och utföra grova våldsdåd, t.ex. skjutningar. Delaktigheten i allvarliga brott kommer således inte stegvis, utan inleds direkt efter inträdet i ett kriminellt nätverk (Brås rapport 2023:13 s. 44 f. och 92).

Särskilt om flickor

Flickor och kvinnor utnyttjas främst för specifika sysslor, t.ex. transporter och förvaring av narkotika och vapen. Det framgår att användningen av flickor och kvinnor för att genomföra vissa uppdrag motiveras av att de mer sällan upptäcks av rättsväsendet (Brå rapport 2023:13 s. 88 och 124).

Antalet barn som är aktiva i kriminella nätverk i Sverige

I februari 2024 redovisade Polismyndigheten ett regeringsuppdrag som innebar att lämna en lägesbild över aktiva gängkriminella. Av rapporten Lägesbild över gängkriminella i Sverige (Polismyndighetens dnr A498.909/2023) framgår att antalet aktiva personer i kriminella nätverk i Sverige bedöms uppgå till omkring 14 000 personer, varav 5 procent kvinnor, och att omkring 48 000 personer, varav 19 procent kvinnor, bedöms ha koppling till kriminella nätverk. Andelen personer bland de aktiva i kriminella nätverk som är yngre än 18 år uppgår till 13 procent, vilket motsvarar omkring 1 700 personer. Av dem bedöms 240 personer vara yngre än 15 år.

Kriminella nätverk har allvarlig påverkan på samhället

Brottslighet med koppling till kriminella nätverk finns i hela landet och anses utgöra ett påtagligt problem för statlig, regional och kommunal verksamhet (Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet, skr. 2023/24:67). En gemensam nämnare för alla kriminella nätverk är att de besitter ett stort vålds- och skrämself kapital som de utnyttjar både inom och utanför gruppen. Våldsutövning och förmåga att utföra våldshandlingar är en central aspekt av hur kriminella nätverk byggs upp, växer i storlek och vidmakthåller sin position gentemot andra grupperingar. En annan aspekt som lyfts fram i intervjuer med medlemmar i kriminella nätverk är de destruktiva maskulinitetsnormer som präglar den kriminella miljön (Kriminalvården, Vägen ut ur gänget s. 41). Professionella aktörer som möter barn och unga med kopplingar till kriminella nätverk beskriver att de har en empatilöshet och likgiltighet inför det våld de utsätter andra för (SOU 2024:30 s. 143).

Det är svårt för barn att lämna kriminella nätverk

Nätverksstrukturernas uppbyggnad – att äldre styr över yngre – innebär att äldre kan vara ekonomiskt beroende av att driftiga barn drar in mycket pengar till nätverket, framför allt genom narkotikaförsäljning. Det innebär att möjligheten för barn att ta sig ur ett nätverk är hårt reglerad. Hot och våld används för att hindra barn att avsluta relationer till äldre inom nätverket. Påtryckningar mot barnen görs t.ex. genom att de äldre påstår att barnet har verkliga eller påhittade skulder som måste arbetas av genom att begå våldsbrott. Om en äldre är frånvarande en längre period, t.ex. på grund av ett fängelsestraff, förekommer det att den äldres yngre då passar på att lämna nätverket (Brås rapport 2023:13 s. 82 f. och 86).

Fler barn involveras i kriminella nätverk och begår allvarliga brott

Sammanfattningsvis visar Brås rapport 2023:13 att en kontinuerlig nyrekrytering av barn är en del av nätverkens affärsmodell, att barns delaktighet i allvarliga brott inleds direkt efter inträdet i ett kriminellt nätverk och att brottsmisstankar hänförliga till kriminella nät-

verk har ökat avsevärt bland både barn i åldern 15–17 år och barn under straffbarhetsåldern. Den visar även att det är fler barn än tidigare som i dag har kopplingar till kriminella nätverk och att den gruppen begår fler allvarliga brott än för tio år sedan. Det rör sig emellertid om en grupp av barn som är liten till antalet.

Barns delaktighet i kriminella nätverk är en utmaning för rättsväsendets arbete mot organiserad brottslighet. Barns utsatthet inom de kriminella nätverken anses utgöra ett betydande samhällsproblem (Brås rapport 2023:13 s. 93 f. och Bob – barn och unga i organiserad brottslighet s. 9).

3.3.2 Vissa områden är särskilt utsatta

Den allvarliga brottslighet som kopplas till kriminella nätverk har under senare tid visat sig förekomma i allt fler städer och områden. Även om problemen finns i hela landet är de särskilt påtagliga i de utsatta områdena. Ett utsatt område är enligt Polismyndighetens definition en geografiskt avgränsad plats med låg socioekonomisk status där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Att barn och unga exponeras för kriminella beteenden i sin vardag och närmiljö ökar risken för att de ska utveckla normbrytande beteenden och själva bli delaktiga i kriminalitet. Exponeringen är särskilt påtaglig i utsatta områden, där närvaron av organiserad brottslighet är hög. Förekomsten av sämre livsvillkor, svaga skolresultat, trångboddhet och stora barnkullar i sådana områden innebär ytterligare en förhöjd risk på individnivå, samtidigt som belastningen på vissa samhällsviktiga skyddsfunktioner, t.ex. socialtjänst och skola, ökar (skr. 2023/24:67 s. 8 f.).

Under åren 2019–2022 inträffade närmare 1 500 skjutningar i Sverige. Drygt 25 procent av dem inträffade i områden som bedömts som utsatta i någon utsträckning. Med tanke på att den totala ytan för sådana områden utgör en betydligt mindre andel än 25 procent av hela Sverige, indikerar det att koncentrationen av skjutningar fortsatt är högre i de områdena än i andra områden i landet. Det är inte bara skjutningarna som har en högre koncentration i de utsatta områdena. En femtedel av landets anmälda brott om skadegörelse genom brand i motorfordon äger rum där. Det är även, jämfört med riket i övrigt, mer vanligt med hot och övergrepp i rättssak i ett utsatt

område (Polismyndigheten [2021], Lägesbild över utsatta områden).

3.3.3 Barns och ungas egna upplevelser av brottslighet

I Barnrapporten 2024 från Bris redovisas bl.a. erfarenheter av samtal med barn och unga med pågående eller tidigare erfarenhet av kriminalitet och andra destruktiva miljöer. Under år 2023 ökade samtalen till Bris om kriminalitet med 60 procent, från 325 till 520 samtal. Sedan år 2020 har det skett en ökning med 150 procent. Barn och unga beskriver oro för eget eller anhörigas liv och säkerhet, vilket är en stor förändring jämfört med tidigare år. Hälften av samtalen om kriminalitet handlade under år 2023 om gängkriminalitet. Barns och ungas beskrivningar av egen gängrelaterad kriminalitet och våld inkluderar allt från att tillsammans med eller på uppdrag av andra göra tjänster, förvara saker eller sälja droger till att utföra våldsbrott, inbrott, rån och även mord. De flesta samtal handlar om situationer som pågår här och nu. Enligt rapporten är det tydligt att allt yngre barn dras in i gängen och att allt yngre barn påverkas av dem, både som offer och förövare (s. 49 f.).

Stiftelsen Fryshuset har inom ramen för ett särskilt projekt träffat barn och unga i åldersgruppen 15–17 år som är häktade. Under september–november 2023 träffade organisationen 29 barn och unga i häkte. En reflektion som gjordes är att det, i jämförelse med hur det varit tidigare, är färre av de häktade ungdomarna som sedan tidigare är kända för polisen eller socialtjänsten. En slutsats är att det har tillkommit en ny kategori barn som kommer från mer ordnade sociala förhållanden än vad som vanligen är fallet bland häktade ungdomar (SOU 2024:30 s. 146).

3.3.4 Barns och ungas utsatthet för brott

Barn och unga är en brottsutsatt grupp i jämförelse med befolkningen i åldern 16–64 år (jfr Nationella trygghetsundersökningen 2023 – Om utsatthet, otrygghet och förtroendes, Brå 2023:9, s. 41). Att den som har utsatts för brott ges stöd och skydd i ett tidigt skede minskar risken för att utsättas för brott igen. Forskning visar att den

som varit utsatt för brott löper risk att själv utveckla ett brottsligt beteende.

I Brås kartläggning av brottsutsatthet år 2023 uppger nästan hälften av eleverna att de har utsatts för brott. Pojkar och flickor uppger utsatthet för brott i ungefär lika stor utsträckning. Bland både pojkar och flickor är det vanligast att utsättas för stöldbrott. Därefter är det bland pojkar vanligast att utsättas för misshandel men bland flickor är i stället sexualbrott det vanligaste. Svenskfödda elever med två utrikesfödda föräldrar samt utrikesfödda elever uppger utsatthet för brott i större utsträckning än svenskfödda elever med minst en svenskfödd förälder. Störst andel utsatta finns bland elever vilkas familj har svaga ekonomiska resurser, elever med skilda eller separerade föräldrar och elever vilkas ena eller båda föräldrar saknar arbete (SUB, Brås rapport 2024:10, s. 7 f.).

När det gäller barn och unga som är involverade i kriminella nätverk eller allvarlig brottslighet är det inte alltid en klar gräns mellan gärningsman och brottsoffer. Samma person kan glida in och ut i olika roller och identiteter och kan vid ett tillfälle vara den som utsätts för brott och nästa gång i stället vara den som begår brott mot någon annan (SOU 2022:67 s. 67).

3.4 Vissa myndigheters synpunkter på utvecklingen av ungdomsbrottsligheten

3.4.1 Polismyndighetens lägesbild

Utredningen träffade hösten 2023 företrädare för Noa för att få deras lägesbild av ungdomsbrottsligheten. Polismyndigheten har under senare år sett att barn involveras oftare i allt allvarligare brottslighet med hög risk för att bli upptäckta. Uppdragen kan avse att skjuta någon till döds eller att sälja eller transportera narkotika och vapen. De personer som ger uppdragen till barnen beskrivs av Polismyndigheten som skrupelfria och innovativa ”entreprenörer” som verkar inom de kriminella nätverken. De har anpassat sin kriminella verksamhet till det straffrättsliga regelverket, vilket bl.a. innebär att alla delar av verksamheten är utformad för att minimera risken för frihetsberövanden. Det innebär t.ex. att de ser till att endast en viss mängd narkotika hanteras vid varje tillfälle. På så sätt blir konse-

kvenserna av att hantera narkotikan inte särskilt stora för den som eventuellt blir gripen av polisen.

Ett annat sätt på vilket de kriminella nätverken har anpassat sin verksamhet är att de utnyttjar både att barn under 15 år inte kan dömas till påföljd och att barn under 18 år får reducerade straff. De vuxna uppdragsgivarna ser till att barnen utför uppdrag som för en vuxen skulle medföra hög risk för att bli dömd till ett långt fängelsestraff. Uppdragsgivarna befinner sig antingen utomlands eller på annan ort när uppdragen utförs. Uppdragsgivarna kan enkelt ordna fram vapen och planera övriga delar av en gärning. De kriminella nätverken tenderar också att utnyttja barn som tidigare har begått allvarliga brott för att begå nya brott. Metoden går ut på att personer inom det kriminella nätverket hämtar barnen från de boenden där de vistas och placerar dem någonstans i väntan på att de ska utföra det nya brottet.

Tillvägagångssättet att använda barn som utförare är framgångsrikt för uppdragsgivarna på så sätt att de själva sällan blir dömda för inblandning i brotten. Polismyndigheten bedömer därför att tillvägagångssättet kommer att fortsätta så länge straffen för barn inte ändras.

De barn som utför uppdragen har ofta rekryterats till de kriminella nätverken antingen av andra barn eller unga vuxna eller själva sökt sig till nätverken i hopp om att snabbt kunna tjäna pengar och vinna status. De barn som inte är beredda att utföra allvarliga brott på uppdrag av äldre personer högre upp i den kriminella hierarkin kan utsättas för våld. Våldshandlingar mot barn som tvekar genomförs dels i syfte att få det enskilda barnet att utföra uppdraget, dels som varning till andra barn som är kopplade till nätverket för vad som kan hända om ett tilldelat uppdrag inte genomförs.

Polismyndigheten har vidare framhållit att konflikterna mellan kriminella nätverk de senaste åren har fått nationell spridning. Tidigare opererade kriminella nätverk inom begränsade geografiska områden, vilket innebar att personer utanför de områdena sällan drabbades av våld på grund av nätverkskonflikter. Konflikterna mellan kriminella nätverk utspelar sig numera i större delen av landet, framför allt i Stockholm, Göteborg och Malmö, men även i andra större städer. Ytterligare en förändring den senaste tiden är att konflikterna har kommit att omfatta inte bara de personer som är involverade i de kriminella nätverken, utan även deras anhöriga. Utvecklingen inne-

bär att flera personer som inte är kopplade till kriminella nätverk har drabbats av våld, inklusive flera dödsskjutningar, på grund av nätverkskonflikter.

När det gäller barn, som begår allvarliga våldsbrott som utförare åt kriminella nätverk, är brottsoffret inte sällan ett annat barn.

3.4.2 Säkerhetspolisens lägesbild

Utredningen träffade under hösten 2023 även företrädare för Säkerhetspolisen som förmedlade sin bild av utvecklingen inom myndighetens verksamhetsområde. Det framkom att i takt med digitaliseringen har en stor del av den våldsbejakande extremismens aktiviteter flyttat till internet och att både radikaliserings och rekrytering äger rum där. På internet har avhumanisering och legitimering av våld blivit allt vanligare. Säkerhetspolisen har sett hur radikaliserade krafter sänder ut sina budskap i kanaler där barn och unga spenderar tid, t.ex. populära sociala mediekanaler och spel- och streamingplattformar. Våldsbejakande extremister söker sig till platser där yngre finns, i syfte att kunna påverka och rekrytera dem. Det beror dels på att våldsbejakande extremister har en långsiktig målsättning med sin verksamhet och därför fokuserar på att rekrytera påverkbara ungdomar, dels på att de själva är unga och kan interagera relativt ostört med jämnåriga på sociala medier.

Säkerhetspolisen har sett exempel på att barn kommunicerar med ideologiskt övertygade personer, tar del av instruktioner och manualer om vapen- eller sprängmedelstillverkning och uttrycker hat mot samhället eller grupper. Säkerhetspolisen har också sett exempel på barn som i chattar på sociala medier har uttryckt att de vill begå terroråd. Inte sällan utgår barnens uppfattning om oförrätter och vilka som bär skulden för det barnen anser vara en negativ samhällsutveckling från olika konspirationsteorier. Ensamhet är också ett kännetecken för de barnen. Flera av dem har varit så unga som 12 år. Att barn som radikaliserar via sociala medier är så unga har Säkerhetspolisen beskrivit som ett tämligen nytt fenomen, som för bara tio år sedan var mycket ovanligt. Vidare har Säkerhetspolisen sett att föräldrar har haft svårt att upptäcka radikaliseringen när den har ägt rum digitalt.

Sammantaget har Säkerhetspolisen sett ett ökande antal barn – i allt yngre åldrar – som radikaliseras och uttrycker en vilja att begå terroråd eller andra typer av ideologiskt motiverade gärningar. Utvecklingen är som mest tydlig några år tillbaka i tiden. Den är inte hänförlig till barn i storstäder utan syns över hela landet. Till skillnad från barn som involveras i kriminella nätverk, är barn som radikaliseras typiskt sett ensamma.

3.4.3 Tullverkets lägesbild

Under vintern 2023 träffade utredningen också företrädare för Tullverket som förmedlade sin bild av utvecklingen inom myndighetens verksamhetsområde. Tullverket har under de senaste åren sett en något ökad andel barn under 15 år som misstänkts för brott. Under år 2022 uppgick antalet misstänkta under 15 år i Tullverkets system till 36, varav 33 pojkar och tre flickor, och under år 2023 uppgick antalet misstänkta till 43 personer i den åldern, varav 42 pojkar och en flicka. Till antalet är således gruppen misstänkta barn liten. Det är huvudsakligen vid smuggling via post som Tullverket ser att barn i den åldersgruppen misstänks för brott. De agerar då främst på egen hand, t.ex. genom att ett paket med gods som är tillståndspliktigt är adresserat till barnet. Överlag skickas mycket pyrotekniskt gods och tabletter som är tillståndspliktiga via post. Tullverket ser inget mönster i vilken typ av gods som barn under 15 år hanterar.

Det finns enstaka exempel på fall där barn under 15 år misstänkts för allvarigare smugglingsbrott. Två barn i den åldern, som i övrigt var skötsamma, hade t.ex. beställt hem flera vapen. Barnen brukade inte vapnen själva. Föräldrarna kände inte till barnens handlande. Ytterligare ett exempel är ett barn under 15 år som fick i uppdrag av en vuxen person att hämta ett paket, som innehöll 4 kg amfetamin, från en matbutik och lämna det bakom butiken. Ersättningen som skulle utgå till barnet var en i sammanhanget obetydlig summa.

3.5 Utredningens slutsatser av utvecklingen av ungdomsbrottsligheten

I avsnitt 3.2.1 framgår att studier pekar på att brottsligheten i allmänhet bland barn i åldern 15–17 år minskar. Detsamma gäller brottsligheten i allmänhet bland barn under 15 år, som är svår att få en tydlig bild av, se avsnitt 3.2.3. När det gäller allvarliga brott talar däremot statistik från Åklagarmyndigheten och Kriminalvården och underlag från Polismyndigheten och socialnämnderna för att de ökar, både bland barn i åldern 15–17 år och bland barn under 15 år. Det gäller framför allt sådana brott som ofta begås med koppling till kriminella nätverk.

Att allt fler barn begår allvarliga brott, mestadels med koppling till kriminella nätverk, stöds också av Brås rapport 2023:13 (se avsnitt 3.3.1), uppgifter från Bris (se avsnitt 3.3.3) och lägesbilderna från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket (se avsnitt 3.4). Det framgår emellertid att gruppen barn som begår allvarliga brott till antalet är liten.

4 Pågående lagstiftningsärenden och regeringsuppdrag

4.1 Bakgrund

Regeringen har under den senaste tiden beslutat direktiv för flera utredningar och regeringsuppdrag angående åtgärder mot barns och ungdomars brottslighet och mottagit flera utredningar om utökade möjligheter att använda tvångsmedel. Vidare har flera propositioner lämnats som har betydelse för bekämpningen av ungdomsbrottsligheten. Det finns alltså flera andra utredningar, regeringsuppdrag och pågående lagstiftningsarbete som i viss utsträckning har betydelse för denna utredning. För att få en övergripande bild redovisas här en kort sammanställning av dem. Vissa förslag redovisas mer i detalj i de avsnitt som behandlar respektive sakfråga. Vidare redovisas två granskningar som Riksrevisionen nyligen har genomfört.

4.2 Propositioner och lagrådsremisser

En ny förverkandelagstiftning

Riksdagen beslutade den 2 oktober 2024 att anta propositionen En ny förverkandelagstiftning (prop. 2023/24:144). Lagändringarna syftar till att säkerställa att förverkandelagstiftningen är sammanhållen, effektiv och anpassad till Sveriges EU-rättsliga och övriga internationella åtaganden. Det införs ett nytt 36 kap. i brottsbalken med rubriken Om förverkande av egendom och om företagsbot och en ny förverkandeform, självständigt förverkande, införs i det nya kapitlet. Genom den nya förverkandeformen blir det möjligt att, utan någon koppling till ett visst brott, förverka egendom som inte

står i proportion till en persons legitima förvärvskällor. För att säkerställa ett sådant förverkande ska tvångsmedel kunna användas.

En ny lag införs som reglerar förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot. Vidare görs penningbeslag till ett generellt tvångsmedel, som gör det möjligt att på ett enkelt sätt säkra egendom, t.ex. banktillgodohavanden som kommer från ett internetbedräveri. Lagändringarna trädde i kraft den 8 november 2024.

Biometri i brottsbekämpningen

I oktober 2024 lämnade regeringen propositionen Biometri i brottsbekämpningen (prop. 2024/25:37) till riksdagen. I propositionen föreslår regeringen bl.a. att biometriska underlag ska få tas upp, registreras och användas vid utredning av brott i större utsträckning än i dag och att polisens nuvarande register över dna-profiler, fingeravtryck och signalement ska ersättas av nya biometriregister. Regeringen föreslår även att biometriska jämförelser av ansiktsbilder och fingeravtryck av misstänkta gärningsmän vid förundersökning om vissa allvarliga brott ska få göras mot Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Vidare föreslås att dna-baserad släktforskning under vissa förutsättningar ska tillåtas vid mord och grova våldtäktsbrott. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Förslagen redovisas närmare i relevanta delar i kapitel 11.

Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott

I oktober 2024 överlämnade regeringen lagrådsremissen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott till Lagrådet. I lagrådsremissen föreslås att hemlig dataavläsning ska bli ett permanent tvångsmedel och att det även i fortsättningen ska regleras i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Det föreslås vidare att reglerna för vilka typer av uppgifter som får hämtas in och för utformningen av ett tillstånd till hemlig dataavläsning ska förtydligas. Enligt lagrådsremissen bör det införas en möjlighet att använda hemlig dataavläsning i fler fall för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott eller för delaktighet i brottslighet. Det bör gälla samtliga uppgiftstyper, förutom rumsavlyssningsuppgifter, under förutsättning att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen och det är fråga om vissa allvarliga

brott. I lagrådsremissen finns det också förslag om tydligare bestämmelser om verkställighet, villkor, överskottsinformation, bevarande och förstöring av material från hemlig dataavläsning och om otillåten tilläggsinformation. Vidare föreslås att ett krav på dokumentation ska införas. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2025.

Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen

I september 2024 överlämnade regeringen lagrådsremissen Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen till Lagrådet. I lagrådsremissen föreslås att det ska införas en ny lag som ger ett antal statliga myndigheter samt kommuner, regioner och skolor en skyldighet att både på begäran och på eget initiativ lämna uppgifter till Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter. Regeringen föreslår också vissa ändringar i bl.a. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär en utökad möjlighet för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att, trots sekretess, lämna uppgifter som behövs i brottsbekämpningen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

4.3 Avslutade utredningar

Utredningen om ungdomskriminalitetsnämnder

Utredningen om ungdomskriminalitetsnämnder överlämnade i maj 2024 betänkandet En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga (SOU 2024:30). Utredningen föreslår att staten får ansvar för att gripa in, besluta om och följa upp brottsförebyggande åtgärder för barn och unga som riskerar att begå allvarliga brott. Det föreslås bl.a. att en ny nationell statlig myndighet inrättas, Myndigheten mot ungdomskriminalitet, MUK, med regionala beslutsorgan. I beslutsorganen ska det ingå ledamöter från både rättsväsendet och kommunen med kunskap om och erfarenhet av målgruppen. Ordföranden ska vara eller ha varit domare och de andra två ledamöterna ska vara från polisen respektive kommunen. Vidare föreslås att Polismyndigheten ska ansvara för att identifiera och hänvisa ärenden till MUK och att staten, genom antingen Kriminalvården eller MUK, ska ansvara för att följa upp och kontrollera

att de brottsförebyggande åtgärderna genomförs så att åtgärder snabbt kan vidtas om utvecklingen går åt fel håll. Utredningen föreslår att regeringen utser en särskild utredare som ska förbereda och genomföra reformen. Betänkandet har remissbehandlats och bereds i Regeringskansliet.

Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga

Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga överlämnade i augusti 2023 betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44). Utredningen föreslår att påföljden slutna ungdomsvård ska utmönstras och att unga lagöverträdare i stället ska dömas till fängelse. Fängelsepåföljden ska verkställas på särskilda ungdomsavdelningar på Kriminalvårdens befintliga anstalter. Verksamheten på de särskilda ungdomsavdelningarna ska anpassas till barns och ungas behov. Utgångspunkten ska vara att barn och unga inte ska avtjäna straffet tillsammans med vuxna. Betänkandet har remissbehandlats och bereds i Regeringskansliet.

Datalagringsutredningen

I maj 2023 överlämnade 2021 års datalagringsutredning sitt betänkande Datalagring och åtkomst till elektronisk information (SOU 2023:22). Reglerna om datalagring innebär att tele- och internetleverantörer är skyldiga att bevara uppgifter om elektronisk kommunikation, så att brottsbekämpande myndigheter kan få tillgång till uppgifterna. Det finns också regler om s.k. anpassningsskyldighet, vilket innebär att leverantörerna ska anpassa sin verksamhet så att hemliga tvångsmedel kan verkställas. Både lagrings- och anpassningsskyldigheten är viktig för brottsbekämpande myndigheters möjligheter att kunna ta del av information om kommunikation, som ofta är av stor betydelse i brottsutredningar.

Utredningen föreslår ett flertal ändringar i lagstiftningen. Förslagen handlar bl.a. om en möjlighet att besluta om en mer omfattande lagringsskyldighet om landet står inför ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. De handlar också om att tillhandahållare av s.k. nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster ska omfattas av reglerna om lagringsskyldighet och anpassningsskyldig-

het. Utredningen lämnar även förslag om att vissa lagringstider ska förlängas. Betänkandet har remissbehandlats och bereds i Regeringskansliet.

Utredning om vissa särskilda befogenheter vid SiS särskilda ungdomshem

En utredare har fått i uppdrag att utreda vissa åtgärder som syftar till att säkerställa en trygg och säker miljö inom SiS särskilda ungdomshem och LVM-hem (S 2022:C). I juni lämnades promemorian Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem (Ds 2023:20). Den låg till grund för de nya reglerna om begränsningar och kontroll i fråga om elektroniska kommunikationstjänster och besök på särskilda ungdomshem (Begränsningar och kontroll i fråga om elektroniska kommunikationstjänster och besök på särskilda ungdomshem, prop. 2023/24:81), se avsnitt 8.8.3.

Efter beslut om tillägg till utredningsuppdraget delredovisades uppdraget i april 2024 genom promemorian Avskildhet vid dygnsvilan – En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrels särskilda befogenheter (Ds 2024:7). Promemorian låg till grund för de nya regler om avskildhet vid dygnsvila som föreslås i propositionen Avskildhet i anslutning till dygnsvilan – för ökad trygghet och säkerhet på särskilda ungdomshem (prop. 2024/25:41). I propositionen föreslås att det införs en möjlighet till avskildhet i anslutning till dygnsvilan för barn och unga som vårdas med stöd av LVU på en läsbar enhet på ett särskilt ungdomshem med förhöjd säkerhetsnivå, och för barn och unga som avtjänar sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 15 december 2024.

I oktober 2024 slutredovisades uppdraget genom promemorian Ökad trygghet och säkerhet på särskilda ungdomshem och LVM-hem – slutredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrels särskilda befogenheter (Ds 2024:26). I promemorian föreslås bl.a. att den som vårdas med stöd av 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) i vissa fall ska kunna övervakas med elektroniska hjälpmedel. Vidare föreslås att rätten att göra kroppsvisitation på intagna i särskilda ungdomshem och LVM-hem och utanför sådana hem ska utökas och att rätten att göra rumsvisitation på sådana hem ska utökas. Det föreslås inte någon föränd-

ring i regelverket för ytlig kroppsbesiktning. Promemorian har remitterats.

4.4 Pågående utredningar

Straffreformutredningen

En särskild utredare ska genomföra en översyn av brottens straffskallor och föreslå ett reformerat påföljdssystem. I uppdraget ingår att föreslå ändringar för en nyanserad och differentierad straffmätning, där försvårande omständigheter får större genomslag, och föreslå en modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som innebär att de tre allvarligaste brotten räknas fullt ut. Vidare ska utredaren föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk, föreslå ändringar som innebär att billighetsskäl i 29 kap. 5 § brottsbalken utmönstras eller ges mer begränsad betydelse för påföljdsbestämningen, föreslå ändringar av påföljderna och reglerna om val av påföljd, och föreslå ändringar som innebär att presumtionen för häktning vid allvarlig brottslighet ska gälla i fler fall. Uppdraget ska redovisas senast den 30 maj 2025 (dir. 2023:115 och 181).

Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare

En särskild utredare ska överväga och, om lämpligt, lämna förslag på en sänkning av straffbarhetsåldern, föreslå ändringar som innebär att lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år behandlas som andra myndiga vid straffmätningen och föreslå ändringar som innebär att ålder ges minskad betydelse vid straffmätningen för unga lagöverträdare i åldern 15–17 år. Vidare ska utredaren föreslå en ny påföljd – utvidgad ungdomsövervakning – som är mer ingripande än ungdomsövervakning, föreslå skärpta regler om undanröjande av en särskild ungdomspåföljd och bestämmande av ny påföljd, föreslå hur Kriminalvården kan involveras vid vård och andra åtgärder inom ramen för ungdomsvård eller ungdomstjänst samt överväga och föreslå hur Kriminalvården i någon form kan involveras i vissa fall vid vård med stöd av LVU som äger rum på grund av den unges brottsliga verksamhet.

Uppdraget i den del som avser skärpt ungdomsövervakning och straffreduktion för unga lagöverträdare redovisades i juni 2024 i delbetänkandet Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga (SOU 2024:39). Utredningen föreslår i delbetänkandet att 29 kap. 7 § brottsbalken ändras så att lagöverträdarens ungdom inte vid något tillfälle ska beaktas vid straffmätningen när det är fråga om lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år. Utredningen föreslår också att 29 kap. 7 § brottsbalken ska ändras på så sätt att ungdomsreduktion ska göras i skäligen omfattning. Utgångspunkten bör enligt utredningen även i fortsättningen vara att ungdomsreduktionen i de flesta fall ska göras utifrån en schematisk modell, men med utgångspunkt i att ungdomsreduktionen generellt ska vara mindre än i dag och anpassad till att reduktionen ska fördelas på tre år, i stället för på sex år som hittills varit fallet.

Vidare föreslår utredningen att regleringen om påföljden ungdomsövervakning skärps och att en ny påföljd – utvidgad ungdomsövervakning – införs. Den som har begått brott innan han eller hon har fyllt 18 år ska kunna dömas till utvidgad ungdomsövervakning om ungdomsövervakning inte är en tillräckligt ingripande påföljd med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art och den unges tidigare brottslighet.

Övriga delar av uppdraget ska slutredovisas senast den 10 januari 2025 (dir. 2023:112 och 156).

Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter

En särskild utredare har bl.a. fått i uppdrag att kartlägga behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra i syfte att särskilt förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet. Uppdraget har även innefattat att, mot bakgrund av genomförd kartläggning, analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses, samt att lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ.

I delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63) föreslår utred-

ningen att det i offentlighets- och sekretesslagen ska införas en ny generell sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Bestämmelsen ska bryta sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. Den föreslås träda i kraft den 1 september 2025.

Utredningens återstående uppdrag innebär att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta offentlig information kan tillgodoses, att särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet samt att göra en översyn, i den utsträckning som det behövs, av myndigheternas registerförfattningar. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.

Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten. Enligt direktiven ska en särskild utredare se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning (dir. 2022:91).

Utredarens uppdrag utvidgades i augusti 2023. I uppdraget ingår nu även bl.a. att ta ställning till hur biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier ska kunna användas i utlänningsärenden i större utsträckning och på ett mer effektivt sätt än i dag och att ta ställning till och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en sänkning av den nedre åldersgränsen för att ta fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716). Vidare ingår det i uppdraget att analysera behovet och nyttan av att använda dna-analyser i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroll och att ta ställning till hur en sådan ordning kan utformas. Sistnämnda delar av uppdraget ska redovisas den 29 november 2024 (dir. 2023:126 och 2024:54).

Underrättelseutredningen

Regeringen beslutade den 30 oktober 2023 direktiv om en översyn av underrättelseverksamheten. En särskild utredare ska se över underrättelseverksamheten till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet. Översynen ska göras mot bakgrund av omvärldsutvecklingen och den försvars- och säkerhetspolitiska situationen, den förändrade hotbilden samt den tekniska utvecklingen. I uppdraget ingår bl.a. att bedöma vilka behov av underrättelser som underrättelseverksamheten bör tillgodose och vilken samordning och förmåga att sammanställa och analysera underrättelser som behövs för att tillgodose behoven. De brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (med undantag för Säkerhetspolisens) omfattas inte av översynen. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2025 (dir. 2023:150 och 2024:80).

4.5 Regeringsuppdrag

4.5.1 Avslutade regeringsuppdrag

Uppdrag att förstärka och utveckla arbetet med stöd till avhoppare i landet

Polismyndigheten, Kriminalvården, SiS och Socialstyrelsen har haft i uppdrag att förstärka och utveckla arbetet med stöd till avhoppare från kriminella, våldsbejakande extremistiska och hedersrelaterade miljöer i hela landet. Syftet med uppdraget är att skapa långsiktigt hållbara förutsättningar för att fler individer ska kunna få tillgång till sådant stöd (dnr Ju2021/03331).

Uppdraget redovisades i januari 2024 genom rapporten Uppdrag att förstärka och utveckla arbetet med stöd till avhoppare i landet. Myndigheterna har bl.a. enats om en ny definition av begreppet avhoppare och tagit fram metodstöd och styrdokument för arbetet med stöd till avhoppare inom respektive myndighet samt för kommunerna. De har även skapat ett samverkansnätverk med kommuner för dialog, erfarenhetsutbyte och kompetenshöjande insatser. Vidare har kommunikationsinsatser genomförts riktade mot olika målgrupper, bl.a. via den myndighetsgemensamma webbplatsen. Enligt myndigheterna behöver de interna och myndighetsgemensamma åt-

gårder som har vidtagits inom ramen för uppdraget nu implementeras och integreras i ordinarie verksamheter. Behovet av ytterligare stöd för arbetet med avhoppare under 18 år behöver ses över. Samordning av arbetet med avhoppare på regional nivå bedöms kunna åläggas länsstyrelserna utifrån deras uppdrag gällande samordning av brottsförebyggande arbete.

4.5.2 Pågående regeringsuppdrag

Uppdrag att öka kunskapen om barn under 15 år som misstänks för brott

Brå fick i januari 2024 i uppdrag att ta fram kunskap om utredningar där barn under 15 år misstänks för brott. Syftet är att genom ökad kunskap stärka det pågående arbetet med att förhindra att barn involveras i kriminalitet eller fortsätter att begå brott. Brå ska inom ramen för studien bl.a. beskriva den grupp av barn som har utretts för brott och deras livssituation, vilka brott som barnen misstänkts för och vilka insatser de har varit föremål för såväl innan som efter brottet. Den kunskap som tas fram i studien ska kunna vara till konkret nytta i det fortsatta arbetet med barn under 15 år som är involverade, eller riskerar att involveras och utnyttjas, i kriminalitet. Uppdraget ska redovisas till Justitiedepartementet senast den 18 juni 2025 (dnr Ju2023/02816).

Uppdrag att studera flickors och kvinnors delaktighet och utsatthet i kriminella miljöer

Brå har fått i uppdrag att studera vilka brott och sysslor som tenderar att utföras av kvinnor och flickor som är delaktiga i kriminella nätverk, och undersöka vilka överväganden, strukturer och normer som ligger till grund för könsskillnaderna. Studien ska också synliggöra vad som karaktäriserar de involverade kvinnorna och flickorna och belysa deras situation i de kriminella miljöerna. Kvinnors och flickors utsatthet för och delaktighet i våld i kriminella miljöer, dvs. både rollen som brottsoffer och rollen som gärningsmän, ska särskilt belysas. Uppdraget ska redovisas senast den 23 oktober 2025 (dnr Ju2023/02737).

Uppdrag att förbereda inrättande av ungdomsfängelser

Regeringen har, med förbehåll för riksdagens ställningstagande, uppdragit åt Kriminalvården att förbereda inrättandet av särskilda enheter för barn och unga i åldern 15–17 år på befintliga kriminalvårdsanstalter. Enheterna ska vara redo att tas i drift senast den 1 juli 2026. Enheterna ska ersätta de avdelningar på särskilda ungdomshem som SiS ansvarar för. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 april 2026 (dnr Ju2023/02157).

Delegation för brottsförebyggande åtgärder inom socialtjänstens område

Regeringskansliet har uppdragit åt en person att biträda Socialdepartementet med att inom ramen för en delegation utreda vissa frågor som faller under socialtjänstens ansvar med målet att förhindra att unga dras in i kriminalitet. Som första uppdrag fick delegationen i uppgift att utreda möjligheten att införa förstärkningsteam inom socialtjänsten, inspirerade av den danska modellen med s.k. task forces. Modellen innebär att teamen ger råd, stöd och vägledning till kommuner som vill förbättra kvaliteten i handläggningen av den sociala barn- och ungdomsvården. I februari 2024 presenterade regeringen sex kommuner som nu deltar i ett pilotprojekt där förstärkningsteam testas. Uppdraget att utreda förstärkningsteam ska redovisas den 1 juni 2025.

I juli 2024 fick delegationen i tilläggsuppdrag att utreda hur samverkan mellan socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri kan stärkas i brottsförebyggande syfte. Uppdraget ska slutredovisas den 15 december 2025 (dnr S2023/02342).

4.6 Riksrevisionens granskningar

Brister i statens tvångsvård av barn och unga

Riksrevisionen har granskat tvångsvården av barn och unga som placeras med stöd av LVU på SiS-hem. Granskningen visar att barn och unga som placeras på SiS långt ifrån alltid får en effektiv vård och behandling. Riksrevisionen kom bl.a. fram till att SiS inte kan erbjuda en plats till alla ungdomar som behöver en sådan och att vården

inte i tillräcklig utsträckning anpassas efter ungdomarnas personliga förutsättningar och individuella behov. Det konstateras även att bristande uppföljning och kontroll i verksamheten har medfört en ojämn kvalitet på vård och behandling mellan ungdomshemmen, samtidigt som lägstanivån på den vård och behandling som ges är för låg. SiS säkerställer inte heller att personalen har rätt kompetens för att bedriva vård och behandling. Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att om barn och unga inte får den vård och behandling som är avsikten med placeringen, ökar sannolikheten att de återfaller i kriminalitet, missbruk eller annat socialt nedbrytande beteende. Det riskerar i sin tur att medföra stora kostnader för såväl samhälle som individ – både monetära och mänskliga (RiR 2024:7).

Otillräckliga insatser när barn misstänks för grova brott

Riksrevisionen har även granskat om statens samlade insatser för att bryta barns grova kriminalitet är effektiva. Riksrevisionen konstaterar att de samlade insatserna inte är fullt ut effektiva. Aktörernas informationsutbyte varierar i kvalitet, innehåll och frekvens. Det gäller t.ex. centrala verktyg som polisens orosanmälningar till socialtjänsten och socialnämndernas yttranden till rättsväsendet. I förlängningen riskerar bristerna att leda till att barn inte får den vård och det stöd som de behöver och att de fortsätter sitt brottsliga beteende. Riksrevisionen konstaterar också att majoriteten av barnen i studiepopulationerna som har fått sociala och rättsliga insatser återkommer som misstänkta för brott. De klarar inte heller av skolan. Vidare finns det enligt granskningen en risk för bristande likvärdighet över landet som gäller vilka insatser socialtjänsten kan erbjuda, vad olika insatser och utdömda påföljder innebär i praktiken och om de misstänkta brotten klaras upp (RiR 2024:9).

5 Vissa grundläggande fri- och rättigheter

5.1 Inledning

I regeringsformen och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) föreskrivs flera grundläggande rättigheter för enskilda. För barn gäller dessutom Förenta nationernas (FN) konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). I utredningens uppdrag ingår att analysera och säkerställa att förslagen som presenteras är förenliga med de krav som ställs upp i regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter. Här redovisas övergripande de relevanta grundläggande rättigheter som aktualiseras.

5.2 Regeringsformen

Regeringsformen, som är en av de svenska grundlagarna, slår bl.a. fast statsskickets grunder och de grundläggande fri- och rättigheterna. Av 1 kap. 2 § regeringsformen framgår att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Enligt samma paragraf ska det allmänna värna den enskildes privatliv och familjeliv. Regleringen uttrycker en grundläggande målsättning för samhällets verksamhet.

I regeringsformen anges bl.a. att var och en är skyddad mot kroppsstraff och att ingen heller får utsättas för tortyr eller för medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden (2 kap. 5 §). Skyddet är absolut och kan alltså inte begränsas.

Var och en är också gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande

intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande (2 kap. 6 § första stycket regeringsformen). Dessutom är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Vidare är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. En svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det (2 kap. 8 § regeringsformen).

Skyddet enligt 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen kan begränsas genom lag. En begränsning får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen bara göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Dessutom får begränsningen aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Inte heller får en begränsning göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Genom 2 kap. 21 § regeringsformen kommer proportionalitetsprincipen till uttryck.

Enligt 2 kap. 25 § regeringsformen är utlänningar här i landet jämställda med svenska medborgare när det gäller skyddet enligt 2 kap. 6 § och 8 § första meningen. Skyddet enligt 2 kap. 5 § är absolut även för andra än svenska medborgare.

I regeringsformens bestämmelser om fri- och rättigheter görs det inte någon skillnad mellan medborgare av olika åldrar.

5.3 Europakonventionen

Europakonventionen gäller som svensk lag. Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (2 kap. 19 § regeringsformen). Innebörden av konventionens artiklar uttolkas närmare av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) i Strasbourg.

I Europakonventionen anges att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3). Vidare framgår av konventionen att var och en har rätt till

frihet och personlig säkerhet och att ingen får berövas friheten, utom i de fall som anges i konventionen och i överensstämmelse med lag (artikel 5). Konventionen förbjuder också straff för gärning som inte utgjorde brott när den begicks (artikel 7).

Rätten till domstolsprövning och en rättssäker process regleras i artikel 6. Vid prövningen av någons civila rättigheter eller skyldigheter eller av en anklagelse om brott ska var och en vara tillförsäkrad en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol. I korthet är artikel 6, enligt Europadomstolens praxis, tillämplig under förutsättning att det föreligger en reell och seriös tvist mellan en enskild – fysisk eller juridisk – person och en annan person eller en myndighet, att tvisten gäller en rättighet eller skyldighet som har sin grund i den nationella rätten och att denna rättighet eller skyldighet kan karaktäriseras som civil (En moderniserad rättsprövning m.m., Ds 2005:9, s. 23).

Var och en som anklagas för brott ska betraktas som oskyldig till dess att skulden har blivit lagligen fastställd (artikel 6.2). Han eller hon har rätt till ett antal minimirättigheter. Det som avses är bl.a. rätten att utan dröjsmål underrättas om brottsmisstanken på ett språk som han eller hon förstår, rätten att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar och rätten att försvara sig antingen personligen eller genom ett rättegångsbiträde som den anklagade själv har valt (artikel 6.3).

Var och en har vidare rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte begränsa rättigheten annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8).

Skyddet enligt artikel 8 är primärt en förpliktelse för staten att förhindra ingrepp i den skyddade rättigheten. Artikel 8 ställer emellertid också krav på staten att vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privatsfär. Sådana åtgärder kan vara lagstiftning eller skydd mot övergrepp i särskilda situationer.

Skyddet för privatliv är omfattande. Europadomstolen har flera gånger framhållit att det inte är möjligt att definiera begreppet genom en uttömmande beskrivning av olika aspekter som rör den enskildes privata förhållanden. Begreppet täcker olika aspekter av en

enskild individs såväl fysiska som psykiska integritet (se exempelvis Europadomstolens dom den 3 april 2012 i målet Gillberg mot Sverige, nr 41723/06, punkt 66). Det följer också av artikeln att det ska finnas rättsmedel för att effektivt bekämpa brott, som utgör ett ingrepp i brottsoffrets rätt till privatliv.

När det gäller hemliga tvångsmedel kan särskilt noteras att det inte bara är privatlivet för personen som tvångsmedlet riktas mot som skyddas, utan även privatlivet för den som exempelvis ringer till en avlyssnad telefon. Avlyssningen i sig innebär ett ingrepp, det spelar ingen roll om inspelningarna aldrig ens nått åklagaren utan har förstörts och aldrig har använts (se Europadomstolens dom den 16 februari 2000 i målet Amann mot Schweiz, nr 27798/95, punkt 45, och Europadomstolens dom den 25 mars 1998 i målet Kopp mot Schweiz, nr 23224/94, punkterna 51–53).

I artikel 1 i tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 till Europakonventionen anges att var och en har rätt till respekt för sin egendom och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Vidare framgår av artikel 2 i tilläggsprotokoll nr 4 till konventionen att var och en har rätt att röra sig fritt inom landet och att lämna landet. Begränsning av rättigheten får bara göras under samma förutsättningar som anges i artikel 8 i konventionen.

5.4 Europeiska unionens stadga

Även i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) finns det bestämmelser om skydd för privat- och familjeliv och den personliga integriteten. Rättighetsstadgan, som tillkännagavs år 2000, blev rättsligt bindande år 2009 för EU:s medlemsstater.

Rättighetsstadgan är tillämplig på alla åtgärder som EU-institutionerna vidtar och medlemsstaterna ska följa den när de tillämpar och genomför unionsrätten. Det innebär att rättigheterna i stadgan endast måste iakttas vid tillämpningen av nationell lagstiftning som genomför EU-rätt och nationell lagstiftning som omfattas av unionens tillämpningsområde.

I rättighetsstadgan slås det bl.a. fast att var och en har rätt till fysisk och mental integritet (artikel 3), frihet och personlig säkerhet

(artikel 6), respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer (artikel 7) samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne (artikel 8).

Barns rättigheter regleras i artikel 24, som bl.a. föreskriver att barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. De ska fritt kunna uttrycka sina åsikter. Dessa åsikter ska beaktas i frågor som rör barn i förhållande till deras ålder och mognad. Vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, ska barnets bästa komma i främsta rummet.

Av artikel 52.3 följer att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen, men att det inte hindrar unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Stadgans rättigheter avseende barn och skydd för en enskilds personuppgifter har inte någon direkt motsvarighet i Europakonventionen.

Mot bakgrund av rättighetsstadgans begränsade tillämpningsområde diskuteras den inte vidare här. Den kan nämligen endast indirekt få betydelse för de frågor som berörs i betänkandet. Det skulle t.ex. kunna vara fallet när det gäller tillämpningen av det nationella regelverket för datalagring.

5.5 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

FN:s generalförsamling antog år 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. I artikel 12 i förklaringen slås fast att ingen får utsättas för godtyckliga ingripanden i fråga om bl.a. privatliv, familj, hem eller korrespondens. Förklaringen är inte rättsligt bindande för staterna. Grundsatsen har emellertid även arbetats in i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 17). Artikel 17 trädde i kraft år 1976 och den är rättsligt bindande för konventionsstaterna. Sverige ratificerade konventionen den 26 november 1971 (SÖ 1971:42). FN:s kommitté för mänskliga rättigheter (MR-kommittén) granskar konventionsstaternas efterlevnad av konventionen. MR-kommittén avger allmänna kommentarer.

tarer som bl.a. avser rekommendationer till konventionsstaterna och tolkning av konventionen.

5.6 Särskilt om barns rättigheter

5.6.1 Barnkonventionen

De grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen och Europakonventionen, som delvis beskrivits i föregående avsnitt, gäller för alla, även för barn. Därutöver gäller barnkonventionen som svensk lag sedan den 1 januari 2020. Barnkonventionen ger alla barn upp till 18 år egna rättigheter (artikel 1). Rättigheterna är en del av de mänskliga rättigheter som under lång tid har fastställts i olika internationella överenskommelser. Dessa rättigheter är till sin karaktär odelbara och samverkande. Det innebär för barnkonventionens del att rättigheterna i konventionen, trots att de är av olika karaktär, bildar en helhet och förutsätter varandra. Rättigheterna gäller för varje barn, utan någon åtskillnad (Barnkonventionen blir svensk lag, SOU 2016:19, s. 88 f.).

FN:s kommitté för barnets rättigheter (Barnrättskommittén) övervakar efterlevnaden av barnkonventionen. Den består av oberoende experter. Konventionsstaterna avger var femte år en rapport till kommittén om de åtgärder som de har vidtagit för att genomföra de rättigheter som erkänns i barnkonvention och om de framsteg som gjorts i fråga om åtnjutandet av rättigheterna. Barnrättskommittén har gett ut allmänna kommentarer, bl.a. rekommendationer till konventionsstaterna och tolkning av barnkonventionen.

Barnkonventionen består av en inledning och tre avdelningar. I avdelning I behandlas de rättigheter barn har enligt konventionen och i avdelning II finns bestämmelser om efterlevnaden av konventionen, bl.a. Barnrättskommitténs uppdrag och staternas rapportering till kommittén. Slutbestämmelserna i avdelning III tar bl.a. upp regler kring ratificering och ikraftträdande av konventionen. Avdelning I innehåller 41 artiklar och fyra av dem utgör konventionens s.k. grundprinciper.

Här redovisas först grundprinciperna och därefter behandlas för utredningen relevanta bestämmelser i konventionen.

5.6.2 Barnkonventionens grundprinciper

Barnkonventionens grundläggande principer är principen om icke-diskriminering (artikel 2), att barnets bästa alltid ska beaktas i första hand när åtgärder som gäller barn ska vidtas (artikel 3), barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6) och rätten för barn att uttrycka sina åsikter och bli hörd (artikel 12). Grundprinciperna ska vara vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen tolkas. Principerna har dessutom en självständig betydelse och ska vara utgångspunkt i beslut och åtgärder som kan röra enskilda barn eller grupper av barn. Barnrättskommittén har betonat vikten av att grundprinciperna återspeglas i den nationella lagstiftningen (allmän kommentar CRC/GC/2003/5 p. 22). I det följande redogör utredningen kortfattat för de grundprinciper som har betydelse för utredningsuppdraget.

Barnets bästa ska sättas i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn

I artikel 3.1 i barnkonventionen föreskrivs följande:

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.

Barnets bästa är en princip som redan innan barnkonventionen tillkom fanns uttryckt i många länders nationella lagstiftning, men då inom specifika rättsområden, som familjerätten. Enligt Barnrättskommittén består principen om barnets bästa av flera olika dimensioner (allmän kommentar CRC/C/GC/14 p. 6). Det är en materiell rättighet som innebär att barnets bästa ska bedömas i beslut som gäller barnet. När olika intressen vägs mot varandra vid beslut om barn ska barnets bästa sättas i främsta rummet. Principen om barnets bästa ska alltid tillämpas när ett beslut som rör ett enskilt barn eller grupper av barn ska fattas. Principen om barnets bästa är också en grundläggande rättslig tolkningsprincip, vilket innebär att i de fall där en rättsregel är öppen för mer än en tolkning ska den tolkning som tillgodoser barnets bästa mest verkningsfullt ha företräde. Principen är också ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser, som innebär

att när ett enskilt barn eller en grupp av barn kommer att påverkas av ett beslut måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. I beslutet ska beslutsfattaren dessutom motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, dvs. vad beslutsfattaren har ansett vara barnets bästa, vilka kriterier det grundas på och hur barnets intressen har vägts mot andra intressen, oavsett om de handlar om övergripande policyfrågor eller om enskilda fall (SOU 2016:19 s. 101 f.).

Principen uttrycker både en individuell och en kollektiv rättighet. Det innebär att barnets bästa ska sättas i främsta rummet i såväl åtgärder som rör ett enskilt barn som åtgärder som rör grupper av barn (SOU 2016:19 s. 101).

För att säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn krävs det barnkonsekvensanalyser. Vid barnkonsekvensanalysen ska det bedömas vilka konsekvenser ett beslut kan få för ett enskilt barn. Det innebär också att på en mer generell nivå analysera vilka konsekvenserna är för barn och deras rättigheter av en policy, lag eller andra åtgärder. Det ska göras fortlöpande och vara integrerat i beslutsprocesser på alla nivåer i samhället (allmän kommentar CRC/GC/2003/5 p. 45 och CRC/C/GC/14 p. 35 och 99).

Barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd

I artikel 12 i barnkonventionen föreskrivs följande:

1. Konventionsstaterna ska 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.
2. 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.

Artikeln återspeglar det förhållningssätt till barnet som konventionen uttrycker, nämligen barnet som bärare av rättigheter som ska vara delaktig i och ha inflytande över sitt liv. Den ger barnet rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Det gäller såväl det

enskilda barnet som grupper av barn. En förutsättning för att barnet fritt ska få uttrycka sina åsikter är att barnet får information om bl.a. beslutsprocessen och under vilka omständigheter barnet ska få uttrycka sina åsikter. Barnet ska inte utsättas för påtryckningar och väljer själv om han eller hon vill utöva eller avstå från den rättigheten. Barnet ska inte heller utfrågas oftare än nödvändigt. Artikeln innebär också att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Det finns ingen åldersgräns i barnkonventionen som reglerar när barnets åsikt ska respektive inte ska beaktas. Vilken vikt som ska läggas vid barnets åsikt får bedömas utifrån barnets ålder och mognad i det enskilda fallet (allmän kommentar CRC/C/GC/12 p. 18, 22, 24–25 och 29).

5.6.3 Barns rätt till privat- och familjeliv

Artikel 16 behandlar barns rätt till skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens samt mot olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Den har följande lydelse:

1. 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.
2. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.

Rättigheterna i artikel 16 är inte absoluta utan får begränsas i lag. Vilka ingripanden det kan röra sig om, utöver att de inte får vara godtyckliga eller olagliga, framgår inte av artikeln.

Barnrättskommittén har uttalat att stater, genom dialog med ungdomar, bör ta reda på var kränkningar av privatlivets helgd har skett, bl.a. när det gäller individens deltagande i den digitala miljön och hur företag och andra aktörer använder data (allmän kommentar CRC/C/GC/20 p. 46).

Enligt MR-kommitténs allmänna kommentar till artikel 17 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter ska uttrycket ”olagliga” tolkas så att varje ingripande måste ha stöd i lag. Begreppet ”godtyckliga” är enligt MR-kommittén avsett att garantera att de möjligheter till ingripande som föreskrivs i lag är förenliga med konventionens bestämmelser, syften och mål. Under alla omständighe-

ter ska de vara rimliga i förhållande till de föreliggande omständigheterna. Lagstiftningen måste, enligt MR-kommittén, i detalj ange de exakta omständigheterna under vilka sådana ingripanden kan tillåtas, även om själva ingripandet stämmer överens med konventionen. MR-kommittén anser att ett beslut att utnyttja de lagliga möjligheterna till ingrepp i privatlivet endast får göras av en enligt lag behörig myndighet (se allmän kommentar, CCPR, nr 16 p. 4, 7–8 och 10).

Applicerat på barnkonventionen skulle det innebära t.ex. att ett ingrepp i ett barns privatliv endast får begränsa barnets tanke-, samsvets-, religions- och yttrandefrihet om begränsningen är proportionerlig och syftar till att skydda den nationella säkerheten eller något av de andra intressen som anges i artiklarna 13 och 14. Samtidigt måste ingreppet vägas mot andra intressen enligt konventionen, t.ex. ska ett barn skyddas mot alla former av utnyttjande och övergrepp, även när barnet vårdas av sina föräldrar (artiklarna 19 och 32–36). Barnrättskommittén har bl.a. pekat på riskerna med informations- och kommunikationsteknologi i relation till våld mot barn. De nämner t.ex. nätmobbning eller att ett barn kan tvingas, luras eller övertalas att möta främlingar utanför internet och riskera att bli utsatta för grooming för sexuella syften och/eller lämna ut personlig information (Barnkonventionen och svensk rätt, Volym 1, SOU 2020:63, s. 634, Barnrättskommitténs allmänna kommentar CRC/C/GC/13 p. 31).

Vad som avses med privat- och familjeliv, hem och korrespondens framgår inte av artikel 16.1 och lämnas därmed i viss mån till respektive stat att avgöra.

När det gäller begreppet privatliv har MR-kommittén, i förhållande till motsvarande bestämmelse i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, uttalat att skyddet för privatlivet är någonting som är relativt, beroende på det samhälle man lever i. Insamling och lagring av personuppgifter nämns av kommittén som exempel på sådant som behöver vara lagreglerat. Myndigheter bör enligt kommittén bara kunna begära information om en persons privatliv om myndigheten enligt lag är behörig och om informationen är väsentlig för samhällets intressen, så som de förstås enligt konventionen (allmän kommentar, CCPR, nr 16 p. 7 och 10).

När det gäller familjeliv används begreppet familj (family) i den engelska originaltexten. Familj används också i artikel 17 i konven-

tionen om medborgerliga och politiska rättigheter. MR-kommittén betonar vikten av en bred definition av begreppet (allmän kommentar, CCPR, nr 16 p. 5). Skydd mot ingrepp i familjen eller familjelivet har koppling till flera andra artiklar i barnkonventionen, bl.a. artikel 5 om att staten ska respektera föräldrarnas rättigheter och skyldigheter att vägleda sitt barn, artikel 7 om ett barns rätt att bli vårdad av sina föräldrar, artikel 8 om rätt att behålla sina släktförhållanden, artikel 20 om alternativ omvårdnad och inte minst artikel 9 om att skilja ett barn från sina föräldrar. Ett skydd mot ingrepp i ett barns familjeliv bör också ses i relation till artikel 18 som föreskriver att det är föräldrarna som har huvudansvaret för ett barns uppfostran och utveckling.

Hem bör förstås som den plats där en person bor eller utför sina vardagliga sysslor enligt MR-kommittén. För ett barn skulle det vara dels där barnet bor, dels där barnet vistas för alternativ omvårdnad, t.ex. inackorderingshem, internatskolor, familjehem, särskilda ungdomshem, sjukhus m.m. (SOU 2020:63 s. 635 och MR-kommitténs allmänna kommentar, CCPR, nr 16 p. 5).

Att skyddas från ingrepp i sin korrespondens innebär, enligt MR-kommittén, att korrespondensen ska levereras till adressaten utan avlyssning och utan att öppnas eller läsas på annat sätt (allmän kommentar, CCPR, nr 16 p. 8). Artikel 16 i barnkonventionen anger inte vilken typ av korrespondens som avses. Eftersom formerna för korrespondens ständigt utvecklas bör begreppet tolkas dynamiskt. Korrespondens kan således vara olika former av meddelanden, t.ex. i form av ljud, bild, skrift, punktskrift, teckenspråk eller elektroniska signaler. Utöver telefon, brev, e-post och vanligt tal bör exempelvis meddelanden på sociala medier omfattas. Den delen av artikel 16 bör också läsas tillsammans med artikel 13, som handlar om ett barns rätt till yttrandefrihet och att sprida information (SOU 2020:63 s. 636 med där gjord hänvisning).

5.6.4 Barns skydd mot annat utnyttjande

Genom artikel 36 åtar sig en stat att skydda barn mot alla andra former av utnyttjande som inte tidigare nämnts i barnkonventionen och som kan skada barnet. Artikelns lydelse:

Konventionsstaterna ska skydda barnet mot alla andra former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende.

För att förstå vad som avses med *alla andra former* måste artikel 36 sättas i sitt sammanhang. I barnkonventionen finns det ett antal bestämmelser som berör olika former av utnyttjanden, framför allt artiklarna 19, 21 och 32–35. Artikel 19 rör ett barns skydd mot utnyttjande när det är i föräldrars eller annan persons vård. Artikel 21 innehåller regler som syftar till att motverka att ett barn utnyttjas för kommersiell adoption. Artiklarna 32–35 behandlar skydd mot att ett barn utnyttjas ekonomiskt eller sexuellt, för skadligt eller annars olämpligt arbete, för framställning av eller handel med narkotika eller som offer för barnhandel. Artikel 36 rör alla andra former av utnyttjande. Den kan alltså ses som en generalklausul eller ett förtydligande om att en stats skyldighet att skydda barn mot utnyttjande inte är begränsat till de typer av utnyttjande som anges i de föregående artiklarna. Även andra artiklar kan vara relevanta för tolkningen beroende på omständigheterna, t.ex. artikel 16 om rätten till privatliv och artikel 38 om barn i väpnade konflikter. Nära knuten till artikel 36 är artikel 39 om rehabilitering av barn som har blivit utnyttjade.

Varken artikel 36 eller barnkonventionen i övrigt ger någon större ledning i fråga om vilka konkreta former av utnyttjande som träffas av artikeln. Av förarbetena till barnkonventionen framgår dock att avsikten med den vida formuleringen i artikel 36 var att ge ett heltäckande skydd, som skulle omfatta alla former av utnyttjande som inte täcktes av artiklarna 32–35.

Av artikel 36 framgår inte heller vilka skyddsåtgärder en stat ska vidta för att genomföra sitt åtagande. Viss vägledning kan dock fås av artikel 4. I artikeln anges att en stat ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Vid behov ska staten vidta sådana åtgärder inom ramen för det internationella samarbetet (SOU 2020:63 s. 1368 och 1373 f. med där gjord hänvisning).

5.6.5 Barns skydd mot frihetsberövande

Artikel 37 i barnkonventionen föreskriver bl.a. att inget barn får ut sättas för tortyr, annan grym behandling, bestraffning eller dödsstraff och att frihetsberövande av barn bara får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Artikeln behandlar även barns rätt till juridiskt biträde. Den del av artikeln som behandlar i vilka fall ett barn får berövas friheten (b) har följande lydelse:

- b) Inget barn får olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Gripande, anhållande, häktning, fängslande eller annat frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid.

Genom artikel 37 tillförsäkras varje barn grundläggande rättssäkerhet. Det är inte i sig förbjudet att frihetsberöva barn enligt konventionen, men det får bara ske som en sista utväg, måste alltid ha stöd i lag och får inte vara godtyckligt. I artikeln anges även de ytterligare villkor som ska gälla för hur ett barn som frihetsberövas behandlas, bl.a. att barnet ska behandlas med respekt och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i den ålder barnet är. Barnet ska vidare hållas åtskilt från vuxna om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte göra det.

När det gäller frihetsberövanden genom offentliga organ har Barnrättskommittén antagit den definition av begreppet frihetsberövande som finns i United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (FN:s s.k. Havannaregler om skydd för frihetsberövade underåriga). Frihetsberövande innebär, enligt Barnrättskommittén, varje form av häktning eller fängslande eller placering av en person i en offentlig eller privat vård, som personen inte får lämna som den vill, genom beslut från en rättslig, administrativ eller annan offentlig myndighet (allmän kommentar CRC/C/GC/24 p. 8). Det innebär att t.ex. frihetsberövanden inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och migrationsområdet omfattas av barnkonventionens regelverk.

I artikel 9.1 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter finns en motsvarande formulering. Enligt MR-kommitténs allmänna kommentar till artikel 9 i konventionen ska uttrycket "olagliga" tolkas så att varje frihetsberövande måste ha stöd i lag. Med "godtyckliga" menas att ett frihetsberövande måste vara rimligt, nödvändigt och proportionerligt. Det innebär, enligt MR-kom-

mittén, att kraven på förutsebarhet, rättssäkerhet och rättvisa också måste vara uppfyllda (se allmän kommentar CCPR/C/GC/35 p. 11 och 12).

Barnrättskommittén rekommenderar att inget barn frihetsberövas, utom i fall där det finns befogad oro för den allmänna säkerheten eller folkhälsan. Kommittén uppmuntrar konventionsstaterna att fastställa en åldersgräns under vilken barn inte lagligen får frihetsberövas, t.ex. 16 år (allmän kommentar CRC/C/GC/24 p. 89). Kommittén har också uttalat att frihetsberövande före rättegång endast bör användas i de allra svåraste fallen och även då bara efter att placering i samhällsvård har övervägts noggrant (allmän kommentar CRC/C/GC/24 p. 86).

Vad som är en sista utväg eller vad som är kortast lämpliga tid framgår inte av artikeln, utan lämnas till respektive stat att avgöra. Barnrättskommittén anser att det i en stats lagstiftning bör finnas en rad möjliga åtgärder som inte innebär frihetsberövande och att staterna uttryckligen ska prioritera användningen av sådana åtgärder för att säkerställa att frihetsberövande endast används som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Kommittén betonar också att frihetsberövande är skadligt för barn och ungdomar och att det leder till negativa konsekvenser för deras möjligheter till en lyckad återanpassning (allmän kommentar CRC/C/GC/24 p. 73 och 77).

Barnrättskommittén har vidare uttalat att tidslängden för frihetsberövande före rättegång bör begränsas i lag och omprövas regelbundet. Ett sådant frihetsberövande bör enligt kommittén främst äga rum för att säkerställa uppträdande vid domstolsförfarandet eller om barnet utgör en omedelbar fara för andra. Om barnet betraktas som en fara (för sig själv eller andra) anser kommittén att skyddsåtgärder bör vidtas (allmän kommentar CRC/C/GC/24 p. 87).

En särskild fråga som tagits upp i den allmänna kommentaren till barnkonventionen är att barn inte ska hållas isolerade om de frihetsberövas. Att placera ett barn i en mörk cell, i isolering eller använda någon annan bestraffning eller behandling som kan äventyra det berörda barnets fysiska eller psykiska hälsa eller välbefinnande måste därför förbjudas (allmän kommentar CRC/C/GC/10 p. 89).

5.6.6 Behandlingen av frihetsberövade barn

I artikel 37(c) berörs hur ett frihetsberövat barn ska behandlas. Den har följande lydelse.

c) Varje frihetsberövat barn ska behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Särskilt ska varje frihetsberövat barn hållas åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte göra detta, och ska, utom i undantagsfall, ha rätt att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök.

Varje frihetsberövat barn ska alltså behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet. Någon definition av dessa rekvisit ges inte i konventionen. När det gäller ”människans inneboende värdighet” kan noteras att begreppet ”värdighet” är centralt i barnkonventionen och förekommer även i konventionens inledning och i flera andra artiklar, t.ex. artiklarna 23, 28, 39 och 40.

Barnrättskommittén har uttalat att varje frihetsberövat barn ska hållas åtskilt från vuxna, även i polisceller. Kommittén har anfört att anledningen är att det finns gott om bevis för att det äventyrar deras hälsa och grundläggande säkerhet och deras förmåga att i framtiden hålla sig undan brott och återanpassas till samhället. Undantag får göras om det bedöms vara till barnets bästa (allmän kommentar CRC/C/GC/24 p. 92). I artikeln ges dock ingen vägledning om när det kan vara bättre för barnet att hållas tillsammans med vuxna och när det bör hållas åtskilt. En bedömning av barnets bästa får göras i varje enskilt fall (SOU 2020:63 s. 1409).

I artikel 37 (c) föreskrivs även en rätt för barnet att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök under den tid som barnet är frihetsberövat. I den engelska versionen av barnkonventionen används ordet *correspondence*, vilket är ett vidare begrepp än det svenska ordet *brevväxling*. Den svenska översättningen av konventionstexten bör enligt Barnrättskommittén i det här sammanhanget tolkas dynamiskt. Rätten att hålla kontakt med familjen bör därmed även innefatta olika typer av meddelanden, t.ex. i form av ljud, bild, skrift, punktskrift, teckenspråk eller elektroniska signaler. Utöver telefon, brev, e-post och vanligt tal bör exempelvis meddelanden på sociala medier omfattas (SOU 2023:44 s. 153).

5.6.7 Frihetsberövade barns rätt till juridiskt biträde

Artikel 37 (d) behandlar frihetsberövade barns rätt till juridiskt biträde och har följande lydelse:

d) Varje frihetsberövat barn ska ha rätt att snarast få tillgång till såväl juridiskt biträde som annat lämpligt stöd, rätt att få lagligheten i sitt frihetsberövande prövad av en domstol eller annan behörig, oberoende och opartisk myndighet samt rätt till ett snabbt beslut i saken.

Rätten för ett frihetsberövat barn att snarast få tillgång till ett juridiskt biträde och annat lämpligt stöd är absolut. Det finns således inte något utrymme för en stat att införa regler som möjliggör överväganden om det är befogat med juridiskt biträde eller inte. Vad som avses med annat lämpligt stöd framgår inte av artikeln, mer än att det är stöd utöver juridiskt biträde. Även rätten att få lagligheten i frihetsberövandet prövad i domstol eller av annan behörig, oberoende och opartisk myndighet är undantagslös.

Barnrättskommittén har uttalat att varje barn som gripits och berövats sin frihet bör ställas inför ett behörigt beslutsorgan inom 24 timmar för att få lagligheten i frihetsberövandet prövad. Vidare har Barnrättskommittén rekommenderat staterna att genom stränga lagföreskrifter se till att lagligheten i ett frihetsberövande före rättegång regelbundet omprövas, i syfte att försöka avsluta det. Om det inte går att villkorligt frige barnet inom det närmsta dygnet från frihetsberövandet, anser kommittén att barnet bör formellt anklagas för de brott som han eller hon misstänks för inför domstol eller annan behörig, oberoende och opartisk myndighet eller rättskipande organ inom 30 dagar från frihetsberövandet. Målet bör därefter vara avgjort senast ett halvår efter frihetsberövandet, enligt kommittén (allmän kommentar CRC/C/GC/24 p. 90).

5.6.8 Rättigheter för barn som misstänks, åtalas eller dömts för brott

Artikel 40 behandlar rättigheter för barn som misstänks, åtalas eller dömts för brott och har följande lydelse:

1. Konventionsstaterna erkänner rätten för varje barn som misstänks eller åtalas för eller befunnits skyldigt att ha begått brott att behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla av värdighet och värde, som stärker barnets respekt för andras mänskliga rättigheter och grundläggande

friheter och som tar hänsyn till barnets ålder och det önskvärda i att främja att barnet återanpassas till och tar på sig en konstruktiv roll i samhället.

2. För detta ändamål och med beaktande av tillämpliga bestämmelser i internationella instrument ska konventionsstaterna säkerställa följande:

(b) Varje barn som misstänks eller åtalas för att ha begått brott ska ha åtminstone följande garantier:

(ii) att snarast och direkt underrättas om anklagelserna mot sig och, om lämpligt, genom sina föräldrar eller vårdnadshavare, och att få juridiskt biträde eller annan lämplig hjälp vid förberedelse och framläggande av sitt försvar,

(vii) att få sitt privatliv till fullo respekterat under alla stadier i förfarandet.

Artikeln behandlar ett barns rätt till en värdig och barnanpassad straffrättslig process och kriminalvård. I artikeln understryks att barnet ska behandlas på ett sätt som främjar dess känsla för värdighet och värde och som tar hänsyn till barnets ålder och önskvärheten att främja återanpassning och en konstruktiv roll i samhället. Artikeln anger vidare vilka skyldigheter som en stat har i förhållande till ett barn som är misstänkt för, åtalad för eller har befunnits skyldig till brott. Den reglerar all behandling från och med den första misstanken, genom hela utredningen, tvångsmedel, åtal, rättegång och påföljd.

De delar av artikeln om barns rätt till juridiskt biträde som utredningen särskilt kommer att behandla är 2 (b) ii och 2 (b) vii.

Barnrättskommittén har rekommenderat att stater ska tillhandahålla kostnadsfritt juridiskt biträde för alla barn som anklagats för brott inför rättsliga, administrativa eller andra offentliga myndigheter. Rättskipningssystem för barn bör enligt kommittén inte tillåta att barn avsäger sig juridiskt biträde, om inte beslutet att avstå

från biträdet görs frivilligt och under opartisk rättslig övervakning (allmän kommentar CRC/C/GC/24 p. 51).

Kommittén har uttalat att barnets rätt att få sitt privatliv till fullo respekterat under alla stadier i förfarandet i enlighet med artikel 40.2 b vii bör läsas tillsammans med artiklarna 16 och 40.1 (allmän kommentar CRC/C/GC/24 p. 66) I avsnitt 5.6.3 har utredningen redogjort för artikel 16.

6 Dagens reglering av straffprocessuella tvångsmedel

6.1 Allmänt om straffprocessuella tvångsmedel

Det finns ingen definition i lag av vad som är ett straffprocessuellt tvångsmedel. Med straffprocessuella tvångsmedel menas dock normalt sådana direkta ingripanden mot person eller egendom som görs i myndighetsutövning och som utgör någon form av intrång i en persons rättssfär (Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen, SOU 1995:47, s. 137 f.). Som exempel på vanliga tvångsmedel kan nämnas beslag, husrannsakan och häktning. Exempel på hemliga tvångsmedel är hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning. Även om begreppet tvångsmedel antyder att åtgärden genomförs med tvång är det inget krav. Hemliga tvångsmedel verkställs exempelvis alltid utan tvång, eftersom den berörde inte är medveten om åtgärden. Straffprocessuella tvångsmedel används främst i brottsutredande syfte eller för att kunna genomföra en brottmålsrättegång.

De straffprocessuella tvångsmedlen regleras huvudsakligen i rättegångsbalken. Vissa hemliga tvångsmedel regleras i lagen om hemlig dataavläsning, lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen). De lagar som medger användning av vissa straffprocessuella tvångsmedel i underrättelseverksamhet utgår från hur tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken är konstruerad. Vidare innehåller lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) undantags- och utfyllnadsregler i förhållande till rättegångsbalken för lagöverträdare som inte har fyllt 21 år.

Straffprocessuella tvångsmedel kan delas in i personella tvångsmedel, som riktar sig mot person, och reella tvångsmedel, som riktar sig mot egendom. Vissa tvångsmedel kan vara både personella och reella, t.ex. husrannsakan och kroppsvisitation. Vidare kan tvångsmedel delas in i momentana och perdurerande tvångsmedel. Momentana tvångsmedel utgörs av sådana ingrepp i den enskildes rättssfär som avslutas inom en kortare tidsrymd, t.ex. husrannsakan. Perdurerande tvångsmedel innebär att ingreppet är mer långvarigt, t.ex. beslag. Normalt krävs det ett särskilt beslut för att ett perdurerande tvångsmedel ska upphöra, medan momentana avslutas automatiskt (Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?*, upplaga 5:1, 2022, s. 48, i fortsättningen Lindberg).

En grundläggande förutsättning för att använda straffprocessuella tvångsmedel är normalt att en förundersökning har inletts. En förundersökning inleds även genom att en polisman beslutar om och verkställer ett tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken (23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken). Förundersökningskravet innebär att användningen av tvångsmedel ska upphöra om förundersökningen läggs ner, oavsett skälet för nerläggningen (se t.ex. JO 1995/96 s. 103). Vissa straffprocessuella tvångsmedel får även användas i en utredning enligt 31 § LUL. Sådana utredningar får genomföras om någon misstänks för att före 15 års ålder ha begått ett brott.

Användningen av tvångsmedel ska ytterst ha till syfte att utreda eller lagföra ett visst brott. Regleringen ger dock stöd även för att i vissa fall använda hemliga tvångsmedel för att förebygga, avslöja eller förhindra brottslig verksamhet utan att förundersökning har inletts, dvs. i underrättelseverksamhet. Med underrättelseverksamhet avses insamling, bearbetning och analys av information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas (se Lindberg s. 50).

6.2 Viktiga principer vid användning av tvångsmedel

6.2.1 Allmänt om principerna

Nedan beskrivs de allmänna principer som gäller vid alla beslut om och verkställighet av straffprocessuella tvångsmedel. Legalitetsprincipen har sin grund i regeringsformen och Europakonventionen (se

avsnitt 5.2 och 5.3). Ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen är bara till viss del lagfästa. De har utvecklats i praxis och kan sägas återspegla de värden som regleringen i 2 kap. regeringsformen värnar (proposition om vissa tvångsmedelsfrågor, prop. 1988/89:124, s. 26 f.).

6.2.2 Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen innebär att en myndighet inte får ingripa i en enskild persons rättssfär utan uttryckligt stöd i lag. Sådana bestämmelser som rör tvångsingripanden ska tolkas enligt sin ordalydelse. Analog tolkning och tillämpning till nackdel för enskilda är alltså inte tillåten beträffande sådana bestämmelser. Högsta domstolen har uttalat att det i fråga om bestämmelser om undantag från en grundlagsskyddad rättighet finns särskild anledning att vara restriktiv vid tolkningen av bestämmelsen (se bl.a. NJA 1996 s. 577 och NJA 2021 s. 368).

6.2.3 Ändamålsprincipen

Ändamålsprincipen innebär att ett tvångsmedel endast får användas för det ändamål som anges i lagstiftningen. Principen återspeglas i lagstiftningen genom att det för varje enskilt tvångsmedel anges för vilket eller vilka ändamål det får användas. Innan ett tvångsmedel beslutas för ett visst ändamål ska beslutsfattaren alltid pröva om ändamålet ligger inom tvångsmedlets tillämpningsområde. Om så inte är fallet får tvångsmedlet inte användas. Ändamålsprincipen kan på så sätt sägas vara överordnad behovs- och proportionalitetsprinciperna. Först om ändamålet är tillåtet kommer frågan om tvångsmedlet faktiskt behövs och om ingripandet är proportionerligt under bedömning (Lindberg s. 65).

Ändamålsprincipen innefattar att beslutsfattaren vid misstanke om ett visst brott inte får tillgripa tvångsmedel på grund av ett allmänt antagande om att den misstänkte också har gjort sig skyldig till annan brottslighet. Det är alltså inte tillåtet att besluta om tvångsmedel eller verkställa tvångsmedel i syfte att få fram överskottsinformation (se t.ex. JO 1988/89 s. 47).

6.2.4 Behovsprincipen

Behovsprincipen innebär att ett tvångsmedel bara får användas om det finns ett påtagligt behov av tvångsmedlet i fråga och det avsedda resultatet inte kan uppnås med andra, mindre ingripande, medel (prop. 1988/89:124 s. 26). Principen innebär också att ett tvångsmedel ska upphöra så snart syftet har uppnåtts eller när det av andra skäl inte längre finns behov av det. Om en åtgärd uteslutande eller i huvudsak syftar till att göra det lättare eller bekvämare för den brottsbekämpande myndigheten att fullgöra sina uppgifter anses den strida mot behovsprincipen. Principen innebär vidare att ett beslut om tvångsmedel inte får ges större omfattning än vad som är sakligt motiverat (jfr JO 1987/88 s. 64).

6.2.5 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen sammanfaller delvis med behovsprincipen och innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till det önskade målet med åtgärden (prop. 1988/89:124 s. 26). Skälen som talar för att ett tvångsmedel ska användas ska vägas mot det intrång eller men som åtgärden innebär. Om åtgärden kan förväntas innebära allvarliga skadeverkningar kan avvägningen leda till att något annat medel bör användas, eller till att beslutsfattaren bör avstå från tvångsåtgärder. Principen har uttryckligt stöd i 24–28 kap. rättegångsbalken och anses också gälla för de tvångsingripanden som regleras i 23 kap. rättegångsbalken (a. prop. s. 28).

6.2.6 Andra viktiga principer

Objektivitetsprincipen

Objektivitetsprincipen, som slås fast i 1 kap. 9 § regeringsformen, innebär att saklighet och opartiskhet ska iakttas vid all offentlig verksamhet. Principen har preciserats i 23 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken när det gäller hur en förundersökning ska bedrivas. Enligt den bestämmelsen ska undersökningsledaren och de som biträder honom eller henne söka efter, ta till vara och beakta omstän-

digheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till hans eller hennes nackdel.

Hänsynsprincipen

Hänsynsprincipen, som framgår av 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken, innebär att en förundersökning ska genomföras på sådant sätt att inte någon i onödan utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet. Hänsynsprincipen är tillämplig på såväl misstänkta som andra personer som berörs av en förundersökning. Principen aktualiseras framför allt vid verkställigheten av tvångsmedel på det sättet att diskretion bör iaktas, exempelvis vid hämtning till förhör.

Allmänna principer för polisingripanden

I 8 § polislagen (1984:387) regleras allmänna principer för polisingripanden. Enligt 8 § första stycket ska en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift, under iakttagande av vad som är föreskrivet i lag eller annan författning, ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas ska det bara ske i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Av andra stycket framgår att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen inte får grundas bara på bestämmelserna i första stycket. Det måste alltså finnas ett uttryckligt lagstöd i någon annan författning för det ingripande som är aktuellt. Regleringen får betydelse bl.a. när polisen verkställer tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken.

6.3 Andra straffprocessuella tvångsmedel i rättegångsbalken än hemliga

6.3.1 Inledning

De viktigaste straffprocessuella tvångsmedlen regleras i 24–28 kap. rättegångsbalken, bl.a. häktning, beslag, hemliga tvångsmedel och husrannsakan. I 23 kap. rättegångsbalken regleras bl.a. hämtning och

kvarstannande för förhör. I några straffrättsliga lagar, t.ex. tullbefogenhetslagen (2024:710), finns det regler om tvångsmedel som kompletterar eller ersätter rättegångsbalkens regler.

Innebörden av olika tvångsmedel definieras i rättegångsbalken och regler om tvångsmedel i andra författningar hänvisar normalt till balken. Rättegångsbalken anses därför vägledande för tolkning och tillämpning av regler om tvångsmedel i annan lagstiftning. Även utan uttryckliga hänvisningar anses rättegångsbalken vara normerande vid användning av straffprocessuella tvångsmedel (proposition med förslag till ändrade regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning, m.m., prop. 1993/94:24, s. 38 och 58).

I det följande redogörs kortfattat för de tvångsmedel som inte är hemliga som regleras i rättegångsbalken. Redovisningen syftar till att förenkla förståelsen av utredningens överväganden och förslag till lagändringar, men gör inte anspråk på att vara uttömmande. I den utsträckning det är motiverat för uppdraget redovisas vissa tvångsmedel mer i detalj i anslutning till utredningens överväganden i respektive sakfråga.

6.3.2 Tvångsåtgärder i 23 kap. rättegångsbalken

Inledning

De tvångsåtgärder som regleras i 23 kap. är medtagande till förhör, hämtning till förhör, kvarstannade för förhör och tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning i samband med förhör. Formellt sett räknas dessa åtgärder inte som straffprocessuella tvångsmedel, men i praktiken betraktas de som sådana tvångsmedel (Gripen – anhållen – häktad, SOU 1985:67, s. 68).

Medtagande till förhör

Medtagande till förhör regleras i 23 kap. 8 § rättegångsbalken och innebär att en person som befinner sig på en brottsplats är skyldig att följa med till förhör. Om personen vägrar att följa med frivilligt, får enligt paragrafen tvång användas. Det har ingen betydelse varför personen befinner sig på brottsplatsen, utan regleringen gäller oavsett om personen kan misstänkas för inblandning i brottet, är brotts-

offer eller vittne. Brottets allvar har inte heller någon betydelse, eftersom bestämmelsen gäller vid samtliga brott. Ändamålet med bestämmelsen är att snabbt få till stånd ett förhör med anledning av ett brott.

Hämtning till förhör

Hämtning till förhör regleras i 23 kap. 7 § rättegångsbalken och används i flera olika situationer. Om en förhörsperson inte har hör-sammat en kallelse till förhör kan personen hämtas. Hämtning kan också användas i de fall där det finns risk att den som ska hämtas försvårar utredningen om han eller hon får kännedom om det planerade förhöret. Det kan t.ex. vara fallet om förhör ska hållas i samband med en husrannsakan och det finns risk för att en kallelse till förhör leder till att förhörspersonen undanskaffar bevis. Vidare får hämtning användas om det är av synnerlig vikt för utredningen. Med synnerlig vikt avses detsamma som i 27 kap. 20 § rättegångsbalken, dvs. att utredningsläget gör förhöret nödvändigt och att utredningen i princip inte kan föras framåt med för den enskilde mindre ingripande åtgärder (Snabbare lagföring, prop. 2001/02:147, s. 32). Ändamålet med tvångsmedlet är att få till stånd förhör under förundersökningen.

Kvarstannande för förhör

Kvarstannande för förhör regleras i 23 kap. 9 § rättegångsbalken. Bestämmelsen innebär att den som förhörs, men som inte har berövats friheten som anhållen eller häktad, är skyldig att stanna kvar på förhörsplatsen i högst sex timmar. Den som kan misstänkas för brottet är skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar, om det är av synnerlig vikt att han eller hon är tillgänglig för fortsatt förhör.

Barn under 15 år är inte skyldiga att stanna kvar längre än tre timmar och, om det är av synnerlig vikt för utredningen, ytterligare tre timmar.

Regeln om kvarstannande har ett brett tillämpningsområde. Den är tillämplig på den som har kallats till förhör, den som frivilligt har inställt sig till förhör och den som har hämtats, medföljt eller medtagits till förhör. Medtagande och hämtning till förhör upphör auto-

matiskt när personen har inställts till förhör, men då tar i stället reglerna om kvarstannade vid.

Syftet med att förhörspersonen ska stanna kvar är att ett förhör ska kunna genomföras och – vid kvarhållande utöver normaltiden – att ytterligare förhör ska kunna hållas.

Tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

Omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning i samband med förhör regleras i 23 kap. 9 a § rättegångsbalken. Regleringen innebär att en förhörsperson vid förhör är skyldig att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning som han eller hon bär med sig eller har på sig, om det kan antas att utredningen annars försvåras. Med elektronisk kommunikationsutrustning avses all egendom som kan användas för att kommunicera elektroniskt, t.ex. mobiltelefoner och handdatorer (Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet, prop. 2015/16:68, s. 84). Ändamålet med åtgärden är att undanröja risken för att brottsutredningen försvåras genom att en förhörsperson i anslutning till förhöret utnyttjar sin kommunikationsutrustning t.ex. till att ringa upp eller skicka sms-meddelanden till andra som ska förhöras.

6.3.3 Olika former av frihetsberövanden

Grundläggande bestämmelser

I 24 kap. rättegångsbalken regleras olika former av frihetsberövanden. I 24 kap. 1 § rättegångsbalken slås de grundläggande kraven för gripande, anhållande och häktning fast. De innebär att det som huvudregel krävs att någon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket fängelse i ett år eller mer är föreskrivet och att minst en av de särskilda häktningsgrunderna risk för avvikande (flyktfara), risk för undanröjande av bevis (kollusionsfara) eller risk för fortsatt brottslighet (recidivfara) föreligger. Vid mycket allvarliga brott som har ett minimistraff på ett och ett halvt års fängelse finns det en

presumtion för frihetsberövande.¹ Frihetsberövande får inte beslutas om den förväntade påföljden är böter.

Vid en lägre misstankegrad, skälig misstanke, får den misstänkte anhållas och häktas i vissa fall (24 kap. 3 § och 6 § andra stycket rättegångsbalken). Det krävs då att det är av synnerlig vikt att han eller hon tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning.

Häktning

Häktning är det mest ingripande av de personella tvångsmedlen. Häktning får beslutas både under förundersökning och brottmålsprocess och när dom meddelas. Häktning får även beslutas vid t.ex. överträdelse av reseförbud eller anmälningsskyldighet.

Ändamålen med häktning är flera. Ett är att säkra den misstänktes person så att förundersökning och rättegång kan genomföras eller att säkerställa verkställighet av förväntad påföljd. Ett annat ändamål är att hindra den misstänkte från att försvåra utredningen. Häktning kan också syfta till att hindra den misstänkte från att fortsätta sin brottsliga verksamhet.

Som nyss nämnts måste vissa grundläggande krav vara uppfyllda för att häktning ska få beslutas. När det gäller brott med minimi-straff på ett och ett halvt års fängelse finns det en presumtion för att det föreligger risk för flykt, kollusion och recidiv. Det krävs att det är uppenbart att ingen av de särskilda häktningsförutsättningarna föreligger för att den misstänkte ska undgå häktning. Regeln kan ses i huvudsak som en praktisk handlingsregel för domstolarna, genom vilken rätten utan närmare undersökningar kan utgå från att häktningsskäl föreligger, så länge inte något annat framgår av utredningen. Samtidigt innebär regeln en skyldighet för rätten att i varje enskilt fall pröva om förutsättningar för häktning föreligger (proposition om anhållande och häktning m.m., prop. 1986/87:112, s. 34).

Det finns viss möjlighet att använda häktning, trots att det för brottet inte är föreskrivet ett års fängelse eller mer för brottet. Det gäller enligt 24 kap. 2 § rättegångsbalken i två fall. Det ena fallet är om den som är misstänkt är okänd och vägrar att uppge sitt namn och sin hemvist eller om uppgifterna om det kan antas vara osanna.

¹ Se avsnitt 4.4 om Straffreformutredningens uppdrag att överväga och föreslå ändringar i fråga om presumtionen för häktning (dir. 2023:115).

Det andra fallet är då den misstänkte saknar hemvist i Sverige och det finns risk för att han eller hon genom att bege sig utomlands undandrar sig lagföring eller straff.

Utredningshäktning regleras i 24 kap. 3 § rättegångsbalken. Vid sådan häktning är det tillräckligt med skälig misstanke om brottet. Övriga grundläggande förutsättningar för häktning behöver dock vara uppfyllda. Dessutom krävs att det är av synnerlig vikt att den misstänkte tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning om brottet.

En misstänkt får enligt 24 kap. 4 a § rättegångsbalken bara vara berövad friheten som häktad under en sammanhängande tid av nio månader innan åtal väcks. För den som är under 18 år är längsta sammanhängande tid tre månader, vilket regleras i 23 a § LUL. Det är tidpunkten när den unge häktas som är avgörande (Effektivare hantering av häktningar och minskad isolering, prop. 2019/20:129, s. 21). Om det finns synnerliga skäl kan rätten på åklagarens begäran besluta att tidsgränsen får överskridas. Det gäller oberoende av den häktades ålder. Synnerliga skäl innebär att möjligheten bör tillämpas restriktivt (a. prop. s 22.).

Övervakning

Regleringen om övervakning finns i 24 kap. 4 § rättegångsbalken. Den är utformad som en begränsning av möjligheterna att besluta om häktning i vissa speciella fall, relaterade till den misstänktes person. För att bespara personer som tillhör särskilt sårbara kategorier den påfrestning som häktning innebär ska, av humanitära skäl, övervakning prövas som alternativ.

Om det på grund av den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får övervakning användas i stället för häktning. Detsamma gäller om en kvinna har fött barn så kort tid innan att häktning kan befaras medföra allvarligt men för barnet. Ett krav är att de rättsliga förutsättningarna för att besluta om häktning föreligger. Häktning får, i fråga om nu nämnda kategorier, beslutas endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan anordnas. Ytterligare en grundläggande förutsättning är att den misstänkte samtycker till att underkasta sig övervakning.

Ändamålen med övervakning är desamma som med häktning, dvs. att genom betryggande övervakning undanröja risk för flykt, kollusion eller fortsatt brottslig verksamhet.

Anhållande

Anhållande regleras i 24 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken och är en tillfällig åtgärd för att möjliggöra häktning. En åklagare får besluta om anhållande om det finns skäl att häkta den misstänkte. Finns det inte fulla skäl till häktning, men den misstänkte är skäligen misstänkt för brottet, får han eller hon anhållas, om det är av synnerlig vikt att den misstänkte tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning.

Ändamålen med anhållande är antingen att säkra den misstänktes person inför ett häktningsbeslut eller att genom frihetsberövande hindra den misstänkte från att försvåra utredningen eller att fortsätta sin brottsliga verksamhet. Anhållande har en stark koppling till reglerna om häktning, vilket innebär att anhållande i princip inte får beslutas om häktning inte kan aktualiseras (Lindberg s. 292).

Om åklagaren anser att den som är anhållen bör häktas ska åklagaren enligt huvudregeln utan dröjsmål göra framställning hos rätten om häktning. Den senaste tidpunkten för häktningsframställning är enligt 24 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken klockan tolv den tredje dagen efter anhållningsbeslutet.

Gripande som självständigt tvångsmedel

Gripande som självständigt tvångsmedel är ett tillfälligt förstadium till anhållande, som beslutas av åklagare. Ändamålet är att säkerställa att en misstänkt person inte har möjlighet att avlägsna sig innan åklagaren har hunnit ta ställning i anhållningsfrågan. Regleringen finns i 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken och innebär att en polisman även utan anhållningsbeslut i brådska fall får gripa någon om det finns anhållningsskäl enligt 24 kap. 6 §. Anhållande kräver i sin tur att det finns skäl för häktning, som beslutas av rätten.

Gripande som självständigt tvångsmedel skiljer sig från sådant gripande som avser verkställighet av ett beslut om anhållande eller häktning i någons frånvaro.

När någon grips ska han eller hon enligt 24 kap. 9 § rättegångsbalken få besked om vad brottsmisstanken gäller och grunden för frihetsberövandet.

Den misstänkte ska förhöras så snart som möjligt och frihetsberövandet ska skyndsamt anmälas till åklagaren. Omedelbart efter förhöret ska åklagaren besluta om den misstänkte ska anhållas. Om han eller hon inte anhålls, ska gripandet enligt 24 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken omedelbart hävas.

Envarsgripande

Envarsgripande regleras i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken. Bestämmelsen ger var och en rätt att gripa dels den som har begått ett brott för vilket fängelse är föreskrivet och som påträffas på bar gärning eller flyende fot, dels den som är efterlyst för brott. Den gripne ska skyndsamt överlämnas till en polisman. Ett envarsgripande ställer alltså inte krav på att den som vidtar åtgärden ska ha någon särskild tjänst eller befattning.

Med gripande på bar gärning avses att gärningsmannen ertappas i anslutning till att brottet har fullbordats eller medan det ännu pågår. Det är i regel fråga om situationer där det är uppenbart att gärningsmannen har avslöjats i sitt brottsliga handlande. Ett typiskt exempel är att en snabbare ertappas när han eller hon passerar kassan utan att betala (Lindberg s. 282).

Vad som innefattas i begreppet flyende fot är inte helt klarlagt. Det är rimligt att anta att ett gripande i en sådan situation förutsätter att den som griper utan avbrott har följt efter gärningsmannen från brottsplatsen (RH 2009:20 och Lindberg s. 284).

När det gäller envarsgripande av den som är efterlyst för brott, exempelvis den som är anhållen i sin frånvaro, spelar det ingen roll vilket brott han eller hon är misstänkt för eller när brottet har begåtts. I de fallen har en behörig myndighet redan gjort bedömningen att den anhållne är misstänkt för brott och att det finns skäl att ingripa med tvångsmedel om den misstänkte påträffas.

Ändamålet med envarsgripande är detsamma som med vanligt gripande, nämligen att säkerställa den misstänktes person till dess att en behörig person kan överta ansvaret för frihetsberövandet.

6.3.4 Reseförbud och anmälningsskyldighet

I 25 kap. rättegångsbalken regleras reseförbud och anmälningsskyldighet. Reglerna om dessa tvångsmedel är i stora delar identiska. Reseförbud och anmälningsskyldighet fyller samma funktion som de olika formerna av frihetsberövande, men utgör mindre ingripande alternativ. Ändamålen med reseförbud och anmälningsskyldighet är att säkra lagföring och verkställighet av kommande påföljd och att ersätta anhållande och häktning.

Reseförbud innebär ett förbud för den misstänkte att utan tillstånd lämna anvisad vistelseort. Eftersom ett reseförbud innebär förbud att lämna en viss ort är det avsett att hindra att den misstänkte förflyttar sig från en viss plats. Med anmälningsskyldighet avses en skyldighet att vid vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten.

Reseförbud och anmälningsskyldighet får beslutas om någon är skäligen misstänkt för ett brott med fängelse i straffskalan och det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållanden eller någon annan omständighet finns flyktfara, men det i övrigt inte finns anledning att anhålla eller häkta den misstänkte. Oberoende av brottets beskaffenhet, får tvångsmedlen även beslutas om det finns risk för att den misstänkte genom att bege sig från Sverige undandrar sig lagföring eller straff. Om det finns skäl att häkta eller anhålla någon, men det kan antas att syftet med frihetsberövandet kan tillgodoses genom reseförbud eller anmälningsskyldighet, får beslut om tvångsmedlen också meddelas.

Reseförbud får förenas med villkor om anmälningsskyldighet. Reseförbud och anmälningsskyldighet får även förenas med andra villkor som underlättar övervakningen av den misstänkte.

Den som bryter mot ett beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet ska omedelbart anhållas eller häktas, om det inte är uppenbart att det inte finns skäl till det (25 kap. 9 § rättegångsbalken). Sanktionen vid överträdelse av reseförbud och anmälningsskyldighet är alltså sträng.

6.3.5 Kvarstad

Kvarstad beslutas av rätten i syfte att säkra en betalningsförpliktelse i en kommande dom. Tvångsmedlet är möjligt att använda både i brottmål, där det regleras i 26 kap. rättegångsbalken, och i civilmål,

där det regleras i 15 kap. rättegångsbalken. Reglerna motsvarar inte varandra helt och hållet. I brottmål får kvarstad bara användas för att säkerställa vissa betalningsförpliktelser. Det ska vara fråga om sådan ersättning som kan komma att utdömas i brottmålet, bl.a. framtida betalningsskyldighet för böter, värdeförverkande eller skadestånd. Kvarstad i brottmål får däremot inte användas för att säkra sakförverkande.

Kvarstad får beslutas vid alla typer av brott. Det krävs skäligen misstanke för att kvarstad ska kunna beviljas. Därutöver krävs att det skäligen kan befaras att den misstänkte undandrar sig sin betalningsskyldighet antingen genom att avvika, genom att undanskaffra egendom eller på annat sätt (26 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken).

6.3.6 Förvar

I 26 kap. 3 § rättegångsbalken regleras förvar. Förvar ger brottsutredande myndigheter möjlighet att säkra egendom som kan bli föremål för kvarstad.

Ändamålet med förvar är att, i avvaktan på rättsens beslut, tillfälligt säkra egendom som senare kan bli föremål för kvarstad. Ett beslut om förvar kräver alltså att det finns förutsättningar för kvarstad. Förvar kan avse all slags egendom. Efter ett beslut om förvar får enligt 26 kap. 3 a § första stycket rättegångsbalken egendomen i vissa fall lämnas kvar i innehavarens besittning.

6.3.7 Beslag

Beslag innebär att en brottsutredande myndighet tillfälligt tar hand om annans egendom. Huvudsyftet med beslag är antingen att säkra bevisning om brott eller att säkra verkställighet av en brottmålsdom. Ägaren berövas inte rätten till egendomen. Däremot har ägaren inte möjlighet att disponera föremålet som han eller hon vill.

Beslag är en mycket vanlig straffprocessuell åtgärd som förutsätter att föremålet finns tillgängligt för den som beslutar om beslaget. I regel förutsätter därför beslag att något annat tvångsmedel används för att skaffa fram föremålet, exempelvis husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

Beslag får beslutas i fem olika situationer. Ett föremål får tas i beslag om det skäligen kan antas att

- föremålet har betydelse för utredning om brott,
- någon har blivit av med föremålet genom brott,
- föremålet kan bli förverkat,
- föremålet kan användas för att utföra en genomsökning på distans, eller
- föremålet har betydelse för en utredning om förverkande.

Beslag får beslutas även om föremålet ägs eller innehas av någon annan än den misstänkte. Åtgärden förutsätter överhuvudtaget inte att det finns någon misstänkt person. Det krävs inte heller att brottet är av viss svårhetsgrad, utom vid beslag hos post- och telebefordringsföretag. Möjligheten att ta skriftliga handlingar i beslag, tex. vissa postförsändelser och handlingar som har anförtratts någon som har viss tystnadsplikt, begränsas emellertid av bestämmelserna i 27 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken. Där framgår att brottet ska vara av viss svårhetsgrad för att vissa postförsändelser ska få tas i beslag och att vissa skriftliga handlingar överhuvudtaget inte får tas i beslag.

Det finns, som redan framgått, flera ändamål med att ta föremål i beslag. Det kan göras för att utreda brottet eller utreda om det finns grund för förverkande (bevisbeslag), för att återställa egendom som någon blivit av med genom brott (återställandebeslag) eller för att säkra verkställighet av förverkande (förverkandebeslag).

Regler om beslag i speciallagar finns i t.ex. 10 kap. tryckfrihetsförordningen och 47 § fiskelagen (1993:787).

6.3.8 Penningbeslag

Penningbeslag regleras i 27 kap. 1 a § rättegångsbalken. Tvångsmedlet innebär att egendom i form av pengar, fordran eller annan rättighet får tas i penningbeslag om det skäligen kan antas att någon blivit av med egendomen genom brott eller att egendomen kan bli förverkad. För penningbeslag gäller i övrigt bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken.

Med pengar avses kontanter i form av sedlar och mynt liksom elektroniska pengar enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar. Med fordran eller annan rättighet avses i detta sammanhang sådant som kontobehållningar, aktiedepåer eller liknande som kan finnas hos exempelvis en bank eller annan verksamhetsutövare enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Misstanken ska kunna knytas till egendomen i fråga. Däremot ställs det inte krav på att det ska finnas en misstänkt person eller att egendomen ska ägas eller innehas av en sådan person (En effektivare kriminalisering av penningtvätt, prop. 2013/14:121 s. 119).

Bestämmelser om penningbeslag fanns tidigare enbart i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och terroristbrottslagen (2022:666). Den 8 november 2024 överfördes tvångsmedlet till rättegångsbalken och gjordes generellt tillämpligt.

6.3.9 Biometrisk autentisering

Biometrisk autentisering är inte ett självständigt tvångsmedel utan en metod för att verkställa andra tvångsmedel. I vilka fall biometrisk autentisering får användas efter beslut om beslag, husrannsakan eller genomsökning på distans regleras i 27 kap. 17 f § rättegångsbalken. Bestämmelsen syftar till att ge brottsbekämpande myndigheter åtkomst till såväl fysiska föremål som system som innehåller elektroniskt lagrad information.

Regleringen innebär att om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering är han eller hon skyldig att på tillsägelse av en polisman medverka till det. En förutsättning för biometrisk autentisering är att genomsökningen av ett beslagtaget föremål, en husrannsakan eller en genomsökning på distans annars försvåras.

Det kan ofta finnas anledning att anta att den som t.ex. ett beslag har gjorts hos har möjlighet att låsa upp de biometriska spärrar som eventuellt finns på en mobiltelefon, en surfplatta eller liknande. Med biometrisk autentisering avses en elektronisk mätning av någons fysiska karaktärsdrag, t.ex. av fingeravtryck, näthinna eller ansiktsgeometri. Ett avläsningsbart informationssystem kan vara en elektronisk kommunikationsutrustning, t.ex. en mobiltelefon, surfplatta och dator, eller ett användarkonto till, eller en på motsvarande sätt

avgränsad del av en kommunikationstjänst, lagringstjänst eller liknande tjänst (Modernare regler för användning av tvångsmedel, prop. 2021/22:119, s. 173).

Om den som åtgärden riktas mot vägrar att medverka, får en polisman genomföra autentiseringen.

6.3.10 Avspärrning och vissa andra åtgärder

Det finns några ytterligare tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken som antingen motsvarar beslag eller syftar till att möjliggöra beslag. Det är åtgärder som att stänga till byggnad eller rum, förbjuda tillträde till visst område, förbjuda flyttande av visst föremål eller annan likande åtgärd (27 kap. 15 § rättegångsbalken). Som exempel på vad som avses med liknande åtgärd kan nämnas förbud mot att utplåna spår genom att städa ett visst utrymme eller att reparera ett föremål (Lindberg s. 538). För att få använda avspärrning och andra liknande åtgärder krävs att det har begåtts ett brott och att åtgärden har betydelse för utredning om brottet. Ändamålet med tvångsmedlet är att bevara bevisningen i så orubbat skick som möjligt.

Avspärrningen av en brottsplats görs normalt för att brottsplatsundersökning och spårsäkring ska kunna genomföras ostört. En avspärrning kombineras normalt med ett tillträdesförbud (Lindberg s. 537 f.).

Ytterligare en åtgärd som regleras i 27 kap. rättegångsbalken är skyndsamt säkrande av uppgifter i elektronisk form (27 kap. 16 § rättegångsbalken). Den innebär att den som i elektronisk form innehar en viss lagrad uppgift som kan ha betydelse för utredning om brott får föreläggas att bevara den. Ett säkrande innebär att uppgifterna ska bevaras på ett betryggande sätt. Det finns ingen begränsning i fråga om vilka uppgifter som ska bevaras. Det kan exempelvis vara fråga om digitala bilder eller innehållet i meddelanden eller uppgifter om ett meddelandes ursprung och adressat (Sveriges tillträde till Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet, prop. 2020/21:72, s. 23).

För att få förelägga någon att skyndsamt säkra uppgifter i elektronisk form krävs att uppgiften skäligen kan antas ha betydelse för utredningen om brottet. Det innebär att kravet är högre än för beslag, där det räcker att något har betydelse för utredningen.

6.3.11 Husrannsakan

Husrannsakan regleras i 28 kap. rättegångsbalken och syftar till att underlätta verkställigheten av andra tvångsmedel eller till att få fram utredning om brott. Husrannsakan innebär en möjlighet för brottsutredande myndigheter att genomsöka utrymmen som de annars inte skulle ha tillgång till. I rättegångsbalken regleras två typer av husrannsakan. Reell husrannsakan syftar till att söka efter egendom medan personell husrannsakan syftar till att söka efter en person. Ett viktigt användningsområde för husrannsakan är att skapa förutsättningar för andra straffprocessuella tvångsmedel. Reell husrannsakan används exempelvis för att söka efter föremål som kan tas i beslag. Personell husrannsakan används bl.a. för att söka efter misstänkta som ska frihetsberövas eller genomgå kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

Reell husrannsakan regleras i 28 kap. 1 § rättegångsbalken. Enligt första stycket får husrannsakan företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller förvar eller användas för genomsökning på distans. Husrannsakan får också göras för att utröna omständigheter som kan antas vara av betydelse för utredning om brott eller om utvidgat förverkande enligt 36 kap. 6 § brottsbalken. Det krävs att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa. Beviskravet anledning att anta är lågt och motsvarar det krav som gäller för att inleda förundersökning. Det förutsätts inte att ett brott har konstaterats utan det räcker med en misstanke om det.

Med hus avses inte bara bostadshus utan även andra byggnader som ekonomi- och uthusbyggnader, fabriker och magasin. Med rum avses även kontor- och lagerlokaler, hytter och rum på fartyg. Ett stängt fordon räknas t.ex. som ett slutet förvaringsställe (Förslag till rättegångsbalk II, motiv m.m., SOU 1938:44, s. 328). Vissa stängda föremål som personer har med sig, t.ex. handväskor och portföljer, undersöks emellertid enligt reglerna om kroppsvisitation.

Husrannsakan hos en annan person än den som är skäligen misstänkt för brottet får enligt 28 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken göras i vissa undantagssituationer, om brottet har begåtts hos den andra personen eller den misstänkte har gripits där. I övrigt krävs det synnerlig anledning att anta att det som eftersöks finns där, om husrannsakan ska göras hos annan.

Förutsättningarna för personell husrannsakan framgår av 28 kap. 2 och 2 a §§ rättegångsbalken. För att söka efter den som ska gripas, anhållas, häktas, hämtas till förhör eller till rätten eller genomgå kroppsbesiktning eller kroppsvisitation får husrannsakan göras hos honom eller henne. Husrannsakan får också göras hos någon annan om det finns synnerlig anledning att anta att den som eftersöks finns där. I vissa fall får husrannsakan även göras för att söka efter en tilltalad som söks för delgivning av stämning eller kallelse till förhandling i domstol. För att söka efter någon som ska gripas, anhållas eller häktas får husrannsakan också i vissa fall göras i transportmedel. Det krävs då att personen är misstänkt för ett brott med ett minimistraff på fängelse i fyra år (28 kap. 2 a § rättegångsbalken). Det ska också finnas särskild anledning att anta att den eftersökte kan komma att passera platsen.

I lokaler som är tillgängliga för allmänheten, exempelvis butiker och restauranger, får både reell och personell husrannsakan göras under delvis andra förutsättningar (28 kap. 3 § rättegångsbalken). De allmänna förutsättningarna för husrannsakan i 28 kap. 1 och 2 §§ ska dock alltid vara uppfyllda. I vissa fall får en husrannsakan genomföras i lokaler som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet, och i utrymmen och fordon i omedelbar anslutning till sådana lokaler (28 kap. 3 § andra och tredje styckena rättegångsbalken).

6.3.12 Genomsökning på distans

Genomsökning på distans är ett nytt tvångsmedel som regleras i 28 kap. 10 a–i §§ rättegångsbalken. Tvångsmedlet, som är ett komplement till husrannsakan, ger brottsbekämpande myndigheter möjlighet att söka efter handlingar som finns lagrade i ett avläsningsbart informationssystem utanför den elektroniska kommunikationsutrustning som används för genomsökningen. Det kan t.ex. vara fråga om handlingar som är lagrade i en molntjänst och som eftersöks på en surfplatta eller mobiltelefon som har tagits i beslag eller som har påträffats vid en husrannsakan. Det kan också vara fråga om handlingar som finns på ett konto i sociala medier. Endast lagrade handlingar får eftersökas (prop. 2021/22:119 s. 177 f.).

Förutsättningarna för att få använda genomsökning på distans motsvarar i huvudsak det som gäller för husrannsakan. Det ska finnas anledning att anta att ett brott på vilket fängelse kan följa har begåtts. Syftet med åtgärden ska vara att söka efter handlingar som kan ha betydelse för utredning av brottet eller om utvidgat förverkande enligt 36 kap. 6 § brottsbalken. Tvångsmedlet ska enligt huvudregeln riktas mot den som är skäligen misstänkt, men det får även användas mot annan om det finns synnerlig anledning att anta att eftersökta handlingar påträffas där. Genomsökning på distans får inte avse handlingar som inte får tas i beslag.

6.3.13 Undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken

Brottsutredande myndigheters möjlighet att undersöka platser som allmänheten inte har tillgång till, men som faller utanför regleringen i 28 kap. 1 § rättegångsbalken, regleras i 28 kap. 10 § rättegångsbalken. Undersökning får göras om det som ska undersökas inte kan hänföras till hus, rum eller slutet förvaringsställe (som regleras i 28 kap. 1 § rättegångsbalken) och det är fråga om en plats dit allmänheten inte har tillträde. Ändamålen är desamma som för reell och personell husrannsakan, se avsnitt 6.3.11.

6.3.14 Kroppsvisitation

Kroppsvisitation omfattar enligt 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken undersökning av såväl person som egendom. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Det saknar betydelse om föremålet är öppet, stängt eller låst eller på vilket sätt det medförs. Det innebär att bl.a. väskor, paket och plånböcker får undersökas. Undersökning av bilar och andra fordon faller under bestämmelserna om husrannsakan.

Kroppsvisitation förutsätter att det finns anledning att anta att ett brott på vilket fängelse kan följa har begåtts. Användningsområdet är alltså brett, även om åtgärden till skillnad från beslag inte får användas vid rena bötesbrott. Kroppsvisitation får göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet. Ett huvudändamål med kroppsvisitation är att söka efter föremål som kan tas i beslag eller förvar

eller användas för genomsökning på distans. Ett annat ändamål är att ta reda på omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen av brottet eller vid en utredning om utvidgat förverkande.

I vissa fall får kroppsvisitation göras på personer som inte är skäligen misstänkta. Det kräver att det finns synnerlig anledning att anta att ett föremål som kan tas i beslag eller förvar eller användas för genomsökning på distans kommer att anträffas vid kroppsvisitationen eller att åtgärden annars är av betydelse för utredningen (28 kap. 11 § andra stycket rättegångsbalken).

Det finns särskilda bestämmelser om hur kroppsvisitationen ska genomföras. Exempelvis ska förrättningar som är av mera väsentlig omfattning verkställas inomhus och i avskilt rum (28 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken). Huvudregeln är att kroppsvisitation av en kvinna endast får utföras och bevitnas av en annan kvinna (28 kap. 13 § tredje stycket rättegångsbalken). Det gäller dock inte om åtgärden enbart består i undersökning av något som kvinnan har med sig. Den som ska kroppsvisiteras får hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar (28 kap. 13 a § första stycket rättegångsbalken).

6.3.15 Kroppsbesiktning

Kroppsbesiktning innebär enligt 28 kap. 12 § tredje stycket rättegångsbalken en undersökning av människokroppens yttre och inre och att prov tas från kroppen och undersöks. Begreppet kroppsbesiktning omfattar alltså alla typer av kroppsliga undersökningar, såväl utvärtes som invärtes. En kroppsbesiktning får inte utföras så att den som undersöks riskerar framtida ohälsa eller skada.

Kroppsbesiktning får enligt 28 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken göras på den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa. Kroppsbesiktning får göras för i huvudsak samma ändamål som kroppsvisitation, dvs. för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller för vissa utredningsändamål. Vid kroppsbesiktning för beslagsändamål är det som regel föremål som har svalts eller gömmts i kroppens håligheter som eftersöks. Kroppsbesiktning för utredningsändamål förekommer för att t.ex. undersöka om den misstänkte har några skador som kan ha uppkommit i samband med brottet eller för att ta dna-prov. Därutöver

får kroppsbesiktning göras i syfte att utreda en misstänkt persons ålder, om den har betydelse för frågan om han eller hon är straffmyndig eller för vilken påföljd som ska dömas ut. Ett ytterligare ändamål är att kunna ta salivprov för en dna-analys i registrerings syfte (28 kap. 12 a § rättegångsbalken). Det kräver att misstanken gäller ett brott med fängelse i straffskalan. Ett sådant salivprov får tas från någon annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet. Det gäller om syftet är att genom dna-analys av provet underlätta identifiering vid utredning av ett brott på vilket fängelse kan följa och om det finns synnerlig anledning att anta att åtgärden är av betydelse för utredningen av brottet (28 kap. 12 b § rättegångsbalken). Regleringen gäller inte för barn under 15 år.

Den som ska kroppsbesiktigas får enligt 28 kap. 13 a § andra stycket rättegångsbalken hållas kvar upp till sex timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar. Vid kroppsbesiktning ska en förrättning som är av mera väsentlig omfattning verkställas inomhus i ett avskilt rum. Om kroppsbesiktningen inte utförs av en läkare ska om möjligt ett trovärdigt vittne närvara. Vissa undersökningar får endast utföras av en läkare eller en legitimerad sjuksköterska (28 kap. 13 § rättegångsbalken).

För vissa former av kroppsbesiktning gäller särskilda regler. Det gäller alkoholutandningsprov, som regleras i lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov, ögonundersökning, som regleras i lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken och undersökning beträffande vissa smittsamma sjukdomar, som regleras i lagen (1988:1473) om undersökning beträffande vissa smittsamma sjukdomar i brott.

6.3.16 Fotografering och tagande av fingeravtryck

Vissa åtgärder som har nära anknytning till kroppsbesiktning regleras i 28 kap. 14 § rättegångsbalken. Av paragrafen framgår att det är tillåtet att ta fotografi och fingeravtryck och genomföra liknande åtgärder på personer som är anhållna och häktade. Samma åtgärder får även riktas mot andra personer under förutsättning att det behövs för utredning av ett brott på vilket fängelse kan följa.

I förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. (fingeravtrycksförordningen) anges att huvudändamålen med att ta fingerav-

tryck är utredning av brott, identifiering av personen och registrering av uppgifter om personer som är misstänkta för allvarliga brott. Ändamålen preciseras i förordningen.

I prop. 2024/25:37 föreslår regeringen en ny lydelse av 28 kap. 14 § rättegångsbalken, se avsnitt 11.5.1. Enligt förslaget ska paragrafen, utöver upptagning av fingeravtryck och fotografi, även reglera upptagning av video, röstprov och handstilsprov. Uppräkningen av åtgärder föreslås vara uttömmande. Ändamålen med upptagningen föreslås anges i paragrafen. Vidare föreslås i propositionen att den som är föremål för en åtgärd enligt 28 kap. 14 § rättegångsbalken ska få eftersökas genom husrannsakan, få tas med till den till plats där åtgärden ska vidtas och få hållas kvar för ändamålet upp till sex timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar.

6.4 Särskilt om tvångsmedel mot underåriga

6.4.1 Tvångsmedel mot misstänkta barn i åldern 15–17 år

Inledning

Bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel är generellt utformade men utgår från att gärningsmannen är 15 år. Det följer av att det är först då som gärningsmannen kan dömas till påföljd (1 kap. 6 § brottsbalken). Utgångspunkten är alltså att straffprocessuella tvångsmedel får användas mot barn i åldern 15–17 år på samma sätt som mot vuxna, om inga särregler finns. För barn i den åldern som misstänks för brott finns det regler som begränsar möjligheterna att använda tvångsmedel huvudsakligen i LUL. Lagen kompletterar rättegångsbalken. I det följande redogörs övergripande för särregleringen.

Vid användning av tvångsmedel mot barn i åldern 15–17 år följer av proportionalitetsprincipen att det särskilt ska beaktas hur tvångsmedlet kan komma att drabba barnet och att särskilda hänsyn kan behöva tas (Lindberg s. 897). Dessutom ska barnets rättigheter enligt barnkonventionen beaktas vid alla beslut om tvångsmedel mot underåriga.

Häktning och anhållande

De grundläggande förutsättningarna för anhållande och häktning av straffmyndiga personer redovisas i avsnitt 6.3.3. För att den som inte har fyllt 18 år ska få anhållas eller häktas krävs dessutom att det finns synnerliga skäl (23 § LUL). Det avgörande är åldern när anhållnings- eller häktningsfrågan prövas. Är brottet mycket allvarligt är kravet på synnerliga skäl som regel uppfyllt (Lindberg s. 899). Den närmare innebörden av synnerliga skäl redovisas i avsnitt 8.4.

Övervakning

I 24 kap. 4 § rättegångsbalken föreskrivs att om betryggande övervakning kan anordnas utgör det hinder mot häktning om det kan befaras att häktning skulle medföra allvarligt men på grund av den misstänktes ålder. Om den misstänkte är under 18 år ska alltså domstolen bedöma om sådan övervakning utgör ett hinder mot häktning. Frågan om övervakning ska domstolen ta ställning till innan den prövar om det föreligger synnerliga skäl för häktning enligt 23 § LUL (24 kap. 4 § rättegångsbalken och Lindberg s. 898). Betryggande övervakning utgör hinder för anhållande på samma sätt som för häktning (24 kap. 6 § rättegångsbalken). Den närmare innebörden av betryggande övervakning av unga lagöverträdare redovisas i avsnitt 8.3.

Gripande

Det finns ingen särreglering om gripande som motsvarar det som gäller anhållande och häktning av straffmyndiga barn under 18 år. Det innebär att samma regler om gripande gäller som för vuxna. Övervakning utgör inte något alternativ till gripande.

När det gäller behandlingen av barn i åldern 15–17 år som är gripna eller anhållna finns det dock vissa särskilda regler. Sådana barn får hållas i förvar i polisarrest bara om det är absolut nödvändigt (6 a § LUL). Det innebär att det enbart kan komma i fråga i undantagsfall att förvara barn i polisarrest. För att det över huvud taget ska vara aktuellt att hålla ett barn i förvar i polisarrest krävs att det har gjorts

särskilda ansträngningar för att finna ett rimligt och lämpligt alternativ, men att sådant alltså saknas (prop. 2019/20:129 s. 60 f.).

Kvarhållande

Ett barn som har gripits, och som åklagaren har beslutat att inte anhålla, får Polismyndigheten hålla kvar för att skyndsamt kunna överlämna honom eller henne till föräldrarna, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person. Det gäller dock bara om barnet fortfarande är skäligen misstänkt för brott (14 § första stycket LUL). Vidare får Polismyndigheten i samma syfte hålla kvar ett barn om han eller hon har medtagits till förhör och är skäligen misstänkt för brott (14 § andra stycket LUL). Däremot får den som har hämtats till förhör eller inställt sig på kallelse inte kvarhållas i det syftet. Om barnet frigges efter anhållande eller häktning finns det inte heller någon möjlighet att hålla kvar barnet.

Kvarhållandet får inte i något fall vara längre än tre timmar efter åklagarens beslut om frigivning eller förhöret (14 § tredje stycket LUL). Ett kvarhållande fyller ingen funktion för brottsutredningen utan syftar enbart till att ordna tillsyn över den unga lagöverträdaren. Regleringen om kvarhållande behandlas mer ingående i kapitel 10.

Hämtning och medtagande till förhör

Det finns inga särskilda regler i LUL eller rättegångsbalken om hur Polismyndigheten ska behandla barn som är 15–17 år när det gäller hämtning och medtagande till förhör. För barn under 15 år anges i förarbetena till LUL att tillämpningen av hämtningsinstitutet bör ske med hänsynstagande till barnets ålder och mognad och således med stor restriktivitet och att hämtning till förhör så långt möjligt bör undvikas. I förarbetena anges också att om en sådan åtgärd måste vidtas, är det viktigt att det sker på ett diskret sätt och med all den hänsyn som förhållandena påkallar (proposition om utredning av brott av barn under 15 år, prop. 1983/84:187, s. 22.) Med hänvisning till barnkonventionen har JO uttalat att de särskilda hänsyn som bör tas vid hämtning och medtagande till förhör avseende barn under

15 år även bör tillämpas avseende straffmyndiga barn under 18 år (JO 1996/97 s. 86).

6.4.2 Tvångsmedel mot misstänkta barn under 15 år

Regleringen om förundersökning och straffprocessuella tvångsmedel i rättegångsbalken är inte tillämplig på barn under 15 år som misstänks för brott. Anledningen är, som tidigare nämnts, att barn under 15 år inte kan dömas till påföljd för brott och att förundersökning kräver brott som kan lagföras.

Möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel mot barn under 15 år som misstänks för brott regleras i LUL genom en uttömmande uppräknings i 36 f §. Som exempel på tvångsmedel som får användas kan nämnas hämtning och medtagande till förhör. Andra exempel på tvångsmedel som får användas är beslag, husrannsakan och kroppsvisitation. De sistnämnda tvångsmedlen får dock bara användas under förutsättning att det finns särskilda skäl. Det avgörande för användningen av tvångsmedel är den misstänktes ålder vid brottet.

I avsnitt 9.4 redogörs närmare för vilka straffprocessuella tvångsmedel som får användas mot barn under 15 år som misstänks för brott.

6.4.3 Tvångsmedel mot barn som inte misstänks för brott

I huvudsak gäller samma regler för barn, dvs. personer som inte har fyllt 18 år, som inte är misstänkta för brott som för vuxna. Tvångsmedel som får användas oberoende av misstanke får alltså även användas mot barn. Det innebär t.ex. att medtagande eller hämtning till förhör får användas mot barn som inte är misstänkta för brott. Även beslag, husrannsakan, genomsökning på distans och kroppsvisitation får riktas mot barn som inte är misstänkta för brott, under förutsättning att övriga krav för att använda tvångsmedlet är uppfyllda. I fråga om husrannsakan finns t.ex. krav på att det ska finnas synnerlig anledning för husrannsakan hos annan än misstänkt (28 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken). Även fotografi och fingeravtryck får tas av barn som inte är misstänkta för brott, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

För barn under 15 år som inte är misstänkta för brott finns det emellertid vissa särregler. Det gäller t.ex. kvarstannande för förhör. Tiden för kvarstannande är för barn under 15 år begränsad till tre timmar, men kan förlängas i ytterligare tre timmar (23 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken). Salivprov för dna-analys enligt 28 kap. 12 b § rättegångsbalken får inte tas på den som är under 15 år.

För barn i åldern 15–17 år som inte är misstänkta för brott gäller inga särskilda regler i LUL.

På samma sätt som stor restriktivitet är påkallad vid användning av tvångsmedel mot barn som är misstänkta för brott, ligger det i sakens natur att minst lika stor restriktivitet bör gälla vid användning av tvångsmedel mot barn som inte är misstänkta för brott (Lindberg s. 909). Barnets rättigheter enligt barnkonventionen ska också beaktas vid alla tvångsmedelsbeslut som rör barn.

I 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) föreskrivs att förundersökningar där målsäganden är ett barn ska bedrivas särskilt skyndsamt, om brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader.

6.5 Rättssäkerhetsgarantier vid användning av tvångsmedel som inte är hemliga

6.5.1 Domstolsprövning och överprövning

Ett beslut om tvångsmedel kan fattas av polisman, undersökningsledare, åklagare eller domstol. De mest ingripande tvångsmedlen är förbehållna domstol. Det gäller t.ex. häktning, reseförbud och anmälningsskyldighet i vissa fall samt kvarstad. En tingsrätts beslut om tvångsmedel får överklagas till hovrätt och en hovrätts beslut får överklagas till Högsta domstolen (52 kap. 1 § och 56 kap. 1 § rättegångsbalken).

Åklagares beslutsbehörighet är mer långtgående än andra undersökningsledares. En undersökningsledares beslutsbefogenheter är i sin tur mer omfattande än en polisman. Vem som är behörig att besluta om tvångsmedlet framgår direkt av lagtexten. När det gäller vissa tvångsmedel, t.ex. beslag, har såväl domstol som åklagare, undersökningsledare och polisman rätt att besluta men det gäller delvis olika villkor för det.

En åklagares beslut om tvångsmedel får inte överklagas. Ett beslut om ett perdurerande tvångsmedel kan dock överprövas av överåklagare och riksåklagaren som en del av deras tillsynsansvar. Överprövningsrätten är inte reglerad i lag men ses som ett utflöde av bestämmelserna i 7 kap. 2 och 5 §§ rättegångsbalken (SOU 2003:41 s. 82 f.). Vidare kan vissa beslut av åklagare om perdurerande tvångsmedel prövas av domstol, på begäran av den som drabbats av tvångsmedlet. Det gäller t.ex. beslut om beslag enligt 27 kap. 6 § rättegångsbalken.

Den som är missnöjd med ett beslut om ett perdurerande tvångsmedel som har fattats av en polisman kan vända sig till åklagare med en begäran om överprövning. Allmän åklagares behörighet att överpröva en polismans beslut anses ha sin grund i de allmänna bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken (Förstärkt granskning av polis och åklagare, SOU 2003:41, s. 72).

6.5.2 Riksdagens ombudsmäns tillsyn

Riksdagens ombudsmän (JO) har till uppgift att utöva tillsyn över att tjänstemän i offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar och i övrigt fullgör sina åligganden. I den verksamhet som omfattas av tillsynen ingår som utgångspunkt alla statliga och kommunala myndigheter och alla tjänstemän och andra uppdragstagare vid sådana myndigheter. Vissa offentliga företrädare ligger utanför tillsynen, t.ex. riksdagens ledamöter och regeringen.

JO tar emot anmälningar från allmänheten. JO bestämmer dock själv om en anmälan från en enskild ska föranleda någon åtgärd.

Enligt 11 och 12 §§ lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) ska JO särskilt granska om verksamheterna som står under JO:s tillsyn följer regeringsformens föreskrifter om saklighet och opartiskhet och att det inte görs intrång i enskildas grundläggande fri- och rättigheter i den offentliga verksamheten. Det innebär att JO utövar tillsyn över bl.a. tvångsmedelshanteringen hos polisen, åklagarväsendet och domstolarna. Tillsynsverksamheten bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten och genom inspektioner och andra undersökningar som JO finner påkallade (17 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän). JO kan inte ändra eller upphäva ett tvångsmedelsbeslut men får uttala

sig om huruvida en åtgärd av en myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig.

6.5.3 Justitiekanslerns tillsyn och skadereglering

Justitiekanslern (JK) har i likhet med JO tillsyn över de flesta myndigheter och deras tjänstemän. Enligt 1–3 §§ lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn ska JK granska om de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. I förhållande till JO:s tillsyn är JK:s tillsyn mer begränsad och innebär övergripande tillsyn som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. För enkelt kan sägas att JK bedriver sin verksamhet på uppdrag av regeringen, med de perspektiv som följer av det, medan JO får sitt uppdrag från riksdagen. JO anses traditionellt ha till uppgift att ta tillvara folkets och medborgarnas intressen gentemot statsmakten.

JK bestämmer själv om en anmälan från en enskild ska föranleda några åtgärder, vilket framgår av 15 § andra stycket förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

När det gäller skadeståndsanspråk mot staten får JK på frivillig väg reglera vissa sådana ärenden (2 a § förordningen med instruktion för Justitiekanslern). De anspråk på skadestånd som JK handlägger är i första hand sådana som grundar sig på att en statlig myndighet har fattat ett felaktigt beslut. En stor del av ärendena rör ersättning till enskilda som har varit berövade friheten som anhållna eller häktade och därefter inte har blivit åtalade eller har frikänts från ansvar för brott av domstol. Deras rätt till ersättning regleras i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder. Rätten till skadestånd på grund av annan felaktig myndighetsutövning regleras i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

7 Utgångspunkter för förslagen som gäller barn

Utredningens bedömning: Följande utgångspunkter bör vara styrande vid överväganden och förslag om regleringen av tvångsmedel mot barn.

- Straffbarhetsåldern är 15 år.
- Barns bästa ska sättas i främsta rummet.
- Hänsyn måste tas till brottsutvecklingen, där barn i större utsträckning än tidigare medverkar i allvarliga brott och involveras i kriminella nätverk.
- Barn är ofta både gärningsmän och brottsoffer. Det innebär att barn kan ha motstående intressen.
- Staten behöver skydda barn mot att dras in i brottslighet kopplad till kriminella nätverk.
- Samhällets behov av skydd mot personer som begår allvarliga brott måste tillgodoses, även om de i lagens mening är barn. Detsamma gäller brottsoffers intresse av att brotten klaras upp och lagförs.

Skälen för utredningens bedömning

Straffbarhetsåldern utreds

Det övergripande syftet med utredningens uppdrag är att analysera behovet av att använda tvångsmedel mot barn och, om analysen visar att det finns ett sådant behov, föreslå nya regler som innebär utökade

möjligheter att använda tvångsmedel mot barn, främst sådana som inte har fyllt 15 år.

Parallellt med denna utredning pågår det flera utredningar och lagstiftningsärenden som rör brottsutredning mot och lagföring av barn (se kapitel 4). Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare har fått i uppdrag att bl.a. överväga och, om det är lämpligt, föreslå att straffbarhetsåldern sänks (se avsnitt 4.4). De förslag som lämnas av den utredningen kan få påverkan på de förslag som läggs fram här. I avvaktan på de förslag som Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare lämnar måste emellertid en utgångspunkt för den här utredningen vara gällande regler om straffbarhetsålder, dvs. att bara den som har fyllt 15 år vid brottet kan dömas till påföljd.

Barnets bästa ska sättas i främsta rummet

All tvångsmedelsanvändning innebär ett integritetsintrång för den som drabbas av åtgärden. De regler som möjliggör användning av tvångsmedel har tillkommit efter en noggrann avvägning mellan å ena sidan kraven på de brottskämpande myndigheterna att förhindra, upptäcka och effektivt utreda brott, å andra sidan människors rätt till skydd mot intrång i den personliga integriteten. När sådana avvägningar ska göras i fråga om barn behöver särskilda hänsyn tas.

När beslut fattas i frågor som gäller barn ska barnkonventionens regelverk beaktas. I barnkonventionen ställs krav på att barnets bästa alltid ska sättas i främsta rummet när åtgärder som gäller barn ska vidtas (artikel 3.1). Innebörden av barnets bästa framgår delvis av övriga artiklar i barnkonventionen. I dem anges bl.a. att barn har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv och sin korrespondens (artikel 16.1) och att barn får frihetsberövas endast som en sista utväg och för kortast lämpliga tid (artikel 37 [b]).

En förändrad brottslighet ställer nya krav

När det gäller synen på tvångsmedelsanvändning mot barn under 15 år finns det indikationer på att den har förändrats. I propositionen Barn under 15 år som misstänks för brott behandlade regeringen frågan om hemliga tvångsmedel borde kunna användas mot barn

under 15 år (prop. 2009/10:105 s. 47 f.). Regeringen framhöll då att de brott som barn under 15 år misstänks för i allmänhet handlar om resultatet av spontana handlingar och att barns brottslighet generellt saknar den planläggning som är utmärkande för de fall där t.ex. hemlig teleavlyssning används för straffmyndiga personer. Vidare angavs att när barn begår mer organiserad brottslighet i kriminella gäng är brottsligheten generellt sett av sådan art att den inte når upp till de påföljds- eller straffvärdenivåer som krävs för att hemliga tvångsmedel ska vara tillåtna ens för straffmyndiga personer. Regeringen kom därför fram till att behovet av att kunna rikta hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år som misstänks för brott var så begränsat att det inte fanns skäl att införa någon möjlighet att använda sådana tvångsmedel mot barn som inte var straffmyndiga.

I avsnitt 3.5 har utredningen kommit fram till att antalet yngre barn som begår allvarliga brott ökar. Detsamma gäller antalet barn som är kopplade till kriminella nätverk. Det är enligt utredningens mening uppenbart att den förändrade brottsligheten ställer nya krav och att de uttalanden som gjordes i lagstiftningsärendet för närmare 15 år sedan inte längre är hållbara.

Barn kan ha motstående intressen

En annan aspekt av att barnets bästa ska sättas i främsta rummet är att barn som begår brott ofta gör det mot andra barn (Brås rapport 2023:12 s. 91 och Brås rapport 2023:8, Polisanmälda brott mot barn i åldern 7–15 år, s. 43). När det gäller användning av tvångsmedel mot barn för att utreda brott ställs i sådana situationer det misstänkta barnets rätt till skydd mot integritetsintrång mot det angripna barnets intresse som brottsoffer av att brottet kan utredas och lagföras. När det gäller tvångsmedelsanvändning för att förhindra brott ställs integritetsintrånget för barn som riskerar att hamna i kriminalitet mot andra barns behov av trygghet och skydd mot att utsättas för brott.

Barns behov av skydd

Av redovisningen i avsnitt 3.3.1 framgår att vissa yngre barn utnyttjas av äldre barn och vuxna i kriminella nätverk. Sådana nätverk har allvarlig påverkan på samhället. De skapar rädsla i de omgivningar där de verkar. Våldshandlingar som begås av personer som är kopplade till nätverken drabbar både personer som är kopplade till andra kriminella nätverk och personer helt utan sådan koppling.

Antalet barn som rekryteras till och socialiseras in i kriminella nätverk har ökat och barnen blir allt yngre. Äldre barn och vuxna inom de kriminella nätverken utnyttjar yngre barn för att utföra allvarliga brott, bl.a. narkotikabrott, skjutningar och sprängningar. Skälet till att yngre barn används för att begå allvarliga brott anses bl.a. vara att barn under viss ålder inte kan dömas till påföljd eller att barn som är straffmyndiga får avsevärt kortare straff än en vuxen gärningsman. Det finns indikationer på att våldet mot barn som är kopplade till kriminella nätverk har ökat, i syfte att förmå dem att utföra allvarliga brott eller att straffa barn som inte har uppfyllt nätverkets krav. Syftet med sådant våld kan också vara att för andra barn tydliggöra vilka krav på disciplin som nätverket ställer. Barn som begår allvarliga brott med koppling till ett kriminellt nätverk riskerar även att utsättas för våld av personer inom andra kriminella nätverk som hämnd. Barn som har trätt in i kriminella nätverk har dessutom svårt att ta sig ur dem. Barn som riskerar att dras in i kriminella nätverk och som då kan komma att utsättas för våld och att utnyttjas till att begå allvarliga brott behöver också skyddas. Vid bedömningen av vad som är barnets bästa i fråga om tvångsmedelsanvändning behöver således olika aspekter av barnens behov av skydd beaktas.

Det är statens uppgift att skydda barn

Enligt barnkonventionen är det statens uppgift att tillförsäkra barn sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för deras välfärd och att för det ändamålet vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder (artikel 3.2). Staten ska även skydda barn mot alla former av utnyttjande som kan skada dem i något avseende (artikel 36).

Som tidigare framgått innebär brottsutvecklingen att barns behov av att skyddas mot att dras in i kriminalitet, framför allt med kopp-

ling till kriminella nätverk, har ökat. Ett sätt för staten att skydda barn från att dras in i kriminella nätverk är att genom ändrad lagstiftning göra det mindre attraktivt för nätverken att utnyttja barn för att begå brott. Om de brottsbekämpande myndigheterna ges utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn under straffbarhetsåldern skulle sannolikt efterfrågan på barn som t.ex. transporterar och förvarar narkotika och vapen eller utför skjutningar och sprängningar minska. Sådan lagstiftning skulle även kunna göra det enklare att lagföra personer i straffbar ålder som utnyttjar barn att begå allvarliga brott (Brås rapport 2023:12 s. 96). På så sätt skulle staten genom lagstiftning kunna skydda barn mot att dras in i kriminalitet.

Samhällets behov av skydd mot allvarliga våldsbrott

En självklar utgångspunkt är också att samhällets behov av skydd mot personer som begår allvarliga brott måste tillgodoses. För de brottsoffer som drabbas av exempelvis sprängningar, skjutningar eller andra våldshandlingar saknar det betydelse om gärningsmannen är straffmyndig eller inte. Brottsoffrens intresse av att brotten klaras upp och utreds effektivt är lika starkt. Vidare är samhällets krav på de brottsbekämpande myndigheterna att förhindra allvarliga brott, t.ex. terroråd, lika stora oavsett om de potentiella gärningsmännen kan dömas till påföljd eller inte.

Sammanfattningsvis behöver barnets bästa i dag, på ett helt annat sätt än tidigare, vägas mot de brottsbekämpande myndigheternas behov av att använda tvångsmedel mot barn. Inom ramen för vad som avses med barnets bästa ryms både barns rätt till skydd mot intrång i den personliga integriteten och barns rätt till skydd mot att dras in i allvarlig kriminalitet. Barns bästa kan vidare inte alltid vara utslagsgivande, utan barns intressen måste vägas mot andra legitima intressen. Även om det alltså är fråga om barn i lagens mening som begår allvarliga brott är det också nödvändigt att ta hänsyn till andra aspekter som brottsofferperspektiv och samhällets behov av skydd. Utredningen går in närmare på den avvägning mellan olika intressen som behöver göras i de kapitel som rör respektive sakfråga.

8 Anhållande och häktning av barn

8.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredningen analysera behovet av att kunna anhålla och häkta barn under 18 år i fler fall än i dag och, utifrån behovsanalysen, se över de rättsliga förutsättningarna för anhållande och häktning av barn under 18 år och då särskilt kravet på synnerliga skäl. Vidare ska utredningen enligt direktiven ta ställning till om reglerna behöver ändras eller kompletteras i något avseende och lämna nödvändiga författningsförslag.

8.2 Kraven för anhållande och häktning av barn

De grundläggande förutsättningarna för att anhålla och häkta barn som är 15 år eller äldre är desamma som för vuxna. Det innebär enligt huvudregeln krav på att den som anhålls eller häktas är på sannolika skäl misstänkt för ett brott med minst ett års fängelse i straffskalan och att det finns risk för att den misstänkte flyr, försvårar utredningen eller fortsätter att begå brott. Om minimistraffet för brottet är ett år och sex månaders fängelse eller mer ska den misstänkte häktas, om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas. Om det förväntade straffet är böter, får anhållande eller häktning inte beslutas (24 kap. 1 och 6 §§ rättegångsbalken). Även den som bara är skäligen misstänkt för ett brott med minst ett års fängelse i straffskalan får anhållas eller häktas om det är av synnerlig vikt att han eller hon tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning (24 kap. 3 och 6 §§ rättegångsbalken). Oberoende av brottets svårhet, får den misstänkte anhållas och häktas om hans eller hennes identitet inte kan fastställas eller om den misstänkte inte vistas stadigvarande i Sverige och det finns risk för att han eller hon flyr från landet (24 kap. 2 och 6 §§

rättegångsbalken). Utredningen har redogjort för reglerna om anhållande och häktning mer i detalj i avsnitt 6.3.3.

Barn får emellertid bara häktas om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (24 kap. 4 § rättegångsbalken) och det finns synnerliga skäl för anhållande och häktning (23 § LUL). Frågan om betryggande övervakning kan anordnas ska prövas innan domstolen tar ställning till om kravet på synnerliga skäl för häktning är uppfyllt.

En misstänkt som inte har fyllt 18 år får bara vara berövad friheten i Sverige som häktad under en sammanhängande tid om högst tre månader fram till dess att åtal väcks. Om det finns synnerliga skäl får rätten på begäran av åklagaren besluta att tiden får överskridas (23 a § LUL och 24 kap. 4 a § rättegångsbalken).

För ett beslut om anhållande krävs att förutsättningarna för häktning är uppfyllda. När det i fortsättningen diskuteras vad som bör gälla för häktning kommer det därmed även att gälla för anhållande.

Av artikel 37 i barnkonventionen framgår att frihetsberövande av barn bara får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Utredningen har redogjort för artikeln i avsnitt 5.6.5.

8.3 Betryggande övervakning

8.3.1 Den nuvarande regleringen

Innan ett barn häktas ska det bedömas om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan anordnas (24 kap. 4 § rättegångsbalken). Bestämmelsen utgör en begränsning av möjligheten till häktning och har, när det gäller mycket unga personer, sin grund i att inlåsning i sig anses kunna medföra allvarligt men (SOU 1938:44 s. 300).

Bedömningen ska inte avse den övervakning som faktiskt har anordnats, utan möjligheten att anordna sådan övervakning som uppfyller kravet på att vara betryggande (NJA 2008 s. 81). Prövningen av om betryggande övervakning kan anordnas måste relateras till häktningsskäl i det enskilda fallet. Bedömningen kan därför komma att skilja sig åt beroende på om det är risk för flykt, fortsatt brottslighet eller försvårande av utredningen som ligger till grund för häktningen.

Övervakning får bara beslutas om den misstänkte samtycker till åtgärden. Det ankommer på åklagaren att anordna lämplig övervakning (se 26–28 §§ förundersökningskungörelsen). Av förarbetena framgår inte den närmare innebörden av begreppet betryggande övervakning. Enligt 26 § andra stycket förundersökningskungörelsen får övervakning anordnas i den misstänktes hem eller annat enskilt hem eller genom att den misstänkte placeras i en lämplig institution. Det innebär att brottsmisstänkta barn kan placeras på s.k. HVB-hem (hem för vård eller boende). HVB-hem är en form av social dygnsvård som syftar till att ge bl.a. barn behandling, omvårdnad och stöd. Det är socialnämnden som beslutar om placering i HVB-hem. Placeringen kan göras med stöd av socialtjänstlagen eller efter att en domstol har beslutat att barnet ska vårdas med stöd av LVU. HVB-hem kan drivas i privat, kommunal eller statlig regi.

Det finns även särskilda ungdomshem för vård av unga som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn, se 12 § LVU. Sådana ungdomshem, som ibland kallas SiS-hem, drivs av SiS. Till skillnad från HVB-hem så kan SiS-hemmen vara inhägnade och låsta. En annan skillnad är att personalen på SiS-hem har rätt att under vissa förutsättningar använda tvångsåtgärder, se avsnitt 8.8.3.

8.3.2 Viss institutionsvård kan vara betryggande övervakning

Högsta domstolen har uttalat att placering på ett särskilt ungdomshem nästan alltid kan balansera fara för flykt och fara för fortsatt brottslighet. Högsta domstolen har även uttalat att andra mindre ingripande former av övervakning som kan anordnas av socialtjänsten kan räcka i sådana fall, men att omständigheterna i det enskilda fallet då får större betydelse (NJA 2017 s. 701).

När det däremot föreligger risk för att den misstänkte försvårar utredningen, behöver det ställas särskilda krav på övervakningen av den misstänkte. Det kan vara nödvändigt att begränsa den misstänktes kontakter med omvärlden. Om den misstänkte är placerad på ett särskilt ungdomshem finns det möjlighet att begränsa hans eller hennes rörelsefrihet bara om det är nödvändigt för att vården ska kunna genomföras eller när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet på hemmet (15 § LVU). Vidare är det möjligt att begränsa den misstänktes rätt att använda elektroniska kommu-

nikationstjänster och att ta emot besök bara om det kan äventyra värden, ordningen eller säkerheten vid det särskilda ungdomshemmet eller vara till skada för den unge eller för någon annan (15 e–g och 15 l–m §§ LVU). Det är därför i dag inte möjligt att besluta om begränsningar i den unges kontakter med omvärlden i syfte att hindra honom eller henne att försvåra en pågående brottsutredning (NJA 2017 s. 701).

Om det är möjligt att anordna betryggande övervakning genom placering på ett ungdomshem med särskild tillsyn när det finns risk för att den misstänkte försvårar utredningen får enligt Högsta domstolen bedömas utifrån riskens art och omfattning. Eftersom placering på ett sådant ungdomshem inte kan garantera att den misstänkte inte tar kontakt med omvärlden i syfte att försvåra brottsutredningen, leder risken många gånger till slutsatsen att betryggande övervakning inte kan anordnas. Domstolen måste dock alltid pröva om den övervakning som ungdomshemmet kan erbjuda ändå inte är tillräcklig i förhållande till den faktiska möjligheten som den misstänkte har att påverka utredningen (NJA 2017 s. 701).

Att en domstol beslutar om övervakning är mycket ovanligt. I praktiken är övervakning aktuell i princip uteslutande när den misstänkte redan befinner sig på någon form av institution (Färre i häkte och minskad isolering, SOU 2016:52, s. 248).

8.3.3 Rättspraxis

Högsta domstolen har avgjort några mål som behandlat frågan om betryggande övervakning har kunnat anordnas. Ett mål gällde en 17-åring som var häktad på grund av risk för fortsatt brottslighet efter att ha dömts för rån. 17-åringen hade omhändertagits med stöd av LVU och placerats på ett särskilt ungdomshem. Högsta domstolen kom fram till att betryggande övervakning förelåg och beslutade att 17-åringen inte längre skulle vara häktad (NJA 2008 s. 81).

Ett annat fall gällde en 15-åring som var häktad för grov stöld och häleri på grund av risk för flykt och fortsatt brottslighet. I samband med häktningen hade socialtjänsten beslutat att omhänderta honom och placera honom på ett HVB-hem. 15-åringen hade två gånger tidigare avvikit från samma HVB-hem och i samband därmed begått tillgreppsbrott. Högsta domstolen ansåg att det var uppenbart att

den övervakning som placeringen på HVB-hemmet innebar inte var tillräckligt betryggande för 15-åringen (NJA 2015 s. 649).

En 16-åring var häktad på sannolika skäl misstänkt för bl.a. grov misshandel. Gärningarna hade präglats av hänsynslöshet och syntes begångna i syfte att hämnas på eller bestraffa målsäganden. Socialtjänsten hade för avsikt att, när häktningsbeslutet hävdades, placera honom på ett ungdomshem med särskilt noggrann tillsyn. Högsta domstolen uttalade att det förelåg en påtaglig risk för att den misstänkte på fri fot skulle försvåra utredningen, främst genom att försöka påverka målsäganden. Högsta domstolen ansåg att behovet av att begränsa den misstänktes möjligheter att påverka målsäganden inte kunde tillgodoses genom placering på det avsedda ungdomshemmet och att det därför var uppenbart att den övervakning som kunde anordnas inte var tillräckligt betryggande (NJA 2017 s. 701).

I RH 2023:12 ansåg hovrätten att betryggande övervakning inte kunde anordnas. Målet gällde en 17-åring som var misstänkt för allmänfarlig ödeläggelse och brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor, grovt brott. Brotten hade begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk och kollusionsfaran bedömdes som stor. Den misstänkte hade i nära anslutning till det misstänkta brottet avvikit från ett HVB-hem. Hovrätten ansåg att de överväganden som socialtjänsten hade gjort för att bereda den misstänkte vård enligt LVU inte medförde att betryggande övervakning, som samtidigt kunde tillgodose utredningens bedrivande och integritet, kunde anordnas.

8.4 Synnerliga skäl för anhållande och häktning

8.4.1 Dagens reglering

Enligt 23 § LUL får den som inte har fyllt 18 år anhållas eller häktas endast om det finns synnerliga skäl. Det innebär att särskild restriktivitet ska iakttas vid anhållande och häktning av barn och att frihetsberövande bara får beslutas i undantagsfall. Det är den misstänktes ålder vid tidpunkten för beslutet som är avgörande för om bestämmelsen ska tillämpas.

8.4.2 Rättspraxis

Det finns några rättsfall som belyser innebörden av synnerliga skäl för frihetsberövande i olika situationer.

Ett fall gällde en 16-åring som var misstänkt för flera förmögenhetsbrott, varav vissa av grov beskaffenhet. Det förelåg risk för att 16-åringen skulle fortsätta sin brottsliga verksamhet. Med hänsyn till att den misstänkte skulle placeras hos fosterföräldrar som han skulle stå under direkt och löpande tillsyn av ansåg Högsta domstolen att det inte fanns synnerliga skäl för häktning (NJA 1978 s. 471).

Även om det fanns viss risk för fortsatt brottslighet, ansåg Högsta domstolen att det inte fanns synnerliga skäl för häktning i NJA 1985 s. 56. Målet gällde en 17-åring som skulle stanna kvar i häkte för en rättspsykiatrisk undersökning. Vid fortsatt häktning var det sannolikt att 17-åringen skulle hållas kvar längre i häkte än den tid som motsvarade det frihetsberövande som kunde följa av den förväntade påföljden, varför häktningen hävdes.

I NJA 2015 s. 649, som refererats i avsnitt 8.3.3, bedömde Högsta domstolen att det inte förelåg synnerliga skäl för häktning. Den misstänkte var 15 år och misstänkt för grov stöld och häleri. Det fanns risk för att den misstänkte undandrog sig lagföring och för att han fortsatte sin brottsliga verksamhet. Högsta domstolen uttalade att prövningen om det finns synnerliga skäl ska göras utifrån den misstänktes ålder och brottslighetens allvar samt styrkan i de särskilda häktningsskälerna. Domstolen påpekade att det finns en betydande fara att häktning orsakar allvarlig psykisk skada på den som är endast 15 år och framhöll att så unga personer bara ska häktas i sällsynta undantagsfall. Slutsatsen att synnerliga skäl inte förelåg grundade Högsta domstolen på den misstänktes ålder och brotten, som visserligen var allvarliga men inte av det svårare slaget, samt styrkan i de särskilda häktningsskälerna.

I NJA 2017 s. 701, som också refererats i avsnitt 8.3.3, påminde Högsta domstolen om vad som angetts om prövningen av synnerliga skäl i NJA 2015 s. 649 och tillade att om en misstänkt som är under 18 år har varit häktad en tid, påverkar tiden i sig proportionalitetsbedömningen och därmed också bedömningen av om det finns synnerliga skäl för fortsatt häktning. Högsta domstolen framhöll att ju längre ett frihetsberövande har pågått, desto starkare måste skälerna vara för att häktningen ska få bestå. Den misstänkte, som var 16 år,

var misstänkt för bl.a. grov misshandel och grovt vapenbrott, vilket Högsta domstolen ansåg var avsevärt allvarligare brottslighet än vad som var fallet i NJA 2015 s. 649, som avsåg misstanke om grov stöld och häleri. Risken för att den misstänkte på fri fot försvårade utredningen var dessutom påtaglig. Högsta domstolen kom därför fram till att det fanns synnerliga skäl för häktning.

I RH 2023:12, som refererats i avsnitt 8.3.3, ansåg hovrätten att det fanns synnerliga skäl för att häkta en 17-åring. För de brott som misstankarna avsåg var det inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Enligt hovrätten var det inte uppenbart att skäl för häktning saknades. Hovrätten ansåg att det, även om utredningen pågått under tre månader, fanns risk för att den misstänkte på fri fot skulle försvåra utredningen. Kollusionsfaran framstod som stor. Med beaktande av den misstänktes personliga förhållanden och att han i nära anslutning till det misstänkta brottet hade avvikit från ett HVB-hem ansåg hovrätten också att det fanns en viss risk för att den misstänkte skulle undandra sig lagföring eller straff, även om den risken inte var lika stor.

Vidare ansåg hovrätten att det förelåg synnerliga skäl för att överskrida tremånadersfristen. Som skäl anförde hovrätten att det var fråga om mycket allvarlig brottslighet som begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk, att den misstänktes medverkan framstod som komplicerad, att utredningen drevs framåt och att kollusionsfaran framstod som stor.

8.4.3 Några JO-uttalanden

När det gäller anhållande uttalade JO i ett fall att det saknades rättsliga förutsättningar att anhålla en 16-åring som var misstänkt för att ha stulit en plånbok ur en lärarinns handväska. Frihetsberövandet hade inte varat längre än 24 timmar. Även om det, i enlighet med vad åklagaren hade bedömt, fanns risk för att den misstänkte försvårade utredningen, utgjorde den misstänktes ålder och den förväntade påföljden inte skäl för anhållande. I beslutet framhöll JO att påföljden för brottet, med hänsyn till den reduktion av påföljden som föreskrivs i 29 kap. 7 § brottsbalken, hade bestämts till böter (JO 1996/97 s. 56).

I JO 1994/95 s. 255 framhölls att häktning av barn under 18 år bara får beslutas i extrema situationer och att, om häktning ändå beslutas, omhändertagandeformen bör anpassas till barnets behov.

8.4.4 Slutsatser om hur regleringen tolkas

Sammantaget kan sägas att ju yngre den misstänkte är, desto högre krav ställs på brottens svårhet och styrkan i de särskilda häktningsskälerna för att synnerliga skäl för frihetsberövande ska anses föreligga. Som regel är kravet på synnerliga skäl uppfyllt om det är fråga om mycket allvarliga brott. Ju längre ett frihetsberövande har varat, desto starkare måste skälerna vara för att frihetsberövandet ska bestå.

8.5 Tidigare förslag i fråga om häktning av barn

Häktes- och restriktionsutredningen fick i juli 2015 i uppdrag att lämna förslag som syftade till att minska användningen av häktning och restriktioner (dir. 2015:80). Bakgrunden var att det både nationellt och internationellt återkommande hade riktats kritik mot häktning- och restriktionsanvändningen i Sverige. Barnrättskommittén hade t.ex. uttryckt oro över att det inte gjordes tillräckligt för att hitta alternativ till häktning för barn och att frihetsberövandets varaktighet inte var reglerad i lag. Vidare hade Barnombudsmannen kritiserat häktning- och restriktionsanvändningen mot barn. I kommittédirektiven angavs att det var särskilt viktigt att hitta möjliga förbättringar för barn och andra unga lagöverträdare som häktats.

Häktes- och restriktionsutredningen lämnade betänkandet Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52) i augusti 2016. I betänkandet anfördes att det var angeläget att antalet barn som var intagna på häkten minskade väsentligt. Häktes- och restriktionsutredningen föreslog bl.a.

- att häktade barn som huvudregel skulle förvaras på särskilda ungdomshem,
- att barn som var placerade på häkte skulle ha rätt till minst fyra timmars isoleringsbrytande tid varje dag, och

- att barn som gripits eller anhållits bara skulle få förvaras i polisarest när det var absolut nödvändigt.

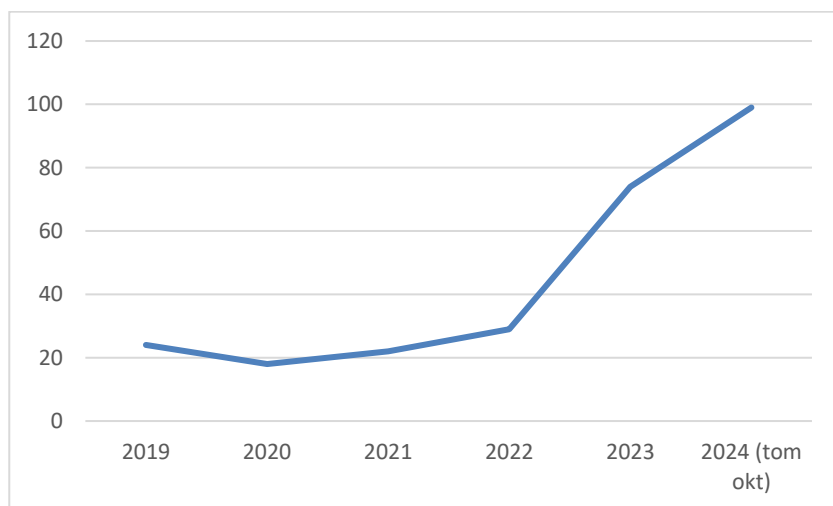
Förslaget om att häktade barn som huvudregel skulle förvaras på särskilda ungdomshem ledde inte till lagstiftning. Det gjorde däremot förslagen om häktade barns rätt till minst fyra timmars isoleringsbrytande tid varje dag och förslaget att begränsa möjligheterna till förvaring av barn i polisarest. Det regleras numera i 2 kap. 5 a § häkteslagen (2010:611) respektive 6 a § LUL.

8.6 Häktningstider och användning av restriktioner

8.6.1 Statistik

Enligt statistik från Kriminalvården har antalet häktade barn ökat kraftigt de senaste åren. Under år 2019 och år 2020 var 24 respektive 18 barn häktade i genomsnitt per månad. Därefter ökade antalet häktade barn i genomsnitt per månad något till 22 barn år 2021 och 29 barn år 2022. Antalet häktade barn i genomsnitt per månad ökade kraftigt år 2023 till 74 barn och under januari–oktober år 2024 till 99 barn, se diagram 8.1.

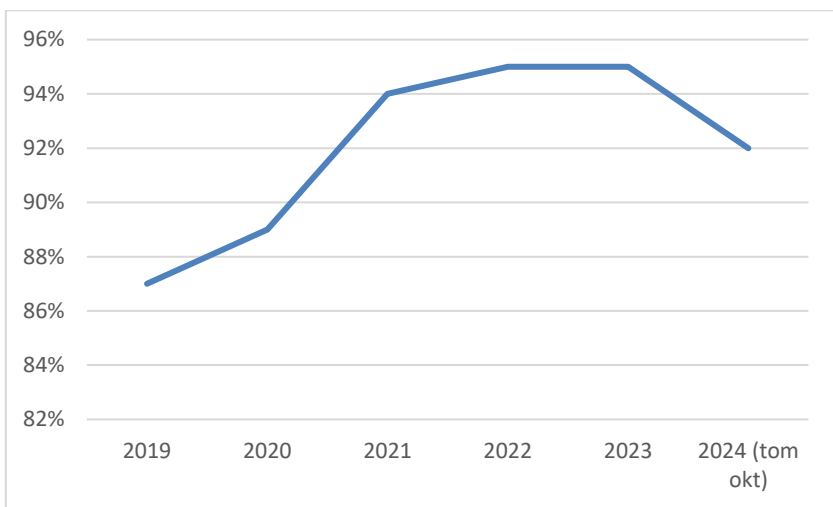
Diagram 8.1 Antal inskrivna barn i häkte i genomsnitt per månad under 2019–oktober 2024



Källa: Kriminalvården.

År 2019 uppgick andelen häktade barn med någon restriktion i genomsnitt per månad till 87 procent. Fram till år 2021 ökade andelen häktade barn med någon restriktion något, för att under åren 2021–2023 uppgå till cirka 95 procent. Under januari–oktober 2024 uppgick andelen häktade barn med någon restriktion i genomsnitt per månad till 92 procent, se diagram 8.2.

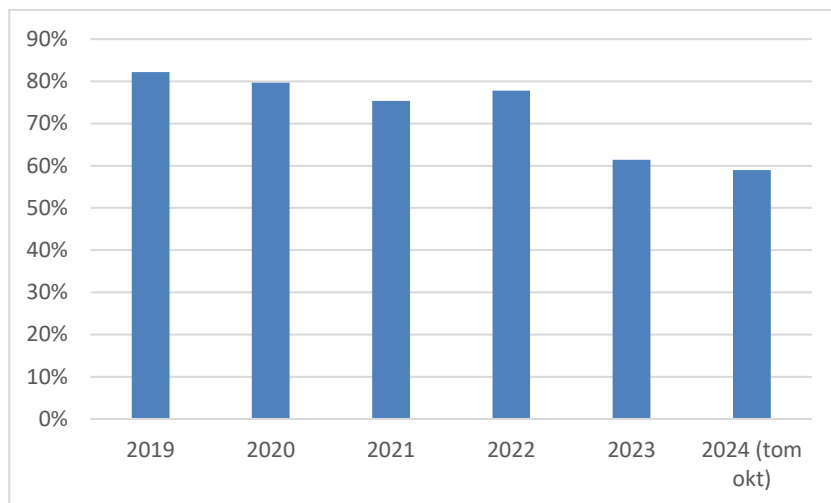
Diagram 8.1 Andelen häktade barn med någon restriktion i genomsnitt per månad under 2019–oktober 2024



Källa: Kriminalvården.

Häktningstiderna för barn har ökat kraftigt under de senaste åren. Under år 2019 respektive år 2020 åtalades 82 respektive 80 procent av de häktade barnen inom tre månader. Den 1 juli 2021 trädde regeringen i 23 a § LUL, som föreskriver att den sammanlagda tid ett barn enligt huvudregeln får vara häktad är tre månader, i kraft. Under år 2021 minskade andelen barn som åtalades inom tre månader till 75 procent för att under år 2022 öka till 78 procent. Andelen häktade barn som åtalades inom tre månader minskade återigen under år 2023 till 61 procent. Under januari–oktober 2024 minskade andelen häktade barn som åtalades inom tre månader till 59 procent, se diagram 8.3.

Diagram 8.2 Andelen häktningsbeslut avseende barn där åtal har väckts inom 90 dagar under 2019–oktober 2024¹



Källa: Åklagarmyndigheten.

8.6.2 Myndigheternas rapport

I januari 2024 redovisade Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Kriminalvården ett gemensamt regeringsuppdrag om användning av häktning och restriktioner och alternativ till häktning i form av anmälningsskyldighet och reseförbud. Uppdraget lämnades dels med anledning av de nya regler om tidsgränser för häktning och beslutsordning i fråga om tillstånd till restriktioner som trädde i kraft den 1 juli 2021, dels i syfte att klarlägga i vilken utsträckning och i vilka situationer som åklagare beslutar om reseförbud och anmälningsskyldighet i stället för att begära den misstänkte häktad. Av den del av redovisningen som avser barn i åldern 15–17 år framgår bl.a. följande.

Häktningstiderna för barn visar en tydligt ökande trend de senaste åren. Den genomsnittliga häktningstiden har mer än tredubblats från januari 2018 till oktober 2023. Häktningstiderna har vidare ökat kraftigt från mars 2023. Det gäller särskilt tider som överskrider tre månader.

¹ Statistiken är inte kvalitetssäkrad. I mättet ingår inte häktade där åtal ännu inte väckts, dvs. pågående häktningar, eller häktningar som avslutats genom att häktningen hävts (utan åtal).

De längre häktningstiderna kan tyda på att lagstiftningen inte har haft önskad effekt när det gäller barn. Med hänsyn till utvecklingen av ungas inblandning i allvarliga brott, som i regel begås i gängmiljö, kan det ändå vara så att de nya reglerna har haft en effekt men att den maskeras av den utvecklingen.

Restriktioner används för barn i betydligt högre utsträckning än för vuxna. Det hänger samman med att barn endast häktas vid misstanke om mycket allvarliga brott där det samtidigt föreligger en hög grad av kollusionsfara, typiskt sett brott i gängmiljö i form av mord, förberedelse till mord och grovt vapenbrott. Unga häktade med restriktioner beviljas nästan alltid lättnader i restriktionerna och medges i hög grad även möjlighet till s.k. samsittning med någon annan häktad med restriktioner. För barn visar utvecklingen av restriktionsanvändningen ingen tydlig effekt av lagstiftningsförändringarna år 2021.

Det finns ett samband mellan häktningstider och restriktionsanvändandet som inte har varit möjligt att analysera baserat på tillgänglig statistik. Om häktningstiderna generellt blir längre kan det t.ex. bero på ökad andel häktningar för grova brott och ökad andel gängkriminella (både på grund av samhällsutvecklingen, rättsväsendets kapacitet och straffskärpningar etc.), vilket ger ett ökat restriktionsanvändande. För barn kan t.ex. ses att restriktionsanvändandet började öka år 2021 och alla häktade barn hade i mars 2023 restriktioner. Vid granskning av tvångsmedelsbeslut i Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra kunde det också konstateras att häktning av unga misstänkta enbart beslutas vid misstanke om de allra allvarligaste brotten.

8.7 Åklagarmyndighetens synpunkter på behovet av att kunna frihetsberöva barn i fler fall

Utredningen har frågat Åklagarmyndigheten om myndigheten anser att det finns behov av att kunna anhålla och häkta barn i åldern 15–17 år i fler fall än idag. Myndigheten har sammanfattningsvis svarat följande.

Tillämpningen av reglerna om häktning av barn varierar över landet. Det gäller såväl tolkningen av kravet på synnerliga skäl och kra-

vet på att det ska vara uppenbart att betryggande övervakning inte kan anordnas som tremånadersfristen.

Det mest framträdande problemet är enligt Åklagarmyndigheten att tillämpningen av tremånadersfristen skiljer sig avsevärt mellan domstolarna. Även tillämpningen inom en och samma domstol kan variera. Det medför stora problem för åklagare. Det gäller särskilt i omfattande förundersökningar som rör brott som är kopplade till kriminella nätverk där flera personer, både barn och vuxna, är misstänkta. Sådana förundersökningar avser t.ex. grova narkotikabrott eller mord och har blivit allt vanligare under de senaste åren. I den typen av förundersökningar är ofta kollusionsfaran påtaglig under hela utredningstiden. Det är som regel svårt att bryta ut utredningen om ett visst barns delaktighet i brottet från utredningen som gäller de vuxnas delaktighet. Det kan leda till att all bevisning inte hinner tas fram i utredningen avseende barnet. Att väcka separat åtal mot ett barn för delaktighet i ett brott, som flera vuxna personer också är misstänkta för, leder till problem i utredningarna även avseende de vuxna. Vid huvudförhandlingen återoppar nämligen de åtalade inte sällan nya uppgifter eller ny bevisning.

När det gäller kravet på att betryggande övervakning ska anordnas gör vissa domstolar, i samband med att barn i åldern 15–17 år häktas, klart för åklagaren att häktning bara kommer att tillåtas under en mycket begränsad tid fram till dess att en placering på ett särskilt ungdomshem (SiS-hem) har anordnats. Det har förekommit sådana fall även vid misstanke om allvarliga brott, t.ex. grovt vapenbrott och våldsbrottslighet kopplad till kriminella nätverk. I de fallen har kollusionsfaran varit påtaglig. Tillräcklig hänsyn har då enligt Åklagarmyndighetens uppfattning inte tagits till omständigheterna i det enskilda fallet.

Åklagarmyndigheten anser att domstolarnas krav på placering vid särskilda ungdomshem inte stämmer överens med Högsta domstolens praxis när det gäller vad som är betryggande övervakning. Placering på sådana hem kan enligt Åklagarmyndigheten inte undanröja kollusionsfara. Därtill varierar benägenheten att placera barn på särskilda ungdomshem kraftigt mellan olika kommuner. Det har förekommit att ungdomar fritas eller avviker från sådana hem eller från HVB-hem för att fortsätta att delta i nätverksrelaterad brottslighet. Om tingsrätten avslår häktningsyrkandet i ett tidigt skede av förun-

dersökningen kan brottet bli avsevärt svårare att utreda. Det leder också till minskad förutsebarhet i utredningsarbetet.

Även när det gäller kravet på synnerliga skäl skiljer sig tillämpningen åt mellan domstolarna. Det minskar förutsebarheten i utredningsarbetet. Kravet leder också till att det är svårt att få barn frihetsberövade för upprepade brott som inte är så allvarliga att varje brottsmisstanke sedd för sig uppfyller kravet på synnerliga skäl, men där enligt åklagarnas mening den samlade brottsligheten väl når upp till den nivån.

Mot bakgrund av att tillämpningen av häktningsreglerna skiljer sig åt anser Åklagarmyndigheten att reglerna om frihetsberövande av barn behöver tydliggöras.

8.8 Överväganden och förslag

8.8.1 Utvidgad möjlighet att frihetsberöva barn förutsätter ett tydligt behov

Utredningens bedömning: Ett förslag om utökade möjligheter att anhålla och häkta barn i åldern 15–17 år förutsätter att det finns ett tydligt behov.

Skälen för utredningens bedömning

Brottsutvecklingen har lett till att antalet häktade barn har ökat

Så sent som i juli 2021 trädde nya regler i kraft som syftade till att minska användningen av häktning och restriktioner, både för vuxna och barn. Utredningens uppdrag att se över behovet av att kunna anhålla och häkta brottsmisstänkta personer som inte har fyllt 18 år i fler fall än i dag har motsatt syfte. Inledningsvis behöver därför något sägas om den i sammanhanget snabba vändningen gällande synen på behovet av att frihetsberöva barn.

Som har framgått har barns involvering och delaktighet i brott med koppling till kriminella nätverk ökat, se avsnitt 3.3.1. Kriminella nätverk utnyttjar yngre personer till att utföra allvarliga brott, vilket förefaller ha lett till att betydligt fler personer involveras i både planeringen och genomförandet av brotten. Nätverket kan t.ex. förse

barnet med en plats där han eller hon kan vistas före och efter brottet, ordna så att barnet får tillgång till vapen eller sprängmedel och flyktmöjlighet etc. Det leder till att betydligt fler personer engageras i planeringen inför brottet och ser till att gärningsmannen får hjälp med praktiska detaljer och får betalt efter brottet.

Vid varje brottstillfälle är det alltså fler personer inblandade – oftast både barn och vuxna – än om en ensam gärningsman bestämmer sig för att begå ett brott och sedan genomför det. Det innebär att brottsutredningarna blir mer komplicerade och omfattande. Det gäller främst utredningar om mycket allvarliga brott, t.ex. grova våldsbrott och grova narkotikabrott. Utvecklingen innebär också att allt fler och allt yngre barn dras in i kriminella nätverk och övertalas eller tvingas att för nätverkets räkning utföra allvarliga brott. Utvecklingen hänför sig till de allra senaste åren.

När barn häktas i dag är det i princip uteslutande på grund av misstankar om mycket allvarliga brott som mord, människorov, grova vålds- och sexualbrott, grova rån och grova vapenbrott (Åklagarmyndighetens årsredovisning 2023 s. 54). Kriminalvårdens statistik visar att antalet häktade barn låg på en relativt stabil nivå under åren 2017 till 2022. Under år 2023 och januari–oktober 2024 har emellertid antalet häktade barn ökat kraftigt, se avsnitt 8.6.1. Att antalet häktade barn har ökat talar för att barn i allt högre utsträckning dras in i allvarlig brottslighet med koppling till kriminella nätverk (se a. årsredovisning 2023 s. 54).

Att utredningens uppdrag syftar till att se över möjligheterna att frihetsberöva barn i åldern 15–17 år i fler fall än i dag, trots att regler med motsatt syfte trädde i kraft för bara några år sedan, har således sin förklaring i den senaste tidens brottsutveckling.

Utvidgad möjlighet att frihetsberöva barn förutsätter ett tydligt behov

Möjligheten att kunna anhålla och häkta barn i straffbar ålder som är misstänkta för brott tillgodoser flera olika intressen. Ett sådant intresse är att den misstänkte inte ska försvåra utredningen så att brottet inte kan klaras upp. Det gör sig främst gällande vid allvarliga brott som mord, grova våldsbrott, grova narkotikabrott och grova vapenbrott. Vid sådana brott med koppling till kriminella nätverk är ofta både barn och vuxna inblandade. Att de brottsbekämpande myndig-

heterna har effektiva verktyg för att klara upp allvarliga brott är ett tungt vägande samhällsintresse. Ur ett brottsofferperspektiv väger utredningsintresset vid de allvarligaste brotten särskilt tungt.

Att kunna frihetsberöva barn tillgodoser också intresset av att skydda samhället och potentiella brottsoffer från att utsättas för allvarliga brott som begås av barn. Samhällets behov av skydd mot personer som begår allvarliga brott väger tyngre, ju allvarligare brott det är fråga om. När allvarliga brott begås skapar det en allmän otrygghet i samhället. Enligt Polismyndigheten finns det indikationer på att större samhällsskador kan orsakas av gärningsmän som är mycket unga. Det kan exempelvis vara fråga om att allvarligt våld har riktats mot en annan person eller en annan bostad än måltavlan.

Anhållande och häktning används vidare för att tillgodose samhällsintresset av att personer som är misstänkta för brott inte lämnar orten eller landet i syfte att undkomma eller försvåra brottsutredning och lagföring. Det är dock sällan som barn frihetsberövas på grund av att det föreligger flyktfara.

Att beröva barn friheten genom anhållande eller häktning är de mest ingripande straffprocessuella åtgärder som kan förekomma. Det innebär ett betydande intrång i barnets privatliv. Dagens reglering bygger på tanken att barn antas lida mer av frihetsberövande i avsevärt högre grad än vuxna. Det gäller särskilt om barnet har restriktioner i fråga om kontakter med omvärlden. I sammanhanget bör framhållas att restriktioner används för barn i betydligt högre utsträckning än för vuxna. Det sammanhänger med att barn huvudsakligen häktas vid misstanke om mycket allvarliga brott där det samtidigt finns en hög grad av kollusionsfara (se avsnitt 8.6). Frihetsberövande av barn måste därför föregås av noggranna överväganden, där barnets bästa och andra legitima intressen vägs mot varandra.

Som tidigare angetts får barn enligt barnkonventionen bara frihetsberövas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Vad som avses med sista utväg och kortast lämpliga tid anges inte i konventionen. Barnrättskommittén rekommenderar att inget barn frihetsberövas, utom i fall där det finns befogad oro för den allmänna säkerheten eller folkhälsan. Kommittén har också uttalat att frihetsberövande före rättegång endast bör användas i de allra svåraste fallen och även då endast efter att placering i samhällsvård har övervägts noggrant. Vidare har Barnrättskommittén framhållit att frihetsberövande är skadligt för barn och att det kan få negativa konsekvenser

för barns möjligheter att återanpassa sig i samhället (allmän kommentar CRC/C/GC/24 p. 77, 86 och 89).

Barnkonventionen ställer således stränga krav på i vilka situationer som barn får frihetsberövas. Mot den bakgrunden kräver ett förslag om att utöka möjligheterna att anhålla och häkta barn att det finns ett tydligt behov. Ett sådant förslag förutsätter också att behovet grundar sig i andra – legitima och mycket tungt vägande – intressen än barns intresse av att skyddas mot inskränkningar i friheten.

I följande avsnitt analyseras därför behovet av att kunna frihetsberöva barn i åldern 15–17 år i fler fall än i dag.

8.8.2 Regleringen om betryggande övervakning

Utredningens bedömning: Regleringen i 24 kap. 4 § rättegångsbalken om anordnande av betryggande övervakning på grund av låg ålder bör inte ändras.

Skälen för utredningens bedömning

Bakgrund

Barn i åldern 15–17 år antas lida allvarligt men av att vara frihetsberövade. Därför får de enligt 24 kap. 4 § rättegångsbalken bara frihetsberövas om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan anordnas för dem. Regleringen har redovisats i avsnitt 8.3. Det ankommer på åklagaren att grundligt pröva möjligheten att ersätta frihetsberövande med någon annan åtgärd innan barnet begärs häktat (26 § förundersökningskungörelsen). Enligt Högsta domstolen kan placering på ett ungdomshem med särskilt noggrann tillsyn nästan alltid balansera fara för flykt och fara för fortsatt brottslighet, men däremot inte fara för försvårande av brottsutredningen. I det senare fallet behöver det nämligen ställas särskilda krav på övervakningen av den misstänkte (NJA 2017 s. 701).

Varierande tillämpning

Åklagarmyndigheten har framfört att vissa domstolar tillämpar 24 kap. 4 § rättegångsbalken på barn på ett sätt som inte överensstämmer med Högsta domstolens praxis (se avsnitt 8.7). Trots att ett barn är misstänkt för ett mycket allvarligt brott och det finns en påtaglig kollusionsfara, kräver nämligen vissa domstolar att åklagaren ändå ska anordna placering av barnet på ett särskilt ungdomshem, trots att sådan placering inte uppfyller kraven på betryggande övervakning. Det leder till risk för att barnet släpps på fri fot och försvårar brottsutredningen.

Möjligheten att anordna övervakning styrs av resurser

Det är alltså åklagarens skyldighet att anordna betryggande övervakning för ett barn som det finns skäl att häkta (se 26–28 §§ förundersökningskungörelsen). Skyldigheten uppkommer när ett barn anhålls. Åklagaren ska då så snart som möjligt ta kontakt med berörd socialnämnd för att undersöka möjligheterna att omhänderta barnet.

Om socialnämnden beslutar att omedelbart omhänderta barnet ska åklagaren pröva om övervakningen av det omhändertagna barnet kan anses vara betryggande, dvs. om övervakningen är så effektiv att man genom den i tillräcklig grad uppnår det syfte som häktning skulle tillgodose. Det innebär att åklagaren måste förhålla sig till formerna för den tänkta vården vid bedömningen av om den utgör en så betryggande övervakning att det inte finns skäl för häktning.

Socialnämnden beslutar om omhändertagande av barnet med stöd av LVU. I praktiken beror emellertid sådana beslut bl.a. på om det finns tillgängliga platser på ungdomshem med särskilt noggrann tillsyn. Den senaste tidens utveckling, som innebär att allt fler yngre barn begår allvarliga brott, har lett till brist på sådana platser och att unga som behöver vård på särskilda ungdomshem placeras i kö. Att ett ökat antal barn har kopplingar till olika kriminella nätverk har försvårat möjligheten att hitta lämpliga placeringar.

Den nuvarande regleringen innebär således att resurserna hos den berörda socialtjänsten och hos SiS ytterst styr om barnet placeras på ett särskilt ungdomshem eller häktas. Bristande resurser kan således leda till att ett barn som är misstänkt för ett allvarligt brott inte placeras på ett sådant hem, trots att behovet finns. Det kan också leda

till att barnet försätts på fri fot. Inget av de alternativen är tillfredsställande.

Att resurserna hos kommuner och SiS styr om ett barn som är misstänkt för ett allvarligt brott kan placeras under betryggande övervakning är enligt utredningen inte rimligt mot bakgrund av att frihetsberövande av barn är den mest ingripande åtgärden som kan vidtas. Att regleringen leder till problem i praktiken har bekräftats av Åklagarmyndigheten som pekat på att benägenheten att placera barn på särskilda ungdomshem varierar avsevärt mellan olika kommuner.

Det bör även framhållas att åklagarens roll är oklar. Samtidigt som åklagaren enligt författning är skyldig att anordna betryggande övervakning, har åklagaren ingen möjlighet att påverka socialnämndens beslut om eventuell vårdplacering.

Regleringen i 24 kap. 4 § rättegångsbalken bör inte ändras i nuläget

Som framgått har det vid utredningens analys av regleringen i 24 kap. 4 § rättegångsbalken avseende barn framkommit flera problem. Frågan är om de är tillräckliga för att motivera en ändring av regleringen.

Åklagarmyndigheten har anfört att tillämpningen av kravet på betryggande övervakning av barn varierar och att regleringen därför bör tydliggöras. Det finns emellertid flera avgöranden från Högsta domstolen som berör frågan när en placering på ungdomshem kan utgöra betryggande övervakning (t.ex. NJA 2017 s. 701). Det talar för att det inte finns behov av att tydliggöra regleringen i 24 kap. 4 § rättegångsbalken. Det problem som Åklagarmyndigheten har pekat på rör dessutom enbart vissa domstolar. Myndighetens uppfattning är att i de allra flesta fall häktas barn vid misstanke om allvarliga brott om faran för försvårande av brottsutredningen är påtaglig, vilket den i många fall är vid misstanke om brott med koppling till kriminella nätverk.

Även om det är bekymmersamt om rättstillämpningen varierar på det sätt som Åklagarmyndigheten har beskrivit, anser utredningen att tillämpningsproblemen inte förefaller vara så utbredda att det motiverar en förändring av regleringen i 24 kap. 4 § rättegångsbalken. Det handlar snarare om en utbildningsfråga som kan lösas inom ramen för befintliga strukturer.

När det gäller problemet att placering på ungdomshem styrs av resurserna hos kommuner och SiS konstaterar utredningen att det pågår en utredning som ska se över den statliga barn- och ungdomsvårdens vårdande uppdrag. Vidare är det Åklagarmyndighetens uppfattning att betryggande övervakning kan anordnas för barn som är i behov av det i de allra flesta fall. Det innebär att åklagarens roll, även om den är oklar, normalt inte skapar några större problem. Sammantaget framstår därmed problemen inte som tillräckligt framträdande för att motivera en ändring av regleringen i 24 kap. 4 § rättegångsbalken.

8.8.3 Den sociala lagstiftningen förändras

Utredningens bedömning: Varken nyligen beslutade lagändringar eller pågående lagstiftningsarbete på det sociala området förändrar tillämpningen av 24 kap. 4 § rättegångsbalken om anordnande av betryggande övervakning på grund av låg ålder.

Skälen för utredningens bedömning

Säkerhetsnivån vid ungdomshem

Ett annat problem med övervakning av barn som är misstänkta för allvarliga brott genom placering på SiS-hem eller HVB-hem är att säkerhetsnivån i sådana hem generellt sett inte är tillräckligt hög. Det har enligt Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten lett till att ungdomar i flera fall har fritagits eller avvikit från sådana hem för att fortsätta att delta i nätverksrelaterad brottslighet. Det gäller i första hand HVB-hem. Den utvecklingen är bekymmersam.

Eftersom syftet med SiS-hem och HVB-hem är ett annat än med häkten är det naturligt att säkerhetsnivån på hemmen inte når upp till samma nivå som på häkten. Det gäller även särskilda ungdomshem som har en förhöjd säkerhetsnivå. Det har bl.a. att göra med att barn placeras på sådana hem av många andra skäl än för att de är misstänkta för allvarliga brott. De restriktioner i fråga om rätt till kontakter med omvärlden som de allra flesta häktade barn har (se avsnitt 8.6) kan enligt dagens lagstiftning inte kopplas till de begränsningar som får tillämpas vid särskilda ungdomshem. Att säker-

hetsnivån på särskilda ungdomshem är avsevärt lägre än på häkten har lett till att placering på sådana hem vid påtaglig kollusionsfara i princip aldrig kan uppnå kravet på betryggande övervakning (se NJA 2017 s. 701).

Begränsningar i rätten till kontakter med omvärlden

I sammanhanget bör särskilt nämnas de nya regler om begränsningar och kontroll i fråga om elektroniska kommunikationstjänster och besök på särskilda ungdomshem som trädde i kraft den 15 maj 2024. De innebär bl.a. att ungdomshemmen ska delas in i olika säkerhetsnivåer och att de barn som vårdas enligt 3 § LVU i ett särskilt ungdomshem med förhöjd säkerhetsnivå endast får använda elektroniska kommunikationstjänster för att stå i förbindelse med en annan person. Med en sådan förbindelse avses t.ex. telefonsamtal via fast eller mobil telefoni, videosamtal och att skicka och ta emot e-post. Däremot får elektroniska kommunikationstjänster inte användas för andra ändamål, t.ex. sökningar på internet (prop. 2023/24:81 s. 131). Vid kommunikation får bara utrustning som tillhandahålls eller godkänns av SiS användas. Kommunikation får bara förekomma i den utsträckning det är lämpligt (15 f § LVU).

Användning av elektroniska kommunikationstjänster får vägras barn som vårdas enligt 3 § LVU i särskilda ungdomshem, om användningen kan äventyra vården, ordningen eller säkerheten i hemmet eller vara till skada för barnet eller för någon annan, på ett sätt som inte kan avhjälpas genom att användningen begränsas, avlyssnas eller kontrolleras (15 g § LVU).

Vidare får barn som vårdas enligt 3 § LVU i ett särskilt ungdomshem ta emot besök endast i den utsträckning det är lämpligt (15 l § LVU). Besök får vägras om det kan äventyra vården, ordningen eller säkerheten vid det särskilda ungdomshemmet eller är till skada för barnet eller för någon annan, på ett sätt som inte kan avhjälpas genom att besöket begränsas, övervakas eller kontrolleras (15 m § LVU).

Pågående lagstiftningsärenden om ungdomshem

Det pågår flera lagstiftningsärenden som syftar till att ytterligare stärka tryggheten och säkerheten på ungdomshem. Exempelvis har en särskild utredare fått i uppdrag att utreda en ökad differentiering av vården i HVB-hem och att införa vissa särskilda befogenheter vid sådana hem för barn och unga. Syftet är att säkerställa en trygg och säker vårdmiljö i sådana hem och därigenom stärka dem som en del av vårdkedjan (dir. 2024:18). En annan särskild utredare har fått i uppdrag att se över den statliga barn- och ungdomsvårdens uppdrag och organisation i syfte att bl.a. stärka den statliga barn- och ungdomsvårdens vårdande uppdrag (dir. 2024:13). Vidare har nyligen en promemoria, i vilken det föreslås att den som vårdas med stöd av 3 § LVU i vissa fall ska kunna övervakas med elektroniska hjälpmedel, presenterats, se avsnitt 4.3.

Ändrad sociallagstiftning kommer inte att förbättra möjligheterna att anordna övervakning av brottsmisstänkta barn vid kollusionsfara

De pågående lagstiftningsärendena, som syftar till att stärka säkerheten och tryggheten på särskilda ungdomshem, leder sannolikt till att problemet med att barn fritas eller avviker från sådana hem minskar avsevärt. De leder emellertid inte till att betryggande övervakning kan anses föreligga i fler fall än i dag.

Att säkerhetsnivån på särskilda ungdomshem inte är lika hög som på häkten innebär att det i princip är omöjligt att anordna betryggande övervakning av barn vid påtaglig kollusionsfara. Utredningen bedömer dock att den nya regleringen om begränsningar och kontroll i fråga om elektroniska kommunikationstjänster och besök möjligen skulle kunna leda till att placering på särskilda ungdomshem, där förhöjd säkerhetsklassificering gäller, kan komma att bedömas utgöra betryggande övervakning vid kollusionsfara i något fler fall än i dag. Skulle restriktionerna i framtiden kunna kopplas till 6 kap. häkteslagen bedömer utredningen att betydligt fler barn än i dag skulle kunna placeras på särskilda ungdomshem och därmed kunna undvika att häktas. En sådan förändring av regleringen för de särskilda ungdomshemmen ligger dock utanför utredningens uppdrag att se över förutsättningarna för häktning av barn.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att varken nyligen beslutade lagändringar eller pågående lagstiftningsarbete på det sociala området kommer att leda till att betryggande övervakning kan anordnas för barn som misstänks för allvarliga brott, om det finns kollusionsfara, i nämnvärt fler fall än i dag.

8.9 Synnerliga skäl för frihetsberövande

8.9.1 Innebörden av synnerliga skäl

Bakgrund

I utredningens uppdrag ingår bl.a. att se över kravet på synnerliga skäl för häktning och ta ställning till om det kravet behöver ändras eller kompletteras i något avseende. Åklagarmyndigheten anser att tillämpningen av kravet varierar. Det finns därför inledningsvis skäl att utveckla innebörden av begreppet synnerliga skäl något.

Kravet på synnerliga skäl innebär att barn i åldern 15–17 år bara får anhållas och häktas i undantagsfall. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl ska framför allt den misstänktes ålder, brottets allvar och de särskilda häktningsskälerna beaktas.

Den misstänktes ålder

Den misstänktes ålder har stor betydelse. Ju yngre den misstänkte är, desto högre krav ställs på brottets allvar och styrkan i de särskilda häktningsskälerna. Om brottets minimistraff når upp till häktningpresumtionen får det inte lika stort genomslag för barn som för vuxna, eftersom presumtionen som regel inte tillämpas direkt på misstänkta barn i straffbar ålder. I stället förefaller straffmättningsvärdet, som bygger både på brottets allvar och barnets ålder vid brottet, vara vägledande. Om straffmättningsvärdet når upp till gränsen för häktningpresumtionen, dvs. fängelse i ett år och sex månader, bör häktning många gånger kunna komma i fråga. Om de förslag som har lämnats i SOU 2024:39 genomförs (se avsnitt 8.9.2) kommer straffmättningsvärdena att genomgående bli högre än i dag för barn i åldern 15–17 år. Det innebär att barn som misstänks för allvarliga brott kommer att häktas i fler fall än i dag.

Brottens allvar

För en 15-åring är kravet på synnerliga skäl ofta uppfyllt vid mycket allvarliga brott med minimistraff om fyra års fängelse eller mer, t.ex. mord, dråp, människorov, synnerligen grov misshandel, grovt rån, synnerligen grovt eller grovt vapenbrott och grov allmänfarlig ödeläggelse. Vid sådana brott kommer straffmättningsvärdet som utgångspunkt att vara högt, trots gärningsmannens låga ålder. Häktning i sådana fall förutsätter samtidigt att det finns viss styrka i de särskilda häktningsskälen. Är styrkan i de särskilda häktningsskälen betydande, kan det räcka att misstanken avser ett enstaka brott med minimistraff om två års fängelse eller mer, exempelvis grovt narkotikabrott.

För en 16-åring kan kravet på synnerliga skäl många gånger vara uppfyllt vid brott med minimistraff om fängelse i ett år och sex månader eller mer. Även i sådana fall kommer straffmättningsvärdet att bedömas som högt, men det beror givetvis också på vilken roll som barnet haft vid brottet. Häktning förutsätter också att det finns viss styrka i de särskilda häktningsskälen. Synnerliga skäl för en 16-åring skulle även kunna finnas om misstanken gäller enstaka fall av brott med minimistraff om minst ett års fängelse. I de senare fallen bör det emellertid ställas höga krav på styrkan i de särskilda häktningsskälen.

När det gäller 17-åringar bör brottens allvar kunna ligga närmare den bedömning som görs för en vuxen person. Ju närmare 18 år lagöverträdaren var vid brottet desto större skäl finns att anse att det föreligger synnerliga skäl för häktning, särskilt om det är fråga om brott mot person eller brott med koppling till kriminella nätverk. Det innebär att kravet på synnerliga skäl många gånger kan vara uppfyllt om barnet är misstänkt för ett brott med minimistraff om sex månaders fängelse eller mer. Om sådana skäl finns beror dock även till stor del på styrkan i de särskilda häktningsskälen.

De särskilda häktningsskälen

I fråga om risken för att barnet fortsätter att begå brott bör givetvis särskild vikt läggas vid om barnet tidigare har gjort sig skyldig till brott eller om de häktningsgrundande misstankarna avser upprepad eller systematisk brottslighet. Det bör även beaktas om barnet är

misstänkt för att ha begått brott med koppling till ett kriminellt nätverk. I sådana fall kan det finnas betydande risk för att barnet fortsätter att begå brott för det kriminella nätverkets räkning. Det förhållandet att den som placeras på ett särskilt ungdomshem eller ett HVB-hem inte av hänsyn till brottsutredningen kan nekas att hålla kontakt med omvärlden har stor betydelse i sammanhanget. Det bör även beaktas att placeringar på HVB-hem av barn som har kopplingar till kriminella nätverk kan leda till att barnet fritas av andra, äldre personer.

När det gäller risken för att barnet försvårar brottsutredningen bör särskilt beaktas om flera personer har medverkat till brottet eller om brottet har begåtts med koppling till ett kriminellt nätverk. Även i det avseendet bör det beaktas att placeringar på särskilda ungdomshem eller HVB-hem inte når upp till samma grad av säkerhet som häkten. Om det finns risk för att den misstänkte försvårar utredningen, och den risken inte är obetydlig, kan placeringar på sådana hem sällan bedömas vara tillräckliga.

Exempel på en situation där kollusionsfaran är påtaglig, men brottets karaktär inte är alltför allvarlig, är då ett barn är misstänkt för ett allvarligt fall av övergrepp i rättssak, som inte når upp till grovt brott, för att ha angripit ett vittne i ett mål om mord. Om barnet och de misstänkta för mordet har kopplingar till samma kriminella nätverk torde risken för att barnet försvårar brottsutredningen i de flesta fall kunna bedömas som hög.

När det gäller de särskilda häktningsskälerna är utredningens uppfattning att barn i straffbar ålder sällan anhålls och häktas med enbart flyktfara som grund.

En samlad bedömning ska göras

Vid bedömningen av om kravet på synnerliga skäl är uppfyllt samspelar således barnets ålder, brottets allvar och styrkan i de särskilda häktningsskälerna. Om barnet häktas eller inte beror i slutändan på en samlad bedömning av alla omständigheter. I den ingår en proportionalitetsbedömning, där stor vikt ska läggas vid kraven i barnkonventionen.

8.9.2 Pågående utredningar påverkar behovet av ändring

Utredningens bedömning: Utfallet av andra utredningar innebär med stor sannolikhet att behovet av förändrade regler om anhållande och häktning av barn minskar.

Skälen för utredningens bedömning: I 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken regleras den s.k. häktningspresumtionen vid allvarliga brott. Den innebär att om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader ska häktning ske, om det inte är uppenbart att skäl för häktning saknas. Det föreskrivna minimistraffet för brott där presumtionen ska tillämpas sänktes den 1 juli 2023 från fängelse i två år till fängelse i ett år och sex månader. Av förarbetena framgår att någon ändring inte var avsedd av regeringen om att barn endast får häktas om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas och det finns synnerliga skäl för häktning. Det nämndes inte vilka faktiska konsekvenser en utvidgning av häktningspresumtionen kan få för barn (Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, prop. 2022/23:53, s. 130).

Det är för tidigt att dra slutsatsen att den utvidgade häktningspresumtionen har lett till att barn i straffbar ålder frihetsberövas i fler fall än innan den trädde i kraft. Enligt utredningen ligger det dock nära till hands att anta att lagändringen åtminstone har bidragit, eller kommer att bidra, till att något fler barn i åldern 15–17 år anhålls och häktas än vad som var fallet tidigare.

Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare lade i juni 2024 fram förslag som innebär att ålder ska ges minskad betydelse vid straffmätningen för lagöverträdare i åldern 15–17 år och som begränsar tröskeeffekterna vid övergången mellan olika åldrar (SOU 2024:39). Utredningen föreslår att 29 kap. 7 § brottsbalken ska ändras på så sätt att den s.k. ungdomsreduktionen ska göras i skälig omfattning. Utgångspunkten ska fortfarande vara att straffreduktionen i de flesta fall kan göras utifrån en schematisk modell, men att ungdomsreduktionen generellt ska vara mindre än i dag och anpassas till att reduktionen ska fördelas på tre år, i stället för på sex år som hittills har varit fallet. Förslaget innebär att straffmätningens värde för de brott som begås av barn generellt kommer att bedömas vara högre än i dag. När ett barn begärs häktat är, som tidigare

nämnts, straffmätningens värde för de brott som misstanken avser av stor betydelse.

I sammanhanget bör också nämnas en annan utredning vars förslag kan leda till utökade möjligheter att anhålla och häkta barn i straffbar ålder. Straffreformutredningen har bl.a. i uppdrag att föreslå ändringar som säkerställer en nyanserad och differentierad straffmätning där försvärande omständigheter får större genomslag och att föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk (dir. 2023:115). Vidare ska utredningen se över straffskalorna, vilket kan leda till högre straff för vissa brott. Straffreformutredningens förslag kan således leda till att straffmätningens värde för vissa brott kommer att bedömas vara högre än i dag. Utredningen ska även föreslå ändringar som innebär att presumtionen för häktning ska gälla i fler fall än i dag.

Förslagen från både Straffreformutredningen och Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare kan, om de genomförs, leda till att straffmätningens värde för brott med koppling till kriminella nätverk och brott som begås av barn höjs generellt. Om förslagen genomförs kan det enligt utredningens mening leda till att barn kommer att anhållas och häktas i fler fall än i dag. Utredningen bedömer att det framför allt kommer att gälla vid misstanke om sådana brott som barn i åldern 15–16 år sällan häktas för i dag, men som är av allvarligt slag och som ofta begås med koppling till kriminella nätverk. Som exempel kan nämnas enstaka fall av grov misshandel samt allvarligare fall av övergrepp i rättssak och narkotikabrott (som inte bedöms som grova brott). Barn som har fyllt 17 år kan komma att häktas även för mindre allvarliga brott. På samma sätt som enligt nuvarande reglering kommer det att krävas att kollusionsfaran är påtaglig, vilket ofta är fallet när brottet har koppling till kriminella nätverk. I sammanhanget bör framhållas att bedömningen av om ett barn ska häktas alltid görs utifrån en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och att regleringen i barnkonventionen ska beaktas.

8.9.3 Skälen för och mot att ändra kravet på synnerliga skäl

Skäl som talar för att fler barn behöver frihetsberövas

När det gäller möjligheten att häkta barn vid misstanke om något mindre allvarliga brott än de som har diskuterats i avsnitt 8.9.1 har Åklagarmyndigheten anfört att kravet på synnerliga skäl leder till att det är svårt att få barn häktade för upprepade brott som inte är så allvarliga att varje brott för sig uppfyller kravet på synnerliga skäl. Det talar för att det finns ett behov av att kunna frihetsberöva barn i fler fall än i dag. Det har emellertid inte framkommit att det är något framträdande problem.

Barn som har kopplingar till kriminella nätverk utnyttjas av andra barn eller vuxna för att begå brott, alltifrån mindre allvarliga brott som lokal narkotikaförsäljning till allvarliga brott som mord. På så sätt kan de som utnyttjar barnen undgå att själva riskera att frihetsberövas och lagföras för brotten och låta barnen stå risken i stället. Motivet till att utnyttja barn på det här sättet är bl.a. att barn i åldern 15–17 år enligt den nuvarande regleringen får avsevärt mildare straff än vuxna och att barnen inte heller frihetsberövas i lika hög utsträckning som vuxna. Den restriktivitet som gäller för anhållande och häktning av barn i åldern 15–17 år kan således sägas bidra till att barn i den åldersgruppen utnyttjas för att begå brott. Det kan därför argumenteras för att en ändring av kravet på synnerliga skäl skulle leda till att färre barn utnyttjas för att begå allvarliga brott.

Polismyndigheten har framhållit att det har blivit allt vanligare att vuxna i kriminella nätverk fritar brottsmisstänkta barn som är placerade på HVB-hem. Fritagningar görs enligt Polismyndigheten i syfte att barnen ska begå nya brott för kriminella nätverks räkning. Åklagarmyndigheten har gett samma bild som Polismyndigheten av fritagningar. Sådana fritagningar spolierar barnens möjligheter att utvecklas mot ett liv utan kriminalitet och drar dem längre in i de kriminella nätverken. Att barn utnyttjas till att begå allvarliga brott åt kriminella nätverk är ett betydande samhällsproblem. Detsamma gäller att barn fritas från HVB-hem för att fortsätta sin brottsliga verksamhet. Om fler barn häktades, i stället för att placeras på sådana hem, skulle barnen inte kunna fritas eller avvika och därmed inte heller utnyttjas för att fortsätta att begå grova brott.

Det ökande våldet inom ramen för kriminella nätverk påverkar inte bara de barn som dras in i sådan kriminalitet, utan också de per-

soner som blir offer för gärningarna. Brottsoffren utgörs främst av medlemmar i andra kriminella nätverk, men också deras anhöriga drabbas. Även personer som helt saknar koppling till kriminella nätverk har drabbats av skjutningar och andra dåd som utförts av kriminella nätverk. Ett exempel är att en person kopplad till ett kriminellt nätverk har tagit miste på person och skjutit någon annan än den som var tänkt som måltavla. Ett annat är att en person i ett närliggande hus har dödats vid en sprängning riktad mot ett hus med anknytning till en gängkriminell person. Enligt Polismyndigheten finns det indikationer på att grova våldsbrott kan leda till större skada i de fall där barn är utförare än när vuxna är det (se avsnitt 13.5.1). En ändring av kravet på synnerliga skäl kan därför i viss mån sägas skydda samhället mot brott som begås av barn.

Om barn kunde frihetsberövas i fler fall än i dag skulle det vidare leda till att fler brottsutredningar kan bedrivas mer effektivt, i de fall där det finns risk för att barnet försvårar brottsutredningen. Om utredningen omfattar både vuxna och barn som är misstänkta för samma brott skulle förutsättningarna för samordning av utredningsåtgärder förbättras. Att utredningar om brott som begås av barn blir effektivare skulle också leda till bättre förutsättningar att lagföra de misstänkta barnen.

Skäl som talar mot att fler barn frihetsberövas

Att beröva barn friheten genom anhållande eller häktning innebär ett betydande intrång i barnens privatliv. Barn antas lida men av frihetsberövande i avsevärt högre grad än vuxna. Det gäller särskilt om barnet har restriktioner i fråga om kontakter med omvärlden, vilket de allra flesta häktade barn har. Det integritetsintrång som frihetsberövande innebär talar således starkt mot att barn frihetsberövas i större utsträckning än i dag. I samma riktning talar barnkonventionens krav på att barn bara får frihetsberövas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid.

Åklagarmyndigheten har anfört att domstolarnas tillämpning av kravet på synnerliga skäl vid häktning av barn i straffbar ålder varierar och att regleringen därför bör tydliggöras. Den varierande tillämpningen leder enligt myndigheten till minskad förutsebarhet i utredningsarbetet. Det är oroväckande om domstolarnas tillämpning

av kravet på synnerliga skäl vid häktning av barn varierar. I de flesta fall där det rör sig om allvarliga brott och det finns en påtaglig risk för att barnet försvårar brottsutredningen anser dock Åklagarmyndigheten att domstolarna godtar åklagarnas häktningsyrkanden. Det talar för att kravet på synnerliga skäl är en väl avvägd kompromiss mellan de brottsbekämpande myndigheternas behov av effektiva verktyg i brottsutredningarna och brottsmisstänkta barns rätt till frihet och skydd mot integritetsintrång. Som tidigare har framgått häktas barn i dag i princip uteslutande på grund av misstankar om mycket allvarliga brott som mord, människorov, grova vålds- och sexualbrott, grova rån och grova vapenbrott. Brottsutvecklingen under de senaste åren, som innebär att allt fler barn involveras i allvarliga brott, har lett till att antalet häktade barn har ökat kraftigt, se avsnitt 8.6.1. När det gäller de allvarligaste brotten drar utredningen därför slutsatsen att det inte finns något tydligt behov av att sänka kravet för anhållande och häktning av barn. Det talar mot att ändra kravet på synnerliga skäl.

Det kan vidare argumenteras för att häktning av ett barn som utnyttjas av kriminella nätverk för att begå brott kan motverka att barnet på kort sikt dras djupare in i kriminalitet och begår allvarliga brott. Syftet med häktning är dock inte att bereda den häktade skydd eller vård, utan att tillgodose de brottsbekämpande myndigheternas behov av att kunna utreda brottet, lagföra den misstänkte och förhindra fortsatt brottslighet. Barn antas dessutom lida större men av att vara häktade än vuxna, särskilt i de fall där barnets kontakter med omvärlden begränsas genom restriktioner. Vidare bygger svensk lagstiftning på tanken att barn som riskerar att utsätta sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom brottslighet ska få stöd och vård genom socialtjänsten, jfr 3 § LVU och 5 kap. socialtjänstlagen. Det kan därför hävdas att en ändring av kravet på synnerliga skäl inte bör övervägas för att skydda barn från att dras djupare in i kriminalitet, utan enbart bör ha sin grund i de brottsbekämpande myndigheternas behov.

Som utredningen tidigare har kommit fram till hindrar kravet på synnerliga skäl inte att misstänkta barn häktas för medverkan i mycket allvarliga brott, t.ex. skjutningar och sprängningar. Det innebär att behovet av att skydda samhället mot barn som begår de allra allvarligaste brotten redan är tillgodosett. Det talar för att det inte finns något behov av att ändra kravet på synnerliga skäl.

Om kravet på synnerliga skäl skulle ändras skulle fler brottsmisstänkta barn frihetsberövas. Det skulle leda till att samhället i högre utsträckning skulle skyddas från brott som begås av barn som är misstänkta för något mindre allvarliga brott än t.ex. mord och grova vapenbrott. Skyddet skulle dock bara gälla under den period som häktningen pågår, i de flesta fall i högst några månader. Det har inte framkommit något behov av att i större utsträckning än i dag frihetsberöva barn som misstänks för sådana brott i syfte att skydda samhället mot dem.

8.9.4 Konsekvenser om kravet på synnerliga skäl ändras

Bakgrund

I utredningens uppdrag ingår uttryckligen att se över kravet på synnerliga skäl för anhållande och häktning. Innan utredningen tar ställning till om kravet på synnerliga skäl bör ändras finns det skäl att diskutera vad en sänkning av kravet skulle leda till. Om kravet på synnerliga skäl skulle ändras, finns det flera tänkbara sätt som det skulle kunna göras på.

Särskilda skäl i stället för synnerliga skäl?

Ett sätt att skapa utrymme för fler frihetsberövanden av barn är att byta ut det nuvarande kravet på synnerliga skäl mot ett krav på särskilda skäl. Det är ett krav som är väsentligt lägre men som gäller i andra sammanhang, t.ex. vid tvångsmedel mot barn under 15 år. En sådan ändring skulle leda till fler fall där barn kan anhållas och häktas. Den lösningen skulle fortfarande möjliggöra en nyanserad bedömning av alla omständigheter i det enskilda fallet. Sannolikt skulle ett krav på särskilda skäl leda till att de yngre barnen, som är 15 år eller som nyss har fyllt 16 år, i fler fall skulle häktas för brott som inte är fullt så allvarliga som brott med minimistraff om fyra års fängelse. Fler barn i den åldern skulle då sannolikt häktas för enstaka fall av rån och grov misshandel och för allvarligare fall av övergrepp i rättsak, utpressning, misshandel och narkotikabrott (som inte bedöms som grova brott). När det gäller barn som närmar sig 17-årsåldern eller har fyllt 17 år skulle ett krav på särskilda skäl kunna leda till att

barn häktas för betydligt lindrigare brott än i dag, och att gränsen för häktning skulle närma sig den som gäller för vuxna i ännu högre utsträckning. Vidare skulle sannolikt barn häktas i fler fall än i dag vid upprepade brott, där varje brott i sig inte är så allvarligt, exempelvis upprepade bedrägerier.

Eftersom utredningen i avsnitt 8.8.2 inte föreslår någon ändring i fråga om kravet på betryggande övervakning, skulle häktning av barn i de allra flesta fall komma att aktualiseras när faran för försvårande av brottsutredningen är påtaglig. I övriga fall kan nämligen betryggande övervakning många gånger anordnas, t.ex. genom placering på ett särskilt ungdomshem (jfr NJA 2017 s. 701).

Risken för att brottsutredningen försvåras är många gånger betydande när det gäller brott som har kopplingar till kriminella nätverk. En stor del av de barn som häktas enligt dagens reglering är misstänkta för allvarliga brott med sådan koppling, se avsnitt 8.6.2. Om kravet på synnerliga skäl skulle bytas ut mot ett krav på särskilda skäl skulle det förhållandet sannolikt inte förändras, eftersom barn i de allra flesta fall häktas på grund av kollusionsfara.

Vid allvarliga brott med koppling till kriminella nätverk är ofta flera personer, både barn och vuxna, involverade. Om barn som begår allvarliga brott med koppling till kriminella nätverk skulle kunna häktas i fler fall, skulle de brottsbekämpande myndigheterna få bättre möjligheter att samordna utredningarna avseende samtliga misstänkta. Det skulle också leda till ökad förutsebarhet för åklagarna och bättre förutsättningar att planera utredningsarbetet. Det skulle i sin tur leda till att utredningarna kan bedrivas mer effektivt och förbättra möjligheterna att lagföra de misstänkta, såväl barn som vuxna.

De problem som Åklagarmyndigheten ser med den varierande tillämpningen av kravet på synnerliga skäl skulle dock knappast lösas genom en sänkning från synnerliga till särskilda skäl, eftersom kravet skulle vara uppbyggt på samma sätt som tidigare. Det finns också farhågor om att ett krav på särskilda skäl för att frihetsberöva barn skulle kunna leda till att kravet på synnerliga skäl för att passera tremånadersfristen skulle komma att tolkas ännu snävare än i dag. En sådan utveckling riskerar att leda till sämre förutsättningar för de brottsbekämpande myndigheterna att effektivt utreda brott och lagföra de misstänkta barnen.

En särskild presumtionsregel?

En annan tänkbar möjlighet att sänka kraven för att frihetsberöva barn skulle kunna vara att föreskriva att häktning ska ske om ett barn är misstänkt för ett mycket allvarligt brott, t.ex. brott med ett minimistraff om fyra års fängelse, om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas. En sådan presumtionsregel skulle då ersätta den presumtionsregel som finns i 24 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken och kunna skraddarsys för barn. Det är dock inte säkert att en sådan presumtion faktiskt skulle leda till att barn häktas i fler fall än i dag. Åklagarmyndigheten har nämligen uppgett att barn redan i dag häktas för de allra allvarligaste brotten. Dessutom skulle en särskild presumtionsregel avsedd för barn kunna leda till tillämpningsproblem i fall där en förundersökning omfattar både barn och vuxna.

Vidare skulle ett sådant alternativ kunna leda till att bedömningen av om ett barn ska häktas inte blir lika nyanserad som den bör vara och att brottets svårhet får ännu större tyngd än det redan har. Enligt barnkonventionen ska barns bästa sättas i främsta rummet vid alla beslut som rör barn. Det kravet innebär enligt utredningen att beslut om ett barn ska häktas bör föregås av en nyanserad bedömning som innefattar alla omständigheter i det enskilda fallet. Det finns också risk för att kraven för häktning av barn som misstänks för brott med lägre minimistraff än det som gäller enligt presumtionen skulle komma att höjas, trots att det inte är syftet. En presumtion som utgår från brottets svårhet riskerar dessutom att inte fånga upp övriga omständigheter som också bör väga tungt, framför allt barnets ålder och personliga förhållanden samt styrkan i de särskilda häktningsskälen.

8.9.5 Kravet på synnerliga skäl bör inte ändras

Utredningens bedömning: Kravet på synnerliga skäl för att anhålla och häkta barn i åldern 15–17 år bör inte ändras.

Skälen för utredningens bedömning: Det starkaste argumentet mot att ändra kravet på synnerliga skäl är att frihetsberövande av barn innebär ett betydande intrång i barnets privatliv. Enligt barnkonventionen får barn bara frihetsberövas som en sista utväg. Som

utredningen tidigare har framhållit förutsätter därför ett sådant förslag att det finns ett tydligt behov av att kunna anhålla och häkta barn i fler fall än i dag, se avsnitt 8.8.1.

Utredningen har i avsnitt 8.9.3 kommit fram till att det inte finns ett tydligt behov av att sänka kravet för att kunna frihetsberöva barn i fler fall. Det har framför allt sin grund i att det redan enligt den nuvarande regleringen är möjligt att anhålla och häkta barn som misstänks för allvarliga brott, om det finns en påtaglig risk för att de ska försvåra brottsutredningen, även om frihetsberövande bara får beslutas i undantagsfall. Att antalet häktade barn har ökat i takt med att allt fler barn deltar i allvarliga brott talar för att kravet på synnerliga skäl är en väl avvägd kompromiss mellan de brottsbekämpande myndigheternas behov av effektiva brottsutredningsverktyg och brottsmisstänkta barns rätt till frihet och skydd mot integritetsintrång. Om ett barn häktas beror emellertid alltid på en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Om kravet på synnerliga skäl sänktes skulle det sannolikt leda till att barn i lägre utsträckning än i dag utnyttjades av vuxna eller andra barn för att begå allvarliga brott. Det skulle även leda till att samhället i viss mån skyddades mot brottsmisstänkta barn som riskerar att fortsätta att begå brott. Utredningar om brott som barn misstänks för skulle också bli effektivare och enklare kunna samordnas med utredningar som omfattar brott som både barn och vuxna misstänks för delaktighet i. Det finns således flera skäl som talar för att sänka kraven för att frihetsberöva barn.

Det bör emellertid framhållas att fler barn i åldern 15–17 år än i dag troligen kommer att häktas om förslagen från Straffreformutredningen och Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare genomförs. Det gäller framför allt barn som är misstänkta för allvarliga brott med koppling till kriminella nätverk, se avsnitt 8.9.2.

Vid en samlad bedömning av skälen för och mot en ändring av kravet på synnerliga skäl anser utredningen att skälen mot att sänka kravet väger tyngre än skälen för. Det har främst att göra med att utredningen har kommit fram till att de brottsbekämpande myndigheterna inte har ett tydligt behov av att kunna frihetsberöva barn i större utsträckning än i dag. Utredningen föreslår således ingen ändring av kravet på synnerliga skäl.

8.10 Häktningstiden

8.10.1 Tremånadersfristen bör förlängas

Utredningens bedömning: Det finns både behov och nytta av att barn får vara häktade i en sammanhängande tid som är något längre än tre månader innan åtal väcks.

Skälen för utredningens bedömning

Bakgrund

Ett barn får vara berövad friheten i Sverige som häktad under en sammanhängande tid om högst tre månader fram till dess att åtal väcks. Om det finns synnerliga skäl får rätten på begäran av åklagaren besluta att tiden får överskridas (23 a § LUL och 24 kap. 4 a § rättegångsbalken).

Tremånadersfristen infördes den 1 juli 2021. Regleringen bygger på förslag av Häktes- och restriktionsutredningen, vars uppdrag var att minska användningen av häktning. Bakgrunden till att fristen infördes var bl.a. att det både nationellt och internationellt återkommande hade riktats kritik mot häktnings- och restriktionsanvändningen mot barn i Sverige, bl.a. från Barnrättskommittén och Barnombudsmannen.

Vid utredningens kontakter med Åklagarmyndigheten har det framkommit att myndigheten anser att tillämpningen av tremånadersfristen är ett stort problem. Tillämpningen varierar mellan olika domstolar och även inom samma domstol, se avsnitt 8.7.

Häktningstiderna för barn har ökat

I prop. 2019/20:129 s. 20 anges, till stöd för förslaget att i lag ange hur länge ett barn får vara häktad under en sammanhängande tid, att endast 8 av totalt 71 barn under år 2019 var häktade i mer än tre månader innan åtalsbeslutet. Häktningstiderna för barn låg således då i de allra flesta fall inom den föreslagna tidsgränsen.

I avsnitt 8.6.1 framgår att häktningstiderna för barn har ökat avsevärt de senaste åren och att andelen häktade barn som har åtalats

inom tre månader har sjunkit från 82 procent år 2019 till 59 procent under januari–oktober 2024. Längden på häktningarna har således ökat kraftigt sedan förslaget om tremånadersfristen behandlades.

Samtidigt bör beaktas att under år 2023 var 334 personer under 18 år när häktningen påbörjades. Under samma år var 116 barn, dvs. en tredjedel, häktade under kortare tid än 30 dagar (Åklagarmyndighetens årsredovisning 2023 s. 54).

Allt fler omfattande och komplicerade utredningar

Som framgått i avsnitt 3.5 innebär brottsutvecklingen att allt fler barn deltar i allvarliga brott, som många gånger är kopplade till kriminella nätverk. Sådana brott involverar ofta flera personer, både barn och vuxna, som har olika roller vid genomförandet. Barn utför både mindre kvalificerade uppgifter åt kriminella nätverk, t.ex. förvaring och transport av vapen, narkotika eller sprängämnen, och mer krävande uppdrag som exempelvis att utföra skjutningar och sprängningar. Vuxna står ofta för den övergripande planeringen av brotten. Förberedelserna inför brottet, genomförandet och åtgärderna för att minska risken för upptäckt efter ett brott görs med högt säkerhetsmedvetande. Vid brott med koppling till kriminella nätverk finns det sällan uppgifter från brottsoffer och vittnen, eftersom de ofta är ovilliga eller rädda för att medverka i brottsutredningar. Det gör brotten mer svårutredda än andra brott.

För att kunna utreda vilken delaktighet som varje misstänkt har haft i brottet behövs det ofta tidskrävande utredningsarbete, t.ex. att analysera innehåll i de misstänkta mobiltelefoner och att analysera spår från brottsplatsen. Utvecklingen har lett till att brottsutredningarna har kommit att bli alltmer omfattande och komplicerade. Utvecklingen är hänförlig till de senaste åren.

I prop. 2019/20:129 s. 22 f. anges att synnerliga skäl för att förlänga tremånadersfristen typiskt sett kan finnas om straffvärdet är mycket högt i kombination med att det misstänkta brottet är särskilt svårutrett, t.ex. på grund av att det har internationella kopplingar, eller för att brottet utgör en del av organiserad eller gängrelaterad brottslighet. De omständigheter som lagstiftaren vid införandet av tremånadersfristen typiskt sett ansåg kunde utgöra synnerliga skäl för att överskrida fristen är således numera ofta för handen vid brott

som barn är häktade för. Att tremånadersfristen bara får överskridas om det finns synnerliga skäl, samtidigt som de omständigheter som ofta utgör sådana skäl är vanliga i de ärenden där barn är häktade, kan vara en bidragande orsak till att Åklagarmyndigheten anser att tillämpningen av tremånadersfristen varierar mycket. Även det tyder på att brottsutvecklingen när det gäller barn har förändrats sedan regleringen infördes.

Högre straffskalor

Sedan tremånadersfristen föreslogs av Häktes- och restriktionsutredningen har flera straffskärpningar genomförts. Exempelvis höjdes minimistraffet för grov misshandel i juli 2017 och för rån i juli 2023 från fängelse i ett år till fängelse i ett år och sex månader. Minimistraffet för grovt olaga tvång höjdes från fängelse i nio månader till fängelse i ett år i juli 2023. Vidare höjdes minimistraffet för grovt vapenbrott från fängelse i två år till fängelse i fyra år i januari 2024. Även om de straffskärpningar som har genomförts inte är specifikt riktade mot barn, innebär de höjda minimistraffen att straffmättningsvärdet för vissa av de allvarliga brott som barn begår numera är avsevärt högre än när Häktes- och restriktionsutredningen lade fram förslaget om att införa tremånadersfristen. Dessutom har presumptionen för häktning vid allvarliga brott sänkts från brott med fängelse i två år som minimistraff till brott med fängelse i ett år och sex månader som minimistraff.

Som framgått av avsnitt 8.9.2 har Straffreformutredningen och Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare fått uppdrag som, om deras förslag genomförs, kan leda till att straffmättningsvärdet för brott som barn begår och brott som begås inom kriminella nätverk kommer att höjas.

Fängelse i stället för sluten ungdomsvård

Barn som har begått brott innan de har fyllt 18 år ska enligt den nuvarande regleringen så långt det är möjligt dömas till annan påföljd än fängelse. Det följer av att det enligt 30 kap. 5 § brottsbalken krävs synnerliga skäl för att bestämma påföljden till fängelse för den åldersgruppen. Om rätten anser att det finns synnerliga skäl för att

döma barnet till fängelse ska enligt 32 kap. 5 § brottsbalken påföljden i första hand bestämmas till sluten ungdomsvård i stället för fängelse.

Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga har föreslagit att dagens reglering ska ändras (se avsnitt 4.3). I de fall där en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas för barn föreslås att påföljden ska bestämmas till fängelse. Det föreslås också att påföljden slutna ungdomsvård ska tas bort.

Utvecklingen ställer krav på ett förändrat synsätt

Sedan Häktes- och restriktionsutredningen år 2016 föreslog att tremånadersfristen skulle införas har förhållandena förändrats avsevärt. Brottsutvecklingen innebär att barn i åldern 15–17 år i ökad utsträckning begår mycket allvarliga brott, särskilt med koppling till kriminella nätverk. Det har i sin tur lett till fler omfattande och komplexa förundersökningar. Det råder numera en politisk samsyn om behovet av strängare straff. Det har medfört att straffskalan för ett flertal brott har skärpts och att strafftiderna för barn därför sannolikt kommer att bli längre. Det finns också skäl att tro att fler barn kommer att avtjäna fängelsestraff.

Förändringarna talar för att det inte längre är rimligt att fristen för när barn som utgångspunkt inte längre bör vara häktade ska vara tre månader. Det gäller särskilt med beaktande av att de allra flesta barn som häktas misstänks för mycket allvarliga brott, exempelvis mord och grovt vapenbrott, och att tremånadersfristen numera i drygt 40 procent av fallen överskrids. När barn häktas är straffmättningsvärdet i princip alltid högt. Om förslaget om att barn i större utsträckning ska dömas till fängelse genomförs, är det inte orimligt att barn är häktade längre tid än tre månader, sett i ljuset av att straffmättningsvärdet för brotten generellt sett blir allt högre. Brotten begås ofta tillsammans med flera andra personer, vilket den omfattande restriktionsanvändningen bekräftar. Behovet av att samordna utredningar där både barn och vuxna är misstänkta har därmed ökat.

Att Åklagarmyndigheten anser att tillämpningen av tremånadersfristen leder till betydande problem talar också för att den bör ändras. Tillämpningsproblemen minskar förutsebarheten i utredningsarbetet. I de fall där barn i åldern 15–17 år släpps på fri fot efter tre

månader, trots att de är misstänkta för mycket allvarliga brott med koppling till kriminella nätverk, leder det till avsevärt försämrade möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att utreda och lagföra brotten, se avsnitt 8.7.

Om barn skulle vara häktade under något längre perioder skulle det också kunna minska incitamenten för vuxna personer att utnyttja barn till att begå allvarliga brott. Vidare skulle en något längre häktningstid för barn som är kopplade till kriminella nätverk kunna leda till att de under den tiden skyddas från att dras djupare in i kriminalitet.

Tidsfristen bör inte tas bort

Det finns uppfattningar om att tremånadersfristen i dag leder till en allt för skarp gräns mellan häktningstiden de första tre månaderna och häktningstiden därefter. Gränsen kan, enligt vissa, leda till att det görs en mycket noggrann bedömning när ett barn häktas, men att behovet av fortsatt häktning prövas mindre ingående fram till dess att tremånadersgränsen nås. Då görs på nytt en mycket noggrann bedömning av alla omständigheter. Det är enligt utredningens mening oroande om tremånadersfristen i vissa fall kan leda till att prövningen av om barnet ska vara fortsatt häktat blir mer slentrianmässig under de första tre månaderna.

En förlängning av tremånadersfristen skulle inte motverka den skarpa gräns som uppstår vid sådana frister. En lösning skulle emellertid kunna vara att helt ta bort fristen. Då skulle den skarpa gränsen upphöra. Det kan argumenteras för att varje omhäkningsbeslut då skulle göras mer förutsättningslöst och med utgångspunkt i att barnet inte ska vara häktat längre tid än absolut nödvändigt. Det skulle kunna minska häktningstiden framför allt för barn som enligt nuvarande reglering är häktade i upp till tre månader.

Tremånadersfristen infördes efter att det internationellt hade riktats återkommande kritik mot Sverige för att det inte fanns någon gräns för hur lång häktningstiden får vara. I förarbetena anges att tidsgränser är av stor betydelse för att undvika de allra längsta häktningstiderna. Rimliga och väl avvägda tidsfrister kan också skapa ett effektivt incitament till bättre planering och resursanvändning och kortare ledtider och gör det möjligt för den häktade att kunna över-

blicka hur långt frihetsberövandet sannolikt blir som allra längst (prop. 2019/20:129 s. 17 f.). De argumenten har alltjämt fog för sig.

Det finns således flera fördelar med rimliga och väl avvägda frister vid häktning av barn. Allra viktigast är att de leder till att brottsutredningarna bedrivs mer effektivt och att de allra längsta häktningstiderna undviks. Sammantaget anser utredningen att fördelarna med att behålla fristen överväger de eventuella nackdelar som en sådan frist leder till. Fristen bör, när det gäller barn, på samma sätt som i dag vara betydligt kortare än för vuxna.

Finns det risk för att brottsutredningarna bedrivs mindre effektivt?

Det kan argumenteras för att en förlängning av tremånadersfristen skulle kunna leda till att effektiviteten i förundersökningarna minskar. En av fördelarna med en frist är att den ger de brottsbekämpande myndigheterna goda förutsättningar att effektivt planera arbetet och resurserna. Om de brottsbekämpande myndigheterna redan från början känner till att fristen är längre än tre månader kan det finnas risk för att ärenden som gäller barn kommer att prioriteras lägre än i dag. En sådan effekt är inte önskvärd.

I 4 § LUL finns det emellertid ett krav på att brottsutredningar mot barn ska bedrivas med särskild skyndsamhet. Barnkonventionen ställer vidare krav på att barn bara får vara frihetsberövade på grund av misstanke om brott i absoluta undantagsfall och under kortast möjliga tid. Den nuvarande regleringen ställer således höga krav på de brottsbekämpande myndigheterna att prioritera brottsutredningar mot häktade barn. Det skulle inte förändras även om tidsfristen förlängs.

Även om det inte finns någon konkret omständighet som pekar på att brottsutredningar mot barn skulle komma att bedrivas mindre effektivt om tremånadersfristen förlängs, bör den risken inte underskattas. Om fristen förlängs bör det därför enligt utredningens mening efter en tid göras en utvärdering av häktningstiderna för barn för att utröna hur effektivt brottsutredningar bedrivs. Det kan t.ex. göras genom ett regeringsuppdrag till Brå. Syftet bör vara att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheterna fortsätter att bedriva brottsutredningar mot barn så effektivt som möjligt.

Utredningens slutsats

Vid en samlad bedömning anser utredningen att det finns ett tydligt behov av att förlänga tremånadersfristen. En sådan förlängning kan också förväntas vara en effektiv åtgärd för att utreda och lagföra allvarliga brott som barn misstänks för delaktighet i. En förlängd frist bör emellertid efter en tid utvärderas, för att säkerställa att den inte används i andra fall än när det är nödvändigt.

8.10.2 Fristen bör vara fem månader

Utredningens förslag: Ett barn får vara häktad under en sammanhängande tid om högst fem månader fram till dess att åtal väcks. Tiden får förlängas om det finns synnerliga skäl. Åtgärden får anses vara proportionerlig.

Skälen för utredningens förslag

Fristen bör vara fem månader

Frågan är vilken frist som bör gälla för den sammanhängande tid som ett barn får vara häktat, innan det ställs krav på synnerliga skäl för fortsatt häktning. Utgångspunkten bör vara att fristen ska vara så kort som möjligt med hänsyn till att barn enligt barnkonventionen bara får vara frihetsberövade under kortast möjliga tid. Samtidigt behöver de brottsbekämpande myndigheterna ha tillgång till effektiva verktyg för att kunna utreda brotten och lagföra de misstänkta barnen, särskilt vid mycket allvarliga brott. Att bara förlänga fristen med en månad skulle sannolikt inte leda till någon märkbar skillnad i de brottsbekämpande myndigheternas arbete. Samtidigt framstår en frist om sex månader som alltför lång. Det skulle innebära att den nuvarande fristen dubblas, vilket skulle leda till en avsevärt ökad psykisk påfrestning för de frihetsberövade barnen. Vid en avvägning mellan de brottsbekämpande myndigheternas behov och barnens intressen anser utredningen att fristen bör vara fem månader. Det innebär att den nuvarande fristen bör förlängas med två månader. På samma sätt som i dag bör det även i fortsättningen vara möjligt att i undantagsfall förlänga fristen om det finns synnerliga skäl.

Det är proportionerligt att förlänga tremånadersfristen

Som framgått finns det ett påtagligt behov av att förlänga tremånadersfristen som har sin grund främst i brottsutvecklingen. Den senaste tidens straffskärpningar, och de pågående lagstiftningsärendena, innebär att det enligt utredningen inte längre är rimligt att utgångspunkten för häktning av barn är att den inte ska pågå längre än tre månader. Samhällsintresset av att allvarliga brott, särskilt sådana som är kopplade till kriminella nätverk, utreds och att de misstänkta lagförs väger mycket tungt. Detsamma gäller ur ett brottsofferperspektiv.

Om tremånadersfristen skulle förlängas kommer det sannolikt att leda till att fler barn är häktade under en längre tid. Som framgått i avsnitt 8.8.1 är häktning den mest ingripande åtgärd som kan förekomma. Enligt artikel 5.1 c i Europakonventionen har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i vissa särskilt angivna fall, bl.a. vid misstanke om brott, och då i den ordning som lagen föreskriver. Enligt barnkonventionen får häktning bara användas mot barn som en sista utväg och för kortast lämpliga tid, eftersom åtgärden innebär ett stort intrång i den personliga integriteten och utgör en psykisk påfrestning för barnet. Ju längre tid som häktningen pågår, desto större blir integritetsintrånget för barnet.

Det är bara i absoluta undantagsfall som barn häktas. I de fall där barn häktas är det fråga om mycket allvarliga brott, som mord, människorov, grova vålds- och sexualbrott, grova rån och grova vapenbrott, och kollusionsfaran är i princip alltid påtaglig. I sådana fall väger samhälls- och brottsofferintressena av att brotten kan utredas effektivt och att de misstänkta kan lagföras mycket tungt. Vid en avvägning mellan å ena sidan barns intresse av att inte vara frihetsberövade längre tid än vad som är absolut nödvändigt och intresset av en effektiv brottsbekämpning väger det senare intresset enligt utredningen tyngre. Utredningen bedömer därför att det är proportionerligt, och förenligt med Europakonventionen och barnkonventionen, att förlänga tremånadersfristen så att den sammanhängande tid som barn får vara häktade under blir något längre än i dag.

Proportionalitet och barnkonventionen

När ett barn är frihetsberövat är det fortfarande av största vikt att frihetsberövandet inte pågår längre tid än som är absolut nödvändigt. Vid varje beslut om att ett barn ska vara fortsatt häktat behöver en helhetsbedömning av samtliga omständigheter göras. Det som ska vägas in är bl.a. barnets ålder och personliga förhållanden, brottets svårhet och de särskilda häktningsskälen. Bara om bedömningen mynnar ut i att det alltjämt finns synnerliga skäl för häktning och att häktning fortsatt bedöms vara proportionerlig och förenlig med barnkonventionen får häktningen bestå.

8.10.3 Inget behov av förtydligande av hur fristen ska beräknas

Utredningens bedömning: Det behövs inget förtydligande av vilken tidsfrist som gäller om den misstänkte fyller 18 år under häktningstiden.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt 24 kap. 4 a § rättegångsbalken får en misstänkt vara berövad friheten i Sverige som häktad under en sammanhängande tid om högst nio månader fram till dess att åtal väcks. Om det finns synnerliga skäl får rätten på begäran av åklagaren besluta att tiden får överskridas. För en misstänkt som inte har fyllt 18 år när häktningsbeslutet verkställs får enligt 23 a § LUL tiden i dag uppgå till högst tre månader.

Det har framkommit att det anses vara oklart vad som gäller om den misstänkte fyller 18 år under häktningstiden. Vissa menar att det är den längre tidsfristen i 24 kap. 4 a § rättegångsbalken som ska tillämpas vid häktningsbeslut som fattas efter att den häktade har fyllt 18 år. Andra menar att den kortare tidsfristen i 23 a § LUL ska tillämpas under hela häktningstiden om den misstänkte inte hade fyllt 18 år när han eller hon häktades.

Frågan har inte direkt berörts i förarbetena till regleringen. I förarbetena anges emellertid att det är den misstänktes ålder när häktningsbeslutet verkställs som är avgörande för om 23 a § LUL ska tillämpas. Häktningen verkställs genast om den misstänkte är anhållen och närvarande vid häktningsförhandlingen (prop. 2019/20:129

s. 61). Om så inte är fallet verkställs häktningen när den misstänkte grips med anledning av häktningsbeslutet.

Av både lagtexten i 23 a § LUL och förarbetsuttalandena är det tydligt att den kortare fristen ska tillämpas om den misstänkte inte hade fyllt 18 år när han eller hon häktades. Att det saknas en bestämmelse som anger vad som gäller om den misstänkte fyller 18 år under häktningstiden bör enligt utredningens mening inte leda till att den längre tidsfristen i 24 kap. 4 a § rättegångsbalken tillämpas. En sådan tolkning skulle enligt utredningens mening varken överensstämma med formuleringen av 23 a § LUL eller med det som varit lagstiftarens avsikt enligt förarbetena. I stället bör 23 a § LUL fortsätta att tillämpas vid omhäktning av en misstänkt som hunnit fylla 18 år under häktningstiden, men som var under 18 år när han eller hon häktades. I Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären den (RÅR 2006:3 s. 25) görs samma tolkning.

Sammantaget anser utredningen att den kortare tidsfristen i 23 a § LUL ska tillämpas vid häktningsbeslut som avser en misstänkt som var under 18 år då han eller hon häktades, oavsett om han eller hon fyller 18 år under häktningstiden. Utredningen anser inte att regleringen är så otydlig att en ändring av den är motiverad.

8.10.4 Särbehandlingen av barn i häkte bör inte ändras

Utredningens bedömning: Särbehandlingen av frihetsberövade barn är viktig för att begränsa de negativa verkningarna av frihetsberövandet. Någon ändring i de bestämmelserna bör därför inte göras.

Skälen för utredningens bedömning: Det finns vissa särregler för behandlingen av barn som är anhållna och häktade. Anhållna barn får t.ex. hållas i förvar i polisarrest endast om det är absolut nödvändigt. Barn som är häktade får enligt 2 kap. 3 § första stycket häkteslagen inte placeras så att barnet vistas tillsammans med intagna över 18 år, om det inte kan anses vara till barnets bästa. Vidare har ett barn som är anhållen eller häktad enligt 2 kap. 5 a § häkteslagen rätt att vistas med personal eller någon annan minst fyra timmar varje dag. Det har inte framkommit något behov av att ändra de särregler som finns för behandlingen av anhållna och häktade barn. Tvärtom torde det bli

ännu viktigare att frihetsberövade barn särbehandlas om fler barn kommer att berövas friheten och om fristen för sammanhängande häktning före åtal förlängs.

8.11 Barn påverkas av förslaget om en utökad tidsfrist

Förslaget om att förlänga tremånadersfristen med två månader kommer framför allt att påverka barn som är häktade för misstanke om mycket allvarliga brott med koppling till kriminella nätverk, där flera personer är misstänkta. Det är nämligen främst vid misstanke om sådana brott som det tar tid för de brottsbekämpande myndigheterna att utreda brotten. Utredningen bedömer att förslaget kommer att beröra relativt få barn per år, eftersom åklagare i många sådana fall redan i dag begär, och beviljas, förlängd häktningstid. Ett mindre antal barn kan dock komma att träffas av den nya regleringen, under förutsättning att antalet häktade barn och häktningstiderna för barn fortsätter att ligga på ungefär samma nivåer som under de senaste två åren. Under år 2023 och januari–oktober 2024 har det nämligen varit en kraftigt ökande trend i andelen avslutade häktningar av barn med en häktningstid som överskrider tre månader.

Andelen häktade barn som hade åtalats inom tre månader var under januari–oktober år 2024 59 procent (se avsnitt 8.6.1). Vissa av de barn som enligt den nuvarande regleringen skulle ha varit häktade i maximalt tre månader, kan enligt förslaget komma att vara häktade under en något längre tid. De påverkas mest av förslaget. De barn som är häktade endast en kortare tid kommer inte att påverkas av förslaget.

Barnen som berörs av förslagen kommer att utsättas för begränsningar i rörelsefriheten under något längre tid än enligt nuvarande regelverk. De flesta av de barn som påverkas kommer också att ha restriktioner i form av begränsade kontakter med omvärlden. Det kommer att påverka barnen på så sätt att de inte kommer att kunna gå i sin vanliga skola, inte delta i fritidsaktiviteter eller umgås med familj och vänner. Det kommer att leda till en ökad psykisk påfrestning för barnen. Deras behov av stöd och hjälp från bl.a. den offentliga försvararen och häktespersonalen kommer att öka.

9 Andra tvångsmedel än hemliga mot barn under 15 år

9.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredningen analysera behovet av utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år. Utredningen ska vidare ta ställning till om möjligheterna att använda tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år ska utökas och lämna nödvändiga författningsförslag. Det innebär att utredningen dels ska ta ställning till om det finns behov av att utvidga tillämpningsområdet för de befintliga tvångsmedel som får användas mot brottsmisstänkta barn under 15 år, dels ska bedöma behovet av att kunna använda ytterligare tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år.

I direktiven pekas särskilt på att det genomgående ställs högre krav på tvångsmedelsanvändning som riktas mot barn under 15 år i jämförelse med tvångsmedelsanvändning som riktas mot personer i straffbar ålder och att vissa tvångsmedel i dag inte får användas mot brottsmisstänkta barn under 15 år. Som exempel på sådana tvångsmedel nämns i direktiven anhållande, anmälningsskyldighet, reseförbud, avspärning, förvar och kvarstad.

9.2 Bakgrund

Barn under 15 år kan inte dömas till påföljd. Rättegångsbalkens regler om förundersökning är därmed inte tillämpliga på brottsmisstänkta barn i den åldern. I stället finns det särskilda bestämmelser i 31–38 §§ LUL om handläggningen hos polisen, åklagare och domstolar av utredningar om brott där den misstänkte inte har uppnått straffbar ålder. Även om barn under 15 år inte kan lagföras för brott

kan det nämligen ibland finnas behov av att utreda brottet (s.k. utredning enligt 31 § LUL). I vissa fall finns det även behov av att låta domstol genom en bevistalan avgöra om barnet har begått brottet.

Möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel mot barn under 15 år som är misstänkta för brott är begränsade. Vilka tvångsmedel som får användas regleras i 36 f § LUL genom en uttömmande uppräkningslista. I paragrafen föreskrivs att bara de tvångsmedel som framgår av LUL eller som anges i 23 kap. 7–9 a §§ och 28 kap. 10 f § rättegångsbalken får användas mot barn under 15 år. Av samma paragraf framgår att tvångsmedel även får användas om det anges i en annan lag, där det uttryckligen föreskrivs att tvångsmedlet får användas mot den som är under 15 år.

Straffprocessuella tvångsmedel mot barn under 15 år kan aktualiseras både i en utredning enligt 31 § LUL och i en förundersökning mot någon som är över 15 år.

9.3 Utredning och domstolsprövning

9.3.1 Utredning enligt 31 § LUL

Utredningar enligt 31 § LUL kan sägas fylla två olika behov. Det ena är att tillgodose de brottsbekämpande myndigheternas behov av att klarlägga om ett barn har begått ett visst brott, för att kunna utesluta att det finns någon gärningsman som kan lagföras för brottet. Det andra är att skaffa nödvändigt underlag till sociala myndigheters beslut angående barnet.

En utredning enligt 31 § LUL ska som huvudregel inledas om ett barn kan misstänkas för att ha begått ett brott med minst ett års fängelse som minimistraff innan barnet har fyllt 15 år. Detsamma gäller om misstanken avser ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett brott med sådant minimistraff. För att en utredning om brottet inte ska inledas krävs att det finns särskilda skäl som talar mot att en utredning inleds (31 § första stycket LUL.)

En utredning enligt 31 § LUL får även inledas om ett barn under 15 år kan misstänkas för brott och socialnämnden begär det, om nämnden bedömer att utredningen kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för den unge (31 § andra stycket LUL).

Dessutom får en sådan brottsutredning inledas om det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt 15 år har tagit del i brottet, om det behövs för att efterforska gods som har kommit åt genom brottet eller som kan bli föremål för förverkande, eller om det av andra skäl är påkallat med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen (31 § tredje stycket LUL).

När det gäller barn som inte har fyllt tolv år får en utredning enligt 31 § andra och tredje styckena LUL bara inledas om det finns synnerliga skäl (31 § fjärde stycket LUL).

Vid en utredning enligt 31 § LUL är flertalet bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken om förundersökning tillämpliga genom hänvisningar i 32 § första stycket LUL. Det innebär att bestämmelserna om medtagande och hämtning till förhör, kvarstannande för förhör och tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning är tillämpliga.

Enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken ska en förundersökning bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Det finns en specialreglering i 32 § andra stycket LUL som föreskriver att en utredning enligt 31 § LUL ska bedrivas med särskild skyndsamhet och avslutas så snart det är möjligt. Utredningen får inte pågå längre tid än tre månader, om det inte är nödvändigt med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

En utredning enligt 31 § LUL ska ledas av en åklagare eller en anställd vid Polismyndigheten som myndigheten har förordnat för uppgiften. Undersökningsledaren ska, om det inte möter något hinder, vara särskilt lämpad för uppgiften genom intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare. Om barnet tidigare har varit föremål för en sådan utredning, ska om möjligt samma åklagare och anställda vid Polismyndigheten anlitas för att genomföra den nya utredningen (32 § tredje och fjärde styckena LUL).

9.3.2 Utredning om förverkande

Ett barn som inte har fyllt 15 år och som inte är misstänkt för brott kan bli föremål för en utredning om självständigt förverkande. Förfarande vid prövning av en sådan fråga regleras i lagen (2024:782) om

förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot, som trädde i kraft den 8 november 2024.

En utredning om självständigt förverkande ska som utgångspunkt inledas om det finns anledning att anta att egendom härrör från brottslig verksamhet (2 kap. 2 §). Syftet med utredningen är att utreda om egendomen härrör från brottslig verksamhet, utreda vem egendomen tillhör, ta ställning till om det finns tillräckliga skäl att väcka talan om förverkande, och se till att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang (2 kap. 1 §).

Ett beslut att inleda en utredning om självständigt förverkande fattas av åklagaren eller en anställd vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som respektive myndighet har utsett. Utredningen leds av åklagare (2 kap. 3 §).

Barn under 15 år som inte är misstänkta för brott kan vidare förekomma i en utredning om förverkande som har koppling till ett brott. Förfarandet vid prövning av en sådan fråga regleras i lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot och rättegångsbalken. Att utredningen har koppling till ett brott innebär att förverkandet förutsätter att ett brott har begåtts. Utanför tillämpningsområdet faller således förverkande av brottsverktyg enligt 36 kap. 12 § brottsbalken, eftersom ett sådant förverkande kan beslutas oberoende av om något brott begåtts (och därmed inte har koppling till ett brott).

9.3.3 Bevistalan

När en utredning enligt 31 § LUL har slutförts ska åklagaren ta ställning till om en bevistalan ska väckas. Bevistalan är en process som syftar till att klarlägga om någon som är under 15 år har begått brott. Enligt 38 § första stycket LUL gäller en presumtion att åklagare ska väcka bevistalan i vissa fall. Det gäller om följande förutsättningar är uppfyllda:

1. brottet har begåtts innan den unge har fyllt 15 år,
2. det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år för brottet, eller det är fråga om ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott,

3. en utredning enligt 31 § LUL har slutförts om brottet, och
4. det skulle ha funnits tillräckliga skäl för åtal om brottet hade begåtts efter att den unge fyllt 15 år.

Kravet på bevisningens styrka (tillräckliga skäl) motsvarar alltså det som ställs när åtal väcks. Åklagaren har en självständig rätt att väcka bevistalan (Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott, prop. 2022/23:78, s. 73).

En bevistalan får enligt 38 § andra stycket LUL väckas även om det är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år för brottet, om det finns synnerliga skäl för det. Bestämmelsen ska tolkas restriktivt. Enligt förarbetena kan synnerliga skäl finnas om det är fråga om flera allvarliga brott som sammantaget har ett högt straffvärde t.ex. upprepade fall av våldtäkt, vållande till annans död, grovt brott, grovt sexuellt övergrepp och mordbrand, eller det är fråga om ett enstaka brott som har ett påtagligt högt straffvärde, t.ex. grovt sabotage mot blåljusverksamhet. Vidare kan synnerliga skäl enligt förarbetena finnas om det förekommer särskilt försvårande omständigheter som exempelvis svåra kränkningar av brottsoffrets integritet (som vid vissa s.k. ungdomsrån) eller om brottet har utgjort ett led i brottslighet som utövats i organiserad form (a. prop. s. 73 f.).

Bevistalan får enligt 38 § tredje stycket LUL inte väckas om det finns särskilda omständigheter som talar mot det. En bedömning ska göras i det enskilda fallet. Som exempel på särskilda omständigheter nämns i förarbetena att det inte är förenligt med barnets bästa att väcka en bevistalan exempelvis om barnet har svåra intellektuella eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller om barnet är mycket ungt. I förarbetena anges vidare att den unges bristande mognad och utveckling eller sjukdom kan ha betydelse vid bedömningen. Att mycket lång tid har förflutit sedan brottet begicks kan också vara en särskild omständighet som talar mot att väcka bevistalan. Utrymmet för att avstå från att väcka bevistalan när det finns särskilda omständigheter är enligt förarbetena mindre ju allvarligare brott det är fråga om (a. prop. s. 74).

En bevistalan ska enligt 38 b § första stycket LUL föras av en åklagare som genom intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare är särskilt lämpad för uppgiften, om det inte möter något hinder.

9.4 Tvångsmedel som får användas mot barn under 15 år

9.4.1 Bakgrund

En successiv utveckling mot att allt fler tvångsmedel får användas

I mitten av 1980-talet infördes de första bestämmelserna som uttryckligen reglerade användning av tvångsmedel mot barn under 15 år. Då föreskrevs att beslag, husrannsakan och kroppsvsitation enligt 27 och 28 kap. rättegångsbalken skulle få användas. Samtidigt förbjöds användning av tvångsmedel enligt 24–26 kap. rättegångsbalken. Vidare infördes en särskild bestämmelse om gripande av barn som begått brott på vilket fängelse kan följa, om barnet anträffats på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen (prop. 1983/84:187 s. 4).

Senare infördes rätt att ta fotografi eller fingeravtryck av barn (Ingripanden mot unga lagöverträdare, prop. 2005/06:165 s. 23). Möjligheten att göra kroppsbesiktning infördes år 2010. De begränsningar i fråga om verkställigheten av kroppsbesiktning som alltiämt gäller infördes samtidigt (prop. 2009/10:105 s. 9 f.).

Därefter har i allt snabbare takt nya tvångsmedel gjorts tillämpliga på barn under 15 år. Det gäller tillfälligt omhändertagande av kommunikationsutrustning (prop. 2015/16:68 s. 11 f.), genomsökning på distans, biometrisk autentisering och tillfälligt omhändertagande av kommunikationsutrustning vid genomsökning på distans (prop. 2021/22:119 s. 19). Även penningbeslag får sedan den 8 november 2024 användas mot barn under 15 år.

Det sagda innebär att nära nog alla de tvångsmedel som regleras i 27 och 28 kap. rättegångsbalken, med undantag för hemliga tvångsmedel, får användas om någon under 15 år har begått brott. Några få andra tvångsmedel i de kapitlen omfattas inte heller. Däremot får tvångsmedel i 24–26 kap. rättegångsbalken inte användas mot barn under 15 år.

De allmänna principerna gäller

De allmänna principerna för tvångsmedelsanvändning, som framgår av avsnitt 6.2, gäller även när tvångsmedel riktas mot barn under 15 år. Det är framför allt proportionalitetsprincipen och hänsyns-

principen som aktualiseras. I bedömningen av om tvångsmedelsanvändningen mot ett barn under 15 år är proportionerlig ska beslutsfattaren särskilt beakta barnets låga ålder och hur barnet drabbas av beslutet. Särskilda hänsyn behöver tas till åldern (Lindberg s. 897). Vidare ska barnets rättigheter enligt barnkonventionen beaktas vid alla beslut om tvångsmedel mot underåriga.

I avsnitt 9.4.2–9.4.8 redovisas de tvångsmedel som inte är hemliga som får riktas mot brottsmisstänkta barn under 15 år. Det är samma tvångsmedel som får användas vid förundersökning, men för vissa tvångsmedel skiljer sig regleringen från det som annars gäller. Det ställs också generellt betydligt högre krav för att använda tvångsmedel mot barn under 15 år jämfört med personer i straffbar ålder. Tvångsmedelsregleringen för barn som inte har uppnått straffbar ålder utgår från att barnen i fråga i största möjliga utsträckning ska skyddas mot tvångsmedelsanvändning.

9.4.2 Medtagande och hämtning till förhör samt kvarstannande

Bestämmelserna om hämtning och medtagande till förhör gäller oavsett ålder (36 f § 2 LUL). Vid hämtning till förhör av barn under 15 år bör dock hänsyn tas till barnets ålder och mognad och bestämmelsen bör tillämpas med stor restriktivitet. Hämtning bör så långt möjligt undvikas. Måste barnet hämtas bör det göras med stor diskretion. Hämtning bör endast i undantagsfall verkställas av uniformerad polis eller på något ställe där saken kan väcka uppmärksamhet. När det gäller medtagande till förhör bör det tvångsmedlet kunna komma i fråga om barnet är misstänkt för brott, har anträffats på en brottsplats och inte kan identifieras omedelbart. Det bör också kunna användas om det finns en uppenbar risk för att barnet, om det inte medtas för förhör, annars skulle undanröja bevis eller på annat sätt försvåra utredningen (prop. 1983/84:187 s. 22.)

Barn under 15 år är enligt 23 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken inte skyldiga att stanna kvar för förhör längre än tre timmar. Om det är av synnerlig vikt för utredningen får kvarstannandet förlängas i ytterligare tre timmar. Till skillnad mot det som gäller för vuxna krävs det inte någon brottsmisstanke mot barnet för beslut om förlängt kvarstannande.

Barn under 15 år som har gripits får inte tas i förvar (35 § andra stycket LUL). I förarbetena till den paragrafen har regeringen uttalat att inget barn under 15 år bör kunna placeras i arrest (Ändringar i polislagen m.m., prop. 1996/97:175, s. 50). Av det följer att barn som har medtagits eller hämtats till förhör alltså inte heller bör placeras i arrest (Lindberg s. 906).

9.4.3 Gripande

För personer i straffbar ålder är reglerna om gripande knutna till bestämmelserna om anhållande och häktning. Eftersom barn som inte är straffmyndiga inte kan dömas till påföljd får de inte heller anhållas eller häktas, vilket i sin tur utesluter tillämpning av reglerna om gripande i 24 kap. rättegångsbalken.

Ett barn under 15 år får dock enligt 35 § första stycket LUL gripas om den unge anträffas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen och fängelse kan följa på brottet. Om en enskild har gripit ett barn ska barnet skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Ju yngre barnet kan antas vara desto större restriktivitet måste iakttas, men någon undre åldersgräns har inte angetts (prop. 1983/84:187 s. 37). Som nyss nämnts får ett barn som gripits inte sättas i arrest.

9.4.4 Beslag, penningbeslag, husrannsakan och kroppsvisitation

Om det finns särskilda skäl får beslag, husrannsakan och kroppsvisitation användas mot ett barn under 15 år som är misstänkt (36 § första stycket LUL). Enligt förarbetena bör tvångsmedlen tillämpas restriktivt och det bör i allmänhet föreligga misstanke om allvarligare brott eller brottslighet av större omfattning. I förarbetena anges att ett särskilt skäl för att ta ett föremål i beslag är att förverkande av föremålet kan komma i fråga (prop. 1983/84:187 s. 29).

Även penningbeslag får enligt 36 § första stycket LUL sedan den 8 november 2024 användas mot barn under 15 år som misstänks för brott om det finns särskilda skäl. Penningbeslag, som tidigare var ett tvångsmedel med mycket begränsat tillämpningsområde, infördes då som ett generellt tvångsmedel i 27 kap. 1 a § rättegångsbalken. Liksom vid användning av övriga tvångsmedel i 36 § LUL ska penning-

beslag användas restriktivt. Det ska i första hand röra sig om allvarlig eller omfattande brottslighet. Vid bedömningen av om penningbeslag får användas mot ett barn ska hänsyn tas till barnkonventionen och principen om barnets bästa (prop. 2023/24:144 s. 462).

9.4.5 Fotografi och fingeravtryck

Fotografi och fingeravtryck får tas av barn under 15 år om det finns särskilda skäl (36 § första stycket LUL). Det får dock bara göras för att uppgifterna behövs i en enskild förundersökning eller utredning enligt 31 § LUL. Sådana fotografier och fingeravtryck får nämligen varken registreras eller användas för framtida identifiering (prop. 2005/06:165 s. 118 f.). Det framgår av 5 kap. 12 § tredje stycket lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område (polisens brottsdatalog). Andra åtgärder enligt 28 kap. 14 § rättegångsbalken får inte vidtas mot den som är under 15 år.

9.4.6 Biometrisk autentisering, tillfälligt omhändertagande av kommunikationsutrustning och genomsökning på distans

Biometrisk autentisering och genomsökning på distans får användas mot ett barn under 15 år som är misstänkt för brott under samma förutsättningar som gäller för bl.a. beslag och husrannsakan (36 § första stycket LUL). Det innebär att det krävs särskilda skäl för åtgärden. I förarbetena framhålls att tvångsmedlen ska användas restriktivt och att barnkonventionen ska beaktas vid användningen (prop. 2021/22:119 s. 186). Tillfälligt omhändertagande av kommunikationsutrustning får också riktas mot någon som är under 15 år (36 f § 2 LUL).

9.4.7 Kroppsbesiktning

Kroppsbesiktning får i brottsutredande syfte företas mot någon under 15 år som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Detsamma gäller ett

straffbelagd försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott. För att kroppsbesiktning ska få företas krävs också att det är av synnerlig vikt för utredningen (36 a § LUL). Det ställs alltså betydligt strängare krav än de som gäller enligt 28 kap. 12 § rättegångsbalken.

I förarbetena anges att barn under 15 år befinner sig i en känslig period av sin utveckling och att särskilt hänsynstagande till den personliga integriteten därför är motiverat när det är fråga om kroppsbesiktning. Vidare innebär kravet på synnerlig vikt att det ska vara fråga om väsentliga omständigheter som kan klarläggas genom åtgärden. Först om bedömningen leder till slutsatsen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel och det finns skäl att räkna med att kroppsbesiktningen – ensam eller i förening med andra åtgärder – kan klarlägga omständigheterna kring brottet, bör åtgärden komma i fråga. När det gäller proportionalitetsbedömningen som ska göras inför ett beslut om kroppsbesiktning av någon som är under 15 år bör det också läggas särskild vikt vid att det är fråga om ett barn. Det bör således i än högre grad än vid övriga tvångsmedel som får användas mot barn tas hänsyn till barnets ålder och mognad (prop. 2009/10:105 s. 48 f.).

Kroppsbesiktning får även göras i syfte att utreda den misstänktes ålder när frågan har betydelse för brottsutredning och påföljdsval (Kroppsbesiktning i syfte att utreda ålder i brottmålsprocessen, prop. 2016/17:165, s. 14 f.). Det är framför allt frågan om en person är under eller över 15 respektive 18 år som är av intresse.

Barn som ska kroppsbesiktigas får hållas kvar i maximalt tre timmar. Finns det synnerliga skäl, får de hållas kvar i ytterligare tre timmar (36 c § LUL). Kroppsbesiktningen får bara verkställas eller bevitnas av en läkare, en legitimerad sjuksköterska eller en person som är av samma kön som den unge. Även reglerna om verkställighet är således strängare när åtgärden riktas mot barn under 15 år än det som gäller enligt rättegångsbalken. När det gäller blodprov, alkoholutandningsprov eller salivprov för dna-analys får dock kroppsbesiktningen verkställas eller bevitnas av någon som inte är av samma kön som barnet.

Det finns en särskild bestämmelse om kroppsbesiktning i form av drogtest av någon som är skäligen misstänkt och under 15 år (36 b § LUL). Sådan kroppsbesiktning får bara göras om det kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för

barnet. Mot bakgrund av syftet med kroppsbesiktningen betraktas den inte som ett straffprocessuellt tvångsmedel (Lindberg s. 909).

9.4.8 Kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning enligt tullbefogenhetslagen

I 7 kap. 1 § tullbefogenhetslagen finns det särskilda bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Där föreskrivs bl.a. att en tulltjänsteman i vissa fall får kroppsvisitera och göra ytlig kroppsbesiktning på en person som i direkt samband med inresa till eller utresa ur landet uppehåller sig i trakterna vid Sveriges landgräns eller kuster, i närheten av eller inom en flygplats eller något annat område som har direkt förbindelse med utlandet. Sådana åtgärder får bara vidtas om det finns anledning att anta att personen har med sig egendom som kan komma att tas i beslag på grund av brott mot smuglingslagen eller sådana brott mot narkotikastrafflagen (1968:64), vapenlagen (1996:67) eller lagen om brandfarliga och explosiva varor som avses i 8 kap. 2 § tullbefogenhetslagen. Vidare framgår att urinprov får tas om provet kan antas ha betydelse för misstanke om narkotikasmuggling och den enskilde godtar det.

I 7 kap. 2 § tullbefogenhetslagen föreskrivs att en ytlig kroppsbesiktning på en person som är under 15 år får utföras endast om det finns särskilda skäl. Paragrafen är ett exempel på lagstiftning som särskilt anger att ett tvångsmedel får tillämpas på barn under 15 år (se 36 f § 3 LUL).

Med ytlig kroppsbesiktning förstås i princip en yttre granskning av någons nakna kropp. Genom att bestämmelsen i tullbefogenhetslagen gör det möjligt att kontrollera barn under 15 år skyddas inte bara samhället mot införsel- eller utförselbrott av allvarligt slag. Kontrollmöjligheten motverkar också att barn utnyttjas på ett sätt som kränker barnets integritet och människovärde. Kravet på särskilda skäl för ytlig kroppsbesiktning av den som är under 15 år har sin grund i att speciella integritetshänsyn är påkallade när det gäller barn (En ny smuglingslag m.m., prop. 1999/2000:124, s. 89).

9.5 Några andra lagar som reglerar kroppsvisitation

9.5.1 Kroppsvisitation enligt polislagen

Det finns särskilda bestämmelser om kroppsvisitation i polislagen. Regleringen särbehandlar inte barn under 15 år (jfr JO:s beslut den 24 oktober 2022, dnr 7201-2020). Enligt 19 § första stycket polislagen får kroppsvisitation företas mot någon som berövas friheten eller avlägsnas och det antingen av säkerhetsskäl är nödvändigt för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand (s.k. skyddsvisitation) eller för att fastställa identiteten på den mot vilken ingripandet görs. Det är alltså inte en åtgärd som syftar till brottsutredning.

Kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 får göras för att söka efter farliga föremål för att förebygga våldsbrott. Bestämmelsen ger polisen rätt att göra kroppsvisitation i den utsträckning som behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att föremålet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 12 § brottsbalken. Förverkande enligt 36 kap. 12 § brottsbalken kan beslutas om ett föremål, som är ägnat att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa, har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att det skulle komma till sådan användning, eller om ett föremål, som är ägnat att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom, har påträffats under omständigheter som gav uppenbar anledning att befara att det skulle komma till sådan användning. Även andra föremål får förverkas, om det med beaktande av föremålets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt finns särskild anledning att befara att det kan komma till användning i samband med ett brott. Det krävs alltså inte heller i dessa fall att brott har begåtts.

Kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 2 polislagen får göras för att söka efter föremål som kan användas för skadegörelse. Bestämmelsen innebär att en polisman får kroppsvisitera i förebyggande syfte, för att söka efter föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom. Det krävs särskild anledning att anta att den som avses med åtgärden bär ett sådant föremål med sig. Det innebär att det ställs krav på konkreta grunder för att den som åtgärden riktas mot kan antas bära med sig hjälpmedel som är avsedda att användas vid skadegörelsebrott.

Därutöver krävs att det med hänsyn till omständigheterna ska kunna antas att föremålet kan förverkas enligt 36 kap. 12 § brottsbalken.

Enligt 23 § andra stycket polislagen får vidare en polisman, om det föreligger allvarlig risk för brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kroppsvisitera de personer som uppehåller sig på den plats som omfattas av risken. Syftet med kroppsvisitationen ska vara att söka efter farliga föremål.

9.5.2 Kroppsvisitation enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden

En utlänning som vistas i Sverige är enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Av samma paragraf framgår att Kustbevakningen får biträda Polismyndigheten vid sådana kontroller. När kontrollerna görs i ett gränsnära område får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman enligt 5 § lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden under vissa förutsättningar kroppsvisitera en utlänning. Det gäller om utlänningen vid en kontroll inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige och det kan antas att utlänningen bär handlingarna på sig. Kroppsvisitation får göras i den utsträckning det behövs för att söka efter handlingarna. Med gränsnära områden avses bl.a. flygplatser och järnvägsstationer som har direktförbindelse med utlandet för kommersiell passagerartrafik.

En polisman får även i ett gränsnära område kroppsvisitera en person i direkt samband med att han eller hon reser in till eller ut ur landet (8 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden). Kroppsvisitation får göras bara i den utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år.

Kroppsvisitation får även göras utanför ett gränsnära område om en person lämnar ett sådant område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts och en polisman eller en kustbevakningstjänsteman följer efter personen i omedelbart samband med att personen lämnar området (9 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden).

Kroppsvsitation enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden får tillämpas mot barn. Det motiveras i förarbetena av att intresset av en effektiv inre utlänningskontroll gör sig gällande även avseende barn. Vidare anges att ett ökat antal unga uppehåller sig i landet utan att ansöka om uppehållstillstånd, lever utanför samhället och löper stor risk att utnyttjas eller dras in i kriminalitet. För att barnen ska kunna skyddas behöver de enligt förarbetena identifieras i ett så tidigt skede som möjligt.

Vid kroppsvsitation enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden gäller proportionalitetsprincipen. Vid verkställighet av en kroppsvsitation av ett barn bör det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling och barnets bästa i övrigt kräver, jfr 1 kap. 10 § utlänningslagen. Även barns rättigheter enligt barnkonventionen ska beaktas. Inför ett beslut om kroppsvsitation av ett barn behöver således barnets bästa och barnets rätt till sin integritet vägas mot behovet av att genomföra visitationen. Ju yngre barnet är, desto tyngre väger barnets intressen. Andra, mindre ingripande, åtgärder ska alltid väljas i första hand (Utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden, prop. 2022/23:109, s. 24).

9.6 Tvångsmedel i en utredning om förverkande

I en utredning om självständigt förverkande eller en utredning om förverkande som har koppling till ett brott (se avsnitt 9.3.2) får vissa tvångsmedel användas mot barn under 15 år. Det regleras i 6 kap. 5 § lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot.

I en utredning om självständigt förverkande får tvångsmedel enligt 2 kap. 5 § lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot användas mot ett barn som inte har fyllt 15 år. Det innebär att det är möjligt att använda tvångsmedlen vite, hämtning, kvarhållande och omhändertagande av utrustning. Vidare får beslag, penningbeslag, åtgärder för biometrisk autentisering, husrannsakan, kroppsvsitation och genomsökning på distans enligt 2 kap. 8, 10 och 11 §§ lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot användas mot barn under 15 år, om det finns särskilda skäl (6 kap. 5 § första stycket lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot).

I förarbetena anges att särskilda skäl att använda tvångsmedel kan finnas exempelvis om ett barn påträffas med en påtagligt exklusiv klocka eller kontanter till ett betydande värde. Detsamma gäller enligt förarbetena om det finns anledning att tro att ett barn används närmast som redskap för att en vuxen person ska undgå förverkande (prop. 2023/24:144 s. 413 f.).

I en utredning om förverkande som har koppling till ett brott får tvångsmedel enligt 23 kap. 6 a, 7 och 9 §§ rättegångsbalken användas mot någon som inte är misstänkt för brottet och som inte har fyllt 15 år. Vidare får beslag, penningbeslag, åtgärder för biometrisk autentisering, husrannsakan, kroppsvisitation och genomsökning på distans enligt 23 kap. 9 a §, 27 och 28 kap. rättegångsbalken, om det finns särskilda skäl, användas mot ett barn i den åldern (6 kap. 5 § andra stycket lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot).

Av förarbetena framgår att bedömningen av om det finns särskilda skäl ska göras på samma sätt som enligt 6 kap. 5 § första stycket lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot. Till skillnad från det som gäller enligt den bestämmelsen fattas beslut om tvångsmedlen med direkt stöd av rättegångsbalken. De krav som i förekommande fall ställs i 2 kap. lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot för att få använda tvångsmedel i en utredning om självständigt förverkande behöver alltså inte vara uppfyllda (a. prop. s. 414).

9.7 Tidigare utredning om utvidgade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn under 15 år

Behovet av utökade möjligheter att rikta beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år analyserades av Utredningen om barn som misstänks för brott i betänkandet Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott (SOU 2022:1 s. 294 f.). Utredningen kom fram till att det inte fanns något så tydligt behov av att utvidga möjligheterna att använda beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år att en lagändring var påkallad. Som skäl angav utredningen bl.a. att det borde ställas mer långtgående krav för användning av tvångsmedel mot barn under 15 år jämfört med mot vuxna personer och att det därför krävdes ett påtagligt behov av en

lagändring för att motivera utökade möjligheter till tvångsmedelsanvändning mot barn i den åldern. Enligt utredningen hade det inte varit möjligt att få en enhetlig bild av vilket behov som Polismyndigheten ansåg sig ha att använda tvångsmedel mot barn under 15 år i större omfattning än i dag. Behovet av att skydda barn i den åldern från att utnyttjas i kriminell verksamhet borde, enligt utredningen, därför inte tillgodoses genom utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barnen. Utredningen anförde vidare att det inte heller hade framkommit att syftet att skydda utsatta barn från att utnyttjas i kriminell verksamhet hade kunnat uppnås med andra, mindre ingripande, medel.

9.8 Överväganden och förslag

9.8.1 Något om uppdraget

Uppdraget att undersöka behovet av utökade möjligheter att använda andra tvångsmedel än hemliga mot barn som inte har fyllt 15 år kan delas upp i två delar. Den ena delen, som behandlas i avsnitt 9.8.3–9.8.5, rör frågan om några fler av de tvångsmedel som enligt dagens reglering bara får användas mot personer i straffbar ålder även bör få användas mot barn under 15 år. Annorlunda uttryckt är frågan om det finns luckor i tvångsmedelsregleringen mot barn i den åldersgruppen som inte framstår som motiverade och som bör fyllas ut. Den andra delen, som behandlas i avsnitt 9.8.6–9.8.8, rör frågan om de nuvarande kraven på tvångsmedelsanvändning mot barn under 15 år bör ändras.

Frågan om tiden som barn under 15 år är skyldiga att stanna kvar för förhör bör förlängas behandlas i avsnitt 10.3.4. Möjligheterna att ta upp biometriska underlag från barn i den åldersgruppen behandlas i avsnitt 11.5.3.

9.8.2 Utgångspunkter för en utökad tvångsmedelsanvändning mot barn under 15 år

Utredningens bedömning: En utökad tvångsmedelsanvändning mot barn som inte har fyllt 15 år förutsätter att det finns ett tydligt behov.

Skälen för utredningens bedömning: De allra flesta tvångsmedel som regleras i 27 och 28 kap. rättegångsbalken, med undantag för hemliga tvångsmedel (som behandlas i kapitel 12), får redan i dag användas mot barn under 15 år när de misstänks för brott. För att kunna använda tvångsmedlen krävs som huvudregel att det finns särskilda skäl.

Syftet med att använda tvångsmedel under en förundersökning är primärt att effektivt utreda brott och säkra lagföring. Straffprocessuella tvångsmedel mot barn under 15 år kan aktualiseras både i en utredning enligt 31 § LUL och i en förundersökning mot någon som är över 15 år. Att brottsutredningar kan genomföras effektivt och att framtida förverkanden kan säkras är tungt vägande samhällsintressen. Brottsutredningen är också av stor vikt för den som har utsatts för ett brott och gäller i princip oavsett åldern på den som misstänks för brottet. En utgångspunkt för frågan om fler tvångsmedel bör få användas mot barn under 15 år är dock att de brottsbekämpande myndigheterna ska ha ett tydligt behov av tvångsmedlen i utredningar där barn i den åldern är misstänkta. Intresset av en mer enhetlig reglering gör sig också gällande.

Den senaste tidens brottsutveckling, som innebär att en liten grupp barn begår allt grövre brott, talar på ett generellt plan för att det finns behov av att utöka möjligheterna att använda tvångsmedel mot barn under 15 år. Med hänsyn till det integritetsintrång som tvångsmedelsanvändning innebär, måste dock behovet analyseras utifrån varje enskilt tvångsmedel.

När det gäller sådana tvångsmedel som enligt dagens reglering inte får användas i utredningar enligt 31 § LUL, bör frågan ställas om behovet alls gör sig gällande i sådana brottsutredningar. Gäller behovsanalysen ett tvångsmedel som redan i dag får användas mot barn under 15 år bör analysen riktas in på frågan hur höga krav som bör ställas för att få använda tvångsmedlet.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte begränsa rättigheten annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Enligt barnkonventionen ska barnets bästa beaktas vid

alla beslut som rör barn. Konventionen ger också barn skydd mot att särbehandlas i negativ bemärkelse och skydd mot intrång i den personliga integriteten. Barn under 15 år som misstänks för brott är som huvudregel inne i en känslig period av sin utveckling. Mot den bakgrunden bör särskild hänsyn tas till så unga barn när tvångsmedel riktas mot dem.

Vid avvägningen av om ett tvångsmedel, som i dag inte får användas mot barn under 15 år, ska få användas bör hänsyn därför tas till både de brottsbekämpande myndigheternas behov av att kunna använda det, barns rättigheter enligt barnkonventionen och hur barn drabbas av tvångsmedlet i fråga. Samma avvägning bör göras när det gäller frågan om kraven för användning av ett visst tvångsmedel mot någon som inte har fyllt 15 år bör ändras.

9.8.3 Avspärning och andra liknande åtgärder

Utredningens förslag: Avspärning och andra liknande åtgärder får användas mot barn under 15 år.

Skälen för utredningens förslag: Enligt 27 kap. 15 § första stycket rättegångsbalken får byggnad eller rum stängas av, tillträde till visst område förbjudas, förbud meddelas mot flyttande av visst föremål eller annan dylik åtgärd vidtas för att säkerställa utredning om brott. Tvångsmedlet får enligt dagens reglering inte användas i brottsutredningar mot barn under 15 år.

Syftet med att använda avspärning och andra liknande åtgärder är att bevara bevisning i så orubbat skick som möjligt. Avspärning används normalt i ett tidigt skede av brottsutredningar. Det är ofta den första åtgärden som polisen genomför när de har anlänt till en brottsplats, där det finns behov av att säkra bevisning. I det skedet av utredningen är det sällan känt vem eller vilka som kan misstänkas för brottet, och därmed inte heller åldern på dem.

Brottsutvecklingen talar för att allt fler barn under 15 år har kopplingar till kriminella nätverk och utnyttjas för att begå brott. För att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna klara upp sådana brott behöver de ha tillgång till effektiva verktyg. Intresset av att kunna klara upp brott är lika starkt, oavsett den misstänktes ålder. Mot personer i straffbar ålder används avspärning normalt för att

ostört kunna genomföra brottsplatsundersökning och spårsäkring, vilket kan vara av avgörande betydelse för att ett brott ska kunna klaras upp. Mot den bakgrunden anser utredningen att det finns ett behov av att kunna spärra av ett område för att säkra bevisning även i de fall där den misstänkte är under 15 år. Det är svårt att se något sakligt skäl mot en sådan ordning. Detsamma gäller avseende andra liknande åtgärder enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken.

Redan i dag är betydligt mer integritetskränkande tvångsmedel tillåtna mot barn under 15 år, bl.a. kroppsvisitation och husrannsakan. Det talar för att avspärning och andra liknande åtgärder bör få användas även om de riktar sig mot barn som inte har uppnått straffbarhetsåldern. En sådan ordning skulle leda till en mer konsekvent tvångsmedelsreglering och vara förenlig med såväl Europakonventionen som barnkonventionen. Vid en samlad bedömning bör därför avspärning och andra liknande åtgärder enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken få användas även mot barn som inte har fyllt 15 år.

Det bör emellertid framhållas att om avspärning skulle tillåtas i utredningar mot barn under 15 år, skulle det sannolikt inte leda till fler avspärningar än i dag. Tvångsmedlet används främst i ett tidigt skede av brottsutredningar då det ofta saknas kännedom om åldern på den eller de misstänkta. Det leder till att avspärningar enligt nuvarande regelverk används även i sådana fall då åldern på de misstänkta är okänd, men det senare visar sig att de misstänkta var under 15 år. Om avspärning skulle tillåtas i utredningar mot barn under 15 år skulle det alltså enbart få betydelse i de fåtal fall där det redan i ett mycket tidigt skede står klart att samtliga misstänkta är barn under 15 år. Det som nu har sagts om avspärning gäller även andra åtgärder enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken.

9.8.4 Undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken

Utredningens förslag: Undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken får riktas mot barn under 15 år.

Skälen för utredningens förslag: I 28 kap. 10 § rättegångsbalken regleras brottsutredande myndigheters möjlighet att undersöka platser som allmänheten inte har tillgång till, men som faller utanför regleringen i 28 kap. 1 § rättegångsbalken. Tvångsmedlet syftar, i likhet

med bl.a. husrannsakan, till att underlätta verkställigheten av andra tvångsmedel eller till att få fram utredning om brott genom att söka efter egendom eller personer. Tvångsmedlet får enligt den nuvarande regleringen inte riktas mot brottsmisstänkta barn under 15 år.

Brottsutvecklingen och de brottsbekämpande myndigheternas behov av att ha tillgång till effektiva verktyg för att utreda brott leder utredningen till slutsatsen att undersökningar enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken bör få riktas mot barn under 15 år. En sådan möjlighet är enligt utredningens mening förenlig med såväl Europakonventionen som barnkonventionen. De skäl som har anförts i avsnitt 9.8.3 har samma relevans för det nu aktuella tvångsmedlet. Att betydligt mer integritetskränkande tvångsmedel redan i dag får riktas mot barn under 15 år talar i samma riktning. Det gäller t.ex. husrannsakan, som har samma syfte som undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken, och som sedan länge får användas mot barn i den åldersgruppen. Att tvångsmedlet tillåts användas även mot barn som inte har nått straffbar ålder leder till en mer enhetlig tvångsmedelsreglering.

9.8.5 Kvarstad och förvar

Utredningens förslag: Kvarstad och förvar får användas mot barn under 15 år i en brottsutredning och i en utredning om förverkande.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering av kvarstad och förvar

Kvarstad och förvar får i dag inte riktas mot barn under 15 år. I förarbetena till tvångsmedelsregleringen i LUL (prop. 1983/84:187 s. 29) anförde regeringen att åtgärden att kvarstadsbelägga egendom har till syfte att säkerställa en ekonomisk prestation som kan utdömas i brottmål och att åtgärden därför synes ha ytterst marginell betydelse i fråga om lagöverträdare under 15 år. Slutsatsen blev att det inte fanns anledning att låta kvarstad användas mot barn i den åldersgruppen. Eftersom förvar är ett interimistiskt förstadium till kvarstad får inte heller förvar riktas mot någon som är under 15 år. Frå-

gan är om det finns anledning att se annorlunda på behovet av att kunna använda kvarstad och förvar mot barn under 15 år i dag.

Dagens reglering av skadeståndsanspråk från brottsoffer

När någon uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar en person- eller sakskada eller allvarligt kränker någon, ska personen ersätta skadan. Den som vållar ren förmögenhetsskada genom brott ska också ersätta skadan. Vidare ska den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet genom brott orsakar någon annans död betala särskild anhörig-ersättning till den som stod den avlidne särskilt nära, dock inte om det är uppenbart oskäligt. Regleringen finns i 2 kap. 1–3 a §§ skadeståndslagen. Bestämmelserna gäller oavsett åldern på den som har orsakat skadan.

Det gäller alltså samma skyldighet för barn under 15 år som för personer i straffbar ålder att betala skadestånd för uppkomna skador. I 2 kap. 4 § skadeståndslagen finns emellertid en särskild bestämmelse som rör barn. I den föreskrivs att den som vållar skada innan han eller hon har fyllt 18 år ska ersätta skadan i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till hans eller hennes ålder och utveckling, handlingens beskaffenhet, föreliggande ansvarsförsäkring och andra ekonomiska förhållanden samt övriga omständigheter. Beroende på omständigheterna kan det belopp som ett barn är skyldigt att betala i skadestånd sättas ner.

Ett brottsoffer kan i första hand begära ersättning för uppkomna skador av den som har begått den brottsliga gärningen, oavsett gärningsmannens ålder. Ett sådant anspråk förs normalt i samband med brottmålsrättegången, men det kan även föras i en civilrättslig rättegång. Om brottsoffret har en försäkring kan den många gånger täcka skador som uppkommit på grund av brott. Om brottsoffret inte kan få ersättning från någon försäkring eller få skadestånd av skadevållaren, kan han eller hon vända sig till Brottsoffermyndigheten och under vissa förutsättningar få ersättning för skadan enligt brottsskadelagen (2014:322), s.k. brottsskadeersättning.

Huvudprincipen för både försäkringsbolag och Brottsoffermyndigheten är att det är den som har vållat skadan som ska stå för kostnaderna som uppkommit till följd av den. Om brottsskadeersättning betalas ut till ett brottsoffer tar Brottsoffermyndigheten vanligtvis

över offrets rätt att få skadestånd från gärningsmannen eller från dennes försäkringsbolag.¹

Skadeståndsanspråk mot barn under 15 år kan förväntas bli vanligare

Till en början kan konstateras att ett ökande antal barn involveras i kriminella nätverk och att allt fler barn begår allvarliga brott, bl.a. dödsskjutningar, grova våldsbrott och sprängningar. Det har också nyligen införts nya regler om när utredningar mot brottsmisstänkta barn under 15 år ska inledas och när bevisstalan mot sådana barn ska väckas. De nya reglerna kommer att leda till att fler utredningar enligt 31 § LUL inleds och att fler gärningar som barn under 15 år misstänks för prövas i domstol. Med hänsyn till att bevisstalan främst kommer att väckas om de allra allvarligaste brotten kommer det sannolikt att i många fall finnas minst ett brottsoffer som kommer att kunna föra talan om skadeståndsanspråk mot det misstänkta barnet i samband med en bevisstalan. Utredningen bedömer därmed att fler skadeståndsanspråk med anledning av brott kommer att väckas mot barn under 15 år.

Det ligger nära till hands att anta att de flesta brottsoffer kommer att få ett målsägandebiträde förordnat då en bevisstalan väcks. I de undantagsfall som målsägandebiträde inte förordnas, kommer åklagaren sannolikt att föra brottsoffrets skadeståndstalan.²

När det gäller mord och allvarliga misshandelsbrott kan kränkingsersättningen till brottsoffret, eller dennes anhöriga, uppgå till flera hundra tusen kronor. I fråga om sprängningar kan ersättning för att återställa förstörd egendom uppgå till flera miljoner kronor. Även då barn under 15 år begår brott utan någon koppling till kriminella nätverk kan kraven på skadestånd uppgå till höga belopp. Exempel på ett sådant fall kan vara ett barn som har tänt eld på en skola och därigenom orsakat omfattade egendomsskador. Slutsatsen är alltså att det i dag inte sällan förekommer att barn begår så allvar-

¹ Brås rapport 2007:16, Barn som begår brott – Polisens hantering av misstänkta personer under femton år, s. 54.

² Det finns ingen reglering i LUL som uttryckligen anger att åklagaren ska föra brottsoffrets talan vid bevisstalan som kan jämföras med regleringen i 22 kap. 2 § rättegångsbalken. Enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning Utredningar enligt 31 § LUL – Om handläggningen av ärenden och bevisstalan där den som kan misstänkas är under 15 år, RåV 2022:19, s. 68, bör dock åklagaren föra brottsoffrets talan i sådana fall med hänvisning till nuvarande 38 b § andra stycket LUL. I den paragrafen anges att bestämmelserna om allmänt åtal för brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än ett år ska tillämpas vid en bevisstalan.

liga brott att höga skadeståndskrav kan komma att riktas mot dem, även om det i förhållande till de brott som normalt begås av barn är ovanligt.

Föräldrars skadeståndsansvar

I sammanhanget bör något nämnas om vårdnadshavares skadeståndsansvar. Enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen är vårdnadshavare solidariskt skadeståndsskyldiga för skador som deras barn har orsakat genom brott. Skadeståndsansvaret omfattar person- och saksador, kränkingsersättning och särskild anhörigersättning. Det är ett slags principalansvar och ansvaret är strikt, vilket innebär att det gäller oavsett om vårdnadshavaren har varit oaktsam eller inte. Ansvaret är begränsat till en femtedel av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken för varje skadehändelse.³ Det motsvarar drygt 10 000 kronor i dag.

Behovet av att kunna använda kvarstad och förvar har förändrats

När det gäller behovet av att kunna belägga barns egendom med kvarstad är förekomsten av egendom hos brottsmisstänkta barn under 15 år en viktig faktor. Enligt Åklagarmyndigheten förekommer det, även om det är ovanligt, att barn under 15 år som misstänks för brott som kan leda till större skadeståndskrav äger egendom som skulle kunna beläggas med kvarstad. Det rör sig främst om kontanter som påträffas på eller hemma hos det misstänkta barnet. Det kan även handla om att ett barn t.ex. har fått något dyrare föremål, som en klocka, av någon inom ett kriminellt nätverk som ersättning för att ha begått ett allvarligt brott. I den mån sådan egendom inte kan förverkas bör den kunna användas för att säkra betalningsanspråk.

Det kan uppfattas som stötande ur såväl ett brottsoffer- som ett samhällsperspektiv, om åklagaren under en utredning enligt 31 § LUL påträffar egendom hos det misstänkta barnet och inte kan ta den i förvar enbart för att den misstänkte inte kan dömas till påföljd för brottet. Brottsoffrens intresse av att få ersättning för t.ex. kränkning eller förstörd egendom är minst lika stort vid en utredning en-

³ En särskild utredare har fått i uppdrag att se över om och hur vårdnadshavares skadeståndsansvar ska skärpas (dir. 2023:94). Uppdraget ska redovisas senast den 24 februari 2025.

ligt 31 § LUL som vid en förundersökning mot en person som har fyllt 15 år. Även ur ett samhällsperspektiv är det av intresse att kunna använda förvar och kvarstad, eftersom staten genom Brottsoffermyndigheten annars kan behöva betala brottsskadeersättning till brottsoffret. Inte minst i de fall där brott har begåtts av flera gärningsmän tillsammans och någon eller några av dem är under 15 år medan de övriga har fyllt 15 år kan det uppstå oönskade tröskeeffekter.

Förvar och kvarstad bör få användas mot barn under 15 år

Vid en avvägning mellan å ena sidan brottsoffrens intresse av att få ersättning för sådan skada som den misstänkte har orsakat och å andra sidan barnets behov av skydd mot intrång i den personliga integriteten, anser utredningen att brottsoffrens intresse i det här fallet väger tyngre. Dessutom kan möjligheten att använda förvar och kvarstad mot barn under 15 år leda till minskade incitament för äldre personer att utnyttja barn för förvaring av kontanter eller annan värdefull egendom. En sådan möjlighet är enligt utredningens mening förenlig med såväl Europakonventionen som barnkonventionen. Slutsatsen blir således att förvar och kvarstad bör få användas mot barn under 15 år.

Särskilt om utredningar om förverkande

Utredningens slutsats väcker frågan om den nyligen införda regleringen om förverkande bör anpassas så att det även blir möjligt att använda kvarstad och förvar mot barn under 15 år i en utredning om självständigt förverkande eller om förverkande som har koppling till ett brott. I 6 kap. 5 § lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot anges, genom en uttömmande uppräkningslista, vilka tvångsmedel som får användas mot någon under 15 år i sådana utredningar.

Ur ett samhällsperspektiv kan det te sig stötande om det påträffas egendom av betydande värde, som det finns anledning att anta härrör från brott, hos ett barn under 15 år och egendomen inte kan tas i förvar. Om det saknas möjlighet att ta sådan egendom i förvar kan det bidra till att barn i den åldern utnyttjas att förvara t.ex. stora

mängder kontanter eller exklusiva klockor. Mot den bakgrunden anser utredningen att förvar och kvarstad bör få användas mot barn under 15 år i en utredning om självständigt förverkande och i en utredning om förverkande som har koppling till ett brott. Förslaget bedöms vara förenligt med Europakonventionen som barnkonventionen. Regleringen i 6 kap. 5 § lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot bör därför ändras så att tvångsmedlen tillåts användas i sådana utredningar.

9.8.6 Kravet på särskilda skäl bör som huvudregel behållas

Utredningens bedömning: Kravet på särskilda skäl bör behållas när beslag, penningbeslag, biometrisk autentisering, genomsökning på distans och tagande av fotografi och fingeravtryck riktas mot barn under 15 år.

Utredningens förslag: Det ska krävas särskilda skäl för att använda avspärning och andra liknande åtgärder samt kvarstad och förvar mot barn under 15 år.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Bakgrund

I detta avsnitt behandlas dels frågan om förutsättningarna för användning av tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbar ålder bör ändras, dels vad som bör gälla för de tvångsmedel som utredningen har behandlat i avsnitt 9.8.3–9.8.5. En eventuell ändring av kravet på särskilda skäl skulle kunna göras antingen generellt eller enbart avseende vissa tvångsmedel.

I förarbetena till ändringar i LUL behandlade regeringen frågan om möjligheten att använda de redan tillåtna tvångsmedlen mot barn under 15 år borde utökas. Regeringen uttalade att det inte hade framkommit behov av att genomföra förändringar i något avseende i fråga om de då tillåtna tvångsmedlen. Någon ändring av tvångsmedelsregleringen gjordes därför inte (prop. 2009/10:105 s. 45 f.).

Kravet på särskilda skäl bör som huvudregel behållas

Tvångsmedelsregleringen utgår från att barn, som inte har nått den ålder som krävs för straffbarhet, i möjligaste mån ska skonas från att utsättas för straffprocessuella tvångsmedel. För den mesta tvångsmedelsanvändningen mot barn under 15 år krävs därför särskilda skäl. Det gäller bl.a. beslag, penningbeslag, genomsökning på distans, biometrisk autentisering, kroppsvisitation och tagande av fotografi och fingeravtryck (36 § första stycket LUL). Kravet på särskilda skäl innebär att tvångsmedlen bör användas restriktivt. Särskilda skäl bör finnas vid misstanke om allvarligare brott eller brottslighet av större omfattning (prop. 1983/84:187 s. 29). Det ligger i linje med barnkonventionens krav på att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn och att barn ska skyddas mot intrång i den personliga integriteten.

Utgångspunkten att barn i möjligaste mån ska skonas från att utsättas för tvångsmedel behöver emellertid också ställas mot andra intressen, både samhällsintresset och andra enskildas intressen. När tvångsmedel används under en förundersökning görs det främst för att brottet ska kunna utredas effektivt. Att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till effektiva verktyg för att utreda och lagföra brott är av stor vikt, såväl ur ett brottsofferperspektiv som ett samhällsperspektiv. Ju allvarligare brotten är, desto tyngre väger intresset av att brotten klaras upp.

Brott som begås med koppling till kriminella nätverk kan motivera ett större behov av att använda tvångsmedel även om det enskilda brottet inte är av särskilt allvarligt slag. Det hör samman med det generella hot mot samhället som kriminella nätverk utgör och svårigheterna att utreda brott i sådana miljöer. Att barn under 15 år inte får utsättas för tvångsmedel i lika hög utsträckning som personer i straffbar ålder bidrar i dag till att äldre personer utnyttjar barn till att bl.a. förvara eller transportera sådana föremål som kräver tillstånd för hanteringen eller som är avsedda för brottslig användning. Det kan vara fråga om exempelvis narkotika, vapen eller sprängmedel. Polismyndigheten har uppgett att myndigheten har sett ett antal exempel på att barn har utnyttjats på det sättet och har uppfattningen att utnyttjandet ökar. Det är angeläget att tvångsmedelsregleringen inte bidrar till att barn utnyttjas att begå brott. Ju allvarligare

brott det är fråga om, desto större är intresset av att motverka att barn utnyttjas i brottslig verksamhet.

Vid en avvägning mellan å ena sidan barns rätt att i möjligaste mån skonas från att utsättas för tvångsmedel och, å andra sidan, intresset av att motverka att barn utnyttjas att begå brott och samhällets och brottsoffrens intresse av att brott kan utredas effektivt, bedömer utredningen att det – som huvudregel – alltså är motiverat att ställa strängare krav för användning av tvångsmedel mot barn under 15 år än mot personer i straffbar ålder. En sådan ordning markerar att tvångsmedel mot barn under 15 år inte får användas slentrianmässigt, att restriktivitet ska iakttas och att särskild vikt ska läggas vid proportionalitetsbedömningen. Den är väl förenlig med barnkonventionen. Det sagda utesluter dock inte att kravet på särskilda skäl kan behöva övervägas ytterligare när det gäller vissa tvångsmedel.

Utredningen anser således att kravet på särskilda skäl, som redan i dag gäller vid användning av de flesta tvångsmedel mot barn under 15 år, som huvudregel ska kvarstå.

Inget behov av att minska kraven på viss tvångsmedelsreglering

Det har inte framkommit något behov av att ändra kravet på särskilda skäl avseende användning av beslag, penningbeslag, biometrisk autentisering, genomsökning på distans och tagande av fotografi och fingeravtryck i brottsutredningar som rör barn under 15 år. Mot den bakgrunden, och att kravet på särskilda skäl som huvudregel bör kvarstå, bör det även fortsatt krävas sådana skäl för att använda de uppräknade tvångsmedlen.

Kravet på särskilda skäl för bl.a. husrannsakan och kroppsvisitation behandlas i avsnitt 9.8.7 och 9.8.8.

Särskilt om de nya tvångsmedlen

När det gäller de nya tvångsmedel som utredningen föreslår ska få användas mot barn som inte har nått straffbar ålder behövs det överväganden om vilka krav som bör ställas för beslut om dem. Det gäller alltså avspärrning och andra liknande åtgärder enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken, undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken och kvarstad och förvar.

Avspärrning och andra liknande åtgärder syftar till att säkerställa utredning om brott genom att bevara bevisningen i så orubbat skick som möjligt. Normalt är det brottsplatser utomhus eller inomhus som spärras av, t.ex. brottsoffrets bostad, en skogsdunge eller en restauranglokal. Tvångsmedlet används främst i ett tidigt skede i brottsutredningen, ofta så snart polis har kommit till brottsplatsen, om det finns behov av att säkra bevisning. I det skedet av utredningen saknas som regel kännedom om vem eller vilka som är misstänkta och hur gamla de är. Andra liknande åtgärder kan vara förbud mot att flytta exempelvis större fordon som inte kan tas i beslag. Avspärrning och andra liknande åtgärder knyter vidare nära an till det som gäller för beslag, som det krävs särskilda skäl för att rikta mot barn under 15 år. Mot den bakgrunden, och med den restriktivitet som i allmänhet bör prägla tvångsmedelsanvändning mot barn som inte har fyllt 15 år, bör det krävas särskilda skäl för att använda avspärrning och andra liknande åtgärder mot barn i den åldersgruppen. En sådan ordning bedöms vara förenligt med barnkonventionen och leder också till en enhetlig tillämpning av tvångsmedlen i 27 kap. rättegångsbalken.

Det bör emellertid framhållas att kravet på särskilda skäl för att få använda avspärrning sannolikt inte kommer att få någon större praktisk betydelse. Det är främst i det inledande skedet av en brottsutredning som avspärrning behövs, men då är ofta åldern på de misstänkta okänd. I det läget får avspärrning göras. I de undantagsfall där det redan från början är känt att alla misstänkta är under 15 år kommer emellertid kravet på särskilda skäl att gälla.

Att belägga egendom med kvarstad utgör ett inte obetydligt intrång i barns personliga integritet. Ju högre värde som egendomen har, desto större är intrånget. Samma resonemang gör sig gällande i fråga om användning av förvar. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har inte redogjort för något behov av att använda tvångsmedlen i fråga om egendom av lägre värde eller vid mindre allvarliga brott. Det bör därför krävas särskilda skäl för att förvar och kvarstad ska få användas mot barn som inte har uppnått straffbar ålder. En sådan ordning bedöms ligga väl i linje med kraven i barnkonventionen. Särskilda skäl bör finnas om den ekonomiska prestation som kvarstaden syftar till att säkerställa uppgår till ett relativt högt värde. Vad som kan anses vara ett relativt högt värde får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det bör dock normalt inte

finnas särskilda skäl om värdet är så lågt att det endast uppgår till ett prisbasbelopp. Enligt utredningens mening bör det vara fråga om ett värde på minst två prisbasbelopp för att särskilda skäl ska anses finnas. Vidare bör det finnas sådana skäl om misstanken rör omfattande eller allvarlig brottslighet.

Utredningen återkommer i avsnitt 9.8.7 till vad som bör gälla vid undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken.

Övergripande om begreppet särskilda skäl

Den närmare innebörden av särskilda skäl har inte utvecklats, varken i förarbeten eller rättspraxis. Eftersom utredningen anser att kravet som huvudregel bör behållas kan det finnas skäl att belysa den frågan. Det gäller särskilt mot bakgrund av vad de brottsbekämpande myndigheterna har uppgett om ett ökat behov av att kunna använda tvångsmedel mot barn under 15 år.

Till en början anser utredningen att, på samma sätt som enligt nuvarande reglering, särskilda skäl normalt föreligger vid misstanke om allvarligare brott eller omfattande brottslighet. Det förhållandet att någon som är under 15 år har begått upprepade brott bör också vara ett särskilt skäl, mot bakgrund av den mer restriktiva syn på återfall i brott som råder numera.⁴

Vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger bör också hänsyn tas till ett eventuellt brottsoffrets intresse. Det gäller framför allt intresset av att brottet utreds och klaras upp, vilket kan vara av särskild vikt om brottsoffret självt är ett barn. Även intresset av att brottsoffret kan återfå stulen egendom som har ett värde som inte är helt obetydligt bör vägas in.

Om det finns anledning att anta att barnet har kopplingar till ett kriminellt nätverk eller utnyttjas av annan i brottslig verksamhet bör det också kunna vara ett särskilt skäl. Det kan handla om barn som begår brott, t.ex. stöld eller bedrägeri, för att accepteras av en viss grupp eller ett kriminellt nätverk. I sådana fall kan det vara av sär-

⁴ Jämför Straffreformutredningens uppdrag att föreslå ändringar av påföljderna och reglerna om val av påföljd (dir. 2023:115). Jämför även Gångbrottsutredningens (Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, SOU 2021:68) och Utredningens om påföljder, återfall och verkställighet förslag om att förutsättningarna för återfallsskärpning ska utvidgas (Ett ändamålsenligt samhällsskydd – Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen, SOU 2024:48). Förslagen bereds i Regeringskansliet.

skild vikt att utreda och klara upp även mindre allvarliga brott, för att motverka att barnet dras djupare in i kriminalitet.

Bedömningen av om det finns särskilda skäl för att använda tvångsmedel mot barn under 15 år bör omfatta alla omständigheter i det enskilda fallet. Andra omständigheter än de nu nämnda bör därför också beaktas.

Samtidigt bör graden av integritetskränkning som tvångsmedlet innebär för barnet vägas in. Vissa tvångsmedel är mer integritetskränkande än andra, t.ex. bör upptagning av fotografi och fingeravtryck i allmänhet anses vara mer integritetskränkande än exempelvis penningbeslag.

Även om kravet på särskilda skäl är uppfyllt kan omständigheterna i det enskilda fallet tala mot användning av tvångsmedel. Det är framför allt proportionalitetsprincipen som också måste beaktas. Ju yngre barnet är, desto starkare måste skälen vara för att använda tvångsmedlet. Hänsyn till de krav som ställs i barnkonventionen kan också medföra att tvångsmedel i ett enskilt fall inte bör användas.

Särskilda skäl för beslag

Enligt förarbeten bör ett särskilt skäl för beslag vara att förverkande av föremålet kan komma i fråga (prop. 1983/84:187 s. 29). Det bör fortfarande gälla som särskilt skäl för beslag. I många fall torde förverkandefrågan röra föremål som det inte är tillåtet att inneha, t.ex. narkotika, vapen eller sprängmedel.

I sammanhanget bör beaktas att förverkandelagstiftningen nyligen har skärpts och att den särreglering som tidigare gällde för förverkande mot barn under 15 år har tagits bort. De hänsyn som tidigare togs till barn i den åldern ska enligt förarbetena numera inrymmas i den generella bestämmelsen som anger att förverkande inte ska ske om det är uppenbart oskäligt (36 kap. 20 § brottsbalken). Ändringen innebär att barn i större utsträckning än tidigare kommer att få förverkandeanspråk riktade mot sig (prop. 2023/24:144 s. 275 f.).

Lagändringen leder enligt utredningen emellertid inte till någon förändrad bedömning av om ett föremål får tas i beslag från barn under 15 år, utan bedömningen ska göras på i huvudsak samma sätt som tidigare. Det innebär att beslutsfattaren, vilket ofta är en polisman om utredningen är i ett tidigt skede, först bör bedöma om för-

utsättningarna för förverkande är uppfyllda. I den bedömningen får barnets ålder betydelse när det gäller om förverkande kan anses vara uppenbart oskäligt. Om förutsättningarna för förverkande är uppfyllda, får beslutsfattaren därefter bedöma om det finns förutsättningar för att ta föremålet i beslag. Då krävs särskilda skäl. Som tidigare angetts bör sådana skäl finnas om det finns förutsättningar att förverka föremålet.

Ett särskilt skäl för beslag bör alltså vara att säkra gods som ska lämnas tillbaka till brottsoffret. Det bör dock vara fråga om gods som inte är av obetydligt värde. Har brottet riktat sig mot ett annat barn bör särskilt beaktas att det barnet kan fästa stor vikt vid att återfå föremål som för en vuxen kan ha ett begränsat värde.

9.8.7 Särskilt om husrannsakan

Utredningens förslag: Möjligheten att göra husrannsakan enligt rättegångsbalken hos barn under 15 år utökas genom att kravet på särskilda skäl tas bort. Det gäller både i en brottsutredning och i en utredning om förverkande. Det ska inte heller ställas krav på särskilda skäl vid undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken när tvångsmedlet riktas mot barn under 15 år i en brottsutredning.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering av husrannsakan

Husrannsakan får enligt 36 § första stycket LUL riktas mot brottsmisstänkta barn under 15 år om det finns särskilda skäl. Som angetts i avsnitt 9.8.6 framgår i förarbetena att särskilda skäl bör anses föreliggande vid misstanke om allvarigare brott eller brottslighet av större omfattning. Vidare anges att det i vissa fall kan vara stötande att inte kunna företa husrannsakan hos den som inte har fyllt 15 år för att möjliggöra beslag av stöldgods som barnet kommit åt eller för att efterforska barnet för hämtning till förhör om barnet är misstänkt för brott (prop. 1983/84:187 s. 29). I ett beslut av JO har stöld av en mobiltelefon inte ansetts utgöra sådan brottslighet som enligt 36 §

LUL kan motivera en husrannsakan hos en 12-åring (JO 2013/14 s. 144).

I avsnitt 9.8.8 redovisas ett förslag som ger utökad möjlighet till husrannsakan i transportmedel. Tvångsmedlet får även användas mot barn under 15 år.

Kravet på särskilda skäl kan enligt polisen leda till stötande resultat

Polismyndigheten har till utredningen framfört att kravet på särskilda skäl vid husrannsakan kan leda till stötande resultat. Det gäller särskilt vid vanligt förekommande brott som är mindre allvarliga, t.ex. stöld, misshandel som inte är grov och narkotikabrott som inte är grovt. Om exempelvis en 13-åring har stulit ett par skor värda cirka 2 000 kr, får husrannsakan enligt dagens regelverk inte göras hos barnet. Ur ett brottsofferperspektiv finns det starka skäl för att använda husrannsakan i ett sådant fall, för att ta skorna i beslag i syfte att lämna tillbaka dem till brottsoffret. Intresset gör sig lika starkt gällande oavsett om gärningsmannen är i straffbar ålder eller inte. Om brottsoffret också är ett barn under 15 år, vilket uppges vara vanligt, kan det te sig stötande för brottsoffret att det brottsmisstänkta barnets intressen anses väga tyngre än brottsoffrets intressen.

Polismyndigheten har anfört att stölder och andra mindre allvarliga brott kan vara en inkörsport för vissa barn till grövre brottslighet. Det talar för att de brottsbekämpande myndigheterna bör ha effektiva verktyg för att kunna klara upp även mindre allvarliga brott. Om polisen inte får söka efter stöldgods hos ett barn som har stulit t.ex. en mobiltelefon eller ett par skor, skickar det felaktiga signaler till barnet. Om polisen får större möjlighet att göra husrannsakan hos brottsmisstänkta barn markerar samhället för barnen att brottslighet normalt leder till konsekvenser.

Ett annat exempel som Polismyndigheten har beskrivit är då en 14-åring anträffas med en mindre mängd narkotika och det finns misstanke om att barnet förvarar mer narkotika hemma eller på annan plats. Det finns då flera skäl till att polisen bör kunna använda husrannsakan mot barnet, även om brottet i sig inte är särskilt allvarligt och brottsligheten inte är omfattande. Narkotikaförsäljning är en stor och viktig del av de kriminella nätverkens verksamhet som

involverar barn. En möjlighet att göra husrannsakan hos barn som påträffas med narkotika kan minska incitamenten för äldre personer att utnyttja barn för förvaring av narkotika. Försäljning av mindre mängder narkotika är också många gånger sådan brottslighet som barn i kriminella nätverk inleder sin kriminella ”karriär” med, och som senare kan leda till uppdrag som avser grövre brott. Även av den anledningen behöver barns delaktighet i narkotikadistribution motverkas.

Det bör inte krävas särskilda skäl för husrannsakan

Utredningen har förståelse för Polismyndighetens uppfattning att kravet på särskilda skäl för användning av husrannsakan mot barn under 15 år i enskilda fall kan leda till stötande resultat. Husrannsakan innebär dock ett intrång i barnets integritet. Att t.ex. få sitt rum genomsökt av polis innebär ett relativt stort ingrepp i privatlivet för ett barn i de yngre tonåren. Barn har enligt Europakonventionen och barnkonventionen rätt till skydd mot sådana ingrepp. Det bör samtidigt framhållas att barn inte sällan begår brott mot andra barn. När barn utsätts för brott innebär det ett intrång i deras rätt till skydd mot bl.a. våld och kränkningar. När det gäller att avgöra vad som enligt barnkonventionen är barnets bästa måste beaktas att konventionen både syftar till att skydda kollektivet barn – där barn kan ha motstridiga intressen – och enskilda individer.

Vid en avvägning mellan å ena sidan barns rätt till skydd mot intrång i privatlivet och, å andra sidan, samhällets och brottsoffrens intresse av att brott klaras upp och behovet av att skydda barn mot att utnyttjas av äldre kriminella, anser utredningen att de sistnämnda intressena väger tyngre. Vid den bedömningen har utredningen särskilt beaktat att barn ofta begår brott, som är vanligt förekommande och mindre allvarliga, mot andra barn. Det kan t.ex. vara fråga om stöld, där en husrannsakan kan bidra både till utredning om brottet och till att den bestulne återfår sin egendom. En sådan ordning bedöms vara förenlig med såväl Europakonventionen som barnkonventionen. Utredningen föreslår därför att möjligheten att använda husrannsakan mot brottsmisstänkta barn under 15 år utökas genom att det nuvarande kravet på särskilda skäl tas bort.

Kopplingen mellan husrannsakan och beslag

Ett viktigt användningsområde för husrannsakan är att skapa förutsättningar för andra tvångsmedel. Exempelvis används husrannsakan ofta för att söka efter föremål som kan tas i beslag. På så sätt finns det en koppling mellan husrannsakan och beslag.

Utredningen föreslår att det inte ska krävas särskilda skäl för att genomföra en husrannsakan mot ett barn under 15 år, men att sådana skäl fortfarande ska krävas för att ett föremål, som t.ex. påträffas vid en husrannsakan, ska få tas i beslag från barn i den åldern. Om utredningens förslag genomförs innebär det att systematiken i regleringen av husrannsakan och beslag inte längre kommer att vara enhetlig.

Fördelen med en enhetlig tvångsmedelsreglering som gäller barn under 15 år är att den är enkel att tillämpa. Det kan därför argumenteras för att kravet på särskilda skäl bör tas bort även för beslag mot barn under 15 år. För att kraven för att få använda tvångsmedel mot barn ska minskas anser utredningen emellertid att det krävs att det finns ett tydligt behov av en sådan förändring, se avsnitt 9.8.2. Något sådant behov har inte framkommit i fråga om beslag.

Vidare har Polismyndigheten uppgett att myndigheten inte ser något problem med olika krav för användning av husrannsakan respektive beslag mot barn under 15 år. Redan i dag ställs det olika krav för tvångsmedel som har en viss koppling. Det gäller t.ex. när husrannsakan används för att söka efter personer som ska kroppsbesiktas. Enligt dagens reglering är kraven för att kroppsbesikta barn avsevärt högre än kraven för att göra en husrannsakan mot barn under straffbarhetsåldern. Det är således inte något nytt.

Det kan även ifrågasättas om kopplingen mellan beslag och husrannsakan är så stark att kraven bör vara desamma. Husrannsakan kan nämligen genomföras för många andra syften än för att söka efter föremål som ska tas i beslag, t.ex. för att söka efter en person eller för att utröna omständigheter som kan antas vara av betydelse för utredning om brott.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att kravet på särskilda skäl för beslag bör behållas och att de olika kraven för användning av husrannsakan respektive beslag inte bör leda till några svårigheter i tillämpningen.

Regleringen i en utredning om förverkande anpassas

Utredningens förslag om att kravet på särskilda skäl tas bort vid husrannsakan väcker frågan om den nyligen införda regleringen om förverkande bör anpassas på samma sätt. I 6 kap. 5 § första och andra styckena lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot anges genom en uttömmande uppräkningslista vilka tvångsmedel som får användas mot barn under 15 år i en utredning om självständigt förverkande och i en utredning om förverkande som har koppling till ett brott och vilka tvångsmedel som det krävs särskilda skäl för att få använda. För husrannsakan krävs det särskilda skäl.

Som tidigare framgått involveras allt fler, och allt yngre, barn i allvarliga brott. Barnen får många gånger mindre kvalificerade uppdrag, t.ex. att förvara egendom som härrör från brott. Det kan vara fråga om kontanter från narkotikaförsäljning eller egendom från förmögenhetsbrott. För att få till stånd en enhetligare reglering gällande användningen av husrannsakan mot barn under 15 år och för att minska incitamenten för äldre barn och vuxna att utnyttja barn för förvaring av egendom som härrör från brott anser utredningen att kravet på särskilda skäl för husrannsakan bör tas bort i en utredning om självständigt förverkande. Detsamma bör gälla utredning av förverkande som har koppling till ett brott. Förslaget är enligt utredningens mening förenligt med Europakonventionen och barnkonventionen. Regleringen i 6 kap. 5 § första och andra styckena lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot bör därför ändras så att det inte längre krävs särskilda skäl för husrannsakan i utredningar av det slaget.

Särskilda skäl bör inte krävas för undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken

Utredningen har tidigare kommit fram till att undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken bör få användas mot barn som inte har nått straffbar ålder. Eftersom både husrannsakan och sådan undersökning som nu är i fråga har samma syften, gör sig samma skäl som redovisats avseende husrannsakan gällande när det gäller undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken. Utredningen anser därmed att särskilda skäl inte bör krävas för användning av tvångsmed-

let. Det bör också framhållas att husrannsakan generellt sett får anses utgöra ett större intrång i integriteten än en undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken.

Proportionalitet och barnkonventionen

Inför ett beslut om husrannsakan mot ett barn under 15 år kommer de krav som ställs upp i barnkonventionen fortfarande att vara av stor vikt. Detsamma gäller kravet på proportionalitet. Det innebär att en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet behöver göras inför beslut om och verkställighet av husrannsakan mot ett barn under 15 år. Vid den bedömningen behöver särskild hänsyn tas till barnets ålder och barnets rätt till integritet. Ju yngre barnet är, desto tyngre väger barnets intressen. Även brottets allvar och omfattning, behovet av åtgärden och brottsoffrets intresse ska beaktas. Vidare ska alltid andra, mindre ingripande, åtgärder väljas i första hand. Det som nu har sagts bör även gälla vid beslut om undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken mot barn under 15 år.

9.8.8 Särskilt om kroppsvisitation

Utredningens förslag: Möjligheten att använda kroppsvisitation enligt rättegångsbalken mot barn under 15 år utökas genom att kravet på särskilda skäl tas bort. Det gäller både i en brottsutredning och i en utredning om förverkande.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering av kroppsvisitation mot barn under 15 år

För att kroppsvisitation ska få riktas mot ett barn under 15 år i brottsutredande syfte krävs enligt 36 § första stycket LUL särskilda skäl. För kroppsvisitation enligt 7 kap. 1 § tullbefogenhetslagen ställs dock inte något krav på särskilda skäl. Något krav på särskilda skäl gäller inte heller vid kroppsvisitation enligt polislagen eller lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden, där vissa av bestämmelserna har till ändamål att förebygga brott. Reglerna om kropps-

visitation av barn under 15 år i brottsbekämpande syfte är således inte enhetliga.

Utökade möjligheter till kroppsvisitation och husrannsakan i säkerhetszoner

Den 25 april 2024 infördes en möjlighet för Polismyndigheten att besluta om säkerhetszoner där polismän har särskilda befogenheter att söka efter vapen och andra farliga föremål. Syftet är att skjutningar och sprängningar vid konflikter inom den kriminella miljön ska kunna motverkas mer effektivt.

Polismyndigheten får införa en säkerhetszon i ett avgränsat område om det med hänsyn till en konflikt mellan grupper finns en påtaglig risk för brottslig verksamhet som innefattar skjutning eller sprängning i området. Zonen ska vara av synnerlig vikt för att förebygga eller förhindra den brottsliga verksamheten. Skälen för att införa zonen måste också uppväga det intrång eller men i övrigt som den kan innebära för enskilda eller för något annat motstående intresse (22 b § polislagen). Ett beslut om en säkerhetszon ska gälla högst två veckor åt gången och kunna överklagas till domstol. Polismyndigheten ska publicera beslutet på sin webbplats och informera om det på andra sätt.

Inom en säkerhetszon ska polismän ha utvidgade befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen och andra farliga föremål. Befogenheterna ska gälla på allmän plats och ingripanden ska få göras i den utsträckning det behövs för att förebygga eller förhindra den brottsliga verksamhet som zonen har införts för att motverka (jfr 22 a § polislagen). Alla ingripanden ska dokumenteras i protokoll.

Regleringen får användas mot barn, även de som är under 15 år. I förarbetena anges att den nätverksrelaterade våldsbrottsligheten involverar och i hög grad utförs av barn. Barn utnyttjas hänsynslöst och far illa bl.a. genom att pressas eller påverkas till riskfyllda uppdrag. Att barn ofta involveras i nätverksrelaterade skjutningar och sprängningar medför enligt förarbetena att Polismyndighetens behov av vidare befogenheter, för att effektivare kunna förebygga och förhindra sådan brottslighet, även innefattar ett behov av att kunna ingripa mot barn. För att effektivare kunna förhindra skjutningar och sprängningar är det närmast en förutsättning att de särskilda be-

fogenheterna i en säkerhetszon får användas mot barn. Det är även enligt förarbetena angeläget med åtgärder som motverkar att barn utnyttjas av kriminella nätverk på det sätt som sker i dag (Säkerhetszoner, prop. 2023/24:84, s. 53).

Vidare anges i förarbetena att de barn som används för t.ex. skjutningar och sprängningar löper stora risker när det gäller utveckling, liv, hälsa och trygghet. Om de särskilda befogenheterna i en säkerhetszon även får användas mot barn, bör det enligt förarbetena minska benägenheten att ge barn uppdrag som vapenbärare och uppdrag att utföra skjutningar och sprängningar i sådana zoner. I viss mån bör det även kunna minska benägenheten hos barn själva att åta sig sådana uppdrag och att bära vapen i en säkerhetszon (a. prop. s. 53).

Behovet av särbehandling av barn

Som framgår av avsnitt 9.8.6 finns det som huvudregel skäl att särbehandla barn vid användning av tvångsmedel. När det gäller kroppsvisitation i brottsbekämpande syfte är emellertid regleringen inte konsekvent. Inom säkerhetszoner finns det enligt förarbetena goda skäl att inte särbehandla barn. Detsamma anses gälla vid skyddsvisitation enligt polislagen, eftersom sådan visitation främst syftar till att undvika att barnet skadar sig själv eller andra. Lagstiftaren har även funnit att det finns godtagbara skäl att kroppsvisitera barn enligt polislagen i andra fall och enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. När det gäller att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet gör sig alltså behoven lika starkt gällande oavsett om personen som utsätts för visitationen är ett barn i lagens mening eller inte.

Huvudändamålet med kroppsvisitation enligt rättegångsbalken är att söka efter föremål som kan tas i beslag eller förvar eller användas för genomsökning på distans. Ett annat ändamål är att ta reda på omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen av brottet. Syftena med kroppsvisitation är således att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till effektiva verktyg för att utreda brott.

Brottsutvecklingen innebär att allt fler barn utnyttjas av personer inom kriminella nätverk för att begå brott, t.ex. att förvara och transportera olagliga och farliga föremål som narkotika, vapen och spräng-

medel. Redan i dag får kroppsvisitation företas mot ett barn under 15 år om det finns misstanke om att barnet bär på sig större mängder narkotika, vapen eller sprängmedel, eftersom sådan brottslighet är av allvarligt slag.

Vid misstanke om att barnet bara bär på sig mindre mängder narkotika får emellertid kroppsvisitation normalt inte göras. I kriminella nätverk kan barn som inte har fyllt 15 år ha viktiga roller som distributörer av narkotika. Barns narkotikadistribution anses vara av central betydelse för de kriminella nätverkens inkomster och tillväxt, se avsnitt 3.3.1. Utvidgade möjligheter att kroppsvisitera barn under 15 år skulle därför minska incitamenten för kriminella nätverk att utnyttja barn för bl.a. narkotikahantering. Det finns med andra ord i dag ett betydligt större behov än tidigare av att kunna kroppsvisitera barn under 15 år.

Kravet på särskilda skäl för kroppsvisitation bör tas bort

De nya behov som har uppstått till följd av den förändrade brottsligheten och det förhållandet att yngre tonåringar i ökad utsträckning dras in i kriminalitet talar, av samma skäl som när det gäller husrannsakan, för att kravet på särskilda skäl för kroppsvisitation bör tas bort. Utökade möjligheter att kroppsvisitera unga som misstänks ha med sig narkotika eller vapen bör minska de kriminella nätverkens intresse av att engagera barn i sin verksamhet.

Ur ett brottsofferperspektiv finns det också skäl att inte ställa högre krav för kroppsvisitation av barn under 15 år än för personer i straffbar ålder. Om ett barn under 15 år t.ex. har stulit en mobiltelefon, värd cirka 2 000 kronor, från ett annat barn, har brottsoffret intresse av att få tillbaka stöldgodset. Enligt den nuvarande regleringen får inte kroppsvisitation användas mot barnet med hänsyn till det låga värdet på godset. Utvidgade möjligheter att kroppsvisitera barn som inte har fyllt 15 år skulle kunna leda till att brottsoffret i ett sådant fall får tillbaka stöldgodset.

Intresset av att klara upp brott och intresset av att kunna söka efter t.ex. stöldgods genom kroppsvisitation väger enligt utredningens mening tyngre än barns intressen av att inte utsättas för det relativt begränsade och kortvariga intrång i den personliga integriteten som en kroppsvisitation normalt innebär. Vidare bör framhållas att

barn under 15 år som inte är misstänkta för brott enligt dagens reglering får kroppsvisiteras enligt 28 kap. 11 § andra stycket rättegångsbalken och även enligt vissa bestämmelser i polislagen och lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden, om förutsättningarna för det är uppfyllda. Att ta bort kravet på särskilda skäl för kroppsvisitation enligt LUL skulle alltså även innebära att regleringen av kroppsvisitation av barn under 15 år i olika regelverk skulle bli mer enhetlig. En mer enhetlig lagstiftning gör regleringen mer förutsebar för barnen och mer lättillämpad. Vid en samlad bedömning anser utredningen att kravet på särskilda skäl för kroppsvisitation av brottsmisstänkta barn som inte har fyllt 15 år bör tas bort. Förslaget bedöms vara förenligt med Europakonventionen och barnkonventionen.

Regleringen i en utredning om förverkande anpassas

Utredningens förslag att kravet på särskilda skäl tas bort vid kroppsvisitation väcker, precis som i fråga om husrannsakan, frågan om den nyligen införda regleringen om förverkande bör anpassas på samma sätt. I 6 kap. 5 § första och andra styckena lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot anges genom en uttömmande uppräkningslista vilka tvångsmedel som får användas mot barn under 15 år både i en utredning om självständigt förverkande och i en utredning om förverkande som har koppling till ett brott och vilka tvångsmedel som det krävs särskilda skäl för att få använda. För kroppsvisitation krävs särskilda skäl.

Samma skäl som har anförts i fråga om husrannsakan (se avsnitt 9.8.7) har giltighet när det gäller kroppsvisitation. Utredningen anser därför att kravet på särskilda skäl för kroppsvisitation mot barn under 15 år bör tas bort i en utredning om självständigt förverkande. Detsamma bör gälla i en utredning om förverkande som har koppling till ett brott. Regleringen i 6 kap. 5 § första och andra styckena lagen om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot bör därför ändras så att det inte längre krävs särskilda skäl för kroppsvisitation i sådana utredningar. Förslaget är enligt utredningens mening förenligt med Europakonventionen och barnkonventionen.

Proportionalitet och barnkonventionen

Vid proportionalitetsbedömningen inför ett beslut om kroppsvisitation mot ett barn som inte har fyllt 15 år måste särskild hänsyn tas till barnets behov och intressen samt till barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Samma bedömning som i fråga om husrannsakan och undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken bör göras, se avsnitt 9.8.7.

9.8.9 Verkställighet av kroppsbesiktning

Utredningens förslag: Den tid som ett barn under 15 år får hållas kvar för kroppsbesiktning för brottsutredande ändamål förlängs från tre till sex timmar. Möjligheten att förlänga tiden om det finns synnerliga skäl ändras inte.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

För att kroppsbesiktning ska få riktas mot ett barn under 15 år krävs att misstanken avser ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och att åtgärden är av synnerlig vikt för att klarlägga omständigheterna kring brottet. Vidare krävs att barnet är skäligen misstänkt för brottet. Det har inte framkommit något behov av att utöka möjligheterna att genomföra kroppsbesiktning mot barn under 15 år. Någon ändring i det avseendet föreslås därför inte. I det sammanhanget beaktar utredningen särskilt Högsta domstolens dom där domstolen klargör gränsdragningen mellan kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid undersökning av en persons underkläder (NJA 2023 s. 446).

När det gäller verkställigheten får ett barn under 15 år hållas kvar för kroppsbesiktning upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar (36 c § LUL). Vidare får kroppsbesiktning inte verkställas eller bevittnas av någon annan än en läkare, en legitimerad sjuksköterska eller en person som är av samma kön som barnet. Gäller kroppsbesiktningen enbart blodprov, alkoholutandningsprov eller salivprov för dna-analys får den dock verkstäl-

las eller bevittnas av någon som inte är av samma kön som barnet (36 d § LUL).

Regleringen om hur länge barn får kvarhållas mjukas upp

Polismyndigheten har angett att de snäva tidskraven för verkställighet av kroppsbesiktning av barn under 15 år skapar problem. Det gäller framför allt i de delar av landet där avståndet mellan orterna är långa. Särskilt i de fall där barnet ska undersökas av läkare eller sjuksköterska krävs det ofta längre transporter i vissa delar av landet. Då kan det behövas längre tid än de sex timmar som i dag är den maximala tiden för kvarhållande. Om beslutet om kroppsbesiktning dessutom tas under kvällstid, nätter eller helger, då både polisens och sjukvårdens personalresurser är begränsade, uppstår ännu större utmaningar. Det kan leda till att någon kroppsbesiktning av barnet inte genomförs, trots att det är av stor vikt för att utreda brottet.

Det är, som redan påpekats, viktigt att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till effektiva verktyg för att utreda brott. Det ställs stränga krav på verkställigheten av kroppsbesiktning av ett barn under 15 år. Något skäl att ändra på det har inte framkommit. Mot bakgrund av de verkställighetsproblem som Polismyndigheten har beskrivit för utredningen bör emellertid möjligheten att hålla kvar ett barn som ska kroppsbesiktigas utökas något.

Redan i dag är utgångspunkten att ett barn inte ska kvarhållas längre tid än tre timmar. För att få kvarhållas ytterligare tre timmar krävs synnerliga skäl. Med sådana skäl avses t.ex. att läkare eller sjuksköterska inte hinner genomföra åtgärden inom den första fristen. Genom att utöka tiden från tre till sex timmar för kvarhållande kan de verkställighetsproblem som Polismyndigheten har beskrivit undvikas i de allra flesta fall. Eftersom det är fråga om barn ska särskilda hänsyn tas, vilket innebär att den maximala tiden om möjligt inte bör utnyttjas. Det bör också, på samma sätt som nu, finnas möjlighet att i undantagsfall utsträcka verkställighetstiden ytterligare. Eftersom det är fråga om barn bör tiden för förlängt kvarhållande begränsas till tre timmar. Genom kravet på synnerliga skäl markeras att förlängt kvarhållande bara får användas i undantagssituationer. En sådan ordning bedöms uppfylla kraven i såväl Europakonventionen som barnkonventionen. Utredningen föreslår alltså att ett barn un-

der 15 år som utgångspunkt får hållas kvar för brottsutredande ändamål i sex timmar och, om det finns synnerliga skäl, i ytterligare tre timmar.

Den nya regleringen bör bara gälla verkställighet av kroppsbesiktning i brottsutredande syfte

Om någon är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder olovligen ha brukat narkotika får enligt 36 b § LUL en kroppsbesiktning göras i form av att prov tas i syfte att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för barnet. Det rör sig i de fallen om en betydligt mindre omfattande åtgärd än t.ex. en kroppsbesiktning av en person som misstänks ha begått ett våldsbrott och som kan ha skadats i samband med det. För sådan kroppsbesiktning som regleras i 36 b § LUL anser utredningen att det inte behövs någon utökad tid för verkställigheten. Därför bör den nuvarande regleringen fortsätta att gälla. Det behövs inte heller någon utökad tidsram för att verkställa de föreslagna nya möjligheterna att ta salivprov för att ta fram en dna-profil i registreringssyfte (se avsnitt 11.6.3 och 11.6.4).

9.8.10 Övrig tvångsmedelsreglering bör inte ändras

Utredningens bedömning: Det finns inget skäl att tillåta användning av övriga tvångsmedel i rättegångsbalken, som inte är hemliga, mot barn under 15 år.

Skälen för utredningens bedömning: I utredningens uppdrag ingår att se över alla straffprocessuella tvångsmedel och ta ställning till om möjligheten att använda dem mot barn under 15 år bör utökas. Utredningen har därför övervägt om regleringen av de tvångsmedel som i dag inte får användas mot barn under 15 år, och som hittills inte har berörts i detta kapitel, bör ändras.

Barn som, till följd av regleringen i 1 kap. 6 § brottsbalken, inte får dömas till påföljd får inte heller anhållas eller häktas. Beslut om övervakning kan inte heller riktas mot sådana barn. Det har inte framkommit något behov av att kunna anhålla eller häkta barn som inte har uppnått den ålder när de kan straffas för brott. Detsamma

gäller möjligheten att besluta om övervakning som alternativ till frihetsberövande. Att frihetsberöva en brottsmisstänkt person är det mest ingripande processuella tvångsmedlet. När det gäller yngre barn är möjligheten att frihetsberöva dem ytterst små enligt barnkonventionen. Anhållande, häktning och övervakning bör därför inte heller i fortsättningen få användas mot barn som inte kan dömas till påföljd.

Reseförbud eller anmälningsskyldighet, som utgör alternativ till frihetsberövande, får inte heller användas mot barn under 15 år. Det har inte framkommit något behov av att kunna använda sådana tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern. Tvångsmedlen syftar främst till att motverka att brottsmisstänkta personer flyr landet. Sådana farhågor förekommer sällan avseende brottsmisstänkta barn under 15 år. Någon ändring i fråga om reseförbud eller anmälningsskyldighet bör därför inte heller göras.

Möjligheten att säkra uppgifter i elektronisk form enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken får inte användas i utredningar mot barn under 15 år. Regleringen är ett sätt att se till att uppgifter som kan vara viktiga i en brottsutredning finns tillgängliga för brottsbekämpande myndigheter. Ett föreläggande enligt den aktuella paragrafen ger dock inte myndigheterna tillgång till den lagrade uppgiften. För det krävs ett annat tvångsmedel. Det är enligt utredningens mening föga sannolikt att det finns behov av att kunna använda tvångsmedlet mot någon som är under 15 år. De brottsbekämpande myndigheterna har inte kunnat redovisa något konkret behov av åtgärden. Mot den bakgrunden anser utredningen att det tvångsmedlet inte bör räknas upp i LUL bland de tvångsmedel som får användas.

Utredningen har även övervägt behovet av att ändra reglerna om tvångsåtgärder i 23 kap. rättegångsbalken, tvångsmedel enligt tullbefogenhetslagen och andra tvångsmedel som i dag får användas mot barn under 15 år i brottsutredande syfte. Något behov av förändring har inte framkommit, med undantag av frågan om kvarstannande för förhör enligt 23 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken. Den behandlas i avsnitt 10.3.4. Några andra ändringar föreslås därför inte.

9.8.11 Den lagtekniska lösningen

Utredningens bedömning: Det nuvarande systemet med en uttömmande uppräkningslista av vilka tvångsmedel som får användas mot barn under 15 år bör behållas.

Skälen för utredningens bedömning: När allt fler tvångsmedel får användas mot barn under 15 år kan det diskuteras om det alltså bör finnas en uttömmande uppräkningslista av tvångsmedlen i fråga i LUL eller om det kan räcka med en hänvisning till respektive kapitel i rättegångsbalken. Uppräkningslistan har med tiden, som framgått av avsnitt 9.4.1, blivit alltmer omfattande.

Det främsta skälet mot en sådan ändring är att om det i framtiden införs nya tvångsmedel i ett kapitel i rättegångsbalken som LUL hänvisar till kommer de automatiskt också att kunna användas mot barn under 15 år. Utredningen anser att barnkonventionen förutsätter att särskilda överväganden görs innan ett nytt tvångsmedel görs tillämpligt på barn under 15 år. Mot den bakgrunden bör den nuvarande ordningen med en uttömmande uppräkningslista i LUL av tvångsmedel som får användas mot barn som inte är straffmyndiga behållas. Regleringen kan emellertid göras tydligare genom redaktionella ändringar.

9.8.12 Minskad enhetlighet

Den nuvarande regleringen innebär att det krävs särskilda skäl för att använda alla de tvångsmedel som räknas upp i LUL mot barn som inte har fyllt 15 år. Förslaget om att ta bort kravet på särskilda skäl för husrannsakan och kroppsvisitation mot barn i den åldern, som främst har motiverats av de brottsbekämpande myndigheternas behov, innebär således att systematiken inte längre kommer att vara enhetlig. Tvångsmedelsregleringen kommer därmed inte att vara lika enkel att tillämpa som i dag, men det uppvägs enligt utredningens mening av att de brottsbekämpande myndigheterna får utökade möjligheter att använda tvångsmedlen.

9.9 Barn påverkas av utredningens förslag

Fler typer av tvångsmedel får användas

Utredningen föreslår att avspärning och andra liknade åtgärder, undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken, förvar och kvarstad ska få användas i utredningar mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern. Förvar och kvarstad ska även få användas i en utredning om självständigt förverkande och i utredning om förverkande som har koppling till ett brott. Utökade möjligheter att använda tvångsmedel innebär att barn i den åldern i ökad utsträckning kommer att utsättas för intrång i den personliga integriteten. Hur stort intrånget kan förväntas bli beror på omständigheterna i det enskilda fallet och har diskuterats i respektive avsnitt. När det gäller avspärning och andra liknande åtgärder samt förvar och kvarstad föreslås att det ska krävas särskilda skäl för åtgärden. Det innebär att tvångsmedlen kommer att användas i huvudsak när barn misstänks för allvarliga brott eller omfattande brottslighet. När det gäller utredningar om förverkande kommer förvar och kvarstad att användas i huvudsak när ett barn påträffas med egendom av betydande värde. Det är få barn som inte har nått straffbar ålder som begår allvarliga brott. Det är också fråga om tvångsmedel som används förhållandevis sällan. Det innebär att de allra flesta barn inte kommer att påverkas av förslagen och att det fåtal barn som teoretiskt kan komma att beröras av förslagen bara sällan faktiskt kommer att göra det.

När det gäller undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken föreslås dock inte att särskilda skäl ska krävas. Tvångsmedlet är inte särskilt vanligt förekommande mot vuxna och förväntas därför inte heller användas särskilt ofta mot barn.

Utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år drabbar inte bara barn som faktiskt har begått brott utan även sådana barn som är misstänkta men som inte har begått något brott. Om avspärning görs av det brottsmisstänkta barnets bostad påverkar åtgärden även barnets föräldrar och syskon. På samma sätt påverkas framför allt andra barn om undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken görs på något ställe med ungdomlig inriktning, t.ex. en inhägnad skatepark. Att andra än den misstänkte påverkas på olika sätt när tvångsmedel används i en utredning enligt 31 § LUL eller i en utredning om förverkande är inte unikt för sådana utredningar, utan gäller även i förundersökningar.

Fler barn kommer att utsättas för tvångsmedel

Utredningen föreslår att det nuvarande kravet på särskilda skäl för husrannsakan och kroppsvisitation ska tas bort. Husrannsakan och kroppsvisitation tillhör de vanligaste tvångsmedlen som används mot personer i straffbar ålder. När kraven för användning av tvångsmedlen sänks kan fler barn komma att utsättas för åtgärderna. Det innebär att inte bara barn som är misstänkta för allvarlig eller omfattande brottslighet eller som påträffas med egendom av betydande värde kan komma att utsättas för tvångsmedlen, utan även barn som är misstänkta för mindre allvarliga brott eller som påträffas med egendom av något lägre värde. Hur många barn det kan vara fråga om går inte att uppskatta, eftersom det saknas statistik över hur ofta tvångsmedlen används i dag. Inför ett beslut om husrannsakan eller kroppsvisitation måste beslutsfattaren emellertid, utöver att ta hänsyn till proportionalitetsprincipen, beakta de särskilda hänsyn som gäller till skydd för barn. Det innebär att tvångsmedel inte kommer att användas lika ofta mot barn som mot vuxna.

Hur stort integritetsintrånget blir beror på omständigheterna i det enskilda fallet, vilket har diskuterats i respektive avsnitt. Husrannsakan kan inte bara komma att drabba barnet, utan även indirekt barnets föräldrar och syskon, om den genomförs i bostaden. Som tidigare angetts blir effekterna för tredje man desamma oavsett om tvångsmedlet används i en utredning enligt 31 § LUL, i en utredning om förverkande eller i en förundersökning.

Längre kvarhållande för kroppsbesiktning

Det föreslås att barn får hållas kvar under något längre tid än i dag för att kroppsbesiktning ska kunna genomföras. Myndigheternas skyldighet att inte hålla kvar barnet längre än nödvändigt kvarstår. I de allra flesta fall kommer barn därför inte att hållas kvar längre tid än i dag. I de undantagsfall där de brottsutredande myndigheterna behöver hålla kvar barn längre tid kommer dock barnen att behöva vänta under något längre på att kroppsbesiktningen görs. Enligt utredningens bedömning kommer den längre tiden för kvarhållande inte att användas särskilt ofta. Den kommer således bara att drabba ett litet antal barn.

10 Polisens möjlighet att hålla kvar brottsmisstänkta barn

10.1 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att analysera om de rättsliga förutsättningarna och tidsgränsen för kvarhållande av brottsmisstänkta barn och unga är ändamålsenliga i de fall där kvarhållandet görs i syfte att överlämna dem till föräldrarna, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person. Utredningen ska ta ställning till om lagstiftningen bör ändras på något sätt och, oavsett ställningstagande, lämna författningsförslag som möjliggör kvarhållande av brottsmisstänkta barn i fler fall och under längre tid än vad som är möjligt i dag.

Även frågor om barns skyldighet att kvarstanna för förhör och om placering av barn i åldern 15–17 år i förvar behandlas i kapitlet.

10.2 Den nuvarande regleringen

10.2.1 Polisens möjlighet att hålla kvar brottsmisstänkta barn av sociala skäl

Barn i åldern 15–17 år

Polismyndigheten får under vissa förutsättningar hålla kvar ett barn i åldern 15–17 år som har gripits. Det gäller enligt 14 § LUL om åklagaren beslutar att inte anhålla barnet och kvarhållandet görs i syfte att skyndsamt kunna överlämna barnet till föräldrarna, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person. För samma syfte får Polismyndigheten hålla kvar ett barn i åldern 15–17 år, om barnet har medtagits till förhör. En förutsättning i båda situationerna är att barnet är skäligen miss-

tänkt för brott. Barnet får inte hållas kvar längre än tre timmar efter åklagarens beslut om att inte anhålla barnet eller från det att förhöret med barnet har avslutats.

Enligt 5 § LUL ska, om ett barn under 18 år är skäligen misstänkt för brott, som huvudregel vårdnadshavaren eller någon annan som svarar för barnets vård och fostran samt någon annan som har en fostrande roll i förhållande till barnet omedelbart underrättas. En sådan underrättelse behöver dock inte lämnas om det rör sig om en förseelse av mycket bagatellartat slag där det framstår som självklart att rapporteftergift ska meddelas (Proposition om åtgärder mot unga lagöverträdare, prop. 1987/88:135, s. 33, och Handläggning av ungdomsmål, prop. 1994/95:12, s. 97). Det bör inte heller komma i fråga att hålla kvar barnet enligt 14 § LUL om brottet är så bagatellartat att någon underrättelse till vårdnadshavaren eller motsvarande person inte behövs. Riskerar barnet att skadas mer än att hjälpas av att överlämnas till en förälder, ska ett kvarhållande naturligtvis inte heller beslutas (Polisens åtgärder i samband med ingripanden mot ungdomar, prop. 1990/91:86, s. 16 f.).

Misstanken mot barnet ska avse samma gärning som föranlett att barnet har gripits eller tagits med till förhör. Polisen är bunden av åklagarens bedömning i fråga om misstankegraden. Har åklagaren beslutat att inte anhålla barnet därför att barnet inte längre är misstänkt för brott har polisen inte heller rätt att hålla kvar barnet (prop. 1990/91:86 s. 25 f.).

I de fall där åklagaren anser att det inte finns skäl att anhålla barnet därför att brottet bedöms vara lindrigare än vad polisen har rubricerat det som, utesluts inte ett kvarhållande. Om ett barn exempelvis har gripits för grov skadegörelse och åklagaren bedömer brottet som skadegörelse av normalgraden har polisen möjlighet att hålla kvar barnet för att ordna frigivningen. Rubriceringen av brottet saknar alltså betydelse. I samband med att åklagaren redovisar sitt beslut om anhållande till polisen, måste polisen inhämta åklagarens bedömning av om det fortfarande finns skälig misstanke om brottet mot barnet (prop. 1990/91:86 s. 25 f.).

Regleringen i 14 § LUL är inte tillämplig på ett vittne eller ett brottsoffer som har tagits med till förhör. Inte heller är den tillämplig på ett barn som ska friges efter att ha varit anhållen eller häktad (prop. 1990/91:86 s. 25 f.).

Barn under 15 år

I 35 § LUL föreskrivs att om ett barn under 15 år har begått ett brott på vilket fängelse hade kunnat följa, och barnet grips på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen, ska Polismyndigheten eller åklagaren omedelbart besluta om barnet ska frigges eller hållas kvar för förhör. Barnet får hållas kvar enligt 14 § LUL, dock inte längre än tre timmar efter beslut om frigivning eller, om barnet medtagits till förhör, sedan förhöret har avslutats.

År 2007 utvidgades tillämpningsområdet för 35 § LUL så att även den som är under 15 år och som har medtagits till förhör får hållas kvar, om barnet är skäligen misstänkt för brott. Tidigare avsåg paragrafen enbart den som hade gripits (prop. 2005/06:165 s. 143).

10.2.2 Polisens möjlighet att omhänderta barn som inte är misstänkta för brott

I 12 § polislagen föreskrivs att om någon som kan antas vara under 18 år anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling, får han eller hon tas om hand av en polisman. Det förutsätter att syftet med omhändertagandet är att barnet genom polismannens försorg skyndsamt ska överlämnas till sina föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden. Vid bedömningen av risken för barnets hälsa eller utveckling ska det beaktas om det kan befaras att barnet kan komma att utsättas för brott, involveras i brottslig verksamhet eller skadas genom något annat socialt nedbrytande beteende. Ändamålet med omhändertagandet ska vara att försöka säkerställa att barnet får det skydd och den tillsyn som han eller hon behöver. Åtgärden ska ses som en social skyddsåtgärd.

År 1991 höjdes åldersgränsen från 15 år till 18 år. Ändringen motiverades med att polisens möjlighet att under vissa omständigheter omhänderta den som kan antas vara under 15 år är ett naturligt led i de skyldigheter som polisen även i övrigt har när det gäller skyddet för unga och att det skyddet borde gälla även för barn i åldern 15–17 år (prop. 1990/91:86 s. 10).

Regeln i 12 § polislagen är inte tvingande. Polismannen ska i varje särskilt fall bedöma om ett omhändertagande kan och bör ske. Den allmänna principen om ändamål och proportionalitet som kommer

till uttryck i 8 § polislagen gäller alltid när ett ingripande övervägs. Omhändertagande ska tillgripas bara som en yttersta åtgärd. Exempel på omständigheter som bör föranleda omhändertagande är allvarliga fall av t.ex. missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Givetvis inverkar barnets ålder på bedömningen av situationens allvar.

Det finns ingen tid föreskriven för hur länge ett omhändertagande enligt 12 § polislagen får bestå, men det ligger i sakens natur att omhändertagandet inte får pågå längre än absolut nödvändigt. Behövs längre sammanlagd tid än omkring sex timmar kan det enligt förarbetena normalt inte vara en uppgift för polisen att ha hand om barnet (prop. 1990/91:86 s. 22 f.).

10.2.3 Möjligheten att ta barn i förvar

Ett barn i åldern 15–17 år som är skäligen misstänkt för brott får enligt 14 § tredje stycket LUL tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. Det gäller om barnet har gripits, åklagaren beslutar att inte anhålla barnet och Polismyndigheten håller kvar barnet för att skyndsamt kunna överlämna barnet till föräldrarna, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person. Detsamma gäller om Polismyndigheten håller kvar ett barn som har medtagits till förhör. I förarbetena ifrågasatte regeringen lämpligheten av att ta unga personer i förvar och erinrade om barnkonventionens krav på att frihetsberövande av ett barn endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Regeringen framhöll emellertid att det undantagsvis i det enskilda fallet kan vara nödvändigt att placera ett barn i arrest (prop. 1996/97:175 s. 50). Barn under 15 år som har gripits får enligt 35 § andra stycket LUL inte tas i förvar.

Kraven på när en person i åldern 15–17 år som är gripen eller anhållen får hållas i förvar i polisarrest är strängare än kraven i 14 § LUL. Enligt 6 a § LUL får nämligen gripna eller anhållna barn i den åldern hållas i förvar i polisarrest endast om det är absolut nödvändigt. I förarbetena erinrades om barnkonventionens krav på att varje frihetsberövat barn ska behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Det framhölls att miljön i en polisarrest

ofta är stökig och högljudd med människor som är påverkade av alkohol och droger. Förutom möjligheten till rastpromenad finns det i en polisarrest sällan tillfällen till mänsklig kontakt. Vidare angavs att bakgrunden till att barn ska behandlas med särskild försiktighet är att barn skiljer sig från vuxna bl.a. när det gäller fysisk och psykisk utveckling och känslomässiga behov. I Sverige finns det dessutom en lång och brett förankrad tradition av att särbehandla barn. Regeringen konstaterade att polisarrester inte är anpassade till de särskilda behov som barn har och att en placering även tillfälligt i polisarrest bör undvikas, eftersom det inte är en lämplig miljö för barn (prop. 2019/20:129 s. 46).

Om ett barn i åldern 15–17 år omhändertas enligt 12 § polislagen (se avsnitt 10.2.2) får barnet enligt 17 § tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet. Barn under 15 år som omhändertas får inte tas i förvar.

10.2.4 Skyldigheten för barn under 15 år att stanna kvar för ytterligare förhör

Under en brottsutredning är det en allmän skyldighet enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken att underkasta sig förhör. Den skyldigheten gäller även för barn under 15 år. Bestämmelserna om hämtning och medtagande till förhör gäller också oavsett ålder enligt 36 f § LUL, se avsnitt 9.4.2.

Barn under 15 år är enligt 23 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken inte skyldiga att stanna kvar för förhör längre än tre timmar. Om det är av synnerlig vikt för utredningen får barnet hållas kvar i ytterligare tre timmar. Till skillnad mot det som gäller för vuxna krävs det inte någon brottsmisstanke mot barnet för beslut om förlängning.

I förarbetena motiverades den begränsade tiden för barn under 15 år med att en sådan begränsning ligger i linje med föreskrifterna om hur förhör med barn ska genomföras, däribland 15–19 §§ förundersökningskungörelsen (prop. 1983/84:187 s. 23). Av 16 § förundersökningskungörelsen framgår bl.a. att förhör med någon som är under 18 år och som är misstänkt för brott, målsägande eller vittne, ska planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som förhörs tar skada. Det framgår också att förhöret inte får göras mer ingående än omständigheterna kräver. Åklagar-

myndigheten har gett ut en rättslig vägledning om förhör med barn (Barnförhör m.m. – Även något om förhör med vuxna med osynliga funktionsnedsättningar [RäV 2022:3]).

Enligt förarbetena kan synnerlig vikt för utredningen t.ex. föreliggande om flera inblandade ska höras samtidigt och deras utsagor ska ställas mot varandra. Barn kan ibland också behöva tid på sig för att vänja sig vid förhørsledaren och den miljö där förhöret ska äga rum. Det gäller i synnerhet vid förhör med barn i lägre åldrar eller om förhöret rör känsliga frågor, t.ex. sexuella övergrepp mot barn. Det finns risk för att förhöret blir alltför pressande för barnet om förhørsledaren är i tidsnöd (a. prop. s. 23).

10.3 Överväganden och förslag

10.3.1 Syftet med kvarhållandet

Utredningens bedömning: Kvarhållande enligt 14 och 35 §§ LUL fyller en viktig funktion för att skydda barn och se till att de får nödvändigt stöd.

Skälen för utredningens bedömning: Innan utredningen går närmare in på förslagen finns det anledning att belysa vad som är syftet med att hålla kvar barn av sociala skäl. Tanken är att barnet ska tas om hand av någon vuxen som kan se till att barnet får det stöd det behöver. Att gripas för ett brott eller att tas med från en brottsplats kan vara en traumatisk upplevelse för ett barn som inte tidigare har varit i kontakt med polisen. Även för barn som tidigare har gjort sig skyldiga till brott kan det på samma sätt som för en vuxen vara en påfrestande upplevelse. Vidare är det viktigt att socialtjänsten kan engageras på ett tidigt stadium för barn som har ett normbrytande beteende. Kvarhållandet syftar till att ge barnet det stöd som ofta behövs i anslutning till ett polisingripande.

Det är alltså i första hand i den unges eget intresse som regleringen om kvarhållande i 14 och 35 §§ LUL har tillkommit. Eftersom kvarhållandet fyller en så viktig funktion anser utredningen att en utvidgning av regelverket i allt väsentligt är till barnets fördel.

10.3.2 Barn får hållas kvar av sociala skäl i fler fall

Utredningens förslag: Polisens möjlighet att hålla kvar brottsmisstänkta barn i syfte att skyndsamt överlämna dem till föräldrar, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person utökas.

Skälen för utredningens förslag

Kvarhållande bör vara möjligt i fler fall än i dag

Som tidigare framgått innebär den senaste tidens brottsutveckling att allt fler barn involveras i kriminella nätverk och begår allvarliga brott. Barn behöver skyddas från att dras in i allvarlig kriminalitet. Det gäller inte bara barn som har kopplingar till eller riskerar att engageras i kriminella nätverk utan även barn som befinner sig i andra riskmiljöer.

För att skydda barn mot att dras in i kriminalitet behöver samhället tidigt fånga upp barn som är misstänkta för brott och ge dem adekvat stöd. Bestämmelser om stöd och vård till barn som har dragits in i kriminalitet, eller riskerar att göra det, finns bl.a. i socialtjänstlagen och LVU. I 5 kap. 1 § socialtjänstlagen föreskrivs bl.a. att socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden och att socialnämnden, i nära samarbete med hemmen, ska sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver. Om det finns risk för att barnet utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom brottslighet kan barnet bli föremål för vård enligt 2 § LVU. Detsamma gäller enligt 3 § LVU om det på grund av bl.a. brister i omsorgen eller annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas.

Barn som misstänks för brott riskerar att utvecklas ogynnsamt, exempelvis genom att de fortsätter att begå brott. Samhället bör därför omedelbart reagera när barn misstänks för brott och visa att situationen tas på allvar. Det kan bl.a. göras genom att polisen ges möjlighet att hålla kvar barn som har gripits eller medtagits till förhör i syfte att överlämna dem till någon lämplig vuxen person. Under tiden barnet hålls kvar kan samordning mellan polisen och socialtjänsten äga rum, eventuell vård och andra insatser beslutas och sam-

tal med vårdnadshavare genomföras, allt i syfte att ge barnet adekvat stöd och motverka ogynnsam utveckling. Polisens möjlighet att hålla kvar brottsmisstänkta barn är således av stor vikt dels för att signalera för barnet att samhället tar situationen på allvar, dels för att bereda barnet stöd och vård. Kvarhållande bör därför vara möjligt i fler fall än i dag.

En mer heltäckande reglering

Enligt dagens reglering får polisen hålla kvar brottsmisstänkta barn som har gripits eller som har medtagits till förhör enligt 14 och 35 §§ LUL. Bestämmelserna om gripande av barn under 15 år och om medtagande till förhör är kopplade till polisens befogenheter på brottsplatsen och på plats dit den misstänkte har flytt från brottsplatsen. Tidsmässigt är bestämmelserna kopplade till att ett brott nyligen har begåtts.

Bestämmelserna i 14 och 35 §§ LUL omfattar inte barn som har kallats till förhör, som frivilligt har inställt sig till förhör eller som har hämtats eller frivilligt medföljt till förhör. Sådana situationer förekommer ofta i ett något senare skede av en brottsutredning. Regleringen omfattar inte heller den situationen att ett barn frigges efter att ha varit anhållen eller häktad.

Även om ett förhör med ett barn hålls en tid efter brottet, kan behovet av stöd till barnet vara lika stort som om förhöret hålls i direkt anslutning till brottet. Detsamma gäller behovet av samverkan mellan polisen, socialtjänsten och barnets vårdnadshavare eller motsvarande personer. Samhället behöver även i sådana situationer signalera för barnet att barnets handlande tas på allvar och att brott leder till konsekvenser. Om förhör har hållits med en person under 18 år, som är skäligen misstänkt för brott, bör därför polisen, oberoende av vad som föregick förhöret, få hålla kvar barnet för att överlämna det till föräldrarna, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person.

Kvarhållande bör även få beslutas om ett barn har hämtats till förhör. Ett beslut om hämtning innebär att barnet utan förvarning hämtas av polispersonal och förs till en polisstation för förhör. Det kan för ett barn innebära en lika påfrestande situation som att gripas på en brottsplats. Därför är det viktigt att även den som har hämtats till

förhör kan kvarhållas till dess att en lämplig vuxen person kan överta ansvaret för barnet.

Det får anses vara ännu viktigare att säkerställa att ett barn som frigges efter anhållande eller häktning tas om hand av en lämplig vuxen eller en företrädare för de sociala myndigheterna. I de fallen kan barnet nämligen också behöva stöd för att bearbeta frihetsberövandet.

Utredningen har även analyserat behovet av att hålla kvar brottsmisstänkta barn i andra situationer än de nu nämnda, men har bedömt att det inte finns något sådant behov för närvarande. När det gäller polisens möjlighet att kunna hålla kvar barn som inte misstänks för brott i syfte att överlämna dem till bl.a. företrädare för socialtjänsten föreskrivs en sådan möjlighet i 12 § polislagen.

Även om möjligheten att besluta om kvarhållande utvidgas är det viktigt att komma ihåg att det ska göras en bedömning i det enskilda fallet av den unges behov av att bli omhändertagen av en lämplig vuxen eller en företrädare för socialtjänsten. Kvarhållande ska således inte rutinemässigt beslutas i alla de fall där ett barn förhörs. Efter som regleringen i LUL utgår från att barnets vårdnadshavare om möjligt bör närvara vid förhör med barnet kommer behovet av kvarhållande bara att aktualiseras i de fall där det inte finns någon vårdnadshavare eller annan vuxen som kan ge barnet stöd närvarande.

Regleringen är förenlig med barnkonventionen

Att utöka polisens möjlighet att hålla kvar brottsmisstänkta barn innebär en inskränkning av barns rörelsefrihet. Barnkonventionen ställer krav på att barnets bästa ska sättas i främsta rummet.

Den tid som barnet får hållas kvar är begränsad (även med hänsyn till den utökade tid som föreslås i avsnitt 10.3.3) och angiven i lag. Därtill är syftet med kvarhållandet att kunna bereda barnet stöd och vård för att motverka en ogynnsam utveckling. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det är förenligt med barnkonventionen att utöka polisens möjlighet att hålla kvar brottsmisstänkta barn efter att de har förhörts. Det finns inte skäl att göra någon skillnad på barn under 15 år och barn i åldern 15–17 år.

10.3.3 Tiden för att hålla kvar barn av sociala skäl utökas

Utredningens förslag: Tiden som polisen får hålla kvar barn som misstänks för brott i syfte att skyndsamt överlämna dem till föräldrar, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person utökas från tre till högst sex timmar.

Skälen för utredningens förslag

Tiden för kvarhållande bör utökas

Polismyndigheten har till utredningen anfört att tre timmar ofta är allt för kort tid för att samordning med socialtjänsten avseende överlämnande, insatser och vård för barnet ska hinna slutföras. Det krävs också samordning med vårdnadshavarna. Om brottet begås utanför ordinarie arbetstid är personalresurserna normalt begränsade. Det kan också vara så att kontaktförsöken med vårdnadshavarna till en början är resultatlösa. Det får till följd att vissa barn som är misstänkta för brott lämnar polisstationen utan att någon samordning med socialtjänst och vårdnadshavare har hunnit slutföras, eftersom tiden för kvarhållande har löpt ut. Det skickar felaktiga signaler till barnen om att deras handlande inte tas på allvar eller inte kan komma att leda till några konsekvenser.

Utredningen har förståelse för Polismyndighetens uppfattning att det skickar fel signaler till brottsmisstänkta barn om de frigges enbart av det skälet att tiden för kvarhållande har löpt ut, inte för att samordningen av stöd och eventuella vårdinsatser är klar. Att barn får adekvat stöd när de är misstänkta för brott är av stor betydelse för att motverka att barnen i fråga fortsätter att begå brott. Det visar också att samhället reagerar när en brottsmisstanke har uppkommit och att situationen tas på allvar. Det är av särskild vikt för barn som riskerar att involveras i kriminella nätverk, och därmed kan komma att utnyttjas för att begå allvarliga brott, att socialtjänsten ges goda förutsättningar att pröva frågan om omedelbart omhändertagande utan att barnet frigges.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att tiden för kvarhållande av brottsmisstänkta barn behöver utökas i syfte att ge Polismyndigheten bättre förutsättningar att samordna stöd och eventu-

ella vårdinsatser med socialtjänst och vårdnadshavare. Utredningen bedömer att förslaget är förenligt med barnkonventionen.

Längsta tid för kvarhållande bör vara sex timmar

Frågan är vilken tid som i lag bör anges som den längsta tiden som barn kan hållas kvar bl.a. för att socialtjänsten, i samråd med vårdnadshavare, ska hinna besluta om eventuella insatser och vård för barnet. Som nyss nämnts anser Polismyndigheten att kvarhållande i tre timmar normalt inte räcker för samordning med socialtjänst och vårdnadshavare. Eftersom det är fråga om barn är det angeläget att längsta tiden för kvarhållande inte är längre än absolut nödvändigt. Att hållas kvar utgör en inskränkning i rörelsefriheten. Barn är särskilt känsliga för sådana inskränkningar.

Vid en avvägning mellan polisens och socialtjänstens behov av tid för samordning av vård och insatser för brottsmisstänkta barn och barns rätt till rörelsefrihet anser utredningen att sex timmar är en rimlig längsta tid som polisen bör få hålla kvar brottsmisstänkta barn. Det bör gälla både för barn i åldern 15–17 år och för barn under 15 år. Förslaget bedöms vara förenligt med barnkonventionen. Genom att utsträcka tiden ytterligare tre timmar bör de situationer där barn får lämna polisstationen utan att samordningen är slutförd kunna undvikas. Det ligger i sakens natur att ett kvarhållande aldrig bör pågå längre tid än nödvändigt och att ju yngre barnet är desto kortare tid för kvarhållande bör eftersträvas.

10.3.4 Tiden som barn under 15 år är skyldiga att stanna kvar för förhör förlängs

Utredningens förslag: Tiden som barn under 15 år som misstänks för brott är skyldiga att stanna kvar för förhör förlängs med tre timmar. Den tid som barn som inte misstänks för brott är skyldiga att stanna kvar ändras inte.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund

Enligt 23 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken är barn under 15 år inte skyldiga att stanna kvar för förhör längre än tre timmar. Om det är av synnerlig vikt för utredningen får kvarstannandet förlängas med ytterligare tre timmar, se avsnitt 10.2.4.

Som framgått i avsnitt 9.1 ska utredningen enligt direktiven analysera behovet av utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år. Utredningen ska även ta ställning till om möjligheterna att använda tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år ska utökas och lämna nödvändiga författningsförslag. Eftersom regleringen om kvarstannande för förhör har likheter med regleringen om kvarhållande av brottsmisstänkta barn enligt 14 och 35 §§ LUL behandlas även den frågan i detta kapitel.

Polismyndighetens synpunkter

Polismyndigheten har till utredningen uppgett att tiden om maximalt sex timmar som barn under 15 år får hållas kvar för förhör är alltför kort, om de misstänks för brott. Vid förhör med barn i den åldern ska både vårdnadshavare och socialtjänsten kontaktas. I många fall ska även ett juridiskt biträde närvara vid förhöret. Polismyndigheten hinner inte alltid inom sex timmar att få kontakt med samtliga aktörer och dessutom få till stånd ett förhör i sak med barnet. Det gäller exempelvis om barnet grips utanför kontorstid, t.ex. sent en fredagskväll, eller om förhöret ska hållas på en plats som det tar lång tid för det juridiska biträdet och andra aktörer att ta sig till. Problemet har blivit vanligare i takt med att barn under 15 år allt oftare grips misstänkta för allvarliga brott. Polismyndigheten anser att tiden för kvarstannande, som i dag är tre timmar, bör förlängas till som utgångspunkt sex timmar. Om det är av synnerlig vikt för utredningen, bör barnet vara skyldigt att stanna kvar ytterligare sex timmar. Det innebär att tiden blir densamma som för vuxna.

Behovet och nyttan av förlängd tid

Av synpunkterna från Polismyndigheten framgår att tiden som barn under 15 år som är misstänkta för brott är skyldiga att stanna kvar för förhör i vissa fall är allt för kort. Det gäller emellertid inte barn i den åldern som inte är misstänkta för brott.

Det är av stor vikt att myndigheten före ett förhör hinner kontakta vårdnadshavare och socialtjänst för att det brottsmisstänkta barnet ska få det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Det samma gäller i fråga om juridiska biträden. Samtidigt är det viktigt att förhör kan hållas med barn under 15 år som är misstänkta för brott i samband med att barnet grips eller annars anträffas av polis. På så sätt kan brottet utredas snabbare. Att brott kan utredas effektivt är ett tungt vägande samhällsintresse. Det väger även tungt ur ett brottsofferperspektiv. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det finns både behov och nytta av att utöka den maximala tiden för när barn under 15 år som misstänks för brott är skyldiga att stanna kvar i syfte att förhör ska hållas.

Förlängd tid är rimligt om barnet är misstänkt

Att förlänga den tidsfrist som brottsmisstänkta barn under 15 år får hållas kvar för förhör innebär att barns rörelsefrihet begränsas ytterligare. Barn är särskilt känsliga för intrång i den personliga integriteten. Sådana intrång får därför bara göras om det är nödvändigt och proportionerligt.

Vid en avvägning mellan å ena sidan intresset av att brott där barn under 15 år är misstänkta kan utredas effektivt och barns skydd mot inskränkningar i rörelsefriheten anser utredningen att det förstnämnda intresset väger tyngst. Vid den bedömningen har utredningen särskilt fäst vikt vid dels de svårigheter att snabbt få kontakt med vårdnadshavare, socialtjänst och juridiska biträden som Polismyndigheten har beskrivit, dels att kontakten med de nämnda aktörerna syftar till att ge brottsmisstänkta barn stöd och hjälp. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det är rimligt att förlänga tiden som brottsmisstänkta barn under 15 år är skyldiga att stanna kvar för förhör och att en sådan förändring är förenlig med barnkonventionen.

Tiden för kvarstannande förlängs med ytterligare tre timmar

Frågan är under hur lång tid som brottsmisstänkta barn under 15 år maximalt bör vara skyldiga att stanna kvar för förhör. Tiden behöver vara tillräckligt lång för att Polismyndigheten normalt ska hinna kontakta vårdnadshavare, socialtjänst och eventuellt juridiskt biträde. Kontakten ska hinna tas även om barnet grips under kvällar, nätter och helger. Vårdnadshavare, företrädare för socialtjänsten och juridiska biträden ska hinna komma till förhørsplatsen även om avstånden är relativt långa. Dessutom ska brottet och barnets inblandning i det hinna klarläggas. Ju allvarigare brott som det är fråga om, desto längre tid kan förhöret ta.

Det är samtidigt angeläget att den längsta tiden inte blir längre än vad som är absolut nödvändigt, eftersom ett kvarhållande utgör en inskränkning i barnets rörelsefrihet. Barn är särskilt känsliga för sådana inskränkningar. Av rättssäkerhetsskäl bör förhöret inte heller påskyndas för mycket. Vid en avvägning mellan intresset av att effektivt kunna utreda brott som barn under 15 år misstänks för och barns rätt till rörelsefrihet anser utredningen att nio timmar är en rimlig längsta tid som polisen bör få hålla kvar brottsmisstänkta barn. Det ska jämföras med att motsvarande tid för vuxna är tolv timmar.

Om det är av synnerlig vikt för utredningen bör därför barn under 15 år som är misstänkta för brott enligt 23 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken vara skyldiga att stanna kvar i ytterligare sex timmar, utöver de tre timmar som gäller generellt för barn i den åldern. På så sätt får Polismyndigheten bättre förutsättningar att bedriva effektiva brottsutredningar. Det ligger i sakens natur att barn aldrig bör hållas kvar för förhör längre tid än nödvändigt. Ju yngre barnet är desto kortare tid för kvarstannande bör eftersträvas.

10.3.5 Placering i polisarest

Utredningens förslag: Förutsättningarna för när brottsmisstänkta barn, som hålls kvar enligt 14 § LUL eller enligt 23 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken, får hållas i förvar i polisarest skärps.

Skälen för utredningens förslag: Enligt artikel 37 (c) i barnkonventionen ska varje frihetsberövat barn behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. När ett barn tas i förvar innebär det att barnet låses in, exempelvis i en polisarrest eller annat utrymme, eller att barnet sätts under bevakning i ett förhörssrum eller liknande utrymme. Sedan den 1 juli 2021 får barn i åldern 15–17 år som har gripits eller anhållits placeras i polisarrest endast om det är absolut nödvändigt (6 a § LUL). Som framgår av avsnitt 10.2.3 motiveras regleringen av att miljön i en polisarrest inte är lämplig för barn, eftersom den ofta är stökig, att det förekommer människor som är påverkade av alkohol och droger och att det sällan finns tillfällen till mänsklig kontakt. En sådan miljö är inte lämplig för barn. I Barnombudsmannens rapport Från insidan har barn som har hållits i förvar i polisarrest beskrivit det som en starkt negativ och påfrestande upplevelse. Samtidigt kan det i undantagsfall finnas behov av att placera ett barn i polisarrest, t.ex. om barnet utgör en fara för sig själv eller för andra personer.

Utredningen anser att skälen mot att, annat än i undantagsfall, placera gripna eller anhållna barn i polisarrest gör sig minst lika starkt gällande i fråga om barn som hålls kvar enligt 14 § LUL. Enligt utredningens förslag till ny lydelse av 14 § LUL avser det barn som har hämtats, medföljt, medtagits eller frivilligt inställt sig till förhör, eller som har frigivits efter att ha varit häktade eller anhållna. Det samma gäller enligt utredningen även för brottsmisstänkta barn i åldern 15–17 år som hålls kvar för förhör enligt 23 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken. Barn som hålls kvar enligt 14 § LUL eller enligt 23 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken bör därför inte heller få placeras i polisarrest om det inte är absolut nödvändigt. Utredningen föreslår därför att regeln om placering av barn i förvar i polisarrest skärps. Förslaget är väl förenligt med barnkonventionen.

10.4 Barn påverkas av utredningens förslag

Utökad möjlighet att hålla kvar brottsmisstänkta barn av sociala skäl

Utredningens förslag att polisen i fler fall än i dag ska få hålla kvar brottsmisstänkta barn i syfte att skyndsamt överlämna dem till föräldrar, en annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person kommer att leda till att fler barn hålls kvar. Det gäller både barn i åldern 15–17 år och barn under 15 år. Det finns ingen tillgänglig statistik som visar hur många barn som hålls kvar enligt nuvarande reglering. Det är därför svårt att uppskatta hur många fler barn som förslaget kommer att beröra.

Möjligheten att hålla kvar brottsmisstänkta barn utökas till att gälla i situationer där barnet har hämtats, medföljt eller inställt sig till förhör. Sådana situationer är vanligt förekommande. Det torde dock endast vara i en liten andel av alla sådana situationer som det finns behov av att hålla kvar barnet, eftersom en vårdnadshavare eller en företrädare för socialtjänsten ofta är närvarande vid förhör. Förslaget förväntas därför bara att påverka ett mindre antal barn.

Utredningens förslag innebär även att det införs en möjlighet att hålla kvar barn i åldern 15–17 år som har frigivits efter att ha varit anhållna eller häktade. Under år 2022 avslutades 194 häktningar av barn i åldern 15–17 år och under år 2023 uppgick antalet avslutade häktningar för barn i den åldern till 334. Under år 2022 fattade åklagare 560 beslut om anhållande av barn i åldern 15–17 år och år 2023 fattade åklagare 709 sådana beslut.¹ Utredningen uppskattar att endast ett mycket litet antal barn som har varit anhållna eller häktade kommer att hållas kvar av sociala skäl. Det beror på att socialtjänsten alltid kopplas in när barn anhålls och häktas och att föräldrar och andra vårdnadshavare underrättas om frihetsberövanden. Förslaget förväntas således bara påverka ett fåtal barn i åldern 15–17 år.

När det gäller förslaget att förlänga tiden för kvarhållande från tre till sex timmar kommer det att beröra en begränsad del av de barn som hålls kvar. Kvarhållande får nämligen aldrig pågå längre tid än som är absolut nödvändigt. De allra flesta barn kommer därför, på samma sätt som enligt den nuvarande regleringen, att frigges inom tre timmar.

¹ I siffrorna ingår även beslut om anhållande i frånvaro.

För brottsmisstänkta barn som hålls kvar enligt 14 eller 35 §§ LUL innebär kvarhållandet en begränsning av rörelsefriheten och ett intrång i den personliga integriteten. Samtidigt möjliggör kvarhållandet att barnen kan få adekvat hjälp och stöd från socialtjänst, vårdnadshavare eller annan vuxen. Regelverket är därför i allt väsentligt till barnens fördel.

Utökad skyldighet för brottsmisstänkta barn att stanna kvar för förhör

Förslaget att förlänga tiden för hur länge brottsmisstänkta barn under 15 år är skyldiga att stanna kvar för förhör förväntas leda till att vissa barn drabbas av större inskränkningar i rörelsefriheten än i dag. Det kan upplevas som negativt för barn att hållas kvar i en förhörslokal eller liknande.

Det finns ingen tillgänglig statistik över hur många barn per år som hålls kvar under den maximala tiden om sex timmar. Det är bara vissa av dessa barn som kommer att påverkas av förslaget, genom att de kan hållas kvar i ytterligare tre timmar. Utredningen bedömer emellertid att det endast rör sig om ett litet antal barn som behöver hållas kvar under den maximala tiden. Den förlängda tidsfristen kommer att leda till att fler barn kan förhöras i samband med gripande, eftersom Polismyndigheten får bättre möjligheter att hinna kontakta vårdnadshavare, socialtjänst och juridiska biträden. Det kan vara positivt för barnen att förhör hålls så snart som möjligt.

Skärpta regler om förvaring i polisarrest

Förslaget om att brottsmisstänkta barn endast får tas i förvar i polisarrest i undantagsfall förväntas medföra att färre barn i åldern 15–17 år kommer att placeras i polisarrest. Det är svårt att uppskatta hur många barn som förslaget kommer att påverka, eftersom det inte finns någon tillgänglig statistik på hur många barn i den åldern som enligt nuvarande reglering hålls kvar enligt 14 § LUL och placeras i polisarrest. Det finns inte heller någon tillgänglig statistik om hur många barn som stannar kvar för förhör enligt 23 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken och placeras i polisarrest. Utredningen uppskattar emellertid att antalet barn som placeras i polisarrest i nämnda

situationer är litet. Förslaget innebär att antalet barn som placeras i polisarrest kommer att minska ytterligare. Förslaget bedöms därför bara påverka ett fåtal barn. De barn som, på grund av det strängare kravet, inte placeras i polisarrest kommer att påverkas positivt, eftersom placering i polisarrest av barn har beskrivits som starkt negativt och påfrestande.

11 Biometrisk information från barn

11.1 Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att ta ställning till om biometriska underlag från brottsmisstänkta barn som inte har fyllt 15 år ska kunna samlas in i större utsträckning än i dag. I uppdraget ingår att överväga frågan om lagring och användning av biometrisk information från brottsmisstänkta barn under 15 år. Uppdraget i den delen omfattar även frågan om biometrisk information om barn som inte har fyllt 15 år och som finns i register som inte förs i brottsutredande syfte bör få användas för att göra biometriska jämförelser och i så fall under vilka förutsättningar. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

11.2 Bakgrund

11.2.1 Ny reglering om biometri i brottsbekämpning

I oktober 2024 lämnade regeringen prop. 2024/25:37. Propositionen bygger på de förslag som lämnades av Biometriutredningen i betänkandet Biometri – för en effektivare brottsbekämpning (SOU 2023:32). Biometriutredningens uppdrag gick ut på att lämna förslag som bidrar till att fler gärningsmän kan identifieras med hjälp av biometri.

Förslagen i prop. 2024/25:37 syftar till att biometriska underlag och uppgifter ska kunna samlas in och registreras på ett mer enhetligt, heltäckande och ändamålsenligt sätt än vad som är möjligt i dag. De presenteras i anslutning till de sakfrågor som behandlas. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Det ingick inte i Biometriutredningens uppdrag att utreda om det finns behov av att utöka möjligheterna att samla in biometriska un-

derlag från brottsmisstänkta barn som inte har fyllt 15 år. Inte heller frågan om det finns behov av att behandla bl.a. dna-profiler, fingeravtryck och fotografier i polisens register från barn som misstänks för att ha begått brott innan de har uppnått straffbarhetsåldern ingick i uppdraget. Biometriutredningen påpekade emellertid att det finns ett påtagligt behov av att se över förutsättningarna för såväl insamling av biometriska underlag som annan behandling av biometriska uppgifter från brottsmisstänkta barn under 15 år.

I det följande kommer både den nuvarande regleringen och förslagen i prop. 2024/25:37 att redovisas.

11.2.2 Några nyckelbegrepp

Biometriska uppgifter

I 1 kap. 6 § brottsdatalagen (2018:1177) definieras biometriska uppgifter som personuppgifter som rör en persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken, som tagits fram genom särskild teknisk behandling och som möjliggör eller bekräftar unik identifiering av personen. Av definitionen följer att begreppet syftar på personuppgifter som har tagits fram genom en biometrisk analys. För att det ska vara fråga om biometriska uppgifter krävs att uppgifterna bearbetas tekniskt genom en särskild metod som syftar till identifiering (Brottsdatalag, prop. 2017/18:232, s. 86).

Enligt 2 kap. 12 § brottsdatalagen får biometriska uppgifter behandlas endast om det är särskilt föreskrivet och absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Föreskrifter om sådan behandling finns i 5 kap. polisens brottsdatalag.

Biometriska underlag

Begreppet biometriska underlag används inte i lag. Begreppet förekommer emellertid i förarbetena till brottsdatalagen där det anges att biometriska uppgifter är den information som kan tas fram ur ett biometriskt underlag (prop. 2017/18:232 s. 86).

I prop. 2024/25:37 avses med biometriska underlag biologiskt material som salivprov och andra prov från kroppen som tas vid en kroppsbesiktning i syfte att genomföra en dna-analys samt underlag

av annat slag som kan analyseras med hjälp av biometri, t.ex. fingeravtryck, fotografier, videoupptagningar, handstilsprov och röstprov. Uttrycket används dock även för att beskriva sådana underlag som i det enskilda fallet inte ska användas för biometrisk analys, t.ex. fotografier som tas för att dokumentera skador på en misstänkt (s. 48).

11.2.3 Statistik om återfall i brott

Av Brås statistik över återfall i brott år 2016 framgår att av de drygt 66 000 personer som hade en ingångshändelse¹ under året var det 26 302, motsvarande 40 procent, som återföll i brott² minst en gång under uppföljningsperioden på tre år. Av dem som återföll gjorde en majoritet (62 procent) det inom ett år från ingångshändelsen. Av de personer som var i åldern 15–17 år vid ingångshändelsen återföll 38 procent i brott inom tre år. För personer som var i åldern 18–20 år vid ingångshändelsen återföll så många som hälften i brott inom tre år (Kriminalstatistik, Brå, 2016, Återfall i brott – Slutlig statistik, s. 9 f.).

Av Brås rapport *Brott begångna av barn – En utvärdering av ändringarna i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare under 15 år* (Brå 2014:20) framgår att både år 2005 och år 2012 återföll ungefär en fjärdedel av de brottsmisstänkta barnen i nya brott inom ett år. När uppföljningstiden förlängdes till tre år var det nästan hälften av de brottsmisstänkta barnen år 2005 som återföll enligt nya brottsanmälningar.³ Uppdelat på brottens allvarlighetsgrad syns enligt rapporten en indikation på att de barn som begår allvarliga brott löper en större risk att återfalla i brott (s. 87 och 91).

¹ Med ingångshändelse avses frigivning från anstalt, utskrivning från sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård, avslutad intensivövervakning med elektronisk kontroll (fotboja) eller andra påföljder genom lagakraftvunnen dom eller beslut av åklagare, exklusive lagföringar som omfattar brott med endast penningböter i straffskalan, ordningsbotsförelägganden och personer som inte var folkbokförda i Sverige den 31 december respektive år.

² Ett återfall motsvarar ett brott som lagförts genom en lagakraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande eller en utfärdad åtalsunderlåtelse. Villkoret för att ett brott ska räknas som ett återfall i statistiken är att det har begåtts under uppföljningsperioden på tre år och att domen har fått laga kraft.

³ I rapporten anges att materialet år 2012 inte var uppföljningsbart med samma tidsperspektiv.

11.3 Behandling av biometriska uppgifter i register som förs i brottsbekämpande syfte

11.3.1 Regleringen i rättegångsbalken

I 28 kap. 12–13 §§ rättegångsbalken finns bestämmelser om kroppsbesiktning. Med kroppsbesiktning avses en undersökning av människokroppens yttre och inre och att prov tas från kroppen och undersöks.

Kroppsbesiktning får göras för utredningsändamål, t.ex. för att ta dna-prov, och i syfte att utreda en misstänkt persons ålder, om den har betydelse för om påföljd får dömas ut eller för påföljdsfrågan i övrigt. Kroppsbesiktning får också göras för att kunna ta salivprov för en dna-analys i registrerings syfte. Det kräver att misstanken gäller ett brott på vilket fängelse kan följa (28 kap. 12 och 12 a §§ rättegångsbalken).

Ett salivprov får tas från någon annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet. Det gäller om syftet är att genom dna-analys av provet underlätta identifiering vid utredning av ett brott på vilket fängelse kan följa och om det finns synnerlig anledning att anta att åtgärden är av betydelse för utredningen av brottet. Regleringen undantar uttryckligen provtagning på barn under 15 år (28 kap. 12 b § rättegångsbalken).

Av 28 kap. 14 § rättegångsbalken framgår att fotografi och fingeravtryck får tas och liknande åtgärder genomföras mot personer som är anhållna och häktade. Samma åtgärder får även riktas mot andra personer under förutsättning att det behövs för utredning av ett brott på vilket fängelse kan följa. I fingeravtrycksförordningen anges att huvudändamålen med att ta fingeravtryck är utredning av brott, identifiering av personen och registrering av uppgifter om personer som är misstänkta för allvarliga brott.

11.3.2 Registrering av biometriska uppgifter

En förutsättning för att polisen ska kunna få en träff när dna, fingeravtryck eller andra spår har säkrats från en okänd gärningsman eller när det finns vittnen eller målsägande som skulle kunna identifiera gärningsmannen är att det finns jämförelsematerial som är strukturerat och sökbart. Vilka uppgifter som får registreras och hur länge

uppgifterna får sparas har stor betydelse för möjligheten att få träff vid sökning i polisens register.

Det finns tre register över dna-profiler som förs av polisen: dna-registret, utredningsregistret och spårregistret. Vidare för polisen fingeravtrycks- och signalementsregister. Registren och deras innehåll och hur uppgifterna i registren får användas regleras i 5 kap. polisens brottsdatalog.

11.3.3 Polisens register över dna-profiler

Allmänt om registren

Polismyndigheten får enligt 5 kap. 1 § första stycket polisens brottsdatalog föra register över dna-profiler i syfte att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet,
2. utreda eller lagföra brott,
3. fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden, och
4. underlätta identifiering av avlidna personer.

Polisen får även föra register över dna-profiler i den s.k. elimineringsdatabasen, som används i syfte att stärka kvaliteten i den forensiska verksamheten med dna-analyser (5 kap. 1 § andra stycket polisens brottsdatalog). Den behandlingen av dna-profiler regleras i en särskild lag, lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas.

Med en dna-profil avses enligt 1 kap. 5 § polisens brottsdatalog resultatet av en dna-analys som presenteras i form av siffror eller bokstäver. En dna-profil som registreras i utrednings- och dna-registren får endast ge information om identitet och inte om personliga egenskaper. Förutom dna-profilen får uppgifter om vem analysen avser, i vilket ärende profilen har tagits fram och brottskod registreras (5 kap. 3 § polisens brottsdatalog).

Ett prov för dna-analys som har tagits i samband med utredning av ett brott får inte användas för något annat ändamål än det som provet togs för (5 kap. 8 § polisens brottsdatalog).

Prov för dna-analys som tagits med stöd av 28 kap. rättegångsbalken, eller på begäran av en annan stat, ska förstöras senast sex

månader efter det att provet togs (5 kap. 9 § polisens brottsdatalag). Att provet ska förstöras har i förarbetena motiverats med att det ur ett dna-prov är möjligt att få fram åtskilliga uppgifter om en person och dennes personliga egenskaper. Provet innehåller mer integritets-känslig information än själva dna-profilen (Utvidgad användning av DNA-tekniken inom brottsbekämpningen m.m., prop. 2005/06:29, s. 33). Kravet på förstöring av prov gäller inte dna-prov som har tagits fram ur spår som har anträffats på en brottsplats.

Dna-registret

Dna-registret innehåller dna-profiler från dömda personer. För att en dna-profil ska få föras in i registret krävs att den härrör från ett prov som har tagits med stöd av 28 kap. rättegångsbalken och avser en person som genom en dom som fått laga kraft har dömts till annan påföljd än böter eller som har godkänt ett strafföreläggande som avser villkorlig dom (5 kap. 2 § polisens brottsdatalag). Kravet på att provet ska ha tagits med stöd av 28 kap. rättegångsbalken innebär att det inte är möjligt att registrera resultatet från dna-analyser som har gjorts i helt andra sammanhang, t.ex. inom sjukvården (prop. 2005/06:29 s. 31).

Utredningsregistret

I utredningsregistret registreras dna-profiler från personer som är skäligen misstänkta för brott på vilket fängelse kan följa. Även för utredningsregistret gäller att det endast är dna-profiler som härrör från prov som har tagits med stöd av 28 kap. rättegångsbalken som får finnas i registret (5 kap. 4 § polisens brottsdatalag). Om en person, vars dna-profil finns i utredningsregistret, sedermera döms till en annan påföljd än böter överförs dna-profilen till dna-registret.

Spårregistret

Spårregistret innehåller dna-profiler som har tagits fram efter dna-analys av spår som har påträffats under utredning av brott och som inte kan hänföras till en identifierbar person (5 kap. 5 § polisens

brottsdatalag). De dna-profiler som finns i spårregistret får enligt 5 kap. 6 § första stycket polisens brottsdatalag jämföras med dels andra dna-profiler som inte kan hänföras till en identifierbar person, dels dna-profiler som finns i dna-registret, dels dna-profiler som finns i utredningsregistret. Uppgifterna i spårregistret får däremot inte jämföras med dna-profiler från exempelvis målsäganden eller vittnen eller misstänkta där misstankegraden inte når upp till nivån skäligen misstanke.

Dna-profiler i spårregistret får också jämföras i andra fall om det är nödvändigt för att fullgöra en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt efter riksdagens godkännande eller om det följer av en unionsrättsakt (5 kap. 6 § andra stycket polisens brottsdatalag).

Uppgifter om barn i åldern 15–17 år i registren

Enligt uppgifter från Polismyndigheten fanns det i september 2024 sammanlagt 2 535 dna-profiler från barn i åldern 15–17 år i utrednings- och dna-registren.

Åtkomst till registren

Enligt 5 kap. 10 § polisens brottsdatalag får Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen medges direktåtkomst till polisens register över dna-profiler. Sådan åtkomst får enbart medges om syftet är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Detsamma gäller om syftet är att utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder eller att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Enligt 8 § förordningen (2018:1942) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (i fortsättningen polisens brottsdataförordning) ska myndigheternas direktåtkomst begränsas till uppgifter om huruvida någon förekommer i polisens register över dna-profiler.

11.3.4 Polisens fingeravtrycks- och signalementsregister

Allmänt om registren

Polismyndigheten får enligt 5 kap. 11 § polisens brottsdatalag föra fingeravtrycks- och signalementsregister i syfte att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet,
2. utreda eller lagföra brott,
3. fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden,
4. underlätta identifiering av okända personer, och
5. kontrollera fingeravtryck som Migrationsverket har tagit enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen.

Enligt 5 kap. 12 § första stycket polisens brottsdatalag får uppgifter om en person som är misstänkt eller dömd för brott och som har varit föremål för en åtgärd enligt 28 kap. 14 § rättegångsbalken behandlas i registren. I registren får även behandlas uppgifter om en person som har lämnat fingeravtryck enligt 5 kap. 3 § andra stycket lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Vidare får uppgifter om fingeravtryck som inte kan hänföras till en identifierbar person behandlas om uppgifterna har kommit fram i en utredning om brott, dvs. utgör ett spår.

Fingeravtrycks- och signalementsregister får även innehålla uppgifter om personer som har dömts för brott i en annan medlemsstat inom Europeiska unionen och vilkas fingeravtrycks- eller signalementsuppgifter har överförts hit med stöd av artikel 4.2 i rådets rambeslut 2009/315/RIF av den 26 februari 2009 om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll. Uppgifterna får dock bara behandlas om det för motsvarande gärning i Sverige är föreskrivet fängelse i ett år eller mer och den som uppgifterna avser hade fyllt 15 år vid tidpunkten för gärningen (5 kap. 13 § polisens brottsdatalag).

En uttömmande reglering av vilka uppgifter som fingeravtrycks- och signalementsregister får innehålla finns i 5 kap. 14 § polisens brottsdatalag. Där anges att registren får innehålla uppgift om fingeravtryck, signalement, fotografi, videoupptagning, identifieringsuppgifter, ärendenummer och brottskod. Med fingeravtryck avses avtryck av finger eller hand. Avtryck av fot och öra får alltså inte

registreras. Det innebär att sådana uppgifter bara får sparas i det aktuella ärendet.

Enligt bestämmelser, som träder i kraft den dag som regeringen bestämmer, får uppgifter om en person som har lämnat fingeravtryck under straffverkställighet med stöd av 8 a § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll och 8 kap. 7 a § fängelselagen (2010:610) också behandlas i polisens fingeravtrycksregister (Nya regler om informationsutbyte om brottmålsdomar i EU, prop. 2021/22:172, s. 63 f.).

Uppgifter om barn i åldern 15–17 år i registren

Enligt uppgifter från Polismyndigheten fanns det i september 2024 uppgifter om totalt 1 079 barn i åldern 15–17 år i fingeravtrycks- och signalementsregister.

Åtkomst till registren

Enligt 5 kap. 17 § polisens brottsdatalog får Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket medges direktåtkomst till personuppgifter i fingeravtrycks- och signalementsregister. Sådan åtkomst får enbart medges om syftet är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Detsamma gäller om syftet är att utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder eller att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. När det gäller uppgifter om fingeravtryck begränsas direktåtkomsten enligt 9 § polisens brottsdataförordning till uppgifter om huruvida någon förekommer i fingeravtrycksregister.

11.4 Tvångsmedel för att få fram biometriska underlag från barn under 15 år

11.4.1 Kroppsbesiktning

Under vissa förutsättningar får brottsmisstänkta barn under 15 år kroppsbesiktigas enligt 36 a–e §§ LUL. Med stöd av bestämmelserna kan bl.a. prov för dna-analys tas för att jämförelser ska kunna göras med spår som förekommer i en brottsutredning.

Kroppsbesiktningen ska göras i syfte att klarlägga omständigheterna kring det aktuella brottet. Det kan t.ex. behövas för att kunna verifiera eller utesluta att ett barn har deltagit i ett brott. Regleringen innebär att prov för dna-analys inte får tas i syfte att registrera uppgifter om resultatet av analysen i dna-registret eller utredningsregistret eller i syfte att jämföra det med dna-profiler i spårregistret (prop. 2009/10:105 s. 71, jfr 5 kap. 8 § polisens brottsdatalag). Att uppgifterna inte får föras in i registren över dna-profiler framgår motsatsvis av polisens brottsdatalag, där det anges att registren endast får innehålla dna-profiler från prov som tagits med stöd av rättegångsbalken (5 kap. 2 och 4 §§).

11.4.2 Tagande av fingeravtryck och fotografi

Fingeravtryck och fotografi får enligt 36 § LUL tas av barn under 15 år som misstänks för brott, om det finns särskilda skäl. Fingeravtryck och fotografier kan behövas för att verifiera eller utesluta att ett barn har deltagit i ett brott. Sådana fingeravtryck och fotografier får dock inte behandlas i polisens fingeravtrycks- och signalementsregister (5 kap. 12 § tredje stycket polisens brottsdatalag). I förarbetena påpekas att uppgifterna bara får användas i det aktuella ärendet (prop. 2009/10:105 s. 18). Det innebär att fingeravtryck och fotografier som har tagits med stöd av 36 § LUL inte får vara sökbara och på så vis kunna användas för framtida identifiering.

11.5 Utökade möjligheter att ta upp biometriska underlag från barn i brottsutredande syfte

11.5.1 Den nya regleringen avseende personer i straffbar ålder

I prop. 2024/25:37 föreslås att uppräknningen av åtgärder som får vidtas enligt 28 kap. 14 § rättegångsbalken ska vara uttömmande. Förslaget innebär att det enligt paragrafen ska vara möjligt att ta upp biometriska underlag i större utsträckning än i dag. Förutom fotografi, fingeravtryck och video ska röstprov och handstilsprov få tas av den som är skäligen misstänkt, i syfte att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller för att registrera underlagen i ett biometrireger. Det föreslås också att

avtryck av fot och öra ska få tas av den som skäligen är misstänkt för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. En ytterligare förutsättning i båda fallen är att misstanken gäller ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan. De föreslagna ändringarna ska inte omfatta barn under 15 år.

Som skäl för förslagen anges i prop. 2024/25:37 i huvudsak följande. Syftet med de utvidgade möjligheterna att ta upp biometriska underlag från personer som misstänks för brott är att fler brott ska klaras upp och att det ska göras med mer effektiva metoder. I fråga om röstprov är det allt vanligare att det finns förundersökningsmaterial där gärningsmannens röst har fångats upp, t.ex. inspelningar som polisen har gjort inom ramen för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. I sådana fall kan det vara nödvändigt att göra en särskild upptagning av den misstänktes röst för att analysera om ljudupptagningarna av gärningsmannens röst stämmer överens med den misstänktes. Regeringen bedömer att behovet av att kunna ta upp röstprov har ökat i takt med att krypterade kommunikationstjänster används för att skicka röstmeddelanden när brott begås. Den misstänktes handstil kan behöva analyseras för att jämföras med uppgifter i utredningen. Polismyndigheten har till Biometriutredningen uppgett att betydelsen av handstilsundersökningar har ökat, i synnerhet vid utredning om grova brott som mord och narkotikabrott. I utredningar om sådana brott finns det inte sällan material som gärningsmannen egenhändigt har skrivit som behöver kunna jämföras med en misstänkt persons handstil. Det finns därmed behov av att som en tvångsåtgärd kunna ta upp handstilsprov från den misstänkte. När det gäller de brottsbekämpande myndigheternas behov av att avbilda fot och öra tillgodoses numera i praktiken det behovet genom myndigheternas rätt att fotografera den misstänkte. Särskilda avtryck av fot och öra utgör därför endast en reservmetod i vissa fall för att utreda det aktuella brottet. Enligt Biometriutredningen ser Polismyndigheten inte något behov av att registrera sådana särskilda avtryck (s. 56 f. och 63).

11.5.2 Argument för och emot att använda biometriska underlag från barn under 15 år

Skälen för att använda biometriska underlag från barn

När ett brott har begåtts hålls i de flesta brottsutredningar förhör med den misstänkte, brottsoffret och vittnen. I vissa utredningar, särskilt när det gäller brott med koppling till kriminella nätverk, leder inte förhören till att polisen får uppgifter av betydelse för utredningen. Det kan vara på grund av att brottsoffer eller vittnen är rädda för att medverka. Inte sällan är då spår som kan bli föremål för biometrisk analys, exempelvis dna-spår, fingeravtryck eller ljud- eller bildmaterial där gärningsmannen förekommer, av stor vikt. En analys av sådana spår möjliggör ett vetenskapligt baserat utlåtande över med vilken grad av sannolikhet som en viss person har avsatt spåret eller förekommer i ljud- eller bildmaterialet. Sådan bevisning har typiskt sett ett starkt bevisvärde. Upptagning av biometriska underlag leder på så sätt till att brott kan utredas mer effektivt. För barn som inte har nått straffbarhetsåldern innebär sådana upptagningar att brott som utreds enligt 31 § LUL kan utredas mer effektivt.

Om biometriska underlag från brottsmisstänkta barn som inte har nått straffbarhetsåldern skulle få registreras i biometriregistren över misstänkta och dömda skulle möjligheten att klara upp andra brott, som barnet har begått eller gör sig skyldigt till senare, öka. Det hänger samman med att återfallsfrekvensen för barn är hög. Det finns också en indikation på att barn under 15 år som begått allvarliga brott har en större risk att återfalla i brott än de som begått lindriga brott, se avsnitt 11.2.3. Behovet av att inhämta biometriska underlag gäller dock enbart brott där gärningsmannen är okänd och han eller hon har avsatt spår som har registrerats i polisens spårregister. Att spår lämnas av barn som begår brott händer inte sällan vid våldsbrott, sexualbrott, narkotikabrott, personrån och inbrottsstölder.

Utökade möjligheter att använda biometriska uppgifter från barn i brottsutredningar kan även innebära att barn lättare kan avföras från brottsmisstanke.

Samhällsintresset av att brott utreds effektivt väger tungt och gäller oavsett om gärningsmannen är ett barn som inte kan dömas till påföljd. Om ett ouppklarat brott kan klaras upp på grund av att ett spår från en okänd gärningsman matchar biometriska uppgifter från ett barn som finns i polisens register, leder det bl.a. till att de brotts-

bekämpande myndigheterna inte behöver använda lika mycket resurser för att utreda brottet. Myndigheternas resurser kan då användas mer ändamålsenligt. Att brott kan utredas effektivt är också ett tungt vägande intresse för brottsoffer. För dem saknar gärningsmannens ålder betydelse. Ju allvarligare brott det är fråga om, desto starkare gör sig samhälls- och brottsofferintressena gällande.

Vidare kan effektivare brottsutredningar innebära att incitamenten för äldre barn och vuxna att utnyttja yngre barn att begå allvarliga brott minskar.

Skälen mot att använda biometriska underlag från barn

Att ta upp biometriska underlag från barn som inte har nått straffbarhetsåldern innebär ett intrång i barns personliga integritet. Sådana intrång ska barn skyddas mot enligt både Europakonventionen och barnkonventionen. Upptagning av biometriska underlag får bara göras om det är nödvändigt med hänsyn till legitima intressen och om det är proportionerligt. Det krävs också att de brottsbekämpande myndigheterna har behov av åtgärderna.

Barn i de yngre tonåren är i de flesta fall inne i en känslig period av sin utveckling. Särskilda hänsyn måste därför tas när tvångsmedel riktas mot barn som inte har nått straffbar ålder. När tvångsmedel riktas mot barn ska även barnkonventionen beaktas. Konventionen ställer bl.a. krav på att barnets bästa ska sättas i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. I artikel 16 föreskrivs att barn har rätt till skydd mot intrång i sitt privatliv och i artikel 40 föreskrivs att barn som misstänks eller åtalas för eller som har befunnits skyldiga till brott ska behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla av värdighet och värde. Upptagning av biometriska underlag kräver i vissa fall kroppsbesiktning, vilket anses vara en särskilt känslig åtgärd att rikta mot barn (se prop. 2009/10:105 s. 49). Det talar mot att tillåta upptagning av biometriska underlag från barn.

Hur stort integritetsintrånget är vid upptagning av biometriska underlag beror på omständigheterna i det enskilda fallet. För det mesta är det fråga om kortvariga ingrepp, t.ex. då salivprov tas för dna-analys eller då någon fotograferas. Annan upptagning, t.ex. av video eller röstprov, kan pågå under en något längre tid. Det som är gemensamt för upptagning av biometriska underlag är dock att åt-

gården innebär ett begränsat intrång som, i motsats till andra typer av kroppsbesiktning, inte innebär någon ingående kroppslig undersökning. I de allra flesta fall ställer upptagningen inte heller krav på att barnet klär av sig och blottar kroppsdelar som normalt är täckta.

Registreringen av biometriska uppgifter från barn som inte har nått straffbarhetsåldern och den fortsatta behandlingen av uppgifterna utgör i sig ett integritetsintrång, som barn ska skyddas mot enligt både Europakonventionen och barnkonventionen. Hur omfattande registreringen är och hur länge behandlingen av biometriska uppgifter pågår får därför stor betydelse för hur stort integritetsintrånget blir. Registreringen innebär att barnet kan komma att bli misstänkt om han eller hon begår nya brott.

11.5.3 Video, röstprov och handstilsprov bör få tas av barn som inte har nått straffbar ålder

Utredningens förslag: Video, röstprov och handstilsprov enligt 28 kap. 14 § rättegångsbalken får tas av barn som inte har nått straffbar ålder, om det finns särskilda skäl.

Skälen för utredningens förslag

En möjlighet att ta upp biometriska underlag förutsätter ett behov

Som framgått av avsnitt 11.5.2 leder möjligheterna att ta upp biometriska underlag från barn som inte har nått straffbar ålder till att brott kan utredas mer effektivt. Den senaste tidens brottsutveckling, som innebär att en liten grupp barn under 15 år begår allt allvarligare brott, talar för att det, på ett generellt plan, finns behov av att utöka de möjligheterna. För att fler biometriska underlag från barn i den åldern ska få tas upp krävs emellertid att underlagen kan ha betydelse för brottsutredningar i vilka barn i den åldern är misstänkta. Det förutsätter således att de brottsbekämpande myndigheterna har behov av åtgärderna.

Vid avvägningen av om upptagning av biometriska underlag från barn, som inte har nått straffbar ålder, bör tillåtas i större utsträckning än i dag behöver hänsyn tas till både de brottsbekämpande myndigheternas behov av att kunna ta upp sådana underlag, barns

rättigheter enligt barnkonventionen och hur barn kan drabbas av upptagningen. Det krävs också att upptagningen av biometriska underlag är proportionerlig.

Behovet av upptagning av fler biometriska underlag

Polismyndigheten har till utredningen framfört att behovet av att kunna ta upp biometriska underlag från barn som inte har nått straffbar ålder gör sig lika starkt gällande som från personer som har nått straffbarhetsåldern. När det gäller behovet av upptagning av video förekommer det att barn som misstänks för brott har filmats av en övervakningskamera eller av en mobiltelefonkamera. Det kan då finnas behov att dokumentera och analysera den misstänktes gångstil och andra rörelsemönster. Vidare kan polisen i fråga om barn som misstänks för brott ha samlat in brev eller andra meddelanden som den misstänkte har skrivit och behöver då kunna analysera den misstänktes handstil. Polismyndigheten har för Biometriutredningen framhållit att även om handstilsanalyser har förekommit under lång tid så har tekniken för automatiska handstilsanalyser utvecklats märkbart under senare år, vilket ger möjlighet att göra automatiska jämförelser med hjälp av mjukvara mot registrerade uppgifter (SOU 2023:32 s. 356).

När det gäller behovet av att ta upp röstprov har polisen uppgett att det har ökat i takt med att krypterade kommunikationstjänster används för att skicka röstmeddelanden när brott begås. Även barn som inte har nått straffbarhetsåldern kommunicerar genom krypterade kommunikationstjänster. Det finns således enligt polisen behov av att ta upp röstprov även i utredningar som rör barn under 15 år.

Video, röstprov och handstilsprov bör få tas av barn

Inledningsvis anser utredningen att intresset av att brott utreds effektivt gör sig gällande även när de har begåtts av barn under 15 år. Det står också klart att teknisk bevisning generellt sett har ett högt bevisvärde och således kan bidra till att fler brott klaras upp. Det talar för att regleringen som rör brottsutredningar mot barn under 15 år behöver anpassas till den förändrade verklighet som framför allt allvarliga brott med kopplingar till kriminella nätverk innebär.

Det är också nödvändigt att se till att förslaget om en uttömmande reglering i 28 kap. 14 § rättegångsbalken av vilka biometriska underlag som får tas upp inte leder till att de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att klara upp brott försämras.

Som utredningen tidigare framhållit, kan utökad användning av tvångsmedel mot barn under 15 år även leda till att de inte i samma utsträckning utnyttjas till att begå brott, framför allt brott med kopplingar till kriminella nätverk. Det bör också understrykas att analys av biometriska uppgifter kan bidra till att misstanken mot en person kan avföras.

Samtidigt innebär utökade möjligheter att ta upp biometriska underlag från barn ett intrång i privatlivet. Sådana intrång ska barn vara skyddade mot enligt Europakonventionen och barnkonventionen.

Vid en avvägning mellan å ena sidan intresset av att effektivt utreda brott genom att ta upp video, röstprov och handstilsprov och det behov av sådana åtgärder som har framkommit och, å andra sidan, det ganska begränsade intrång i den personliga integriteten som upptagningarna kan innebära för barn anser utredningen att intresset av en effektiv brottsbekämpning väger tyngst. Utökade möjligheter att ta upp biometriska underlag från barn som inte har nått straffbar ålder framstår som proportionerlig och förenlig med Europakonventionen och barnkonventionen. Utredningen har då vägt in att åtgärderna i fråga inte medför ett lika stort intrång i barns kroppsliga integritet som vissa andra åtgärder. Utredningen anser därför att upptagning av video, röstprov och handstilsprov från barn under 15 år bör tillåtas.

När det gäller möjligheten att ta avtryck av fot och öra har Polismyndigheten som enda skäl för att kunna ta sådana avtryck till Biometriutredningen uppgett att det kan behövas som en reservmetod. Det pekar enligt utredningens mening inte på att det finns ett så stort behov av att kunna ta avtrycken i fråga att det bör tillåtas mot barn under 15 år. Till det kommer att en sådan åtgärd innebär ett större kroppsligt intrång för barnet än t.ex. att ta upp röstprov eller handstilsprov. Utredningen lämnar därför inte något förslag om sådan upptagning.

Särskilda skäl för upptagning av video, röstprov och handstilsprov

Som framgått av avsnitt 9.8.6 föreslår utredningen att kravet på särskilda skäl för att få använda tvångsmedel mot barn som inte uppnått straffbar ålder som huvudregel ska behållas. Det bör således fortsatt krävas särskilda skäl för att få ta upp fotografi och fingeravtryck.

Att regleringen som gäller upptagning av biometriska underlag från barn under 15 år är enhetlig, och därmed enkel att tillämpa, talar för att det bör krävas särskilda skäl för att få ta upp video, röstprov och handstilsprov. Även att den integritetskränkning som upptagning av fingeravtryck och fotografi innebär är jämförbar med upptagning av video, röstprov och handstilsprov talar för att samma krav bör gälla för användning av tvångsmedlen. Mot den bakgrunden, och med den restriktivitet som i allmänhet bör prägla tvångsmedelsanvändning mot barn som inte har fyllt 15 år, bör det krävas särskilda skäl för att ta upp video, röstprov och handstilsprov från barn i den åldersgruppen.

Kravet på särskilda skäl ska tolkas på det sättet att polisen inte rutinmässigt får ta upp alla typer av biometriska underlag från barn. Om det i ett enskilt fall finns behov av att analysera vems röst som förekommer i ett inspelat samtal och det finns sakliga skäl som pekar på att rösten tillhör barnet, kan det finnas särskilda skäl att ta upp ett röstprov. Ett annat exempel kan vara om det i utredningsmaterialet finns handskrivna meddelanden som tros komma från barnet och som barnet nekar till att ha skrivit. Då kan det finnas särskilda skäl att förmå barnet att lämna handstilsprov. Det avgörande är alltså utredningsbehovet. Det måste dels vara fråga om något som kan föra utredningen framåt, dels finnas viss sannolikhet att rösten eller meddelandena tillhör barnet. För att det ska finnas särskilda skäl bör det vidare röra sig om brott av allvarligt slag eller brott som är omfattande eller systematiska.

11.6 Registrering av biometriska uppgifter om barn i register som förs i brottsutredande syfte

11.6.1 Nya biometriregister

Allmänt om registren

I prop. 2024/25:37 föreslås att det ska införas nya biometriregister; ett över misstänkta, ett över dömda och ett över spår. Uppgifter i biometriregistren ska få behandlas i samma syften som uppgifter i polisens nuvarande register över dna-profiler, fingeravtryck och signalement. Biometriregistren ska enligt förslaget innehålla uppgifter om dna-profiler, fingeravtryck, fotografier, video, röst, handstil och signalement. Det ska regleras i polisens brottsdatalag. Förslaget innebär att de nya registren kommer att innehålla fler uppgifter än de nuvarande. En dna-profil som registreras i biometriregistren över misstänkta eller dömda ska, på samma sätt som i dag, endast få ge information om identitet och inte om personliga egenskaper.

Biometriregistret över misstänkta

Biometriregistret över misstänkta föreslås enligt prop. 2024/25:37 få innehålla uppgifter från en person som är skäligen misstänkt för brott och som har varit föremål för en åtgärd enligt 28 kap. 12 a eller 14 § rättegångsbalken. Enligt förslaget till ändring av 28 kap. 12 a § rättegångsbalken får kroppsbesiktning genom ett prov för dna-analys göras på den som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan, i syfte att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om utvidgat förverkande enligt 36 kap. 6 § brottsbalken. Det får också göras i syfte att utreda den misstänktes ålder, om åldern har betydelse för om påföljd får dömas ut eller för påföljdsfrågan i övrigt, eller i syfte att registrera den misstänktes dna-profil i ett biometriregister. Förslaget innebär att dna-prov får tas i större utsträckning än i dag. Ett prov för dna-analys ska tas på den som är anhållen eller häktad för brott.

Av förslaget till ny lydelse av 28 kap. 14 § rättegångsbalken framgår att fingeravtryck, fotografi, video, röstprov och handstilsprov får tas av den som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan, i syfte att utröna omständigheter som kan vara

av betydelse för utredning om brottet eller för att registrera underlagen i ett biometriregister. Vidare får avtryck av fot och öra tas av den som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet. Fingeravtryck och fotografi av ansikte ska tas av den som är anhållen eller häktad misstänkt för brott. Biometriregistret över misstänkta föreslås även få innehålla uppgifter om fingeravtryck, fotografier och video som har tagits av en utlänning enligt 5 kap. 3 eller 3 a § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Biometriregistret över dömda

Biometriregistret över dömda föreslås innehålla uppgifter beträffande en person som har

- varit föremål för en åtgärd enligt 28 kap. 12 a eller 14 § rättegångsbalken och som därefter genom en dom som har fått laga kraft har dömts för ett brott med fängelse i straffskalan eller har godkänt ett strafföreläggande avseende ett sådant brott,
- varit föremål för en åtgärd enligt 8 a § lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller 8 kap. 7 a § fängelselagen, eller
- dömts för ett brott i en annan medlemsstat i Europeiska unionen och vars fingeravtrycks- eller signalementsuppgifter har överförts hit med stöd av artikel 4.2 i rådets rambeslut 2009/315/RIF av den 26 februari 2009 om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll. Sådana uppgifter får emellertid endast behandlas om motsvarande gärning i Sverige har fängelse i ett år eller mer i straffskalan och den som uppgifterna avser vid tidpunkten för gärningen hade fyllt 15 år.

Av förslaget i prop. 2024/25:37 till ny lydelse av 8 a § lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll framgår att Kriminalvården ska förelägga den dömda att inställa sig för upptagning av fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte, om sådana uppgifter om den dömda inte finns i de biometriregister som förs

enligt polisens brottsdatalog. Vidare framgår av förslaget till ny lydelse av 8 kap. 7 a § fängelselagen att samma biometriska underlag ska tas upp av en intagen vid verkställighet av en dom eller ett beslut på fängelse, om sådana uppgifter inte finns i de biometriregister som förs enligt polisens brottsdatalog.

Biometriregistret över spår

Biometriregistret över spår (spårregistret) föreslås innehålla uppgifter som har kommit fram under utredning av brott och som inte kan härledas till en identifierbar person. Sådana uppgifter ska dock inte få behandlas i registret om det av omständigheterna vid tidpunkten för insamlingen eller senare framgår att spåret kommer från någon annan än den som kan misstänkas för brottet. Uppgifter i spårregistret ska få jämföras med

- uppgifter om spår som inte kan härledas till en identifierbar person,
- uppgifter i biometriregistret över dömda,
- uppgifter som kan härledas till en person som är skäligen misstänkt för brott, eller
- uppgifter om fingeravtryck, fotografier och video som tagits upp med stöd av 5 kap. 3 eller 3 a § lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Uppgifter i biometriregistret över spår ska också få jämföras i andra fall om det är nödvändigt för att fullgöra en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt efter riksdagens godkännande eller om det följer av en unionsrättsakt. Även uppgifter som härrör från avlidna brottsoffer ska i vissa fall få jämföras med uppgifter i spårregistret.

Övrigt om registren

Personuppgifter som härrör från biometriska underlag som har tagits upp under utredningen av ett brott från någon som inte är skäligen misstänkt för brottet ska inte få jämföras med uppgifter i bio-

metriregistren eller i övrigt behandlas för något annat ändamål än det som underlaget togs upp för. På så sätt klargörs att endast sådan behandling som är nödvändig för brottsutredningen får förekomma.

Direktåtkomst

För ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen – dvs. att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet – ska Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Kriminalvården få medges direktåtkomst till uppgifter i polisens biometriregister.

Närmare bestämmelser om omfattningen av direktåtkomsten och om behörighet och säkerhet vid direktåtkomst ska kunna meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Ett undantag från förbudet att använda känsliga personuppgifter som sökbegrepp ska tas in i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Undantaget ska möjliggöra sökningar i polisens biometriregister i syfte att få fram ett urval av personer baserat på biometriska uppgifter. En sådan sökning ska bara få göras om sökningen är absolut nödvändig för något av de syften som anges i 2 kap. 1 § lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. De syftena är bl.a. att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot Sveriges säkerhet eller terrorismbrott. Syftet måste också omfattas av 1 kap. 2 § brottsdatalagen, eftersom direktåtkomst annars inte får medges. Förslaget motiveras i prop. 2024/25:37 (s. 122 f.) av Säkerhetspolisens behov att kunna göra egna sökningar i registren. Myndighetens ärenden är ofta brådskande och man behöver snabbt hitta uppslag på vem som förekommer i ett bildmaterial eller i en ljudupptagning.

11.6.2 Behovet av att registrera biometriska underlag från brottsmisstänkta barn

Utredningens bedömning: Vid allvarliga brott finns det både behov och nytta av att registrera biometriska uppgifter om brottsmisstänkta barn. Sådan registrering får anses vara ett integritetsintrång som är proportionerligt.

Skälen för utredningens bedömning

Behovet och nyttan av att ta upp biometriska underlag från barn i registreringssyfte

Som framgått i avsnitt 11.5.3 förutsätter utökade möjligheter att ta upp biometriska underlag att de brottsbekämpande myndigheterna har ett behov av det. Det gäller även för att tillåta registrering av sådana uppgifter från barn som inte har nått straffbarhetsåldern.

I avsnitt 11.5.2 redovisas hur registrering av biometriska uppgifter från barn som inte har nått straffbarhetsåldern kan öka de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att klara upp brott som har begåtts av barn. Den senaste tidens brottsutveckling innebär att allt fler barn, i allt yngre åldrar, begår allvarliga brott, framför allt med koppling till kriminella nätverk. Även om den gruppen av barn till antalet är liten, innebär brottsutvecklingen ett allvarligt samhällsproblem.

Samhällsintresset av att brott klaras upp väger tungt och gäller oavsett om gärningsmannen kan dömas till påföljd eller inte. Det samma gäller brottsoffers intresse av att brott klaras upp. Ju allvarligare brott det är fråga om, desto starkare gör sig intressena gällande.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att det finns behov av att kunna ta upp biometriska underlag från barn som inte har nått straffbarhetsåldern och att tillåta registrering av uppgifterna. Eftersom återfallsfrekvensen för barn under 15 år som begår brott är hög, särskilt i fråga om barn som begår allvarliga brott, kan registrering av biometriska uppgifter om barn förväntas vara en effektiv åtgärd för att klara upp fler brott.

Upptagning av biometriska underlag utgör integritetsintrång

Fotografi och fingeravtryck får redan i dag tas upp från barn som inte har nått straffbar ålder. Upptagning av fotografi eller fingeravtryck kräver enligt 36 § första stycket LUL att det finns särskilda skäl. Sådana skäl finns normalt vid allvarlig eller omfattande brottslighet (prop. 1983/84:187 s. 29). I övrigt ställs inga särskilda krav för att använda tvångsmedlen. Utredningen föreslår att detsamma ska gälla vid upptagning av video, röstprov och handstilsprov (se avsnitt 11.5.3).

I fråga om fingeravtryck, som numera tas upp digitalt, utgör upptagningen ett kortvarigt och begränsat ingrepp i barns personliga integritet.

Fotografering kan göras för att dokumentera t.ex. den misstänktes ansikte och kroppsliga kännetecken som ärr och tatueringar. Beröende på vilka kroppsdelar som fotografier tas av, kan intrånget variera. Samtidigt innebär tillämpningen av behovs- och proportionalitetsprinciperna att om det finns behov av att dokumentera ett kännetecken på en intim kroppsdel, t.ex. en tatuering, ska fotografering så långt det är möjligt ske på ett sådant sätt att endast kännetecknet syns. Är det inte möjligt kan det ofta vara tillräckligt att dokumentera kännetecknet genom beskrivande text. Under alla omständigheter innebär fotografering i de allra flesta fall ett relativt kortvarigt intrång. Upptagning av video och röstprov bedömer utredningen motsvarar integritetsintrånget vid fotografering. Upptagning av handstilsprov kan ta längre tid, men får anses innebära ett begränsat integritetsintrång.

Ett av de biometriska underlag som får tas av personer i straffbar ålder i registrerings syfte är prov för dna-analys. Provtagningen är en form av kroppsbesiktning. I prop. 2024/25:37 föreslås att kravet för att få ta ett sådant prov ska vara att personen är skäligen misstänkt för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan.

För att få ta ett prov för dna-analys genom kroppsbesiktning av ett barn under 15 år ställer nuvarande reglering upp avsevärt högre krav. Det krävs att barnet är skäligen misstänkt för att ha begått ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse ett år eller ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott. Dessutom krävs det att kroppsbesiktningen är av synnerlig vikt för att klarlägga omständig-

heterna kring brottet (36 a § LUL). Att kraven för kroppsbesiktning är högt ställda motiveras i förarbetena med att åtgärden är integritetskränkande och att barn i den aktuella åldern befinner sig i en känslig period i sin utveckling och att ett särskilt hänsynstagande till den personliga integriteten därför är motiverad (prop. 2009/10:105 s. 49). Det är samtidigt viktigt att ha i minnet att en kroppsbesiktning kan utgöra en mycket grundlig undersökning av kroppen, medan enbart viss provtagning kan vara betydligt mindre ingripande.

Salivprov för dna-analys utgör ett kortvarigt och begränsat ingrepp i barns personliga integritet. Om prov för dna-analys tas på annat sätt, t.ex. genom blodprov, är det mer integritetskränkande.

Enligt nuvarande regelverk ställs det alltså höga krav för att få ta upp biometriska underlag från brottsmisstänkta barn under 15 år. Regleringen ligger i linje med den restriktivitet i allmänhet som gäller för att rikta tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbar ålder och barnkonventionens krav på att barn ska skyddas mot integritetsintrång.

Även registrering utgör intrång i den personliga integriteten

Som framgått i avsnitt 11.5.2 utgör registreringen och den fortsatta behandlingen av biometriska uppgifter om barn i sig ett integritetsintrång.

Om biometriska uppgifter om brottsmisstänkta barn skulle få registreras, är det av stor betydelse hur länge uppgifterna får behandlas. Utredningar enligt 31 § LUL omfattas av strängare krav på skyndsamhet än förundersökningar. En utredning enligt 31 § LUL ska bedrivas med särskild skyndsamhet och avslutas så snart det är möjligt. Den får inte pågå längre tid än tre månader, om det inte är nödvändigt med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter (31 § andra stycket LUL).

Om registrering skulle tillåtas under den tid då barnet är skäligen misstänkt för brott fram till dess utredningen enligt 31 § LUL avslutas, skulle det innebära att uppgifterna i de flesta fall behandlas i polisens register under en mycket begränsad tid. Endast vid omfattande och komplicerade utredningar skulle det vara fråga om en längre tid än några månader. Det är avsevärt kortare tid än det som gäller för vuxna. Under den tid som uppgifterna behandlas i registret kommer

de emellertid att löpande kontrolleras mot de spår av okända gärningsmän som finns registrerade. Om registrering tillåts i biometriregistret över dömda blir det fråga om behandling under längre tid. Utredningen återkommer till det i avsnitt 11.6.4.

Proportionaliteten

Som tidigare har framgått har brottsbekämpande myndigheter både behov och nytta av att i registrerings syfte ta upp biometriska underlag från barn som inte har nått straffbar ålder. Det gäller alla typer av brott där gärningsmannen har lämnat biometriska spår. Det talar för att biometriska underlag bör få tas upp från barn som misstänks för brott av allvarligt slag i registrerings syfte.

Om ett brott skulle kunna klaras upp på grund av att biometriska underlag från ett barn under 15 år tagits upp och registrerats, kommer det normalt bara att leda till att socialtjänsten beslutar om sociala insatser för barnet. Det beror på att utredningar enligt 31 § LUL primärt syftar till att tillgodose barns behov av sådana insatser. Vid brott av mycket allvarligt slag skulle åklagaren kunna väcka en bevis-talan och barnets skuld prövas av domstol. Även i det senare fallet skulle socialtjänsten i de flesta fall besluta om sociala insatser för barnet.

Om det i stället är fråga om mindre allvarliga brott som kan klaras upp genom jämförelser av biometriska uppgifter, t.ex. en enstaka skadegörelse eller inbrottsstöld, skulle konsekvenserna för barnet bli begränsade. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, skulle uppkläringen inte behöva leda till någon reaktion från rättsväsendet för barnet. Även vid lindrigare brott skulle dock socialtjänsten kunna besluta om insatser, i de fall där barnet behöver det. Om fler brott som begåtts av barn som inte har nått straffbarhetsåldern klaras upp skulle det således i de allra flesta fall inte leda till något annat än sociala insatser för barnet.

Samtidigt utgör både upptagning av biometriska underlag och registrering av sådana underlag integritetsintrång. Upptagningen av biometriska underlag, bl.a. salivprov för dna-analys och fingeravtryck, utgör kortvariga ingrepp och utredningar enligt 31 § LUL ska genomföras skyndsamt. Det gör att registreringstiden blir begrän-

sad. Det bör även framhållas att uppgifter i biometriregistret över misstänkta omfattas av sekretess.

Vid en avvägning mellan intresset av att klara upp brott och barns rätt att skyddas mot integritetsintrång anser utredningen att det förstnämnda intresset väger tyngst, om barnet misstänks för ett allvarligt brott. Barn som begår sådana brott återfaller i hög utsträckning i brott. Utredningen bedömer därför att det är proportionerligt att ta upp biometriska underlag i registrerings syfte från barn som inte har nått straffbar ålder och som är misstänkta för allvarliga brott. Sådan upptagning får även anses vara förenlig med Europakonventionen och barns rättigheter enligt barnkonventionen.

När det gäller barn som begår mindre allvarliga brott anser utredningen däremot att det inte är proportionerligt att ta upp biometriska underlag i registrerings syfte. De allra flesta barn som inte har nått straffbar ålder och som begår brott gör det nämligen enbart vid något enstaka tillfälle. Det är därför inte rimligt att utsätta barn som är misstänkta för sådana brott för upptagning av biometriska underlag i registrerings syfte.

11.6.3 Biometriska underlag får bara tas upp i registrerings syfte vid allvarliga brott

Utredningens förslag: Prover för dna-analys, fingeravtryck, fotografi, video, röstprov och handstilsprov från barn som är skäligen misstänkta för att ha begått allvarliga brott innan de har uppnått straffbar ålder får tas i syfte att uppgifterna ska registreras i biometriregistret över misstänkta. För upptagning krävs misstanke om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fyra års fängelse eller ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott.

Skälen för utredningens förslag

Biometriska underlag bör bara få tas upp vid allvarliga brott

En avgörande fråga är vid vilka brott som biometriska underlag bör få tas upp från barn i registrerings syfte. I avsnitt 13.13 redogörs för olika tänkbara modeller för att avgränsa tillämpningsområdet för

användning av hemliga tvångsmedel mot barn. Där kommer utredningen fram till att den lämpligaste metoden är att koppla tillämpningsområdet till straffskalans nedre gräns. Den metoden är tydlig och enkel att tillämpa och används redan för många tvångsmedel. Den ger möjlighet att avgränsa tillämpningsområdet för upptagning av biometriska underlag i registreringssyfte till allvarliga brott. Den bör därför väljas.

Frågan är då vilken nedre gräns för straffskalan som bör sättas för att begränsa tillämpningsområdet. En gräns som sätts vid minimistraff om fem års fängelse skulle motsvara det som gäller enligt 38 § första stycket LUL för bevistalan. Den skulle inkludera de allra allvarligaste brotten, t.ex. mord, dråp, grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse, synnerligen grovt narkotikabrott, synnerligen grov narkotikasmuggling, synnerligen grovt vapenbrott, synnerligen grov vapensmuggling, synnerligen grov misshandel, grov våldtäkt och grovt rån.

En gräns vid minimistraff om fem års fängelse skulle dock exkludera vissa allvarliga brott som kan leda till stort lidande för brottsoffer och samhället i stort, t.ex. människorov, grovt vapenbrott, grov vapensmuggling, terroristbrott och grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. Det finns därför enligt utredningens mening starka skäl för att möjligheten att ta upp biometriska underlag från barn i registreringssyfte bör omfatta brott med minimistraff om fyra års fängelse. Det är också den gräns som utredningen anser är rimlig för att avgränsa tillämpningsområdet för användning av flertalet hemliga tvångsmedel mot barn. Intresset av en enhetlig reglering i fråga om tvångsmedel mot barn talar därför för att sätta gränsen vid minimistraff om fyra års fängelse. Tillämpningsområdet för upptagning av biometriska underlag i registreringssyfte bör omfatta såväl misstanke om ett fullbordat brott med minimistraffet fyra års fängelse som misstanke om ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott.

Utredningen har även övervägt om underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott bör ingå i den nya regleringen. Mot bakgrund av den översyn som nyligen har gjorts av 23 kap. brottsbalken, men som ännu inte har lett till någon lagstiftning, bör den frågan inte tas upp inom ramen för det här lagstiftningsarbetet.

Vilka biometriska uppgifter bör få registreras?

Nästa fråga är vilka typer av biometriska uppgifter som bör få registreras från ett brottsmisstänkt barn som inte har nått straffbar ålder. Det finns enligt utredningens mening två tänkbara alternativ. Det första alternativet är att biometriska uppgifter om barnet som redan har inhämtats enligt 36 och 36 a §§ LUL, dvs. sådana uppgifter som har behövts för att utreda brottet, ska få lagras. En sådan ordning framstår som enkel att tillämpa, men det är inte säkert att det finns några sådana uppgifter i det enskilda fallet. Den lösningen bör inte väljas, eftersom den varken skulle vara effektiv eller heltäckande. Dessutom skulle den innebära att integritetskänsliga personuppgifter systematiskt lagras för ett annat ändamål än det som de ursprungligen har hämtats in för, vilket skulle strida mot de grundläggande principerna för personuppgiftsbehandling.

Det andra alternativet är att införa en ny bestämmelse som ger möjlighet att ta upp biometriska underlag i registreringssyfte från barn som är skäligen misstänkta för allvarliga brott. En sådan ordning är enkel att tillämpa och framstår som mest ändamålsenlig. Den bör därför väljas.

Bedömningen av om biometriska underlag bör få tas upp från barn i registreringssyfte bör göras med beaktande av proportionalitetsprincipen och kraven som ställs i barnkonventionen. Mot bakgrund av att upptagning i registreringssyfte bara kan komma i fråga vid allvarliga brott, bör sådan upptagning många gånger beslutas. Det kan dock finnas skäl att underlåta upptagning t.ex. när misstanken avser en osjälvständig form av brott om straffvärdet för brottet är betydligt lägre än fyra års fängelse. Det bör vara omständigheterna i det enskilda fallet som avgör om upptagning bör göras.

I prop. 2024/25:37 föreslås att prov för dna-analys, fingeravtryck, fotografi, video, röstprov och handstilsprov ska få tas i registreringssyfte från personer i straffbar ålder enligt nya lydelse av 28 kap. 12 a § första stycket 3 och 14 § första stycket 2 rättegångsbalken. Utredningen anser att samma typer av biometriska underlag bör få tas från barn som inte har nått straffbarhetsåldern. En sådan ordning är enkel att tillämpa och tillgodoser de brottsbekämpande myndigheternas behov av att registrera biometriska uppgifter för att öka möjligheterna att klara upp brott. Utredningen bedömer också att den är förenlig med Europakonventionen och barnkonventionen.

Som vid all tvångsmedelsanvändning bör upptagning av biometriska underlag bara få beslutas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. I fråga om kroppsbesiktning i brottsutredande syfte framgår det av 36 e § andra stycket LUL. Av systematiska skäl bör motsvarande reglering gälla i fråga om kroppsbesiktning i registrerings syfte.

Ett prov för dna-analys som tas i registrerings syfte bör enbart få tas genom salivprov. På så sätt tas provet, i likhet med prov i det syftet från personer i straffbar ålder, på det minst ingripande sättet. En annan ordning är enligt utredningens mening inte förenlig med proportionalitetsprincipen eller med principen om barnets bästa.

Vem bör besluta?

Endast åklagare bör få besluta om upptagning av biometriska underlag från lagöverträdare som inte har uppnått straffbar ålder. Med den lösningen kommer frågan alltid att komma under kvalificerad juridisk prövning. Polismyndigheten bör, på samma sätt som när biometriska underlag tas från vuxna lagöverträdare, verkställa upptagningarna. Det behöver inte regleras särskilt, eftersom åklagare har en generell rätt att anlita Polismyndigheten vid utredning (se 32 § LUL och 23 kap. 3 § rättegångsbalken).

Längsta tid för behandling

Enligt dagens reglering får uppgifter inte längre behandlas i utredningsregistret när uppgifterna om den registrerade får föras in i dna-registret eller när förundersökning eller åtal läggs ner, åtal ogillas, åtal bifalls men påföljden bestäms till enbart böter eller när den registrerade har godkänt ett strafföreläggande som avser enbart böter (5 kap. 7 § andra stycket polisens brottsdatalog). Uppgifter i fingeravtrycks- och signalementsregister om en misstänkt får inte behandlas längre än tre månader efter det att uppgifterna om den registrerade har tagits bort ur misstankeregistret, som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister.

I prop. 2024/25:37 föreslås att uppgifter i biometriregistret över misstänkta inte ska få behandlas längre än tre månader efter det att

uppgifterna om den misstanke som legat till grund för registreringen har tagits bort ur misstankeregistret enligt lagen om misstankeregister. Det innebär att uppgifterna om en misstänkt person i biometriregistret över misstänkta ska raderas om förundersökningen har avslutats utan att åtal har väckts med anledning av misstanken eller om åtal som har väckts med anledning av misstanken har lagts ned. Uppgifterna ska också tas bort ur registret om en domstol har meddelat dom eller beslut som har fått laga kraft med anledning av misstanken eller om den misstänkte har godkänt ett strafföreläggande som har utfärdats med anledning av misstanken.

Uppgifter om barn som misstänks för allvarliga brott bör få behandlas i biometriregistret över misstänkta från det att barnet anses vara skäligen misstänkt till dess att utredningen enligt 31 § LUL avslutas. Uppgifterna bör tas bort när utredningen enligt 31 § LUL avslutas, förutom i de fall där åklagaren väcker bevistalan. Uppgifterna bör i det senare fallet tas bort ur registret när domen eller beslutet om bevistalan har fått laga kraft. Under vilka förutsättningar som uppgifterna ska föras över till registret över dömda diskuteras i avsnitt 11.6.4.

För att undvika att biometriska uppgifter om barn som inte har nått straffbar ålder tas bort från biometriregistret över misstänkta innan de har hunnit föras över till biometriregistret över dömda, och för att det ska vara tydligt när uppgifterna ska tas bort när en utredning enligt 31 § avslutas, bör en tidsfrist om tre månader gälla från det att utredningen enligt 31 § LUL har avslutats eller domen om bevistalan har fått laga kraft. Det är samma gallringsfrist som gäller för personer i straffbar ålder.

Visserligen kan det argumenteras för att gallringsfristen för uppgifter om barn under 15 år bör vara kortare än vad som gäller för straffmyndiga personer, särskilt med hänsyn till att barn är särskilt känsliga för integritetsintrång och de rättigheter som ställs upp i barnkonventionen. För att underlätta en god registervård är det dock viktigt att bestämmelserna om längsta tid för behandling är entydiga och lättillämpade. Olika gallringsfrister i polisens biometriregister skulle leda till en mer svårtillämpad reglering. Polismyndigheten har dessutom uppgett att det är oklart hur mycket det skulle kosta och hur lång tid det skulle ta att bygga in en särskild gallringsfrist för uppgifter om barn i de nuvarande registren. Utredningen anser att det finns starka skäl för att låta gallringsfristerna för barn under

straffbarhetsåldern och dem över den åldern vara desamma, dvs. tre månader. En sådan ordning är också förenlig med Europakonventionen och barnkonventionen. Det bör också framhållas att förslagen i prop. 2024/25:37 innebär att helt nya biometriregister kommer att införas.

Behandling av uppgifter om avlidna

I prop. 2024/25:37 föreslås att uppgifter om en registrerad person som har avlidit fortsatt ska få behandlas i biometriregistret över misstänkta, dock inte längre än tio år efter dödsfallet. Som skäl för förslaget anges i propositionen att spår från en gärningsman kan finnas kvar på en brottsplats eller på ett mordvapen, ett mordoffer eller liknande under lång tid. Spår i äldre ärenden skulle då kunna jämföras även med uppgifter från avlidna registrerade. Vidare anges i propositionen att det kan vara angeläget att ett brott klaras upp även i ett fall där gärningsmannen har avlidit, inte minst ur ett brottsofferperspektiv. Ett sätt att bidra till att brott klaras upp även i ett sådant fall är att tillåta att uppgifter om misstänkta fortsatt får behandlas i registren en viss tid efter att den registrerade har avlidit. En avliden person kan visserligen inte lagföras för brott, men en förundersökning som annars hade behövt fortgå kan avslutas om en avlidens persons dna-profil matchar med gärningsmannens (s. 117).

En avliden person bör inte kunna anses kränkt av att hans eller hennes biometriska uppgifter får fortsätta att behandlas i polisens biometriregister trots att personen har avlidit. Däremot kan de efterlevande till en avliden person drabbas av intrång i den personliga integriteten genom att den avlidnes biometriska uppgifter fortsatt får behandlas. I sammanhanget bör framhållas att brottsdatalagen, som bl.a. syftar till att skydda grundläggande rättigheter och friheter i samband med behandling av personuppgifter, inte gäller för avlidna personer om det inte särskilt framgår.

Oavsett gärningsmannens ålder vid brottet är det, som anförts i prop. 2024/25:37, angeläget att brott kan klaras upp även om gärningsmannen har avlidit. Det har dock inte framkommit något behov av att få behandla uppgifter från barn under 15 år som har avlidit i biometriregistret över misstänkta. Utredningen bedömer därför att

uppgifter om avlidna personer som misstänks för att ha begått ett allvarligt brott före 15 års ålder inte bör få behandlas i det registret.

Övriga bestämmelser om behandling av biometriska uppgifter bör gälla även uppgifter om barn

När det gäller hur uppgifter i biometriregistret över misstänkta får behandlas anser utredningen att biometriska uppgifter om barn som inte har nått straffbar ålder bör behandlas på samma sätt som motsvarande uppgifter om personer i straffbar ålder. Det innebär att övriga bestämmelser i polisens brottsdatalog som reglerar biometriska register över misstänkta bör tillämpas på registrering av biometriska uppgifter om barn. Det gäller exempelvis bestämmelserna om arkivering, direktåtkomst för brottsbekämpande myndigheter och vilken information om identitet som en dna-profil får ge.

11.6.4 Upptagning och registrering av biometriska uppgifter efter en bevistalan

Utredningens förslag: Prov för dna-analys, fingeravtryck och ansiktsfotografi får tas från barn som vid en bevistalan har förklarats ha begått ett allvarligt brott, i syfte att uppgifterna ska registreras i biometriregistret över dömda.

Biometriregistret över dömda får innehålla dna-profiler, fingeravtryck och ansiktsfotografi från barn som vid en bevistalan har förklarats ha begått ett allvarligt brott. Om barnet har varit föremål för en upptagning eller provtagning av sådana biometriska underlag i registrerings syfte får uppgifterna föras över till biometriregistret över dömda.

Skälen för utredningens förslag

Registrering av biometriska uppgifter om dömda personer

Enligt dagens reglering får dna-profiler från personer som har dömts för brott till annan påföljd än böter eller som har godkänt ett straffföreläggande som avser villkorlig dom registreras i polisens dna-

register. Biometriska uppgifter får registreras i polisens fingeravtrycks- och signalementsregister om personen dömts för brott.

I prop. 2024/25:37 föreslås att alla biometriska uppgifter om dömda ska samlas i ett nytt biometriregister över dömda. I det registret föreslås biometriska uppgifter få registreras om en person har dömts för ett brott med fängelse i straffskalan eller har godkänt ett strafföreläggande avseende ett sådant brott.

Frågan är om, och i så fall i vilken utsträckning, det bör vara möjligt att registrera biometriska uppgifter om barn som visserligen inte kan dömas till påföljd, men som vid en bevistalan har befunnits skyldiga till ett allvarligt brott.

Bevistalan

Barn som inte har fyllt 15 år kan enligt dagens reglering inte dömas till påföljd. Däremot kan åklagaren i vissa undantagsfall väcka en bevistalan mot ett sådant barn. Det förutsätter att det är fråga om ett allvarligt brott och att åklagaren anser att det skulle ha funnits tillräckliga skäl för att väcka åtal om brottet hade begåtts efter det att den unge hade fyllt 15 år (38 § LUL).

Vid en bevistalan prövar domstolen om det är utrett att barnet har begått den aktuella gärningen. Det redovisas i en dom. En sådan dom är det närmaste som barn, som inte har uppnått straffbar ålder, kan komma när det gäller straffrättsliga konsekvenser. En bevistalan leder inte till någon påföljd. Däremot blir domen efter en bevistalan offentlig.

Bevistalan väcks bara när misstanken rör ett allvarligt brott. Som huvudregel ska det vara fråga om ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år eller ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott. Exempel på brott med minst fem års minimi-straff är mord, dråp, synnerligen grov misshandel, grov våldtäkt, grovt rån, synnerligen grovt vapenbrott, synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling. Bevistalan väcktes endast i ett fåtal fall under åren 2018–2022. Bevistalan har emellertid väckts betydligt oftare under år 2023 och 2024, se avsnitt 3.2.4.

Vid bevistalan prövar domstolen om barnet har begått den aktuella gärningen. Det görs efter en muntlig förhandling, där åklagaren

och barnet är närvarande. I de flesta fall närvarar även barnets vårdnadshavare eller motsvarande person och företrädare för socialnämnden (26 § och 38 b § andra stycket LUL). Vid en bevistalan förordnas i praktiken alltid en offentlig försvarare för barnet (se 38 b § andra stycket LUL och avsnitt 15.7). Förfarandet uppfyller således höga krav på rättssäkerhet.

Biometriska uppgifter om barn bör få registreras efter en bevistalan

Ett argument, som anförs i prop. 2024/25:37 till stöd för utökad registrering av biometriska uppgifter från personer som avtjänar fängelsestraff, är att återfallsfrekvensen är hög (s. 92). Av Brås statistik (se avsnitt 11.2.3) framgår att återfallsfrekvensen hos dels barn under 15 år, dels barn i åldern 15–17 år är hög. Det finns även en indikation på att barn under 15 år som begår allvarliga brott löper en större risk att återfalla i brott. Ett naturligt inslag i en förundersökning om ett allvarligt brott, där det saknas en misstänkt gärningsman, är att kontrollera om det finns någon person som kan vara intressant i utredningsarbetet som tidigare har gjort sig skyldig till liknande brott. Informationen i polisiära register spelar då stor roll. Det talar för att registrering av biometriska uppgifter om barn som vid en bevistalan har bedömts vara skyldiga till allvarliga brott skulle kunna leda till att fler brott klaras upp.

Registrering av biometriska uppgifter om barn som har varit föremål för en bevistalan innebär att barnet utsätts för ett intrång i den personliga integriteten. Barn har enligt både Europakonventionen och barnkonventionen rätt till skydd mot sådana intrång. För att registrering ska tillåtas måste det också vara proportionerligt.

Vid en avvägning mellan å ena sidan behovet av att ge de brottsbekämpande myndigheterna bättre förutsättningar att klara upp brott och, å andra sidan, barns rätt att skyddas mot ingrepp i den personliga integriteten, anser utredningen att intresset av effektiv brottsutredning väger tyngst. Vid den bedömningen har utredningen särskilt beaktat att en bevistalan avser allvarliga brott, att barnets skuld har prövats av domstol och att brottsutvecklingen ökar behovet av att klara upp fler brott som begås av barn. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det både är proportionerligt och förenligt med Europakonventionen och barnkonventionen att registrera bio-

metriska uppgifter om barn, som genom en bevistalan har befunnits skyldiga till brott, i biometriregistret över dömda.

Förutsättningarna för upptagning och registrering

Förutsättningarna för att registrera biometriska uppgifter i biometriregistret över dömda bör vara att barnet genom en dom om bevistalan har befunnits skyldig till ett allvarligt brott och att domen har fått laga kraft. Det bör även krävas att det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år för brottet eller ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott. Bevistalan kan nämligen i undantagsfall – om det finns synnerliga skäl – väckas för brott för vilka det är föreskrivet lägre minimistraff än fängelse i fem år. Med hänsyn till att registrering bara bör avse de allra allvarligaste brotten, bör registrering i sådana fall inte få förekomma.

I en situation där åklagaren har väckt en bevistalan avseende t.ex. synnerligen grov misshandel och domstolen bedömer att barnet har begått gärningen, men anser att den ska rubriceras som grov misshandel, kommer det alltså inte att finnas någon grund för registrering av barnets biometriska uppgifter.

Vilka biometriska uppgifter bör få registreras?

Frågan är då vilka biometriska uppgifter som bör få registreras i biometriregistret över dömda efter en bevistalan. I prop. 2024/25:37 föreslås, i fråga om personer i straffbar ålder, att dna-profiler, fingeravtryck, fotografi, video, röstprov och handstilsprov från den som har dömts för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan får registreras. Om uppgifterna finns i biometriregistret över misstänkta föreslås uppgifterna föras över till biometriregistret över dömda.

Som tidigare framgått innebär lagring av biometriska uppgifter om barn under 15 år ett intrång i barns personliga integritet, som barn skyddas mot enligt Europakonventionen och barnkonventionen. Utredningen bedömer därför att biometriska uppgifter om barn under 15 år inte bör få registreras i biometriregistret över dömda i samma utsträckning som gäller för personer i straffbar ålder. Vid den bedömningen har utredningen särskilt beaktat att uppgifter i biome-

triregistret över dömda lagras under betydligt längre tid än vad som gäller för sådana uppgifter som lagras i biometriregistret över misstänkta. Enbart de biometriska uppgifter från barn under 15 år som bedöms vara av störst betydelse för möjligheterna att klara upp brott bör därför få registreras i biometriregistret över dömda. Mot den bakgrunden framstår det som rimligt och förenligt med såväl Europakonventionen som barnkonventionen att bara fingeravtryck, dna-profil och ansiktsfotografi från barn under 15 år får registreras i biometriregistret över dömda. De biometriska uppgifterna är såvitt känt av störst betydelse för att klara upp brott.

Hur ska registreringen säkerställas?

Utredningen föreslår att dna-profiler, fingeravtryck och ansiktsfotografi från ett barn under 15 år ska få registreras i biometriregistret över dömda. Sådana biometriska underlag – och även video, röstprov och handstilsprov – föreslås i avsnitt 11.6.3 få tas av barn under 15 år som är misstänkta för allvarliga brott, i syfte att uppgifterna ska registreras i biometriregistret över misstänkta. Bestämmelserna föreslås inte vara obligatoriska. Det innebär att underlagen inte alltid kommer att samlas in trots att legala förutsättningar för det finns. Frågan är därför om det finns skäl att möjliggöra upptagning av biometriska underlag i syfte att registrera uppgifterna i biometriregistret över dömda efter en bevistalan, om barnet har befunnits skyldig till ett allvarligt brott.

I prop. 2024/25:37 föreslås att fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte enligt 8 kap. 7 a § fängeslagen ska tas av en intagen vid verkställighet av en dom eller ett beslut på fängelse, om sådana uppgifter om den intagne inte finns i de biometriregister som förs enligt polisens brottsdatalog. Vid verkställighet utanför anstalt av en dom på fängelse föreslås att Kriminalvården enligt 8 a § lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll ska förelägga den dömde att inställa sig för upptagning av samma biometriska underlag, om uppgifterna om den dömde inte finns i de biometriregister som förs enligt polisens brottsdatalog.

Även om en möjlighet att ta upp biometriska underlag från barn under 15 år efter en bevistalan innebär ett intrång i barns personliga integritet, anser utredningen att intresset av att fler brott klaras upp

väger tyngre. Utredningen anser därför att det bör införas en bestämmelse som ger stöd för att ta upp motsvarande biometriska underlag från barn under 15 år efter en bevistalan. Ett sådant förslag bedöms vara förenligt med såväl Europakonventionen som barnkonventionen. De uppgifter som bör få registreras om barn i den åldern i biometriregistret över dömda bör begränsas till fingeravtryck, salivprov för dna-analys och fotografi av ansikte. Av samma skäl som anförts om prov för dna-analys från brottsmisstänkta barn, bör sådana prov enbart få tas genom salivprov. På så sätt tas provet, liksom alla andra prov i det syftet, på det minst ingripande sättet. En annan ordning är enligt utredningens mening inte förenlig med proportionalitetsprincipen och barnkonventionen.

Samma förutsättningar bör gälla för upptagning av fingeravtryck, salivprov för dna-analys och ansiktsfotografi från ett barn efter en bevistalan. Syftet med åtgärden ska vara att registrera uppgifterna i biometriregistret över dömda. För att skona barnet bör sådant biometriskt underlag som har tagits upp under utredningen enligt 31 § LUL eller under förundersökningen få registreras, i stället för att en ny upptagning görs. Om biometriska uppgifter om barnet har registrerats i biometriregistret över misstänkta, bör alltså uppgifterna föras över till biometriregistret över dömda.

Av de skäl som anförts i avsnitt 11.6.3 bör åklagare besluta om upptagning i registreringssyfte.

Längsta tid för behandling

Enligt den nuvarande regleringen får uppgifter inte längre behandlas i dna-registret när uppgifterna om den registrerade har tagits bort ur belastningsregistret enligt lagen (1998:620) om belastningsregister (5 kap. 7 § första stycket polisens brottsdatalag). Uppgifter i fingeravtrycks- och signalementsregister om en dömd person får inte behandlas längre än tre månader efter det att uppgifterna om den registrerade tagits bort ur belastningsregistret som förs enligt lagen om belastningsregister (5 kap. 15 § polisens brottsdatalag).

I prop. 2024/25:37 föreslås att uppgifter i biometriregistret över dömda inte ska få behandlas längre än tre månader efter det att uppgifterna om den dom, det beslut eller det strafföreläggande som har legat till grund för registreringen har tagits bort ur belastningsregist-

ret enligt lagen om belastningsregister. Frågan är vilken längsta tid som uppgifter om ett barn som inte har nått straffbar ålder bör få lagras.

Med hänsyn till vikten av att skyddet för den personliga integriteten upprätthålls är det angeläget att uppgifter om barn som har befunnits skyldiga till brott efter en bevisalan inte behandlas under längre tid än vad som är motiverat sett till syftet med registreringen. För att underlätta en god registervård är det också viktigt att bestämmelserna om längsta tid för behandling är entydiga och lättillämpade.

För uppgifter om dömda personer i straffbar ålder utgår registreringstiden från hur länge uppgifter får behandlas i belastningsregistret, som i sin tur utgår från brottets allvar. Vid fängelsestraff ska uppgifterna i regel gallras tio år efter att den registrerade frigets från fängelse. Vid ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning gallras uppgifterna fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten (17 § lagen om belastningsregister). I SOU 2024:39 föreslås att uppgifter om utvidgad ungdomsövervakning ska gallras fem år efter det att påföljden helt har verkställts.

När det gäller gärningar som prövas vid en bevisalan finns det i dag ingen möjlighet att knyta regleringen om längsta tid för behandling till det som föreskrivs om belastningsregistret. Domar om bevisalan registreras nämligen inte i belastningsregistret. Det beror på att det i 3 § lagen om belastningsregister föreskrivs att registret ska innehålla uppgifter om domar, beslut, strafförelägganden eller förelägganden av ordningsbot där någon har ålagts påföljd för brott. Vid en bevisalan konstaterar domstolen endast i domen om den som talan rör har begått brottet i fråga, men bestämmer inte någon påföljd för honom eller henne.

Trots det kan viss ledning för den nya regleringen hämtas från lagen om belastningsregister. Utredningen anser att för gallring av uppgifter om bevisalan bör samma tidsfrist gälla som för uppgifter om barn som har dömts till en annan ungdomspåföljd än sluten ungdomsvård. Det innebär att uppgifterna inte bör få behandlas längre än fem år efter det att en dom på bevisalan har fått laga kraft. En sådan ordning är förenlig med Europakonventionen och barnkonventionen.

Utredningens förslag innebär att polisens biometrireger över dömda inte automatiskt kommer att gallras när fem år förflutit efter

en dom på bevistalan. Det kommer därför att krävas en särskild rutin för att gallra uppgifter om barn som till följd av en bevistalan har registrerats i biometriregistret över dömda. Mot bakgrund av att Polismyndigheten, till följd av de omfattande förslagen om biometri, förväntas uppdatera sina biometriregister (prop. 2024/25:37 s. 164) bör det finnas utrymme för att anpassa registren till de förslag som utredningen lämnar.

Behandling av uppgifter om avlidna

I prop. 2024/25:37 föreslås att uppgifter om en registrerad som har avlidit fortsatt ska få behandlas i biometriregistret över dömda, dock inte längre än tio år efter dödsfallet. Motiveringen till förslaget är densamma som i fråga om sådan behandling i biometriregistret över misstänkta, se avsnitt 11.6.3.

Det har inte framkommit något behov av att få fortsätta att behandla uppgifter om barn som före 15 års ålder har begått ett allvarligt brott i biometriregistren över dömda, när barnet har avlidit. Behandling av biometriska uppgifter om avlidna personer innebär ett intrång i de efterlevande personernas integritet. Mot den bakgrunden anser utredningen att behandling av uppgifter om avlidna personer som före 15 års ålder har begått brott inte bör tillåtas i biometriregistret över dömda.

Övriga bestämmelser om behandling av biometriska uppgifter bör gälla även uppgifter om barn

När det gäller hur uppgifter i biometriregistret över dömda får behandlas anser utredningen att biometriska uppgifter om barn som inte har nått straffbar ålder bör behandlas på samma sätt som sådana uppgifter om personer i straffbar ålder. Det innebär att övriga bestämmelser i polisens brottsdatalag som reglerar biometriska register över dömda bör tillämpas på registrering av biometriska uppgifter om barn efter en bevistalan. Det gäller t.ex. bestämmelserna om arkivering, direktåtkomst för brottsbekämpande myndigheter och vilken information om identitet som en dna-profil bör få ge.

11.6.5 Registrering i biometriregistret över spår

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att införa särskilda bestämmelser för barn som inte har nått straffbar ålder i regleringen av biometriregistret över spår.

Skälen för utredningens bedömning: Det nuvarande spårregistret innehåller dna-profiler som har tagits fram efter dna-analys av spår som har hittats under utredning av brott och som inte kan hänföras till en identifierbar person (5 kap. 5 § polisens brottsdatalag). I polisens fingeravtrycksregister får uppgifter om fingeravtryck som inte kan hänföras till en identifierbar person behandlas om uppgifterna har kommit fram i en utredning om brott, dvs. utgör ett spår (5 kap. 12 § andra stycket polisens brottsdatalag).

I prop. 2024/25:37 föreslås att det nya biometriregistret över spår ska få innehålla uppgifter om dna-profiler, fingeravtryck, fotografier, video, röst, handstil och signalement som har kommit fram under utredning av brott och som inte kan härledas till en identifierad person.

När ett brott utreds utan att det finns en misstänkt gärningsman, saknas kännedom om spåret i brottsutredningen har avsatts av en person i straffbar ålder eller inte. Om ett sådant spår har avsatts av någon som inte har nått straffbar ålder, kommer jämförelser med uppgifter i andra register endast att ge träff i de undantagsfall där biometriska uppgifter om barn förekommer i registret. Utredningen föreslår att sådana uppgifter ska få registreras om ett barn misstänks för vissa allvarliga brott och om barnet vid en bevistalan har befunnits skyldig till ett allvarligt brott.

Eftersom det saknas kännedom om vem som har avsatt spår som får registreras i biometriregistret över spår, finns det inte skäl att införa någon särskild reglering för barn som inte har nått straffbar ålder. Utredningen föreslår således inga ändringar i regleringen avseende biometriregistret över spår.

11.7 Behandling av biometriska uppgifter om barn i register som inte förs i brottsutredande syfte

11.7.1 Migrationsverkets register

Insamling av fingeravtryck och fotografier

Utlänningslagen innehåller bestämmelser om bl.a. villkor för att en utlänning ska få resa in i, vistas i och arbeta i Sverige och bestämmelser om migrationsprocessen. Enligt 9 kap. 8 § första stycket utlänningslagen får Migrationsverket eller Polismyndigheten ta fingeravtryck och fotografier av en utlänning om

1. utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige,
2. utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen,
3. om det finns grund för att besluta om förvar, eller
4. varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en s.k. inre utlänningskontroll.

Fingeravtryck får bara tas av den som har fyllt 14 år.⁴

Enligt 9 kap. 8 h § utlänningslagen är en utlänning vid en inre utlänningskontroll skyldig att låta sig fotograferas av en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen eller Migrationsverket och att lämna fingeravtryck för kontroll i enlighet med artiklarna 26 och 27 i in- och utreseförordningen.⁵ Skyldigheten att lämna fingeravtryck gäller inte om utlänningen är under tolv år eller om det är fysiskt omöjligt för utlänningen att lämna fingeravtryck. När en kontroll

⁴ Bestämmelsen är föremål för översyn av Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (dir. 2022:91, 2023:126 och 2024:54). Utredningens uppdrag är bl.a. att ta ställning till hur biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier ska kunna användas i utlänningsärenden i större utsträckning och på ett mer effektivt sätt än i dag och att föreslå en sänkning av den nedre åldersgränsen för att ta fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen. Uppdraget ska redovisas senast den 29 november 2024.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011.

har genomförts ska det fotografi och de fingeravtryck som har tagits för kontrollen omedelbart förstöras om det framkommer att utlänningen har rätt att vistas i Sverige. Paragrafen träder i kraft den dag som regeringen bestämmer. I dagsläget finns det inte något beslut om ikraftträdande.

Utlänningsdatalagen

Utlänningsdatalagen (2016:27) syftar enligt 1 § till att ge Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Enligt 11 § utlänningsdatalagen får personuppgifter bl.a. behandlas för att handlägga ärenden och kontrollera en utlänning vid in- och utresa. Enligt 12 § utlänningsdatalagen får Migrationsverket även behandla personuppgifter om det behövs för återsökning av avgöranden, rättsutredningar och annan rättslig information eller information som rör förhållanden i andra länder. Uppräkningen av primära ändamål är uttömmande. I 13 § utlänningsdatalagen regleras s.k. sekundära ändamål. Enligt paragrafen får personuppgifter som behandlas med stöd av 11 och 12 §§ samma lag även behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till bl.a. riksdagen eller regeringen.

Med stöd av 15 § utlänningsdatalagen får Migrationsverket föra separata register över fingeravtryck och fotografier av utlänningar. De fingeravtryck och fotografier som får registreras är sådana som har tagits med stöd av 9 kap. 8 och 8 h §§ utlänningslagen.

Bestämmelserna i 15 § utlänningsdatalagen begränsar de ändamål som annars gäller enligt 11 och 13 §§ samma lag. Uppgifter om fingeravtryck eller fotografier i registren får endast användas för de ändamål som anges i paragrafen. Sådana uppgifter får användas vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där vissa skyddsskäl åberopas, i ärenden om avvisning och utvisning och i testverksamhet. En förutsättning är att uppgifterna behövs för att kontrollera en persons identitet på ett fotografi som kommit in till Migrationsverket, att de behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett finger-

avtryck mot polisens biometriregister eller att kontrollera utläningar under vistelsen i Sverige.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och vissa andra myndigheter får medges direktåtkomst till personuppgifter som Migrationsverket behandlar (19 § utlänningsdatalagen). I 9 och 11 §§ utlänningsdataförordningen (2016:30) finns det vissa bestämmelser som begränsar direktåtkomstens omfattning. När det gäller uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier är Polismyndighetens direktåtkomst begränsad till bl.a. de personuppgifter som myndigheten behöver för ärenden om avvisning och utvisning samt för inre utlänningskontroll.

Fotografier

Som redan nämnts får Migrationsverket föra register över fotografier som tagits med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen. Även fotografier som kommer att tas med stöd av den ännu inte ikraftträdde 9 kap. 8 h § utlänningslagen får behandlas i registret. Migrationsverket för dock i nuläget inget särskilt register över fotografier. Fotografierna finns i stället i den centrala utlänningsdatabasen och är tillgängliga genom myndighetens olika ärendehanteringssystem. Fotografierna är inte sökbara. Ett visst fotografi kan emellertid bli åtkomligt genom att personens ärende tas fram i handläggningssystemen. En grupp av fotografier kan också tas fram baserat på alfanumeriska uppgifter som t.ex. registreringstid, kön eller nationalitet (prop. 2024/25:37 s. 130).

Fingeravtryck

Migrationsverkets register över fingeravtryck innehåller fingeravtryck som har tagits med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen. Även fingeravtryck som kommer att tas med stöd av den ännu inte ikraftträdde 9 kap. 8 h § utlänningslagen får behandlas i registret. Det fanns år 2023 fingeravtryck från cirka en halv miljon personer i registret (SOU 2023:32 s. 457).

Fingeravtrycksregistret förvaltas av Polismyndigheten, enligt en särskild överenskommelse mellan Migrationsverket och Polismyndigheten. Överenskommelsen innebär att endast Polismyndigheten,

i praktiken ett fåtal personer på nationellt forensiskt centrum (NFC), har tillgång till fingeravtrycken i Migrationsverkets register. Migrationsverket är personuppgiftsansvarig för sitt fingeravtrycksregister även om verket endast kan få åtkomst till registret med Polismyndighetens hjälp (se Utlänningsdatalag, prop. 2015/16:65, s. 71 f.).

EU:s gemensamma databas för identitetsuppgifter (CIR)

EU:s gemensamma databas för identitetsuppgifter, benämnd CIR⁶, innebär att vissa EU-gemensamma it-system ska kunna kommunicera med varandra (s.k. interoperabilitet). Det handlar om system som används på områdena gränser och visering, polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt asyl och migration. I CIR skapas en personakt för varje person som är registrerad i in- och utresesystemet, informationssystemet för viseringar (VIS), EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias), Eurodac,⁷ Schengens informationssystem (SIS) och europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister avseende tredjelandsmedborgare (Ecris-TCN). Bland de uppgiftstyper som ska lagras finns bl.a. ansiktsbilder och fingeravtryck. Brottsbekämpande myndigheter får i vissa fall söka i CIR för att få veta om det finns uppgifter om en viss person i in- och utresesystemet, VIS, Etias eller Eurodac (prop. 2024/25:37 s. 134).

⁶ CIR är en förkortning för common identity repository. I den svenska versionen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF är begreppet översatt till gemensam databas för identitetsuppgifter.

⁷ Eurodac innehåller fingeravtryck av alla personer över 14 år som har sökt asyl i ett EU-land. Syftet med Eurodac är att hjälpa till att fastställa vilken medlemsstat som enligt den s.k. Dublinförordningen ska vara ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller statslös person lämnar in i en medlemsstat.

11.7.2 Nya bestämmelser om biometriska jämförelser med uppgifter i Migrationsverkets register

Den nya regleringen

I prop. 2024/25:37 föreslås att det ska vara tillåtet att använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Sådan teknik ska få användas för att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck från en brottsutredning med ansiktsbilder och fingeravtryck i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier vid förundersökning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
2. sabotage,
3. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage, om brottet innefattar sabotage,
4. olovlig kårverksamhet eller brott mot medborgerlig frihet,
5. spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person,
6. företagsspioneri, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,
7. brott enligt terroristbrottslagen,
8. försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott, om en sådan gärning är belagd med straff, eller
9. ett annat brott om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

En sådan jämförelse ska även få göras vid en förundersökning om ett sådant brott som kan ligga till grund för en jämförelse i CIR.

En automatiserad ansikts- eller fingeravtrycksjämförelse i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier ska endast få göras om det finns särskild anledning att anta att det är gärnings-

mannen som har avsatt fingeravtrycken eller förekommer på spår-bilden. Vidare krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Jämförelse ska endast få göras med fingeravtryck och ansiktsbilder i registren av den som har fyllt 15 år.

Förutsättningarna för att göra biometriska jämförelser med uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier föreslås regleras i polisens brottsdatalog.

Beslut om biometriska jämförelser med uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier föreslås fattas av åklagare och utföras av NFC. Sådan jämförelse föreslås kunna göras i registret i syfte att få fram ett urval av personer grundat på biometriska uppgifter. Ett undantag från sökförbudet i brottsdatalogen som möjliggör det ska därför införas i polisens brottsdatalog.

Förslaget förutsätter att det finns ett spår i brottsutredningen i form av en ansiktsbild eller ett fingeravtryck som är av tillräcklig kvalitet för att en jämförelse ska bli aktuell. I så fall kan ansiktsbilden eller fingeravtrycket jämföras mot Migrationsverkets register där ansiktsbilder eller fingeravtryck finns lagrade, i syfte att få fram ett uppslag på vem som förekommer på ansiktsbilden (spår-bilden) eller vem som har avsatt fingeravtrycket. I dag görs sådana jämförelser med uppgifter i polisens fingeravtrycks- och signalementsregister.

Skälen för förslaget

I prop. 2024/25:37 anförts följande som motivering till förslaget.

På grund av den allvarliga brottsutvecklingen behöver polisen och andra brottsbekämpande myndigheter ges bättre förutsättningar än i dag att använda de tekniska möjligheter som automatiserade biometriska jämförelser innebär, i syfte att fler gärningsmän ska kunna identifieras och lagföras. Migrationsverkets register över fingeravtryck innehåller ett mycket stort antal fingeravtryck. Att tillåta biometriska jämförelser med fingeravtryck och ansiktsbilder i det registret skulle väsentligt utöka det jämförelsematerial som polisen kan använda när det finns spår i en brottsutredning i form av fingeravtryck eller ansiktsbilder från en okänd person som misstänks för brott. Det skulle på ett betydande sätt öka polisens och andra brottsbekämpande myndigheters förutsättningar att identifiera och lagföra den som har begått ett brott i de fall där det finns anledning att anta

att den misstänkte förekommer i verkets register. Att tillåta biometrisk jämförelser med fingeravtryck och ansiktsbilder i Migrationsverkets register över fingeravtryck och ansiktsbilder skulle således bidra till att fler brott klaras upp. Biometriska jämförelser bedöms kunna tillåtas enligt dataskyddsregelverket vid utredning om allvarliga brott. Sådana jämförelser bedöms även – under förutsättning att metoden endast får användas vid viss allvarlig brottslighet och med särskild restriktivitet – vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter (a. prop. s. 132 f.).

Som nyss nämnts finns det möjlighet för nationella brottsbekämpande myndigheter att använda vissa europeiska informationssystem för att söka efter oidentifierade gärningsmän vid terroristbrott och annan grov brottslighet. Genom sökningar i CIR kommer brottsbekämpande myndigheter att få tillgång till uppgifter som lagras i bl.a. in- och utresesystemet, VIS och Eurodac. En biometrisk jämförelse med uppgifter i Migrationsverkets register bör få göras även vid ett brott som kan föranleda en sökning i CIR enligt artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 eller artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/818. Det innebär att jämförelser även får göras vid en förundersökning om t.ex. korruption, penningtvätt och bedrägeri beroende på hur gärningen rubriceras enligt svensk rätt (a. prop. s. 138).

Särskilt om fotografier och fingeravtryck av barn under 15 år

Migrationsverkets register får innehålla fotografier av utlänningar oavsett ålder. Fingeravtryck får registreras om utlänningen har fyllt 14 år respektive 12 år beroende på om insamlingen ägt rum med stöd av 9 kap. 8 eller 8 h § utlänningslagen.

I prop. 2024/25:37 konstateras att fotografier och fingeravtryck som tas av barn som misstänks för att ha begått brott före 15 års ålder enligt nuvarande reglering inte får registreras i de register som förs med stöd av polisens brottsdatalog och att frågan utreds. Vidare anges att i avvaktan på den här utredningens överväganden och förslag bör förslagen i propositionen om biometriska jämförelser i Migrationsverkets register inte omfatta barn under 15 år. Det innebär att innan en jämförelse görs måste sökunderlaget i registret avgränsas så att det inte omfattar uppgifter om barn under 15 år (a. prop. s. 140).

11.7.3 Biometriska jämförelser med uppgifter om barn i register som inte förs i brottsutredande syften

Utredningens bedömning: Det bör inte vara tillåtet att jämföra biometriska uppgifter från brottsutredningar med motsvarande uppgifter om barn som inte har nått straffbar ålder som finns i register som inte förs i brottsutredande syften.

Skälen för utredningens bedömning: Möjligheten att jämföra ansiktsbilder och fingeravtryck från brottsutredningar med ansiktsbilder och fingeravtryck av barn under 15 år i Migrationsverkets register skulle öka polisens och andra brottsbekämpande myndigheters förutsättningar att identifiera barn i den åldern som har begått brott. Det skulle möjliggöra att fler brott som begås av barn under straffbarhetsåldern kan klaras upp. Det gäller dock bara brott som begås av barn som förekommer i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Som tidigare framgått för Migrationsverket för närvarande inget register över fotografier. Det finns emellertid fotografier över alla som har beviljats uppehållstillstånd och alla asylsökande i myndighetens ärendehanteringssystem. I början av november 2024 innehade 310 236 barn i åldern 7–14 år giltiga uppehållstillstånd. Det finns således åtminstone så många fotografier i Migrationsverkets ärendehanteringssystem. Antalet fingeravtryck från barn i åldern 7–14 år i fingeravtrycksregistret var 86 i början av november 2024.

Biometriska jämförelser utgör inte ett tvångsmedel. Däremot rör det sig i det aktuella fallet om en undersökningsmetod som innebär att automatisk ansikts- eller fingeravtrycksjämförelse görs med uppgifter i myndighetsregister som inte förs i syfte att utreda brott. Eftersom personuppgifter om andra än brottsmisstänkta och dömda kommer att behandlas i syfte att utreda brott utgör sådana jämförelser ett betydande integritetsintrång. Jämförelserna kommer dessutom att kunna beröra många personer enbart av det skälet att de förekommer i ett register som har helt andra ändamål.

Barn är särskilt känsliga för integritetsintrång. Enligt barnkonventionen ska barn skyddas mot intrång i privatlivet och barnets bästa alltid sättas i främsta rummet. Särskild hänsyn behöver därför tas till barn när det gäller ingrepp i deras personliga integritet.

Även om intresset av att klara upp brott väger tungt och att utredningen i avsnitt 11.6.3 och 11.6.4 har föreslagit att vissa uppgifter om barn som inte har fyllt 15 år ska få registreras vid misstanke om allvarliga brott, anser utredningen att det inte bör vara tillåtet för polisen att göra biometriska jämförelser av spår i brottsutredningar med fingeravtryck och ansiktsbilder från barn under 15 år som förekommer i Migrationsverkets register. Bedömningen grundar sig på de särskilda hänsyn som ska tas till barn, särskilt barn som är så unga att de inte har nått straffbarhetsåldern, och barns rättigheter enligt barnkonventionen. Vid bedömningen har utredningen beaktat att sådana jämförelser skulle innebära ett påtagligt integritetsintrång för alla de barn som förekommer i Migrationsverkets register. Uppgifterna om barn under 15 år i sådana register har samlats in och behandlas för andra ändamål än brottsutredande. Varken barnen eller barnens vårdnadshavare har samtyckt till att uppgifterna används för biometriska jämförelser med spår i brottsutredningar. Utredningen anser mot den bakgrunden att det inte skulle vara proportionerligt att tillåta att sådana jämförelser görs.

Utredningen anser därför att biometriska jämförelser av fingeravtryck och ansiktsbilder från barn som inte har nått straffbar ålder i Migrationsverkets register inte bör vara tillåtna. Av samma skäl bör sådana jämförelser inte heller tillåtas av biometriska uppgifter i andra myndighetsregister som förs i andra syften än brottsbekämpning, t.ex. passregistret eller registret över nationella id-kort.

11.8 Användning av dna-baserade släktforskningsdatabaser

11.8.1 Bakgrund

Dna-baserad släktforskning, eller genetisk genealogi, är en metod inom släktforskning som använder dna-analyser för att konstatera släktskap. Metoden baseras på det förhållandet att en person lämnar ett prov för dna-analys till ett privat företag som analyserar provet och lägger upp resultatet i en egen databas, där det jämförs med resultat från företagets andra kunder. Tjänsten har blivit populär både i Sverige och internationellt bland privatpersoner som vill hitta okända släktingar. Tidigt under år 2019 uppgick det totala antalet användare av olika privata dna-baserade släktforskningsdatabaser till

26 miljoner, med en majoritet av användarna från västra Europa och Nordamerika (prop. 2024/25:37 s. 149).

Det finns i dag ett antal privata aktörer som tillhandahåller dna-baserade släktforskningsdatabaser. Av de större dna-baserade släktforskningsdatabaser som finns på marknaden är det endast två som enligt sina användarvillkor tillåter att uppgifterna i databasen används för brottsutredande syften: FamilyTreeDNA och GEDmatch PRO. Det är enligt Polismyndigheten därför endast de två nämnda släktforskningsdatabaserna som i dag är aktuella att använda vid utredande genetisk genealogi.

Enligt användarvillkoren för FamilyTreeDNA krävs att den som lämnar ett prov för dna-analys måste ha fyllt 18 år. Den som har fyllt 13 år, men inte 18 år, får lämna ett sådant prov endast om vårdnadshavaren (eng. *parent or guardian*) har godkänt det.⁸ Enligt användarvillkoren för GEDmatch PRO krävs att den som lämnar ett prov för dna-analys är myndig (eng. *legal age to form a binding contract*). Om användaren inte är myndig, krävs godkännande från vårdnadshavaren.⁹ Varken FamilyTreeDNA eller GEDmatch PRO tillåter att barn som inte har fyllt 13 år använder databaserna.

Var för sig har dessa databaser cirka 1,5 miljoner användare. Varje användare måste uttryckligen ta ställning till om dennes uppgifter ska få användas i brottsutredande syfte. I dagsläget har 95 procent av Family TreeDNA:s användare valt att uppgifterna ska få användas i brottsutredande syfte medan bara cirka 24 procent av användarna av GEDmatch PRO har gjort samma val (se SOU 2023:32 s. 484).

11.8.2 Utredande genetisk genealogi

Uppkomst och användning

Med hjälp av dna-baserad släktforskning har brottsutredande myndigheter i vissa länder använt sig av ett nytt sätt att identifiera okända gärningsmän. Metoden utvecklades i USA och användes första gången år 2018 för att identifiera och lagföra en tidigare okänd gärningsman, ”the Golden State Killer”, som under 1970- och 1980-talen begick många allvarliga brott i USA (prop. 2024/25:37 s. 159).

⁸ FamilyTreeDNA Privacy Statement, <https://www.familytreedna.com/legal/privacy-statement> (besökt 2024-03-10).

⁹ GEDmatch PRO, Terms of Use, <https://pro.gedmatch.com/terms-use-june-15-2023> (besökt 2024-03-10).

Efter medierapportering om att amerikansk polis använt sig av en dna-baserad släktforskningsdatabas för att spåra upp ”the Golden State Killer” väcktes frågan om ett motsvarande tillvägagångssätt kunde användas i svenska brottsutredningar. Polismyndigheten påbörjade år 2019 ett pilotprojekt för att utreda om och hur myndigheten skulle kunna använda sig av dna-baserade släktforskningsdatabaser vid utredning om mycket allvarliga brott i syfte att identifiera okända gärningsmän som inte kunnat identifieras på annat sätt. Projektet gjorde det möjligt för polisen att identifiera den gärningsman som hade begått ett dubbelmord i Linköping år 2004. Efter att pilotprojektet hade avslutats avrådde Integritetskyddsmyndigheten Polismyndigheten från fortsatt användning av släktforskningsmetoden med hänvisning till att den innebar att personuppgifter i flera avseenden skulle behandlas i strid med lag. Polismyndigheten har sedan dess inte använt sig av metoden (a. prop. s. 150).

I många fall är metoden inte praktiskt möjligt att tillämpa, bl.a. för att det krävs att det finns dna-spår i utredningen och att spåren är av tillräcklig mängd och kvalitet. Vidare är metoden endast användbar om den misstänkte gärningsmannen härstammar från ett geografiskt område där många personer använder sig av dna-baserade släktforskningsdatabaser och det därför kan förväntas att uppgifter om släktingar till den eftersökte finns i databasen. I dagsläget är det främst individer av västeuropeiskt och nordamerikanskt ursprung som använder sig av databaserna, även om det kan komma att ändras. Metoden förutsätter dessutom att det finns tillförlitligt och tillgängligt underlag för traditionell släktforskning, exempelvis folkbokföring och kyrkböcker som har täckning långt tillbaka i tiden (a. prop. s. 155).

Polisens släktforskningsmetod

I prop. 2024/25:37 s. 150 f. beskrivs den släktforskningsmetod som Polismyndigheten har utvecklat på följande sätt.

I det första steget (dna-analys) tar NFC ut dna-extrakt från ett dna-spår som har säkrats på en brottsplats. Analys av dna-extraktet sker vid NFC och Rättsmedicinalverket samt vid ett svenskt externt laboratorium. Genom analysen erhålls ett detaljerat dna-resultat på dna-sekvensnivå som är avsevärt mer omfattande än sådana dna-profiler som tas fram vid brottsutredningar och registreras i polisens register.

I det andra steget (jämförelse i släktforskningsdatabas) laddas resultatet från dna-analysen, nedan kallat dna-data, upp i en släktforskningsdatabas som enligt användarvillkoren och med andra användares medgivande tillåter sökningar för brottsutredande ändamål. Dna-datan jämförs därefter mot andra användares dna-data.

I det tredje steget (träfflista och traditionell släktforskning) får polisen en träfflista över de användare i släktforskningsdatabasen som visat sig ha ett släktskap med den person som dna-datan kommer från. Av träfflistan framgår vilken grad av släktskap som finns för varje träff. De olika träffarna bearbetas sedan vidare genom traditionell släktforskning. Med utgångspunkt upp till fyra eller fem generationer tillbaka kartläggs släktbanden och ett släkträd sammanställs. Kartläggningen kan till exempel göras genom sökningar i traditionella släktforskningsdatabaser (dvs. icke dna-baserade), folkbokföringsdatabaser och kyrkböcker. Syftet är att få fram en mycket begränsad lista med personer som har relevant släktskap med personerna på träfflistan och som kan vara intressanta att utreda vidare.

I metodens fjärde steg (träff på person) handlar det om att, med utgångspunkt i resultaten från släktforskningen, nå fram till en misstänkt gärningsman med vanliga brottsutredande metoder. Om en misstänkt gärningsman hittas tas ett dna-prov från denne och resultatet jämförs med brottsplatsspåret.

I praktiken kan inte steg två och tre hållas helt skilda åt, eftersom till exempel förnyade sökningar och jämförelser kan behöva göras i databasen efter bearbetning av erhållna träfflistor.

11.8.3 Ny reglering om användning av dna-baserade släktforskningsdatabaser

Den nya regleringen

I prop. 2024/25:37 föreslås att vid en förundersökning om mord, grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn ska uppgifter om dna från spår få jämföras med uppgifter om dna som behandlas i en dna-baserad släktforskningsdatabas om

- det finns särskild anledning att anta att dna-spåret kommer från gärningsmannen, och
- åtgärden är av synnerlig vikt för att utreda brottet och det är uppenbart att syftet med den inte kan uppnås med mindre ingripande åtgärder.

För att en dna-baserad släktforskningsdatabas ska få användas föreslås att Polismyndigheten ska säkerställa att

- den som tillhandahåller släktforskningsdatabasen inte behandlar uppgifterna för andra ändamål,
- jämförelsen endast omfattar uppgifter om dna från personer som har medgett att deras uppgifter behandlas för att utreda brott, och
- uppgifterna raderas när Polismyndigheten begär det.

Bestämmelserna föreslås tas in i polisens brottsdatalog. I den lagen föreslås vidare ett nytt undantag från sökförbudet i 2 kap. 14 § brottsdatalogen som möjliggör sökning i en dna-baserad släktforskningsdatabas i syfte att få fram ett urval av personer baserat på genetiska eller biometriska uppgifter.

Motiveringen till den nya regleringen

Jämförelser i dna-baserade släktforskningsdatabaser

I prop. 2024/25:37 s. 154 f. anförs följande som skäl för förslaget att tillåta jämförelser i dna-baserade släktforskningsdatabaser.

Staten har ett ansvar för att upprätthålla rättstryggheten för enskilda. Det är från ett samhällsperspektiv mycket angeläget att brott klaras upp och att polisen och andra brottsutredande myndigheter har de verktyg som krävs. I detta avseende är det väsentligt att de utökade möjligheter att utreda brott som teknikutvecklingen innebär kan tas tillvara, det gäller inte minst möjligheten att använda information som kan utvinnas ur dna (jfr t.ex. Europadomstolens dom i målet S. och Marper mot Storbritannien p. 105). Det råder ingen tvekan om att detta syfte utgör ett godtagbart ändamål som motiverar att inskränkningar i rättighetskyddet görs. Samtidigt får en inskränkning inte gå utöver vad som är nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till ändamålet. Det måste vid denna bedömning särskilt beaktas att dna innehåller omfattande och känslig information om den enskilde.

Erfarenheter från bland annat USA och Polismyndighetens pilotprojekt visar att utredande genetisk genealogi kan vara ett nödvändigt verktyg för att lösa allvarliga brott som annars inte hade gått att klara upp, dvs. när andra utredningsåtgärder inte räcker till. Det talar mycket starkt för att metoden borde få användas när det finns dna-spår i utredningen och det inte finns andra utredningsåtgärder som kan vidtas och som kan föra

utredningen framåt som påverkar fri- och rättigheter på ett mindre ingripande sätt.

Det står samtidigt klart att släktforskningsmetoden är integritetskänslig eftersom den förutsätter behandling av känsliga personuppgifter. Metoden innefattar att integritetskänslig dna-data om den som har avsatt dna-spåret förs in i och jämförs med andra personers dna-data i en kommersiell släktforskningsdatabas. För närvarande måste dessutom dna-datan överföras till tredjeland för att metoden ska kunna användas. Vidare förutsätter metoden behandling av uppgifter om dna om personer som saknar annan koppling till brottsutredningen än att de kan antas vara släkt med den som har avsatt dna-spåret. Detta i sig kräver stor försiktighet. Samtidigt måste det beaktas att den dna-data som finns tillgänglig för jämförelse i släktforskningsdatabaserna endast härrör från personer som har lämnat sitt samtycke till att deras uppgifter används för brottsutredande ändamål. För att kartlägga släktband och gemensamma förfäder förutsätter metoden i senare led även behandling av uppgifter om personer som inte har lämnat sitt samtycke till att uppgifter om dem behandlas. Potentiellt kan alltså väldigt många personer beröras av den kartläggning över släktskap som följer på släktforskningsmetoden som inte hade varit möjlig utan användning av en dna-baserad släktforskningsdatabas. Här bör dock beaktas att det i detta led inte är fråga om att behandla dna-data eller andra känsliga personuppgifter, utan om traditionell släktforskning mot öppna källor.

Utrymmet för att tillåta att dna-baserade släktforskningsdatabaser används i brottsutredningar är mot denna bakgrund begränsat. Mot bakgrund av att metoden kan vara ett mycket effektivt verktyg för att lösa allvarliga brott anser regeringen att det utrymme som finns bör användas och att en möjlighet att använda dna-baserad släktforskning i vissa brottsutredningar bör införas i svensk rätt.

Det är nödvändigt att regleringen av metoden utformas på ett proportionerligt sätt som är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter. Det kan därför inte komma i fråga att tillåta metoden vid annat än mycket allvarlig brottslighet. För att säkerställa den restriktivitet som behövs kringgärda metoden bör det ställas upp tydliga krav i lag som måste vara uppfyllda i det enskilda fallet för att metoden ska få användas.

Förutsättningarna för att använda släktforskningsmetoden

När det gäller i vilka förundersökningar som släktforskningsmetoden bör få användas anför följande i prop. 2024/25:37 (s. 156 f.).

En förutsättning för att använda dna-baserad släktforskning i en brottsutredning är att den släktforskningsdatabas som används tillåter utredande genetisk genealogi för det brott som utredningen gäller. En an-

vändning av dna-baserade släktforskningsdatabaser i brottsutredande syfte förutsätter vidare att genetiska och i regel även biometriska uppgifter behandlas. Det står klart att behandlingen kan beröra många personer. Det rör sig alltså om en mycket integritetskänslig och resurskrävande polisiär metod, som endast kan komma i fråga i undantagsfall och när andra utredningsåtgärder har uttömts. I första hand kommer metoden kunna användas vid s.k. kalla fall. Detta innebär sammantaget att tillämpningsområdet bör begränsas till ett fåtal mycket allvarliga brottstyper där metoden kan antas göra störst nytta.

Uppsåtligt dödligt våld genom mord är det allvarligaste våldsbrottet, vilket bland annat kommer till uttryck i brottets straffskala och i att brottet inte preskriberas (3 kap. 1 § och 35 kap. 2 § brottsbalken). Det finns ett mycket stort samhälleligt intresse av att mord klaras upp och att gärningsmannen lagförs. Det är därför nödvändigt att polisen har de verktyg som krävs för att lösa dessa brott. Släktforskningsmetoden har visat sig vara en effektiv metod för att klara upp brott där det finns dna-spår i utredningen och där brottet inte har kunnat klaras upp med hjälp av andra utredningsmetoder. Regeringen anser därför att släktforskningsmetoden ska få användas vid förundersökning om mord. Det kommer därmed även vara möjligt att använda metoden för att klara upp ett mord som begåtts genom till exempel folkmord eller terroristbrott. Däremot finns det inte någon praktisk nytta av att även låta dråp omfattas av regleringen. Enligt regeringens uppfattning är det svårt att föreställa sig att det utan en känd misstänkt kan finnas kännedom om sådana omständigheter som motiverar att brottet ska bedömas som mindre grovt. Inte heller finns det skäl att låta barndråp omfattas, eftersom det i dessa fall är känt vem som är gärningsmannen.

Utöver mord bör metoden få användas vid de allra grövsta sexualbrotten, dvs. grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn. Det är motiverat eftersom det är fråga om mycket allvarliga brott där metoden kan vara särskilt effektiv, eftersom dna-spår inte sällan förekommer vid just brottslighet av detta slag.

En grundläggande förutsättning för att dna från ett spår i en brottsutredning ska kunna användas för jämförande sökningar i en dna-baserad släktforskningsdatabas är enligt prop. 2024/25:37 att det finns omständigheter som talar för att spåret kommer från gärningsmannen. Det ska finnas särskild anledning att anta att så är fallet. Kravet innebär att det måste finnas någon faktisk omständighet som med viss styrka talar för att dna-spåret kommer från gärningsmannen i fråga.

I prop. 2024/25:37 framgår också att det ska krävas att användningen av metoden är av synnerlig vikt för utredningen av det aktu-

ella brottet. Härigenom tydliggörs att metoden endast får användas med restriktivitet och att polisen inte regelmässigt får använda den vid utredning om mord och grova våldtäktsbrott. Det ställs krav på att det finns omständigheter som visar att åtgärden faktiskt kan föra utredningen framåt. Det kan t.ex. finnas vittnesuppgifter eller en dna-baserad bedömning av gärningsmannen som ger stöd för slutsatsen att släktingar till personen kan förekomma i databasen.

För att tydliggöra den restriktivitet som släktforskningsmetoden bör omgärdas av och för att säkerställa att den bara används när det är absolut nödvändigt ska det enligt regeringen framgå av lag att metoden endast får användas om det är uppenbart att syftet med åtgärden inte kan nås med mindre ingripande åtgärder (a. prop. s. 157 f.).

Villkor för att använda en dna-baserad släktforskningsdatabas

Eftersom släktforskningsmetoden kräver överföring av känsliga personuppgifter till en kommersiell släktforskningsdatabas, bör enligt prop. 2024/25:37 en användning av metoden förenas med krav på att Polismyndigheten ingår avtal med den som tillhandahåller databasen i syfte att säkerställa att personuppgifterna behandlas på ett säkert sätt. Enligt brottsdatalagen ska den personuppgiftsansvarige bl.a. vidta lämpliga skyddsåtgärder vid behandling av personuppgifter. Enligt propositionen bör det även i lag ställas vissa uttryckliga krav för att dna-baserade släktforskningsdatabaser ska få användas i en brottsutredning. Det bör framgå att Polismyndigheten måste säkerställa att uppgifterna inte behandlas för andra ändamål än det för vilket de överförts. Polismyndigheten måste också säkerställa att jämförelser endast görs med uppgifter om dna från personer som har samtyckt till att deras uppgifter behandlas för att utreda brott och att de överförda uppgifterna och övrig information relaterat till ärendet raderas när myndigheten begär det. Vidare behöver Polismyndigheten framställa en särskild begäran om radering när ärendet är avslutat (a. prop. s. 159 f.).

11.8.4 Ingen särskild reglering införs

Utredningens bedömning: Det bör vara tillåtet att jämföra uppgifter om dna från en okänd gärningsman med uppgifter om dna från barn som inte har uppnått straffbar ålder i dna-baserade släktforskningsdatabaser. Det kräver ingen särskild reglering.

Skälen för utredningens bedömning

Bakgrund

Som tidigare nämnts innebär förslagen i prop. 2024/25:37 att biometriska jämförelser av uppgifter om dna från en okänd gärningsman ska få göras med uppgifter om dna som behandlas i dna-baserade släktforskningsdatabaser. Släktforskningsmetoden används således när gärningsmannen är okänd. Det innebär att det i en utredning enligt 31 § LUL aldrig kan bli fråga om att använda metoden. I sådana utredningar är nämligen den misstänkte känd.

Frågan som utredningen har att ta ställning till är om en okänd gärningsmans dna ska få jämföras med uppgifter om dna från barn som inte har fyllt 15 år som förekommer i dna-baserade släktforskningsdatabaser.

Till en början kan konstateras att ingen av de släktforskningsdatabaser som i dag är möjliga att använda för biometriska jämförelser av uppgifter om dna, dvs. FamilyTreeDNA eller GEDmatch PRO, tillåter att uppgifter om dna från barn som inte har fyllt 13 år registreras. Ett barn som lämnar prov för dna-analys som har fyllt 13 år måste ha sin vårdnadshavares godkännande för att göra det. Som villkor för att polisen ska få göra jämförelser krävs också att den som har lämnat prov för dna-analys medger att uppgifterna används i brottsutredande syfte. Det är alltså endast i de fall där barnets vårdnadshavare har samtyckt till att uppgifter om barnets dna används i ett brottsbekämpande syfte som polisen kan få tillgång till uppgifterna.

Polismyndigheten har uppgett att det i dag inte är möjligt att ställa krav på att jämförelser i FamilyTreeDNA eller GEDmatch PRO bara får avse personer över en viss ålder. Myndigheten har också uppgett att om ett sådant krav ändå skulle ställas, skulle det inte vara möjligt att säkerställa att kravet efterlevs. Det innebär att,

om utredningen skulle föreslå att jämförelser av uppgifter om dna från en okänd gärningsman inte får göras med uppgifter om dna från barn som inte har uppnått straffbar ålder i dna-baserade släktforskningsdatabaser, skulle Polismyndigheten inte kunna göra några sådana jämförelser överhuvudtaget. Förslagen i prop. 2024/25:37 skulle då i praktiken inte leda till förbättrade möjligheter att utreda brott genom användning av släktforskningsmetoden.

Släktforskningsmetoden bör få omfatta uppgifter om barn under 15 år

Släktforskningsmetoden innebär behandling av uppgifter om dna, som innehåller omfattande och känslig information om enskilda. Metoden förutsätter behandling av uppgifter om dna om personer som saknar annan koppling till brottsutredningen än att de kan antas vara släkt med den som har avsatt dna-spåren. Även om vårdnadshavare har godkänt att uppgifter om deras barn, som lämnar prov för dna-analys, behandlas i databaserna och att uppgifterna får användas för brottsbekämpande ändamål, manar det i sig till stor försiktighet.

I senare led i släktforskningsmetoden kartläggs släktband och gemensamma förfäder, vilket innebär att även uppgifter om personer som inte har lämnat sitt samtycke behandlas. Potentiellt kan alltså väldigt många personer beröras av den kartläggning av släktskap som krävs vid släktforskningsmetoden och som inte hade varit möjlig utan användning av en dna-baserad släktforskningsdatabas. Hur många av de totalt cirka tre miljoner användarna av FamilyTreeDNA eller GEDmatch PRO som är barn i åldern 13–14 år är dock okänt. Att släktforskningsmetoden innebär att mycket integritetskänsliga uppgifter om dna behandlas och att det är ovisst hur många barn som kan komma att beröras talar för att metoden inte bör tillåtas i fråga om uppgifter om dna från barn som inte har uppnått straffbar ålder.

Mot det kan anföras att metoden bara kan komma att användas i ett fåtal fall och att det då rör sig om de allra allvarligaste brotten. Även inom den kategorin av brott kommer metoden bara att kunna användas i enstaka undantagsfall. Det intrång som personuppgiftsbehandlingen resulterar i kommer normalt inte att vara märkbart för den enskilde, eftersom metoden går ut på att successivt eliminera de som kan ha viss släktskap med gärningsmannen.

Barn är särskilt känsliga för integritetsintrång. De skyddas också mot intrång i den personliga integriteten genom de särskilda rättigheter som ställs upp i barnkonventionen.

Det bör också framhållas att utvecklingen av dna-baserade släktforskningsdatabaser går framåt. Det innebär att det i framtiden eventuellt kan bli möjligt att avgränsa jämförelser av uppgifter om dna till att enbart avse personer som har uppnått en viss ålder när sökningen görs. I dag är det emellertid inte möjligt att förutse om, eller när, en sådan möjlighet kan införas.

Vid en avvägning mellan å ena sidan intresset av att effektivt kunna utreda de allra allvarligaste brotten och barns intresse av att skyddas mot intrång i den personliga integriteten, anser utredningen att det förstnämnda intresset väger tyngre. Vid den bedömningen har utredningen fäst särskild vikt vid att metoden i praktiken inte kommer att få de effekter som förväntas enligt prop. 2024/25:37, om utredningen kommer till motsatt slutsats, och att barnens vårdnadshavare har godkänt att barnen lämnar prov för dna-analys som får användas för att utreda brott. Utredningen har också beaktat att metoden enligt propositionen bara ska få användas vid förundersökning om ett fåtal, mycket allvarliga brott och bara i absoluta undantagsfall. Därför bedömer utredningen att en sådan ordning är förenlig med Europakonventionen och barnkonventionen.

Utredningens bedömning leder till att det inte bör göras något undantag för barn som inte har nått straffbar ålder avseende förslagen om jämförelser av uppgifter om dna i dna-baserade släktforskningsdatabaser som har lagts fram i prop. 2024/25:37.

11.9 Effekterna av utökade möjligheter att använda biometriska underlag från barn

Utökade möjligheter att ta upp biometriska underlag från barn

Utredningen föreslår att video, röstprov och handstilsprov ska få tas upp från barn som inte har nått straffbar ålder i brottsutredningar. Det föreslås gälla om det finns särskilda skäl, vilket innebär att sådana upptagningar enbart kommer att göras om ett barn misstänks för ett allvarligt brott eller omfattande eller systematisk brottslighet. Vidare föreslås att prov för dna-analys, fingeravtryck, fotografi, video, röstprov och handstilsprov från barn som inte har nått straffbar

ålder, som misstänks för brott med ett minimistraff om fyra års fängelse, får tas upp i syfte att registreras i biometriregistret över misstänkta. Utredningen föreslår att fingeravtryck, ansiktsfotografier och prov för dna-analys ska få tas från barn som vid en bevistalan har förklarats vara skyldig till ett brott som anges i 38 § första stycket LUL, i syfte att uppgifterna ska registreras i biometriregistret över dömda.

Barn som misstänks för allvarliga brott kommer således att drabbas av fler intrång i den personliga integriteten. Om ett visst biometriskt underlag, t.ex. en video, har tagits upp under en brottsutredning kommer dock samma underlag inte att behöva tas upp igen för att registreras i biometriregistret över misstänkta. Hur stort intrånget förväntas bli beror på omständigheterna i det enskilda fallet och har diskuterats i respektive avsnitt.

Gruppen av barn som inte har nått straffbar ålder som begår allvarliga brott är liten till antalet. De barn som misstänks för så allvarliga brott att minimistraflet är fyra års fängelse är ännu färre. Endast ett fåtal barn drabbas av en bevistalan, även om det har skett en påtaglig ökning av dem under de senaste två åren, se avsnitt 3.2.4. Den nya regleringen i 38 § LUL, som trädde i kraft den 1 juli 2023, innebär att bevistalan kommer att väckas oftare framöver. Utredningen bedömer emellertid att det fortfarande rör sig om ett litet antal barn som kommer att drabbas av en bevistalan. Vidare tas biometriska underlag från barn under 15 år upp förhållandevis sällan i brottsutredningar, även om sådana upptagningar förväntas öka om utredningens förslag genomförs. Det innebär att de allra flesta barn överhuvudtaget inte påverkas av förslagen.

Biometriska uppgifter om barn får registreras

Utredningen föreslår att vissa biometriska underlag från barn under 15 år ska få registreras i biometriregistret över misstänkta och biometriregistret över dömda. Som tidigare framgått är gruppen av barn som misstänks för så allvarliga brott att minimistraflet uppgår till fyra års fängelse få till antalet och de barn som blir föremål för en bevistalan ännu färre. Det är enbart dessa barn som kan komma att drabbas av det intrång i den personliga integriteten som består i att deras biometriska uppgifter lagras i polisens biometriregister. Integ-

ritetsintrånget kommer att pågå under den period som uppgifterna får behandlas, vilket i de flesta fall kommer att vara mycket kort tid jämfört med motsvarande uppgifter från straffmyndiga. Tiden kommer i de flesta fall att enbart uppgå till några månader för barn som misstänks för allvarliga brott och i högst fem år för barn som vid en bevisstalan har befunnits skyldig till ett allvarligt brott. De allra flesta barn kommer inte att påverkas av förslaget.

Släktforskningsmetoden kan drabba barn

Eftersom utredningen föreslår att det inte ska införas något undantag för barn under 15 år vid användning av släktforskningsmetoden, kan barn vars biometriska uppgifter behandlas i dna-baserade släktforskningsdatabaser komma att drabbas av intrång i den personliga integriteten. Metoden förväntas emellertid användas ytterst sällan och bara vid utredning av ett fåtal, mycket allvarliga brott. Enligt de dna-baserade släktforskningsdatabaser som i dag kan användas i släktforskningsmetoden får uppgifter om barn under 13 år inte behandlas. Det har inte gått att få fram hur många barn i åldern 13–14 år som förekommer i sådana databaser. Uppgifter om barn i den åldern får dock bara behandlas efter godkännande av vårdnadshavare. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att endast ett fåtal barn i åldern 13–14 år kan komma att drabbas av intrång i den personliga integriteten då släktforskningsmetoden används.

12 Dagens reglering av hemliga tvångsmedel

12.1 Allmänt om hemliga tvångsmedel

Bland de straffprocessuella tvångsmedlen intar de hemliga tvångsmedlen en särställning eftersom den berörde inte är medveten om att de riktas mot honom eller henne, men det antas att de används mot hans eller hennes vilja.

Hemliga tvångsmedel i en förundersökning får endast användas om det behövs för att föra utredningen framåt. För de flesta hemliga tvångsmedel ställs krav på att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Tvångsmedlen får däremot inte användas i enbart preventivt syfte. Om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen och övriga förutsättningar är uppfyllda, har det dock ansetts förenligt med regeringsformens legalitetskrav att använda tvångsmedlen när det även kan leda till andra positiva effekter, t.ex. att polisen kan förhindra att brott fullbordas (Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott, prop. 2013/14:237, s. 95 och 96).

Hemliga tvångsmedel får även, under vissa förutsättningar, användas utanför en förundersökning i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. De tvångsmedlen, som regleras i särskilda lagar, redovisas i avsnitt 12.4.

De tvångsmedel som samlas under rubriken Hemliga tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken är hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Hemlig dataavläsning regleras i en särskild lag.

Även kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken anses vara ett hemligt tvångsmedel, eftersom den mot vilken åtgärden riktas inte känner till den och det kan antas att den äger rum mot dennes vilja. Av samma skäl har regeringen ansett att inhämt-

ning enligt inhämtningslagen är ett hemligt tvångsmedel (De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation, prop. 2011/12:55, s. 111).

12.2 Hemliga tvångsmedel i rättegångsbalken

12.2.1 Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

Grundläggande bestämmelser

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation regleras i 27 kap. 18–18 b §§ rättegångsbalken. Tvångsmedlet innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller en annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § första stycket). Tvångsmedlet kan tillämpas på alla former av kommunikation genom elektroniska kommunikationsnät och är tillämpligt på både muntlig och skriftlig kommunikation, liksom även på datakommunikation.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas dels mot någon som är misstänkt för brott, dels i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Förutsättningarna för när tvångsmedlet får användas skiljer sig åt beroende på i vilket syfte det används.

Hemlig avlyssning vid skälig misstanke

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får enligt 27 kap. 18 a § rättegångsbalken användas om någon är skäligen misstänkt för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, vissa i paragrafen uppräknade brott eller något annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år. Exempel på de särskilt uppräknade brotten är grovt dataintrång, vissa sexualbrott mot barn, sabotage, mordbrand, grovt penningtvättsbrott, spioneri, och vissa brott enligt terroristbrottslagen. Mened och övergrepp i rätts sak, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader, räknas också upp i brottskatalogen. Även vid försök, förberedelse och stämpling till de uppräknade

nade brotten och brott med två års fängelse som minimistraff får tvångsmedlet användas.

Dessutom finns det en s.k. straffvärdeventil för flerfaldig brottslighet som innebär att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid misstanke om flera brott om

- en och samma person är skäligen misstänkt för samtliga brott,
- det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år,
- det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och
- det för vart och ett av brotten är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

I förarbetena anges att det samlade straffvärdet ska bedömas enligt de principer som har utvecklats i praxis och att omständigheter som inverkar höjande eller sänkande på straffvärdet enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken ska beaktas i den utsträckning som de är kända. Med brottslighet som har utövats i organiserad form avses brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer har samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Att vart och ett av brotten ska ha utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form innebär att varje brott ska ha haft ett naturligt samband med brottsligheten. Med brottslighet som har utövats systematiskt avses brottslighet där ett visst tillvägagångssätt har upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsman eller av flera personer i samförstånd (Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott, prop. 2022/23:126, s. 206 f.).

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 a § rättegångsbalken får bara avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som, under den tid som tillståndet avser, innehas eller har innehaft av den misstänkte eller som annars kan antas ha använts eller komma att användas av denne. Åtgärden får också avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänk-

te, under den tid som tillståndet avser, har kontaktat eller kommer att kontakta.

Hemlig avlyssning i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får enligt 27 kap. 18 b § även användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. Det krävs att misstanken avser ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, vissa särskilt uppräknade brott eller ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år. De särskilt uppräknade brotten är delvis desamma som räknas upp i 27 kap. 18 a §, bl.a. vissa sexualbrott mot barn, sabotage, spioneri och vissa brott enligt terroristbrottslagen. Därutöver räknas även några andra grövre brott upp, bl.a. våldtäkt, grovt narkotikabrott, grovt vapenbrott, vissa grova smugglingsbrott och terroristbrott. Tvångsmedlet får användas även vid försök, förberedelse och stämpling till brotten i fråga.

Vidare finns det en straffvärdeventil för flerfaldig brottslighet som gör det möjligt att använda tvångsmedlet för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för flera brott, även om vart och ett av brotten inte uppfyller de villkor som nyss nämnts. Ventilens uppbyggnad på samma sätt som när tvångsmedlet riktas mot den som är skäligen misstänkt för brott. Villkoren som måste vara uppfyllda för att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska få användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för flera brott är att

- det kan antas att samtliga brott har begåtts av en och samma person,
- det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i fyra år,
- det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och
- det för vart och ett av brotten inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott.

I 27 kap. 18 b § tredje stycket anges kraven på samband mellan den person som avlyssningen riktas mot och det telefonnummer eller den adress eller kommunikationsutrustning som avlyssningen avser. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får bara avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns särskild anledning att anta att gärningsmannen eller någon annan som har medverkat till brottet eller brotten, under den tid som tillståndet avser, har använt eller kommer att använda. Alternativt måste det finnas synnerlig anledning att anta att gärningsmannen eller någon annan som har medverkat till brottet eller brotten, under den tid som tillståndet avser, har kontaktat eller kommer att kontakta numret, adressen eller kommunikationsutrustningen. Uppräkningen av vilka adresser och kommunikationsutrustningar som avlyssningen får avse är uttömmande (prop. 2022/23:126 s. 210).

Beslut om hemlig avlyssning

I beslutet om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska det enligt 27 kap. 21 § rättegångsbalken bl.a. anges vilken tid beslutet gäller. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Om tiden löper ut krävs ett nytt beslut. I ett tillstånd till tvångsmedlet ska det också anges vilket telefonnummer eller annan adress alternativt vilken elektronisk kommunikationsutrustning som tillståndet avser och om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnät.

Ett tillstånd till hemlig avlyssning ger enligt 27 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken också rätt att vidta sådana åtgärder som kan vidtas inom ramen för ett tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

12.2.2 Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation regleras i 27 kap. 19–19 b §§ rättegångsbalken. Tvångsmedlet innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefon-

nummer eller en annan adress, vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område eller i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits. Till skillnad från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ger inte tvångsmedlet tillgång till uppgifter om innehållet i meddelanden. Det som kan hämtas in är trafikuppgifter och uppgifter om lokalisering. Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får meddelanden även hindras från att nå fram (27 kap. 19 § andra stycket).

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får enligt 27 kap. 19 a § rättegångsbalken användas om någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader och vid dataintrång, barnpornografibrott som inte är ringa, narkotikabrott, narkotikasmuggling samt försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott. Dessutom får tvångsmedlet användas om någon är skäligen misstänkt för andra brott som kan leda till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

Kraven på samband mellan det telefonnummer, den adress eller den kommunikationsutrustning som tvångsmedlet avser och den misstänkte är desamma som gäller för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 a § tredje stycket rättegångsbalken (se avsnitt 12.2.1).

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får även användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för vissa brott. De brott som misstanken då ska avse är sådana brott som kan läggas till grund för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 a § andra stycket 1–21 rättegångsbalken när det finns någon som är skäligen misstänkt.

När det gäller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott finns även en straffvärdeventil för flerfaldig brottslighet som är utformad på samma sätt som ventilen i 27 kap. 18 b § rättegångsbalken, men som utgår från något lägre straffvärdenivåer. För hemlig övervakning av elektronisk kommunikation krävs nämligen bara att det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år och att det för vart och ett av brotten är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Övriga krav är desamma som i 27 kap. 18 b §.

Det som har angetts om kraven på ett beslut om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, gäller även för beslut

om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Vidare föreskrivs i 27 kap. 21 § rättegångsbalken att om ett tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation avser ett geografiskt område, ska det framgå av beslutet vilket område det gäller.

12.2.3 Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning regleras i 27 kap. 20 a–c §§ rättegångsbalken och innebär att fjärrstyrda tv-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål, utan att upplysning om övervakningen lämnas. I förarbetena förtydligas att tvångsmedlet inte får omfatta ljudupptagning (Hemlig kameraövervakning, prop. 1995/96:85, s. 38).

Hemlig kameraövervakning får, om någon är misstänkt för brottet, användas vid förundersökning om de brott som kan aktualisera tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation när det finns en skäligen misstänkt (27 kap. 20 b § första stycket rättegångsbalken). Tillståndet får som huvudregel endast avse en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig (27 kap. 20 b § andra stycket rättegångsbalken).

Om det finns särskilda skäl för det, får dock hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 b § tredje stycket rättegångsbalken avse den skäligen misstänkte i stället för viss plats. I förarbetena anges att särskilda skäl kan finnas om det saknas rimliga förutsättningar att få tillgång till de uppgifter som behövs i utredningen genom hemlig kameraövervakning som avser en utpekad plats. Ett exempel på en sådan situation som anges i förarbetena är att den misstänkte är i rörelse på platser där det inte är möjligt att bedriva fysisk spaning utan upptäckt, men där det däremot är möjligt att följa den misstänkte med hjälp av kameror (prop. 2022/23:126 s. 214).

Beslut om hemlig kameraövervakning som avser den skäligen misstänkte får verkställas bara genom att övervakningen riktas mot en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. De tekniska hjälpmedel som används får aldrig placeras på en plats som skyddas mot intrång. Med det avses samma slags intrångsskyddade platser som i 27 kap. 25 a § rättegångsbalken. Av förarbetena framgår dock att det, om inte något annat följer av de villkor som gäller

för tillståndet och det bedöms vara proportionerligt, är tillåtet att rikta övervakningen mot en intrångsskyddad plats (a. prop. s. 214).

I 27 kap. 22 a § rättegångsbalken anges ytterligare begränsningar för hur ett beslut om hemlig kameraövervakning får verkställas. Paragrafen föreskriver förbud mot att använda hemlig kameraövervakning på vissa platser, bl.a. sådana platser som stadigvarande används för verksamhet där viss tystnadsplikt gäller, t.ex. advokatkontor och sjukvårdsinrättningar.

Om det vid en förundersökning som rör vissa brott inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet får enligt 27 kap. 20 c § rättegångsbalken hemlig kameraövervakning även användas i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas. Det gäller om förundersökningen rör brott som kan leda till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation som riktas mot någon som skäligen är misstänkt enligt 27 kap. 18 a § andra stycket 1–21 rättegångsbalken.

Det finns också en straffvärdeventil för flerfaldig brottslighet, som motsvarar den som gäller för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation som används i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas (se avsnitt 12.2.2).

Hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 c § rättegångsbalken får bara användas för att övervaka en plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till en sådan plats.

Vid hemlig kameraövervakning får den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd, i hemlighet bereda sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång. Ett tillträdestillstånd får bara avse den plats som ska övervakas eller, om det finns särskilda skäl, en plats som direkt angränsar till den platsen. Ett tillstånd som avser hemlig kameraövervakning får aldrig avse tillträde för installation av tekniska hjälpmedel i någons stadigvarande bostad (27 kap. 25 a § första och andra styckena rättegångsbalken).

På samma sätt som vid beslut om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska det i beslut om hemlig kameraövervakning bl.a. anges vilken tid beslutet gäller. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Om tiden löper ut krävs det ett nytt beslut. I beslutet ska det också anges vilken plats som tillståndet gäller. Om tillståndet avser den skäligen misstänkte ska i stället det anges i beslutet. Vidare ska det i beslutet anges villkor för att tillgodose intres-

set av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan (27 kap. 21 § rättegångsbalken).

12.2.4 Hemlig rumsavlyssning

Hemlig rumsavlyssning regleras i 27 kap. 20 d och e §§ rättegångsbalken. Tvångsmedlet innebär avlyssning eller upptagning i hemlighet som görs med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till (27 kap. 20 d § första stycket). Rumsavlyssning får endast användas vid förundersökning avseende ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, spioneri och visst företagsspioneri samt försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott. Vidare får tvångsmedlet användas vid förundersökning avseende ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år. Hemlig rumsavlyssning får enligt 27 kap. 20 e § första stycket rättegångsbalken bara användas om någon är skäligen misstänkt för något av de brott som har räknats upp.

Det finns även en straffvärdeventil för flerfaldig brottslighet som, på samma sätt som ventilen för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation som riktas mot någon som är skäligen misstänkt, innebär krav på att en och samma person ska vara skäligen misstänkt för samtliga brott och det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt. Därutöver krävs att det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i fyra år och att det för vart och ett av brotten inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller att det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott

Tillstånd till hemlig rumsavlyssning får som huvudregel bara avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Det får bara avse någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där (27 kap. 20 e § andra stycket rättegångsbalken).

Om det finns särskilda skäl för det, får emellertid hemlig rumsavlyssning avse den skäligen misstänkte i stället för en viss plats

(27 kap. 20 e § tredje stycket rättegångsbalken). Enligt förarbetena är ett exempel på en situation där särskilda skäl kan föreligga att den misstänkte för samtal som är intressanta för utredningen, samtidigt som den misstänkte rör sig utomhus mellan olika platser (prop. 2022/23:126 s. 217). Beslutet får verkställas endast genom att avlyssningen riktas mot en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Avlyssningen får riktas mot någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes bara om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där. På samma sätt som vid tillstånd till hemlig kameraövervakning får de tekniska hjälpmedel som används aldrig placeras på en plats som skyddas mot intrång.

I beslutet att tillåta hemlig rumsavlyssning ska det, på samma sätt som vid beslut om hemlig kameraövervakning, anges villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan (27 kap. 21 § sjätte stycket rättegångsbalken).

Vid hemlig rumsavlyssning får den verkställande myndigheten, efter särskilt tillstånd, i hemlighet skaffa sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång. Ett tillträdestillstånd får bara avse den plats som ska avlyssnas eller, om det finns särskilda skäl, en plats som direkt angränsar till den platsen. Ett tillstånd att skaffa sig tillträde till en sådan angränsande plats får inte avse någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes (27 kap. 25 a § första och andra styckena rättegångsbalken).

Det som har angetts om kraven på ett beslut om hemlig kameraövervakning gäller även för beslut om hemlig rumsavlyssning. I ett beslut om hemlig rumsavlyssning ska det också anges vem som är skäligen misstänkt för brottet.

12.2.5 Kvarhållande av försändelse

Kvarhållande av försändelse, vanligen benämnt postkontroll, ger möjlighet att ta enskilda försändelser under befordran till eller från en person i beslag utan personens vetskap. Tvångsmedlet regleras i 27 kap. 9 § rättegångsbalken.

För att en försändelse ska få hållas kvar krävs att den får tas i beslag och att den väntas komma in till ett befordringsföretag. Det krävs inte någon misstanke mot den som kontrollen riktar sig mot.

Indirekt ställs det krav på att det ska vara fråga om brott med ett års fängelse eller mer i straffskalan (jfr 27 kap. 3 § rättegångsbalken). Med försändelse avses t.ex. brev, postanvisning, annan handling och paket. Däremot omfattas inte elektronisk post (Lindberg s. 529.)

Kvarhållande av försändelse anses vara ett hemligt tvångsmedel, eftersom den mot vilken åtgärden riktas inte känner till den och det kan antas att den äger rum mot hans eller hennes vilja.

Ändamålet med att använda tvångsmedlet framgår inte av lagtexten. I förarbetena anges dock att ändamålet är att möjliggöra en effektiv prövning av om försändelser under befordran ska tas i beslag (SOU 1938:44 s. 325).

12.3 Hemlig dataavläsning

12.3.1 Vad är hemlig dataavläsning?

Den 1 april 2020 trädde lagen om hemlig dataavläsning i kraft och tillämpningsområdet har därefter utvidgats vid flera tillfällen. Lagen är tidsbegränsad och upphör att gälla vid utgången av mars 2025, om inte regleringen förlängs eller permanentas.¹ De hänvisningar till paragrafer som görs avser lagen om hemlig dataavläsning, om inget annat anges.

Hemlig dataavläsning är ett nytt hemligt tvångsmedel som kan användas under en förundersökning, i underrättelseverksamhet och vid särskild utlänningskontroll. Hemlig dataavläsning innebär att uppgifter som är avsedda för automatiserad behandling, i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel läses av eller tas upp i ett avläsningsbart informationssystem. Tillstånd till hemlig dataavläsning kan omfatta en eller flera olika uppgiftstyper, nämligen kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings-, plats-, kameraövervaknings- och rumsavlyssningsuppgifter (2 § första stycket 1–5). Det handlar alltså om samma slags uppgifter som kan hämtas in med hjälp av andra hemliga tvångsmedel. Skillnaden är att hemlig dataavläsning tar sikte på uppgifter som finns eller kan avläsas i ett visst informationssystem. Medan hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden fångas upp under överföring i kommunikationsnät riktar sig hemlig dataavläsning av samma slags

¹ I lagrådsremissen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott föreslår regeringen att lagen om hemlig dataavläsning ska permanentas, se avsnitt 4.2.

uppgifter mot ett visst informationssystem, t.ex. ett elektroniskt kommunikationsmedel eller ett virtuellt användarkonto. Hemlig kameraövervakning verkställs genom att kameror monteras på den plats som ska övervakas, medan motsvarande uppgifter kan hämtas in vid hemlig dataavläsning genom att den brottsutredande myndigheten t.ex. aktiverar en mobiltelefons kamera (Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel, SOU 2022:19, s. 82 f.).

Hemlig dataavläsning kan även avse lagrade uppgifter (2 § första stycket 6) och uppgifter om hur ett avläsningsbart informationssystem används (2 § första stycket 7), förutsatt att uppgifterna inte är sådana som avses i någon av de tidigare punkterna i 2 §.

Vid hemlig dataavläsning som avser kommunikationsavlyssnings- eller kommunikationsövervakningsuppgifter får meddelanden som överförs eller har överförts i ett elektroniskt kommunikationsnät även hindras från att nå fram (2 § andra stycket).

12.3.2 Regleringen av hemlig dataavläsning

Hemlig dataavläsning, som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter, får enligt 4 § lagen om hemlig dataavläsning bara användas under en förundersökning om brott som avses i 27 kap. 18 a § andra stycket rättegångsbalken, dvs. brott som kan leda till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation om någon är skäligen misstänkt för brottet. Dessutom krävs det att någon är skäligen misstänkt för det brott som läggs till grund för avläsningen. Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 4 § lagen om hemlig dataavläsning får endast avse ett informationssystem som används, eller som det finns särskild anledning att anta har använts eller kommer att användas, av den misstänkte. I de fall där tillståndet gäller kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter får det även avse ett avläsningsbart informationssystem som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte, under den tid som tillståndet avser, har kontaktat eller kommer att kontakta. Ett tillstånd som gäller kameraövervakningsuppgifter får endast avse en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. En sådan plats får emellertid inte vara någons stadigvarande bostad.

Om det finns särskilda skäl för det, får ett tillstånd avseende kameraövervakningsuppgifter, trots det som nyss angetts, enligt

4 a § avse den skäligen misstänkte i stället för en viss plats. Den hemliga dataavläsningen får då endast användas på en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig och platsen får inte vara någons stadigvarande bostad.

Tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssningsuppgifter får enligt 4 b § lagen om hemlig dataavläsning även beviljas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Det gäller om en förundersökning rör brott som avses i 27 kap. 18 b § andra stycket rättegångsbalken, dvs. sådana brott som kan leda till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas. Det ställs vissa krav på samband mellan den person som den hemliga dataavläsningen riktas mot och det informationssystem som den hemliga dataavläsningen avser. Kraven motsvarar de som ställs vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation som används i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas.

Hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter får enligt 5 § lagen om hemlig dataavläsning även beviljas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott vid en förundersökning som rör sådana brott som enligt 27 kap. 19 b § andra stycket rättegångsbalken kan leda till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. Hemlig dataavläsning får då bara avse ett avläsningsbart informationssystem som har använts vid ett brott eller i anslutning till en brottsplats vid en brottstidpunkt eller som av någon annan anledning är av synnerlig vikt för utredningen.

Tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter får beviljas vid en förundersökning om sådana brott som kan leda till hemlig rumsavlyssning enligt 27 kap. 20 d § andra stycket rättegångsbalken, om någon är skäligen misstänkt för brottet. Ett sådant tillstånd får bara avse ett avläsningsbart informationssystem som används, eller som det finns särskild anledning att anta har använts eller kommer att användas, av den misstänkte. Vidare får tillståndet bara avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Om det gäller en annan stadigvarande bostad än den misstänktes, får tillstånd bara beviljas om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där. Finns det särskilda skäl för det, får tillståndet avse den skäligen misstänkte i stället för en viss plats. Då ställs det

särskilda krav på den plats där den hemliga dataavläsningen ska användas (6 § lagen om hemlig dataavläsning).

Hemlig dataavläsning av kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter får enligt 6 a § lagen om hemlig dataavläsning aldrig användas på en plats dit tillträdestillstånd enligt 13 § samma lag inte får beviljas. Exempel på sådana platser är en plats som stadigvarande används för verksamhet där viss tystnadsplikt gäller, t.ex. ett advokatkontor.

Den verkställande myndigheten får enligt 12 § lagen om hemlig dataavläsning efter särskilt tillstånd och under närmare angivna förutsättningar i hemlighet skaffa sig tillträde till och installera tekniska hjälpmedel på en plats som annars skyddas mot intrång. Ett tillträdestillstånd får emellertid enligt 13 § lagen om hemlig dataavläsning inte avse en plats där hemlig dataavläsning inte får förekomma enligt 11 § samma lag.

I ett tillstånd till hemlig dataavläsning ska det enligt 18 § lagen om hemlig dataavläsning bl.a. anges vilken tid tillståndet gäller, vilket avläsningsbart informationssystem tillståndet avser och vilken typ av uppgifter som får läsas av eller tas upp. Tiden för tillståndet får inte bestämmas längre än nödvändigt och inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Om tillståndet avser en plats ska den anges i beslutet. Detsamma gäller om beslutet omfattar ett tillträdestillstånd. Om tillståndet avser den skäligen misstänkte i stället för en viss plats och gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter ska även det anges i beslutet. Vidare är det obligatoriskt att i beslutet ange villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan.

12.4 Tvångsmedel i underrättelseverksamhet

12.4.1 Inledning

De brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet utgörs huvudsakligen av insamling, bearbetning och analys av information för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet i ett skede när det ännu inte finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts (se t.ex. Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet, prop. 2009/10:85, s. 318). Gränsen mellan myndigheternas underrättelseverksamhet och den brottsutredande

verksamheten är dock inte helt tydlig (se exempelvis Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalande den 12 december 2018, dnr 15-2018). I underrättelseverksamhet gäller särskilda regler för användning av tvångsmedel.

12.4.2 Inhämtningslagen

I Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets underrättelseverksamhet får myndigheterna i hemlighet hämta in vissa uppgifter. Det gäller uppgifter om meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, uppgifter om vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område eller i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits. Inhämtning sker antingen från de operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster eller genom användning av myndigheternas egna tekniska hjälpmedel (1 § inhämtningslagen).

Inhämtning enligt inhämtningslagen betraktas som ett hemligt tvångsmedel (prop. 2011/12:55 s. 111). Genom inhämtningen får myndigheterna tillgång till uppgifter om kontakter och lokaliseringssuppgifter, men inga uppgifter om innehållet i t.ex. meddelanden eller samtal. Myndigheterna kan också få tillgång till uppgifter om i vilket område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits.

Inhämtning får beslutas om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år och vissa samhällsfarliga brott (2 § inhämtningslagen). Sedan den 1 september 2024 får inhämtning också beslutas, enligt en tidsbegränsad lagstiftning, vid brottslig verksamhet som innefattar bl.a. grov stöld, inbrottsstöld, grovt häleri, grovt skattebrott, grov smuggling, grovt bidragsbrott och grovt penningtvättsbrott (2 a §). Regleringen upphör att gälla vid utgången av september 2028, om den inte förlängs eller permanentas.

I 2 § inhämtningslagen ställs det inte något krav på misstanke om ett konkret brott. Däremot måste det i ett beslut om inhämtning av uppgifter anges vilket eller vilka brott som innefattas i den brottsliga verksamhet som avses och som därmed ligger till grund för beslutet (4 § inhämtningslagen och prop. 2011/12:55 s. 123).

I ett beslut om inhämtning ska det anges vilken brottslig verksamhet och vilken tid beslutet avser och vilket telefonnummer eller vilken annan adress, vilken elektronisk kommunikationsutrustning eller vilket geografiskt område beslutet avser. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och inte överstiga en månad från dagen för beslutet (4 § första stycket inhämtningslagen).

Beslut om inhämtning av uppgifter fattas av åklagare vid Åklagarmyndigheten, efter ansökan av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket (3 § inhämtningslagen). Regleringen skiljer sig därigenom från andra hemliga tvångsmedel, som kräver domstolsbeslut som huvudregel. Den myndighet som har ansökt om inhämtning ska, om det inte längre finns skäl för ett beslut om inhämtning av uppgifter, omedelbart häva beslutet (4 § andra stycket inhämtningslagen). Vidare ska den ansökande myndigheten underrätta Säkerhets- och integritetsskydds nämnden om alla beslut om inhämtning (5 § inhämtningslagen).

12.4.3 Preventivlagen

Hemliga tvångsmedel

I preventivlagen regleras den preventiva användningen av mer integritetskänsliga tvångsmedel än de som får användas enligt inhämtningslagen. Syftet är att vissa särskilt allvarliga brott ska kunna förhindras. Med stöd av lagen kan myndigheterna få tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll (1 § preventivlagen). För alla hemliga tvångsmedel utom postkontroll hänvisas till regleringen i 27 kap. rättegångsbalken.

Brottslig verksamhet

De tvångsmedel som räknas upp i 1 § preventivlagen får användas för att förhindra brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt utpekade brott som typiskt sett tillhör Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Dit hör bl.a. spioneri och terroristbrott.

Sedan den 1 oktober 2023 får, enligt en tidsbegränsad reglering, de hemliga tvångsmedel som räknas upp i 1 § preventivlagen även användas vid brottslighet som innefattar vissa grova brott inom Polismyndighetens och Tullverkets verksamhetsområden, exempelvis mord, människorov, grovt narkotikabrott och vissa grova smugglingsbrott (1 a §). Ändringarna innebär att tillämpningsområdet utökades. Regleringen upphör att gälla den 1 oktober 2028, om den inte förlängs eller permanentas.

Fler tvångsmedel får användas

Den 1 september 2024 trädde andra ändringar i preventivlagen i kraft som är tidsbegränsade. Ändringarna innebär att fler tvångsmedel och verkställighetsåtgärder får användas för att förhindra brottslig verksamhet, t.ex. hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans (1–1 c §§ preventivlagen). Husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans är tvångsmedel som traditionellt inte betraktas som hemliga tvångsmedel. Tanken är dock att de, inom preventivlagens tillämpningsområde, ska få verkställas i hemlighet. Husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans får användas under samma förutsättningar som övriga tvångsmedel enligt 1 och 1 a §§ preventivlagen. Hemlig rumsavlyssning får däremot endast användas vid brottslig verksamhet som innefattar de brott som anges i de särskilda brottskatalogerna i 1 b och 1 c §§ preventivlagen. Regleringen gäller till utgången av september 2028, om den inte förlängs eller permanentas.

Övriga rekvisit

Tillstånd till tvångsmedel enligt preventivlagen får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa uppräknade brott. Sådant tillstånd får också meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan brottslig verksamhet som anges i lagen och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja den verksamheten.

I stället för ett misstankerekvisit innehåller preventivlagen i dess nuvarande utformning ett riskrekvisit. I förarbetena uttalas att riskbedömningen vid tvångsmedelsanvändningen inte får bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska vara grundad på faktiska omständigheter som föreligger vid beslutstillfället. Som exempel nämns uttalanden, hotelser eller annat faktiskt agerande som talar för att brottslig verksamhet av visst slag kommer att utövas. Risken ska vidare avse en ”klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter”, t.ex. att ett terroråd eller attentat kan komma att äga rum. Att risken ska vara påtaglig innebär krav på viss sannolikhet för att risken ska förverkligas. Däremot krävs det inte att risken avser en konkretiserad gärning. Det innebär att tillstånd bör kunna meddelas när flera inträffade omständigheter kan påvisas som starkt talar för en risk för att ett brott av visst slag kommer att inträffa men utan att det går att konkretisera hur risken kan förverkligas, t.ex. vilket målet är för ett terroråd eller det tänkta tillvägagångssättet för det (prop. 2013/14:237 s. 195 f.).

När det befaras att brottslighet av i preventivlagen angivet slag kommer att begås inom ramen för en organisation eller grupp finns det en viss lättnad beträffande kravet på riskbedömning i förhållande till de personer som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen. Innebörden av bestämmelsen är att en riskbedömning ska göras såvitt avser gruppen eller organisationen och en annan riskbedömning såvitt avser den person som man överväger att rikta tvångsmedelsanvändningen mot. Bedömningen bör snarare ta sikte på att värdera de omständigheter som talar för en risk för främjande än att bedöma vad ett sådant främjande kan tänkas bestå i (se prop. 2013/14:237 s. 107 f.).

Beslut om tillstånd

I ett beslut om tillstånd enligt preventivlagen ska det enligt 8 § bl.a. anges vilket eller vilka tvångsmedel som får användas, vilken brottslig verksamhet som ligger till grund för tillståndet och under vilken tid tillståndet gäller. I tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska även anges vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning tillståndet avser och om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnät. I tillstånd till hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning ska den plats som tillståndet avser anges. Vid tillstånd till postkontroll ska det anges vilka försändelser som tillståndet omfattar och att information om åtgärden inte får lämnas till någon utan medgivande av den som har begärt åtgärden.

12.4.4 Hemlig dataavläsning

Hemlig dataavläsning i underrättelseverksamhet regleras, som tidigare nämnts, i den tidsbegränsade lagen om hemlig dataavläsning.

I allt väsentligt gäller samma regler för hemlig dataavläsning i underrättelseverksamhet som för användning av tvångsmedel enligt preventivlagen och inhämtningslagen. Det gäller även den tidsbegränsade regleringen i preventivlagen, se avsnitt 12.4.3. För att tillstånd ska ges till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter enligt de förutsättningar som i övrigt gäller enligt inhämtningslagen ställs det emellertid ett strängare krav. Ett tillstånd till hemlig dataavläsning förutsätter att åtgärden är av synnerlig vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslighet som avses i inhämtningslagen (10 § lagen om hemlig dataavläsning, jämförd med kravet på särskild vikt i 2 § inhämtningslagen).

Den 1 september 2024 infördes en möjlighet att använda hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter som kan inhämtas vid hemlig rumsavlyssning enligt preventivlagen (7 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning). Vidare gjordes de utvidgningar av tillämpningsområdet som gjorts för preventivlagen respektive inhämtningslagen tillämpliga i fråga om hemlig dataavläsning knuten

till respektive lag. Regleringen är tidsbegränsad och gäller till utgången av september 2028, om den inte förlängs eller permanentas.

12.5 Användning av hemliga tvångsmedel

12.5.1 Hemliga tvångsmedels särprägel

Som tidigare nämnts intar hemliga tvångsmedel en särställning bland de straffprocessuella tvångsmedlen genom det hemlighållande som krävs. Både verkställigheten och prövningen av frågor som rör de hemliga tvångsmedlen förutsätts äga rum i hemlighet. Den som tvångsmedlen riktas mot hålls ovetande om tvångsmedelsanvändningen, eftersom det är en förutsättning för att tvångsmedlen ska få den avsedda effekten (Lindberg s. 546 med där gjorda hänvisningar).

Den som utsätts för hemliga tvångsmedel kan av naturliga skäl inte överklaga beslutet. Beslut om hemliga tvångsmedel omges av stark sekretess. Det gäller inte bara hos de brottsbekämpande myndigheterna utan även vid handläggningen i domstol. Det försvårar granskning oavsett om det är den som har utsatts för tvångsmedlet eller t.ex. media som vill granska hur det har använts. Även om huvudregeln är att den som har utsatts för hemliga tvångsmedel ska informeras om det i efterhand finns det omfattande undantag från underrättelseskyldigheten. Hemlighållandet är en av orsakerna till att de hemliga tvångsmedlen anses vara de mest integritetskränkande av tvångsmedlen.

12.5.2 Skyddet mot intrång i den personliga integriteten

Grundlagsskyddet för den personliga integriteten regleras i 2 kap. 6 § regeringsformen. Enligt paragrafen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Vidare tillerkänns enskilda, gentemot det allmänna, ett generellt skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet kan enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen begränsas genom lag, men bara för att tillgodose ändamål som

är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet, se avsnitt 5.2.

I artikel 8 i Europakonventionen regleras rätten till privat- och familjeliv. Skyddet är omfattande och täcker en mängd olika aspekter av den enskildes privata förhållanden. Skyddet får inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter, se avsnitt 5.3.

I EU:s rättighetsstadga slås vidare fast att var och en har rätt till fysisk och mental integritet, respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Utgångspunkten är att inskränkningar i fri- och rättigheter enligt stadgan endast får göras genom lag och ska vara förenliga med det väsentliga innehållet i fri- och rättigheterna. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter, se avsnitt 5.4.

I sammanhanget bör framhållas att hemliga tvångsmedel innebär olika nivåer av integritetsintrång. Regeringen har t.ex. tidigare uttalat att av de tvångsmedel som riktas mot elektronisk kommunikation anses hemlig övervakning av elektronisk kommunikation typiskt sett medföra ett klart mindre integritetsintrång än hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (se exempelvis Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering, prop. 2002/03:74, s. 23 f.).

12.5.3 Behovet av att använda hemliga tvångsmedel

Teknikutvecklingen

Teknikutvecklingen har de senaste 20 åren varit mycket snabb. Numera används elektroniska kommunikationstjänster dagligen, särskilt av barn och unga.

Den ökade användningen av elektroniska kommunikationstjänster omfattar även kriminella. Brå bedömer t.ex. att den digitala

kommunikationen är central för nästan alla former av narkotikahandtering (Brås rapport 2021:10 s. 151 f.). Det har vidare i allt större omfattning blivit möjligt att begå brott utan att befinna sig på ”brottsplatsen” i den mening som tidigare avsetts. En stor del av alla brott som begås lämnar emellertid digitala spår. Det gäller i synnerhet allvarlig brottslighet som kräver viss planering, där en fungerande kommunikation ofta är av stor betydelse (Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet, SOU 2017:89, s. 251 f.).

Den tekniska utvecklingen har också gjort det möjligt för de kriminella aktörerna att vara alltmer säkerhetsmedvetna. Särskilt inom den organiserade brottsligheten används ofta krypterade tjänster och krypterad elektronisk utrustning för att kommunicera, i direkt syfte att undgå myndigheternas insyn. Den information som tidigare var åtkomlig genom traditionella tvångsmedel är numera ofta lagrad i krypterade enheter och tjänster (Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel, SOU 2022:52, s. 140 f.).

Uppgifter om elektronisk kommunikation kan många gånger vara avgörande för en framgångsrik brottsbekämpning. I sammanhanget bör framhållas att särskilt barn och unga i mycket stor utsträckning använder moderna kommunikationsmedel.

Hemliga tvångsmedel i brottsutredning

Användningen av hemliga tvångsmedel under en förundersökning motiveras av polisens uppdrag att utreda brott. I Polismyndighetens brottsutredande uppdrag ingår brott som hör under allmänt åtal, om det inte är fråga om brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott vilka Säkerhetspolisen har till uppgift att bekämpa. I Tullverkets uppdrag ingår bl.a. att utreda smuglingsbrott.

Åklagarmyndigheten har i uppdrag att se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Alla brottsutredningar om grova brott leds av en åklagare, men utredningen genomförs i huvudsak av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket (23 kap. 3 § rättegångsbalken och 8 kap. 3 § tullbefogenhetslagen). Åklagarens beslut i en brottsutredning verkställs således normalt av någon av de myndigheterna.

För att kunna fullgöra sin brottsutredande uppgift är Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket i behov av information. Genom förhör med misstänkt, målsägande och vittnen och teknisk bevisning kan information hämtas in om hur brottet har gått till och vem eller vilka som har deltagit i brottet. Den information som är möjlig att få tillgång till genom öppna tvångsmedel och andra utredningsåtgärder är emellertid långt ifrån alltid tillräcklig. Det gäller särskilt sådana brott som begås av kriminella nätverk eller annars inom ramen för organiserad brottslighet. Sådana brott är ofta noggrant planerade för att minska risken för upptäckt och involverar många personer med olika grader av delaktighet. För att effektivt kunna utreda vissa allvarliga brott behöver Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket använda hemliga tvångsmedel för att säkra information.

Information som inhämtas genom användning av hemliga tvångsmedel i en förundersökning kan leda till att en person blir skäligen misstänkt, till att en misstänkt person avförs som misstänkt eller till att misstankarna mot en viss person stärks. Informationen kan vidare användas som bevisning om förundersökningen leder till att åtal väcks.

Hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet

Användningen av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet motiveras av de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Den delen av Polismyndighetens uppdrag framgår av 2 § 1 polislagen. Av 3 § första stycket 1 polislagen framgår att Säkerhetspolisens uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet innefattar brott mot rikets säkerhet och terrorbrott.

För att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska kunna fullgöra sina uppdrag behöver myndigheterna samla in information om vilken brottslighet som förekommer och om förändringar av brottsligheten. Det kan t.ex. vara information om nya samhällsföreteelser som kan ge upphov till brott, nya eller förändrade sätt att begå brott och nya hot mot samhället i allmänhet. Det kan även vara fråga om information om vilka personer som kan antas engagera sig i brottslighet av olika slag och om deras personliga och ekonomiska förut-

sättningar. Viss sådan information går att samla in genom öppna åtgärder, exempelvis spaning och registerslagningar. Sådana åtgärder är dock sällan tillräckliga för att de brottsbekämpande myndigheterna ska få en komplett bild av brottsligheten eller de personer som kan antas engagera sig i den. För att effektivt kunna bedriva underrättelseverksamhet behöver de brottsbekämpande myndigheterna därför även kunna använda hemliga tvångsmedel för att inhämta information.

Information som inhämtas genom användning av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet används som underlag vid beslut om vilka åtgärder som kan antas vara effektiva för att begränsa brottsligheten, t.ex. ökad polisnärvaro på en viss plats eller konkreta åtgärder för att förhindra ett visst planerat brott. Sådan information kan också leda till att en förundersökning inleds eller att information överlämnas till annan myndighet eller en utländsk brottsbekämpande myndighet.

Behovet har ökat

Behovet av effektiva verktyg för att bekämpa brott har ökat i takt med att brottsligheten har utvecklats och blivit mer samhällshotande. Inte minst den snabba teknikutvecklingen har bidragit till nya sätt att begå brott. Brott med kopplingar till kriminella nätverk kräver normalt samordning och kommunikation, vilket i sin tur lämnar digitala spår. Samtidigt blir de kriminella aktörerna alltmer säkerhetsmedvetna och agerar för att undvika avlyssning och annan övervakning.

12.5.4 Proportionaliteten

Regleringen om hemliga tvångsmedel bygger på en avvägning mellan enskildas berättigade krav på skydd mot intrång i den personliga integriteten och behovet av en effektiv brottsbekämpning. Lagstiftaren har bedömt att det är proportionerligt att använda hemliga tvångsmedel i brottsbekämpningen. De övervägandena tar emellertid sikte på att tvångsmedlen riktas mot straffmyndiga personer. Vid avvägningen om hemliga tvångsmedel är proportionerliga har det också betydelse att regleringen om hemliga tvångsmedel uppfyller

högt ställda krav på rättssäkerhet. Rättssäkerhetsgarantierna som omgärdar regleringen redovisas i avsnitt 12.7.

12.5.5 Snabb utveckling av lagstiftningen

Under senare år har möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel snabbt utvidgats. Hemlig dataavläsning infördes som tvångsmedel år 2020. Utvidgade brottskataloger, straffvärdeventiler för flerfaldig brottslighet och nya möjligheter att använda hemliga tvångsmedel för att utreda vem som skäligen kan misstänkas infördes i rättegångsbalken den 1 oktober 2023. Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet utökades samtidigt. Det blev då möjligt att använda tvångsmedel enligt preventivlagen vid t.ex. mord, människorov, grovt narkotikabrott och grovt vapenbrott (prop. 2022/23:126). Den 1 september 2024 utökades möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet ännu mer (Preventiva tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarliga brott, prop. 2023/24:117). Det blev t.ex. möjligt att använda samtliga hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen. Samtidigt infördes möjlighet att använda även andra tvångsmedel, bl.a. husrannsakan och genomsökning på distans, i preventivt syfte. Den 1 juli 2024 infördes bl.a. möjlighet att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att lokalisera personer som håller sig undan eller har avvikit från anhållande eller häktning eller från verkställighet av ett fängelsestraff (Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden, prop. 2023/24:108). Lagändringarna har i huvudsak motiverats av brottsutvecklingen och teknik- och kommunikationsutvecklingen.

Flera lagstiftningsärenden som rör hemliga tvångsmedel pågår alltjämt. I lagrådsremissen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott föreslås exempelvis att lagen om hemlig dataavläsning ska permanentas och i viss mån förtydligas. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2025.

12.6 Hemliga tvångsmedel mot barn

12.6.1 Barns rättigheter

Grundlagsskyddet enligt 2 kap. 6 § regeringsformen mot intrång i den personliga integriteten och Europakonventionens skydd mot intrång i privat- och familjelivet gäller även för barn. Därutöver föreskrivs särskilda rättigheter för barn i barnkonventionen.

I artikel 3.1 i barnkonventionen anges att barnets bästa ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn. Rättigheten gäller såväl enskilda barn som barn som kollektiv. För att säkerställa att barns bästa kommer i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn krävs det barnkonsekvensanalyser. Det ska då bl.a. bedömas vilka konsekvenser ett beslut kan få för ett enskilt barn och på en mer generell nivå analyseras vilka konsekvenserna av ny lagstiftning är för barn och deras rättigheter.

I artikel 16 i barnkonventionen regleras barns rätt till skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens och mot olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Rättigheten är inte absolut utan får begränsas i lag. Intrång i ett barns privatliv får endast begränsa barnets tanke-, samvets-, religions- och yttrandefrihet om begränsningen är proportionerlig och syftar till att skydda den nationella säkerheten eller något av de andra intressen som anges i artiklarna 13 (rätten till yttrandefrihet) och 14 (rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet). Samtidigt måste intrånget vägas mot andra intressen enligt konventionen. Ett barn ska t.ex. skyddas mot alla former av utnyttjande och övergrepp, även när barnet vårdas av sina föräldrar (artiklarna 19 och 32–36).

Barn har vidare enligt artikel 2 i barnkonventionen rätt att inte särbehandlas i negativ bemärkelse.

Barnkonventionen har redovisats mer ingående i avsnitt 5.6.

12.6.2 Tidigare överväganden

Hemliga tvångsmedel får användas under en förundersökning mot en misstänkt person som har nått straffbarhetsåldern. Användningen syftar till att utreda brottet. Däremot får hemliga tvångsmedel

inte användas mot barn under 15 år för att under en förundersökning utreda om barnet kan misstänkas för brottet eller medverka i det.

Om den misstänkta personen är under 15 år får, som tidigare nämnts, inte någon förundersökning inledas. I stället ska en utredning enligt 31 § LUL under vissa förutsättningar inledas mot barnet. Det gäller framför allt vid allvarigare brott. Hemliga tvångsmedel får emellertid inte användas under en sådan utredning.

När den generella frågan vilka tvångsmedel som bör få användas mot barn behandlades i prop. 2009/10:105 uttalade regeringen att behovet av att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år var så begränsat att det inte fanns skäl att införa en sådan möjlighet (s. 47). Slutsatsen motiverades bl.a. med att barns och ungdomars brottslighet generellt saknade den planläggning som var utmärkande för de fall där t.ex. hemlig teleavlyssning användes för att utreda brott som begåtts av straffmyndiga personer. Regeringen framhöll också att när barn begår mer organiserad brottslighet i kriminella gäng är brottsligheten generellt av sådan art att den inte når upp till de minimistraff och straffvärdenivåer som krävs för att hemliga tvångsmedel ska vara tillåtna ens mot straffmyndiga personer.

12.6.3 Barn kan ändå drabbas av hemliga tvångsmedel

Även om hemliga tvångsmedel under en förundersökning eller en utredning enligt 31 § LUL inte får riktas mot ett misstänkt barn under 15 år, kan barnet ändå utsättas för hemliga tvångsmedel. Under en förundersökning får t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk information under vissa förutsättningar riktas mot ett telefonnummer eller annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att kontakta (27 kap. 18 och 18 a §§ rättegångsbalken). Om den misstänkte kontaktar barnet, om barnet ringer till det telefonnummer som är föremål för avlyssning eller använder den telefon som är föremål för avlyssning, exempelvis för att barnet och den misstänkte har nära personlig kontakt, drabbas även barnet av det hemliga tvångsmedlet.

Säkerhets- och integritetsskyddnämnden har granskat ett ärende i vilket åklagare vid två tillfällen har ansökt om och beviljats tillstånd till hemlig övervakning avseende telefonnummer som innehades av

ett barn under 15 år. I beslutet konstaterar nämnden att det av 36 f § LUL jämfört med regleringen i 27 kap. rättegångsbalken framgår att hemliga tvångsmedel inte får användas mot misstänkta under 15 år. Nämnden uttalade att det i sammanhanget fanns anledning att understryka att förbudet även omfattar barn under 15 år som inte är misstänkta för brott, även om LUL endast reglerar handläggningen av brott där den unge är misstänkt. En ansökan om hemliga tvångsmedel får således aldrig omfatta personer som är under 15 år. Enligt nämnden ligger det i sakens natur att minst lika stor restriktivitet måste gälla vid tvångsmedelsanvändning mot en icke misstänkt som mot en misstänkt person. Nämnden ansåg att åklagarnas hantering i ärendet förtjänade allvarlig kritik (Säkerhets- och integritetsskydds-nämndens beslut den 28 mars 2019, dnr 49–2018).

12.7 Särskilda rättssäkerhetsgarantier vid hemliga tvångsmedel

12.7.1 Inledning

När staten använder hemliga tvångsmedel mot en enskild leder åtgärden till ett intrång i den personliga integriteten. I en rättsstat är det av grundläggande betydelse att rätten till skydd för privat- och familjelivet respekteras. Regleringen om hemliga tvångsmedel bygger på en avvägning mellan å ena sidan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna och å andra sidan enskildas rätt till integritet och rättssäkerhet i förhållande till staten. Avvägningen har resulterat i att regleringen av de hemliga tvångsmedlen omgärdas av ett antal rättssäkerhetsgarantier, för att säkerställa att tillämpningen lever upp till högt ställda krav på rättssäkerhet och att intrånget i den personliga integriteten minimeras. De har tillkommit bl.a. för att möta de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer i de avseendena.

Det som sägs om hemliga tvångsmedel här gäller även husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans när tvångsmedlen används med stöd av preventivlagen och verkställs i hemlighet, om inte annat anges.

12.7.2 Domstolsprövning

Som utgångspunkt gäller att en domstol ska pröva frågor om hemliga tvångsmedel. Ansökan ska göras av åklagare enligt 27 kap. 21 § rättegångsbalken, 14 § lagen om hemlig dataavläsning och 6 § preventivlagen.

I en förundersökning finns det möjlighet för åklagare att i vissa fall besluta om tillstånd till hemliga tvångsmedel interimistiskt, i avvaktan på rättens beslut. Detsamma gäller under vissa förutsättningar i underrättelseverksamhet. Om åklagaren har gett ett sådant tillstånd ska han eller hon utan dröjsmål skriftligt anmäla beslutet till rätten och ange skälen för åtgärden. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet och om den finner att det inte finns skäl för åtgärden ska beslutet upphävas. Om åklagarens beslut har verkställts innan rätten har hunnit göra en sådan prövning och det senare visar sig att det saknats skäl för åtgärden, får de inhämtade uppgifterna inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av åtgärden, eller för någon annan som uppgifterna avser (27 kap. 21 a § rättegångsbalken, 17 § lagen om hemlig dataavläsning och 6 a § preventivlagen).

12.7.3 Skydd för kommunikation med vissa yrkesgrupper

Vissa personkategorier är, till följd av sitt yrke, undantagna från vittnesplikten under vissa förutsättningar, vilket framgår av 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken. Det gäller bl.a. advokater, präster och läkare. Det finns även särskilda bestämmelser om användning av hemlig avlyssning och hemlig rumsavlyssning när den som tvångsmedlet riktas mot kommunicerar med någon i den nyss nämnda personkretsen (27 kap. 22 § rättegångsbalken).

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får inte avse telefonsamtal eller andra meddelanden där någon som yttrar sig inte skulle kunna höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt kommit fram. På motsvarande sätt får hemlig rumsavlyssning inte avse samtal eller annat tal där en sådan person talar. Om det under avlyssningen kommer fram att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen omedelbart avbrytas. Upptagningar och uppteckningar, dvs. det material där det finns uppgifter från tvångsmedelsanvändningen, ska omedelbart förstöras i de delar

som de omfattas av förbudet. Motsvarande bestämmelse beträffande hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation finns i 11 § preventivlagen.

I praktiken är begränsningen mindre omfattande än vad den kan förefalla, eftersom avlyssning i de flesta fall är tillåten vid allvarliga brott (jfr de undantag från vittnesplikten som föreskrivs i 36 kap. 5 § fjärde stycket rättegångsbalken). Om beslutet om användning av hemliga tvångsmedel har sin grund i misstanke om flerfaldig brottslighet med ett högt samlat straffvärde enligt straffvärdeventilen blir begränsningens omfattning beroende av allvaret i de enskilda brotten. Ett absolut skydd gäller bara i fråga om avlyssning av försvarare och av präster och andra personer med motsvarande ställning i ett trossamfund.

Hemlig dataavläsning får inte avse uppgifter som omfattas av be-
slagsförbudet i 27 kap. 2 § rättegångsbalken. Hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssnings- eller rumsavlyssningsuppgifter får inte avse uppgifter i telefonsamtal, samtal eller andra meddelanden eller tal där någon som yttrar sig, på grund av bestämmelserna om undantag från vittnesplikten, inte skulle kunna höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt kommit fram. Om det under verkställigheten kommer fram uppgifter av angivet slag ska verkställigheten omedelbart avbrytas och upptagningar och uppteckningar omedelbart förstöras i de delar de omfattas av förbudet (27 § lagen om hemlig dataavläsning).

Vidare får hemlig dataavläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter aldrig användas på en plats dit tillträdestillstånd enligt 13 § inte får beviljas (11 a § lagen om hemlig dataavläsning). Det gäller exempelvis platser som stadigvarande används för verksamhet där viss tystnadsplikt gäller. Inte heller får ett tillstånd till hemlig dataavläsning avse ett avläsningsbart informationssystem som stadigvarande används i verksamheter som omfattas av viss tystnadsplikt (11 § lagen om hemlig dataavläsning).

12.7.4 Skyldigheten att avbryta användningen

I såväl förundersökningar som underrättelseverksamhet ska ett tillstånd till ett hemligt tvångsmedel omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Beslutet hävs av åklagare eller rätten

(27 kap. 23 § rättegångsbalken och 10 § preventivlagen). Det gäller dock inte beslut enligt inhämtningslagen, där i stället den brottsbekämpande myndigheten själv ska häva beslutet (4 § andra stycket inhämtningslagen). Tillstånd till hemlig dataavläsning upphävs av rätten eller den som har ansökt om åtgärden (20 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning).

12.7.5 Användning av överskottsinformation

I 27 kap. 23 a § rättegångsbalken regleras hur s.k. överskottsinformation får användas i förundersökningar. Med överskottsinformation avses de uppgifter som kommer fram vid användningen av hemliga tvångsmedel och som handlar om något annat än det brott eller den brottslighet som legat till grund för åtgärden. Åklagare får enligt paragrafen besluta att uppgifter som har kommit fram vid användningen av hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken får användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för åtgärden. Detsamma gäller enligt 12 § preventivlagen för sådana uppgifter som kommit fram vid användning av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet enligt preventivlagen.

I 6 § inhämtningslagen finns en motsvarande bestämmelse som i 12 § preventivlagen, men det är den verkställande myndigheten, inte åklagare, som beslutar om användning av överskottsinformation från inhämtning enligt inhämtningslagen.

Att överskottsinformation får användas för ett annat ändamål innebär att uppgifterna får användas i andra förundersökningar än den där informationen hämtades in, men också för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott. Informationen får också vidareförmedlas från de brottsbekämpande myndigheterna för andra ändamål än brottsbekämpning. Det kan t.ex. gälla uppgifter om att ett barn far illa, utan att det innebär brott, som bör komma till socialtjänstens kännedom, eller uppgifter som är viktiga för landets försvar, som Försvarsmakten bör få del av. Användningen av informationen ska vara förenlig med tillämpliga regler i övrigt, bl.a. dataskydds- och sekretessregler. Proportionalitetsprincipen ska alltid beaktas vid beslut att använda överskottsinformation (prop. 2022/23:126 s. 221).

När det gäller hemlig dataavläsning avseende kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- och kameraövervak-

ningsuppgifter i en förundersökning får uppgifter som kommit fram om ett annat brott än det som har legat till grund för beslutet om avlyssning eller övervakning, användas för att utreda brottet. En förundersökning eller motsvarande utredning om brottet får dock inledas på grund av sådana uppgifter endast om det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer för brottet och det kan antas att brottet inte bara leder till böter, eller om det finns särskilda skäl. Om det har kommit fram uppgifter om förestående brott, får dock uppgifterna användas för att förhindra brott (28 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning).

Överskottsinformation från hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter i en förundersökning får användas för att utreda brott bara om uppgifterna rör ett brott som hade kunnat leda till tillstånd till hemlig rumsavlyssning eller ett brott som har minst tre års fängelse i straffskalan. I annat fall får uppgifterna inte användas för brottsutredande ändamål, vare sig för att inleda en förundersökning eller tillföras en redan pågående förundersökning. Om det har kommit fram uppgifter om förestående brott, får dock uppgifterna användas för att förhindra brottet (28 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning).

När det gäller hemlig dataavläsning i underrättelseverksamhet får uppgifter som har kommit fram om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillståndet, användas för att förhindra brott. Om det har kommit fram uppgifter om brott, får uppgifterna användas för att utreda brottet bara om det är fråga om sådana brott som räknas upp i 1 § preventivlagen eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, eller annat brott om det är föreskrivet fängelse i tre år eller mer för brottet (29 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning).²

² I lagrådsremissen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott föreslås att åklagare, utan några särskilda begränsningar, ska få besluta att uppgifter som har kommit fram vid användning av hemlig dataavläsning under förundersökning eller enligt reglerna i preventivlagen får användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för åtgärden. Det föreslås en motsvarande reglering om överskottsinformation vid användning av hemlig dataavläsning enligt inhämtningslagen.

12.7.6 Granskning, bevarande och förstöring av insamlat material

När hemliga tvångsmedel har använts ska den upptagning eller uppteckning som gjorts granskas snarast möjligt. I fråga om hemliga tvångsmedel under förundersökning får rätten, förundersökningsledaren eller åklagaren, alternativt en sakkunnig eller annan som någon av dem har delegerat uppgiften till, genomföra granskningen. De upptagningar eller uppteckningar som har gjorts med stöd av rättegångsbalken ska bevaras till dess att de förundersökningar där de använts har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet eller målen slutligt har avgjorts. De upptagningar eller uppteckningar som gjorts med stöd av lagen om hemlig dataavläsning ska bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. I de delar som upptagningarna och uppteckningarna är av betydelse för att förhindra förestående brott ska de bevaras så länge det behövs för att förhindra brottet. När uppgifter inte längre ska bevaras ska de förstöras (27 kap. 24 § rättegångsbalken och 28 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning).

När det gäller upptagningar och uppteckningar som har gjorts i underrättelseverksamhet eller handlingar som har påträffats vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans får granskningen enligt 13 § preventivlagen utföras av rätten, en åklagare, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller Tullverket, eller en sakkunnig eller någon annan som någon av dem har delegerat uppgiften till. Det gäller även för en kopia av en sådan handling som nu nämnts. Vidare framgår att upptagningar, uppteckningar och kopior av enskilda handlingar ska, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brottet. I de delar som upptagningarna, uppteckningarna eller kopiorna innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 12 § preventivlagen (se avsnitt 12.7.5) får användas för att utreda brott, ska de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De ska därefter förstöras.

I fråga om hemlig dataavläsning i underrättelseverksamhet gäller i stort sett samma reglering som enligt 13 § preventivlagen (29 § lagen om hemlig dataavläsning).

12.7.7 Offentliga ombud

Offentliga ombud bevakar enskildas integritetsintressen i ärenden hos domstol om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning. Detsamma gäller när husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans används med stöd av preventivlagen och verkställs i hemlighet. Samma regler om offentliga ombud gäller enligt såväl rättegångsbalken och preventivlagen som vid hemlig dataavläsning (27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken, 6 § andra stycket preventivlagen och 16 § lagen om hemlig dataavläsning). Däremot finns det inte några bestämmelser om offentligt ombud vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. rättegångsbalken eller vid postkontroll. Det finns inte heller något krav på att offentligt ombud ska medverka vid tillämpning av inhämtningslagen, vilket hör samman med att beslut enligt den lagen inte meddelas av domstol utan av åklagare.

Ett offentligt ombud har rätt att ta del av det som förekommer i ärendet, yttra sig i ärendet och överklaga rättsens beslut (27 kap. 26 § andra stycket rättegångsbalken). När en ansökan eller anmälan om ett hemligt tvångsmedel, förutom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, har kommit in till domstol ska rätten så snart som möjligt utse ett offentligt ombud i ärendet och hålla sammanträde. Vid sammanträdet ska åklagaren och det offentliga ombudet närvara (27 kap. 28 § första stycket rättegångsbalken). Vid ett sammanträde om hemlig dataavläsning ska den som har gjort ansökan eller anmälan och det offentliga ombudet närvara (16 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning).

12.7.8 Underrättelse till enskilda

Som huvudregel gäller en skyldighet att i efterhand underrätta den som har drabbats om att hemliga tvångsmedel har använts. I förundersökningar ska den som är eller har varit misstänkt för brott underrättas om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som han eller hon har utsatts för (27 kap. 31 § första stycket rättegångsbalken). Postkontroll ingår inte i regleringen.

Om hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation i en förundersökning har avsett ett telefonnummer, en adress eller kommunikationsutrustning som innehas av någon annan än den misstänkte ska enligt huvudregeln även den personen underrättas. Om hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning har avsett eller riktats mot en plats som innehas av någon annan än den misstänkte och som allmänheten inte har tillträde till, ska även innehavaren av platsen underrättas. En underrättelse till innehavaren behöver dock inte lämnas om övervakningen eller avlyssningen har avsett den skäligen misstänkte och integritetsintrånget för innehavaren kan antas vara ringa. En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för utredningen, dock senast en månad efter det att förundersökningen avslutades (27 kap. 31 § andra–fjärde styckena rättegångsbalken).

Det finns emellertid flera undantag från underrättelseskyldigheten. Om det gäller sekretess enligt vissa angivna sekretessbestämmelser ska enligt 27 kap. 33 § rättegångsbalken underrättelsen skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller. Om det på grund av sekretess eller risk för men för utredningen inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år och sex månader från det att tvångsmedelsanvändningen avslutades, ska frågan om underrättelse prövas slutligt. En underrättelse ska då bara lämnas om sekretess inte längre gäller och om det kan ske utan men för utredningen. Om någon underrättelse inte lämnas till den enskilde ska i stället Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden underrättas enligt 14 b § förundersökningskungörelsen. Brott som Säkerhetspolisen handlägger är undantagna från underrättelseskyldigheten. En underrättelse ska inte heller lämnas om den person som underrättelsen avser har avlidit eller om den juridiska person som underrättelsen avser har upphört.

Bestämmelserna om underrättelse vid hemlig dataavläsning under förundersökning innebär att rättegångsbalkens reglering för motsvarande uppgifter ska tillämpas (28 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning). Det gäller även den som har utsatts för hemlig dataavläsning i underrättelseverksamhet (29 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning).

Den som har utsatts för hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen ska som huvudregel underrättas om åtgärden (16 § preventivlagen). Om åtgärden har avsett ett telefonnummer eller en annan adress, en elektronisk kommunikationsutrustning, ett avläsnings-

bart informationssystem eller en plats som innehas av någon annan, ska även han eller hon underrättas. Vid hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning behöver dock innehavaren av en plats som allmänheten har tillträde till inte underrättas.

Brott som Säkerhetspolisen handlägger är undantagna från underrättelseskyldigheten i preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning.

12.7.9 Säkerhets- och integritetsskydds nämnden

Säkerhets- och integritetsskydds nämnden ska bidra till att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten genom tillsyn över den brottsbekämpande verksamheten. Nämndens uppgifter framgår av lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet och förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskydds nämnden. Nämnden ska bl.a. utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet. Vid husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans enligt preventivlagen har nämnden tillsyn bara om den som åtgärden utförts hos, eller annars riktats mot, inte var närvarande vid verkställigheten.

Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med lag eller annan författning och ska utövas genom inspektioner och andra undersökningar. Nämnden får uttala sig om konstaterade förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar i verksamheten och ska verka för att brister i lag eller annan författning avhjälpas. Nämnden är också skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel och om användningen av tvångsmedlen och därmed sammanhängande verksamhet har varit i enlighet med lag eller annan författning. Den enskilde ska underrättas om att kontrollen har utförts.

Nämnden ska underrättas av åklagaren i de fall där underrättelse till enskild har underlåtit på grund av sekretess. Nämnden ska också underrättas om beslut om inhämtning enligt 5 § inhämtningslagen, beslut i frågor om hemlig dataavläsning enligt 21 § lagen om hemlig dataavläsning och om vissa beslut enligt 6 b § preventivlagen.

13 Hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år i brottsutredningar

13.1 Uppdraget

Av direktiven framgår att utredningen ska analysera behovet av att använda hemliga tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år. Utredningen ska också enligt direktiven föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att det blir möjligt att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år som begår grova brott och lämna nödvändiga författningsförslag.

13.2 Behovet av att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år

13.2.1 Syftet med utredningar mot barn under 15 år

Hemliga tvångsmedel får användas mot personer i straffbar ålder för att utreda allvarliga brott och lagföra dem som har begått brotten. Även om barn under 15 år inte kan dömas till påföljd, finns det, som tidigare nämnts, i vissa fall ändå skäl att utreda brott som barn i den åldern misstänks för. Sådana utredningar regleras i 31 § LUL. Vid brott med minimistraff om ett års fängelse finns det en presumtion för att en utredning enligt 31 § första stycket LUL ska inledas. Det är därför i praktiken främst i sådana utredningar som behovet av hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år skulle aktualiseras. Att allt fler barn under 15 år begår allvarliga brott, se avsnitt 3.5, leder till fler sådana utredningar än tidigare. Därmed kan behovet av hemliga tvångsmedel aktualiseras i fler fall än hittills.

Det primära syftet med en utredning enligt presumptionsregeln är att klargöra om det behövs insatser från socialtjänsten för det brotts-

misstänkta barnet. En sådan utredning behöver inte leda till ett ställningstagande till om barnet har begått det aktuella brottet. Om det inte finns några starka samhälls- eller målsägandeintressen i en sådan utredning, kan behovet av att använda hemliga tvångsmedel ifrågasättas. Det bör då räcka för polisen att använda sig av sedvanliga utredningsåtgärder för att få en bild av barnets delaktighet i brottet. Det finns således inte något generellt behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel i utredningar enligt 31 § LUL.

13.2.2 Barn deltar i allvarliga och samhällshotande brott

När det däremot gäller mycket allvarliga brott, exempelvis mord, dråp, grov mordbrand och grov allmänfarlig ödeläggelse, finns det regelmässigt ett starkt samhällsintresse av att få närmare kännedom om hur brottet har utförts och vilka som har deltagit i brottet. Om ett barn misstänks för att ha dödat någon är det i princip alltid nödvändigt att klarlägga om så är fallet och att utreda brottet. Vid utredningar om sådana brott kan det därför finnas behov av att använda hemliga tvångsmedel mot barn. Detsamma gäller i utredningar om annan mycket allvarlig brottslighet, t.ex. grov mordbrand och grov allmänfarlig ödeläggelse som har lett till omfattande skador. Vid den typen av brott finns det i princip alltid både ett starkt målsägandeintresse och ett samhällsintresse av att omständigheterna vid brottet blir ordentligt utredda oavsett gärningsmannens ålder.

Som framgått i avsnitt 3.5 innebär brottsutvecklingen att allt fler barn, i allt yngre åldrar, begår grova brott. Till antalet är dock den gruppen av barn liten.

Vid allvarliga brott som är kopplade till kriminella nätverk föregås brottet ofta av förberedelser och noggrann planering med flera personer inblandade. Det är inte särskilt vanligt att barn deltar i den övergripande planeringen av allvarliga brott, eftersom de oftast inte befinner sig så högt upp i hierarkierna i nätverken där planeringen äger rum. De deltar däremot i förberedelsearbetet på annat sätt, exempelvis genom att hantera och förvara narkotika eller gömma eller transportera vapen som är avsedda att användas vid mord eller andra allvarliga brott. Erfarenheterna av de senaste årens brottslighet visar att även en skjutning eller en sprängning kan uppdras till ett barn som inte är straffmyndigt.

Kommunikationen mellan kriminella nätverk och de barn som utför tjänster åt dem äger delvis rum via krypterade elektroniska kommunikationstjänster. Polisen kan få viss information om barns delaktighet i brott genom att använda hemliga tvångsmedel mot misstänkta personer i straffbar ålder eller genom att barns mobiltelefoner tas i beslag och undersöks. Om hemliga tvångsmedel kunde riktas mot barn under 15 år skulle polisen emellertid få en bredare bild av barns delaktighet i allvarliga brott och bättre möjligheter att utreda brotten i sin helhet.

13.2.3 Barn kan frias från misstanke

En annan aspekt av användningen av hemliga tvångsmedel vid en utredning enligt 31 § LUL, eller en förundersökning mot straffmyndiga där yngre barn också figurerar, är att det kan leda till att misstänkta barn och vuxna frias från brottsmisstanke. Rättssäkerhetsskäl kan därför tala för att använda hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern. Vidare kan användning av hemliga tvångsmedel i en brottsutredning mot barn under 15 år i vissa fall leda till att nära förestående brott kan förhindras.

13.2.4 Andra faktorer som kan påverka behovet av att använda hemliga tvångsmedel mot barn

Hittills har endast faktorer hänförliga till dagens lagstiftning diskuterats. En fråga som har stor betydelse i sammanhanget är emellertid de överväganden som görs av flera pågående utredningar. Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare ska bl.a. överväga om det finns skäl att ändra straffbarhetsåldern. Om en sänkning av straffbarhetsåldern skulle genomföras, minskar behovet av bestämmelser som tillåter användning av hemliga tvångsmedel mot barn som inte har uppnått straffbarhetsåldern. Straffreformutredningen har bl.a. i uppgift att se över straffskalorna för brott generellt. Den översynen kan leda till dels att fler brott än i dag ska utredas enligt 31 § LUL, dels att hemliga tvångsmedel får användas i större utsträckning än i dag mot personer i straffbar ålder, om straffskalorna skulle höjas.

En annan sak som också har betydelse i sammanhanget är att det fortfarande är svårt att överblicka vilken betydelse de omfattande utvidgningar som gjordes i tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel den 1 oktober 2023 kommer att få.

13.3 Särbehandlingen av barn bör få genomslag

Barn har inte nått samma mognad och utveckling som vuxna. Dessutom befinner sig barn i yngre tonåren normalt i en känslig period i sin utveckling. De anses vara särskilt känsliga för intrång i den personliga integriteten. Utgångspunkten är därför, som tidigare har nämnts, att unga lagöverträdare ska särbehandlas både när det gäller brottsutredning, åtal, straffmätning och påföljdsval. När barn under 15 år misstänks för brott är oftast det primära syftet att utreda barnets behov av sociala insatser. Även den reglering som finns i LUL när det gäller straffprocessuella tvångsmedel kan sägas ge uttryck för den allmänna försiktighetsprincip som tillämpas när det gäller att utsätta barn för åtgärder med anledning av brott. Särskilt stor försiktighet bör således vara motiverad när det gäller att tillåta användning av hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått den ålder då de kan dömas till påföljd.

13.4 Vilka krav ställs för att införa hemliga tvångsmedel?

13.4.1 Det krävs noggranna analyser och avvägningar

Innan möjligheterna att använda ett hemligt tvångsmedel utökas krävs det noggranna avvägningar beträffande behovet av åtgärden, åtgärdens förväntade effektivitet och nytta samt vilka integritetsrisker som åtgärden kan förväntas medföra. Det är först efter en analys av de perspektiven som det är möjligt att göra rimliga avvägningar avseende om åtgärderna bör införas. Integritetsskyddskommittén anförde bl.a. följande beträffande sådana analyser och avvägningar (Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys, SOU 2007:22, s. 175).

Europakonventionens och regeringsformens krav på att en inskränkning i ens rätt till respekt för sitt privatliv etc. skall vara nödvändig torde som ett minimikrav innebära att man kan påvisa och beskriva ett *faktiskt* behov av en sådan inskränkning. Det är således inte tillräckligt att i allmänna ordalag resonera kring att det *kan* finnas ett behov av utvidgade möjligheter att använda ett tvångsmedel. När ett faktiskt behov väl är påvisat gäller det för lagstiftaren att väga detta behov mot vikten av att värna rättssäkerhet och personlig integritet, dvs. att göra en proportionalitetsbedömning. Det är därvid inte tillfyllest att lagstiftaren lakoniskt ”finner” att nyttan av ett på visst sätt utformat tvångsmedel är större än behovet av att bevara skyddet för den personliga integriteten på en intakt nivå, utan vad som krävs är en resonerande framställning där omständigheter som talar för tvångsmedlets supremati omsorgsfullt prövas och bryts mot de argument som talar i motsatt riktning. Utan en sådan noggrann genomgång saknas möjlighet till verklig insikt i vilka motiv som varit avgörande för lagstiftaren.

Det ligger också i lagstiftarens eget intresse att ge en fyllig analys och beskrivning av motivbilden beträffande i princip all integritetsinskränkande lagstiftning. Om behovsanalysen är alltför knapphändig och ingen egentlig proportionalitetsavvägning görs löper lagstiftaren nämligen i värsta fall risken att de dömande instanserna med rätt eller fel underkänner lagstiftningen såsom stridande mot Europakonventionens och/eller regeringsformens krav i fråga om skyddet för den personliga integriteten.

Integritetsskyddskommitténs slutsatser om hur analyser och avvägningar bör göras för att komma fram till om hemliga tvångsmedel bör få användas har kommit att användas av lagstiftaren.

13.4.2 De olika stegen i analysen

Behovet

För att fullgöra sina uppgifter har de brottsbekämpande myndigheterna behov av information. Det behovet kan vara olika starkt beroende på vilka brott och vilka aktörer det är fråga om. Information kan skaffas genom olika metoder, exempelvis genom spaning och förhör och kontakter med anmälare, vittnen eller tipsare. När användning av hemliga tvångsmedel tillåts är syftet att på annat sätt se till att de brottsbekämpande myndigheterna får nödvändig tillgång till information.

Behovsanalysen bör alltså ta sin utgångspunkt i framför allt polisens uppdrag. Analysen bör innefatta en värdering av hur starkt behovet är av information och vad den kan förväntas leda till. Den bör vidare innefatta möjligheterna att inhämta informationen på något annat, mindre ingripande, sätt (jfr prop. 2013/14:237 s. 61).

Nyttan

När behovsanalysen är genomförd behöver det förväntade resultatet av tvångsmedelsanvändningen redovisas. En sådan analys innefattar vilka möjligheter tvångsmedlet kan erbjuda att få fram den information som de brottsbekämpande myndigheterna behöver. En analys av effekten av ett tvångsmedel är viktig för att tvångsmedelstillämpningens legitimitet ska varaktigt upprätthållas i samhället med beaktande av den nytta varje tvångsmedel kan förväntas medföra (prop. 2013/14:237 s. 61). Även om ett tvångsmedel är effektivt i den meningen att det ger tillgång till den avsedda informationen krävs det också att det är fråga om information som kan föra brottsutredningen framåt.

En analys av nyttan av ett visst tvångsmedel bör i den utsträckning som det är möjligt grunda sig på ett empiriskt underlag avseende bl.a. tidigare tillämpning. Med hänsyn till att hemliga tvångsmedel enligt nuvarande reglering inte får riktas mot barn som inte har nått straffbar ålder, finns det inget sådant underlag. Det finns dock material som avser närliggande situationer, framför allt användning av hemliga tvångsmedel mot barn som nyligen har uppnått straffbar ålder och som har begått brott. Beskrivningar av de brott som barn som inte har uppnått straffbar ålder begår kan jämföras med liknande brott som personer i straffbar ålder begår. Därvid kan vissa slutsatser dras om nyttan av användningen av hemliga tvångsmedel mot de yngre barnen. Särskild försiktighet bör dock iaktas med hänsyn till att det rör sig om barn i olika åldrar.

Det är också viktigt att hålla isär vilken nytta användningen av hemliga tvångsmedel mot ett barn skulle kunna ge när det gäller utredningar enligt 31 § LUL och den nytta det skulle ha för en eventuell brottsutredning som rör andra personer som kan vara inblandade i brottet. Användning av hemliga tvångsmedel mot barn under straffbarhetsåldern i det sistnämnda syftet bör inte komma i fråga.

Det bör även noteras att det av den årliga skrivelsen till riksdagen om användningen av hemliga tvångsmedel framgår att nyttan av olika hemliga tvångsmedel varierar. Det är vidare tydligt att den nyttan inte alltid är så stor som förväntat.

Proportionaliteten

På grundval av analysen av behovet och nyttan, och vilket integritetsintrång som tvångsmedlet förväntas leda till, måste sedan resonemang föras där de argument som talar för tvångsmedlet prövas och bryts mot de argument som talar mot. Sådana analyser måste göras beträffande varje tvångsmedel för sig. Det är endast i de fall där tvångsmedlet efter en sådan analys framstår som nödvändigt, proportionellt och försvarligt i ett demokratiskt samhälle som tvångsmedlet bör tillåtas (jfr prop. 2013/14:237 s. 57).

13.5 Generellt om myndigheternas syn på behovet av att använda hemliga tvångsmedel mot barn

13.5.1 Polisens syn på behovet i allmänhet

Polismyndigheten

Allmänt om behovet

När det gäller behovet av att använda hemliga tvångsmedel vid förundersökningar generellt har Polismyndigheten anfört att de brott som i dag begås av barn inte är annorlunda till sin karaktär än de som begås av vuxna. Utredningarna ser i huvudsak inte heller annorlunda ut mot barn under 15 år än mot barn i straffbar ålder. Behovet av att använda hemliga tvångsmedel för att utreda allvarliga brott är därmed enligt Polismyndighetens mening lika stort mot barn som inte har nått straffbar ålder som mot äldre barn.

Enligt Polismyndigheten går det generellt inte att ange vilka hemliga tvångsmedel som skulle komma att behöva användas i en utredning enligt 31 § LUL. Behovet av varje enskilt hemligt tvångsmedel styrs av vad som händer i den enskilda brottsutredningen, bl.a. hur de misstänkta och andra beter sig. Sådana mönster kan komma att ändras bl.a. utifrån nya tillvägagångssätt att begå brott. Polismyndig-

hetens utgångspunkt är därför att i princip alla hemliga tvångsmedel behöver kunna användas i brottsutredningar mot barn som inte har nått straffbar ålder.

Exempel

Polismyndigheten har nämnt följande exempel på situationer där det har funnits behov av att använda hemliga tvångsmedel mot barn som inte har fyllt 15 år. Exempelen avser inte samtliga ärenden där barn i den åldern varit inblandade, utan består av ett urval av det totala antalet ärenden. Exempel 1–17 avser perioden år 2021–maj 2024. Exempel 18–23 avser perioden juni–oktober 2024. De härrör från olika delar av landet.

1. Under spaningen mot en 16-åring framkom att han hade flera vapen. På en film poserade 16-åringen med två vapen tillsammans med en 14-åring och en 13-åring. Genom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation mot 16-åringen framkom att 13-åringen ringde till honom och ville låna en pistol.
2. I ett ärende som rörde mordförsök var ett barn under 15 år troligen medgärningsman. Barnet hade rymt från ett SiS-hem och kunde under den perioden genomföra flera grova brott.
3. I ett ärende om förberedelse till mord och grovt vapenbrott användes hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation under en period till dess att det framkom att utföraren var 13 år.
4. I ett ärende om förberedelse till mord framkom i en annan utredning att barn under 15 år ingick i chattgrupper via en meddelandetjänst som krypterar meddelanden och samtal, där de hade kontakt med äldre kriminella och erbjöd sig att utföra grova våldsbrott över hela Sverige.
5. I ett ärende rörande förberedelse till mord och synnerligen grovt vapenbrott var de som begått brotten 14, 15 respektive 16 år vid brottet.
6. Vid flera tillfällen har det funnits ärenden angående mord, mordförsök och anstiftan till sådana brott där barn varit utförare. I en region har det rört sig om barn i åldrarna 11, 13, 14 och 15 år.
7. En efterlyst pojke som var 14 år anträffades på ett hotellrum i Stockholm med en skarpladdad pistol. I hans telefon fanns chattar där det framgick att han hade fått ett morduppdrag.

8. En efterlyst 14-årig pojke som hade rymt lade ut en film på sig själv där han visade upp en pistol och sade att han var på väg till Stockholm där han har fått ett jobb, ett mordkontrakt. Han påträffades sedan på ett hotellrum tillsammans med ytterligare en efterlyst 14-åring och en kulsprutepistol.

9. En 14-åring, som var efterlyst, omhändertogs. I hans telefon hittades chattar med en 11-åring. Både 14-åringen och 11-åringen var på väg till Stockholm för att utföra morduppdrag åt en äldre person som ingick i ett kriminellt nätverk. När 11-åringen omhändertogs hittades chattar med den äldre personen om planerade skjutningar i 11-åringens telefon.

10. Polisen gjorde ett tillslag mot en lägenhet efter indikationer om att unga gärningsmän befann sig på adressen. Tre barn med morduppdrag, som var 14, 15 och 16 år, anträffades i lägenheten. I deras telefoner fanns krypterade chattar där det framgick att en kvinna var på väg i taxi till adressen med två vapen. Beslut om hemliga tvångsmedel meddelades och de misstänkta telefoner togs över av polisen. Chatten fortsatte och taxin styrdes in. Kvinnan greps och två vapen, som barnen skulle ha använt vid den planerade skjutningen, togs i beslag i taxin.

11. Spaning bedrevs mot en pojke som misstänktes ha fått ett morduppdrag. Pojken hämtade något och tog sedan en taxi. Taxin stoppades och i den satt 14-åringen med en laddad pistol innanför jackan. I hans telefon hittades krypterade chattar med noggrann mordplanering. När han greps samtalade han via en krypterad kommunikationstjänst med en äldre person som var kopplad till ett kriminellt nätverk och som instruerade honom inför skjutningen. Platsen för den planerade skjutningen låg inom 150 meter från platsen där taxin stoppades.

12. En 14-åring som var omhändertagen enligt LVU rymde från ett SiS-hem, reste till en annan ort och gick in på ett café beväpnad med en pistol. Barnets syfte var att skjuta mot en eller flera personer, men vapnet klickade. Efter händelsen identifierades 14-åringen och eftersöktes utan att påträffas. Två veckor senare tog sig 14-åringen till samma café och avlossade sex skott, dock utan att träffa någon person. Då greps han och återfördes efter förhör till vård enligt LVU.

13. I ett ärende misstänktes en 14-åring för att ha detonerat en sprängladdning i ett flerfamiljshus. Brottet ledde till att tolv personer fördes till sjukhus för kontroll och att hela huset fick evakueras, eftersom räddningstjänsten bedömde att det fanns rasrisk. Det finns uppgifter om att flera personer inom ett kriminellt nätverk deltog i planeringen och förberedelserna för brottet.

14. I ett ärende om grovt narkotikabrott misstänktes en 13-åring sedan barnet anträffats i en bil med kokain.

15. I ett ärende om grovt narkotikabrott misstänktes en 14-åring. Barnet hade vidtalats av mammans pojkvän att om det kom ett sms med ett visst innehåll skulle en viss väska avlägsnas från bostaden. Barnet greps med väskan på väg från bostaden.

16. Två 17-åringar och en 14-åring misstänktes för grovt narkotikabrott för att ha hanterat 1 kg kokain och bl.a. filmat hanteringen.

17. I ett ärende hos Tullverket misstänktes ett barn under 15 år för grov narkotikasmuggling. Barnet hade agerat målvakt och stått som mottagare för ett flertal försändelser med narkotika. Ärendet hade koppling till grov organiserad brottslighet.

18. I ett ärende rörande förberedelse till mord hade två 14-åringar åtagit sig att döda en utpekad person.

19. I ett ärende om stämpling till mord var uppdragsgivaren 12 år. Han sökte efter och styrde ”jappare” (ung, mördare) i en chatt som avhandlade många olika brottsliga uppdrag, främst personer som vill döda människor. Flera barn under 15 år medverkade i chatten.

20. I ett ärende rörande mord hade en 17-årig misstänkt person fått uppdraget av en 14-åring.

21. I ett ärende rörande mord var en 14-åring misstänkt för medhjälp till mord genom att han efter mordet hade transporterat och gömt undan mordvapnet.

22. I ett ärende rörande bl.a. mord och grovt vapenbrott hade två 13-åringar medverkat till mordet genom att se till att skyttarna hade kunnat ta sig in i lägenheten där offret befann sig när han sköts till döds. De hade också medverkat genom att köpa kläder till skyttarna. Den ena 13-åringens mobiltelefon kastades efter brottet och anträffades inte.

23. I ett ärende rörande mord var det en 13-åring som skjutit de dödande skotten. En 14-åring körde elsparkcykeln som han och 13-åringen färdades på när skotten avlossades.

Större skador när barn begår brott

Polismyndigheten har anfört att det finns indikationer på att grova våldsbrott kan leda till större skada i de fall där barn är utförare än när vuxna är det. Under våren 2023 riktades t.ex. flera av våldshändelserna mot andra personer och andra bostäder än de tilltänkta måltavlorna. En förklaring kan vara att de unga utförarna dels har agerat

utifrån knapphändig information, dels har saknat tidigare erfarenhet av skjutningar och sprängningar (rapport den 8 december 2023 Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm 2023, A703.358/2023–493).

Barns säkerhetstänkande

När det gäller säkerhetstänkandet hos barn under 15 år är det enligt Polismyndigheten normalt högt. Barn som har kopplingar till kriminella nätverk får lära sig av personer högre upp i hierarkin i nätverket hur de ska agera för att försvåra att brott upptäcks och utreds. Det innebär t.ex. att barnen försöker undvika att prata i telefon eller att skicka elektroniska meddelanden om brott och att de kan bestämma fysiska möten med kort varsel. Barn under 15 år har enligt Polismyndigheten i princip samma sätt att kommunicera som personer över 15 år i kriminella sammanhang.

Trots det inlärdas säkerhetstänkandet är Polismyndighetens uppfattning att många barn i de yngre tonåren inte i samma utsträckning som vuxna klarar av att över tid hålla en hög säkerhetsnivå. Barn i den åldern kan därför, även om de har ett säkerhetstänkande, råka tala om brottsplaner eller om ett genomfört brott i telefon eller skriva elektroniska meddelanden om brott. Det finns flera exempel på barn under 15 år som har filmat grova vålds- och vapenbrott eller fotograferat vapen, narkotika och brottsverktyg. Materialet har använts för att utreda brotten. Att barn som begår allvarliga brott filmar eller fotograferar brottsliga gärningar eller olagliga föremål beror i vissa fall på att barnen vill visa andra vilka brott de har begått, i syfte att vinna högre status. Det kan också bero på att barnet har ombetts att dokumentera gärningen för att visa att ett visst uppdrag är genomfört. Att barn i de yngre tonåren inte i längden klarar av att hålla samma säkerhetsmedvetande som vuxna kan vidare bero på att de ofta är berusade av alkohol eller påverkade av narkotika.

Barn begår ofta grova brott på uppdrag av andra

När barn som inte har fyllt 15 år får ett morduppdrag är enligt Polismyndigheten beställaren ofta en ledande person i ett kriminellt nätverk eller en etablerad kriminell aktör. Myndigheten har framhål-

lit att möjligheten att använda hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern kan minska incitamenten för kriminella nätverk att utnyttja barn i den åldern att begå grova brott, både mord och mindre kvalificerade brott, t.ex. transport av vapen. Ett skäl till att ett barn tar på sig ett morduppdrag kan vara att barnet vill göra karriär i det kriminella nätverket.

Säkerhetspolisen

Allmänt om behovet

Säkerhetspolisen har uppgett att myndigheten ser ett fortsatt samhällshot från minderåriga som självradikaliseras inom våldsbejakande högerextremism och islamism. Det följer en längre trend där Säkerhetspolisen har noterat ett ökat inflöde av underrättelser om yngre individer som uttryckt sin avsikt att begå någon form av våldsbrott. De minderåriga radikaliseras ofta online, utan en direkt koppling till någon etablerad terrororganisation.

I takt med digitaliseringen har nämligen en stor del av den våldsbejakande extremismens aktiviteter flyttat till internet och både radikalisering och rekrytering äger rum där. Säkerhetspolisen har sett exempel på att barn under 15 år kommunicerar med ideologiskt övertygade personer, tar del av instruktioner och manualer om vapen- eller sprängmedelstillverkning och uttrycker hat mot samhället eller grupper. Säkerhetspolisen har också sett exempel på barn som i chattar på sociala medier har uttryckt att de vill begå terrordåd. Att barn är delaktiga i förberedelse och planering av allvarliga och samhällshotande brott visar Säkerhetspolisens behov av att använda hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbar ålder. Med hjälp av sådana tvångsmedel kan Säkerhetspolisen effektivt utreda vilka kontakter barnet har haft med andra personer, hur barnet har rört sig och vilket material som barnet har skaffat för att utföra ett allvarligt brott.

Under senare år har Säkerhetspolisen bedrivit en förundersökning där en av de misstänkta var 15 år. I ärendet användes hemliga tvångsmedel. Behovet av att använda hemliga tvångsmedel i det fallet hade enligt Säkerhetspolisen inte varit annorlunda om den unga aktören hade varit 14 år vid brottet.

Scenarion

Säkerhetspolisen har, utifrån tre olika tänkta scenarion, gett följande exempel på situationer där det enligt myndighetens mening skulle finnas behov av att använda hemliga tvångsmedel mot brottsmisstänkta barn under 15 år för att utreda brotten.

1. Säkerhetspolisen får in information om att ett nätverk av individer i Sverige ska bistå vid ett attentat utfört av en inresande attentatsman som tillhör Islamiska staten. En av fem personer i nätverket är en pojke som är 14 år. Nätverket träffas på olika platser för att diskutera attentatsplanerna och lägger då ifrån sig sina telefoner. Ibland pratar de med varandra i en bil. Den 14-åriga pojken pratar också med de inresande utförarna på en krypterad kanal. Det gör han hemifrån sitt pojkrum via en dator. Chattarna dem emellan äger rum på en social medie-app som är krypterad. De skickar textmeddelanden till varandra och vid två tillfällen blir pojken intervjuad av utförarna via den chatten (tal).

För att kunna uppfatta kommunikationen skulle Säkerhetspolisen behöva använda hemlig rumsavlyssning i pojkens rum (för att uppfatta när han pratar med sina medgärningsmän), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning på hans telefon och dator samt hemlig rumsavlyssning på den plats där samtalen förs (park och bil). Pojken blir vid ett gripande av med sin mobiltelefon men väljer att inte skaffa en ny. Det beror på att han sköter all kommunikation muntligt och via dator. Han är säkerhetsmedveten och räknar med att Säkerhetspolisen övervakar honom och att hans samtal är avlyssnade.

2. Två 14-åriga pojkar planerar att genomföra ett attentat mot en mödravårdscentral, eftersom de via amerikanska högerextremistiska hemsidor uppfattat att det skulle kunna betraktas som ett ställe där kvinnor gör abort. De söker på internet på hur man 3D-printar vapen som är tänkta att användas vid attacken. De kommunicerar med utländska högerextrema ungdomar på ett socialt medieforum. Pojkarna bor i närheten av varandra och de gånger de ringer varandra via GSM-nätet så är det enbart för att stämma träff. De sitter sedan tillsammans och lägger upp våldsbejakande material på olika sociala medier i den ene pojkens rum i hemmet i en Stockholmsförort.

För att kunna uppfatta kommunikationen och rörelsemönstren skulle Säkerhetspolisen behöva hemlig rumsavlyssning i den ene pojkens rum (för att uppfatta när de pratar med sina medgärningsmän), hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning på hans telefon och dator. De skulle även behöva hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning på den andra pojkens telefon. Även hemlig kameraöver-

vakning aktualiseras. En kamera behöver sättas upp vid den ene pojken pappas jobb, dit de går nattetid för att 3D-printa vapendelar.

3. En 14-årig pojke har radikaliserats på internet. Hans mamma hör av sig till Säkerhetspolisen för att hon är orolig och misstänker att pojken har blivit radikaliserad. Han har inga vänner alls, i skolan är han mobbad. Via sin dator söker han på sprängmedel och beställer olika komponenter via utländska hemsidor. Pojken har ingen kommunikation med någon annan utan planerar allt på egen hand.

För att kunna uppfatta hur pojken eventuellt går vidare med sin planering behöver Säkerhetspolisen hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning på hans telefon och dator. För att kontrollera de försändelser som pojken beställer har myndigheten också behov av postkontroll.

Särskilt om elektronisk kommunikation

Tillgången till information om elektronisk kommunikation är enligt Säkerhetspolisen ofta avgörande för att utredningar av de typer av brott som myndigheten har att bekämpa ska kunna drivas framåt. Det gäller bl.a. utredningar där det behöver inhämtas information om brottslighet som planeras, exempelvis när hemlig avlyssning används i en utredning om stämpling eller förberedelse till ett grovt brott. Behovet av hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern gör sig särskilt gällande när genomförandet av brottet förutsätter någon form av samråd eller planering. Det gäller ofta beträffande den brottslighet som Säkerhetspolisen bekämpar. Brottsplaner kan kommuniceras på många olika sätt, men behovet av att ta del av kommunikationen är detsamma oavsett på vilket sätt de inblandade kommunicerar.

Barns säkerhetstänkande

De barn under 15 år som radikaliseras online har många gånger ett högt säkerhetsmedvetande, även om det kan variera. De undviker t.ex. att prata om brottsplaner i telefon och ses i stället vid fysiska möten. I de fall där barnen har ett inlärt säkerhetstänkande klarar de inte alltid av att upprätthålla det. Barn i den åldern kan också ha en omedvetet hög säkerhetsnivå, exempelvis genom att de väljer att

kommunicera via populära kommunikationstjänster som är krypterade. Det gäller t.ex. många gamingplattformar.

Behovet finns i arbetet med kontraterrorism

Säkerhetspolisen ser behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel mot barn inom ramen för myndighetens arbete med kontraterrorism, dvs. för att bekämpa olika former av terroristbrott. Behovet har sin grund i den ökande radikaliserings av yngre personer och de exempel på barn som uttrycker en vilja att begå terroråd som myndigheten har beskrivit.

Säkerhetspolisen har uppgett att det inom ramen för myndighetens arbete med kontraspionage i nuläget inte finns några tecken på aktörer som är under 15 år. Det finns därför för närvarande inte något behov av att använda hemliga tvångsmedel mot så unga personer i den delen av myndighetens verksamhet.

13.5.2 Åklagarmyndighetens syn på behovet i allmänhet

Åklagarmyndigheten bedömer att barn under 15 år numera deltar i grov och planerad brottslighet i betydligt större utsträckning än när behovet av hemliga tvångsmedel övervägdes i tidigare lagstiftningsärendet (prop. 2009/10:105 s. 47). Myndigheten delar också Polismyndighetens bedömning att utredningar enligt 31 § LUL avseende allvarliga brott inte skiljer sig nämnvärt från de förundersökningar som bedrivs mot straffmyndiga barn. Utredningar enligt 31 § LUL bedrivs också ofta parallellt med förundersökningar mot straffmyndiga, eftersom personer i olika åldrar medverkar i den grova och planerade brottsligheten.

Synen på utredningar enligt 31 § LUL har genom lagändringar successivt kommit att förskjutas från att endast syfta till att utreda den unges vårdbehov till att i allt större utsträckning också syfta till att klarlägga den misstänktes skuld. Det har tydligast kommit till uttryck i skyldigheten för åklagare att på eget initiativ väcka bevis-talan vid mycket allvarliga brott, som infördes i juli 2023.

Det är uppenbart att en möjlighet att använda hemliga tvångsmedel även vid utredningar enligt 31 § LUL skulle leda till mer effektiva utredningar. Mot bakgrund av den förändrade brottsligheten

och samhällsintresset av att allvarliga brott utreds, oavsett åldern på den som har begått brottet, finns det enligt Åklagarmyndigheten numera behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel även i utredningar mot barn under 15 år.

13.6 Överväganden och förslag

13.6.1 Utgångspunkter

Numera finns det nya hemliga tvångsmedel som används i brottsutredningar och de hemliga tvångsmedlen får också användas i betydligt större utsträckning än vad som var fallet när det senast övervägdes om sådana tvångsmedel borde få riktas mot barn under 15 år. De hemliga tvångsmedlen innebär även olika grader av integritetsintrång. Därför behövs det överväganden beträffande varje enskilt tvångsmedel, även om det leder till vissa upprepningar.

13.6.2 Dispositionen av kapitlet

I det följande behandlar utredningen först de olika tvångsmedlen, innan utredningen går in på frågan om det bör ställas särskilda krav för att få använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år. Utredningen behandlar därefter bl.a. den lagtekniska lösningen och frågan vilken domstol som bör besluta om hemliga tvångsmedel och vissa andra frågor.

13.7 Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

13.7.1 Kort om tvångsmedlet

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller en annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet. Tvångsmedlet får användas mot den som är skäligen misstänkt för viss allvarlig brottslighet och för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för viss sådan brotts-

lighet (27 kap. 18–18 b §§ rättegångsbalken). Tvångsmedlet har redovisats närmare i avsnitt 12.2.1.

13.7.2 Synpunkter från myndigheterna

Behovet enligt Polismyndigheten

Av Polismyndighetens uppgifter framgår att barn som inte har nått straffbar ålder har haft morduppdrag och varit misstänkta för andra allvarliga brott, t.ex. grova vapenbrott. Vid den typen av allvarliga brott, som har kopplingar till kriminella nätverk, krävs både noggrann planering och noggranna förberedelser. Det kan handla om att ordna en ”grön lägenhet”, skaffa fram ett vapen, transportera vapnet från en plats till en annan, utföra brottet (t.ex. skjuta offret), ta emot vapen och kläder efter genomförandet, ordna alibi för gärningsmannen osv. Planerna förmedlas ofta genom elektronisk kommunikation (jfr rapporten Lärdomar av Encrochat – Analysprojekt Robinson, dnr A193.902/2021).

Polismyndigheten har anfört att barn under 15 år i princip har samma sätt att kommunicera som personer över 15 år i kriminella sammanhang. Barn som medverkar i allvarliga brott kan ha ett högt säkerhetsmedvetande, som de har fått lära sig av personerna högre upp i hierarkin i det kriminella nätverk som de är kopplade till. Det innebär t.ex. att de försöker undvika att prata i telefon om brott. Trots det inlärdade säkerhetstänkandet är Polismyndighetens uppfattning att barn i yngre tonåren inte klarar av att över tid hålla en hög säkerhetsnivå. Barnen är ofta mer oförsiktiga i sin kommunikation än straffmyndiga, t.ex. genom att de pratar i telefon om brottsplaner eller om ett brott som har genomförts. Det kan bero på att barnen ofta är berusade av alkohol eller påverkade av narkotika.

I flertalet exempel som tagits upp i avsnitt 13.5.1 har hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation använts mot någon i straffbar ålder. Det är så barnens medverkan i brotten har avslöjats.

Att barn som inte har nått straffbar ålder har avgörande roller vid genomförandet av mycket allvarliga brott, och att deras kommunikation huvudsakligen kan jämföras med det sätt att kommunicera som unga i straffbar ålder har, talar enligt Polismyndigheten för att det finns behov av att kunna använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation mot barn under 15 år.

Behovet enligt Säkerhetspolisen

Av Säkerhetspolisens uppgifter framgår att allt fler barn som inte har nått straffbar ålder radikaliseras och rekryteras inom våldbejakande extremism och att barn i den åldern har uttryckt att de vill begå terroristdåd. I scenario 2 och 3, som redovisas i avsnitt 13.5.1 skulle det finnas behov av att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation mot de misstänkta barnen. Säkerhetspolisen har uppgett att de allra flesta av de brott som myndigheten ansvarar för att utreda, bl.a. stämpling, förberedelse och försök till brott enligt terroristbrottslagen, innefattar samråd och planering som åtminstone delvis äger rum genom elektronisk kommunikation. Barn som inte har nått straffbar ålder kommunicerar främst genom krypterade kommunikationstjänster, t.ex. gamingplattformar, även om det förekommer telefonsamtal och sms som inte är krypterade. Tillgången till information från brottsmisstänkta barns telefoner är därmed av stor – och i vissa fall avgörande – betydelse för att brotten ska kunna utredas effektivt.

13.7.3 Utredningens analys

Utredningens bedömning: Det finns vid utredning av allvarliga brott både behov och nytta av att kunna använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation mot barn som inte är straffmyndiga. Det får också anses vara proportionerligt att använda tvångsmedlet.

Skälen för utredningens bedömning

Behovet

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation bidrar framför allt till att kartlägga den misstänktes verksamhet och kontakter. Tvångsmedlet kan även ge uppslag till andra utredningsåtgärder. Vid brottslighet som kräver planering eller som ingår i en organiserad verksamhet – där kommunikation krävs både inför, under och efter brottet – har hemlig avlyssning av naturliga skäl sitt främsta värde (prop. 1988/89:124 s. 37 och 44).

De exempel som Polismyndigheten har redovisat visar att det finns ett antal unga, potentiella eller faktiska, förövare av mycket allvarliga brott. Även om det rör sig om ett litet antal barn så är brottsligheten ett mycket allvarligt samhällsproblem som behöver lösas. De brott som barnen i fråga deltar i är sådana som typiskt sett kräver att flera personer deltar i planeringen och förberedelserna. En stor del av kommunikationen äger rum elektroniskt. Det kan handla om uppgifter om hur ett brott ska genomföras, vilka som har deltagit i brottet, var hjälpmedel har placerats efter brottet osv. När brott med koppling till kriminella nätverk begås är inte sällan brottsoffer och vittnen ovilliga eller rädda att lämna uppgifter om brottet. Det finns därför ett påtagligt behov av att kunna använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation mot barn under 15 år för att utreda vissa allvarliga brott.

En viktig fråga är om sådan information som kan inhämtas genom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kan fås på något annat, mindre ingripande sätt. Om ett barn som inte har nått straffbar ålder misstänks för inblandning i ett konkret brott finns det, om åtgärden behövs för utredningen, enligt nuvarande reglering möjlighet att genomföra genomsökning på distans eller att ta barnets mobiltelefon i beslag och tömma den på sitt innehåll. Barn som begår allvarliga brott har normalt ett inlärt säkerhetstänkande, även om många inte klarar av att över tid hålla samma höga säkerhetsnivå som vuxna. Det inlärdas säkerhetstänkandet leder ofta till att barn som misstänks för allvarliga brott gör sig av med sina mobiltelefoner för att försvåra brottsutredningen. De kan också av samma skäl radera innehåll i telefonerna. Den information som kan göras tillgänglig genom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kan bara i begränsad utsträckning inhämtas genom andra åtgärder, exempelvis beslag, spaning eller förhör. Det innebär att det finns behov av att kunna använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern.

Nyttan

Nyttan av att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation är enligt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i huvudsak densamma i utredningar mot barn som inte har nått straffbarhets-

åldern som i utredningar mot äldre barn. Genom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får polisen tillgång till uppgifter som myndigheten inte hade kunnat inhämta genom konventionella utredningsmetoder, t.ex. förhör och spaning. Det kan vara fråga om mer specifika uppgifter om brottsplaner, platsen för planerade och begångna brott, vilka personer som är inblandade, tiden för brottet, eventuella vittnen, var ett vapen eller sprängmedel har placerats osv. Uppgifterna kan, om brottet har genomförts, användas som underlag vid förhör, beslut om andra tvångsmedel, beslut om att väcka en beivralan och som bevisning i målet. Uppgifterna kan också användas för att avföra misstänkta från utredningen. Som tidigare angetts, pekar brottsutvecklingen på att allt fler barn i allt yngre åldrar är delaktiga i allvarliga brott, både genom att utföra enklare sysslor och som utförare av t.ex. skjutningar och sprängningar. Att inhämta information genom användning av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation förväntas därmed vara en effektiv åtgärd för att utreda allvarliga brott som ett barn som inte har nått straffbar ålder misstänks ha deltagit i.

Om brottet inte har genomförts, utan avser ett förstadium till brott, kan information som inhämtas genom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation användas för att förhindra att brottet genomförs. Den information som har kommit fram vid användning av tvångsmedlet kan också utgöra underlag vid bedömning av om det finns behov av att använda hemlig dataavläsning och vad som kan förväntas bli resultatet av en sådan åtgärd.

Polismyndigheten har uppgett att hemlig avlyssning av barns elektroniska kommunikation förväntas ge mer information än vad som normalt är fallet när tvångsmedlet används mot vuxna. Även om de flesta barn som är involverade i allvarliga brott försöker att vara säkerhetsmedvetna är myndighetens uppfattning att yngre barn i högre utsträckning än äldre barn och vuxna kommunicerar på ett oförsiktigt sätt. Även då barnen i telefonsamtal uppger att de inte ska prata om vissa omständigheter på telefon, kan de inte låta bli.

Sammantaget anser utredningen att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kan förväntas vara en effektiv åtgärd för att utreda brott som yngre barn är delaktiga i.

Integritetsintrånget

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär alltid ett betydande integritetsintrång för den som avlyssnas. Omständigheterna i det enskilda fallet styr hur stort integritetsintrång en viss åtgärd leder till. Tvångsmedlet ger tillgång till uppgifter som gör det möjligt att kartlägga den misstänktes vanor, kontaktnät och vanliga resmål. De brottsbekämpande myndigheterna kan också få del av vilka webbsidor en person har besökt, vad som står i e-postmeddelanden, sms och andra meddelanden samt vad som sägs i telefon- och videosamtal.

Regeringen har tidigare uttalat att av de tvångsmedel som riktas mot elektronisk kommunikation anses hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation vara klart mer integritetskränkande än hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (se exempelvis prop. 2002/03:74 s. 23 f.).

Användning av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation mot barn som inte har nått straffbar ålder innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten. Barn i den åldern är särskilt känsliga för integritetsintrång, eftersom de är i en känslig period i sin utveckling. Barnkonventionen ställer krav på att barnets bästa ska sättas i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.

Hur stort integritetsintrånget blir för ett barn som utsätts för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Om avlyssningen pågår under en längre tid och barnet i stor utsträckning kommunicerar genom telefonsamtal, e-post och sms blir intrånget stort. Barnets privatliv, t.ex. vilka kontakter barnet har, vad barnet brukar sysselsätta sig med och prata om kan då kartläggas i detalj. Om avlyssningen enbart gäller en kortare period blir integritetsintrånget mer begränsat. Att användning av tvångsmedlet utgör ett betydande integritetsintrång, om än i varierande grad, talar för att det inte borde få användas mot barn som inte har nått straffbar ålder.

Proportionaliteten

Som tidigare har framgått har polisen kunnat påvisa behov av att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation mot barn som inte har nått straffbar ålder. Det har framför allt sin grund i

brottsutvecklingen, som innebär att barn i den åldern i ökande utsträckning är delaktiga i mycket allvarliga brott. Även om antalet barn som begår grova brott är litet, är brottsutvecklingen ett allvarligt samhällsproblem. Tvångsmedlet kan förväntas vara en effektiv åtgärd för att utreda allvarliga brott som barn som inte har nått straffbar ålder deltar i.

Den som utsätts för ett allvarligt brott drabbas samtidigt av ett betydande integritetsintrång. Ju allvarligare brottet är, desto större är intrånget.

Brott som begås inom kriminella nätverk utgör ett allvarligt samhällsproblem. Sådan brottslighet drabbar inte bara brottsoffren utan skapar allmän otrygghet i samhället. Samhällsintresset av att allvarliga brott kan utredas effektivt väger därför tungt. De negativa konsekvenserna av allvarliga brott är desamma oavsett åldern på dem som har begått brotten. Det talar för att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör ha tillgång till effektiva verktyg för att kunna utreda allvarliga brott.

Brottsoffrets intresse av att brott utreds effektivt väger tungt och gäller oavsett om brottsoffret är barn eller vuxen. När barn är delaktiga i allvarliga brott är brottsoffret inte sällan själva barn. Som tidigare nämnts har barn ett särskilt skydd mot integritetsintrång. I de fallen får det misstänkta barnets rättigheter vägas mot brottsoffrets rättigheter. Utredningen anser att barns rätt till skydd mot att utsättas för brott väger tyngre än brottsmisstänkta barns rätt till skydd mot att deras kommunikation avlyssnas.

Utredningens slutsats

Vid en samlad bedömning anser utredningen att nyttan av att införa en möjlighet att i brottsutredningar använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern får anses överväga det integritetsintrång som kan bli följden av en sådan möjlighet. Det får också anses vara proportionerligt och förenligt med både Europakonventionen och barnkonventionen. Med hänsyn till att användning av tvångsmedlet kan leda till betydande integritetsintrång och att barn är särskilt känsliga för sådana intrång, bör det emellertid ställas högre krav för användning

än de som gäller för vuxna. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 13.13.4.

13.8 Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

13.8.1 Kort om tvångsmedlet

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller en annan adress,
2. vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller
3. i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits.

Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får sådana meddelanden som avses i punkten 1 även hindras från att nå fram. Tvångsmedlet får användas mot den som är skäligen misstänkt för vissa allvarliga brott och för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för sådana brott (27 kap. 19–19 b §§ rättegångsbalken). Tvångsmedlet har redovisats närmare i avsnitt 12.2.2.

13.8.2 Synpunkter från myndigheterna

Behovet enligt Polismyndigheten

Polismyndigheten anser att det finns behov av att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation mot barn som inte har nått straffbar ålder. Tvångsmedlet kan exempelvis användas för att i realtid söka och lokalisera personer som polisen genom annan information misstänker är på väg att begå ett allvarligt brott. Tvångsmedlet har använts mot personer i straffbar ålder i exempel 1 och 8 i avsnitt 13.5.1.

Ett ärende som, utöver vissa av de exempel som angetts i avsnitt 13.5.1, enligt myndigheten belyser behovet av att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation mot barn som inte har nått straffbar ålder gällde en misstänkt i straffbar ålder som förmodade två 14-åringar att placera en rörbomb på en viss adress. Bomben exploderade aldrig, men genom användning av hemlig dataavläsning mot den misstänkte framgick det att barnen hade försökt att antända bomben tre gånger. Det var också via samma tvångsmedel som polisen fick kännedom om att den misstänkte hade haft hjälp av 14-åringarna för att utföra brottet. De två 14-åringarna hämtades till förhör och deras mobiltelefoner beslagtogs och undersöktes. Polisen kunde genom informationen i deras telefoner lokalisera brottsplatsen. I en buske intill adressen där det var tänkt att bomben skulle placeras anträffades en fylld kolsyrepatron med svartkrut. Om polisen inte hade kunnat lokalisera brottsplatsen via 14-åringarnas telefoner skulle polisen ha behövt få beslut om historisk hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.¹

Polismyndigheten anser att behovet av att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation grundas på att barn under 15 år överhuvudtaget deltar i allvarliga brott som är kopplade till kriminella nätverk. I de ärenden som har redovisats i avsnitt 13.5.1 framgår bl.a. att barn under 15 år har fått i uppdrag att genomföra mord. Polismyndigheten har även framhållit att det förekommer att barn i de yngre tonåren får i uppdrag att förvara eller transportera vapen för att underlätta genomförandet av grova våldsbrott. Barn i den åldern kan t.ex. få i uppdrag att hämta ett vapen och lämna till den som ska genomföra brottet eller att gömma ett vapen direkt efter en skjutning. Det kan då vara avgörande för att klara upp brottet att kartlägga hur barnet har rört sig mellan olika platser. Det är typiskt sett information som kan fås genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas mot yngre barn minskar incitamenten för ledande aktörer i kriminella nätverk att ge barn den typen av uppdrag. Polismyndigheten anser att behovet av att kunna använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation gör sig lika starkt

¹ Anstiftaren dömdes av Göteborgs tingsrätt för bl.a. anstiftan till brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor, grovt brott, anstiftan till försök till allmänfarlig ödeläggelse och involverande av underårig i brottslighet till fem års fängelse (mål B nr 14955–23).

gällande mot barn som inte har nått straffbar ålder, som mot dem som har nått den åldern.

Behovet enligt Säkerhetspolisen

Av Säkerhetspolisens uppgifter framgår, som tidigare angetts, att allt fler barn som inte har nått straffbar ålder radikaliseras och rekryteras inom våldbejakande extremism och att barn i den åldern har uttryckt att de vill begå terroråd. De allra flesta av de brott som myndigheten utreder innefattar samråd och planering som delvis äger rum genom elektronisk kommunikation. Tillgången till information om brottsmisstänkta barns rörelsemönster och vilka personer de har haft kontakt med kan därmed vara av stor betydelse för att brotten ska kunna utredas effektivt. Sådan information kan användas för att slå fast om ett barn har befunnit sig på brottsplatsen vid en viss tidpunkt eller för att avfärda ett barn som misstänkt för ett visst brott. Informationen kan också ha avgörande betydelse för att förhindra ett nära förestående brott, t.ex. ett terroråd, genom att myndigheten kan ta reda på vilka personer barnet kontaktar eller hur barnet rör sig mot en potentiell brottsplats.

13.8.3 Utredningens analys

Utredningens bedömning: Det finns vid utredning av allvarliga brott både behov och nytta av att kunna använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation mot barn som inte är straffmyndiga. Det får också anses vara proportionerligt att använda tvångsmedlet.

Skälen för utredningens bedömning

Behovet

Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan uppgifter om en misstänkts kommunikations- och rörelsemönster hämtas in. Av Polismyndighetens uppgifter framgår att barn som inte har nått straffbar ålder har haft viktiga, och i vissa fall avgörande, upp-

gifter vid genomförandet av allvarliga brott. Polismyndigheten har uppgett att barn i den åldern har samma kommunikationsvanor som de som har nått straffbarhetsåldern. Säkerhetspolisen har också uppgett att barn ibland är involverade i allvarliga brott. Det är då av stor betydelse för myndigheterna att kunna kartlägga var barnet har befunnit sig, både för att lokalisera hjälpmedel som har använts vid brottet (t.ex. vapen) och föremål som kan behöva förverkas (t.ex. narkotika). Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan också ge information om att barnet är på väg till en viss plats, t.ex. för att träffa en annan misstänkt. Sådan information kan användas som underlag för att besluta om effektivare spaningsinsatser. Uppgifter om barnets kommunikations- och rörelsemönster kan även vara av avgörande betydelse för att förhindra ett nära förestående allvarligt brott, t.ex. ett mord eller terrordåd. Mot den bakgrunden anser utredningen att det finns ett påtagligt behov för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att kunna använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern. Användning av tvångsmedlet kan också minska incitamenten för ledande aktörer i kriminella nätverk att utnyttja barn att begå grova brott.

På samma sätt som när det gäller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation kan den information som kan göras tillgänglig genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation bara i begränsad utsträckning åtkommas genom andra åtgärder, t.ex. förhör och spaning. Det har sin grund i att brottsoffer och vittnen, i vart fall när det är fråga om brott med koppling till kriminella nätverk, är ovilliga eller rädda för att medverka. Det kan också vara svårt för polisen att utföra spaning i miljöer där normalt endast barn befinner sig. Det finns således behov av att kunna använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation mot barn som inte har nått straffbar ålder.

Nyttan

Även när det gäller användning av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation är nyttan enligt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i huvudsak densamma i utredningar mot barn som har nått straffbarhetsåldern som i utredningar mot yngre barn. Som tidigare

framhållits innebär brottsutvecklingen att allt fler barn i allt yngre åldrar är delaktiga i allvarliga brott, både genom att utföra enklare sysslor och som gärningsmän vid t.ex. skjutningar och sprängningar. Barn som deltar i allvarlig brottslighet använder mobiltelefoner i minst lika hög utsträckning som vuxna.

Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan information inhämtas om vilka kontakter som den misstänkte har och var han eller hon rör sig. I viss utsträckning kan det även kartläggas vilka som har befunnit sig på samma plats. Uppgifterna kan, om brottet har genomförts, användas i förhör. De kan också användas som underlag för beslut om andra tvångsmedel, som underlag för en bevistalan och som bevisning i målet, men också för att avföra misstänkta från utredningen.

Om brottet inte har genomförts, utan tvångsmedlet avser ett förstadium till brott, kan information som inhämtas genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation användas för att förhindra att brottet genomförs. Vidare utgör information från hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ett underlag för att bedöma om hemlig dataavläsning behövs och vad som kan förväntas bli resultatet av en sådan åtgärd.

Genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ges polisen också möjlighet att lokalisera en person som är på väg att begå ett brott och försöka förhindra brottet eller vidta åtgärder med anledning av ett redan begånget brott.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ger polisen tillgång till uppgifter som man inte hade kunnat inhämta genom konventionella utredningsmetoder. Det som sägs i avsnitt 13.7.3 om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation har därför samma relevans för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan förväntas vara en effektiv åtgärd för att utreda allvarliga brott som barn som inte har nått straffbar ålder deltar i.

Integritetsintrånget

Användning av hemlig övervakning mot barn som inte har uppnått straffbar ålder innebär ett intrång i barnets personliga integritet. Lagstiftaren har tidigare uttalat att av de tvångsmedel som riktas mot elektronisk kommunikation anses hemlig övervakning av elektronisk kommunikation typiskt sett medföra ett klart mindre integritetsintrång än hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, eftersom det förstnämnda tvångsmedlet inte ger någon information om innehållet i samtal eller meddelanden. Samtidigt bör det framhållas att tvångsmedlet i vissa fall kan innebära insamling av uppgifter om kommunikations- och rörelsemönster som gör det möjligt att dra ingående slutsatser om den enskildes privatliv (se t.ex. prop. 2002/03:74 s. 23 f. och prop. 1988/89:124 s. 49).

EU-domstolen har uttalat att tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter innebär ett långtgående och synnerligen allvarligt intrång i de berörda personernas grundläggande rättigheter. Uppgifterna kan sammantagna göra det möjligt att dra mycket precisa slutsatser om privatlivet för de personer vilkas uppgifter har lagrats. Det gäller t.ex. vanor i vardagslivet, uppehållsorter, förflyttningar, aktiviteter och sociala relationer. EU-domstolen har framhållit att tillgång till uppgifterna gör det möjligt att kartlägga de berörda personerna på ett sätt som är lika känsligt ur integritetssynpunkt som själva innehållet i kommunikationen. Vidare har domstolen uttalat att den omständigheten att lagringen av uppgifterna och den senare användningen av dem äger rum i hemlighet kan ge de berörda personerna en känsla av att deras privatliv står under ständig övervakning (se t.ex. *Tele2-domen*, EU-domstolens dom den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15, punkterna 99 och 100).

Proportionaliteten

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har visat på behovet av att använda tvångsmedlet och att det kan förväntas vara en effektiv åtgärd för att utreda allvarliga brott som barn som inte har nått straffbar ålder misstänks för.

Användning av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation innebär emellertid integritetsrisker för de barn som tvångsmedlet riktas mot. Insamling av uppgifter om kommunikations- och

rörelsemönster gör det möjligt att dra ingående slutsatser om barnets privatliv. Beroende på hur barnet använder kommunikationsutrustningen som övervakas och hur lång tid som åtgärden pågår drabbas barnet i olika utsträckning. Om barnet frekvent använder utrustningen och åtgärden pågår under en relativt lång tid kan tvångsmedlet leda till ett betydande intrång i den personliga integriteten. Det talar för att tvångsmedlet inte bör få användas.

Att allvarliga brott kan utredas effektivt, och att brott som ännu inte har genomförts kan förhindras, är emellertid ett tungt vägande samhälls- och brottsofferintresse. Utredningen har tidigare kommit fram till att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan leda till information som är avgörande för att brott klaras upp. Det som har sagts i avsnitt 13.7.3 om proportionaliteten har samma relevans för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

Utredningens slutsats

Vid en samlad bedömning anser utredningen att nyttan av att införa en möjlighet att i brottsutredningar använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern överväger det integritetsintrång som kan bli följden av en sådan möjlighet. Det får också anses vara proportionerligt och förenligt med både Europakonventionen och barnkonventionen. Med hänsyn till att användning av tvångsmedlet kan leda till betydande integritetsintrång och att barn är särskilt känsliga för sådana intrång, bör det emellertid ställas högre krav för användning än de som gäller för att använda tvångsmedlet mot vuxna. Utredningen återkommer till det i avsnitt 13.13.4.

13.9 Hemlig kameraövervakning

13.9.1 Kort om tvångsmedlet

Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda tv-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning vid förundersökning, utan att upplysning om övervakningen lämnas. Tvångsmedlet får användas både mot den som är skäligen misstänkt och för att utreda

vem som skäligen kan misstänkas (27 kap. 20 a–20 c §§ rättegångsbalken). Tvångsmedlet har redovisats närmare i avsnitt 12.2.3.

Genom hemlig kameraövervakning kan polisen skaffa sig information om vad som händer på en viss plats, t.ex. vilka personer som uppehåller sig där, i vilken utsträckning de kontaktar varandra, och när det inträffar. Tvångsmedlet kan också ge information om vilka personer som lämnar eller hämtar föremål från en viss plats. Sådan information kan vara svår att på ett lika effektivt sätt få fram med hjälp av spanare. Kameror är i vissa avseenden överlägsna människan i registreringsförmåga. En dold övervakningskamera kan registrera händelser som en handmanövrerad kamera inte registrerar, eftersom den som hanterar kameran ibland inte upptäcker att det finns något intressant att dokumentera. Möjligheten att använda hemlig kameraövervakning innebär att polisen dels kan utföra spaning mot mål där det annars inte är möjligt att bedriva spaning, dels kan utföra en effektivare spaning och frigöra spaningspersonal för andra insatser (prop. 1995/96:85 s. 21).

Den 1 oktober 2023 infördes i 27 kap. 20 b § tredje stycket rättegångsbalken en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning till den skäligen misstänkte i stället för till en viss plats. Det ger möjlighet att genom kameraövervakning följa en person som rör sig mellan olika platser och träffar olika personer.

13.9.2 Synpunkter från myndigheterna

Behovet enligt Polismyndigheten

Polismyndigheten anser att det finns behov av att rikta hemlig kameraövervakning mot barn som inte har nått straffbar ålder. För att användningen av tvångsmedlet ska bli effektiv, men också för att bekräfta att uppgifter som utredningen har fått tillgång till via hemlig kameraövervakning är korrekta, förenas det i princip alltid med fysisk spaning. Det finns emellertid platser där det inte går att bedriva spaning i traditionell mening utan att spanare blir upptäckta. Det kan bero på geografin eller andra strukturer, t.ex. att omgivningen är för öppen eller för fysiskt begränsad. Det kan också vara fråga om miljöer där det i huvudsak bara är unga som rör sig. Om det inte finns kameror som installerats med stöd av kamerabevakningslagen

(2018:1200) kan hemlig kameraövervakning bidra till att motsvarande information kan inhämtas.

Om hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning används, och tvångsmedlet inte kan förenas med spaning, finns det ofta behov av att använda även hemlig kameraövervakning. I annat fall blir normalt uppgifterna från de andra hemliga tvångsmedlen mindre användbara och, i vissa fall, helt utan värde. Information från hemlig kameraövervakning kan leda till att misstankarna mot ett barn stärks eller att misstankarna kan avfärdas. Enligt Polismyndigheten har de flesta barn under 15 år som är kopplade till kriminella nätverk ett inlärt säkerhetstänkande som leder till att de kan vara lika säkerhetsmedvetna som personer i straffbar ålder; t.ex. kan de med kort varsel bestämma fysiska möten. Många barn klarar dock inte i samma utsträckning som vuxna att under en längre tid hålla en hög säkerhetsnivå, vilket gör att hemlig kameraövervakning mot barn under 15 år kan komma att ge mer information än när den riktas mot vuxna. Behovet av att kunna använda hemlig kameraövervakning mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern är i princip lika stort som mot äldre barn.

Behovet enligt Säkerhetspolisen

Även Säkerhetspolisen ser ett behov av att använda hemlig kameraövervakning mot barn som inte har nått straffbar ålder. Behovet har sin grund i att, som tidigare nämnts, allt fler barn i den åldern radikaliseras och rekryteras inom våldbejakande extremism och har uttryckt att de vill begå terroråd. I scenario 2 i avsnitt 13.5.1 beskrivs behovet av att använda hemlig kameraövervakning för att utreda om de brottsmisstänkta barnen 3D-printar vapendelar i syfte att förbereda ett attentat. Att barn under straffbarhetsåldern många gånger är lika säkerhetsmedvetna som personer som har nått den åldern leder också till att det finns behov av hemlig kameraövervakning. Det bör dock framhållas att barn under 15 år inte alltid klarar av att över tid hålla ett högt säkerhetstänkande. Andra utredningsåtgärder, t.ex. spaning, skulle endast i begränsad utsträckning kunna få fram samma information som kan fås genom hemlig kameraövervakning.

13.9.3 Utredningens analys

Utredningens bedömning: Det finns vid utredning av allvarliga brott både behov och nytta av att kunna använda hemlig kameraövervakning mot barn som inte är straffmyndiga. Det får också anses vara proportionerligt att använda tvångsmedlet.

Skälen för utredningens bedömning

Behovet

Hemlig kameraövervakning används ofta tillsammans med något annat hemligt tvångsmedel för att brottsutredningen ska bli så effektiv som möjligt. På så sätt kan den information som inhämtas genom hemlig kameraövervakning bekräfta uppgifter som har inhämtats genom t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning.

Genom de exempel som redovisats i avsnitt 13.5.1 och av Säkerhetspolisens behovsbeskrivning framgår att fler barn i allt yngre åldrar begår mycket allvarliga brott. Att barn som inte har nått straffbar ålder begår allvarliga brott är ett växande samhällsproblem. Myndigheterna har anfört att behovet av att använda hemlig kameraövervakning i huvudsak ser likadant ut för barn som inte har nått straffbarhetsåldern som för äldre barn. De rör sig på i princip samma sätt och på samma typer av platser. Uppgifter som kan inhämtas genom hemlig kameraövervakning kan endast i begränsad utsträckning inhämtas genom andra åtgärder, t.ex. spaningsåtgärder. På många platser är spaningsåtgärder uteslutna på grund av att risken för upptäckt är för stor. Särskilt bland dem som har kopplingar till kriminella nätverk är det inlärd säkerhetstänkandet högt. Det innebär att såväl barn som vuxna som är inblandade i allvarliga brott exempelvis undviker att mötas på vissa platser.

Sammantaget bedömer utredningen att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid allvarliga brott har behov av att kunna använda hemlig kameraövervakning mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern för att utreda brotten. Användning av hemlig kameraövervakning skulle vidare kunna minska incitamenten för ledande aktörer i kriminella nätverk att förmå barn att begå allvarliga brott.

Nyttan

Genom hemlig kameraövervakning kan polisen få tillgång till uppgifter om misstänkta barns rörelser och möten som inte hade kunnat samlas in på annat sätt. En övervakningskamera kan registrera ett snabbt och omfattande händelseförlopp, vilket kan få avgörande betydelse i en brottsutredning. Händelseförloppet kan också i efterhand granskas i detalj, vilket leder till avsevärt bättre möjligheter att analysera materialet än vid t.ex. fysisk spaning.

Informationen har ofta ett värde i brottsutredningen, men också stor betydelse för att bekräfta eller motsäga tolkningar av information som har inhämtats genom andra hemliga tvångsmedel. Informationen kan användas för att förstärka eller avfärda misstankarna mot ett barn. Den kan också användas som underlag vid förhör, för beslut om andra tvångsmedel och som bevisning vid en beivring. Om det genom den hemliga kameraövervakningen exempelvis framkommer att barnet träffar en annan person och överlämnar ett vapen kan tvångsmedel komma att beslutas även mot den personen.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har anfört att behovet av att använda hemlig kameraövervakning i huvudsak är detsamma mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern som mot dem som har nått den åldern. Mot bakgrund av utvecklingen där allt fler barn under 15 år begår allvarliga brott anser utredningen att hemlig kameraövervakning kan förväntas vara en effektiv åtgärd för att utreda brott som barn i den åldern misstänks för.

Integritetsintrånget

Lagstiftaren har tidigare uttalat att hemlig kameraövervakning och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation anses kunna medföra integritetsintrång på i stort sett likvärdiga nivåer. Om t.ex. kameran riktar sig mot ett fönster i en bostad och därigenom registrerar vad som försiggår i någons hem kan det uppfattas som ett minst lika stort intrång som om någons telefon avlyssnas. Om en kamera installeras utanför ett politiskt partis lokaler, ett hotell som frekventeras av prostituerade eller en porrklubb torde tvångsmedlet från integritetssynpunkt kunna jämföras med hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. En övervakningskamera kan registrera ett snabbt och omfattande händelseförlopp, vilket i efterhand kan gran-

skas i detalj. Dokumentationen är sådan att den i regel inte kan ifrågasättas. Vidare är den genomslagskraft som en bild har när den når offentligheten oomstridd (se t.ex. prop. 1995/96:85 s. 22).

När hemlig kameraövervakning används är det således ofrånkomligt att det kan medföra betydande intrång i den personliga integriteten, bl.a. på det sättet att sådan övervakning även kommer att drabba personer som inte är föremål för brottsutredning. Vidare ger en löpande hemlig kameraövervakning tillgång till betydligt mer omfattande bildmaterial än som kan fås genom t.ex. spaning. Teknikutvecklingen leder också till att större områden kan kameraövervakas, t.ex. med drönare.

Kameraövervakning får inte omfatta upptagning av ljud. Vad som sägs mellan två personer som möts på en plats som är kameraövervakad är därför normalt inte möjligt att få tillgång till, om det inte finns beslut om hemlig rumsavlyssning. Det kan dock i undantags-situationer vara möjligt att ta del av åtminstone delar av samtalet utan något beslut om hemlig rumsavlyssning, t.ex. om kameran är riktad på ett sådant sätt att det går att läsa på läpparna vad de övervakade personerna säger. Om hemlig kameraövervakning används, utan att det finns tillstånd till hemlig rumsavlyssning eller annan möjlighet att få information om innehållet i samtalen, blir integritetsintrånget mer begränsat. Det som har sagts i avsnitt 13.7.3 om integritetsintrånget när det gäller barn har samma relevans för hemlig kameraövervakning.

Proportionaliteten

Användning av hemlig kameraövervakning mot barn som inte nått straffbarhetsåldern kan förväntas vara en effektiv åtgärd för att utreda brott som barn misstänkts för. Att allvarliga brott som begås av barn i den åldern kan utredas effektivt är ett tungt vägande intresse, både ur ett samhälls- och brottsofferperspektiv. Den som drabbas av ett allvarligt brott utsätts för ett betydande integritetsintrång. Intresset av att brottet kan utredas effektivt är då lika starkt oavsett åldern på den som har begått brottet. Användning av hemlig kameraövervakning kan också leda till att brott som befinner sig på förberedelsestadiet kan förhindras. Även det intresset väger tungt ur ett samhällsperspektiv. Det talar för att det bör införas en möjlighet att

använda hemlig kameraövervakning mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern.

Hemlig kameraövervakning leder emellertid till intrång i den personliga integriteten, vilket barn är särskilt känsliga för. Hur stort integritetsintrånget blir beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Om kameraövervakning t.ex. riktas mot ett barns sovrumsfönster eller bostadens ytterdörr kan integritetskänslig information om barnets vanor samlas in. Om kameran sätts upp i en miljö där många barn rör sig, t.ex. en spelhall eller en ungdomsgård, kan integritetsintrånget komma att drabba många andra barn än det brottsmisstänkta barnet. Hemlig kameraövervakning drabbar inte bara den som tvångsmedlet riktas mot, utan alla som befinner sig på den övervakade platsen, både barn och vuxna. Ofta kan därför intrånget bli betydligt.

Utredningens slutsats

Vid en samlad bedömning anser utredningen att nyttan av att införa en möjlighet att använda hemlig kameraövervakning mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern är större än det integritetsintrång som kan bli följden av en sådan möjlighet. Det får också anses vara proportionerligt, eftersom hemlig kameraövervakning bara får användas vid allvarliga brott, och förenligt med både Europakonventionen och barnkonventionen. Med hänsyn till det integritetsintrång som kan bli följden av tvångsmedelsanvändningen och att barn är särskilt känsliga för sådana intrång, bör det emellertid ställas högre krav för användning än de som gäller för vuxna. Utredningen återkommer till det i avsnitt 13.13.4.

13.10 Hemlig rumsavlyssning

13.10.1 Kort om tvångsmedlet

Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning

1. som görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och

2. avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till.

Tvångsmedlet får användas mot den som är skäligen misstänkt för brott och endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Tillståndet får avse någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där. Om det finns särskilda skäl, får tillstånd till hemlig rumsavlyssning avse den skäligen misstänkte i stället för en viss plats (27 kap. 20 e–d §§ rättegångsbalken). Tvångsmedlet har redovisats närmare i avsnitt 12.2.4.

Den tekniska utrustning som används vid hemlig rumsavlyssning har förbättrats på senare tid. Den möjliggör att samtal i det offentliga rummet, utomhus eller på exempelvis en restaurang kan avlyssnas på förhållandevis stort avstånd utan någon föregående installation av utrustning. Även precisionen vid upptagning av ljud har förbättrats avsevärt. Det är i dag möjligt att begränsa upptagningen av andra ljudkällor, t.ex. samtal mellan utomstående personer, i större utsträckning än tidigare.

13.10.2 Synpunkter från myndigheterna

Behovet enligt Polismyndigheten

Hemlig rumsavlyssning, som är resurskrävande, används först när övriga hemliga tvångsmedel inte har räckt till av ett eller annat skäl. Det kan bero på att de misstänkta har vidtagit säkerhetsåtgärder, t.ex. genom att inte tala med varandra i telefon, men också att fysiska möten äger rum där elektronisk utrustning inte används. Ett exempel som Polismyndigheten har lyft fram är ett ärende där enda lösningen för att få tillgång till väsentlig information från ett antal personer som vistades i en lägenhet var rumsavlyssning. Inga andra metoder fungerade. Genom hemlig rumsavlyssning kunde en grupp personer som skulle begå mord hindras från att genomföra brottet. Sådana situationer kommer enligt Polismyndigheten att bli allt vanligare. Beslut om hemlig rumsavlyssning ger således möjlighet att få

tillgång till avgörande information som Polismyndigheten annars inte hade kunnat få tillgång till.

Polismyndigheten har som grund för behovet av att få använda hemlig rumsavlyssning även anfört att barn som inte har nått straffbar ålder använder samma sätt att kommunicera som personer i straffbar ålder. De har även ett inlärt säkerhetstänkande som leder till att de t.ex. träffar andra personer i lokaler och bostäder där de utgår från att de inte kommer att avlyssnas och är försiktiga med att använda telefoner. Polismyndigheten har emellertid samtidigt uppgett att många barn i yngre tonåren har svårt att över tid hålla samma säkerhetsnivå som vuxna, vilket exempelvis innebär att de har svårt för att hålla sig från att prata om brott.

De platser där hemlig rumsavlyssning skulle kunna aktualiseras mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern är sådana platser där ungdomar ofta rör sig. Det handlar om spelhallar, köpcentrum, ungdomsgårdar, skolor och andra ställen med ungdomlig inriktning. På sådana platser har polisen svårt att bedriva fysisk spaning utan att bli upptäckta.

Behovet enligt Säkerhetspolisen

Även Säkerhetspolisen ser behov av att kunna använda hemlig rumsavlyssning mot barn som inte har nått straffbar ålder. Behovet har sin grund i den utveckling som beskrivits i fråga om andra hemliga tvångsmedel, dvs. att allt fler barn i den åldern i radikaliserar och rekryteras inom våldbejakande extremism och att barn har uttryckt att de vill begå terrordåd. Säkerhetspolisen har också anfört att många brott som barn begår kräver samråd och planering där flera personer är involverade. I scenario 1 och 2 i avsnitt 13.5.1 beskrivs behovet av att använda hemlig rumsavlyssning för att utreda vad brottsmisstänkta barn pratar om med sina medgärningsmän. Det gäller avlyssning av barnens rum och även, avseende scenario 1, i en park och en bil. Säkerhetspolisen framhåller att barn som inte har nått straffbar ålder ofta är lika säkerhetsmedvetna som de som är något äldre, även om barn under straffbarhetsåldern inte alltid klarar av att hålla en hög säkerhetsnivå i längden. Behovet av att använda hemlig rumsavlyssning är därför i princip lika stort mot barn som mot vuxna. Genom hemlig rumsavlyssning kan Säkerhetspolisen få tillgång till

information av avgörande betydelse för att utreda brott eller för att förhindra ett nära förestående brott.

13.10.3 Utredningens analys

Utredningens bedömning: Det finns vid utredning av allvarliga brott både behov och nytta av att kunna använda hemlig rumsavlyssning mot barn som inte är straffmyndiga. Det får också anses vara proportionerligt att använda tvångsmedlet.

Skälen för utredningens bedömning

Behovet

Av Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behovsbeskrivningar framgår att hemlig rumsavlyssning kan leda till att myndigheterna får information av avgörande betydelse för att utreda brott som barn är misstänkta för. Tvångsmedlet, som är resurskrävande, används först när andra utredningsmöjligheter har uttömts.

Barn som är kopplade till kriminella nätverk har i dag ett inlärt säkerhetstänkande som leder till att de försöker att vara lika säkerhetsmedvetna som vuxna som begår brott. Trots det klarar många barn i yngre tonåren inte av att i längden hålla samma säkerhetsnivå som vuxna. Det inlärdade säkerhetstänkandet innebär t.ex. att de undviker att prata om känsliga frågor i telefon och i stället väljer fysiska möten, exempelvis i ett fordon, på ett café eller i en park, för att prata om brottsplaner. Om hemlig rumsavlyssning inte skulle tillåtas, skulle säkerhetsmedvetna barn under 15 år därför kunna undvika att bli avlyssnade. Ett fysiskt möte kan övervakas genom hemlig kameraövervakning, men det tvångsmedlet kan inte ge information om vad som sägs vid mötet. Om samma samtal förs per telefon kan däremot hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation användas för att lyssna på samtalet, om förutsättningarna för att avlyssna den som barnet talar med är uppfyllda. I dagsläget är det alltså möjligt att med enkla medel undgå att utsättas för tvångsmedel, något som kriminella aktörer tar fasta på. Det gäller både barn under straffbarhetsåldern och personer i straffbar ålder.

Information som kan inhämtas genom användning av hemlig rumsavlyssning kan endast i mycket begränsad utsträckning inhämtas genom andra, mindre ingripande utredningsåtgärder, t.ex. spaning och förhör. Det leder till slutsatsen att det finns behov att kunna använda hemlig rumsavlyssning mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern för att effektivt utreda brott. Användning av hemlig rumsavlyssning skulle också kunna minska incitamenten för aktörer i kriminella nätverk att förmå barn att begå allvarliga brott.

Nyttan

Av polisens behovsbeskrivningar framgår att hemlig rumsavlyssning kan leda till information av avgörande betydelse för att utreda brott, t.ex. om vilka personer som har deltagit i brottet, vilka roller de har haft, var ett hjälpmedel har placerats eller hur ett brott har genomförts. Den förbättrade tekniken innebär att hemlig rumsavlyssning är ett mer effektivt verktyg än tidigare, samtidigt som möjligheterna att sortera bort samtal som förs av utomstående har förbättrats. Av risk för upptäckt kan inte samma information inhämtas genom spaning. Andra utredningsåtgärder kan, med undantag för hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, inte heller användas för att inhämta samma information.

Uppgifterna från hemlig rumsavlyssning kan användas som underlag vid förhör, för beslut om effektivare spaningsåtgärder och som underlag och bevisning vid en bevistalan. Informationen kan användas för att förstärka eller avfärda misstankarna mot ett barn. Tvångsmedlet kan också ha avgörande betydelse om informationen som inhämtas leder till att ett nära förestående allvarligt brott kan förhindras, t.ex. ett mord. Tvångsmedlet används bara i de fall där information inte kan inhämtas genom något annat, mindre ingripande, tvångsmedel.

Sammantaget anser utredningen att hemlig rumsavlyssning kan förväntas vara en effektiv åtgärd för att utreda allvarliga brott som barn som inte har uppnått straffbarhetsåldern är delaktiga i.

Integritetsintrånget

Hemlig rumsavlyssning har från integritetssynpunkt ansetts vara en mer ingripande åtgärd än hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. Lagstiftaren framhöll att det typiskt sett gäller, men betonade samtidigt att det alltid beror på omständigheterna i det enskilda fallet vilket hemligt tvångsmedel som har mest kännbara effekter. Som exempel angavs att hemlig rumsavlyssning av ett möte på en restaurang kan vara avsevärt lindrigare från integritetssynpunkt än avlyssning av en bostadstelefon som pågår under en längre tid (prop. 2013/14:237 s. 70).

Det bör emellertid framhållas att den tekniska utvecklingen har lett till att integritetsintrånget i många fall kan begränsas på ett effektivare sätt än tidigare. Exempelvis har precisionen vid upptagning av ljud förbättrats avsevärt. Som tidigare angetts är det i dag möjligt att begränsa upptagningen av andra ljudkällor, t.ex. samtal mellan utomstående personer, i större utsträckning än tidigare.

Uppfattningen att hemlig rumsavlyssning generellt sett innebär störst integritetsintrång är inte oomstridd. Utredningen om rätts-säkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel ifrågasatte om det är självklart att integritetsintrånget är större vid hemlig rumsavlyssning än vid exempelvis hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Utredningen framhöll att hemliga tvångsmedel som rör elektronisk kommunikation kan leda till en kartläggning av vardagsvanor, kontaktnät och vanliga resmål och att den brottsbekämpande myndigheten kan få del av vilka webbsidor en person har besökt, vad som står i e-postmeddelanden, sms och andra meddelanden och vad som sägs i telefon- och videosamtal, oavsett var personen befinner sig. Hemlig rumsavlyssning är däremot begränsad till ljud på en avgränsad plats och tillståndet innehåller ofta särskilda villkor till skydd för enskildas integritet, i synnerhet när utomstående personer kan befaras bli föremål för avlyssningen (Rätts-säkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel, SOU 2018:61, s. 178 f.).

Utredningen anser att det finns fog för sistnämnda resonemang och att det väl illustrerar att det är omständigheterna i det enskilda fallet som avgör vilket integritetsintrång som ett hemligt tvångsmedel medför. Det som har sagts i avsnitt 13.7.3 om integritetsintrånget för barn har samma relevans för hemlig rumsavlyssning.

Proportionaliteten

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har kunnat påvisa behov av att använda hemlig rumsavlyssning mot barn som inte har uppnått straffbarhetsåldern. Mot bakgrund av att barn i den åldern i ökande grad begår allvarliga brott, ofta tillsammans med flera andra personer, och har ett inlärt säkerhetstänkande kan tvångsmedlet förväntas vara en effektiv åtgärd för att utreda allvarliga brott som barn i den åldern misstänks för. Att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har effektiva verktyg för att utreda sådana brott är ett tungt vägande samhällsintresse. Även brottsoffrens intresse väger tungt.

Användning av hemlig rumsavlyssning innebär att barnet utsätts för ett integritetsintrång. Sådana intrång är barn särskilt känsliga för. Europakonventionen och barnkonventionen ställer krav på att barn skyddas mot intrång i den personliga integriteten. De brottsmisstänkta barnens rättigheter ska emellertid vägas mot samhällsintresset av att allvarliga brott kan utredas och lagföras. Vid en sådan avvägning anser utredningen att intresset av att brottet kan utredas effektivt väger tyngst.

Utredningens slutsats

På samma sätt som vid användning av andra hemliga tvångsmedel beror integritetsintrångets storlek på omständigheterna i det enskilda fallet. Om ett barns rum avlyssnas är integritetsintrånget stort med hänsyn till att det är fråga om en mycket privat plats. Om avlyssning i stället äger rum i en spelhall kan avlyssningen komma att drabba många personer, både barn och vuxna. Även om hemlig rumsavlyssning i det enskilda fallet kan leda till betydande integritetsintrång anser utredningen att nyttan av tvångsmedlet kan vara påtaglig. Det får även anses vara proportionerligt och förenligt med både Europakonventionen och barnkonventionen att rikta tvångsmedlet mot barn som inte har nått straffbar ålder för att utreda allvarliga brott. Med hänsyn till att barn är särskilt känsliga för integritetsintrång, bör det övervägas om det bör ställas högre krav för att använda tvångsmedlet mot barn än de krav som gäller mot vuxna. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 13.13.5.

13.11 Postkontroll

13.11.1 Kort om tvångsmedlet

Postkontroll ger möjlighet att ta enskilda försändelser under befordran till eller från en person i beslag utan personens vetskap. Regleringen finns i 27 kap. 9 § rättegångsbalken. Tvångsmedlet har redovisats närmare i avsnitt 12.2.5.

Åklagare har framhållit att tvångsmedlet inte längre har samma betydelse som tidigare när det gäller skriftliga meddelanden, eftersom det numera finns andra sätt att kommunicera skriftligen än genom postbefordran (Ds 2007:2 s. 127). Det har dock fortfarande betydelse för att kontrollera postdistribution av narkotika och andra förbjudna ämnen och kan även användas för att kontrollera kommunikation.

Den 2 januari 2023 trädde nya bestämmelser i kraft i postlagen (2010:1045) som reglerar tystnadsplikten. Genom lagändringen får den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till en uppgift som normalt omfattas av brevhemligheten och som gäller misstanke om ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse, lämna uppgiften till bl.a. polisen, Åklagarmyndigheten eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brott.

Syftet med lagändringen är att underlätta för brottsbekämpande myndigheter att hindra illegal handel via post, framför allt narkotikahandel (Åtgärder för att förhindra illegal handel via post, prop. 2021/22:259, s. 1). Med anledning av lagändringen gjorde Polismyndigheten mer detaljerade uppföljningar av vad som hade påträffats i olika försändelser och vilka som varit beställare och avsändare. Analyserna visade att både beställare och avsändare hade högre genomsnittsålder och högre socioekonomisk bakgrund än vad som är fallet vid brott i allmänhet. Det är huvudsakligen narkotika som skickas per post.

13.11.2 Synpunkter från myndigheterna

Behovet enligt Polismyndigheten

Polismyndigheten framhåller att det skulle kunna argumenteras för att postkontroll inte bör inkluderas i de hemliga tvångsmedel som bör få användas mot barn som inte har nått straffbar ålder. Myndigheten anser emellertid att ett sådant undantag skulle kunna leda till att barn i den åldern kan komma att utnyttjas som avsändare eller mottagare av försändelser som innehåller otillåtna varor. På så sätt skulle exempelvis personer som är kopplade till gängkriminalitet kunna underlätta sin verksamhet och undgå ansvar för brott. Brottsutvecklingen hittills visar att personer som begår brott är snabba med att komma på nya tillvägagångssätt. Enligt Polismyndigheten kan det därför inte uteslutas att tillvägagångssätten ändras så att det inom kort uppkommer behov av att kunna använda postkontroll mot barn som inte har nått straffbar ålder. I dagsläget anser emellertid Polismyndigheten inte att det finns något tydligt behov av att använda postkontroll mot barn i den åldersgruppen.

Behovet enligt Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen har uppgett att man ser behov av att kunna använda postkontroll mot barn som inte har nått straffbar ålder. Som exempel på när tvångsmedlet skulle kunna behövas har myndigheten beskrivit ett scenario där flera personer, däribland barn som inte fyllt 15 år, som ett led i förberedelsen av ett allvarligt brott, misstänks för att ha beställt vapen som framställts med 3D-teknik. Även om postkontroll inte används särskilt frekvent är det ett viktigt verktyg för att i sådana situationer kunna kontrollera försändelser.

13.11.3 Utredningens analys

Utredningens bedömning: Det finns både behov och nytta av att kunna använda postkontroll mot barn som inte är straffmyndiga vid utredning av brott mot terroristbrottslagen. Det får även anses vara proportionerligt att använda tvångsmedlet.

Skälen för utredningens bedömning

Olika behov av att använda postkontroll

I dagsläget ser Polismyndigheten inget konkret behov av att använda postkontroll mot barn som inte har uppnått straffbar ålder. Skälet är att myndigheten inte har någon erfarenhet av fall där barn i den åldern varit avsändare eller mottagare av post med illegalt innehåll, som exempelvis sprängmedel, vapendelar eller narkotika. Polismyndigheten anser ändå att det finns skäl för att tillåta postkontroll mot barn i den åldern, för det fall att tillvägagångssätten att begå brott i framtiden skulle förändras så att ett sådant behov uppstår.

Enbart ett eventuellt framtida behov av att kunna använda ett integritetskänsligt tvångsmedel kan enligt utredningens mening inte rättfärdiga en så ingripande åtgärd, särskilt inte om åtgärden riktar sig mot barn som inte har nått straffbar ålder. Mot den bakgrunden anser utredningen att det inte finns ett så tydligt allmänt behov av att använda postkontroll vid utredning av brott som har begåtts av någon som inte har uppnått straffbarhetsåldern att det bör tillåtas.

När det gäller smuggling har Tullverket uppgett att myndigheten ser en ökad andel barn under 15 år som misstänks för brott och att det huvudsakligen gäller smuggling via post. Myndigheten ser dock inget mönster gällande vilken typ av gods som barn i den åldern hanterar, se avsnitt 3.4.3. I Tullverkets uppdrag ingår bl.a. att övervaka och kontrollera varor som fraktas till och från Sverige så att bestämmelserna om in- och utförsel följs. Vid kontroll av postförsändelser, där myndigheten har noterat en ökad förekomst av barn under 15 år som mottagare, används inte postkontroll. Myndighetens kontrollverksamhet styrs i stället av tullbefogenhetslagen. Tullverket har således inget behov av att använda postkontroll mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern.

Inom Säkerhetspolisens ansvarsområde finns det däremot ett tungt vägande samhällsintresse. Myndigheten behöver kunna utreda terroristbrott effektivt. Terrorism hotar nämligen såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet och enskildas grundläggande fri- och rättigheter. När terroristbrott begås används våld och hot om våld för att skapa splittring, polarisering och rädsla, med det övergripande syftet att skada samhällsviktig verksamhet, institutioner, grupper och individer för att påverka samhället. Terroristbrott riktar sig på så sätt mot betydligt fler än det enskilda brotts-

offret, varför den typen av brottslighet utgör ett allvarligt hot mot samhällsordningen. Sådana brott skapar en allmän otrygghet i samhället och kan leda till omfattande person- och egendomsskador.

Av behovsbeskrivningen i avsnitt 13.5.1 framgår att Säkerhetspolisen har sett exempel på att barn under straffbarhetsåldern har tagit del av instruktioner och manualer om vapen- eller sprängmedelstillverkning och att myndigheten bedömer att barn i den åldern kan komma att stå som avsändare och mottagare av illegala varor, t.ex. sprängmedel. Det finns därför ett behov av att kunna använda postkontroll även vid brott som har begåtts av barn som inte har nått straffbarhetsåldern. Myndigheten har framhållit att om tvångsmedlet skulle tillåtas, skulle det troligen sällan användas. Den information som kan inhämtas genom användning av postkontroll skulle endast i vissa fall och i begränsad utsträckning kunna inhämtas genom användning av andra tvångsmedel, t.ex. genom användning av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning, om information om innehållet i försändelsen förekom i telefonsamtal eller chattar. Mot den bakgrunden framstår användning av postkontroll även mot barn under straffbarhetsåldern vid utredning av brott mot terroristbrottslagen som motiverad. Det bör därför vara tillåtet att använda postkontroll för det ändamålet.

Nyttan

Säkerhetspolisen har uppgett att nyttan av att använda postkontroll mot barn som inte har uppnått straffbar ålder är att kontrollera försändelser som barn beställer och skickar i syfte att t.ex. begå våldsdåd. Det kan handla om delar till ett 3D-vapen, sprängmedel eller andra explosiva varor. Om Säkerhetspolisen har möjlighet att kontrollera försändelsen kan brottet utredas effektivt och stanna på förberedelsenivån. På så sätt kan brott mot terroristbrottslagen förhindras.

Integritetsintrånget

Tvångsmedlet innebär att den brottsbekämpande myndigheten kan få del av innehållet i korrespondens. Lagstiftaren har uttalat att den granskning av försändelser som postkontroll syftar till innebär en

inte obetydlig risk för integritetsintrång (prop. 2022/23:126 s. 189). Ett försvårande eller avbrytande av postförsändelser innebär dessutom en begränsning i yttrande- och informationsfriheterna (proposition om ändring i regeringsformen, prop. 1975/76:209, s. 123).

De uttalanden som har gjorts om det integritetsintrång som postkontroll innebär avser möjligheten att ta del av innehållet i meddelanden mellan den brottsmisstänkta och annan. Numera används postkontroll främst för att hålla kvar försändelser som innehåller narkotika, sprängmedel och andra olagliga varor, inte för att ta del av innehållet i meddelanden. Sådana meddelanden som tidigare sändes som brev skickas numera ofta via krypterade kommunikationstjänster. Utredningen anser att integritetsintrånget när det gäller försändelser som enbart innehåller tillståndspliktiga varor är betydligt mindre än vid användning av övriga hemliga tvångsmedel som regleras i rättegångsbalken.

Proportionaliteten

Säkerhetspolisens behov av att kunna använda postkontroll har sin grund i att även barn som inte har nått straffbar ålder planerar och begår allvarliga och samhällsfarliga brott. Samhällsintresset av att effektivt kunna utreda sådana brott väger mycket tungt. Brottsoffrens intresse av att sådana brott kan utredas effektivt väger också tungt. Trots att postkontroll mot barn som inte har uppnått straffbar ålder inte förväntas komma att användas särskilt ofta, förväntas tvångsmedlet vara av stor betydelse för att utreda allvarliga brott eller för att förhindra att ett brott, som befinner sig på ett förstadium, genomförs. Säkerhetspolisens scenario 3 i avsnitt 13.5.1 visar på att sådana situationer kan uppkomma och vikten av att då kunna använda postkontroll.

Användning av postkontroll, när det gäller försändelser som innehåller meddelanden, har av lagstiftaren ansetts utgöra ett inte obetydligt integritetsintrång. Sådana intrång är barn särskilt känsliga för. Mot personer i straffbar ålder används postkontroll numera främst för att hålla kvar försändelser som innehåller tillståndspliktiga varor, t.ex. narkotika. Tvångsmedlet skulle användas på motsvarande sätt mot barn som inte har uppnått straffbarhetsåldern. När det är fråga

om sådana försändelser anser utredningen att integritetsintrånget är betydligt mindre än då det gäller meddelanden.

Utredningens slutsats

Vid en samlad bedömning får det anses vara proportionerligt och förenligt med både Europakonventionen och barnkonventionen att postkontroll får användas för att utreda de nu angivna brotten. Samhälls- och brottsofferintressena av att sådana brott kan utredas effektivt väger tyngre än det integritetsintrång som barn kan komma att utsättas för vid användning av postkontroll. Visserligen finns det inte samma rättssäkerhetsgarantier vid postkontroll som vid övriga hemliga tvångsmedel, men utredningen väger också in att postkontroll inte på samma sätt som övriga hemliga tvångsmedel riktar sig mot en utpekad person. Med hänsyn till att barn är särskilt känsliga för integritetsintrång, bör det emellertid ställas högre krav för användning av tvångsmedel än de som gäller för vuxna. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 13.13.6.

13.12 Hemlig dataavläsning

13.12.1 Kort om tvångsmedlet

Hemlig dataavläsning får användas vid viss allvarlig brottslighet. Tvångsmedlet regleras i lagen om hemlig dataavläsning, som är tidsbegränsad och upphör att gälla vid utgången av mars 2025. Tvångsmedlet innebär att en brottsbekämpande myndighet, i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel, bereder sig tillgång till teknisk utrustning som kan användas för elektronisk kommunikation. Det kan handla om t.ex. datorer, mobiltelefoner eller olika användarkonton till lagrings- och kommunikationstjänster. Syftet med tillståndet är att myndigheten ska kunna ta del av uppgifter som finns i den fysiska utrustningen eller tjänsten. Det gäller såväl lagrade uppgifter (t.ex. innehållet i e-post och textmeddelanden, besökta webbsidor och lagrade dokument) som uppgifter i realtid (t.ex. telefon- och videosamtal och textmeddelanden). Hemlig dataavläsning ger även den brottsbekämpande myndigheten möjlighet att bl.a. använda sådana mikrofon- och kamerafunktioner som finns i en kommunikations-

utrustning och att genom positioneringsfunktionerna fastställa den geografiska plats där utrustningen finns.

Metoden för att verkställa hemlig dataavläsning skiljer sig från verkställighet av andra hemliga tvångsmedel. Verkställighet av andra hemliga tvångsmedel äger rum genom inhämtning av uppgifter från operatörer alternativt genom att använda kamera- eller avlyssningsutrustning som tillhör de brottsbekämpande myndigheterna. Vid verkställighet av hemlig dataavläsning hämtas uppgifterna i stället från den berördes egna kommunikationsutrustning, t.ex. en dator eller en mobiltelefon (Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning, SOU 2023:78, s. 62).

Hemlig dataavläsning får avse avläsning eller upptagning av följande uppgifter:

1. kommunikationsavlyssningsuppgifter,
2. kommunikationsövervakningsuppgifter,
3. platsuppgifter,
4. kameraövervakningsuppgifter,
5. rumsavlyssningsuppgifter,
6. uppgifter som finns lagrade i ett avläsningsbart informationssystem men som inte avses i 1–5, eller
7. uppgifter som visar hur ett avläsningsbart informationssystem används men som inte avses i 1–6.

De sju uppgiftstyperna kan i sin tur delas in i två huvudkategorier. Beträffande uppgiftstyperna i punkterna 1–5 har hemlig dataavläsning närmast karaktären av verkställighetsmetod för andra hemliga tvångsmedel. Uppgiftstyperna motsvarar huvudsakligen uppgifter som redan innan hemlig dataavläsning infördes fick hämtas in enligt andra bestämmelser om hemliga tvångsmedel. Det råder emellertid inte någon fullständig överensstämmelse, eftersom inhämtningen av uppgiftstyperna kan verkställas på annat sätt än det traditionella. Uppgiftstyperna i punkterna 6 och 7 motsvaras inte av några uppgifter som är åtkomliga genom andra hemliga tvångsmedel. Hemlig dataavläsning utgör i det avseendet ett nytt hemligt tvångsmedel (SOU 2023:78 s. 65).

Hemlig dataavläsning har redovisats närmare i avsnitt 12.3.

13.12.2 Förslag att lagen om hemlig dataavläsning ska permanentas

I oktober 2024 överlämnade regeringen lagrådsremissen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott till Lagrådet. I lagrådsremissen föreslås att hemlig dataavläsning ska bli ett permanent tvångsmedel och att det även i fortsättningen ska regleras i en särskild lag. Det föreslås också bl.a. att reglerna för vilka typer av uppgifter som får hämtas in och för utformningen av ett tillstånd till hemlig dataavläsning ska förtydligas.

Uppdelningen mellan lagrade uppgifter enligt punkten 6 och uppgifter som visar hur viss teknisk utrustning används enligt punkten 7 föreslås tas bort. I stället ska regleringen av uppgifter som är åtkomliga i ett informationssystem utan att vara kommunikationsavlyssningsuppgifter, kommunikationsövervakningsuppgifter, platsuppgifter, kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter samlas i en uppgiftstyp, i en ny punkt 6. Det innebär att uppgifter enligt den föreslagna punkten 6 kommer att avse både lagrade uppgifter som inte sorteras under punkterna 1–5, realtidsuppgifter som inte sorteras under punkterna 1–5 och uppgifter som visar hur ett informationssystem används. Förslaget i den delen har sin grund i praktiska tillämpningssvårigheter. Uppdelningen av den information som faller under punkten 6 respektive 7 är nämligen inte tydlig. Det förefaller i många fall vara slumpmässigt om användningsuppgifter lagras eller inte. I praktiken kan uppgiftstyperna sällan särskiljas (lagrådsremissen s. 35).

Vidare föreslås i lagrådsremissen att hemlig dataavläsning ska kunna användas i fler fall för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott eller för delaktighet i brottslighet. När det gäller samtliga uppgiftstyper förutom rumsavlyssningsuppgifter ska det kunna ske under förutsättning att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen och det är fråga om viss allvarlig brottslighet.

Det används ofta en komplex digital infrastruktur vid brott som helt eller delvis hanteras via internet, t.ex. vid narkotikahandel. Det kan handla om att gärningsmän använder Darknet – en anonymiserad och krypterad del av internet – eller skadlig programvara i form av t.ex. virus, trojaner eller spionprogram. I takt med den digitala utvecklingen har det också blivit vanligare att digital kommunikation sker i krypterad form. Anonymiseringen och krypteringen innebär

att det många gånger är omöjligt att ta reda på vem eller vilka som ligger bakom ett brott. Ofta känner de brottsbekämpande myndigheterna till att ett visst informationssystem används för att begå allvarliga brott, men saknar verktyg för att identifiera den misstänkte. Enligt regeringen finns det därmed både behov och nytta av att införa en möjlighet att använda hemlig dataavläsning i fler fall i syfte att identifiera en skäligen misstänkt. Möjligheten innebär också en tydligare och mer enhetlig reglering (a. lagrådsremiss s. 36 f.)

Det föreslås också tydligare regler för vad tillståndet ska innehålla, bl.a. föreslås att kravet på att ange vilken tid tillståndet avser ska tas bort. I stället ska det i ett tillstånd till hemlig dataavläsning anges under vilken tid som verkställighet får äga rum. Tiden för verkställighet får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

Även tydligare bestämmelser om villkor, om överskottsinformation, om granskning, bevarande och förstöring av material från hemlig dataavläsning och om otillåten tilläggsinformation föreslås. Det finns också förslag om att införa ett lagstadgat dokumentationskrav.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2025.

13.12.3 Synpunkter från myndigheterna

Behovet enligt Polismyndigheten

Polismyndigheten anser att det är tydligt att nyckeln till att stoppa den grova brottsligheten, att bryta våldsspiraler och att kunna lagföra gärningsmän är att komma åt de inblandades kommunikation. Det framgår ännu tydligare efter framgångarna med dekrypteringen av kommunikationstjänsterna Encrochat, Anom och SKY. Den omständigheten att kommunikationen kunde läsas i okrypterat skick ledde till att ett stort antal personer lagfördes för grova brott.

När användningen av krypterade kommunikationsmetoder ökar blir hemlig dataavläsning ofta den enda möjligheten att få tillgång till elektronisk kommunikation. Hemlig dataavläsning kan också vara ett sätt att hitta information som har tagits bort från den primära informationsbäraren. En forensisk analys av exempelvis en telefon eller en dator ger då inget resultat, medan hemlig dataavläsning kan säkra material som vid tidpunkten för en forensisk undersökning redan kan ha raderats på den ursprungliga databäraren.

I de exempel som har tagits upp i avsnitt 13.5.1 har hemlig dataavläsning använts i exempel 4, 10 och 11. Ett annat exempel som Polismyndigheten har tagit upp är ett ärende där hemlig dataavläsning användes för att hämta in bevisning om ett begånget mord. Av de inhämtade uppgifterna kunde polisen dock snabbt konstatera att det fanns långgående planer på att mörda en annan person. Fler misstänkta kunde identifieras (varav även unga utförare) och insatser kunde riktas mot dem. Den hemliga dataavläsningen gav sammantaget utredarna tillgång till bilder på vapen och uppgifter om vem som var måltavlan och vilka som skulle utföra mordet. Stora polisresurser sattes in och mordet kunde med hjälp av uppgifterna förhindras.

Behovet av att använda hemlig dataavläsning grundas även på att barn som inte har nått straffbarhetsåldern begår allvarliga brott och kommunicerar på samma sätt som äldre barn. Barnen har även ett inlärt säkerhetstänkande som leder till att de försöker att hålla en hög säkerhetsnivå t.ex. genom att undvika att kommunicera via telefon. Många klarar dock inte att i längden hålla samma säkerhetsnivå som vuxna. Tvångsmedlet kan leda till att mer information kan inhämtas från barn under 15 år än om tvångsmedlet riktas mot vuxna.

Behovet enligt Säkerhetspolisen

Även Säkerhetspolisen ser ett behov av att använda hemlig dataavläsning mot barn som inte har nått straffbar ålder. Behovet har sin grund i en ökad radikaliserings av yngre personer som bl.a. innebär att barn kommunicerar online med ideologiskt övertygade personer och tar del av instruktioner och manualer om vapen- eller sprängmedelstillverkning och uttrycker hat mot samhället eller grupper. Barn som inte har nått straffbar ålder har också uttryckt att de vill begå terroråd. Säkerhetspolisen har i avsnitt 13.5.1 beskrivit behovet av att använda hemlig dataavläsning för att utreda brott och förhindra nära förestående brott. Informationen skulle enligt myndigheten inte kunna inhämtas på något annat sätt.

13.12.4 Utredningens analys

Utredningens bedömning: Vid utredning av allvarliga brott finns det både behov och nytta av att kunna använda hemlig dataavläsning mot barn som inte är straffmyndiga. Det får också anses vara proportionerligt att använda tvångsmedlet.

Skälen för utredningens bedömning

Behovet

Av Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behovsbeskrivningar framgår att det finns behov av att använda hemlig dataavläsning vid brottsutredningar mot barn som inte har nått straffbar ålder när tvångsmedlet har karaktären av verkställighetsmetod för andra hemliga tvångsmedel, dvs. enligt 2 § första stycket punkterna 1–5 lagen om hemlig dataavläsning. Behovet har sin grund i att både barn och vuxna som begår allvarliga brott i hög utsträckning använder sig av krypterade kommunikationsmetoder och vidtar andra åtgärder för att minska risken för upptäckt vid samråd och planering inför allvarliga brott. För att få tillgång till avlyssningsuppgifter som är krypterade behöver polisen använda hemlig dataavläsning som verkställighetsmetod. Det går nämligen inte att komma åt samma uppgifter genom användning av de hemliga tvångsmedlen i rättegångsbalken. Hemlig dataavläsning ger också tillgång till mer preciserade platsuppgifter och mer metadata i jämförelse med uppgifter som kan inhämtas vid hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken. Det går inte att inhämta informationen i fråga genom andra utredningsåtgärder. Vidare kan rumsavlyssnings- och kameraövervakningsuppgifter inhämtas utan någon installation av tekniska hjälpmedel. Det är inte möjligt att göra med stöd av regleringen i rättegångsbalken.

När det gäller användning av hemlig dataavläsning som ett självständigt tvångsmedel, i fråga om uppgifter som avses i 2 § första stycket punkterna 6 och 7 lagen om hemlig dataavläsning, har Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behov av att använda tvångsmedlet sin grund i både brottsutvecklingen och teknikutvecklingen. Genom de uppgiftstyperna kan myndigheterna få löpande tillgång till lagrade uppgifter, t.ex. kontaktböcker och filer, och realtidsinformation om hur systemet används. Informationen kan inte inhämtas

tas genom någon annan åtgärd än hemlig dataavläsning. Om den elektroniska kommunikationsutrustningen kan tas i beslag i samband med gripande, vilket inte är fallet om den t.ex. har förstörts, så är det inte säkert att informationen finns kvar i utrustningen eller att de forensiska verktygen fungerar. Ett skäl till det kan vara olika burnerinställningar. Det är en teknisk funktion i kommunikationsutrustningen som syftar till att självradera innehållet. Det kan därför vara helt avgörande att den informationen har säkrats genom hemlig dataavläsning i ett tidigare skede.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har behov av att använda hemlig dataavläsning mot barn som inte har nått straffbar ålder.

Nyttan

Nyttan av att använda hemlig dataavläsning är enligt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i huvudsak densamma i utredningar mot dem som inte har nått straffbarhetsåldern som i utredningar mot barn som är äldre. Barnen har ett inlärt säkerhetstänkande som innebär att de försöker hålla en lika hög säkerhetsnivå som vuxna, även om många barn inte i längden klarar av det. Barn använder t.ex. i stor utsträckning krypterade kommunikationstjänster.

Genom hemlig dataavläsning kan polisen få tillgång till uppgifter som inte hade kunnat inhämtas genom användning av andra hemliga tvångsmedel, t.ex. meddelanden och lokaliseringssuppgifter i krypterade kommunikationstjänster. Det kan handla om uppgifter om brottsplaner, brottsplatser, vilka personer som är inblandade, tidpunkten för brott, eventuella vittnen, var ett vapen eller sprängmedel har placerats osv. Uppgifterna kan, om brottet har genomförts, användas som underlag vid förhör, vid beslut om effektivare spaning och som underlag för andra tvångsmedel. De kan också användas som underlag vid beslut om att väcka en bevisstalan och som bevisning i målet, men även för att avföra misstänkta från utredningen. Om brottet inte har genomförts, utan befinner sig på ett förstadium, kan information som inhämtas genom användning av hemlig dataavläsning användas för att förhindra att brottet genomförs. Vidare kan hemlig dataavläsning säkra material som vid tidpunkten för en foren-

sisk undersökning redan kan ha raderats på den ursprungliga databäraren.

Genom användningen av hemlig dataavläsning har brottsutredningar på olika sätt kunnat effektiviseras. Eftersom platsuppgifterna genom hemlig dataavläsning som regel är mycket mer precisa kan spaningsinsatserna bli mer koncentrerade och effektiva. Även utredningstiderna har kunnat förkortas genom att polisen på ett tidigt stadium i utredningen fått tillgång till den typ av information som hemlig dataavläsning kan ge. Utan användning av hemlig dataavläsning blir mycket av materialet tillgängligt för analys först vid ett gripande och då genom en forensisk undersökning av beslag. Med hänsyn till kravet på korta utredningstider som gäller för unga lagöverträdare är den effekten av särskild vikt, eftersom det möjliggör tidigare bearbetning av materialet.

Sådana uppgifter som kan inhämtas genom användning av hemlig dataavläsning kan endast i begränsad omfattning inhämtas genom andra, mindre ingripande, utredningsåtgärder, t.ex. spaning, förhör och forensiska undersökningar av telefoner och annan teknisk utrustning som tagits i beslag. Hemlig dataavläsning kan därmed förväntas vara en effektiv åtgärd för att utreda allvarliga brott som barn som inte har nått straffbar ålder misstänks för.

Integritetsintrånget

Lagstiftaren har uttalat att hemlig dataavläsning för att läsa av innehållet i krypterade meddelanden inte innebär någon beaktansvärt ökad risk för den personliga integriteten. Det beror på att det, utan att använda hemlig dataavläsning, är tillåtet för de brottsbekämpande myndigheterna att försöka dekryptera krypterade uppgifter som de fått in vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Lagstiftaren framhöll att kryptering inte enbart är ett val som den enskilde gör. Det beror till stor del på att kommunikation överlag krypteras i större omfattning än tidigare (prop. 2019/20:64 s. 85).

När det gäller användning av hemlig dataavläsning för att ta del av uppgifter om geografisk position, har lagstiftaren framhållit att det finns en viss ökad risk för den personliga integriteten i förhållande till om enbart traditionella hemliga tvångsmedel används. Det har att göra med att de uppgifter som hämtas in genom hemlig data-

avläsning, i jämförelse med de uppgifter som hämtas in genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, kan bli mer detaljerade i stadsmiljö och att det dessutom inte krävs att mobiltelefonen kopplar upp sig mot en mast för att myndigheterna ska kunna hämta in uppgifter om geografisk position (a. prop. s. 85 f.).

När det gäller hemlig dataavläsning för att ta del av kameraövervaknings- och rumsavlyssningsuppgifter har lagstiftaren bedömt att det inte medför någon ökad risk för den personliga integriteten i förhållande till sådana uppgifter som kan hämtas in genom hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning (a. prop. s. 86 f.). Lagstiftaren uttryckte inte någon ändrad uppfattning i den frågan när det infördes en möjlighet att knyta tillstånd till hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter till en person i stället för till en viss plats (prop. 2022/23:126 s. 143 f.).

I fråga om hemlig dataavläsning i syfte att ta del av elektroniskt lagrade uppgifter enligt 2 § första stycket 6 lagen om hemlig dataavläsning har lagstiftaren framhållit att en fullständig avläsning av t.ex. någons mobiltelefon utgör ett mycket stort intrång i den drabbades personliga sfär, eftersom en mobiltelefon eller annan liknande utrustning kan innehålla mycket känsliga och personliga uppgifter (Hemlig dataavläsning, prop. 2019/20:64, s. 87).

Beträffande hemlig dataavläsning för att samla in uppgifter som visar hur viss teknisk utrustning används (2 § första stycket 7 lagen om hemlig dataavläsning) har lagstiftaren uttalat att sådana uppgifter typiskt sett är integritetskränkande. Uppgiftstypen ger tillgång till fler och mer fullständiga uppgifter än sådana uppgifter som är lagrade eller i vart fall är möjliga att återskapa vid t.ex. en undersökning av ett beslag (a. prop. s. 87). Det uttalandet kan emellertid ifrågasättas. I lagrådsremissen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott hävdas det nämligen att bara en begränsad mängd uppgifter innefattas i uppgiftstypen. De flesta uppgifter som finns i ett informationssystem lagras, i vart fall tillfälligt, och bedöms därför inte vara uppgifter enligt punkten 7. Dessutom kan uppgifter enligt punkterna 6 och 7 sällan särskiljas (lagrådsremissen s. 35). Utredningen bedömer därför att integritetsintrånget avseende uppgifter enligt punkten 7 är mer begränsat än det som gäller för övriga uppgiftstyper. Som nämnts i avsnitt 13.12.2 föreslås det i lagrådsremissen att uppgifts-

typerna i punkterna 6 och 7 ska ersättas med en ny punkt 6 med samma innehåll i sak.

Vilket integritetsintrång som användning av hemlig dataavläsning innebär, beror, som tidigare angetts, i stor utsträckning på vilka uppgifter som inhämtas. När det gäller användning av hemlig dataavläsning enligt 2 § första stycket punkterna 1–5 lagen om hemlig dataavläsning som leder till att barnets rörelsemönster, kontakter, vanor osv. kan kartläggas, får integritetsintrånget anses vara betydande. Det gäller även uppgifter enligt 2 § första stycket punkten 6.

Även när hemlig dataavläsning används för att ta del av elektroniskt lagrade uppgifter får integritetsintrånget bedömas som betydande. Det finns skäl att anta att intrånget kan bli större mot barn under straffbarhetsåldern än då åtgärden riktas mot vuxna personer. Det har att göra med att barn nuförtiden använder mobiltelefoner och internet i hög utsträckning. I telefoner, surfplattor och datorer lagras en stor mängd information, bl.a. bilder, utkast till meddelanden, upprättade anteckningar, kontaktböcker och olika sökningar på webbsidor. Sådana uppgifter får anses vara mycket känsliga och personliga.

När hemlig dataavläsning används för att samla in uppgifter som visar hur viss teknisk utrustning används får däremot integritetsintrånget anses vara mer begränsat än vid övrig informationsinhämtning. Informationen som kan inhämtas är nämligen begränsad och avser inte innehållet i meddelanden, uppgifter om samtal eller bilder.

Proportionaliteten

Som tidigare har framgått har polisen behov av att använda hemlig dataavläsning mot barn som inte har nått straffbar ålder, vilket har sin grund i brottsutvecklingen. Även om gruppen barn som begår allvarliga brott till antalet är litet, utgör utvecklingen ett påtagligt samhällsproblem. Mot bakgrund bl.a. av att barn i hög utsträckning kommunicerar via krypterade kommunikationstjänster förväntas barn drabbas av betydande integritetsintrång. Sådana intrång är barn särskilt känsliga för. Enligt både Europakonventionen och barnkonventionen ska barn skyddas mot intrång i den personliga integriteten. Det brottsmisstänkas barnets rättigheter ska emellertid vägas mot samhällsintresset av att allvarliga brott kan utredas och lagföras.

Vid en sådan avvägning anser utredningen att intresset av att brottet kan utredas effektivt väger tyngst.

Utredningens slutsats

Även om barn bör ha ett mer omfattande skydd mot intrång i den personliga integriteten än vuxna, anser utredningen att intresset av en effektiv brottsutredning väger tyngre än barnets skydd mot integritetsintrång. Det får anses vara proportionerligt och förenligt med både Europakonventionen och barnkonventionen att använda hemlig dataavläsning mot barn som inte har nått straffbar ålder. Med hänsyn till att barn är särskilt känsliga för sådana intrång, bör det emellertid ställas högre krav för användning än de som gäller för vuxna. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 13.13.4 och 13.13.5.

13.13 Särskilda kvalifikationskrav

13.13.1 Bakgrund

Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år föreslås som en åtgärd för att bemöta utvecklingen där ett litet antal barn i den åldern begår allt fler mycket allvarliga brott. Det stora flertalet brott som begås av barn under 15 år är av mindre allvarligt slag. Den brottsligheten förefaller snarare minska än öka. En naturlig utgångspunkt för diskussionen är därför att tillämpningsområdet för tvångsmedlen bör avgränsas så att hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern bara får användas vid mycket allvarliga brott. Det är även utgångspunkten enligt nuvarande reglering för de flesta hemliga tvångsmedel som får användas mot personer i straffbar ålder.

Med tanke på att barn anses vara särskilt känsliga för sådana intrång i den personliga integriteten som användning av hemliga tvångsmedel innebär, finns det alltså anledning att ställa särskilda kvalifikationskrav för att avgränsa tillämpningsområdet för användning av hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbar ålder. Barnkonventionen ställer också höga krav på skydd mot sådana intrång.

13.13.2 Två tänkbara modeller

Enligt utredningens mening är två olika modeller tänkbara för att begränsa tillämpningen av hemliga tvångsmedel mot barn som inte har uppnått straffbarhetsåldern. Den ena är att ställa samma krav som i dag gäller för tillämpning av de enskilda tvångsmedlen, men att komplettera det med ett krav på att det ska finnas synnerliga skäl för att använda tvångsmedlet mot barnet. För att hemliga tvångsmedel ska få användas mot personer i straffbar ålder krävs emellertid redan att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Kravet innebär att de uppgifter som ett hemligt tvångsmedel kan leda till ska vara av viss kvalitet och att de upplysningar som tvångsmedlen kan ge inte får inskränka sig till obetydliga detaljer som man både kan ha och mista (prop. 1988/89:124 s. 44). En ordning där det därutöver ska göras en bedömning av om det finns synnerliga skäl på grund av att åtgärden ska riktas mot ett barn som inte har nått straffbar ålder riskerar att bli svårtillämpad. Risken är stor att samma omständigheter som ligger till grund för bedömningen att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen skulle anses utgöra synnerliga skäl för att använda tvångsmedlet. Det skulle då inte leda till att det finns ett ytterligare kvalifikationskrav, även om det skenbart kan förefalla att vara så. Den modellen bör därför inte väljas.

Den andra modellen är att bara tillåta användning av de hemliga tvångsmedlen för andra brott än som gäller för straffmyndiga. Det är enligt utredningens mening den metod som bör användas. Den skulle innebära att de andra rekvisit som anges i rättegångsbalken ska tillämpas när tvångsmedlen används mot någon som är under 15 år (se 1 § LUL). Det finns emellertid flera tänkbara sätt att avgränsa tillämpningsområdet för användning av hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbar ålder.

13.13.3 Tänkbara sätt att avgränsa tillämpningsområdet

En reglering som utgår från straffskalan

Straffskalans övre gräns

En metod för att avgränsa tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbar ålder kan vara att använda brottets straffskala. En sådan reglering kan utgå från antingen straff-

skalans övre eller nedre gräns eller på annat sätt anknyta till straffskalans.

Straffskalan är ett mått på hur allvarligt lagstiftaren ser på den aktuella brottstypen i förhållande till andra brott. Inom straffskalan fastställs sedan det enskilda brottets eller den samlade brottslighetens konkreta straffvärde. Att använda sig av straffskalan för att avgränsa tillämpningsområdet för en viss reglering är en vanlig lagstiftningsteknik. En möjlighet är att använda straffskalans övre gräns, dvs. att kräva att det på brottet ska kunna följa fängelse i ett visst antal år.

I regleringen om anhållande och häktning avgränsas tillämpningsområdet genom att regleringen knyter an till straffskalans övre gräns. Det krävs att det på brottet ska kunna följa fängelse i ett år eller mer för att tvångsmedlen ska få användas. Samma sätt att avgränsa tillämpningsområdet används vid flera andra tvångsmedel. Även de straffrättsliga reglerna om preskription knyter an till det straff som högst kan följa på brottet. En avgörande nackdel med den metoden är att många brott har en mycket vid straffskala och att det med en sådan lösning finns stor risk för att tvångsmedel kommer att användas vid brott som i det enskilda fallet är mindre allvarliga (jfr prop. 2002/03:74 s. 32). Eftersom tillämpningsområdet bör avgränsas till enbart mycket allvarliga brott framstår en sådan lösning inte som ändamålsenlig.

Straffskalans nedre gräns

En annan lagteknisk lösning är att knyta tillämpningen av hemliga tvångsmedel mot barn under straffbarhetsåldern till straffskalans nedre gräns på så sätt att ett visst lägsta straff måste vara föreskrivet för det aktuella brottet för att tvångsmedlet ska få användas. Den metoden kan generellt sägas vara utgångspunkten i fråga om de hemliga tvångsmedlen (prop. 2002/03:74 s. 32). Straffskalans nedre gräns tillämpas även för att avgöra när en utredning enligt 31 § LUL bör inledas mot någon som inte har fyllt 15 år och för att enligt 38 § första stycket LUL avgöra om bevistalan ska väckas. Det är således en väl beprövad ordning att åklagaren gör en bedömning av brottets rubricering och minimistraff vid brottsutredningar mot barn.

Enligt utredningens mening finns det skäl som talar för att det skulle vara en lämplig ordning att låta tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbar ålder avgränsas genom brottets minimistraff. Den lösningen bör således övervägas närmare i det följande.

Andra sätt att avgränsa tillämpningsområdet

Brottskatalog

En annan metod för att avgränsa tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbar ålder är att använda en brottskatalog, dvs. att låta lagtexten innehålla en uttömmande uppräkningslista av de brott för vilka tvångsmedlet kan komma i fråga. Den metoden används bl.a. i 27 kap. 18 a och 19 a §§ rättegångsbalken för att ange tillämpningsområdena för hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och för hemliga tvångsmedel i preventivlagen.

En fördel med den metoden är att det är tydligt för vilka brott som tvångsmedlet får användas, vilket främjar förutsebarheten. Den främsta nackdelen med att använda brottskataloger är dock att regleringen blir otymplig. Ett talande exempel är 27 kap. 18 a § rättegångsbalken, där 21 punkter kompletterar huvudregeln som bygger på brottets minimistraff. Katalogen måste också ändras varje gång ett nytt brott tillkommer som motiverar att tvångsmedlet används (prop. 2002/03:74 s. 32). Detsamma gäller om brottsbeteckningen ändras.

En brottskatalog kan vidare behöva ses över om straffskalorna ändras mera generellt, vilket är aktuellt nu (se avsnitt 4.4). När det, som i detta fall, gäller en tvångsmedelsreglering som är mycket ingripande – särskilt för barn – kan det dock vara en fördel att varje förändring av tillämpningsområdet bygger på att lagstiftningen ändras. Till skillnad från en metod som utgår från minimistraffet för brottet medför en avgränsning som bygger på en brottskatalog ett aktivt ställningstagande från lagstiftaren om att hemliga tvångsmedel bör få användas i fråga om ett visst brott. Utformningen av en brottskatalog bör dock noga övervägas så att den inte uppfattas som inkonsekvent, t.ex. genom att den utan tillräckliga skäl utelämnar vissa brott för vilka straffskalan sammanfaller med de brott som om-

fattas. Vid en samlad bedömning anser utredningen att det finns skäl som talar för att det kan vara lämpligt att välja en modell med en brottskatalog. En sådan lösning bör därför, i likhet med metoden att använda straffskalans nedre gräns, övervägas närmare i det följande.

Brottets straffvärde

Ytterligare en metod för att bestämma tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbar ålder skulle kunna vara en avgränsning som knyter an till straffvärdet för det enskilda brottet. En straffvärdeventil både för enstaka brott och för flerfaldig brottslighet finns i princip för samtliga hemliga tvångsmedel som får användas mot straffmyndiga personer. Sådana ventiler innebär att tvångsmedlen i fråga får användas även vid brott som har ett lägre minimistraff än det som anges i bestämmelsen, förutsatt att det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet kan antas att brottets konkreta straffvärde överstiger en viss nivå.

Vid bedömning av straffvärdet ska vissa omständigheter i 29 kap. brottsbalken beaktas. Den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den misstänkte har insett eller borde ha insett om det och de avsikter eller motiv som han eller hon har haft ska bl.a. beaktas. Det ska också särskilt beaktas om gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person (29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken). I 29 kap. 2 och 2 a §§ brottsbalken räknas vidare upp försvårande och synnerligen försvårande omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet. En försvårande omständighet är om den misstänkte har utnyttjat ett numerärt överläge eller annars utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig. Förmildrande omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet anges i 29 kap. 3 § brottsbalken. En sådan omständighet är t.ex. om den misstänktes handlande haft samband med hans eller hennes bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga.

Det som talar för att knyta tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel mot barn till straffvärdet för det enskilda brottet är framför allt att det på ett tydligt sätt skulle spegla brottets allvar och inte brottets teoretiska straffvärde. Det kan därmed uppfattas som en rättvis modell. Att modellen redan används som komplement vid

regleringen av hemliga tvångsmedel mot straffmyndiga personer talar i samma riktning.

Brottets straffvärde är emellertid beroende av en rad olika omständigheter. I det utredningsskede då hemliga tvångsmedel används är sällan alla omständigheter kring brottet kända. Många omständigheter kan också vara behäftade med osäkerhetsfaktorer. Lagstiftaren har uttalat att straffvärdeventiler ska tillämpas restriktivt och att eventuella osäkerhetsfaktorer ska räknas den misstänkte till godo (se bl.a. prop. 2002/03:74 s. 33 f. och 48). Uttalandet tyder på att lagstiftaren har betraktat tvångsmedelsanvändning med stöd av straffvärdeventiler som mer riskabel än sådan användning som är knuten till brottets straffskala. Kravet på att osäkerhetsfaktorer i utredningen ska räknas den misstänkte till godo har upprepats i flera senare lagstiftningsärenden (se prop. 2011/12:55 s. 73, prop. 2013/14:237 s. 85 och prop. 2022/23:126 s. 98).

Att många osäkerhetsfaktorer omgärdar modellen med att knyta tillämpningsområdet till straffvärdet för det enskilda brottet leder enligt utredningen till att den modellen är svårare att tillämpa och innebär större integritetsrisker än en modell där tillämpningsområdet knyts till brottets straffskala. Osäkerhetsfaktorerna leder till risk både för att tvångsmedlet inte tillämpas i alla de fall där det är avsett att tillämpas och för att det tillämpas i situationer där det inte har varit tänkt. Mot bakgrund av att barn är särskilt känsliga för integritetsintrång framstår en modell med så tydliga osäkerhetsfaktorer inte som lämplig att använda mot barn som inte har uppnått straffbarhetsåldern. Vid en samlad bedömning anser utredningen därför att tillämpningen inte bör knytas till brottets straffvärde.

13.13.4 Den valda modellen

Utredningens förslag: Hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning, som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter, får användas mot barn under 15 år som misstänks för brott som har ett minimistraff på fyra års fängelse eller som anges i en särskild brottskatalog.

Skälen för utredningens förslag

En kombination av straffskalans nedre gräns och brottskatalog

De tvångsmedel som det enligt utredningens överväganden bör vara tillåtet att använda är hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning och postkontroll.

För samtliga tvångsmedel, med undantag för postkontroll, krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Det finns även andra rättssäkerhetsgarantier som måste vara uppfyllda för att tvångsmedlen ska få användas, bl.a. krav på domstolsbeslut, särskilda regler om granskning och förstörande av materialet och underrättelse i efterhand till den som har drabbats av tvångsmedlet. Det har beskrivits närmare i avsnitt 12.7. Eftersom barn är mer känsliga för intrång i den personliga integriteten än vuxna bör minst samma krav för att få använda hemliga tvångsmedel gälla för barn som inte har fyllt 15 år som för vuxna.

Av Polismyndighetens och Säkerhetspolisens beskrivningar av brotten som begås av barn som inte har nått straffbar ålder framgår att utredningarna bedrivs på i huvudsak samma sätt som utredningar mot vuxna. Det talar för att de krav som bör ställas för att få använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år inte bör utformas annorlunda än de som gäller för personer i straffbar ålder. I samma riktning talar intresset av ett enhetligt och lättillämpat regelverk. Mot den bakgrunden anser utredningen att det är lämpligast att avgränsa tillämpningsområdet för användningen av hemliga tvångsmedel mot barn genom en kombination av straffskalans nedre gräns och en brottskatalog som tar upp vissa brott som har ett lägre minimistraff. En sådan reglering gäller i dag för alla hemliga tvångsmedel, med undantag av postkontroll.

Samma krav för tillämpning av alla hemliga tvångsmedel

Nästa fråga är om samma krav bör ställas för alla hemliga tvångsmedel eller om det bör införas olika regler som anpassas till vart och ett av tvångsmedlen.

Lagstiftaren har tidigare gjort uttalanden om att vissa hemliga tvångsmedel innebär större risker för den personliga integriteten än

andra. Exempelvis har hemlig övervakning av elektronisk kommunikation typiskt sett ansetts medföra ett klart mindre integritetsintrång än hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, se avsnitt 13.8.3. Den synen avspeglas i att det grundläggande kravet för att få använda tvångsmedlet i fråga är att minimistraflet för brottet uppgår till fängelse i sex månader. För hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning krävs att minimistraflet för brottet är fängelse i två år och för hemlig rumsavlyssning krävs att brottets minimistraflet är fängelse i fyra år. Därutöver finns brottskataloger och straffvärdeventiler. Att lagstiftaren har gjort uttalanden om vilket integritetsintrång olika hemliga tvångsmedel medför och att kraven för användning av tvångsmedlen mot personer i straffbar ålder skiljer sig åt talar för att olika krav även bör gälla när tvångsmedlen används mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern.

Samtidigt har uttalandena om de olika nivåerna av integritetsintrång kommit att ifrågasättas, se avsnitt 13.10.3. Lagstiftaren har även framhållit att vilket hemligt tvångsmedel som har mest kännbara effekter alltid beror på omständigheterna i det enskilda fallet (prop. 2013/14:237 s. 70). Till det kommer att barn är särskilt känsliga för integritetsintrång och att hemliga tvångsmedel mot barn därför enbart bör få användas vid mycket allvarliga brott. Att ha samma gräns för tillämpningen av alla hemliga tvångsmedel mot barn skulle leda till att regleringen blir enkel att tillämpa. Det talar för att användning av alla hemliga tvångsmedel mot barn som utgångspunkt bör kräva samma minimistraflet. Att differentiera gränserna för olika tvångsmedel för brott med minimistraflet om fängelse i fyra, fem eller sex år ger inte heller samma effekt som då gränsen sätts vid minimistraflet om sex månader, två år och fyra år. Skälet är att ett stort antal brott har ett minimistraflet om sex månader respektive två år. Lika stor differentiering gäller inte för brott med minimistraflet om fängelse i fyra år eller mer.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att samma gräns för tillämpningsområdet som utgångspunkt bör gälla vid användning av alla hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern. Särskilda överväganden bör dock göras i fråga om hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter och postkontroll, se avsnitt 13.13.5 och 13.13.6.

Olika alternativ för straffskalans nedre gräns

Nästa fråga är vilken nedre gräns för straffskalan som bör sättas för att begränsa tillämpningsområdet för att använda hemliga tvångsmedel mot barn i förundersökningar och utredningar enligt 31 § LUL. En naturlig utgångspunkt är enligt utredningens mening att använda samma gräns som gäller enligt presumptionsregeln för att väcka en beivretal enligt 38 § LUL. Den regleringen omfattar brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år, eller ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott. Med en sådan lösning skulle hemliga tvångsmedel endast få användas mot barn som inte har uppnått straffbar ålder vid mycket allvarliga brott. Lösningen ligger i linje med barnkonventionens krav på att barn i möjligaste mån ska skyddas mot intrång i den personliga integriteten. De brott som i dag har fem års fängelse som minimistraff är bl.a. mord, dråp, grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse, synnerligen grovt narkotikabrott, synnerligen grov narkotikasmuggling, synnerligen grovt vapenbrott, synnerligen grov vapensmuggling, synnerligen grov misshandel, grov våldtäkt och grovt rån.

Med en sådan lösning skulle relativt få allvarliga brott omfattas. Om den nedre gränsen i straffskalan i stället skulle sättas vid ett minimistraff om fyra års fängelse skulle exempelvis även människorov, grovt vapenbrott, grov vapensmuggling, terroristbrott och grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor omfattas.

Polismyndigheten har anfört att typiska brott som begås av barn som inte har nått straffbar ålder och som är kopplade till kriminella nätverk är grovt narkotikabrott, grovt vapenbrott och grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. Myndigheten har även anfört att brotten ofta utgör en inkörsport för ännu allvarligare brott, varför hemliga tvångsmedel bör få användas vid de brotten. Mot den bakgrunden bör det övervägas om regleringen om hemliga tvångsmedel även bör omfatta de nu uppräknade brotten. Vissa av de angivna brotten har, som nyss nämnts, ett minimistraff på fyra års fängelse. Minimistraffet för grovt narkotikabrott är i dag fängelse i två år.

Säkerhetspolisen har anfört att hemliga tvångsmedel behöver kunna användas mot barn som inte har nått straffbar ålder i fråga om alla brott enligt terroristbrottslagen som framgår av 27 kap. 18 a §

andra stycket 18 rättegångsbalken och försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott. Utöver terroristbrott har samtliga brott ett minimistraff som är lägre än fyra års fängelse.

Gränsen bör sättas vid brott med ett minimistraff om fyra års fängelse

Att bestämma tillämpningsområdet till brott med två års fängelse som minimistraff skulle enligt utredningens mening leda till att alltför många brott omfattas. Trots det skulle inte heller då alla de brott som kan aktualiseras för Säkerhetspolisens del omfattas. En sådan lösning framstår därför varken som ändamålsenlig eller motiverad, särskilt mot bakgrund av de särskilda hänsyn som ska tas till barn som inte har nått straffbar ålder.

Samtidigt står det klart att en reglering som utgår från fem års straffminimum skulle medföra att vissa av de allvarliga brott som begås av barn i yngre tonåren skulle falla utanför tillämpningsområdet. Huvudregeln skulle då behöva kompletteras med en mer omfattande brottskatalog.

En lämpligare lösning är att begränsa tillämpningsområdet till brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fyra års fängelse. På så sätt skulle hemliga tvångsmedel mot barn enbart få användas vid de allra grövsta brotten. Om minimistraffet sätts vid fyra i stället för fem års fängelse blir det möjligt att använda hemliga tvångsmedel även när barn är misstänkta för människorov, grovt vapenbrott och grov vapensmuggling. Människorov är en typ av brott som inte är ovanlig bland de allvarliga brott som begås av barn. Vidare är hantering av vapen något som barn som har koppling till kriminella nätverk utnyttjas för. Det finns därför ett stort behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel för att utreda sådana brott. Mot den bakgrunden anser utredningen vid en samlad bedömning att den nedre gränsen för straffskalan bör sättas vid brott med minimistraff om fyra års fängelse. En sådan gräns bedöms vara förenlig med barnkonventionen.

Även försök, förberedelse och stämpling till brott med fyra års fängelse som minimistraff bör ingå i tillämpningsområdet.

I sammanhanget bör Straffreformutredningens uppdrag nämnas. Det innefattar en generell översyn av straffskalorna för de enskilda brotten och skärpningar av straffskalorna för vålds- och sexualbrott

samt för brott som är vanliga i kriminella nätverk och brott som hotar rättsstatens och samhällets fundament (dir. 2023:115). Utredningens förslag kan förväntas leda till att något fler brott än i dag får ett minimistraff om fängelse i fyra år eller mer.

Minimistraffet bör kombineras med en brottskatalog

Att bygga regleringen enbart på brottens minimistraff skulle enligt utredningens mening inte fullt ut tillgodose de behov som de brottsbekämpande myndigheterna har. Utöver de brott som har ett minimistraff om fyra års fängelse bör därför vissa brott som anges i en särskild brottskatalog få läggas till grund för att använda hemliga tvångsmedel i syfte att utreda brott. Brottskatalogen bör dock begränsas till sådana allvarliga brott som typiskt sett begås av barn som inte har nått straffbar ålder. Vidare bör brotten som räknas upp vara sådana som typiskt sett har koppling till kriminella nätverk eller som hotar Sveriges säkerhet. Det bör handla om brott där det klart framgår att både behovet och nyttan av tvångsmedelsanvändningen väger tyngre än integritetsintrånget för det enskilda barnet (jfr prop. 2022/23:126 s. 73).

Brott enligt terroristbrottslagen bör ingå i brottskatalogen

Terrorism hotar internationell fred och säkerhet, nationell säkerhet och grundläggande fri- och rättigheter. Terrorism hotar också sådana värden som att samhället ska präglas av öppenhet, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Terroristbrott har en mycket allvarlig påverkan på samhället i stort, bl.a. genom att de leder till allmän otrygghet. Det är därför av stor vikt att brott mot terroristbrottslagen kan utredas effektivt. Säkerhetspolisen har noterat en ökning av antalet barn i de yngre tonåren som radikaliseras och har sett exempel på barn som uttrycker att de vill begå terroristdåd, se avsnitt 13.5.1. Mot den bakgrunden bör de brott mot terroristbrottslagen som anges i 27 kap. 18 a § andra stycket 18 rättegångsbalken ingå i brottskatalogen, liksom försök, förberedelse och stämpling till brotten i fråga. En sådan ordning bedöms vara förenlig med barnkonventionen.

Grova narkotikabrott bör inte ingå i brottskatalogen

Polismyndigheten har pekat på behovet av att kunna använda hemliga tvångsmedel mot barn under straffbarhetsåldern vid grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling, som båda har ett minimistraff om två års fängelse. Behovet har sin grund i att barn i den åldern ofta är delaktiga i grov narkotikabrottslighet med koppling till kriminella nätverk, se exempel i avsnitt 13.5.1. Myndigheten anser därför att brotten bör ingå i brottskatalogen.

Lagstiftaren har tidigare uttalat att det är uppenbart att grov narkotikabrottslighet i sig utgör ett allvarligt samhällshot och därmed är mycket angelägen att bekämpa. Den äventyrar stabiliteten och tryggheten i samhället. Narkotikabrottsligheten utgör också en ekonomisk bas för de kriminella nätverken och genererar systematiskt andra allvarliga brott i de kriminella miljöerna. Brottsligheten är dessutom gränsöverskridande till sin natur (se prop. 2022/23:126 s. 75 f.). Det kan mot den bakgrunden argumenteras för att bekämpning av narkotikabrottslighet kan betraktas som ett indirekt sätt att komma åt den allvarliga våldsbrottslighet som har koppling till kriminella nätverk. Om narkotikabrotten bekämpas kommer de kriminella nätverken att försvagas ekonomiskt, vilket i sin tur kan bidra till en minskning av det dödliga våldet (a. prop. s. 75).

När det gäller barns delaktighet i narkotikabrottslighet framgår av Brås rapport 2023:13 att narkotikaförsäljning och distribution är själva basnäringen i de kriminella nätverken och att nästan alla yngre barn i kriminella nätverk engageras i narkotikahandel. Det framgår också att narkotikahandling är det huvudsakliga skälet till att barn kontinuerligt rekryteras som arbetskraft till nätverken. Transport och förvaring av mindre narkotikapartier, men också försäljning till slutkund, är sysslor som ofta utförs av de yngsta. Det förekommer även att barn åker till andra länder och levererar narkotika och är med på s.k. rusher (längre transporter av narkotika, t.ex. genom bilresor till andra städer). Barn kan även erbjudas uppgifter i narkotikahandelns periferi, som att vara utkik (som varnar om fiender eller poliser kommer) eller åka runt med en mobiltelefon för att mobilens gps inte ska kopplas upp på ”fel” plats (Brås rapport 2023:13 s. 45 f.).

Om hemliga tvångsmedel skulle få användas mot barn under straffbarhetsåldern vid grova narkotikabrott skulle det sannolikt minska incitamenten för personer i straffbar ålder att utnyttja yngre

barn för att utföra olika sysslor i narkotikahandeln, t.ex. att förvara eller transportera narkotika.

Narkotikabrottslighetens allvarliga samhällspåverkan och att de allra flesta barn med koppling till kriminella nätverk deltar i nätverkens narkotikahandel talar för att hemliga tvångsmedel bör få användas mot barn under straffbarhetsåldern vid grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling.

Det finns emellertid fler skäl som talar mot att låta de nu aktuella brotten ingå i brottskatalogen. Hemliga tvångsmedel mot barn under straffbarhetsåldern bör, som redan nämnts, enbart få användas för att utreda de allra allvarligaste brotten. Till de brotten bör t.ex. skjutningar och sprängningar räknas, eftersom brotten får stora konsekvenser för brottsoffren och skapar en allmän otrygghet i samhället. Det kan ifrågasättas om grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling verkligen kan räknas till sådana brott. Som tidigare nämnts uppgår straffminimum för de brotten till två års fängelse och narkotikabrotten leder inte direkt till att människor drabbas av stora skador eller avlider. Även om det kan argumenteras för att bekämpning av grova narkotikabrott indirekt kan leda till en minskning av våldsbrottsligheten, kan det också ifrågasättas hur det överensstämmer med att tvångsmedel, särskilt när det gäller barn, ska användas med försiktighet att låta lagstiftningen omfatta narkotikabrott av nu aktuellt slag.

Ytterligare argument mot att låta grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling ingå i brottskatalogen är att det inte är särskilt vanligt att yngre barn deltar i den övergripande planeringen av sådana brott, eftersom de normalt inte befinner sig så högt upp i hierarkierna i de kriminella nätverken där planeringen görs.

Vid bedömningen av hur ett narkotikabrott ska rubriceras väger i regel mängden och typen av narkotika tungt. Detsamma gäller om hanteringen har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt. I ett tidigt utredningsskede kan sådana omständigheter vara okända eller behäftade med avsevärda osäkerhetsfaktorer. Bedömningen av hur ett narkotikabrott ska rubriceras är normalt mer osäker i utredningens inledande skede, samtidigt som hemliga tvångsmedel ofta sätts in i det skedet. Om hemliga tvångsmedel skulle få användas mot yngre barn vid grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling finns det risk för att gärningar rubriceras som grövre än vad annars skulle ha varit fallet. Det talar

också mot att grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling bör ingå i brottskatalogen.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att det inte finns tillräckligt starka skäl för att hemliga tvångsmedel ska få användas mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern vid grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling. Brotten bör därför inte ingå i brottskatalogen.

13.13.5 Högre krav för hemlig rumsavlyssning

Utredningens förslag: Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning av rumsavlyssningsuppgifter får användas mot barn under 15 år som misstänks för brott som har ett minimistraff om fem års fängelse eller som anges i en särskild brottskatalog.

Skälen för utredningens förslag

Extra höga krav gäller för hemlig rumsavlyssning

Som tidigare framgått bör samma gräns för tillämpningsområdet som utgångspunkt gälla vid användning av alla hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern. Frågan är om det även bör gälla hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter. Kraven för att använda de tvångsmedlen är nämligen avsevärt högre för personer i straffbar ålder än för övriga hemliga tvångsmedel.

Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter får användas mot en person i straffbar ålder för ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år och vissa spioneribrott och försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott, om en sådan gärning är belagd med straff. Dessutom finns det straffvärdeventiler som gör att tvångsmedlen får användas om straffvärdet för ett brott, eller det samlade straffvärdet flera brott, uppgår till minst fyra års fängelse. Det ställs ytterligare villkor för att få använda straffvärdeventilen vid flerfaldig brottslighet (27 kap. 20 d § andra stycket rättegångsbalken och 6 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning).

Brott med fem års fängelse som minimistraff

Om samma nedre gräns för straffskalan som för övriga hemliga tvångsmedel mot barn skulle väljas för att begränsa tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller för rumsavlyssningsuppgifter, skulle gränsen vara densamma för barn som inte nått straffbarhetsåldern som för dem som har nått den åldern. Frågan är därför om gränsen bör sättas högre för användning av sådana tvångsmedel mot barn.

Om den nedre gränsen för tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning av rumsavlyssningsuppgifter skulle sättas något högre för barn, t.ex. vid brott med straffminimum om fem års fängelse, skulle vissa allvarliga brott, som barn inte sällan är delaktiga i, falla utanför tillämpningsområdet. Det gäller exempelvis människorov, grovt vapenbrott och grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. Det talar för att gränsen inte bör sättas vid minimistraff om fem års fängelse.

Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter betraktas emellertid som särskilt integritetskänsliga åtgärder. De tvångsmedlen är de som anses innebära störst risk för allvarliga integritetsintrång (prop. 2023/24:117 s. 89). Tvångsmedlen får därför bara användas mot personer i straffbar ålder vid de allra grövsta brotten.

Utredningen anser att de allvarliga integritetsrisker som användning av hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter är förenade med medför att kraven för användning mot barn under straffbarhetsåldern bör sättas högre än för vuxna. En lämplig nedre gräns är brott med fem års fängelse som minimistraff. Försök, förberedelse och stämpling till sådana brott bör också ingå i tillämpningsområdet.

Vissa andra brott bör också ingå i tillämpningsområdet

Att sätta gränsen vid brott som har ett minimistraff om fem års fängelse väcker emellertid frågan om regleringen bör kombineras med en brottskatalog. Säkerhetspolisen har anfört att tvångsmedlen bör få användas mot barn under straffbarhetsåldern vid terroristbrott vars minimistraff uppgår till fyra års fängelse. Till stöd för sin uppfattning har myndigheten anfört att ett ökat antal barn i den åldern radika-

liseras på nätet och har uppgett att de är villiga att begå terrordåd, se avsnitt 13.5.1. Utredningen anser att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter bör kunna användas mot barn under 15 år vid terroristbrott, som har fyra års fängelse som minimistraff. Det bör framgå av en särskild brottskatalog. Även försök, förberedelse och stämpling till sådana brott bör ingå i brottskatalogen.

Polismyndigheten har anfört att det finns behov av att få använda hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter mot barn under straffbarhetsåldern vid människorov, grovt vapenbrott, grov vapensmuggling, grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor och grov smuggling av brandfarliga eller explosiva varor. Brotten har fyra års fängelse som minimistraff. Polismyndigheten har framhållit att brotten är vanliga bland barn under straffbarhetsåldern som begår allvarliga brott, vilket bl.a. framgår av exemplet i avsnitt 13.5.1. Mot den bakgrunden, och de uppräknade brottens allvar, anser utredningen sammantaget att det är proportionerligt och förenligt med Europakonventionen och barnkonventionen att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som avser rumsavlyssningsuppgifter även får användas mot barn under straffbarhetsåldern vid nyss nämnda brott. Brotten bör anges i brottskatalog, liksom försök, förberedelse och stämpling till sådana brott.

13.13.6 Postkontroll bara vid vissa brott

Utredningens förslag: Postkontroll får användas mot barn under 15 år vid brott mot terroristbrottslagen, om det finns särskilda skäl.

Skälen för utredningens förslag: Nästa fråga är om det bör ställas några särskilda kvalifikationskrav för att postkontroll ska få användas mot barn under 15 år. Utredningen har tidigare kommit fram till att tvångsmedlet bara ska få användas vid brott mot terroristbrottslagen. Att tvångsmedlet bara får användas vid vissa mycket samhällsfarliga brott talar för att något ytterligare kvalifikationskrav inte bör ställas.

Postkontroll skiljer sig dock från övriga hemliga tvångsmedel på det sättet att det inte krävs att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen. Kraven för att få använda postkontroll är således avsevärt lägre än för övriga hemliga tvångsmedel. Barn är särskilt känsliga för integritetsintrång och bör i möjligaste mån skonas från att utsättas för sådana intrång. Det talar för att det bör ställas högre krav för användning av postkontroll mot barn under 15 år än mot straffmyndiga personer.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att skälen för att ställa högre krav vid postkontroll riktad mot barn under straffbarhetsåldern väger tyngre än skälen mot. En sådan ordning är även som förenlig med Europakonventionen och barnkonventionen. Ett särskilt kvalifikationskrav mot barn i den åldern bör därför införas.

En möjlig lösning är att lägga till ett krav på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen. Det motsvarar det som gäller för övriga hemliga tvångsmedel. En sådan ordning innebär dock att det ställs mycket högre krav för att använda postkontroll mot barn under 15 år än mot straffmyndiga personer. Samtidigt är tillämpningsområdet avseende barn i den åldern mycket snävt. Ett krav på synnerlig vikt framstår därför som alltför högt.

Ett annat alternativ är att ställa krav på särskilda skäl. Ett sådant krav överensstämmer med kravet för användning av beslag och de flesta andra tvångsmedlen mot barn under 15 år som inte är hemliga. En förutsättning för att få använda postkontroll är dessutom att försändelsen får tas i beslag, vilket kräver särskilda skäl om åtgärden riktas mot ett barn under 15 år (jfr 36 § första stycket LUL). Att ställa motsvarande krav för att få använda postkontroll framstår därför som lämpligt. Den ordningen bör därmed väljas.

Bedömningen av om det finns särskilda skäl bör göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Särskilda skäl bör t.ex. vara om innehållet i försändelsen kan komma att förverkas, om det är fråga om omfattande eller systematisk brottslighet eller om barnet utnyttjas av annan för att begå brott (jfr det som gäller för beslag enligt prop. 1983/84:187 s. 29).

13.14 Den lagtekniska lösningen

Utredningens förslag: I LUL och lagen om hemlig dataavläsning införs nya paragrafer som reglerar vilka hemliga tvångsmedel som får användas mot barn under 15 år som är misstänkta för brott. Regleringen ska tidsbegränsas att gälla i fem år.

Skälen för utredningens förslag

Regleringen bör placeras i LUL och lagen om hemlig dataavläsning

I LUL regleras handläggningen hos polis, åklagare och domstolar av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år. I 36–36 e §§ LUL finns regler om vilka tvångsmedel som får användas mot barn som inte har fyllt 15 år. I 36 f § LUL föreskrivs att mot den som är under 15 år får endast de tvångsmedel användas som är angivna i LUL, 23 kap. 7–9 a §§ och 28 kap. 10 f § rättegångsbalken, eller i en annan författning där det uttryckligen föreskrivs att tvångsmedlet får användas mot den som är under 15 år.

Den nuvarande systematiken i LUL talar för att regleringen om hemliga tvångsmedel mot barn också bör placeras i LUL. Där finns övriga regler om tvångsmedel mot barn som är misstänkta för brott. Ett alternativ skulle vara att placera regleringen i 27 kap. rättegångsbalken, där den huvudsakliga regleringen om hemliga tvångsmedel mot personer i straffbar ålder finns. En sådan lösning skulle dock bryta mot dagens systematik. Regleringen om hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken mot barn under 15 år bör därför placeras i LUL.

När det gäller hemlig dataavläsning, som är ett relativt nytt tvångsmedel, regleras det uteslutande i lagen om hemlig dataavläsning. Om regleringen om hemlig dataavläsning mot barn under 15 år skulle placeras i LUL skulle det således bryta mot dagens systematik. Det framstår därför som mest naturligt att placera den regleringen i lagen om hemlig dataavläsning.

Regleringen bör tidsbegränsas

En särskild fråga är om regleringen om hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern bör vara tidsbegränsad. I stort sett samtliga lagar, där det under senare år har införts nya hemliga tvångsmedel och även vissa lagar där existerande hemliga tvångsmedel gjorts tillämpliga på nya brott, har tidsbegränsats. Det har framför allt motiverats med att en utvärdering av lagstiftningen bör äga rum när den har tillämpats en tid.

Om hemliga tvångsmedel får användas mot barn som inte har nått straffbar ålder i en brottsutredning förväntas det vara till stor nytta för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens möjligheter att utreda allvarliga brott. Det talar för att det bör vara en permanent reglering.

Regleringen förväntas emellertid inte användas i särskilt stor utsträckning, bl.a. av det skälet att det endast är ett litet antal barn som gör sig skyldiga till de brott där hemliga tvångsmedel kan komma i fråga. Att regleringen kommer att leda till att flera personer än i dag – både barn och vuxna – utsätts för intrång i den personliga integriteten talar för att den bör tidsbegränsas. I samma riktning talar att barn anses vara särskilt känsliga för integritetsintrång. En annan viktig aspekt är att det nu föreslås och vidtas en rad andra åtgärder som syftar till att hejda den utveckling som innebär att allt yngre barn dras in i kriminalitet. Ett exempel är kriminaliseringen av involverande av underårig i brottslighet. Mot den bakgrunden är det mycket osäkert om det behov av att använda hemliga tvångsmedel mot barn under straffbarhetsåldern som för närvarande finns kommer att kvarstå på längre sikt.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att den nya regleringen av integritets- och rättssäkerhetsskäl bör tidsbegränsas, så att en grundlig utvärdering kan göras i samband med överväganden om lagstiftningen bör förlängas eller permanentas. Vid en sådan utvärdering bör på nytt frågor om behov, nytta och integritet belysas samt en ny proportionalitetsbedömning göras där de olika intressena – en effektiv brottsbekämpning och skydd för barns personliga integritet – vägs mot varandra. Det bör särskilt analyseras i vilka typer av utredningar enligt 31 § LUL som hemliga tvångsmedel har använts och vad användningen av hemliga tvångsmedel i utredningarna har lett till, t.ex. om en bevistalan har väckts, att skuldfrågan har klarlagts och om sociala insatser har beslutats för barnet. Vidare bör det analy-

seras om lagstiftningen har fått en ändamålsenlig och proportionerlig utformning och om kontrollmekanismerna och övriga rättssäkerhetsgarantier är tillräckliga. Även frågan om reglerna bör förändras i något avseende bör övervägas vid en sådan utvärdering.

Hur lång giltighetstid den nya regleringen bör ha, bör ta sin utgångspunkt i att en välgrundad utvärdering kräver ett tillräckligt underlag. Det behövs även tid för själva utvärderingen. Tidsbegränsningen bör därför, på samma sätt som gäller för bl.a. lagen om hemlig dataavläsning, bestämmas till fem år.

13.15 Vilka domstolar bör besluta?

Utredningens förslag: Samma forumregler som gäller för beslut om hemliga tvångsmedel i en förundersökning tillämpas för sådana beslut i en utredning enligt 31 § LUL.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund

Enligt 19 kap. rättegångsbalken gäller samma forumregler för handläggning av hemliga tvångsmedel under en förundersökning som för domstolarnas handläggning av brottmålsfrågor i allmänhet. Som huvudregel är rätten i den ort där brottet förövades behörig (19 kap. 1 §). Om det är lämpligt får prövningen i stället göras där den misstänkte har sitt hemvist eller mer varaktigt uppehåller sig. I brådskande fall får frågor om tvångsmedel prövas även av en domstol på annan ort (19 kap. 12 §).

I 27 kap. 34 § rättegångsbalken finns det en särskild forumregel för beslut om hemliga tvångsmedel. Av paragrafen framgår att frågor om tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt balken eller lagen om hemlig dataavläsning avseende vissa brott får prövas av Stockholms tingsrätt, utöver den domstol som framgår av 19 kap. rättegångsbalken. Det gäller brott som handläggs av Säkerhetspolisen och som reglerades i den upphävda lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, t.ex. sabotage och terroristbrott.

Ingen särreglering för beslut som rör barn

Både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bedömer att en möjlighet för myndigheterna att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år kommer att leda till ett relativt litet antal framställningar om tillstånd. Utredningen föreslår i avsnitt 13.13 att särskilda kvalifikationskrav ska gälla för att få använda hemliga tvångsmedel mot barn, vilket begränsar tillämpningsområdet avsevärt i förhållande till det som gäller för vuxna. Det talar för att frågor som rör hemliga tvångsmedel mot barn under straffbarhetsåldern endast bör få prövas av ett fåtal domstolar. Med en sådan lösning koncentreras ärendena och de som handlägger dem får snabbare erfarenhet jämfört med om ärendena handläggs på samtliga tingsrätter.

Mot en sådan ordning talar att barn under straffbarhetsåldern som begår grova brott i många fall gör det tillsammans med personer som har nått den åldern. Om ett ärende som rör hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbar ålder ska prövas av en domstol och samma ärende, som rör någon annan som har nått den åldern, ska prövas av en annan domstol kan det leda till en mindre effektiv handläggning. Åklagaren skulle då behöva begära tillstånd vid två domstolar, vilket skulle leda till dubbelarbete. Innehållet i besluten och tiden för besluten skulle kunna variera. Det bör leda till högre effektivitet och en mer rättssäker prövning om samma domstol prövar frågor om hemliga tvångsmedel avseende samma ärende där flera personer är inblandade. Att sådana frågor kan handläggas effektivt är av särskild vikt, eftersom beslut om hemliga tvångsmedel ofta är brådskande. Vidare gäller inga särskilda forumregler för handläggning av bevistalan. Det innebär att domstolarna successivt får större erfarenhet av att hantera mål mot barn som är under 15 år.

Regeringen har också tidigare anfört att alla typer av mål och ärenden som utgångspunkt ska kunna handläggas av samtliga tingsrätter. Särlosningar som syftar till att koncentrera handläggningen av vissa typer av mål till vissa domstolar bör därför, enligt regeringen, användas endast när starka skäl talar för det (se prop. 2013/14:237 s. 162).

Vid en samlad bedömning anser utredningen att det inte bör införas någon särskild forumregel om handläggning av frågor om hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbar ålder.

13.16 Interimistiska beslut

Utredningens bedömning: Åklagare bör ha samma möjlighet att fatta interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel mot barn som mot vuxna.

Skälen för utredningens bedömning: Som utgångspunkt prövar en domstol frågor om hemliga tvångsmedel. I en brottsutredning finns det möjlighet för åklagare att i vissa fall besluta om tillstånd till hemliga tvångsmedel interimistiskt, i avvaktan på rättens beslut. Det gäller om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens tillstånd i en fråga om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning eller postkontroll (27 kap. 9 a och 21 a §§ rättegångsbalken och 17 § lagen om hemlig dataavläsning). Möjligheten att besluta interimistiskt ska tillämpas restriktivt. Sådana beslut bör endast undantagsvis meddelas och då främst vid tidpunkter när en domstolsprövning inte är möjlig. Ett exempel på när ett interimistiskt beslut kan fattas är när en misstänkt person använder sig av ett telefonnummer som inte omfattas av ett tidigare meddelat tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation beträffande samma person och ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorat om rättens tillstånd skulle avvaktas (prop. 2011/12:55 s. 131).

Frågan är om åklagare bör ha möjlighet att besluta interimistiskt även i frågor som gäller hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har anfört att barn i den åldern i kriminella sammanhang betar sig i huvudsak på samma sätt som personer som har nått straffbarhetsåldern, se avsnitt 13.5.1. Det innebär bl.a. att barn under 15 år har ett inlärt säkerhetstänkande som kan leda till att de t.ex. byter telefoner eller bestämmer fysiska möten med kort varsel. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten har alla anfört att åklagare kan behöva fatta interimistiska beslut i frågor om hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att samma regler i fråga om interimistiska beslut som gäller för personer i straffbar ålder bör gälla för barn under 15 år. Någon särskild reglering behöver därmed inte införas.

13.17 Rättssäkerhetsgarantier

Utredningens bedömning: Samma rättssäkerhetsgarantier som gäller när hemliga tvångsmedel används mot straffmyndiga personer bör gälla när sådana tvångsmedel används mot barn som inte har fyllt 15 år. Samma reglering bör gälla i fråga om användning av överskottsinformation.

Utredningens förslag: När rätten har beslutat i frågor om tillstånd till hemliga tvångsmedel mot ett barn som inte fyllt 15 år ska Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden underrättas om beslutet. Underrättelseskyldigheten ska fullgöras av åklagare.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Rättssäkerhetsgarantier när hemliga tvångsmedel används mot barn

När hemliga tvångsmedel används mot personer i straffbar ålder omgärdas förfarandet av särskilda rättssäkerhetsgarantier. De har redovisats närmare i avsnitt 12.7. Som tidigare angetts är barn särskilt känsliga för integritetsintrång. Det är därför en självklar utgångspunkt att minst lika höga krav bör gälla när hemliga tvångsmedel används mot barn som inte har nått straffbar ålder som när de används mot dem som har nått den åldern. Samma rättssäkerhetsgarantier som gäller när hemliga tvångsmedel används mot straffmyndiga personer bör därför gälla när sådana tvångsmedel används mot barn som inte har fyllt 15 år. En sådan ordning ligger väl i linje med regleringen i barnkonventionen. För att tydliggöra hur regleringen ska tillämpas bör det införas en bestämmelse som hänvisar till 27 kap. 31–33 §§ rättegångsbalken i fråga om underrättelser till den som har utsatts för ett hemligt tvångsmedel. Bestämmelsen bör anpassas till hur regleringen om utredningar enligt 31 § LUL är utformad. I övrigt behövs det ingen särskild reglering.

Av samma skäl som nyss nämnts finns det anledning att överväga om ytterligare rättssäkerhetsgarantier bör gälla vid användning av tvångsmedel mot barn under straffbarhetsåldern.

Underrättelseskyldighet till Säkerhets- och integritetsskyddsmynden

En tänkbar rättssäkerhetsgaranti skulle kunna vara att införa en underrättelseskyldighet till Säkerhets- och integritetsskyddsmynden avseende samtliga beslut i frågor om tillstånd till hemliga tvångsmedel mot barn som inte har fyllt 15 år. En sådan underrättelseskyldighet kan bidra till en mer effektiv tillsyn. Den skulle också vara till fördel vid en framtida utvärdering av lagstiftningen, eftersom information om samtliga beslut i fråga om hemliga tvångsmedel som har riktats mot barn under straffbarhetsåldern då skulle finnas hos nämnden. Det finns, som framgått av avsnitt 12.7.9, redan liknande underrättelseskyldigheter. Utredningen anser därför att det bör införas en skyldighet att underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmynden.

Det kan inte sägas vara en alltför stor börda att ålägga domstolarna en sådan underrättelseskyldighet, vilket är ett tänkbart alternativ. Både Säkerhetspolisen och Polismyndigheten bedömer nämligen att det endast kommer att beslutas om hemliga tvångsmedel mot barn i ett litet antal fall. Frågan är emellertid om en sådan underrättelseskyldighet är den bästa lösningen. När frågan om underrättelseskyldighet om vissa beslut enligt preventivlagen senast aktualiserades argumenterade Säkerhets- och integritetsskyddsmynden för att underrättelseskyldigheten i stället borde läggas på åklagare (se prop. 2023/24:117 s. 156 f.). Skälet till det var att åklagare, i motsats till domstolar, står under nämndens tillsyn och att det därför finns fördelar med att lägga underrättelseskyldigheten på dem. Uteblivna underrättelser eller andra avvikelser kan då kritiseras av nämnden. Utredningen anser därför att det finns sakliga skäl som talar för den lösningen. Det kan tillfogas att åklagare redan i dag har en viss underrättelseskyldighet till nämnden i fråga om hemliga tvångsmedel.

Utredningen återkommer till ytterligare frågor om underrättelseskyldighet i avsnitt 19.3.

Användning av överskottsinformation

I 27 kap. 23 a § rättegångsbalken och 28 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning regleras hur s.k. överskottsinformation får användas i brottsutredningar. Med överskottsinformation avses uppgifter som kommer fram vid användningen av hemliga tvångsmedel

och som rör något annat än det brott eller den brottslighet som legat till grund för åtgärden. Utredningen har redogjort för bestämmelserna i avsnitt 12.7.5.

När hemliga tvångsmedel används mot barn under 15 år kommer det, på samma sätt som vid användning mot personer i straffbar ålder, att kunna komma fram annan information än sådan som rör det aktuella brottet. Om tvångsmedlet riktas mot ett barn under 15 år som har kopplingar till ett kriminellt nätverk kan informationen t.ex. avse annan brottslighet än den som utreds, antingen som barnet är delaktig i eller som enbart andra personer är delaktiga i. För att åstadkomma en effektiv brottsbekämpning bör sådan information få användas i andra förundersökningar eller utredningar enligt 31 § LUL eller för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott. Det är vidare tänkbart att det kommer fram uppgifter om att barnet som de hemliga tvångsmedlen används mot, eller något annat barn, far illa utan att det har något samband med brott. Sådana uppgifter bör få lämnas till socialtjänsten i syfte att barnet ska få adekvat hjälp och stöd. När hemliga tvångsmedel används kan också information som är viktig för landets försvar komma fram, vilket bör komma till Försvarsmaktens kännedom. Sådan överskottsinformation får tas till vara och, efter sedvanlig prövning av bl.a. sekretessen, förmedlas vidare när hemliga tvångsmedel används mot personer i straffbar ålder. Även andra typer av överskottsinformation kan förekomma som det finns skäl att använda för andra ändamål än brottsbekämpning.

Utredningen bedömer att de positiva effekter som användning av överskottsinformation har för personer i straffbar ålder i huvudsak är densamma för barn som inte har nått den åldern. Det talar för att överskottsinformation från tvångsmedelsanvändning mot barn under 15 år bör få användas på samma sätt som då informationen kommer från tvångsmedel som riktas mot någon i straffbar ålder. Att flera rättssäkerhetsgarantier omgärdar hanteringen av överskottsinformation enligt rättegångsbalken, bl.a. att åklagare beslutar i sådana frågor, dokumentationsskyldigheten och Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn, talar i samma riktning. Fortfarande gäller dock särskilda bestämmelser för användning av överskottsinformation avseende kommunikationsavlyssnings-, kommunika-

tionsövervaknings- och kameraövervakningsuppgifter från hemlig dataavläsning, se 28 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning.²

Användning av överskottsinformation innebär ett intrång i enskildas personliga integritet. Det bör samtidigt beaktas att det är fråga om information som de brottsbekämpande myndigheterna redan har tillgång till. Att använda informationen för att bekämpa eller utreda brott kan därför, enligt uttalanden i ett tidigare lagstiftningsärende, endast marginellt öka det intrång som själva inhämtningen kan ha inneburit (prop. 2022/23:126 s. 176).

Vid en samlad bedömning anser utredningen att samma bestämmelser om användning av överskottsinformation från användning av hemliga tvångsmedel bör gälla för barn under straffbarhetsåldern som för personer som har nått den åldern. Vid proportionalitetsbedömningen vid beslut om hur överskottsinformation från barn i den åldern ska hanteras bör särskilda hänsyn tas till att informationen har inhämtats från ett barn och barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Det är något som åklagaren bör väga in vid bedömningen. Regleringen ligger väl i linje med kraven i både Europakonventionen och barnkonventionen.

13.18 Effekterna för barn av ökad tvångsmedelsanvändning

Förslaget att hemliga tvångsmedel ska få användas i utredningar enligt 31 § LUL kommer att leda till att vissa barn som inte har fyllt 15 år kommer att drabbas av sådana tvångsmedel. Det gäller emellertid enbart barn som misstänks för mycket allvarliga brott, t.ex. mord, människorov, synnerligen grov misshandel och grovt vapenbrott. Som har framgått i avsnitt 3.5 är antalet barn som begår sådana brott litet. Hemliga tvångsmedel får dessutom bara användas om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, bl.a. krävs det att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen. Det innebär att endast vissa barn som är misstänkta för mycket allvarliga brott kommer att drabbas av hemliga tvångsmedel, beroende på omständigheterna i den enskilda brottsutredningen. Förslaget bedöms därför bara kom-

² I lagrådsremissen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott föreslås att samma bestämmelser om överskottsinformation som gäller enligt 27 kap. 23 a § rättegångsbalken och om bevarande av upptagningar som gäller enligt 27 kap. 24 § andra stycket rättegångsbalken ska gälla enligt lagen om hemlig dataavläsning (s. 59 f. och 62 f.).

ma att beröra ett fåtal barn varje år. Hur många barn det totalt sett kan bli fråga om är svårt att uppskatta, eftersom hemliga tvångsmedel inte får användas mot dem enligt dagens reglering.

Barnen som drabbas av hemliga tvångsmedel kommer att utsättas för intrång i den personliga integriteten. Hur stort integritetsintrånget blir beror på vilket tvångsmedel som används och omständigheterna i övrigt, vilket har diskuterats i respektive avsnitt.

Dessutom kan tvångsmedelsanvändningen komma att drabba även andra än det brottsmisstänkta barnet, t.ex. barn som ringer till ett telefonnummer som är föremål för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller som befinner sig på en plats som är föremål för hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning. Även de aspekterna har diskuterats i respektive avsnitt. Att andra än den misstänkte påverkas på olika sätt när hemliga tvångsmedel används i en utredning enligt 31 § LUL är inte unikt för sådana utredningar, utan gäller även i förundersökningar.

14 Hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år i underrättelseverksamhet

14.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredningen analysera behovet av att använda tvångsmedel i preventivlagen, inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning mot barn som inte har fyllt 15 år. Utredningen ska också analysera rättsläget när det gäller användningen av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet mot barn som inte har fyllt 15 år och, oavsett resultatet av den analysen, analysera och ta ställning till hur sådana tvångsmedel ska få användas mot barn som inte har fyllt 15 år och lämna nödvändiga författningsförslag.

14.2 Oklarheter i dagens lagstiftning

I direktiven anges att det är oklart om hemliga tvångsmedel får användas mot barn under 15 år i underrättelseverksamhet. Frågan har inte behandlats i förarbetena till de lagar som reglerar sådana hemliga tvångsmedel, dvs. preventivlagen, lagen om hemlig dataavläsning och inhämtningslagen.

Vilka tvångsmedel som får användas mot brottsmisstänkta barn under 15 år anges i 36 f § LUL. I den paragrafen, som uttömmande reglerar vilka tvångsmedel som är tillåtna att använda i en brottsutredning, nämns inte hemliga tvångsmedel. Regeringen har uttryckligen angett att det innebär att hemliga tvångsmedel inte får användas mot brottsmisstänkta barn under 15 år (prop. 2009/10:105 s. 47 f.). Att regleringen i LUL är avsedd att vara uttömmande är något som kan tala för att hemliga tvångsmedel inte heller får användas mot

barn under 15 år i underrättelseverksamhet, eftersom syftet med brottsbekämpande myndigheters underrättelseverksamhet är att få fram underlag för att förebygga, förhindra och upptäcka brott.

Regleringarna i inhämtningsslagen, preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning undantar dock inte personer under 15 år. Det kan därför enligt direktiven hävdas att regleringen i LUL inte har någon betydelse för vad som gäller i underrättelseverksamhet utan endast för vad som gäller i brottsutredningar.

Innan utredningen går in på frågan hur dagens reglering bör tolkas, finns det anledning att först redovisa vad underrättelseverksamhet är och det rättsliga regelverket för den.

14.3 Vad är underrättelseverksamhet?

14.3.1 Allmänt om underrättelseverksamhet

Brottsbekämpande myndigheters behov av att samla information

Det råder knappast någon tvekan om att polisen och övriga brottsbekämpande myndigheter i dag har större behov än tidigare av att kunna samla mer generell information om vilken brottslighet som förekommer och om förändringar av brottsligheten, inte bara om enskilda brott. Sådan information behövs för att myndigheterna i fråga ska kunna analysera vilka åtgärder som kan antas vara effektiva för att begränsa brottsligheten. Det kan vara information om nya samhällsföreteelser som kan ge upphov till brott, nya eller förändrade sätt att begå brott och nya hot mot samhället i allmänhet. Myndigheterna behöver även samla information om vilka personer som kan antas engagera sig i brottslighet av olika slag och om deras personliga och ekonomiska förutsättningar. Även viss kartläggning av den krets av exempelvis gängkriminellas anhöriga och andra som kan komma att utnyttjas för att underlätta deras brottslighet eller utsättas för brott kan behövas.

Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet

Underrättelseverksamhet utgör ryggraden i Säkerhetspolisens verksamhet, som i helt annan utsträckning än Polismyndighetens går ut på att identifiera säkerhetsrisker och vidta åtgärder innan något brott

har hunnit begås. Det ligger i sakens natur att Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet avseende kontrapionage och kontraterro-rism i stor utsträckning riktas mot utländska medborgare. Om en utländsk medborgare ertappas med brott som rör nationell säkerhet är det inte säkert att det ligger i svenskt intresse att lagföra brottet. Det kan även finnas formella hinder mot brottsutredning och lagfö-ring, exempelvis om personen har diplomatisk status. I stället kan administrativa beslut angående utlänningens rätt att vistas i landet aktualiseras.

Säkerhetspolisen utbyter information om säkerhetsrisker inte bara med Polismyndigheten utan även med Försvarmakten och vissa andra svenska myndigheter. Säkerhetspolisens underrättelse-verksamhet har också betydelse som underlag för bl.a. andra svenska myndigheter som arbetar med nationell säkerhet och för regeringens bedömningar i vissa frågor som rör nationell säkerhet.

Vidare har Säkerhetspolisen ett nära samarbete med andra staters säkerhetstjänster. Genom sådant samarbete får Säkerhetspolisen del av information som andra länder har samlat in. Sådant information kan överlämnas med förbud mot att använda den för brottsutredning och lagföreling men kan berika myndighetens underrättelsearbe-te. Det påverkar myndighetens möjligheter att agera.

Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet som rör nationell säkerhet är föremål för översyn (se avsnitt 4.4). Säkerhetspolisens övriga underrättelseverksamhet omfattas dock inte.

Polismyndighetens underrättelseverksamhet

I Polismyndighetens uppgifter ingår bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, att utreda brott och att redovisa underlag till åklagare för lagföreling. Myndighetens främsta uppgift har traditionellt sett varit att utreda brott med målet att få en lagföreling till stånd (jfr t.ex. prop. 2013/14:237 s. 68). Under senare år har emellertid allt större tyngd kommit att läggas på myndighetens brottsförebyggande uppdrag. Det har gjorts genom att Polismyn-digheten har fått möjlighet att använda tvångsmedel i syfte att före-bygga och förhindra brottslig verksamhet. I oktober 2023 infördes t.ex. en tidsbegränsad reglering som ger Polismyndigheten väsentligt utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel i underrättel-

severksamhet (prop. 2022/23:126). Ett annat exempel är regleringen om säkerhetszoner som infördes i april 2024. Den ger myndigheten utökade befogenheter att utan brottsmisstanke kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel för att söka efter vapen och andra farliga föremål (prop. 2023/24:84). I lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden finns det också bestämmelser om husrannsakan och kroppsvisitation för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet. I september 2024 blev det, genom ändringarna i preventivlagen, möjligt att även i underrättelseverksamhet använda husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i syfte att förhindra allvarlig brottslig verksamhet (prop. 2023/24:117). Den regleringen är tidsbegränsad.

Polismyndighetens underrättelseverksamhet syftar framför allt till att skaffa underlag för bekämpningen av konkreta brott. Myndigheten har en långtgående skyldighet att utreda de brott som kommer till dess kännedom och att se till att de som har begått brotten kan lagföras.

En viktig aspekt när det gäller Polismyndighetens underrättelseverksamhet är också möjligheten att upptäcka brottsplaner i sådan tid att brotten kan förhindras. Särskilt när det gäller allvarliga brott är det viktigt att så långt möjligt förhindra brotten. Vidare är det viktigt att försöka systematiskt begränsa sådan brottslighet som bedrivs organiserat. Polismyndighetens underrättelseverksamhet har därför stort fokus på gängkriminalitet.

Allmänt om underrättelseinformation

Huvudsyftet med Polismyndighetens underrättelseverksamhet är att stödja och underlätta den operativa polisverksamheten. Till stor del består Polismyndighetens underrättelseinformation av uppgifter om redan begångna brott och om de personer som på mer eller mindre goda grunder antas vara inblandade i brottslig verksamhet och vilka kontaktytor de har. Genom att systematiskt samla sådan information kan de brottsbekämpande myndigheterna avgöra vilka personer som de bör hålla särskilt noggrann kontroll över dels för att förhindra framtida brott, dels för att snabbt hitta dem som har begått brotten om de inte kan förhindras.

Polismyndighetens underrättelseinformation kan också bestå i en allmän kartläggning av vissa områden, företag eller personer och av förutsättningarna för brott av visst slag. Det kan även vara information som lämnas av andra länders brottsbekämpande myndigheter, av Interpol eller Europol eller uppgifter från andra svenska myndigheter, t.ex. Migrationsverket och Säkerhetspolisen, eller från företag eller enskilda om misstänkta företeelser.

Den information som samlas in, bearbetas och analyseras i underrättelseverksamheten består också av uppgifter från tipslämnare, informatörer som Polismyndigheten brukar använda sig av och andra källor samt även av iakttagelser som polismän själva har gjort. Det kan även vara fråga om allmänt tillgänglig information t.ex. om personer, fordon, fastigheter, företag och liknande som kan bidra till att kartlägga en persons personliga, ekonomiska och praktiska möjligheter att begå brott och vilka kontakter han eller hon har både yrkesmässigt och privat.

Det ligger i sakens natur att Säkerhetspolisens underrättelseinformation i många avseenden skiljer sig från Polismyndighetens. Det beror främst på att myndigheten som nationell säkerhetstjänst har ett helt annat uppdrag, att framför allt förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som riktar sig mot Sveriges säkerhet. De brotten har en annan karaktär än dem som Polismyndigheten hantarer. Säkerhetspolisens brottsutredande verksamhet är begränsad.

Säkerhetspolisen samlar i likhet med Polismyndigheten information från många olika källor, både sådana som är allmänt tillgängliga och andra. En del av den underrättelseinformation som Säkerhetspolisen får tillgång till kommer från Polismyndigheten och kan då härröra från såväl brottsutredningar som den myndighetens underrättelseverksamhet. Migrationsverket och Försvarsmaktens underrättelseorgan bidrar också med information till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet. Viss information kommer från säkerhetstjänster i andra länder. Annan information härrör från anmälningar eller tips från allmänheten.

Säkerhetspolisen bearbetar och analyserar sin underrättelseinformation på i princip samma sätt som Polismyndigheten men har framför allt fokus på personers förmåga och avsikt att begå brott som hotar nationell säkerhet.

Underrättelseinformationens kvalitet

Underrättelseinformation rör sig alltså om allt från konkret information som bygger på väl dokumenterade fakta till helt obekräftade uppgifter från källor vars tillförlitlighet kan vara tveksam eller t.o.m. omöjlig att kontrollera. Det ligger därmed i sakens natur att den information som samlas in inom ramen för underrättelseverksamhet är av varierande kvalitet. Den är normalt inte lika konkret och pålitlig som den information som förekommer i en brottsutredning. Tvärtom är informationen ofta fragmentarisk och svårtolkad och inte sällan motstridig. Det beror på att underrättelseverksamhet syftar till att inhämta information om en viss, inte närmare specificerad, brottslig verksamhet som har förekommit, pågår eller kan förväntas inträffa, inte information om konkreta brott. Det är inte sällan fråga om opreciserad och osäker information om aktiviteter som kan komma att leda till konkreta brott. Det kan också vara information om personer som på mer eller mindre goda grunder antas ägna sig åt brottslig verksamhet av något slag men där det är okänt vilket slags brott det är fråga om. Det sagda innebär att den information som inhämtas i underrättelseverksamhet inte håller samma kvalitet som den som hanteras i en brottsutredning. Uppgifter som hämtas in i underrättelseverksamhet kan emellertid i vissa fall innehålla så konkreta uppgifter att de kan leda till att förundersökning eller utredning enligt 31 § LUL omedelbart inleds. Det är också viktigt att framhålla att underrättelseinformation även kan leda till att personer kan avföras som ointressanta ur brottsbekämpningssynpunkt.

För att underrättelseverksamheten ska kunna fylla sin funktion behöver även oprecisa uppgifter och uppgifter som inte kan kontrolleras dokumenteras och registreras. Det är mot den bakgrunden som det ställs andra krav på behandling av personuppgifter i underrättelseverksamhet än på personuppgifter som behandlas i brottsutredande verksamhet.

14.3.2 Kopplingen mellan underrättelseinformation och hemliga tvångsmedel

Så snart ett brott planeras eller begås av flera personer i samråd har de normalt behov av att kommunicera med varandra, för att diskutera olika praktiska frågor. Det kan gälla både före, under och efter

brotten. Sådan kommunikation äger numera i stor utsträckning rum med hjälp av digitala lösningar, t.ex. chattar, mail eller mobiltelefon-samtal. Ibland diskuteras planläggning och andra frågor vid personliga möten. Ju mer akut en fråga behöver lösas, desto angelägnare är normalt kontakterna mellan de inblandade personerna. Information av det slaget kan hämtas in genom bl.a. hemliga tvångsmedel. Det är mot den bakgrunden förstäeligt att de brottsbekämpande myndigheterna strävar efter att få tillgång till så mycket information som möjligt genom användning av hemliga tvångsmedel. En fråga som är avgörande i det sammanhanget är vem sådana tvångsmedel bör få riktas mot.

14.3.3 Underrättelseverksamheten är i huvudsak oreglerad

Inga formella ramar för själva underrättelseverksamheten

Även om det bedrivs en omfattande underrättelseverksamhet, framför allt av polisen, finns det i princip inte någon rättslig reglering av själva verksamheten. Det finns inte någon legaldefinition av vad som är underrättelseverksamhet och inte några andra regler som styr den. Det finns alltså inga formella krav på vem som får ägna sig åt underrättelseverksamhet och inte heller någon formell reglering av när och hur underrättelseverksamhet påbörjas och avslutas. Det innebär att det inte finns några tydliga ramar för sådan verksamhet. Eftersom det är stora informationsmängder som inhämtas och bearbetas i underrättelseverksamheten är det en nackdel ur integritetssynpunkt. De argument som brukar anföras mot att reglera polisens spaningsverksamhet gör sig inte gällande i fråga om underrättelseverksamhet (jfr Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103, s. 115 f.).

Det saknas klart definierade roller i underrättelseverksamheten

Något som har direkt samband med att underrättelseverksamhet inte har samma fokus som en brottsutredning är att det inte finns några klart definierade roller i underrättelseverksamheten. Medan en brottsutredning fokuserar på dels brottet, dels vem som gjorde sig skyldig till det saknas motsvarande målinriktning i underrättelseverksamheten. Eftersom underrättelseverksamheten till stor del är

inriktad på brott som ännu inte har begåtts (jfr syftet att förebygga och förhindra brott) är det inte heller givet vem eller vilka som kan komma att falla offer för brotten. Det finns med andra ord inga parter i förfarandet och inte någon rätt till insyn. Att underrättelseverksamhet inte heller är ett vanligt förvaltningsförfarande framgår av att brottsbekämpning har undantagits från förvaltningslagens (2017:900) tillämpningsområde, se 3 § förvaltningslagen.

Det nu sagda hindrar emellertid inte att åtgärder inom underrättelseverksamheten riktas mot en viss person, t.ex. om det misstänks finnas ett samband mellan personens aktiviteter och brottslig verksamhet. Spaningsåtgärder och tvångsmedel enligt t.ex. preventivlagen kan då riktas mot personen i fråga.

Personuppgiftsbehandlingen har reglerats

Den reglering avseende underrättelseverksamhet som finns består enbart av vissa bestämmelser om personuppgiftsbehandling i lagen om Polismyndighetens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter, lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område och lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Tvångsmedelsanvändning har också reglerats

I den oreglerade underrättelseverksamheten har det successivt vuxit fram ett regelverk som tillåter viss användning av framför allt hemliga tvångsmedel, nämligen preventivlagen och inhämtningslagen. Lagen om hemlig dataavläsning tillåter användning av det tvångsmedlet i huvudsak under de förutsättningar som regleras i preventivlagen respektive inhämtningslagen. De lagarna innehåller andra rekvisit för när tvångsmedlen får användas än vad rättegångsbalken har. Det gäller framför allt preventivlagen, där regleringen utgår från en riskbedömning i stället för misstanke om ett konkret brott, men även inhämtningslagen, som helt saknar krav på misstanke riktad mot en viss person. Regelverken skiljer sig även i vissa andra avseen-

den från det som gäller för hemliga tvångsmedel i rättegångsbalken, exempelvis i fråga om vem som beslutar.

Underrättelseutredningen

I sammanhanget bör Underrättelseutredningen nämnas. I den utredningens uppdrag ingår att se över underrättelseverksamheten till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet, se avsnitt 4.4. Uppdraget omfattar, som nyss nämnts, även Säkerhetspolisens verksamhet. Däremot ligger underrättelseverksamhet som inte rör nationell säkerhet utanför uppdraget. I uppdraget ingår inte heller att analysera behovet av eller att föreslå tydliga ramar för underrättelseverksamheten. Tvärt emot anges i direktiven att det är viktigt att underrättelseverksamheten inte författningsregleras i större utsträckning än vad som krävs enligt regeringsformen eller i övrigt befinns påkallat (se dir. 2023:150 s. 11 f.).

14.3.4 Brottsutvecklingen ställer ökade krav på underrättelser

Den allvarliga och organiserade brottsligheten har förändrats

Den organiserade brottsligheten, som bl.a. står bakom den övervägande delen av all storskalig narkotikabrottslighet, har förändrats snabbt under senare år. Den bedrivs alltmer i former som kan liknas vid företag. Tidigare ansvarade ofta olika gäng eller brottsliga nätverk för skilda delar av den omfattande kedja som krävs för att exempelvis odla, framställa och förädla narkotika, att smuggla den till de länder där slutanvändarna finns, att distribuera narkotikan inom de länderna och sälja den och slutligen att hantera de ekonomiska vinsterna från försäljningen i form av penningtvätt etc. Numera strävar den organiserade brottsligheten efter att lägga under sig så stor del av kedjan som möjligt. Det innebär att de som leder sådan verksamhet agerar såväl inköpare av större partier, logistik i smugglingsfasen och distributionen och tar ansvar för försäljningen. De är också mottagare av och hanterar de ekonomiska vinsterna av brottsligheten. I förlängningen agerar de slutligen även som investerare i

lagligt bedriven verksamhet som ett led i penningtvätten av vinsterna, t.ex. som köpare av fastigheter.

Även om verksamheten inte utåt har en tydlig struktur med utpekade ledare, mellanchefer och underställda innebär den att många är inblandade i brottsligheten och att de har mer eller mindre tydligt definierade roller i den. Därmed ökar förutsättningarna för dem som leder verksamheten att, om en person försvinner ur verksamheten exempelvis på grund av ett längre fängelsestraff, enkelt kunna ersätta honom eller henne med någon som har motsvarande egenskaper och erfarenheter och att fortsätta bedriva verksamheten på samma sätt som tidigare.

Det som nu har sagts om narkotikabrottslighet gäller även annan organiserad gränsöverskridande brottslighet, exempelvis flykting-smuggling och organiserad människosmuggling för bl.a. prostitution. Det är också applicerbart på systematiska bedrägerier eller stölder som begås i organiserad form och på brott i näringslivet.

Inbördes stridigheter inom den organiserade brottsligheten

I Sverige har i hög grad de senaste årens våldsspiral med uppgörelser mellan olika gäng i form av upprepade sprängningar och skjutningar knutits till den förändring som den organiserade brottsligheten har genomgått. En ökad konkurrens om bl.a. narkotikamarknader sägs ligga bakom utvecklingen. Erfarenheterna visar också att lojaliteten mellan personer med kopplingar till olika gäng eller fraktioner inom gängen numera snabbt kan förändras. Det understryker behovet av en effektiv underrättelseverksamhet för att bekämpa sådan brottslighet.

Större delen av ungas brottslighet är samtidigt oförändrad

Barn och unga står visserligen för en stor del av den totala brottsligheten, men det rör sig då främst om mer traditionell brottslighet, som inte bedrivs i organiserade former. Det kan exempelvis vara butiksstöld, inbrottsstöld, häleri, misshandel, skadegörelse, utpressning och rån. Det är typiskt sett brottslighet som samhället i första hand möter med insatser från de sociala myndigheterna och med

straffvarning i stället för åtal och rättegång, om gärningsmannen är under 18 år.

När det gäller brottslighet av det slaget, som i många fall begås av barn och unga av okynne eller förhastande, är behovet av underrättelseverksamhet inte särskilt stort. Underrättelseverksamheten fyller inte heller samma funktion på grund av att de flesta unga begår brott vid enstaka tillfällen eller under några få år. Intresset av att kartlägga dem är därför mera begränsat. Även om vissa av de unga fortsätter sin brottsliga bana när de har blivit vuxna gör flertalet inte det och det är svårt att förutsäga vilka som kommer att fortsätta att begå brott. För det fåtal unga som begår mycket allvarliga brott anses dock återfallsrisken vara hög, se avsnitt 11.2.3.

Ungas inblick i den organiserade brottsligheten torde vara begränsad

Även om mycket unga personer, bl.a. barn under 15 år, utnyttjas i allvarlig brottslighet finns det inte mycket som talar för att de har någon närmare inblick i organiserad brottslig verksamhet. Barn finns nämligen sällan särskilt högt upp i hierarkierna i de kriminella nätverken. Däremot deltar barnen i allvarliga brott genom att utföra enstaka uppdrag, exempelvis att förvara eller transportera vapen eller att skjuta en viss person. Det finns därmed inte samma behov av att rikta tvångsmedel direkt mot barn i den åldern för att få fram information om brott som inte har nått det stadium att en förundersökning eller en utredning enligt 31 § LUL kan inledas. Underrättelseverksamheten behöver därför främst riktas mot dem som själva är direkt involverade i brottsligheten, inte mot de barn som i många fall får enskilda brottsuppdrag.

Det kan i och för sig hävdas att användning av hemliga tvångsmedel mot barn i underrättelseverksamhet generellt skulle förbättra polisens möjligheter att förhindra brott. Användning av preventiva tvångsmedel kan enligt Polismyndighetens uppfattning öka upptäcktsrisken, vilket i sin tur skulle kunna motverka att barn under 15 år utnyttjas. Mot bakgrund av att personer med koppling till gängkriminalitet, som utnyttjar yngre barn för att begå brott, förefaller vara likgiltiga för vilket eller vilka barn som utför uppgiften, vilket innebär att det ofta är slumpen som avgör det, skulle det inte

heller i de fallen vara en träffsäker åtgärd att rikta tvångsmedel mot barnen i fråga.

14.4 Olika rättsliga förutsättningar

14.4.1 Regleringen skiljer sig åt mellan brottsutredande verksamhet och underrättelseverksamhet

I både Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppdrag ingår bl.a. att utreda brott. En förundersökning ska inledas om det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). Bestämmelser om förundersökning finns i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen.

I 23 kap. rättegångsbalken anges bl.a. syftet med en förundersökning, hur den ska bedrivas, när den får läggas ned och olika åtgärder som får vidtas. Exempelvis får förhör hållas med var och en. I en förundersökning får tvångsmedel användas, t.ex. beslag, husrannsak och hemliga tvångsmedel. För varje tvångsmedel gäller särskilda förutsättningar.

Reglerna om förundersökningsförfarandet har karaktären av en ram inom vilken det finns ett betydande utrymme för olika handläggningsmöjligheter. Det är naturligt mot bakgrund av att förundersökningen har ett förberedande syfte och att det saknas möjlighet att från början överblicka utvecklingen av en enskild förundersökning. När hemliga tvångsmedel, som har en annan karaktär, används under en förundersökning är regleringen emellertid tydligare och mer formaliserad. Även frågor som rör dokumentation och underrättelser i en förundersökning är detaljreglerade (Lindberg, Rättegångsbalk [1942:740] 23 kap. 1 §, Karnov [JUNO] [besökt 2024-03-22]).

En förundersökning får inte inledas om ett barn misstänks för att ha begått brott före 15 års ålder. I stället ska en utredning enligt 31 § LUL under vissa förutsättningar inledas, se avsnitt 9.3.1. Många bestämmelser om förundersökning gäller enligt 32 § första stycket LUL i sådana utredningar.

I 19 § preventivlagen och 8 § inhämtningslagen finns det numera krav på dokumentation av beslut och åtgärder.¹ Till skillnad mot brottsutredningsförfarandet är dock, som framgått i avsnitt 14.3.3, underrättelseverksamheten i allt väsentligt oreglerad. Det finns inga bestämmelser om vilka förutsättningar som krävs för att bedriva underrättelseverksamhet, hur sådan verksamhet börjar och slutar och vem som får besluta att underrättelseverksamhet ska bedrivas avseende en viss företeelse eller en viss person. Det innebär att det finns stora skillnader när det gäller de rättsliga förutsättningarna för att bedriva brottsutredning respektive underrättelseverksamhet.

14.4.2 Sambandet mellan underrättelseverksamhet och brottsutredande verksamhet

Utöver att utreda brott ingår det i Polismyndighetens uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Ett viktigt syfte med den verksamheten är att förhindra och upptäcka brott, som sedan kan utredas och lagföras. Ett annat syfte är att på ett tidigt stadium kunna vidta brottsförebyggande åtgärder, t.ex. genom att se till att det finns polis synlig på en plats där det finns tydliga indikationer på att brott kan komma att begås. För Säkerhetspolisen utgör underrättelseverksamhet huvuduppgiften, medan den brottsutredande verksamheten är begränsad. Även vissa andra myndigheter, främst Tullverket och Ekobrottsmyndigheten, bedriver underrättelseverksamhet, men deras verksamhet inriktas i likhet med Polismyndighetens främst mot att förhindra brott och upptäcka brott som sedan kan utredas och lagföras. Ekobrottsmyndighetens underrättelseverksamhet bedrivs dessutom av Polismyndigheten.

Underrättelseverksamheten är, som tidigare nämnts, i huvudsak inriktad på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad brottslighet har ägt rum, pågår eller kan antas komma att begås. Ett övergripande mål med underrättelseverksamheten är att förse de brottsutredande myndigheterna med kunskap som kan omsättas i operativ verksamhet. I underrättelseverksamhet samlar myndigheterna således in, bearbetar och analyserar uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda, förebygga och förhindra brott. I förlängningen syftar underrättelseverksamheten också till att ge underlag för ut-

¹ I lagrådsremissen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott föreslås att en motsvarande reglering ska införas i lagen om hemlig dataavläsning, se avsnitt 13.12.2.

redning och lagföring av de brott som de brottsbekämpande myndigheterna inte har lyckats förhindra. Underrättelsematerialet kan läggas till grund för beslut om att inleda en brottsutredning (prop. 2013/14:237 s. 42). Det finns alltså ett nära samband mellan underrättelseverksamhet och brottsutredande verksamhet.

14.4.3 LUL gäller formellt bara i brottsutredande verksamhet

I LUL finns det särskilda bestämmelser om handläggning hos Polismyndigheten, åklagare och domstolar av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år. Lagen kompletterar och ersätter delvis rättegångsbalkens generella reglering om förundersökning, åtal och handläggning vid domstol. Underrättelseverksamhet bedrivs i ett tidigare skede, innan det ännu finns tillräckligt konkreta misstankar om brott. Kravet på brottsmisstanke i LUL innebär enligt utredningens mening att LUL formellt enbart gäller i den brottsutredande verksamheten och alltså inte i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

14.5 Kraven i regeringsformen och Europakonventionen

14.5.1 Ett tydligt lagkrav

Information som kan inhämtas i underrättelseverksamhet kan röra exempelvis den enskildes kontakter, innehållet i telefonsamtal och meddelanden, bilder och rörelsemönster. Genom informationen kan ingående slutsatser dras om den enskildes privatliv och familjeliv. Inhämtning av sådana uppgifter skyddas av artikel 8.1 i Europakonventionen. I den artikeln anges att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Artikeln har redovisats i avsnitt 5.3.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen skyddas var och en mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot bl.a. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Intrång i den privata sfären skyddas även av regleringen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Bestämmelsen, som har redovisats i avsnitt 5.2, tillerkänner var och en,

gentemot det allmänna, ett generellt skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Skyddet av de rättigheter som följer av artikel 8.1 i Europakonventionen och 2 kap. 6 § regeringsformen får bara begränsas genom lag och om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle (se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen respektive artikel 8.2 i Europakonventionen). Bestämmelserna ger uttryck för legalitetsprincipen, som innebär att en myndighet inte får vidta sådana tvångsåtgärder som t.ex. kroppsliga ingrepp och husrannsakan utan att det finns ett uttryckligt stöd i lag (se prop. 2016/17:165 s. 9).

14.5.2 Vad innebär lagkravet?

Legalitetsprincipen, som den kommer till uttryck i bl.a. 2 kap. regeringsformen och Europakonventionen, innebär att den omständigheten att det inte är uttryckligt förbjudet att använda hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbar ålder i underrättelseverksamhet inte kan tolkas motsatsvis så att det skulle vara tillåtet, mot bakgrund av lagkravet. Att det saknas uttryckligt stöd i preventivlagen, inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning för användning av tvångsmedlen mot barn under 15 år – och att frågan om sådan användning inte heller har diskuterats i lagstiftningsärendena – bör alltså inte tolkas så att det ger myndigheterna fria händer.

Det finns emellertid flera lagar som tillåter användning av tvångsmedel i förebyggande syfte mot barn under 15 år utan att det uttryckligen framgår av lagen, t.ex. polislagen och lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. I förarbetena till regleringen om säkerhetszoner hävdas det, som uttalandet får förstås, att om det inte finns särskilda undantag eller restriktioner i en lag när det gäller användning av tvångsmedel mot barn, så får tvångsmedel enligt lagen även användas mot barn under 15 år (prop. 2023/24:84 s. 53). Utredningen anser att den tolkningen inte är självklar. Är det fråga om tvångsmedel som enligt Europakonventionen eller regeringsformen uttryckligen kräver lagstöd, vilket hemliga tvångsmedel gör, kan en ändamålstolkning av det slaget få mycket långtgående konsekvenser. Det går därför enligt utredningens mening inte att av polislagen, som

har ett annorlunda tillämpningsområde som även omfattar allmän ordning och säkerhet, och de uttalanden som har gjorts i anslutning till den lagen dra några slutsatser om hur lagstiftning om hemliga tvångsmedel bör tolkas.

14.6 Överväganden och förslag

14.6.1 Det krävs lagstöd för användningen av tvångsmedel

Utredningens bedömning: För att hemliga tvångsmedel ska få användas i underrättelseverksamhet mot barn under 15 år krävs det uttryckligt lagstöd.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt utredningens mening är ett uttryckligt lagstöd nödvändigt för att det ska stå i överensstämmelse med regeringsformen och Europakonventionen att rikta hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet mot barn under 15 år. Det gäller samtliga hemliga tvångsmedel. De tvångsmedel som inte faller under 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen faller under andra stycket i samma paragraf. Givetvis gäller kravet på lagstöd både gentemot de barn som är misstänkta för brott och de barn som inte är det.

14.6.2 Högre krav bör gälla för att använda hemliga tvångsmedel mot barn

Utredningens bedömning: Det bör ställas högre krav för att i underrättelseverksamhet använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år än mot vuxna.

Skälen för utredningens bedömning: Ända sedan de första bestämmelserna som uttryckligen reglerade användningen av tvångsmedel mot barn under 15 år infördes i mitten av 1980-talet, har stor restriktivitet präglat regleringen. Det har sin grund i att barn under 15 år anses befinna sig i en känslig period av sin utveckling och att barn i den åldern inte har nått samma mognad och utveckling som vuxna (se t.ex. prop. 2009/10:105 s. 48 f.). Särskilda hänsynstaganden till

barn anses därför vara motiverade när det är fråga om tvångsmedelsanvändning.

I de fall där tvångsmedel rör ett barn – direkt eller indirekt – ska det dessutom alltid prövas om åtgärden är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt konventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Sådana hänsyn väger tyngre ju yngre barnet är. Ju mer ingripande och integritetskränkande en åtgärd är, desto högre krav bör ställas på att åtgärden är nödvändig, om den ska riktas mot ett barn. Andra, mindre ingripande, åtgärder ska alltid väljas i första hand.

Barn har således ett särskilt skydd mot att utsättas för det intrång i den personliga integriteten som tvångsmedelsanvändning innebär. Hemliga tvångsmedel intar dessutom en särställning bland de straffprocessuella tvångsmedlen, se avsnitt 12.5.1. Till det kommer att användning av hemliga tvångsmedel ofta leder till att myndigheterna får tillgång till mycket omfattande information som kan röra även andra än den som tvångsmedlet riktas mot. Underrättelseverksamheten är dessutom i allt väsentligt oreglerad, se avsnitt 14.3.3. Det innebär bl.a. att användning av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet är särskilt känslig från ett integritetsperspektiv. Behandlingen av materialet från hemliga tvångsmedel och av de personuppgifter som blir resultatet av en bearbetning av materialet är i och för sig författningsreglerad, bl.a. genom krav på granskning, bevarande och förstörande av material från hemliga tvångsmedel och behandlingen av personuppgiftsuppgifter (se avsnitt 12.7.6). Personuppgifter i den verksamheten kan emellertid komma att bevaras under lång tid. Sammantaget leder det utredningen till slutsatsen att mycket stor restriktivitet bör gälla och särskilda hänsyn tas, om användning av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet ska tillåtas mot barn som inte har nått straffbar ålder.

14.7 Allmänt om regleringen av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet

Utgångspunkten för att hemliga tvångsmedel får användas i underrättelseverksamhet är inte att det finns en misstanke om brott – vilket krävs för att använda hemliga tvångsmedel under en brottsutredning – utan att viss brottslig verksamhet av allvarligt slag ska kunna förebyggas, förhindras och upptäckas. I preventivlagen (se avsnitt 12.4.3) och inhämtningslagen (se avsnitt 12.4.2) regleras enbart tvångsmedelsanvändning i underrättelseverksamhet, medan lagen om hemlig dataavläsning (se avsnitt 12.4.4) reglerar användningen av sådana tvångsmedel både i förundersökningar och i underrättelseverksamhet. Lagen om hemlig dataavläsning skiljer sig från de övriga lagarna på det sättet.

Tvångsmedlen i underrättelseverksamhet är avsedda att användas på ett betydligt tidigare stadium än vid brottsutredning. De får användas innan något brott ännu har begåtts eller när det endast är på ett förberedande stadium. Därför är rekvisiten för att få använda tvångsmedlen annorlunda utformade. Ett sådant rekvisit, som spelar en avgörande roll, är begreppet brottslig verksamhet, som inte har någon legaldefinition.

Ett annat särdrag för regleringen av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet är att de inte knyts till en viss personkrets på samma sätt som i brottsutredningar. Det har naturligtvis sin grund i avsaknaden av rättslig reglering av verksamheten som sådan. Preventivlagens rekvisit kan tas som exempel. I den lagen krävs att det finns en påtaglig risk att ”en person” ska utöva viss brottslig verksamhet.

Som framgått av avsnitt 12.4.3 får numera även några tvångsmedel som inte räknas till de hemliga tvångsmedlen, bl.a. husrannsakan, användas i underrättelseverksamhet. Det som sägs i detta kapitel om hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet gäller även för de tvångsmedlen.

14.8 Behovet av att använda hemliga tvångsmedel mot barn i underrättelseverksamhet

14.8.1 Behovet enligt Polismyndigheten

Barns delaktighet i allvarliga brott

Polismyndigheten har uppgett att myndigheten genom sin underrättelsetjänst ofta har en god bild av de lokala kriminella nätverken, vilka individer som är kopplade till nätverken, pågående konflikter och redan inträffade våldsdåd. Uppgifter som förekommer i underrättelseverksamhet kan t.ex. vara att ett kriminellt nätverk ”söker en soldat” (dvs. någon som ska utföra ett våldsdåd), att någon inom ett sådant nätverk har skaffat ett ”pålitligt” vapen, att ledargestalterna har åkt utomlands under en längre tid för att hålla sig borta i anslutning till ett planerat brott, att individer kopplade till nätverken omlokaliseras eller andra uppgifter som tyder på att allvarliga brott är nära förestående. Polismyndigheten har med andra ord ofta underrättelser om att ett brott kommer att begås, men vet inte vilken typ av brott det rör sig om (t.ex. skjutning, sprängning eller kidnappning), vem som kommer att bli offer, vem som kommer att utföra brottet eller brotten eller vem som ligger bakom brottet eller brotten som kan komma att begås.

Enligt Polismyndigheten förekommer inte sällan underrättelseinformation om att en eller flera av de involverade personerna är under 15 år. Barn i den åldern utför både mindre kvalificerade – men i sammanhanget avgörande – uppgifter, t.ex. förvaring och transport av vapen och andra brottshjälpmedel, och mer ansvarskrävande uppgifter, t.ex. att utföra sprängningar och skjutningar. Andra uppdrag kan vara att hålla utkik och varna om fiender eller polisen kommer eller att åka runt med en telefon för att mobilens gps inte ska kopplas upp på ”fel” plats (Brå rapport 2023:13 s. 47). Då omges barnen ofta av personer i straffbar ålder. Ibland kan uppgifterna om planer på ett brott vara så konkreta att Polismyndigheten kan inleda en utredning enligt 31 § LUL, men ofta saknas det tillräckligt konkreta uppgifter.

Under de senaste åren har det också mer frekvent förekommit att barn rekryterats av kriminella nätverk från en del av landet, ofta från institutioner där de är omhändertagna för vård, för att utföra allvarliga våldsbrott i en annan del av landet där den lokala polisen inte har någon kännedom om barnen i fråga.

De brott med koppling till kriminella nätverk som begås av barn som inte har fyllt 15 år är enligt Polismyndigheten i dag inte annorlunda till sin karaktär än de som begås av straffmyndiga. Yngre barn kommunicerar via elektroniska kommunikationstjänster, som ofta är krypterade, i minst lika hög utsträckning som personer i straffbar ålder. De som begår brott betar sig således i huvudsak på samma sätt, oavsett om de har nått straffbar ålder.

Exempel på situationer där hemliga tvångsmedel hade behövts

Polismyndigheten har redovisat ett antal ärenden i vilka barn under 15 år har varit involverade i mycket allvarliga brott med koppling till kriminella nätverk, se avsnitt 13.5.1. De exemplen rör emellertid behovet av att använda hemliga tvångsmedel för att utreda konkreta brott. När det gäller behovet av att använda hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet har Polismyndigheten lämnat olika exempel på hur det skulle ha varit till nytta för myndigheten om man hade fått använda tvångsmedel enligt preventivlagen. Det rör sig emellertid även i de fallen om beskrivningar av ärenden som framför allt rör konkreta brott.

Polismyndigheten har angett att samtliga hemliga tvångsmedel behöver få användas mot barn som inte har nått straffbar ålder i underrättelseverksamhet. Detsamma gäller de nya tvångsmedlen i preventivlagen, som inte traditionellt är hemliga till sin karaktär, dvs. husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. Skälet är att det inte går att avgöra vilka tvångsmedel som skulle behövas i underrättelseverksamhet, eftersom myndigheten inte vet vad som kommer att hända, hur de misstänkta och andra inblandade betar sig och hur beteendemönstren kan komma att ändras bl.a. utifrån nya sätt att begå brott.

14.8.2 Behovet enligt Säkerhetspolisen

Trenden att allt fler minderåriga självradikaliseras inom våldsbejakande högerextremism och islamism (se avsnitt 13.5.1) belyser enligt Säkerhetspolisen behovet av ett förebyggande arbete där tidig upptäckt och informationsdelning vid identifierad våldsbejakande

radikalisering hos barn behövs för att myndigheten ska kunna vidta adekvata åtgärder för att förhindra brott.

Att Säkerhetspolisen har sett exempel på att barn under 15 år kommunicerar med ideologiskt övertygade personer, tar del av instruktioner och manualer om vapen- eller sprängmedelstillverkning, uttrycker hat mot samhället eller enskilda grupper och uttalar att de vill begå terroråd visar enligt myndigheten på behovet av att få använda hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet mot barn som inte har nått straffbar ålder. Det visar också på behovet av att få använda de nya tvångsmedlen i preventivlagen, som inte traditionellt är hemliga till sin karaktär, dvs. husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans, mot barn som inte är straffmyndiga.

14.9 Barn bör så långt möjligt skonas från hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet

Utredningens bedömning: Hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet bör inte få riktas mot barn under 15 år om det inte finns mycket starka skäl för det.

Skälen för utredningens bedömning

Integritetsriskerna är större än vid brottsutredning

Det ligger i sakens natur att en verksamhet som är oreglerad, men där det genom användning av hemliga tvångsmedel samtidigt samlas in en stor mängd information om olika personer och deras personliga förhållanden, där deras rörelsemönster och kontaktnät kartläggs och där det inte finns någon rätt till insyn för den som är berörd, medför väsentligt större integritetsrisker än motsvarande användning av hemliga tvångsmedel i en brottsutredning.

Lagrådet har nyligen vid granskningen av ett förslag om att utöka möjligheterna att använda preventiva tvångsmedel framhållit att förutsättningarna vid bedömningen av en begäran om tillstånd till tvångsmedel i preventivt syfte kan vara mindre precisa än då en förundersökning har inletts och att det därmed blir svårare att i det

enskilda fallet bedöma behovet och proportionaliteten av åtgärden. Lagrådet framhöll också att integritetsrisken för tredje man ökar och att det i fler fall kan komma att visa sig att den person som har utsatts för åtgärden inte var delaktig i någon brottslig verksamhet (prop. 2023/24:117 s. 298 f.).

Skälen för att utsätta barn för hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet är betydligt svagare

Underrättelseverksamhet är inte primärt inriktad mot någon viss inträffad gärning eller någon viss misstänkt person, utan är till sin natur operativ, kunskapsökande och undersökande. Syftet med underrättelseverksamhet är i stället, som tidigare har framgått, bl.a. att kartlägga personer som kan antas planera, utföra eller på annat sätt vara inblandade i brottslig verksamhet som inte har sådan konkretion att en brottsutredning kan inledas. Underrättelseinformation är mot den bakgrunden mindre tillförlitlig, även om den i enskilda fall kan ge intryck av att vara preciserad. Uppgifter som vid en viss tidpunkt kan förefalla vara mycket viktiga i underrättelseverksamheten kan nämligen senare visa sig helt sakna betydelse. Personer som har uppfattats som centrala kan vid närmare undersökning helt sakna inblandning i den brottsliga verksamheten. Framtida brott som diskuteras kanske aldrig blir av. Även om kvaliteten på underrättelseuppgifterna inte kan ifrågasättas kan därför de slutsatser som kan dras av dem ändå vara begränsade.

Som tidigare framgått innebär brottsutvecklingen att ett ökande antal barn under straffbarhetsåldern involveras i allvarliga brott, främst med koppling till kriminella nätverk. Sådana brott leder till stort lidande för brottsoffren och skapar en allmän otrygghet i samhället. När barn före 15 års ålder begår så allvarliga brott får det också negativa konsekvenser för barnen själva, bl.a. för att de tvingas växa upp med vetskapen om de brott de har medverkat till. Att förhindra allvarliga brott är således ett tungt vägande samhällsintresse.

Utredningen har emellertid svårt att se att det behov som onekligen finns att kartlägga straffmyndiga personer som är inblandade i brottslig verksamhet har samma relevans för barn under 15 år. Även om barn i den åldern som begår grova brott har en större risk för att återfalla i brott (se avsnitt 11.2.3), är det svårt att förutse hur så unga personer kommer att utvecklas. För de barn som återfaller i brott

kan det vara fråga om enstaka, mindre allvarliga brott. Det kan även vara fråga om barn som dras allt längre in ett kriminellt nätverk och fortsätter att begå grova brott. Oavsett hur barnen utvecklas deltar de sällan i den övergripande planeringen av brott, eftersom de oftast inte befinner sig så högt upp i hierarkierna i nätverken där planeringen sker. Det finns därför betydligt svagare skäl för att utsätta barn under 15 år för hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet än för att använda sådana tvångsmedel för att utreda redan begångna brott där barn i den åldern kan ha medverkat. I det senare fallet finns det nämligen i regel ett brottsoffer och andra som berörs av brottet.

Utredningens slutsats

Så länge underrättelseverksamheten förblir oreglerad och det finns så stora integritetsrisker med att använda tvångsmedel i en verksamhet som har så otydliga konturer bör hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet inte få riktas mot barn under 15 år om det inte finns mycket starka skäl för det.

14.10 Inhämtning enligt inhämtningslagen

14.10.1 Kort om regleringen

Regleringen i inhämtningslagen

Inhämtningslagen ger Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket möjlighet att i hemlighet hämta in vissa uppgifter om elektronisk kommunikation. Det är fråga om uppgifter om meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, uppgifter om vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område eller i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits. Genom inhämtningen får myndigheterna tillgång till uppgifter om kontakter och lokaliseringssuppgifter, men inga uppgifter om innehållet i t.ex. meddelanden eller samtal. Tvångsmedlet har redovisats närmare i avsnitt 12.4.2.

Sedan den 1 september 2024 är det möjligt att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och

Tullverket får också hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation med egna tekniska hjälpmedel och hämta in uppgifter från den som tillhandahåller en nummeroberoende interpersonell kommunikationstjänst. Efter lagändringarna avser inhämtning enligt inhämtningslagen i allt väsentligt samma typer av uppgifter som kan inhämtas genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. rättegångsbalken.

Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år och vissa särskilt angivna brott som tillhör Säkerhetspolisens verksamhetsområde, t.ex. spioneri och vissa brott mot terroristbrottslagen. Osjälvständiga brottsformer, t.ex. försök och förberedelse, omfattas inte. Det har att göra med att regleringen avser underrättelseverksamhet där uppgifterna normalt sett har mindre konkretion än uppgifter om specifika brott i en brottsutredning (prop. 2011/12:55 s. 84).

I inhämtningslagen ställs det inte heller på samma sätt som i rättegångsbalken krav på att tvångsmedelsanvändningen ska rikta sig mot en misstänkt person. De åtgärder som avser inhämtning avseende ett visst telefonnummer eller annan adress eller en viss kommunikationsutrustning innebär dock att åtgärden indirekt riktas mot en person, nämligen den som innehar eller använder telefonnumret, adressen eller utrustningen (jfr 4 § inhämtningslagen).

Tidsbegränsad utvidgning av tillämpningsområdet

Den 1 september 2024 utvidgades inhämtningslagens tillämpningsområde. Då infördes en möjlighet att använda lagen även vid brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt och som innefattar bl.a. grov stöld, inbrottsstöld, grovt bedrägeri, grovt bokföringsbrott, grovt skattebrott, grov smuggling, grovt bidragsbrott och grovt penningtvättsbrott. Den utvidgade brottskatalogen är tidsbegränsad och gäller till utgången av september 2028.

Överlappande lagstiftning

Eftersom preventivlagen ger möjlighet att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet enligt 27 kap. rättegångsbalken överlappar regleringen i preventivlagen och inhämtningslagen varandra. I och med att förutsättningarna för att tillämpa inhämtningslagen har utvidgats har överlappningen ökat. Den lösningen är ett av skälen till att Lagrådet anser att det är påkallat med en samlad översyn av all reglering av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet (se prop. 2023/24:117 s. 300).

14.10.2 Bakgrunden till att lagen infördes

Innan inhämtningslagen infördes den 1 juli 2012 kunde de brottsutredande myndigheterna begära att få historiska uppgifter om telemeddelanden både enligt rättegångsbalkens regler om hemlig teleövervakning och genom att handlingar lämnades ut av operatörerna enligt den upphävda lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Det var samma slags uppgifter som avsågs i båda regelverken, exempelvis uppgifter om meddelandets ursprung, destination, färdväg, datum, tid, storlek eller varaktighet eller typ av tjänst (prop. 2011/12:55 s. 66).

Förutsättningarna för att kunna använda regelverken skilde sig emellertid åt i olika avseenden. Ett utlämnande enligt lagen om elektronisk kommunikation krävde misstanke om brott med två års fängelse som minimistraff, vilket kunde jämföras med kravet på minimistraff om sex månaders fängelse vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken. Polismyndigheten och åklagare tillhörde de myndigheter som fick begära utlämnande enligt lagen om elektronisk kommunikation. Det fanns även betydande skillnader i fråga om rättssäkerhetsgarantier. Lagen om elektronisk kommunikation saknade motsvarigheter till rättegångsbalkens krav på en person som var skäligen misstänkt för brottet, att åtgärden skulle vara av synnerlig vikt för utredningen, att åtgärden enbart fick avse vissa teleadresser och telenät, att åtgärden krävde tillstånd av domstol och att den som hade utsatts för tvångsmedlet skulle underrättas om det i efterhand (a. prop. s. 66).

Eftersom lagstiftaren ansåg att regleringen i lagen om elektronisk kommunikation inte var ändamålsenligt utformad och inte i tillräck-

lig grad uppfyllde de krav på rättssäkerhet och integritetsskydd som behövde ställas på sådana integritetskänsliga åtgärder, upphävdes den (a. prop. s. 66). Samtidigt infördes inhämtningslagen. Där gavs de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att inhämta uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslighet som innefattade brott med ett minimistraff om två års fängelse. Tillämpningsområdet omfattade även vissa brott som Säkerhetspolisen hanterar. Myndigheterna fick rätt att själva besluta om inhämtning.

14.10.3 Tillämpningsområdet har successivt utökats

Lagens tillämpningsområde utvidgades i oktober 2019 till att även gälla vid misstanke om statsstyrt företagsspioneri samt grov miss-handel och olaga frihetsberövande som begås i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller i avsikt att hämnas en åtgärd. Samtidigt permanentades Säkerhetspolisens möjlighet att inhämta uppgifter vid misstanke om vissa sabotagebrott, brott mot medborgerlig frihet, vissa spioneribrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket i den upphävda lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall och grovt brott enligt 6 § i den upphävda lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (se Datalagring vid brottsbekämpning – anpassningar till EU-rätten, prop. 2018/19:86, s. 86 f.).

Brottskatalogen i inhämtningslagen ändrades den 1 juli 2022 med anledning av att terroristbrottslagen infördes och den 1 januari 2023 då utlandsspioneri lades till. Den 1 september 2024 utvidgades brottskatalogen ytterligare, men den ändringen är tidsbegränsad (se avsnitt 14.10.1).

14.10.4 Stärkt rättssäkerhet

Den 1 oktober 2019 ändrades även regleringen av vem som får besluta om inhämtning till den nuvarande ordningen. Den innebär att åklagare vid Åklagarmyndigheten beslutar efter ansökan av Polis-

myndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket. Endast vissa åklagare har rätt att fatta sådana beslut.

Det ställs emellertid fortfarande lägre krav för att de brottsbekämpande myndigheterna ska få använda inhämtning enligt inhämtningslagen än för motsvarande hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen (som i relevanta delar hänvisar till rättegångsbalken). I 3 § preventivlagen ställs det krav på att åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten, medan 2 § inhämtningslagen bara kräver att åtgärden ska vara av särskild vikt. I fråga om rättssäkerhetsgarantier är en viktig skillnad att det inte krävs domstolsbeslut enligt inhämtningslagen. I den lagen ställs det inte heller något krav på att enskilda ska underrättas i efterhand om tvångsmedelsanvändningen. Det krävs däremot enligt preventivlagen, men endast såvitt gäller tvångsmedel som Polismyndigheten eller Tullverket använder.

14.10.5 Oklarheterna i lagstiftningen

Utredningen har i avsnitt 14.5.2 diskuterat om det förhållandet att det i de lagar som reglerar användning av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet inte anges om tvångsmedlen i fråga bara får riktas mot någon som är straffmyndig innebär att det ska anses vara tillåtet att använda tvångsmedlen mot barn under 15 år. Utredningen ser det som ett utflöde av att underrättelseverksamheten i allt väsentligt är oreglerad. I och med att det inte finns samma grundläggande regelverk när det gäller underrättelseverksamhet är det inte förvånande att frågan om straffmyndighetsåldern bör ha någon betydelse vid användning av tvångsmedel i sådan verksamhet aldrig har kommit upp till diskussion. Det är emellertid inte den frågan som främst är av intresse här. Som tidigare har nämnts kan det knappast ses som en oklarhet i lagstiftningen, som kan ge utrymme för olika tolkningar om vad som är tillåtet, att den frågan inte har diskuterats. Med tanke på att både regeringsformen och Europakonventionen kräver lagreglering av sådana ingrepp i privatlivet som inhämtningen enligt inhämtningslagen utgör, saknar frånvaron av motivuttalanden betydelse. Det är i stället frånvaron av positivt lagstöd som är avgörande.

14.10.6 Skälen för och mot att tillåta att tvångsmedlet används mot barn under 15 år

Skälen för användning

Inhämtning enligt inhämtningslagen mot barn som inte har nått straffbar ålder skulle underlätta kartläggning av barnens rörelsemönster. Det är enligt Polismyndigheten av särskild vikt när det gäller barn under 15 år, eftersom de ofta utför viktiga uppgifter som en förberedelse till att allvarliga brott begås, exempelvis förvarar eller transporterar vapen, sprängämnen eller andra brotts hjälpmedel. Det förekommer även att barn i den åldern får i uppdrag att utföra skjutningar och sprängningar, se avsnitt 13.5.1.

Att kunna kartlägga barns rörelsemönster genom inhämtning enligt inhämtningslagen skulle också underlätta fysisk spaning. Eftersom utredningen i det följande föreslår att preventivlagen bara får användas mot barn under 15 år vid ett fåtal brott (se avsnitt 14.11.3–14.11.4) kan enligt myndigheten fysisk spaning mot barn i den åldern få större betydelse.

Inhämtning enligt inhämtningslagen kan vidare underlätta identifiering av barn under 15 år som har kontakt med kriminella nätverk och som därmed potentiellt kan komma att begå allvarliga brott. Vid sådan identifiering är enligt Polismyndigheten telefonlistor av signifikant betydelse. Att upptäcka, identifiera och kartlägga personer som är kopplade till kriminella nätverk genom traditionell spaning anses i princip vara omöjligt.

Om polisen kan kartlägga barns rörelsemönster, kontaktmönster och kontakter på ett tidigt stadium genom inhämtning kan det bidra till att myndigheten bättre kan bedöma barnens förmåga och avsikt att begå brott. Sådan information kan vara av avgörande betydelse för att kunna förebygga, förhindra och upptäcka allvarlig brottslig verksamhet som barn deltar i.

Att allvarliga brott förhindras är ett tungt vägande samhällsintresse, eftersom sådana brott leder till stort lidande för brottsoffren och skapar en allmän otrygghet i samhället. När barn före 15 års ålder begår allvarliga brott får det också negativa konsekvenser för barnen själva. De tvingas växa upp med vetskapen om de brott som de har medverkat till. Att förhindra att barn utnyttjas att begå allvarliga brott är därför av stor vikt för barnen i fråga.

Det nu sagda talar enligt utredningens mening för att de brottsbekämpande myndigheterna har behov av att kunna använda inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen mot barn under 15 år.

Den information som kan inhämtas enligt inhämtningslagen kan till stora delar även inhämtas genom användning av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt preventivlagen. Enligt utredningens förslag i det följande bör dock det senare tvångsmedlet bara få användas mot barn under 15 år vid vissa brott mot terroristbrottslagen (se avsnitt 14.11.3). Den information som kan fås genom inhämtning låter sig bara i mycket begränsad utsträckning hämtas in på annat sätt, t.ex. genom spaningsåtgärder.

Ett annat skäl för att tillåta inhämtning genom inhämtningslagen är att det tvångsmedlet, på samma sätt som hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, får anses vara mindre integritetskränkande än övriga hemliga tvångsmedel. Det avspeglas exempelvis i att tvångsmedlet enligt en tidsbegränsad reglering får användas vid brottslig verksamhet som innefattar brott med minimistraff om sex månader, t.ex. grov stöld. För att få använda bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ställs avsevärt högre krav. Det kan tala för att låta tillämpningen omfatta även barn under 15 år.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har vidare ganska lång erfarenhet av att tillämpa inhämtningslagen och antalet tillstånd enligt lagen är relativt många varje år. Under år 2022 fattade åklagare, efter ansökan från Säkerhetspolisen, 203 beslut om inhämtning av uppgifter med stöd av inhämtningslagen. Under år 2023 fattade åklagare 305 sådana beslut. Under år 2022 fattade åklagare, efter ansökan av Polismyndigheten eller Tullverket, 727 beslut om inhämtning av uppgifter med stöd av inhämtningslagen, varav 23 avslagsbeslut. Under år 2023 meddelade åklagare 878 sådana beslut, varav 2 avslagsbeslut (Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2022, skr. 2023/24:47, s. 37 och 40, och Åklagarmyndighetens redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under 2023, s. 67 f.).

Det finns vidare uppgifter som tyder på att tvångsmedlet redan används av brottsbekämpande myndigheter på det sättet att ingen hänsyn tas till åldern på den person som tvångsmedlet riktas mot. Det kan ha att göra med att inhämtning enligt inhämtningslagen inte direkt riktar sig mot en viss person, utan mot viss elektronisk ut-

rustning, ett telefonnummer eller en annan adress. Om en sådan utrustning eller adress eller ett sådant nummer innehas av en identifierad person kan åtgärden emellertid indirekt sägas riktas mot den personen. Det är dock inte alltid så att t.ex. en viss mobiltelefon innehas av en enda person, särskilt inte inom kriminella nätverk där personerna ofta har ett högt säkerhetsmedvetande. En mobiltelefon kan användas av flera personer vid olika tillfällen. Om både historiska uppgifter och uppgifter i realtid hämtas in avseende ett telefonnummer som har innehafts av en person i straffbar ålder, men ett barn under den åldern har använt telefonen, kan uppgifter sägas hämtas in avseende barnet.

S.k. basstationstömningar avser all elektronisk kommunikationsutrustning som har funnits inom ett visst geografiskt område vid en given tidpunkt. När sådana uppgifter hämtas in kan de avse utrustning som innehas av någon som inte har fyllt 15 år.

Med hänsyn till att uppgifter som hämtas in med stöd av inhämtningsslagen på grund av lagens utformning redan i dag kan avse elektronisk utrustning, ett telefonnummer eller en annan adress som innehafts eller innehas av barn under 15 år kan ett förslag om att nu avstå från att reglera inhämtningen av de brottsbekämpande myndigheterna uppfattas som en uttrycklig begränsning av deras nuvarande befogenheter.

Skälen mot användning

Till skillnad från det som gäller för hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken syftar ett ärende enligt inhämtningsslagen till att hämta in information om en viss, inte närmare specificerad, brottslig verksamhet som har förekommit, pågår eller kan förväntas inträffa. Underrättelsemissstankarna om brottslig verksamhet kan avse fragmenterad, opreciserad och osäker information om aktiviteter som kan antas komma att leda till konkreta brott. Det skiljer sig från det som gäller enligt preventivlagen, där det ställs krav på en påtaglig risk för brottslig verksamhet av visst slag och en brottsutredning i regel är nära förestående (prop. 2023/24:117 s. 79). Både att underrättelseverksamheten är oreglerad och den många gånger osäkra kvaliteten på underrättelseinformationen talar således mot att inhämtnings-

lagen bör få användas mot barn under 15 år, eftersom de anses vara särskilt känsliga mot integritetsintrång.

Den information som kan hämtas in enligt inhämtningslagen är begränsad. När inhämtning sätts in i ett inledande skede av underrättelseverksamheten, används informationen från tvångsmedlet ofta för att undersöka om det finns anledning att sätta in mer resurskrävande och integritetskänsliga åtgärder (Datalagring och integritet, SOU 2015:31, s. 219). Utredningen föreslår i det följande att hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning i preventivt syfte bara ska få användas vid vissa brott mot terroristbrottslagen (se avsnitt 14.11.3 och 14.12.4). Användning av inhämtningslagen för att få underlag för tvångsmedel enligt preventivlagen och för hemlig dataavläsning av motsvarande uppgifter blir därmed knappast aktuell för Polismyndigheten. Nyttan av att använda tvångsmedel mot barn under 15 år kan därmed ifrågasättas.

Vidare bör det framhållas att det inte finns samma rättssäkerhetsgarantier vid inhämtning enligt inhämtningslagen som vid användning av tvångsmedel enligt annan lagstiftning. Den kanske största svagheten är beslutsordningen, som har kritiserats för att det inte fordras domstolsbeslut (se prop. 2023/24:117 s. 71 f. och 304). Ju större likheterna blir mellan inhämtning enligt inhämtningslagen och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, desto starkare blir argumentet för att ha samma rättssäkerhetsgarantier. De nyligen genomförda ändringarna i inhämtningslagen innebär att skillnaden mellan tvångsmedlen numera är obetydlig (det finns inte möjlighet att hindra elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen). Det förhållandet att det inte finns lika starka rättssäkerhetsgarantier vid tillämpning av inhämtningslagen som vid hemliga tvångsmedel i rättegångsbalken talar mot att tvångsmedlet bör få användas mot barn under 15 år.

14.10.7 Utredningens analys

Utredningens bedömning: Det bör vara tillåtet att hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen även om tvångsmedlet riktas mot barn som inte är straffmyndiga. Det får också anses vara proportionerligt att hämta in sådana uppgifter.

Skälen för utredningens bedömning

Behovet

Av Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behovsbeskrivningar (se avsnitt 14.8) framgår att barn som inte har nått straffbar ålder i ökande utsträckning deltar i allvarlig brottslighet. Även om antalet barn är litet utgör utvecklingen ett allvarligt samhällsproblem. Av Polismyndighetens beskrivning framgår också att sådana allvarliga brott som barn är delaktiga i ofta begås av flera personer och att brotten kräver samråd och förberedelser, vilket kan lämna spår i form av elektronisk kommunikation. Båda myndigheterna anför att de som är inblandade i den brottsliga verksamheten många gånger är medvetna om risken för att de kan utsättas för hemliga tvångsmedel. De vidtar därför ofta försiktighetsåtgärder som försvårar för myndigheterna att agera mot brottsligheten.

Av avsnitt 14.10.6 framgår att inhämtning enligt inhämtningslagen som riktas mot barn under 15 år kan underlätta kartläggning av barnens rörelsemönster, kontaktmönster och kontakter. Det kan också underlätta identifiering av barn i den åldern som potentiellt kan komma att begå allvarliga brott. Tvångsmedlet är av särskilt stor vikt i de fall där barn under straffbarhetsåldern får olika typer av uppdrag vid förberedelse till allvarliga brott. Det kan t.ex. vara fråga om att hämta eller transportera illegala varor eller brottshjälpmiddel. Sammantaget finns det ett påtagligt behov för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att kunna inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen mot barn under 15 år.

Nyttan

Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen kräver mindre resurser än fysisk spaning eller mer ingripande och integritetskänsliga tvångsmedel som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Därför används inhämtning enligt inhämtningslagen som komplement till registerslagningar och uppgifter från informatörer eller utländska myndigheter. Inhämtning används främst för att få uppgifter bekräftade som andra utredningsåtgärder inte bedöms kunna lämna information om.

Användningen av inhämtningslagen underlättar också fysisk spaning. Utan tillgång till uppgifter av det slag som inhämtningslagen förser myndigheterna med kan det vara svårt att spana på vissa personer. Om preventivlagen inte får användas av Polismyndigheten mot barn under 15 år kan fysisk spaning få större betydelse mot dem än mot straffmyndiga personer.

Vidare kan de uppgifter som kan inhämtas om kontakter, kontaktmönster och rörelsemönster bidra till att myndigheterna bättre kan bedöma personers förmåga och avsikt att begå brott. Det gäller både de barn som inte har nått straffbar ålder och äldre barn. Det anses vara två av de viktigaste indikationerna på att myndigheterna behöver agera för att förhindra brott (jfr Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2, SOU 2023:60, s. 156). Genom inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation skulle möjligheterna för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att identifiera barn som är inblandade i allvarlig brottlighet förbättras. Inhämtning kan också försvaga eller förstärka misstankar riktade mot barn eller ge underlag för att inleda en utredning enligt 31 § LUL om ett konkret brott.

Sammantaget bedömer utredningen att möjligheten att använda inhämtning enligt inhämtningslagen kan vara ett effektivt verktyg för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen när det gäller att förebygga, förhindra och upptäcka allvarlig brottlighet som barn under 15 år deltar i.

Integritetsintrånget

Genom inhämtning enligt inhämtningslagen får brottsbekämpande myndigheter tillgång till trafik- och lokaliseringssuppgifter beträffande enskilda. Användning av tvångsmedlet innebär ett intrång i de drabbades personliga integritet. Enligt Europakonventionen och barnkonventionen ska barn skyddas mot sådana intrång. Av samma skäl som hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har ansetts utgöra ett mindre integritetsintrång än övriga hemliga tvångsmedel har inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen bedömts som mindre integritetskränkande, eftersom åtgärden avser trafikdata och positionering och inte innehållet i kommunikationen (se exempelvis prop. 2013/14:237 s. 21 och SOU 2015:31 s. 281). De uttalan-

dena avser emellertid lagen med dess ursprungliga tillämpningsområde. Möjligheten att använda lagen har efter det utvidgats flera gånger, bl.a. genom en utvidgad brottskatalog, samtidigt som teknikanvändningen har ökat så att mängden uppgifter som kan inhämtas är betydligt större i dag.

Det bör också framhållas att EU-domstolen har uttalat att tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter är ett långtgående och synnerligen allvarligt intrång i de berörda personernas grundläggande rättigheter. Uppgifterna kan sammantagna göra det möjligt att dra mycket precisa slutsatser om privatlivet för de personer vilkas uppgifter har lagrats, bl.a. vanor i vardagslivet, uppehållsorter, förflyttningar, aktiviteter och sociala relationer. EU-domstolen har också framhållit att tillgång till uppgifterna gör det möjligt att kartlägga de berörda personerna på ett sätt som kan vara lika känsligt ur integritetssynpunkt som själva innehållet i kommunikationen som sådan. Vidare har domstolen uttalat att den omständigheten att lagringen av uppgifterna och den senare användningen av dem äger rum i hemlighet kan ge de berörda personerna en känsla av att deras privatliv står under ständig övervakning (se t.ex. *Tele2-domen*, den 21 december 2016 i de förenade målen C-203/15 och C-698/15, punkterna 99 och 100).

Om tvångsmedlet tillåts riktas mot barn som inte har uppnått straffbar ålder kommer fler barn att utsättas för åtgärden. Fler beslut om inhämtning av uppgifter leder till att fler utomstående, dvs. även barn som inte misstänks för inblandning i brottslig verksamhet, kan komma att utsättas för integritetsintrång om de t.ex. har telefonkontakt med ett barn som misstänks vara inblandad i sådan verksamhet. Det står därför klart att inhämtning enligt inhämtningslagen innebär ett integritetsintrång för enskilda, framför allt för dem som åtgärden indirekt riktas mot, och att ett utökat tillämpningsområde innebär att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet ökar.

Proportionaliteten

Som tidigare framgått har Polismyndigheten och Säkerhetspolisen behov av att hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen mot barn som inte har nått straffbar ålder. Det har att göra med att barn i den åldern är inblandade i allvarliga brott

och att de ofta får uppdrag som innebär transport eller förvaring av illegala varor eller brotts hjälpmedel. Tvångsmedlet kan enligt myndigheterna förväntas vara en effektiv åtgärd för deras arbete att förebygga, förhindra och upptäcka allvarlig brottslig verksamhet.

Att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har effektiva verktyg i det arbetet är ett tungt vägande samhällsintresse. Detsamma gäller de potentiella brottsoffrens intresse av att allvarliga brott, som kan komma att drabba dem, förhindras. Från ett samhälls- och brottsofferperspektiv saknar åldern på dem som begår brotten betydelse. Det ligger också i barns intresse att de hindras från att utnyttjas att begå allvarliga brott, eftersom sådana brott kan få negativa effekter för barnets framtid.

Ytterligare skäl för att tvångsmedlet bör få användas mot barn under straffbarhetsåldern är att det inte, på samma sätt som tvångsmedel som kräver brottsmisstanke, riktas direkt mot en viss person, utan mot elektronisk utrustning, ett telefonnummer eller en annan adress. Redan i dag kan det därför förekomma att tvångsmedlet riktas mot barn under 15 år. Mot det ska vägas att barn som inte har nått straffbar ålder är särskilt känsliga för integritetsintrång, eftersom de normalt befinner sig i en känslig period i sin utveckling. Som framgått tidigare kan inhämtning enligt inhämtningslagen leda till att det går att dra ingående slutsatser om den enskildes privatliv. Tvångsmedlet anses dock, av samma skäl som hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, vara mindre integritetskränkande än andra hemliga tvångsmedel som får användas i underrättelseverksamhet.

Inhämtning enligt inhämtningslagen beslutas – till skillnad från övriga hemliga tvångsmedel – inte heller av domstol utan av åklagare vid Åklagarmyndigheten, efter ansökan av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket. Det innebär att förfarandet inte omgärdas av lika starka rättssäkerhetsgarantier som gäller för tvångsmedelsbeslut enligt preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning. Det kan därför argumenteras för att inhämtning inte bör tillåtas mot barn under 15 år med hänsyn till att de är särskilt känsliga för integritetsintrång.

Både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har dock relativt lång erfarenhet av tillämpning av inhämtningslagen. Vidare beslutas inhämtning av åklagare, som regelmässigt beslutar om tvångsmedel mot barn och således har vana av att väga in de särskilda hänsyn som

krävs vid beslut som rör barn. Dessutom ska Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden underrättas om alla beslut enligt inhämtningslagen. Det gäller även beslut som avser den tidsbegränsade brottskatalogen.

Utredningens slutsats

Vid en samlad bedömning anser utredningen att nyttan av inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern överväger det integritetsintrång som kan bli följden av en sådan möjlighet. Det får även anses vara proportionerligt och förenligt med Europakonventionen och barnkonventionen att använda tvångsmedlet mot barn i den åldern. Med hänsyn till att användning av tvångsmedlet kan leda till betydande integritetsintrång, att barn är särskilt känsliga för sådana intrång och att underrättelseverksamheten i allt väsentligt är oreglerad, bör det emellertid ställas avsevärt högre krav för att få tillämpa regleringen mot barn än det som gäller för straffmyndiga.

14.10.8 Kraven för användning av inhämtningslagen

Utredningens förslag: Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen får riktas mot barn under 15 år vid brottslig verksamhet som innefattar brott som har ett minimistraff på fem års fängelse och vissa brott enligt terroristbrottslagen. Övriga rekvisit i inhämtningslagen gäller vid inhämtning avseende barn i den åldern.

Skälen för utredningens förslag

Tillämpningsområdet bör begränsas

Utredningen har kommit fram till att inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen bör få användas mot barn som inte har nått straffbar ålder. Nästa steg är att diskutera om tillämpningen mot barn i den åldern bör begränsas och i så fall hur en sådan begränsning bör utformas.

En tänkbar lösning är att låta samma krav som gäller för den som har nått straffbar ålder gälla för barn under 15 år. Både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen förespråkar den lösningen. Som skäl har myndigheterna anfört att tillämpningen förenklas och att samhällsintresset av att förebygga, förhindra och upptäcka allvarlig brottslighet är lika starkt oavsett de potentiella gärningsmännens ålder.

Ett alternativ är att begränsa tillämpningsområdet mot barn som inte har nått straffbar ålder. Att barn bör ha ett starkare skydd mot intrång i den personliga integriteten än vad vuxna har talar för den lösningen. Skyddet har sin grund i att barn inte har nått samma nivå av mognad och utveckling som vuxna. Barnkonventionens krav på att barns bästa ska sättas i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn talar också för att tillämpningsområdet bör begränsas. Hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet anses vidare medföra högre integritetsrisker och utgöra ett större intrång än när motsvarande tvångsmedel används för att utreda brott. Mot den bakgrunden anser utredningen att de skäl som talar för att begränsa tillämpningsområdet för inhämtning riktad mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern är så starka att den lösningen bör väljas.

I avsnitt 13.13.3 har utredningen redogjort för olika tänkbara modeller för att begränsa tillämpningsområdet för användning av hemliga tvångsmedel mot barn i en brottsutredning. Där kommer utredningen fram till slutsatsen att det lämpligaste är att knyta användningen av hemliga tvångsmedel mot barn till straffskalans nedre gräns och att komplettera med en brottskatalog. Motsvarande lösning bör väljas när det gäller inhämtningslagen.

Gränsen bör gå vid brott med fem års fängelse som minimistraff

Frågan är då vilken nedre gräns för straffskalan som bör sättas för att begränsa tillämpningsområdet. Som redovisats i avsnitt 13.13.4 skulle en naturlig utgångspunkt kunna vara att använda samma gräns som gäller för de brott där det finns en presumtion för att åklagaren ska väcka bevisalan enligt 38 § LUL. Det är brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år, eller ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott. Om tillämpningsområdet utformas så skulle

det leda till att hemliga tvångsmedel bara kan användas vid misstanke om de allra allvarligaste brotten.

Polismyndigheten förespråkar att tillämpningsområdet ska omfatta brott med fyra års fängelse som minimistraff. Om den nedre gränsen för tillämpningsområdet sätts högre kommer nämligen inte människorov, grovt vapenbrott, grov vapensmuggling och grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor att omfattas. De brotten är vanliga bland de allvarliga brott som barn begår och ofta inkörsporten för barn att begå ännu allvarligare brott. Den typen av brott ökar också avsevärt risken för att vapen eller brandfarliga och explosiva varor ska komma till användning och kan därmed leda till stort lidande för de brottsoffer som drabbas. Behovet av att kunna använda inhämtningslagen vid sådana brott är alltså stort. Det är särskilt viktigt vid grovt vapenbrott, eftersom ett vanligt uppdrag för barn under 15 år är att förvara och transportera vapen. Enligt Polismyndigheten finns det skäl att anta att möjligheten att inhämta information enligt inhämtningslagen kan leda till avsevärt förbättrade möjligheter att förhindra brott.

Med hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet finns dock en särskild riskfaktor – att det saknas en konkret brottsmisstanke – vilket kan medföra att tvångsmedel i fler fall kommer att användas mot barn som senare visar sig inte ha varit delaktiga i någon brottslig verksamhet. En annan särskild riskfaktor är att underrättelseverksamheten i allt väsentligt är oreglerad, se avsnitt 14.3.3. Dessutom krävs det inte något domstolsbeslut vid beslut enligt inhämtningslagen. Barn är också särskilt känsliga för intrång i den personliga integriteten. Det talar för att tillämpningsområdet bör vara mer begränsat än det som föreslås gälla för att använda hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbar ålder för att utreda brott.

Vid en avvägning mellan å ena sidan de särskilda hänsyn som ska tas till barn och, å andra sidan, Polismyndighetens behov av att använda inhämtningslagen bedömer utredningen att den nedre gränsen för när sådana tvångsmedel bör få användas bör sättas vid brottslig verksamhet som innefattar brott med fem års fängelse som minimistraff. Det korresponderar mot den gräns som gäller för presumptionen för att åklagaren ska väcka bevistalan enligt 38 § LUL.

Inhämtning bör också få användas vid brott mot terroristbrottslagen

Enligt Säkerhetspolisen behöver myndigheten använda inhämtning mot barn som inte har nått straffbar ålder vid brottslig verksamhet som innefattar de brott mot terroristbrottslagen som anges i 2 § första stycket 7 inhämtningslagen. Myndigheten anser att det inte finns något behov av att använda inhämtningslagen i myndighetens övriga verksamhet.

Terroristbrott är brott av särskilt allvarlig karaktär, eftersom de leder till stor otrygghet i samhället. Det är därför av särskild vikt att den typen av brott effektivt kan förebyggas, förhindras och upptäckas. Trots brottens allvarliga karaktär uppgår minimistrafpen för brott enligt terroristbrottslagen inte till fem års fängelse. För t.ex. terroristbrott är minimistrafpen fängelse i fyra år och för samröre med en terroristorganisation, grovt brott, är minimistrafpen fängelse i ett år och sex månader.

Om samma gräns som föreslås i fråga om brott inom Polismyndighetens verksamhetsområde skulle tillämpas för brott enligt terroristbrottslagen, skulle det leda till att inhämtningslagen inte skulle få användas överhuvudtaget. Med hänsyn till brottens mycket allvarliga karaktär bör det införas en möjlighet för Säkerhetspolisen att använda inhämtningslagen mot barn under 15 år vid de brott mot terroristbrottslagen som anges i 2 § första stycket 7 inhämtningslagen. Det bör framgå av en särskild brottskatalog. Förslaget bedöms vara förenligt med Europakonventionen och barnkonventionen.

Övriga förutsättningar enligt lagen bör gälla

En viktig fråga är om inhämtning enligt inhämtningslagen avseende barn under 15 år bör begränsas i något annat avseende än den kravet på den brottsliga verksamheten. Enligt 2 § inhämtningslagen krävs exempelvis att åtgärden ska vara av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Med hänsyn till att användningen redan föreslås vara begränsad till brottslig verksamhet som innefattar brott med minimistrafpen om fem års fängelse och vissa brott mot terroristbrottslagen anser utredningen att inga ytterligare begränsningar är motiverade. Övriga rekvisit i inhämtningslagen bör därför tillämpas vid inhämtning avseende barn under 15 år.

14.11 Hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen

14.11.1 Kort om regleringen

Allmänt om regleringen

Preventivlagen infördes för att tillgodose Säkerhetspolisens särskilda behov. Den är därför skraddarsydd för de brottstyper som enbart förekommer i Säkerhetspolisens verksamhet. Med andra ord är lagen anpassad för sådan brottslighet som avsätter få fysiska spår och därför behöver angripas på ett annat sätt än genom vanliga utredningsåtgärder i en brottsutredning. Lagen har därför helt andra rekvisit än bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i rättegångsbalken.

Tvångsmedlen

I preventivlagen regleras under vilka förutsättningar som hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation samt hemlig kameraövervakning enligt rättegångsbalken får användas i underrättelseverksamhet. Tvångsmedlen är desamma som regleras i rättegångsbalken. Innebörden av dem har redovisats närmare i avsnitt 12.2.1–12.2.3. I lagen anges även under vilka förutsättningar som postkontroll får användas. Med postkontroll avses att en försändelse som finns hos ett befordringsföretag hålls kvar till dess att den har undersökts, öppnats eller granskats (4 § preventivlagen). Innebörden av postkontroll är således inte densamma som motsvarande tvångsmedel i 27 kap. 9 § rättegångsbalken.

Den 1 september 2024 utvidgades preventivlagens tillämpningsområde på det sättet att fler tvångsmedel får användas, nämligen hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans (1 §). Förutom hemlig rumsavlyssning är tvångsmedlen inte till sin karaktär hemliga, men de får användas i hemlighet vid tillämpning av preventivlagen. Innebörden av tvångsmedlen har redovisats i avsnitt 6.3.11–6.3.13 och 12.2.4. Regleringen är tidsbegränsad och gäller till utgången av september 2028, om den inte förlängs eller permanentas.

Den brottsliga verksamheten

Tvångsmedlen i preventivlagen får användas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet av visst angivet slag. Detsamma gäller om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan brottslig verksamhet och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja den verksamheten. För alla tvångsmedel utom hemlig rumsavlyssning är det fråga om brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt utpekade brott som typiskt sett tillhör Säkerhetspolisens verksamhetsområde (1 § första stycket 1–6). Dit hör bl.a. spioneri och terroristbrott men också vissa, sällan förekommande, brott inom Polismyndighetens verksamhetsområde. De sistnämnda är mord, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande som begås i syfte att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd (1 § första stycket 7), som inte hör till Säkerhetspolisens ansvarsområde.

Hemlig rumsavlyssning får användas vid brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt utpekade brott som typiskt sett tillhör Säkerhetspolisens verksamhetsområde och vissa, sällan förekommande, brott inom Polismyndighetens verksamhetsområde (1 b §). Brottskatalogen är dock mer begränsad än den som gäller för övriga tvångsmedel enligt preventivlagen. Regleringen om hemlig rumsavlyssning är tidsbegränsad och gäller till utgången av september 2028, om den inte förlängs eller permanentas.

Den 1 oktober 2023 infördes en möjlighet för Polismyndigheten att använda preventivlagen om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar vissa, särskilt angivna, brott (1 a §). Det gäller vissa våldsbrott (mord, människorov, allmänfarlig ödeläggelse och grov allmänfarlig ödeläggelse), vissa narkotikabrott (grovt narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott), vissa vapenbrott (grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott), vissa smuglingsbrott (grov narkotikasmuggling, synnerligen grov narkotikasmuggling, grov vapensmuggling, synnerligen grov vapensmuggling, grov smuggling av explosiv

vara och synnerligen grov smuggling av explosiv vara) och vissa brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor (grovt brott eller synnerligen grovt brott enligt 29 a § den lagen). Regleringen är tidsbegränsad och gäller till utgången av september 2028, om den inte förlängs eller permanentas.

I preventivlagens brottskatalog regleras inte de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling. Det har sin grund i att preventivlagen ska användas i ett tidigt skede i underrättelseverksamheten. Den tillämpas i situationer där omständigheterna ger anledning att anta att en person kommer att delta i planeringen av ett brott som räknas upp i brottskatalogen eller vid andra slag av förberedelser inför brottet, men där det fortfarande är oklart vilken roll som personen kommer att ha när brottet begås. Om det finns anledning att anta att en person kommer att begå ett försöks-, förberedelse eller stämplingsbrott, finns det därför enligt förarbetena också anledning att anta att personen kommer att begå eller medverka till ett fullbordat brott (Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, prop. 2005/06:177, s. 63).

Andra rekvisit i lagen

I stället för ett misstankerekvisit innehåller preventivlagen i dess nuvarande utformning ett riskrekvisit. Innebörden av rekvisitet har redovisats i avsnitt 12.4.3.

Vad som avses med brottslig verksamhet utvecklas inte i förarbetena till preventivlagen. Det enda som sägs där är att det ska vara fråga om misstankar som inte rör konkreta brott (prop. 2005/06:177 s. 83). En sådan negativ definition har den svagheten att den lämnar stort utrymme åt tillämparen att avgöra om bevisningen för att det föreligger ett brott är otillräcklig. Det finns en inbyggd risk för att varje åtgärd som innebär att bevisningen förstärks, så att den bekräftar förekomsten av ett konkret brott, kan komma att betraktas som kontraproduktiv, eftersom de särskilda reglerna om tvångsmedel i underrättelseverksamhet då inte längre är tillämpliga och tvångsmedelsanvändningen därför i regel måste upphöra (Lindberg s. 813).

Tillämpningen

Fram till slutet av år 2023 tillämpades preventivlagen nära nog uteslutande av Säkerhetspolisen, även om Polismyndigheten fick tillämpa 1 § första stycket 7 avseende vissa, sällan förekommande, brott.

Sedan Polismyndigheten fått väsentligt utökad möjlighet att använda preventivlagen meddelade domstol under perioden 1 oktober–31 december 2023 78 tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (varav ett tillstånd genom förenklat förfarande enligt 27 kap. 28 a § rättegångsbalken), 11 tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och 2 tillstånd till hemlig kameraövervakning med stöd av lagen (Åklagarmyndighetens redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under år 2023, s. 64). Enligt uppgifter från Polismyndigheten har myndigheten under perioden 1 oktober 2023–10 september 2024 hanterat drygt 70 ärenden och verkställt drygt 470 beslut om hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen.

Det förhållandet att preventivlagen tillämpas i fler fall på grund av utvidgningarna av tillämpningsområdet innebär att de brottsbekämpande myndigheternas erfarenhet av att tillämpa rekvisiten ökar. Eftersom frågor om hemliga tvångsmedel sällan prövas av överinstanser är det mera tveksamt om det kommer att finnas någon rättspraxis att tala om.

14.11.2 Skälen för och mot att tillåta att tvångsmedlen används mot barn under 15 år

Skälen för att använda tvångsmedlen

Av Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behovsbeskrivningar i avsnitt 13.5.1 och 14.8 framgår att ett, visserligen litet, men ökande antal barn som inte har nått straffbar ålder deltar i mycket allvarliga brott. De utför både enklare och mer ansvarskrävande uppgifter. Barn i den åldern förekommer också frekvent i den underrättelseinformation som myndigheterna samlar in. Tvångsmedel enligt preventivlagen syftar till att förhindra allvarlig brottslighet. Det är ett tungt vägande samhällsintresse att allvarliga brott kan förhindras. Sådana brott leder annars till att brottsoffren drabbas av intrång i den personliga integriteten och fysiska och materiella skador. Allvarliga

brott skapar även en allmän otrygghet i samhället. Det talar för att tvångsmedel enligt preventivlagen bör få användas mot barn under 15 år.

När barn före 15 års ålder begår allvarliga brott får det också negativa konsekvenser för barnen. De tvingas växa upp med vetskapen om de brott som de har medverkat till och riskerar att stämplas som brottslingar livet ut. Att förhindra att barn utnyttjas att begå allvarliga brott är därför av stor vikt även för barnen i fråga.

Ytterligare ett skäl för att preventivlagen bör få användas mot barn under 15 år är att incitamenten för personer i straffbar ålder att utnyttja yngre barn då sannolikt skulle minska. Exempelvis kan personer i straffbar ålder i dag utnyttja barn under 15 år på så sätt att all kommunikation gällande brottslig verksamhet sköts via barnen.

Tvångsmedelsanvändningen skulle, när det gäller Säkerhetspolisens verksamhet, kunna leda till att pågående radikaliserings-, eventuella våldsavsikter och även potentiell kontakt mellan barnet och aktörer som verkar för terrorgrupper upptäcks. När pågående radikaliserings- eller upptäckts kan Säkerhetspolisen i samarbete med socialtjänsten och andra myndigheter vidta förebyggande åtgärder för att förhindra fortsatt radikaliserings- och eventuella planerade vålds- eller terrorbrott genomförs.

Säkerhetspolisen har tillämpat preventivlagen ända sedan lagen infördes, dvs. sedan den 1 januari 2008. Myndigheten har därmed en gedigen erfarenhet av hur de annorlunda rekvisit som gäller enligt preventivlagen ska tillämpas. Myndighetens viktigaste uppdrag är att förhindra vissa typer av allvarlig brottslighet, bl.a. brott mot rikets säkerhet och brott mot terroristbrottslagen. Verksamheten kan inte bedrivas utifrån brottsanmälningar utan myndigheten måste själv ha förmåga att identifiera aktörer som har för avsikt att begå brott och kunna bedöma vilken förmåga de har att sätta planerna i verket. Lagen skräddarsyddes för Säkerhetspolisens särskilda behov.

Säkerhetspolisens tillämpning av preventivlagen utvärderades av Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel i betänkandet Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (SOU 2012:44 s. 384 f.). Utredningen undersökte samtliga fall där Säkerhetspolisen hade använt tvångsmedel enligt preventivlagen under åren 2008–2010. Undersökningen omfattade 56 operationer inom ramen för vilka domstolarna sammantaget hade meddelat 103 initiala tillståndsbeslut. Utredningen kom fram till att information som bedömts vara av någon

betydelse för Säkerhetspolisen – och som ansetts inte rimligen kunna åtkommas på annat sätt än genom tvångsmedel – hade erhållits i nästan samtliga fall. Utredningen framhöll samtidigt att det, främst av kausalitetskäl, är särskilt svårt att kartlägga de faktiska effekterna av preventiva tvångsmedel såvitt avser att förhindra brott.

Skälen mot att använda tvångsmedlen

Rekvisiten i preventivlagen skiljer sig påtagligt från de som gäller för hemliga tvångsmedel i en förundersökning. Det gäller framför allt kravet på att det ska finnas en påtaglig risk för att viss brottslig verksamhet kommer att utövas. Riskbedömningen får enligt förarbetena inte bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar utan ska grundas på faktiska omständigheter som föreligger vid beslutstillfället, t.ex. uttalanden, hotelser eller faktiskt agerande som talar för att brottslig verksamhet av visst slag kommer att utövas (prop. 2005/06:177 s. 83). Att risken ska vara påtaglig innebär ett krav på viss sannolikhet för att risken ska förverkligas (prop. 2013/14:237 s. 195 f.). Även om det finns vissa uttalanden i förarbetena om hur riskbedömningen ska göras lämnar rekvisitet stort tolkningsutrymme åt tillämparen.

Riskbedömningen ska avse brottslig verksamhet som innefattar vissa angivna brott. Uttrycket brottslig verksamhet innebär att det inte ställs upp något krav på en misstanke om ett specifikt brott. Det finns således en principiell skillnad i förhållande till tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken som förutsätter att ett specifikt brott har begåtts (prop. 2005/06:177 s. 83).

Polismyndigheten har i princip bara tillämpat preventivlagen sedan den 1 oktober 2023, dvs. under mycket kort tid. Då gavs myndigheten, genom en tidsbegränsad bestämmelse, möjlighet att använda hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet avseende bl.a. mord, människorov, grovt och synnerligen grovt narkotikabrott och grovt och synnerligen grovt vapenbrott. Innan dess hade Polismyndigheten bara möjlighet att använda preventivlagen vid vissa mycket allvarliga våldsbrott som begåtts i avsikt att påverka offentlig verksamhet eller massmedia. Den möjligheten användes dock mycket sällan. Under åren 2021 och 2022 användes den inte någon gång (Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2022,

skr. 2023/24:47, s. 37). Under åren 2019 och 2020 hade Polismyndigheten ett ärende per år (Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2020, skr. 2021/22:79, s. 32). Polismyndighetens erfarenhet av att använda tvångsmedel enligt preventivlagen är således betydligt mer begränsad, även om den har ökat efter lagändringarna den 1 oktober 2023.

Det förhållandet att preventivlagen bygger på helt andra förutsättningar än användning av hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken ställer höga krav på tillämparen. Det innebär enligt utredningens mening att erfarenhet av lagstiftningen bör väga tungt. För en myndighet som saknar den nödvändiga erfarenheten krävs det därför att skälen för att tillåta tvångsmedelsanvändning har särskild tyngd. Även om Polismyndighetens erfarenheter nu är större, genom den tidsbegränsade utvidgningen av lagens tillämpningsområde, kan de inte på något sätt jämföras med Säkerhetspolisens.

De hemliga tvångsmedel som får användas enligt preventivlagen anses vidare vara mer integritetskränkande än inhämtning enligt inhämtningslagen. Det gäller både hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. Allra störst integritetsintrång anses hemlig rumsavlyssning innebära. Möjligheten att använda det tvångsmedlet enligt preventivlagen infördes så sent som den 1 september 2024.

Att barn normalt inte deltar i den övergripande planeringen av allvarliga brott, eftersom de sällan är så högt upp i hierarkierna i de kriminella nätverken, talar också mot att hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning enligt preventivlagen ska få användas mot barn. I de flesta fall får barn information om ett planerat brott i ett sent skede av brottsplaneringen.

Ytterligare skäl mot att använda preventivlagen mot barn under 15 år är att underrättelseverksamheten i allt väsentligt är oreglerad och att underrättelseinformation är av varierande kvalitet, se avsnitt 14.3.1 och 14.3.3.

14.11.3 Brott mot terroristbrottslagen

Utredningens förslag: Säkerhetspolisen får använda tvångsmedel i preventivlagen för att förhindra att barn under 15 år begår brott mot terroristbrottslagen. Övriga rekvisit i preventivlagen gäller vid tillämpning av lagen mot barn i den åldern.

Skälen för utredningens förslag

Vikten av att förhindra terroristbrott

Terrorism hotar internationell fred och säkerhet, nationell säkerhet och grundläggande fri- och rättigheter. Terrorism hotar också sådana värden som att samhället ska präglas av öppenhet, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Människor ska tryggt kunna röra sig fritt, delta i sammankomster och uttrycka sina åsikter utan rädsla att utsättas för hot eller våld. När terroristbrott begås används våld och hot om våld för att skapa splittring, polarisering och rädsla, med det övergripande syftet att skada institutioner, grupper och individer för att så sätt påverka samhällsutvecklingen. Regeringen bedömer att hotet från terrorism har blivit alltmer komplext och svårbekämpat. Inte minst bidrar mångfalden av digitala plattformar till att sådant innehåll som förhärmlig eller uppmuntrar till terrorism kan spridas i stor omfattning och till att hoten är gränsöverskridande till sin natur (se Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra, skydda och hantera, skr. 2023/24:56, s. 4 f.).

Terroristbrott leder till stor otrygghet i samhället och behöver bekämpas effektivt. Det är därför av särskild vikt att den typen av brottslig verksamhet kan upptäckas, förebyggas och förhindras.

Behovet

Enligt Säkerhetspolisen bör hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet mot barn som inte har uppnått straffbar ålder få användas under samma förutsättningar som gäller för äldre barn. Säkerhetspolisen har framhållit att det finns behov av att kunna använda tvångsmedel enligt preventivlagen mot barn inom ramen för myn-

dighetens arbete med kontraterrorism, dvs. för att bekämpa olika former av terroristbrott. Däremot finns det inte något behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel i myndighetens underrättelseverksamhet som är inriktad på kontraspionage.

Av Säkerhetspolisens beskrivning av behovet i avsnitt 14.8.2 framgår att ett ökande antal barn som inte har nått straffbar ålder radikaliseras inom våldsbejakande högerextremism och islamism och att de är involverade i tidiga stadier av terroristbrott. Utredningen anser därför att det finns ett tydligt behov för Säkerhetspolisen att kunna använda tvångsmedel i preventivlagen vid brottslig verksamhet som innefattar de brott mot terroristbrottslagen som anges i 1 § första stycket 6 preventivlagen.

Nyttan

Om Säkerhetspolisen ges möjlighet att använda preventivlagen mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern förväntas det leda till att pågående radikalisering, eventuella våldsavsikter och potentiella kontakter mellan barnet och aktörer som verkar för terrorgrupper kan upptäckas i tid. Sådana upptäckter kan, såvitt gäller barnen, förväntas leda till att myndigheten i samarbete med socialtjänsten vidtar förebyggande åtgärder för att förhindra fortsatt radikalisering och eventuella brott.

Enligt Säkerhetspolisen kan barn som inte har nått straffbarhetsåldern, på samma sätt som vuxna, ha ett högt säkerhetstänkande. Hur barn kan agera säkerhetsmedvetet framgår av scenarierna i avsnitt 13.5.1. Tvångsmedel enligt preventivlagen skulle ge Säkerhetspolisen tillgång till uppgifter som myndigheten inte kan hämta in genom konventionella utredningsmetoder, t.ex. spaning eller registersökningar. Vid en samlad bedömning anser utredningen att användning av preventivlagen skulle kunna vara en effektiv åtgärd för Säkerhetspolisen för att förebygga, förhindra och upptäcka terroristbrott som barn som inte har nått straffbarhetsåldern är involverade i.

Integritetsintrånget

Det integritetsintrång som användning av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen innebär, är i huvudsak detsamma som då tvångsmedlen används under en brottsutredning (se avsnitt 13.7.3, 13.8.3, 13.9.3, 13.10.3 och 13.11.3).

När husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans enligt preventivlagen används i hemlighet får emellertid integritetsintrånget bedömas som större än då tvångsmedlen används under en brottsutredning. Hemlighållandet ökar nämligen riskerna för intrång i den personliga integriteten.

De mest omfattande integritetsriskerna vid husrannsakan och undersökning på annat ställe finns typiskt sett vid undersökning av en bostad med tillhörande utrymmen. En bostad kan emellertid användas enbart för att förvara t.ex. narkotika eller fungera som en sambandscentral för den brottsliga verksamheten. En husrannsakan i en sådan bostad kan inte anses vara lika känslig ur integritetssynpunkt (prop. 2023/24:117 s. 124). När det gäller integritetsintrånget anses genomsökning på distans vara jämförbar med husrannsakan (jfr Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov, SOU 2017:100, s. 304 f. och 314 f. och SOU 2023:60 s. 364 f.).

Vid användning av preventiva tvångsmedel är det en särskild riskfaktor att de används när eventuella brott befinner sig på planeringsstadiet och att det därför saknas en konkret brottsmisstanke. Det kan medföra att preventiva tvångsmedel i fler fall kommer att användas mot personer som senare visar sig inte ha varit delaktiga i någon brottslig verksamhet. Användning av preventiva tvångsmedel har ansetts medföra ökad risk för intrång i den personliga integriteten (prop. 2019/20:64 s. 87). Hur stort integritetsintrånget faktiskt blir i det enskilda fallet beror dock på flera omständigheter, bl.a. vilket tvångsmedel som används och hur omfattande åtgärderna är i tid och rum (prop. 2022/23:126 s. 72). Andra riskfaktorer är att underrättelseverksamheten i allt väsentligt är oreglerad och den varierande kvaliteten på underrättelseinformation, se avsnitt 14.3.1 och 14.3.3.

Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel för att förhindra och upptäcka terroristbrott leder till att risken för intrång i enskildas personliga integritet ökar. En ökad informationsinhämtning innebär också att det i fler fall kommer att samlas in information som senare visar sig inte ha någon betydelse för att förhindra

allvarliga brott. Om preventiva tvångsmedel tillåts användas mot barn som inte har nått straffbar ålder innebär det integritetsintrång. Mot det ska ställas risken för att barn som faktiskt planerar eller låter sig engageras i terroristbrott inte upptäcks i tid för att förhindra brottet. Säkerhetspolisen har uppgett att det är relativt få barn som radikaliseras och involveras i terroristbrott. Myndigheten bedömer därför att preventivlagen endast skulle komma att användas i ett fåtal fall per år mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern.

Proportionaliteten

Som tidigare framgått har Säkerhetspolisen behov av att kunna använda tvångsmedel enligt preventivlagen mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern när det gäller brott mot terroristbrottslagen. Användning av hemliga tvångsmedel enligt den lagen kan förväntas vara en effektiv åtgärd för att Säkerhetspolisen ska kunna förebygga, förhindra och upptäcka sådana brott. Motsvarande information är inte möjlig att hämta in genom andra åtgärder. Terroristbrottslighet skapar stor otrygghet och hotar viktiga samhällsintressen. Att förhindra brott mot terroristbrottslagen är ett tungt vägande samhällsintresse. Det talar för att Säkerhetspolisen bör få använda preventivlagen mot barn som inte har nått straffbar ålder vid sådana brott.

Med hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet finns dock en särskild riskfaktor – att det saknas en konkret brottsmisstanke – vilket kan medföra att hemliga tvångsmedel kommer att användas mot barn som senare visar sig inte ha varit delaktiga i någon brottslig verksamhet. En annan särskild riskfaktor är att underrättelseverksamheten i allt väsentligt är oreglerad, se avsnitt 14.3.3.

Barn är dessutom särskilt känsliga för intrång i den personliga integriteten. Hur stort integritetsintrånget blir för den som utsätts beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Att användning av tvångsmedel enligt preventivlagen utgör ett betydande integritetsintrång, om än i varierande grad, talar för att de inte borde få användas mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern.

Vid en samlad bedömning anser utredningen dock att nyttan av att införa en möjlighet för Säkerhetspolisen att använda preventivlagen mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern vid brott mot terroristbrottslagen överväger det integritetsintrång som kan bli

följden av en sådan möjlighet. Det får även anses vara proportionerligt och förenligt med Europakonventionen och barnkonventionen. Det gäller både de hemliga tvångsmedlen och de andra tvångsmedlen enligt preventivlagen. Vid bedömningen har utredningen fäst särskild vikt vid att utvecklingen pekar mot att ett ökat antal barn radikaliseras och uttrycker avsikt att begå terrordåd och att terroristbrott inte bara drabbar de direkta brottsoffren, utan även skapar stor otrygghet i samhället. Utredningen återkommer i avsnitt 14.12.6 till frågan om det bör ställas högre krav för användning av preventivlagen mot barn under straffbarhetsåldern än mot äldre barn.

Övriga förutsättningar enligt preventivlagen bör gälla

En viktig fråga är om användningen av tvångsmedel enligt preventivlagen mot barn under 15 år bör begränsas i något annan avseende än när det gäller den brottsliga verksamheten. Enligt 1 § preventivlagen krävs t.ex. att det med hänsyn till omständigheterna ska finnas en påtaglig risk att en person kommer att utöva viss brottslig verksamhet. Eftersom regleringen begränsas till brottslig verksamhet som innefattar brott mot terroristbrottslagen anser utredningen att inga ytterligare begränsningar är motiverade. Övriga rekvisit i preventivlagen bör därför även tillämpas när tvångsmedel riktas mot barn under 15 år.

14.11.4 Polismyndigheten bör inte få tillämpa lagen mot barn under 15 år

Utredningens bedömning: Tvångsmedel enligt preventivlagen bör inte få användas mot barn under 15 år i andra fall.

Skälen för utredningens bedömning

Skälen för att Polismyndigheten bör få använda preventivlagen

Polismyndigheten har som skäl för att få använda preventivlagen mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern anfört att ett ökande antal barn i den åldern är involverade i mycket allvarlig brottslighet.

Allvarliga brott med koppling till kriminella nätverk kräver ofta samråd och förberedelse. Barn kan då få i uppdrag att transportera eller överlämna brottshjälpsmedel. Andra uppdrag kan vara att hålla utkik efter fiender eller polisen. Genom att använda preventivlagen skulle Polismyndigheten enligt myndigheten på bättre sätt kunna inhämta information om brottslig verksamhet som barn är inblandade i. På så sätt skulle allvarliga brott kunna förhindras.

Att förhindra allvarliga brott är ett tungt vägande samhällsintresse. Eventuella brottsoffer slipper då det lidande som brotten leder till. Om Polismyndigheten kan förhindra att ett barn begår ett allvarligt brott leder det också till att barnet inte behöver leva med de negativa effekterna av att ha begått ett sådant brott, t.ex. mord, och att förutsättningarna ökar för att barnet kan få stöd och hjälp från socialtjänsten. Incitamenten för personer i straffbar ålder att utnyttja yngre barn bör minska om tvångsmedel enligt preventivlagen får riktas även mot barn under 15 år.

Det finns således enligt Polismyndigheten goda skäl för att preventivlagen bör få användas av myndigheten mot barn under 15 år avseende allvarlig brottslig verksamhet.

Skälen mot att Polismyndigheten bör få använda preventivlagen

Användning av hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten för den som utsätts för tvångsmedlet. Sådan användning anses mer integritetskränkande än användning av hemliga tvångsmedel i en brottsutredning. Det beror på att underrättelseverksamheten i allt väsentligt är oreglerad, se avsnitt 14.3.3. Barn är dessutom mer känsliga mot intrång i den personliga integriteten än vuxna. Utgångspunkten är därför att hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet inte bör få användas mot barn under 15 år, om det inte finns mycket starka skäl som talar för det.

Rekvisiten i preventivlagen skiljer sig påtagligt från de som gäller för hemliga tvångsmedel i en förundersökning. Exempelvis innebär den riskbedömning som ska göras att stort tolkningsutrymme lämnas åt tillämparen. Att preventivlagen bygger på helt andra förutsättningar än användning av hemliga tvångsmedel enligt rättegångs-

balken ställer höga krav på tillämparen. Erfarenhet av lagstiftningen bör då väga tungt.

Polismyndighetens erfarenhet av preventivlagen och hur de anorlunda rekvisit som gäller enligt den lagen ska tillämpas är begränsad. Det har att göra med att tyngdpunkten i myndighetens brottsbekämpning traditionellt sett har varit att utreda brott och få till stånd lagföring, även om tyngdpunkten på senare tid har kommit att förskjutas mer åt att förebygga och förhindra brottslig verksamhet, se avsnitt 14.3.1. Det finns ännu bara begränsad statistik och ingen utvärdering av Polismyndighetens användning av hemliga tvångsmedel enligt 1 a § preventivlagen. Även om det finns exempel på att Polismyndigheten har kunnat förhindra enskilda brott med hjälp av den information som har hämtats in genom preventivlagen är det svårt att värdera om samma resultat hade kunnat uppnås på något annat sätt.

Lagstiftaren har tidigare anfört att Polismyndighetens behov av att använda preventivlagen inte är lika påtagligt som Säkerhetspolisens. Skälet var att när Polismyndigheten får uppgifter om att någon har för avsikt att utföra allvarliga brott som ligger inom preventivlagens tillämpningsområde, finns det anledning att anta att åtminstone stämpling till brott har begåtts och då ska förundersökning eller en utredning enligt 31 § LUL inledas (jfr prop. 2013/14:237 s. 68 f.). Polismyndigheten anförde dock för Utredningen om preventiva tvångsmedel att det kan finnas svårigheter att använda tvångsmedel i en brottsutredning när myndigheten har fått kännedom om att det finns en avsikt att utföra ett visst brott. Tillämpningsområdena för bestämmelserna om stämpling och förberedelse till brott bedöms enligt myndigheten inte alltid ge utrymme för det. Det saknas inte sällan tillräcklig konkretion i brottsmisstankarna för att kunna inleda en förundersökning om ett osjälvständigt brott vid den tidpunkt när polisen vill använda tvångsmedel (SOU 2022:52 s. 52).

Även om det enligt Polismyndighetens uppfattning finns vissa svårigheter att använda tvångsmedel inom ramen för en brottsutredning, när myndigheten har fått kännedom om att det finns en avsikt att utföra ett allvarligt brott, bedömer utredningen att det ändå i övervägande delen av sådana fall finns anledning att anta att ett brott har förövats och att det därmed ska utredas (jfr 23 kap. 1 § rättegångsbalken). Till det kommer att Utredningen om en översyn av de

osjälvständiga brottsformerna nyss har lagt fram förslag om ändring av bestämmelserna om osjälvständiga brottsformer som kommer att underlätta tillämpningen, om de genomförs. Mot den bakgrunden anser utredningen att Polismyndighetens behov av att använda preventivlagen mot barn under 15 år fortfarande inte är lika påtagligt som Säkerhetspolisens.

Många barn under 15 år som begår sådana allvarliga brott som Polismyndigheten har i uppdrag att förebygga, upptäcka och förhindra gör det med koppling till ett kriminellt nätverk. Det gäller exempelvis allvarliga narkotikabrott, vapenbrott och våldsbrott. Barnen deltar då normalt inte i den övergripande planeringen av brotten, eftersom de sällan är så högt upp i hierarkin i de kriminella nätverken. Det kan därför ifrågasättas hur effektivt det skulle vara att använda hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen mot barn under 15 år för att förebygga, upptäcka och förhindra allvarliga brott som begås av barn kopplade till kriminella nätverk.

Utredningens slutsats

Mot bakgrund av det sagda, och med hänsyn till försiktighetsprincipen, anser utredningen att det inte finns tillräckligt starka skäl att utvidga preventivlagens tillämpningsområde när det gäller brott inom Polismyndighetens verksamhetsområde. Det gäller samtliga tvångsmedel i preventivlagen. Att barn är särskilt känsliga för integritetsintrång talar också mot en utvidgning. Vid en samlad bedömning anser utredningen att det varken är sakligt motiverat eller proportionerligt att ge Polismyndigheten möjlighet att använda preventivlagen mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern.

En skiss på en alternativ lösning

Trots att utredningen anser att det inte finns skäl att ge Polismyndigheten möjlighet att använda tvångsmedel i preventivlagen mot barn som inte har nått straffmyndighetsåldern, redovisar utredningen i *bilaga 2* en skiss på hur en sådan lagstiftning skulle kunna utformas.

14.12 Hemlig dataavläsning

14.12.1 Kort om regleringen

Lagen om hemlig dataavläsning

Hemlig dataavläsning innebär att uppgifter, som är avsedda för automatiserad behandling, i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel läses av eller tas upp i ett avläsningsbart informationssystem. Regleringen om hemlig dataavläsning har redovisats närmare i avsnitt 12.3.

Hemlig dataavläsning utgör både en särskild verkställighetsform av andra hemliga tvångsmedel och ett självständigt tvångsmedel som ger tillgång till viss information som andra hemliga tvångsmedel inte omfattar. Det bör dock framhållas att det inte råder någon fullständig parallellitet mellan hemlig dataavläsning och de hemliga tvångsmedlen i rättegångsbalken.

Hemlig dataavläsning får användas i underrättelseverksamhet för att verkställa motsvarande tvångsmedel som får användas enligt preventivlagen och inhämtningslagen. Kraven för att hemlig dataavläsning ska få användas är, när det gäller preventivlagen, identiska med dem som gäller enligt den lagen. Även vid hemlig dataavläsning som alternativ till inhämtning enligt inhämtningslagen är kraven för att få använda hemlig dataavläsning i huvudsak desamma som enligt den lagen. Vid hemlig dataavläsning krävs dock att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som avses i 2 § inhämtningslagen, medan det enligt inhämtningslagen bara krävs att den är av särskild vikt. Det innebär att kravet på att åtgärden ska kunna leda till förväntat resultat är väsentligt högre vid hemlig dataavläsning och motsvarar det krav som generellt ställs för användning av hemlig dataavläsning.

Hemlig dataavläsning används i praktiken ofta först efter det att andra hemliga tvångsmedel har verkställts. I ett typiskt ärende har behovet av hemlig dataavläsning framkommit vid verkställighet av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Normalt är det först när det har bedömts finnas tekniska förutsättningar för hemlig dataavläsning som den brottsbekämpande myndigheten ansöker om tillstånd till en sådan åtgärd (SOU 2023:78 s. 139).

I lagrådsremissen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott föreslås att lagen om hemlig dataavläsning ska permanentas och att vissa justeringar ska göras i den lagen. Till dem hör att reglera användning

av överskottsinformation på samma sätt i inhämtningslagen och preventivlagen som i rättegångsbalken. Förslaget har redovisats i avsnitt 13.12.2.

Tidsbegränsad utvidgning av lagens tillämpningsområde

Den 1 september 2024 infördes en möjlighet att använda hemlig dataavläsning som gäller motsvarande uppgifter som kan inhämtas vid hemlig rumsavlyssning enligt preventivlagen (7 § andra stycket lagen om hemlig dataavläsning). Utvidgningarna av tillämpningsområdena för preventivlagen respektive inhämtningslagen gjordes tillämpliga i fråga om hemlig dataavläsning knuten till respektive lag. Regleringen är tidsbegränsad och gäller till utgången av september 2028.

14.12.2 Synpunkter från myndigheterna

Behovet enligt Polismyndigheten

Polismyndigheten ser behov av att använda hemlig dataavläsning i underrättelseverksamhet mot barn som inte har nått straffbar ålder. Behovet har sin grund i samma omständigheter som angetts i avsnitt 14.8. När det gäller de exempel som myndigheten har tagit fram i avsnitt 13.5.1, har det enligt Polismyndigheten funnits behov av att använda hemlig dataavläsning i exempel 4, 10, 11 och 13. Polismyndigheten har vidare anfört att i takt med att användningen av krypterade kommunikationsmetoder ökar – både bland barn och vuxna – har hemlig dataavläsning allt oftare blivit den enda möjligheten att få tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation.

Behovet enligt Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen har uppgett att behovet av att använda hemlig dataavläsning i underrättelseverksamhet har sin grund i samma utveckling av barns brottslighet som har redovisats i avsnitt 14.8. Säkerhetspolisen har också uppgett att det finns behov av att använda hemlig dataavläsning på de inblandade barnens telefoner och datorer i samtliga scenarion som har redovisats i avsnitt 13.5.1. Syftet skulle vara att få information om barnets delaktighet i planeringen av atten-

tat eller annan samhällshotande brottslighet. Myndigheten framhåller att barn under 15 år ofta kommunicerar via krypterade kommunikationstjänster och att de, medvetet eller omedvetet, har ett högt säkerhetstänkande.

14.12.3 Hemlig dataavläsning kopplad till inhämtningslagen

Utredningens förslag: Sådana uppgifter som får hämtas in enligt inhämtningslagen mot barn under 15 år ska även få hämtas in genom hemlig dataavläsning. Det regleras genom en bestämmelse i lagen om hemlig dataavläsning.

Skälen för utredningens förslag: I avsnitt 14.10 har utredningen behandlat frågan i vilka fall Säkerhetspolisen och Polismyndigheten bör få inhämta uppgifter med stöd av inhämtningslagen när tvångsmedlet riktar sig mot någon under 15 år. De argument som har framförts där för användningen av tvångsmedlet har samma relevans för frågan om hemlig dataavläsning bör tillåtas som en metod för att verkställa inhämtningen. Utredningen anser således att hemlig dataavläsning av inhämtningsuppgifter bör tillåtas i samma utsträckning som anges där, om förutsättningarna för att tillämpa hemlig dataavläsning är uppfyllda. Det innebär att tvångsmedlet bör få användas mot barn under 15 år vid brottslig verksamhet som innefattar brott som har ett minimistraff på fem års fängelse och vissa brott enligt terroristbrottslagen och att övriga rekvisit i lagen om hemlig dataavläsning bör gälla. En sådan ordning bedöms vara proportionerlig och förenlig med Europakonventionen och barnkonventionen.

14.12.4 Hemlig dataavläsning kopplad till preventivlagen

Utredningens förslag: Sådana uppgifter som får hämtas in enligt preventivlagen mot barn under 15 år ska även få hämtas in genom hemlig dataavläsning. Det regleras genom en bestämmelse i lagen om hemlig dataavläsning.

Skälen för utredningens förslag: Hemlig dataavläsning fungerar bl.a. som ett alternativt sätt att hämta in uppgifter som annars är åtkomliga med stöd av preventivlagen. Det krävs en särskild reglering för att det ska gälla också mot barn som inte har nått straffbar ålder. I avsnitt 14.11.3 har utredningen föreslagit att det ska införas en möjlighet för Säkerhetspolisen att använda preventivlagen mot barn under 15 år i fråga om brottslig verksamhet som innefattar vissa brott mot terroristbrottslagen. Eftersom hemlig dataavläsning fungerar som en alternativ verkställighetsmetod, när de uppgifter som kan inhämtas genom hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen inte är användbara på grund av kryptering, bör även hemlig dataavläsning av motsvarande uppgifter tillåtas. Det som har sagts i avsnitt 14.11.3 om behovet, nyttan, integritetsintrånget och proportionaliteten av en sådan reglering har samma relevans för hemlig dataavläsning av sådana uppgifter som får hämtas in av Säkerhetspolisen enligt preventivlagen mot barn som inte har fyllt 15 år. Utredningen föreslår således att sådana uppgifter som får hämtas in enligt preventivlagen mot barn under 15 år även ska få hämtas in genom hemlig dataavläsning mot barn i den åldern, om den brottsliga verksamheten innefattar brott mot terroristbrottslagen och om övriga rekvisit i preventivlagen är uppfyllda. Förslaget bedöms vara proportionerligt och förenligt med Europakonventionen och barnkonventionen.

14.12.5 Ingen hemlig dataavläsning mot barn i andra fall

Utredningens bedömning: Hemlig dataavläsning i preventivt syfte bör inte få användas mot barn under 15 år i andra fall.

Skälen för utredningens bedömning: I avsnitt 14.11.4 har utredningen kommit fram till att Polismyndigheten inte bör få använda tvångsmedel enligt preventivlagen mot barn som inte har fyllt 15 år. Hemlig dataavläsning i preventivt syfte är ett alternativt sätt att hämta in uppgifter som annars är åtkomliga med stöd av preventivlagen. Hemlig dataavläsning kan också användas som ett självständigt tvångsmedel för att hämta in uppgifter enligt 2 § första stycket 6 och 7 lagen om hemlig dataavläsning. Av de skäl som utvecklas i avsnitt 14.11.4 anser utredningen att Polismyndigheten inte bör få an-

vända hemlig dataavläsning i preventivt syfte mot barn under straffbarhetsåldern.

Inte heller Säkerhetspolisen bör få använda hemlig dataavläsning i andra fall än som anges i avsnitt 14.12.3 och 14.12.4.

14.12.6 Inga extra kvalifikationskrav

Utredningens bedömning: Inga extra kvalifikationskrav bör ställas för att inhämtningslagen, preventivlagen och motsvarande reglering i lagen om hemlig dataavläsning ska få användas mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen föreslår i avsnitt 14.10.7, 14.11.3, 14.12.3 och 14.12.4 att tvångsmedel enligt inhämtningslagen, preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning under vissa förutsättningar får användas mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern. Som utredningen har utvecklat i avsnitt 14.10.8 finns det skäl att begränsa tillämpningen av hemliga tvångsmedel mot barn i underrättelseverksamhet.

Frågan är därför om tillämpningsområdet bör begränsas genom att lägga till något ytterligare kvalifikationskrav. För de tvångsmedel som får användas mot brottsmisstänkta barn under 15 år ställs det i 36 § LUL – utöver de krav som allmänt gäller för respektive tvångsmedel – krav på särskilda skäl. En möjlighet skulle kunna vara att komplettera de paragrafer som reglerar användning av hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år med ett liknande krav. Det skulle exempelvis kunna vara krav på att det ska finnas synnerliga skäl för att få använda hemliga tvångsmedel mot barn under straffbarhetsåldern. En sådan lösning har diskuterats i avsnitt 13.13.2. Utredningen bedömde där att en sådan reglering blir svårtillämpad och att det finns risk för att den inte leder till att det finns ett ytterligare kvalifikationskrav, även om det skenbart kan förefalla att vara så.

Med hänsyn till att utredningen föreslår att det ska gälla betydligt strängare krav för att få använda inhämtningslagen och att tillämpningsområdet för preventivlagen och motsvarande reglering i lagen om hemlig dataavläsning ska vara mycket begränsat mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern, bedömer utredningen att det inte finns skäl att införa något ytterligare kvalifikationskrav.

14.13 Den lagtekniska lösningen

Utredningens förslag: I preventivlagen, inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning införs nya paragrafer som reglerar vilka hemliga tvångsmedel som får användas i underrättelseverksamhet mot barn under 15 år. Regleringen ska tidsbegränsas att gälla i fem år.

Skälen för utredningens förslag

Regleringen bör placeras i preventivlagen, inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning

Utredningen har i avsnitt 13.14 föreslagit att regleringen om hemliga tvångsmedel under en brottsutredning mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern ska placeras i LUL. I LUL regleras handläggningen hos polis, åklagare och domstolar av mål och ärenden om konkreta brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år.

Användning av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet mot personer som har nått straffbarhetsåldern regleras inte i rättegångsbalken, utan i de särskilda lagarna om hemliga tvångsmedel (preventivlagen, inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning). Det talar för att även regleringen som gäller barn under 15 år bör placeras i de lagarna. En fördel med att placera de nya reglerna i existerande lagar är att det går att använda den redan befintliga lagtekniska strukturen i dem. En annan fördel är att regleringen blir mer lättillämpad med hänvisningar till bestämmelser i samma lag än med motsvarande hänvisningar till andra lagar. Vid en samlad bedömning anser utredningen att regleringen om användning av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern, i brist på en generell reglering som reglerar underrättelseverksamhet, bör placeras i preventivlagen, inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning.

En svårighet med att införa särskilda bestämmelser om användning av tvångsmedel i de nämnda lagarna är att det inte finns några klart definierade roller i underrättelseverksamhet. Regleringen i inhämtningslagen riktar sig inte mot en viss person utan knyts till viss elektronisk utrustning, ett telefonnummer eller en annan adress.

I preventivlagen anges bl.a. att det ska finnas risk för att ”en person” kommer att utöva brottslig verksamhet. Det som nu har sagts gäller även lagen om hemlig dataavläsning, eftersom den hänvisar till preventivlagen och inhämtningslagen. Det är därför oundvikligt att systematiken i lagarna skapar problem när bestämmelser om användning av tvångsmedel mot barn under straffbarhetsåldern införs. Det kan emellertid, när det gäller inhämtningslagen, lösas genom att regleringen knyts till barnets innehav eller användning av utrustningen, telefonnumret eller adressen. När det gäller preventivlagen kan begreppet ”en person” appliceras även på barn.

Något som också bör övervägas är om det i LUL bör införas någon hänvisning till de nya bestämmelserna, även om regleringen i den lagen primärt har till ändamål att reglera hanteringen av unga lagöverträdare vid brottsutredning och lagföring. Det som kan tala för det är att det blir tydligare vilka straffprocessuella tvångsmedel som får användas mot barn under 15 år. Mot en sådan lösning talar emellertid att det finns annan lagstiftning, bl.a. polislagen, som medger att tvångsmedel för annat ändamål än brottsutredning får riktas mot barn oberoende av ålder. En hänvisningsbestämmelse kan därför skapa nya tillämpningsproblem. Det finns därför inte skäl att införa en sådan bestämmelse.

Regleringen bör tidsbegränsas

Nästa fråga är om regleringen om hemliga tvångsmedel mot barn som inte har nått straffbarhetsåldern bör vara permanent eller tidsbegränsad. I avsnitt 13.14 föreslår utredningen att regleringen om användning av sådana tvångsmedel under en brottsutredning bör vara tidsbegränsad. De skäl som anförs i det avsnittet till stöd för en tidsbegränsad lagstiftning är lika relevanta för regleringen om hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet. Det finns dessutom större integritetsrisker med att använda hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet än i brottsutredningar. Det talar också starkt för att regleringen bör vara tidsbegränsad.

14.14 Förslagets effekter för barn

Förslaget att uppgifter om elektronisk kommunikation som rör barn under 15 år ska få hämtas in enligt inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning kan leda till att både barn som misstänks delta i brottslig verksamhet och andra barn kan drabbas av intrång i den personliga integriteten, eftersom den lagstiftningen inte ställer krav på brottsmisstanke. Hur stort integritetsintrånget blir beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det har utredningen diskuterat i avsnitt 14.10.7. Eftersom tvångsmedlet inte får användas mot barn under 15 år enligt dagens reglering är det svårt att uppskatta hur många barn som kan komma att beröras. Utredningen bedömer dock att tvångsmedlet enbart kommer att drabba ett fåtal barn i den åldern varje år, eftersom inhämtningslagen bara föreslås få användas vid brottslig verksamhet som innefattar brott med ett minimistraff om fängelse i fem år och vissa brott mot terroristbrottslagen. Antalet barn som är involverade i sådan brottslig verksamhet är litet.

Förslaget att preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning i preventivt syfte ska få användas mot barn under 15 år vid brottslig verksamhet som innefattar vissa brott mot terroristbrottslagen bedöms också bara beröra ett fåtal barn varje år. Enligt Säkerhetspolisen är antalet barn som t.ex. kommunicerar med ideologiskt övertygade personer och uttrycker hat mot samhället eller enskilda grupper litet. Det ställs även i övrigt höga krav för att få använda preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning i preventivt syfte, t.ex. att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten. Hur omfattande intrånget blir beror på vilket tvångsmedel som används och omständigheterna i övrigt. Det har diskuterats mer ingående i avsnitt 14.11.3.

Det finns en risk att tvångsmedel i underrättelseverksamhet riktar mot personer som senare visar sig inte vara inblandade i brottslig verksamhet. När sådana tvångsmedel även få användas mot barn under 15 år, ökar den risken något.

Möjligheten att använda tvångsmedel i underrättelseverksamhet mot barn under 15 år förväntas minska incitamenten för äldre barn eller vuxna att förmå barn i den åldern att utföra olika typer av uppdrag med koppling till allvarlig brottslig verksamhet. Det kan leda till att antalet barn i den åldern som involveras i sådan brottslig verksamhet minskar, vilket är positivt.

15 Juridiskt biträde för barn

15.1 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att ta ställning till om rätten till juridiskt biträde och offentlig försvarare för ett misstänkt barn i åldern 15–17 år respektive under 15 år bör ändras. Utredningen ska också ta ställning till om ett barn bör få rätt till juridiskt biträde när han eller hon häktas på grund av vägran att fullgöra vittnesplikten. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

I kapitlet behandlas även frågan om tingsrätternas möjlighet att under kvällsberedskapen förordna juridiskt biträde för barn under 15 år.

15.2 Bakgrund

15.2.1 Barnkonventionsutredningens kartläggning

Barnkonventionsutredningen lämnade i november 2020 betänkandet Barnkonventionen och svensk rätt (SOU 2020:63). Utredningens uppdrag var bl.a. att kartlägga hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i barnkonventionen. I betänkandet ifrågasätter Barnkonventionsutredningen om svensk lagstiftning är förenlig med artikel 40 i barnkonventionen när det gäller brottsmisstänkta barns rätt till juridiskt biträde och offentlig försvarare. Vidare ifrågasätts om barns rätt till juridiskt biträde enligt artikel 37 vid häktning på grund av vägran att fullgöra vittnesplikten är förenlig med barnkonventionen.

15.2.2 Artikel 37 i barnkonventionen

Artikel 37 (d) har följande lydelse:

d) Varje frihetsberövat barn ska ha rätt att snarast få tillgång till såväl juridiskt biträde som annat lämpligt stöd, rätt att få lagligheten i sitt frihetsberövande prövad av en domstol eller annan behörig, oberoende och opartisk myndighet samt rätt till ett snabbt beslut i saken.

I artikeln föreskrivs bl.a. att ett frihetsberövat barn ska ha rätt att snarast få tillgång till såväl juridiskt biträde som annat lämpligt stöd. Rätten för ett frihetsberövat barn att snarast få tillgång till ett juridiskt biträde och annat lämpligt stöd är absolut. Det finns således inte något utrymme för en stat att införa regler som möjliggör överväganden om det är befogat med juridiskt biträde eller inte. Artikeln 37 har redovisats mer ingående i avsnitt 5.6.5.

15.2.3 Artikel 40 i barnkonventionen

Artikel 40 har i nu aktuella delar följande lydelse:

1. Konventionsstaterna erkänner rätten för varje barn som misstänks eller åtalas för eller befunnits skyldigt att ha begått brott att behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla av värdighet och värde, som stärker barnets respekt för andras mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och som tar hänsyn till barnets ålder och det önskvärda i att främja att barnet återanpassas till och tar på sig en konstruktiv roll i samhället.

2. För detta ändamål och med beaktande av tillämpliga bestämmelser i internationella instrument ska konventionsstaterna säkerställa följande:

(b) Varje barn som misstänks eller åtalas för att ha begått brott ska ha åtminstone följande garantier:

(ii) att snarast och direkt underrättas om anklagelserna mot sig och, om lämpligt, genom sina föräldrar eller vårdnadshavare, och att få juridiskt biträde eller annan lämplig hjälp vid förberedelse och framläggande av sitt försvar,

(iii) att utan dröjsmål få saken avgjord av en behörig, oberoende och opartisk myndighet eller rättskipande organ i en opartisk förhandling enligt lag och i närvaro av juridiskt eller annat lämpligt biträde och, såvida det inte anses strida mot barnets bästa, särskilt med beaktande av barnets ålder eller situation, barnets föräldrar eller vårdnadshavare,

Barnrättskommittén har uppmanat att stater ska dra tillbaka eventuella reservationer med avseende på artikel 40.2 (b) (ii) (allmän kommentar CRC/C/GC/24 p. 49). Barnrättskommittén har rekommenderat att stater ska tillhandahålla kostnadsfritt juridiskt biträde för alla barn som anklagats för brott inför rättsliga, administrativa eller andra offentliga myndigheter. Rättskipningssystem för barn bör enligt kommittén inte tillåta att barn avsäger sig juridiskt biträde, om inte beslutet att avstå från biträdet görs frivilligt och under opartisk rättslig övervakning (allmän kommentar CRC/C/GC/24 p. 51). Artikel 40 har redovisats mer ingående i avsnitt 5.6.8.

15.3 En särskild reglering för barn under 15 år

15.3.1 Brottsutredningar mot barn under 15 år

Ett barn som har begått ett brott innan han eller hon har fyllt 15 år kan inte dömas till påföljd. Bestämmelserna om förundersökning och rättegång i rättegångsbalken är därför inte tillämpliga på barn som inte har nått straffbar ålder. I vissa fall finns det ändå skäl att utreda brott som barn i den åldersgruppen misstänks för. Reglerna om när sådana utredningar får inledas finns i 31 § LUL.

Om ett barn under 15 år kan misstänkas för att ha begått ett brott, för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, ska enligt 31 § första stycket LUL en utredning om brottet inledas, om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma gäller om misstanken avser ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott. Bestämmelsen innebär att det finns en presumtion för att inleda en utredning vid allvarliga brott och benämns därför i fortsättningen utredningar enligt presumptionsregeln.

En utredning om brott får på begäran av socialnämnden inledas mot ett barn under 15 år enligt 31 § andra stycket LUL, om socialnämnden bedömer att utredningen kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för barnet. Vid den be-

dömningen ska det särskilt beaktas om det är fråga om ett brott som innebär att barnet äventyrar sin hälsa eller utveckling eller om brottet kan antas utgöra ett led i en upprepad brottslighet begången av barnet.

Enligt 31 § tredje stycket LUL får utredningar även i andra fall än som avses i första och andra styckena inledas om brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 15 år, bl.a. om det behövs för att klarlägga om någon annan som har fyllt 15 år har tagit del i brottet eller för att efterforska gods som barnet kommit åt genom brottet eller som kan förverkas.

En utredning enligt 31 § LUL ska enligt 32 § andra stycket LUL bedrivas med särskild skyndsamhet och avslutas så snart det är möjligt. Utredningen får inte pågå längre tid än tre månader, om det inte är nödvändigt med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

15.3.2 Statistik om utredningar enligt 31 § LUL

Utredningen om barn som misstänks för brott tog under år 2021 fram en uppdaterad lägesbild av hur 31 § LUL tillämpades. Utredningen ställde bl.a. frågor om tillämpningen till polisregionerna. Av svaren framgår att utredningar enligt 31 § LUL inleddes med stöd av andra stycket i upp till 40 procent av fallen och enligt tredje stycket i upp till 44 procent av fallen. I svaren har det inte redovisats hur stor andel av det totala antalet utredningar som inleddes med stöd av presumptionsregeln. Svaren från vissa polisregioner innehöll inga uppgifter om grunden för utredningarna enligt 31 § LUL (SOU 2022:1 s. 91 f. och 95 f.).

Av Åklagarmyndighetens statistik framgår att 2 220 brottsmisstankar har utretts och avslutats enligt 31 § LUL under år 2022. Uppgiften avser enbart de fall där barnet har hörts om misstanken. Motsvarande siffra för år 2023 var 1 622 brottsmisstankar. Antalet unika personer som varit föremål för en utredning enligt 31 § LUL som avslutats under år 2022, och som lett till att barnet hörts om brottsmisstanken, uppgick till 1 480. Motsvarande siffra för år 2023 var 974.

Det framgår inte av Åklagarmyndighetens statistik på vilken grund som utredningarna enligt 31 § LUL inleddes. Det är rimligt

att anta att majoriteten av de åklagarledda utredningarna enligt 31 § LUL inleds med stöd av presumtionsregeln.

Utredningar enligt 31 § LUL som leds av Polismyndigheten är av enkel beskaffenhet. Enligt uppgift från Polismyndigheten var antalet brottsmisstankar som utretts enligt 31 § LUL, som letts av Polismyndigheten, år 2022 totalt 912. Av dem utreddes 18 brottsmisstankar med stöd av presumtionsregeln, 368 brottsmisstankar på begäran av en socialnämnd och 458 brottsmisstankar med stöd av 31 § tredje stycket LUL. Det saknades uppgifter om skälet till att en brottsmisstanke utreddes enligt 31 § LUL i 68 fall. Antalet brottsmisstankar i en utredning enligt 31 § LUL, som letts av Polismyndigheten, var år 2023 totalt 704. Av dem utreddes 18 brottsmisstankar med stöd av presumtionsregeln, 298 brottsmisstankar på begäran av en socialnämnd och 337 brottsmisstankar med stöd av 31 § tredje stycket LUL. Det saknades uppgifter om skälet till att en brottsmisstanke utreddes enligt 31 § LUL i 51 fall.

15.3.3 Bevistalan

När en utredning enligt 31 § LUL är slutförd får bevistalan under vissa förutsättningar väckas. Vid brott med ett minimistraf om fem års fängelse, eller ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott, finns det en presumtion för att bevistalan ska väckas, om vissa andra förutsättningar också är uppfyllda (38 § första stycket LUL). Då prövas barnets skuld i domstol. En bevistalan avgörs genom en dom, i vilken rätten ska ta ställning till om det har blivit utrett om det brottsmisstänkta barnet har begått den aktuella gärningen eller inte. Utredningen har redovisat statistik om bevistalan i avsnitt 3.2.4.

15.4 Juridiskt biträde vid utredningar enligt presumtionsregeln

15.4.1 Dagens reglering

Som tidigare nämnts ska en utredning enligt 31 § första stycket LUL inledas om det är fråga om brott med ett års fängelse som minimistraf (se avsnitt 15.3.1). Vid sådana utredningar ska enligt 32 a §

första stycket 1 LUL ett juridiskt biträde förordnas för barnet, om det inte är uppenbart att barnet saknar behov av det. Barnets rätt att få ett juridiskt biträde är alltså inte absolut.

Av förarbetena framgår att det endast i enstaka fall kan bli fråga om att underlåta att förordna ett juridiskt biträde. Så kan vara fallet om barnet saknar behov av biträde, t.ex. för att endast något enstaka förhör behöver hållas inom utredningens ram (prop. 2009/10:105 s. 68).

Vid förhör med barnet i en utredning enligt presumtionsregeln ska en företrädare för socialtjänsten närvara, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

15.4.2 Syftet med utredningar enligt presumtionsregeln

Det primära syftet med en utredning enligt presumtionsregeln är att klargöra om det finns behov av insatser från socialtjänsten för det brottsmisstänkta barnet. Vid allvarliga brott finns det också regelmässigt ett starkt intresse av att få närmare kännedom om hur brottet har utförts. Om ett barn misstänks för att ha dödat någon är en utredning för att klarlägga dödsorsaken i princip alltid nödvändig. Det kan även vara av stor vikt att klarlägga brandorsaken om ett barn misstänks för att ha anlagt en brand med stora skador som följd, bl.a. för hur försäkringsfrågorna ska hanteras. Ofta finns det också ett tydligt brottsofferintresse av att omständigheterna vid brottet blir utredda. Även av rättssäkerhetsskäl kan det vara angeläget att en utredning genomförs, t.ex. för att kunna avskrika misstankar mot felaktigt utpekade misstänkta barn (prop. 2009/10:105 s. 23).

15.4.3 Förfarandet efter en slutförd utredning

En utredning enligt presumtionsregeln leder i de allra flesta fall till att socialtjänsten beslutar om sociala insatser för barnet, alternativt att socialtjänsten kommer fram till att det saknas behov av sådana insatser.

Åklagaren har, under vissa förutsättningar, en skyldighet att genom bevisstalan i domstol begära prövning av om barnet har begått ett brott. Om en utredning enligt 31 § LUL har slutförts ska bevisstalan väckas om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än

fängelse i fem år för brottet, eller det är fråga om ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott. Därutöver krävs att brottet begåtts innan barnet hade fyllt 15 år och att det skulle ha funnits tillräckliga skäl för åtal om brottet hade begåtts efter det att barnet har fyllt 15 år (38 § första stycket LUL). Om det finns synnerliga skäl för det får en bevistalan väckas även om det är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år för brottet (38 § andra stycket LUL).

Under åren 2018–2022 väcktes bevistalan enbart i ett fåtal fall. Nya regler om bevistalan, som syftade till att bevistalan skulle väckas i fler fall, trädde i kraft den 1 juli 2023. Under år 2023 och 2024 väcktes betydligt fler bevistalan än tidigare, se avsnitt 3.2.4. Brottsoffret kan föra en skadeståndstalan mot barnet i samband med bevistalan.

Även om en utredning enligt presumptionsregeln inte leder till att bevistalan väcks, kan den leda till att brottsoffer begär skadestånd av barnet eller barnets vårdnadshavare. Att sådana skadeståndsanspråk på grund av brott riktas mot ett barn i ett tvistemål är sällsynt. Om barnet och vårdnadshavarna saknar betalningsförmåga, kan utredningen ligga till grund för brottsoffrets ansökan om brottskadereparation. Enligt vad Brottsoffermyndigheten har uppgett till Utredningen om barn som misstänks för brott är det förhållandevis ovanligt att ett barn under 15 år anses ha betalningsförmåga (SOU 2022:1 s. 100 f.).

15.4.4 Barnkonventionsutredningens bedömning

I fråga om utredningar enligt 31 § första stycket LUL om brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år eller mer, anser Barnkonventionsutredningen att barns rätt till juridiskt biträde inte är förenlig med artikel 40 i barnkonventionen. Skälet är att det inte finns ett absolut krav på att ett juridiskt eller annat biträde ska förordnas för barnet (SOU 2020:63 s. 1629).

Barnkonventionsutredningen anförde följande i frågan (SOU 2020:63 s. 1 617 f.).

Även om det bara ska hållas något enstaka förhör kan man ifrågasätta om det någonsin saknas behov av juridiskt biträde för ett barn under 15 år som är anklagad för att ha begått ett brott med straffminimum om fängelse ett år eller högre. I dessa fall finns det dessutom ett brottsutred-

dande syfte som inte bara hänför sig till barnets behov av sociala åtgärder. Även om barnet inte riskerar påföljd eller att hamna i belastningsregistret vid en utredning enligt 31 § första stycket LUL kan de åtgärder som vidtas under utredningen ge andra konsekvenser. Man kan t.ex. tänka sig att ett barns erkännande av skuld i ett polisförhör skulle kunna användas vid en skadeståndstalan som målsäganden för vid ett senare tillfälle.

Vi har ovan påtalat att minimigarantierna i artikel 40.2 (b), när det gäller att få saken avgjord vid en förhandling, främst tar sikte på när ett barn riskerar att dömas för brott. Vidare har vi konstaterat att det inte är oförenligt med artikeln att brottsanklagelserna mot ett straffmyndigt barn inte alltid avgörs vid en förhandling. Behovet av ett juridiskt biträde skiljer sig emellertid från behovet av en förhandling. Utöver vad som nyss nämnts om att utredningsåtgärderna i sig kan få betydelse för den misstänkte finns det under en LUL-utredning ett behov av ett biträde för att säkerställa att barnets rätt tillvaratas när tvångsåtgärder vidtas mot barnet inom utredningen (t.ex. beslag, husrannsakan och kroppsbesiktning). Som närmare diskuteras nedan innebär dessa tvångsmedel normalt ett ingrepp i ett barns privatliv. Ett förordnande av en försvarare kan utgöra en skyddsåtgärd mot att barnet utsätts för olagliga, godtyckliga eller disproportionella ingrepp. Sammantaget kan undantagsmöjligheten i 32 a § LUL, trots sin restriktiva utformning, inte anses vara förenlig med artikel 40 i barnkonventionen.

15.4.5 Rätten till juridiskt biträde vid utredningar enligt presumtionsregeln och barnkonventionen

Utredningens bedömning: Rätten till juridiskt biträde vid utredningar enligt presumtionsregeln är förenlig med barnkonventionen. Det behövs därför ingen författningsändring.

Skälen för utredningens bedömning

Rätten till juridiskt biträde vid utredningar enligt presumtionsregeln

När det gäller barns rätt till juridiskt biträde vid utredningar enligt 31 § LUL är det främst artikel 40.2 (b) (ii) som är av betydelse. Enligt artikeln har ett brottsmisstänkt barn rätt att få juridiskt biträde vid förberedelse och framläggande av sitt försvar. I den engelska versionen används ”to have” (att ha) och i den franska *bénéficier* (åtnjuta). Det framgår inte tydligt om bestämmelsen endast innebär att

den enskilde ska ha rätt att låta sig representeras och få hjälp av ett ombud eller om staten ska tillhandahålla ett sådant biträde (om så önskas).¹ Även artikel 3.1 i barnkonventionen är av betydelse i sammanhanget. Enligt artikeln ska barnets bästa sättas i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.

Rätten till biträde enligt artikel 40.2 (b) (ii) gäller vid förberedelse och framläggande av barnets försvar. Med hänsyn till att rättigheten inte avser stöd och hjälp till barnet i allmänhet, utan hjälp med avseende på barnets *försvar* drar utredningen slutsatsen att rättigheten i första hand gör sig gällande då barnet riskerar att dömas för brott. När det gäller utredningar enligt presumtionsregeln för barn under 15 år får det anses gälla de situationer där en beivringen väcks. Även om en beivringen inte leder till ett straff – och enligt dagens reglering därmed inte heller en registrering i belastningsregistret – innebär en beivringen att barnet har behov av juridisk hjälp med att förbereda och framlägga sitt försvar. Dessutom blir domen vid en beivringen offentlig, vilket kan leda till negativa konsekvenser för barnet.

När saken avgörs vid en förhandling, som vid beivringen, är det tydligare att det ska finnas ett biträde på plats, enligt artikel 40.2 (b) (iii) i barnkonventionen. Av den bestämmelsen framgår att barn som åtalas för brott ska ha rätt till en opartisk förhandling enligt lag och i närvaro av juridiskt eller annat lämpligt biträde. Bestämmelsen är närmare kopplad till artikel 14.3 (d) i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Där anges att i varje mål där rättvisans intresse kräver det har den anklagade rätt att kostnadsfritt få sig anvisad ett rättegångsbiträde, om han eller hon inte har tillräckliga medel för att betala ett sådant biträde.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att barn enligt artikel 40.2 (b) (ii) och (iii) i barnkonventionen alltid har rätt till ett juridiskt biträde vid en utredning enligt presumtionsregeln, om utredningen kan antas leda till att åklagaren väcker en beivringen. Med hänsyn till att beivringen främst är avsedd för fall där barn misstänks ha begått en gärning av mycket allvarligt slag, och att möjligheten att underlåta att förordna juridiskt biträde enligt 32 a § första stycket 1 LUL är restriktivt utformad, innebär den nuvarande regleringen att juridiskt biträde i praktiken förordnas vid alla sådana utredningar.

¹ Se även Tobin (red.); *The UN Convention on the Rights of the Child – a Commentary*. 2019, s. 1628 och 1629.

Utrymmet att inte förordna ett juridiskt biträde är mycket begränsat

Frågan är då om möjligheten att inte förordna biträde vid utredningar enligt presumtionsregeln är förenlig med barnkonventionen. Som tidigare nämnts ska ett juridiskt biträde förordnas, utom i de fall där det är uppenbart att barnet saknar behov av det. Uppenbart är ett mycket högt krav.

Utredningar enligt presumtionsregeln som inte syftar till en bevistalan träffas enligt utredningen inte primärt av regleringen om barnets rätt till juridiskt biträde enligt artikel 40.2 (b) (ii), eftersom den artikeln tar sikte på hjälp med försvaret när barnet riskerar att dömas för brott. Rätten till biträde är, som utredningen tidigare anfört, inte heller lika tydlig vid brottsutredning som då saken avgörs vid en förhandling. Vid utredningar enligt presumtionsregeln som inte antas kunna leda till en bevistalan rör det sig om i sammanhanget mindre allvarliga brott. Det kan t.ex. vara fråga om grovt olaga hot, grov misshandel eller rån. En sådan utredning syftar till att klarlägga barnets roll och leder inte sällan till att barnet kan avföras som brottsmisstänkt. Därför bör behovet av juridiskt biträde enligt utredningen bedömas i ljuset av utredningens syfte och principen om att barnets bästa ska sättas i främsta rummet. Därmed får barnets behov av biträde anses vara avgörande.

Särskilt om förverkande

Ett område där barns behov av juridiskt biträde har ökat sedan nya regler infördes den 8 november 2024 är förverkande. Förverkande är en särskild rättsverkan av brott. Förverkande kan ske genom sakförverkande eller värdeförverkande. Innebörden av sakförverkande är att viss egendom förklaras förverkad, dvs. att ägaren eller rättighetsinnehavaren förlorar sin rätt till den aktuella egendomen. Vid värdeförverkande avser förverkandeförklaringen i stället värdet av viss egendom eller vissa förtjänster. Ett värdeförverkande har därför formen av en förpliktelse för den enskilde att betala ett angivet belopp.

Tidigare föreskrevs i 36 kap. 13 § brottsbalken bl.a. att om ett brott hade begåtts av någon som inte hade fyllt 15 år, fick förverkande eller annan särskild rättsverkan endast beslutas om och i den mån det med hänsyn till hans eller hennes psykiska tillstånd, gärningens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kunde anses

skäligt. Den bestämmelsen togs bort när 36 kap. brottsbalken fick en ny lydelse. Lagstiftaren ansåg att de hänsyn som tidigare togs inom ramen för nyssnämnda bestämmelse – att personer med nedsatt ansvarsförmåga inte skulle riskera att bli av med sin egendom utan att de särskilda förhållandena bakom brottsligheten beaktats – kunde inrymmas i den generella bestämmelsen i 36 kap. 20 § brottsbalken om att förverkande inte får beslutas om det är uppenbart oskäligt. Mot den bakgrunden bedömde lagstiftaren att det saknades behov av en särskild reglering för barn under 15 år.

Att bestämmelsen har upphävts innebär att barn i större utsträckning än tidigare kan komma att få förverkandeanspråk riktade mot sig. Alla typer av förverkandeanspråk får nämligen numera riktas mot barn som inte har fyllt 15 år. Det gäller även den nya förverkandeformen, självständigt förverkande, som gör det möjligt att förverka egendom som inte står i rimlig proportion till en persons legitima förvärvskällor. Förverkande frågor kan många gånger vara komplicerade, särskilt när de förekommer i utredningar om allvariga brott. När en talan om förverkande riktas mot ett brottsmisstänkt barn under 15 år inom ramen för en utredning enligt presumtionsregeln torde det således i princip aldrig vara uppenbart att barnet inte har behov av ett juridiskt biträde för att kunna ta tillvara sina rättigheter. I sådana fall bör således alltid ett juridiskt biträde förordnas för barnet.

Särskilt om skadeståndsanspråk

Även i de fall där skadeståndsanspråk av inte obetydlig omfattning kan komma att riktas mot barn som inte har fyllt 15 år inom ramen för en utredning enligt presumtionsregeln torde det vara sällan som det är uppenbart att barnet inte har behov av ett juridiskt biträde. Exempel på när det kan finnas ett sådant behov kan vara om ett barn är misstänkt för att ha anlagt brand med stora materiella skador som följd. Finns det omständigheter som pekar på att det kan komma att riktas inte obetydliga skadeståndsanspråk mot barnet anser utredningen att barnkonventionen kräver en rätt till biträde. Med hänsyn till den restriktiva utformningen av 32 a § första stycket 1 LUL torde dock juridiskt biträde redan i dag förordnas i alla sådana fall.

Det kan finnas situationer då barn saknar behov av juridiskt biträde

Barnkonventionsutredningen har ifrågasatt om barn någonsin saknar behov av juridiskt biträde vid misstanke om så allvarliga brott att en utredning enligt 31 § första stycket LUL ska inledas. Utredningen anser, i likhet med Barnkonventionsutredningen, att principen om barnets bästa leder till att barn som misstänks för allvarliga brott i de allra flesta fall bör ha rätt till ett juridiskt biträde. Utredningen anser dock att det kan finnas undantagssituationer då barn inte har behov av juridiskt biträde vid en utredning enligt presumptionsregeln.

Det gäller först och främst fall där utredningen är okomplicerad, syftet enbart är att utreda behovet av sociala insatser och det står helt klart att utredningen inte skulle kunna leda till en beivral. Barnets behov av biträde i sådana fall kan ifrågasättas. Exempel på ett sådant fall är då brottet är mindre allvarligt, t.ex. vid försök till rån eller försök till grov misshandel om faran för att brottet skulle ha fullbordats var liten och barnets medverkan bedömts vara begränsad. Det kan även vara fråga om förberedelse eller stämpling till brott där planerna på brottet var i sin linda eller där barnets medverkan redan från början bedömts vara begränsad, men där det med hänsyn till andra medverkande anses vara nödvändigt att utreda barnets roll. I sammanhanget bör framhållas att åklagaren har en plikt att bedriva utredningen objektivt (32 § första stycket LUL och 23 kap. 4 § rättegångsbalken).

Med hänsyn till att undantagsmöjligheten i 32 a första stycket 1 LUL är mycket restriktivt utformad anser utredningen att tillämpningen av bestämmelsen leder till att barn som är i behov av biträde i praktiken alltid har rätt till ett sådant biträde.

Finns det risk för att andra än barnet beviljas juridiskt biträde?

Sedan den 1 juli 2023 är det möjligt för ett brottsoffer att i en utredning enligt presumptionsregeln få ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn förordnad. Det skulle, åtminstone i teorin, kunna leda till att brottsoffret har ett juridiskt biträde men inte det brottsmisstänkta barnet. En sådan situation skulle kunna leda till att det brottsmisstänkta barnet uppfattar att parterna inte behandlas jämlikt. Det är av stor vikt för förtroendet till rättsväsendet att parterna upplever att de respekteras och har samma rättigheter.

Med hänsyn till den restriktiva utformningen av undantagsmöjligheten i 32 a § första stycket 1 LUL kan det dock starkt ifrågasättas om en situation där brottsoffret har fått ett juridiskt biträde men inte det brottsmisstänkta barnet kan uppstå i praktiken. Finns det skäl att förordna ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn, bör det i princip alltid även finnas skäl för att förordna ett juridiskt biträde för det brottsmisstänkta barnet.

De nya reglerna om biträde till brottsoffer leder således inte till någon annan bedömning än att den nuvarande regleringen är ändamålsenlig.

Dagens reglering är förenlig med barnkonventionen

Med hänsyn till den mycket restriktiva utformningen av undantagsmöjligheten i 32 a § första stycket 1 LUL anser utredningen vid en samlad bedömning att bestämmelsen är förenlig med barnkonventionen. Utredningen har kommit fram till att barn alltid har rätt till ett juridiskt biträde vid en utredning enligt presumtionsregeln som kan antas leda till en bevistalan. Det finns därmed inte något behov av att utöka barns rätt till juridiskt biträde vid utredningar enligt presumtionsregeln.

15.5 Juridiskt biträde vid utredningar på begäran av en socialnämnd

15.5.1 Utredningar på begäran av en socialnämnd

Som tidigare nämnts kan en utredning enligt 31 § LUL även inledas på begäran av socialnämnden. Om en utredning inleds enligt 31 § andra stycket LUL ska ett juridiskt biträde förordnas för barnet, om det finns synnerliga skäl för det (32 a § första stycket 2 LUL). Det är således bara i undantagsfall som ett sådant biträde förordnas för det brottsmisstänkta barnet.

I förarbetena anges att det vid lindrigare brott i de allra flesta fall inte torde finnas något behov av ett juridiskt biträde för brottsmisstänkta barn under 15 år. Vidare anges att det kan finnas skäl för att förordna ett juridiskt biträde vid mycket allvarlig brottslighet, när brottsutredningen med stor sannolikhet kommer att pågå under lång

tid och omfatta ett stort antal förhör med barnet eller när omfattande skadeståndsanspråk kan komma att göras gällande mot barnet (prop. 2009/10:105 s. 69 och prop. 2005/06:165 s. 116 och 142).

Vid bedömningen av om en utredning bör inledas ska det särskilt beaktas om det är fråga om ett brott som innebär att barnet äventyrar sin hälsa eller utveckling eller om brottet kan antas utgöra ett led i en upprepad brottslighet begången av den unge. I förarbetena framhålls att vissa typer av brott typiskt sett talar för att barnets hälsa och utveckling är i fara. Så är fallet med överlagda brott mot person eller egendom och brott som vittnar om en hög grad av hänsynslöshet eller tanklöshet i fråga om andra människors liv, hälsa eller egendom. Detsamma gäller för brott som med hänsyn till sin karaktär gör det sannolikt att barnet har behov av hjälpinsatser, som t.ex. narkotikabrott. Den typen av brott kan även föranleda utredning med stöd av någon av de övriga bestämmelserna i 31 § LUL, men att en utredning kan komma att inledas av flera olika skäl är enligt förarbetena ofrånkomligt.

När det är fråga om upprepad brottslighet från barnets sida framhålls i förarbetena att det faktum att barn begår upprepade brott i sig är en riskfaktor, oavsett hur allvarliga brotten är. Om insatser vidtas redan innan brottsaktiva barn uppnått straffmyndighetsåldern är förutsättningarna större för att socialtjänstens insatser ska få avsett resultat och därigenom hindra en negativ utveckling för barnet (prop. 2009/10:105 s. 25 f.).

15.5.2 Syftet med utredningar enligt 31 § andra stycket LUL

Utredningen om barn som misstänks för brott inhämtade uppgifter genom hearingar med flera kommuner för att bl.a. ta reda på i vilka fall socialnämnden begär en utredning enligt 31 § andra stycket LUL. Vid hearingarna framkom att bland faktorerna som kan tala för att socialnämnden begär en utredning framhölls situationer där flera barn varit inblandade och det inte är möjligt att utan en polisutredning få klarhet i händelseförloppet. I de fallen ansågs ett klarläggande av i vilken mån respektive barn har agerat vid händelsen ha betydelse för vilka åtgärder som kan vara aktuella från socialtjänstens sida i förhållande till barnet. Ytterligare faktorer vid ställningstagande till om en utredning är påkallad kan vara om det från socialtjän-

stens sida finns oro för barnet och dess utveckling, men barnets vårdnadshavare inte förefaller ta den oron på allvar. En utredning kan i sådana fall vara till hjälp för socialtjänstens fortsatta arbete med och insatser för familjen.

Flera kommuner framförde också att det kan vara värdefullt att få veta mer om själva det brottsliga agerandet, för att därigenom få insikt i vilken problematik som kan föreligga för barnet. Som exempel nämndes att det vid tillgreppsbrott kan vara relevant att få veta om barnet agerat på uppdrag av andra – ofta äldre – personer eller om det snarare varit fråga om en enskild händelse utan någon sådan koppling. Det bakomliggande motivet till en gärning kan ofta bättre klargöras vid en polisutredning än vid socialtjänstens egen utredning. En viktig motivbild att få klart för sig är också om det är fråga om ett s.k. hatbrott, för vilket särskilda åtgärder kan vara påkallade (SOU 2022:1 s. 93 f.).

15.5.3 Barnkonventionsutredningens bedömning

Vid utredningar enligt 31 § andra stycket LUL krävs det synnerliga skäl för att ett juridiskt biträde ska förordnas. Vid sådana utredningar anser Barnkonventionsutredningen att det finns en risk att utrymmet i 32 a § LUL att förordna ett juridiskt biträde för ett barn är för begränsat för att vara förenligt med artikel 40.2 (b), i synnerhet eftersom inte heller något annat biträde kan förordnas (SOU 2020:63 s. 1 629).

Barnkonventionsutredningen anförde följande i frågan (SOU 2020:63 s. 1 618 f.).

Dessa utredningar har till syfte att utreda om barnet är i behov av socialtjänstens insatser. Utredningen kan, som nämnts, till viss del jämföras med en utredning enligt socialtjänstlagen. Tvångsåtgärder får visserligen vidtas mot den unge men utrymmet är mer begränsat än när det gäller utredning om ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse ett år. Således finns det inte samma behov av biträde som vid en utredning enligt 31 § första stycket LUL. Det kan emellertid ifrågasättas om det är förenligt med såväl artikel 40 som artikel 3.1 att det krävs synnerliga skäl för att förordna ett biträde. Även om barnkonventionen inte kan anses ställa krav ens på en presumtion för juridiskt eller annat biträde i dessa lägen, begränsar formuleringen avsevärt möjligheten av att förordna ett sådant; det räcker inte ens med särskilda skäl. Detta utrymme ter sig onödigt begränsat.

När bestämmelsen infördes påpekade bl.a. Barnombudsmannen att en restriktiv tillämpning av bestämmelsen om juridiskt biträde på det sätt som föreslagits skulle strida mot artikel 40.2 (b). Enligt regeringen uppfyllde emellertid Sveriges barnkonventionens krav redan utan möjligheten att få försvarare vid dessa utredningar, eftersom det i princip är obligatoriskt med försvarare när det är fråga om bevistalan i domstol. Ett liknande påpekande gjordes inför att möjligheterna att förordna juridiskt biträde enligt LUL utökades. Även Lagrådet ansåg då att det borde förordnas biträde i alla utredningar som inleds enligt 31 § LUL, om det inte är uppenbart att den unge saknar behov av det. Regeringen anmärkte att dessa utredningar inte leder till att åtal och lagföring ska ske utan i första hand till att underlag för insatser ska bli så fullständigt som möjligt. Regeringen ansåg därför att ett juridiskt biträde således i allmänhet inte har någon funktion att fylla. Regeringen vidhöll också att kraven i barnkonventionen var uppfyllda.

Även om lagstiftaren har analyserat bestämmelsens förenlighet med artikel 40.2 (b) är vår bedömning att regelsystemet inte med säkerhet kan anses förenligt med samma bestämmelse. Tvärtom skulle en mer nyanserad bestämmelse, som utgår från barnets behov av biträde, framstå som mer förenlig med artikel 40.2. Den skulle också ge ett större utrymme för fördragskonform tolkning, om det vid en individuell bedömning framkommer att ett biträde behöver förordnas, utifrån kraven i barnkonventionen.

15.5.4 Rätten till juridiskt biträde vid utredningar på begäran av socialnämnden bör utvidgas

Utredningens förslag: Rätten till juridiskt biträde vid utredningar som inleds på begäran av socialnämnden utvidgas genom att synnerliga skäl byts ut mot särskilda skäl.

Skälen för utredningens förslag

Kravet på synnerliga skäl är inte förenligt med barnkonventionen

Vid utredningar som inleds på begäran av en socialnämnd är syftet uteslutande att utreda barnets behov av sociala insatser. Så snart det syftet är uppnått ska utredningen avslutas. I praktiken kan en sådan utredning därför inte leda till att en bevistalan väcks. Det leder också till att utrymmet att använda tvångsmedel är mycket litet. Rätten enligt artikel 40 till juridiskt biträde som hjälp åt barnet med att förbe-

reda och lägga fram sitt försvar tar inte sikte på den nu nämnda typen av utredningar, utan på situationer där barn riskerar att lagföras och dömas för brott. Enligt utredningens mening garanterar artikel 40 således inte barn rätt till juridiskt eller annat biträde vid utredningar enligt 31 § LUL som inleds på begäran av socialnämnden.

Utredningen anser dock, i likhet med barnkonventionsutredningen, att det kan ifrågasättas om kravet på synnerliga skäl för att förordna ett juridiskt biträde är förenligt med artikel 40 i barnkonventionen och principen om att barns bästa ska sättas i främsta rummet vid alla beslut som rör barn. Enligt utredningens mening ställer barnkonventionen krav på att en nyanserad bedömning av samtliga omständigheter görs i det enskilda fallet, där barnets behov av biträde väger tungt. Det nuvarande kravet på synnerliga skäl begränsar misstänkta barns rätt till biträde till att enbart gälla i undantagssituationer, vilket inte framstår som förenligt med barnkonventionen. Det leder till slutsatsen att barns rätt till juridiskt biträde vid utredningar som inleds på begäran av socialnämnden inte är förenligt med barnkonventionen.

Rätten till juridiskt biträde bör utvidgas

Som tidigare redovisats, är det numera möjligt att förordna ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn för brottsoffret i utredningar enligt 31 § LUL (se avsnitt 15.4.5). Brottsoffret har t.ex. som utgångspunkt rätt till biträde om det är fråga om sexualbrott och, om vissa förutsättningar är uppfyllda, om det är fråga om våldsbrott, brott mot frid och frihet och rån. Rätten för ett misstänkt barn att få ett juridiskt biträde vid en utredning som inleds på begäran av socialnämnden är således avsevärt mer begränsad. Det innebär att det i sådana utredningar kan uppstå en obalans mellan brottsoffret och det misstänkta barnet när det gäller tillgången till juridiskt biträde.

En stor skillnad mellan brottsoffret och det misstänkta barnet avseende rätten att få ett juridiskt biträde skulle kunna leda till att det misstänkta barnet inte uppfattar att parterna behandlas jämlikt. Att båda parter upplever att de respekteras och har lika rättigheter under en brottsutredning är av stor vikt för att domstolar ska upplevas som neutrala, åklagare som objektiva och att parterna ska ha tilltro till rättssystemet i sin helhet. Utredningen anser därför att

brottsoffrets rätt till biträde i en utredning som inleds på begäran av en socialnämnd utgör skäl för att utvidga det misstänka barnets rätt till biträde vid en sådan utredning. Det gäller trots att utredningen enbart syftar till att barnet ska få stöd och hjälp genom socialtjänstens försorg.

Eftersom utredningen har kommit fram till att den nuvarande regleringen av barns rätt till juridiskt biträde vid utredningar som inleds på begäran av socialnämnden inte är förenlig med barnkonventionen, och att brottsoffrens nyligen införda rätt till biträde kan leda till en obalans mellan parterna i sådana utredningar, anser utredningen vid en samlad bedömning att misstänkta barns rätt till biträde i nu aktuella fall bör utvidgas.

Kravet på synnerliga skäl bör bytas ut mot ett krav på särskilda skäl

Frågan är vilket krav som bör gälla för att misstänka barn ska ha rätt till ett juridiskt biträde vid utredningar som inleds på begäran av socialnämnden. En tänkbar lösning är att sänka kravet från synnerliga skäl till särskilda skäl. En sådan lösning gör det möjligt att göra en mer nyanserad bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, vilket barnkonventionen ställer krav på. På så sätt skulle också systematiken i regleringen om biträde för misstänkta barn i LUL behållas.

En annan möjlig lösning är att knyta barns rätt till biträde till barnets behov, vilket skulle ligga nära barnkonventionens krav på att barnets bästa ska sättas i främsta rummet vid alla beslut som rör barn. Att barns rättigheter i ett visst avseende helt och hållet knyts till barnets behov, utan att det samtidigt föreskrivs en presumtion eller ställs krav på t.ex. synnerliga skäl, är dock en ovanlig lagstiftningsteknik och kan leda till tillämpningssvårigheter. Den lösningen bör därför inte väljas.

Ytterligare en möjlighet skulle kunna vara att räkna upp i vilka situationer som barnet har rätt till juridiskt biträde. Exempel på en sådan lagstiftningsteknik finns i 1 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde. Det finns dock risk för att en sådan lösning inte omfattar alla de situationer där barnet är i behov av biträde och därmed inte leder till en tillräckligt nyanserad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Den bör därför inte heller väljas.

Utredningen anser att den lämpligaste lösningen är att byta ut kravet på synnerliga skäl mot ett krav på särskilda skäl. Sådana skäl bör exempelvis finnas om utredningen förväntas pågå under lång tid, omfatta ett flertal förhör med barnet eller när skadeståndsanspråk, som inte är av obetydlig omfattning, kan komma att riktas mot barnet. Särskilda skäl kan också vara brottets karaktär, t.ex. om det gäller sexualbrott eller brott där barnet har en personlig relation till brottsoffret. Barnets personliga förhållanden bör vidare kunna leda till att det finns särskilda skäl, t.ex. om barnet på grund av en intellektuell funktionsnedsättning eller av andra skäl har svårt att uttrycka sig. En obalans mellan brottsoffret och det misstänkta barnet i fråga om rätten till biträde skulle också kunna utgöra särskilda skäl.

Särskilda skäl bör dock som utgångspunkt inte finnas vid bagatellartad brottslighet, om inte tungt vägande skäl leder till att barnet har särskilt stort behov av biträde.

15.6 Juridiskt biträde vid utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL

15.6.1 Utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL

Enligt 31 § tredje stycket LUL får utredningar även i andra fall än som avses i första och andra stycket inledas om brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 15 år

1. om det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt 15 år har tagit del i brottet,
2. om det behövs för att efterforska gods som har kommit åt genom brottet eller som kan bli föremål för förverkande, eller
3. om det av andra skäl är påkallat med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen.

Punkten 1 torde vara den som tillämpas mest. En typisk situation kan vara att några ungdomar, av vilka någon är under 15 år och de övriga har uppnått straffbarhetsåldern, har begått brott tillsammans, exempelvis skadegörelse.

Exempel på sådant gods som anges i punkten 2 är vapen och andra föremål som har använts som verktyg vid brottet eller som är ägnade

att användas vid utförandet av ett brott (prop. 2009/10:105 s. 67). Det kan även vara fråga om stöldgods och motsvarande gods från andra förmögenhetsbrott.

Om en utredning inleds enligt 31 § tredje stycket LUL ska ett juridiskt biträde förordnas för barnet, om det finns synnerliga skäl för det (32 a § första stycket 2 LUL). De omständigheter som enligt förarbetena kan utgöra synnerliga skäl vid utredningar som inleds på begäran av en socialnämnd, kan utgöra synnerliga skäl även vid utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL (prop. 2009/10:105 s. 69 och prop. 2005/06:165 s. 116 och 142).

15.6.2 Ett utvidgat tillämpningsområde

Tillämpningsområdet för den nu aktuella bestämmelsen utvidgades den 1 juli 2023. För att en utredning enligt punkten 3 ska anses vara påkallad krävs att det är fråga om brottslighet av visst allvar, varför brott med enbart böter i straffskalan i princip faller utanför tillämpningsområdet. Exempel på när en utredning enligt tredje punkten kan göras kan vara för att tillgodose behov i polisens brottsförebyggande verksamhet. En sådan utredning kan t.ex. vara viktig för att klarlägga omfattningen av lokala grupperingar som ägnar sig åt brott, brottsmönster och liknande. Ett exempel kan vara ungdomsgång som ägnar sig åt omfattande bilstölder eller skadegörelse i ett bostadsområde.

Till allmänna intressen för en utredning kan också räknas det allmänna samhällsintresset av att allvarliga brott ska utredas. Det bör då röra sig om brott som, utan att falla under presumtionsregelns tillämpningsområde, i det konkreta fallet har ett straffvärde närmare ett års fängelse.

När det gäller utredning av brott på grund av hänsyn till ett enskilt intresse avses främst situationer där brottsoffret har utsatts för brott som inneburit en särskilt allvarlig kränkning av integriteten eller brott som orsakat så allvarliga skador att det är särskilt motiverat att klarlägga brottsoffrets möjligheter att begära skadestånd eller brottsskadeersättning. Som exempel kan nämnas sexualbrott och allvarliga våldsbrott eller andra brott som i det enskilda fallet har inneburit ett särskilt allvarligt integritetsintrång (prop. 2009/10:105 s. 67 och prop. 2022/23:78 s. 69).

Därutöver kan enligt förarbetena en utredning enligt den tredje punkten vara påkallad med hänsyn till allmänna intressen om det är fråga om brottslighet som rör en viktig samhällsnyttig funktion, t.ex. sabotage mot blåljusverksamhet eller allvarigare olaga hot eller falsklarm. Angrepp mot vissa tjänstemän, som exempelvis polismän, kan också tala för att det finns allmänna intressen av att utreda misstänkta gärningar, eftersom motivet bakom brottet generellt sett anses försvårande. Vidare kan en utredning vara motiverad om det rör sig om mer omfattande seriebrottslighet, där var och en av gärningarna inte har sådant straffvärde att de omfattas av presumptionsregeln, men där den samlade brottsligheten utgör skäl att utreda brottsmisstankarna.

Allmänna och enskilda intressen kan i många fall antas samverka. Således kan en utredning t.ex. vara påkallad vid ett brott som innebär en mycket allvarlig kränkning av ett brottsoffer, som vid ett sexualbrott, även om straffvärdet i det aktuella fallet inte är så högt som bör krävas i de fall där en utredning kan vara påkallad enbart med hänsyn till gärningens straffvärde (prop. 2022/23:78 s. 69).

15.6.3 Syftet med utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL

Det primära syftet med utredningar enligt 31 § LUL är att klarlägga behovet av sociala insatser. Skälen för att inleda en utredning enligt 31 § tredje stycket LUL är dock inte knutna till behovet av sådana insatser. Bestämmelsen tillgodoser i stället polisiära och samhälleliga behov av att utreda ett brott som misstänks ha begåtts av någon som inte har uppnått åldern för straffbarhet. Restriktivitet ska dock iaktas vid bedömningen av om en utredning ska inledas, så att barnperspektivet så långt möjligt utgör grunden för vilka kontakter med rättsväsendet som barn under 15 år har (prop. 2022/23:78 s. 19).

15.6.4 Barnkonventionsutredningens bedömning

Även i fråga om barns rätt till juridiskt biträde vid utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL, som förutsätter synnerliga skäl, anser Barnkonventionsutredningen att det finns en risk att utrymmet i 32 a § LUL att förordna ett juridiskt biträde för ett barn är för begränsat för att vara förenligt med artikel 40.2 (b) (iii), i synnerhet eftersom

inte heller något annat biträde kan förordnas. Utredningen anför att, liksom vid utredningar som inleds på en socialnämnds begäran, kan det ifrågasättas om kravet på synnerliga skäl inte ger ett otillräckligt utrymme att förordna ett juridiskt biträde, sett utifrån de krav som ställs i artikel 40 i barnkonventionen. Även i det fallet anser Barnkonventionsutredningen att en mer nyanserad bestämmelse hade varit att föredra (SOU 2020:63 s. 1 619 och 1 629).

15.6.5 Rätten till juridiskt biträde vid utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL bör utvidgas

Utredningens förslag: Rätten till juridiskt biträde vid utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL utvidgas genom att synnerliga skäl byts ut mot särskilda skäl.

Skälen för utredningens förslag

Kravet på synnerliga skäl är inte förenligt med barnkonventionen

Som tidigare nämnts tar barns rätt till juridiskt eller annat biträde enligt artikel 40.2 (b) (ii) i barnkonventionen sikte på situationer där barnet riskerar att lagföras och dömas för brott. Syftet med utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL tillgodoser andra polisära och samhällsliga behov än att barn ska lagföras för brott. Även om det inte kan uteslutas att straffvärdet för den samlade brottslighet som utreds enligt 31 § tredje stycket LUL är högt, avser sådana utredningar främst mindre allvarlig brottslighet som inte omfattas av presumtionsregeln. Utrymmet för att använda tvångsmedel är avsevärt mindre än vid utredningar enligt presumtionsregeln. I praktiken kan en sådan utredning inte leda till att en bevistalan väcks. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att barn som utgångspunkt inte har någon rätt till biträde enligt artikel 40.2 (b) (ii) i barnkonventionen vid utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL.

Utredningen anser emellertid, i likhet med barnkonventionsutredningen, att det kan ifrågasättas om kravet på synnerliga skäl för att förordna ett juridiskt biträde är förenligt med artikel 40 och principen om att barns bäst ska sättas i främsta rummet vid alla beslut som rör barn. Som framgått i avsnitt 15.5.4 bedömer utredningen att

barnkonventionen ställer krav på att en nyanserad bedömning av samtliga omständigheter görs i det enskilda fallet där barnets behov av biträde väger tungt. Det nuvarande kravet på synnerliga skäl begränsar dock brottsmisstänkta barns rätt till biträde till att enbart gälla i undantagssituationer, vilket inte framstår som förenligt med barnkonventionen. Vid en samlad bedömning anser utredningen att kravet på synnerliga skäl för att få ett juridiskt biträde vid utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL inte är förenligt med barnkonventionen.

Rätten till juridiskt biträde bör utvidgas

I avsnitt 15.5.4 har utredningen framhållit att de nya reglerna om målsägandebiträde och särskild företrädare för barn, som infördes den 1 juli 2023, innebär att det kan uppstå situationer där brottsoffret har ett juridiskt biträde men inte det misstänkta barnet. Det gäller även vid utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL. Av nyssnämnda avsnitt framgår vidare att det misstänkta barnet kan uppleva att parterna inte behandlas jämlikt. Det kan leda till minskad tilltro till rättsväsendet. Utredningen anser därför att brottsoffrets rätt till juridiskt biträde i en utredning enligt 31 § tredje stycket LUL utgör skäl för att utvidga det misstänka barnets rätt till biträde vid en sådan utredning.

Den nya regleringen om förverkande, som trädde i kraft den 8 november 2024, innebär vidare att barn i större utsträckning än tidigare kan komma att få förverkandeanspråk riktade mot sig. Det kan öka barns behov av juridiskt biträde, se avsnitt 15.4.5. Vidare kan barn vara i behov av ett juridiskt biträde om man kan förutse att omfattande skadeståndsanspråk kommer att göras gällande mot barnet.

Utöver att rätten till biträde för barn vid utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL inte bedöms vara förenlig med barnkonventionen, finns det således flera andra skäl som talar för att barns rätt till juridiskt biträde vid sådana utredningar bör utvidgas.

Kravet på synnerliga skäl bör bytas ut mot ett krav på särskilda skäl

När det gäller vilket krav som bör gälla för att brottsmisstänkta barn ska ha rätt till ett juridiskt biträde vid utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL, kommer utredningen till samma slutsats som i avsnitt 15.5.4. Det innebär att kravet på synnerliga skäl bör bytas ut mot ett krav på särskilda skäl. Det som har angetts om innebörden av särskilda skäl i avsnitt 15.5.4 bör gälla även vid utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL.

15.7 Juridiskt biträde vid bevistalan

15.7.1 Rätten till juridiskt biträde vid bevistalan

Det finns ingen uttrycklig rätt till juridiskt biträde för barn vid en bevistalan. Barnets rätt till juridiskt biträde är i stället knuten till utredningar enligt 31 § LUL. Det är i praktiken enbart vid slutförda utredningar enligt presumptionsregeln som bevistalan kan väckas. Vid sådana utredningar finns det en presumtion för att ett juridiskt biträde ska förordnas. I 38 b § andra stycket LUL föreskrivs vidare att bestämmelserna om allmänt åtal för brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än ett år ska tillämpas vid en bevistalan. Det innebär att en offentlig försvarare i praktiken alltid bör förordnas i sådana situationer.

Enligt förarbetena uppfyller svensk lagstiftning barnkonventionens krav på juridiskt biträde vid bevistalan då det i princip är obligatoriskt med juridiskt biträde vid bevistalan i domstol. Införandet av möjligheten till juridiskt biträde på ett tidigare stadium än då bevistalan har väckts, dvs. under brottsutredningen, innebär enligt förarbetena endast en ytterligare förstärkning av rätten till biträde (prop. 2005/06:165 s. 116 och prop. 2009/10:105 s. 41).

15.7.2 Barnkonventionsutredningens bedömning

Barnkonventionsutredningen har kommit till slutsatsen att det inte är förenligt med artikel 40.2 (b) (iii) att det inte finns ett absolut krav på att ett juridiskt eller annat biträde ska förordnas för ett barn som är föremål för en bevistalan. Utredningen motiverar slutsatsen på följande sätt. En bevistalan lär främst bli aktuell vid sådana utred-

ningar som omfattas av 31 § första stycket LUL. I fråga om sådana utredningar bör det undantagslöst förordnas juridiskt biträde för barn. Skälen för att barn vid sådana utredningar ska ha en absolut rätt till ett juridiskt biträde gör sig ännu starkare gällande i fråga om bevistalan, eftersom en bevistalan bara förs i undantagsfall. I de fallen framstår det som särskilt viktigt att barnets rättssäkerhet säkerställs genom tillgången till ett biträde. Även om det i princip och i praktiken är obligatoriskt med biträde vid bevistalan är det enligt Utredningen inte förenligt med artikel 40 att ett juridiskt biträde enligt lagtexten inte alltid ska förordnas. Vid den närmast teoretiska situationen att en bevistalan skulle avse ett brott för vilket det är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse ett år krävs det synnerliga skäl för att förordna ett biträde. En bevistalan utgör rimligen ett sådant skäl (SOU 2020:63 s. 1 619 f. och 1 629).

15.7.3 Barns rätt till juridiskt biträde vid bevistalan

Utredningens bedömning: Rätten till juridiskt biträde vid en bevistalan är förenlig med barnkonventionen. Trots det kan det finnas skäl att förtydliga rätten till biträde i de fall där bevistalan förs.

Utredningens förslag: En offentlig försvarare ska alltid förordnas för ett barn som åklagare väcker bevistalan mot.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Regleringen tillgodoser behovet av rätt till juridiskt biträde

Om en bevistalan väcks innebär det i princip alltid att ett barn misstänks ha begått en gärning av mycket allvarligt slag och att det finns ett betydande intresse av att få ett domstolsavgörande. Som huvudregel krävs att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år. Exempel på sådana brott är mord, dråp, grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse, synnerligen grovt narkotikabrott, synnerligen grovt vapenbrott, synnerligen grov misshandel, grov våldtäkt och grovt rån.

Barns rätt till juridiskt eller annat lämpligt biträde vid en förhandling, som föreskrivs i artikel 40.2 (b) (iii) i barnkonventionen, och

att en bevistalan alltid avser mycket allvarliga brott leder utredningen till slutsatsen att barn enligt barnkonventionen har en absolut rätt till juridiskt biträde vid en bevistalan.

Eftersom en bevistalan i princip alltid avser mycket allvarliga brott är det i praktiken enbart utredningar enligt presumptionsregeln som kan leda fram till att en bevistalan väcks mot barnet. Vid en sådan utredning är huvudregeln att ett juridiskt biträde ska förordnas för det misstänkta barnet enligt 32 a § första stycket 1 LUL. Endast i undantagssituationer förordnas inte något juridiskt biträde. Att en bevistalan i princip alltid avser mycket allvarliga brott leder också till att en bevistalan inte kommer i fråga om det föreligger en sådan undantagssituation enligt 32 a § första stycket 1 LUL som innebär att ett juridiskt biträde inte behöver förordnas.

Om brottsmisstanken skulle avse ett brott med ett minimistraff om lägre än fem års fängelse, får en bevistalan ändå väckas om det föreligger synnerliga skäl. Det är då enligt utredningens mening utslutet att de omständigheter som ligger till grund för kravet på synnerliga skäl för att väcka bevistalan inte skulle leda till att juridiskt biträde förordnas. Om sådana omständigheter föreligger torde undantagsmöjligheten i 32 a § första stycket 1 LUL i praktiken inte vara tillämplig.

Om den teoretiska situationen skulle inträffa att en bevistalan väcks då en utredning har inletts på begäran av socialnämnden eller med stöd av 31 § tredje stycket LUL, skulle de omständigheter som motiverar att en bevistalan väcks rimligen utgöra synnerliga skäl enligt 32 a § första stycket 2 LUL. Juridiskt biträde skulle då förordnas för barnet.

När en bevistalan väcks mot ett barn har således i praktiken ett juridiskt biträde alltid förordnats för barnet under utredningen enligt 31 § LUL. Det juridiska biträdet förordnas då som offentlig försvarare för barnet i samband med att bevistalan väcks. Det följer av 38 b § andra stycket LUL, som föreskriver att bestämmelserna om allmänt åtal för brott med minimistraff om ett års fängelse ska tillämpas vid en bevistalan. Det misstänkta barnet bör enligt 21 kap. 3 a § rättegångsbalken alltid bedömas vara i behov av en offentlig försvarare om en bevistalan väcks. I praktiken förordnas därför en offentlig försvarare alltid för barn i sådana situationer. Barnets rätt till en offentlig försvarare när en bevistalan väcks är dock i teorin inte absolut.

Det kan ändå finnas skäl för ett förtydligande

Trots att utredningens uppfattning är att det i praktiken är uteslutet att en bevistalan skulle väckas – utan att ett juridiskt biträde är förordnat för barnet enligt 32 a § första stycket LUL eller utan att en offentlig försvarare förordnas enligt 38 b § LUL – kan det finnas skäl att tydliggöra den rättigheten. Det kan göras genom ett tillägg i 38 b § LUL där det uttryckligen anges att en offentlig försvarare alltid ska förordnas när en bevistalan väcks.

15.8 Hänvisningar till rättegångsbalken

Utredningens förslag: I 32 a § andra stycket LUL görs ett tillägg i hänvisningarna till rättegångsbalkens bestämmelser om offentliga försvarare.

Skälen för utredningens förslag: I 32 a § andra stycket LUL föreskrivs att bestämmelserna i 21 kap. 5–8 §§, 9 § tredje stycket och 10 § rättegångsbalken ska tillämpas i fråga om ett juridiskt biträde som förordnas enligt första stycket. De uppräknade bestämmelserna i rättegångsbalken reglerar bl.a. vem som får förordnas som offentlig försvarare, entledigande och byte av offentlig försvarare och försvararens uppträdande och uppgifter. I 21 kap. 10 § regleras försvarares rätt till ersättning.

I 32 a § andra stycket LUL finns emellertid ingen hänvisning till 21 kap. 10 § rättegångsbalken som reglerar under vilka förutsättningar en offentlig försvarare, som har överklagat ett beslut om ersättning, i den högre instansen får åberopa nya omständigheter till stöd för sitt anspråk. I förarbetena till 32 a § LUL framgår inte varför den nu aktuella paragrafen inte ska gälla för ett juridiskt biträde som har överklagat ett beslut om ersättning (prop. 2005/06:165 s. 115 f.).

Hur ersättningen till ett juridiskt biträde ska bestämmas motsvarar regleringen som gäller för offentliga försvarare. För att regelverket om ersättning ska vara enhetligt bör även regleringen om förfarandet vid överklagan av ersättningsbeslut för juridiska biträden motsvara den som gäller för offentliga försvarare. Även 21 kap. 10 a § rättegångsbalken bör därför tillämpas i fråga om juridiska biträden som har förordnats enligt 32 a § första stycket LUL. Att be-

stämelsen inte finns med i den nuvarande regleringen framstår som ett förbiseende av lagstiftaren. Utredningen föreslår därför att det ska läggas till en hänvisning till 21 kap. 10 a § rättegångsbalken i 32 a § andra stycket LUL.

15.9 Offentlig försvarare för barn i åldern 15–17 år

15.9.1 Dagens reglering om förundersökning och åtal

Förundersökning

En förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). I 23 kap. 4 § rättegångsbalken föreskrivs objektivitetsplikt. Den innebär bl.a. att undersökningsledaren och den som biträder honom eller henne ska söka efter, ta tillvara och beakta omständigheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till hans eller hennes nackdel. I 4 § LUL föreskrivs att en förundersökning mot någon som inte har fyllt 18 år och som gäller brott på vilket fängelse kan följa ska bedrivas med särskild skyndsamhet.

Åtal

När en förundersökning om ett brott som hör under allmänt åtal är slutförd och slutdelgiven ska åklagaren som huvudregel väcka åtal mot den misstänkte, om tillräckliga skäl föreligger. Så är fallet om åklagaren på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom.

När det gäller barn som misstänks för brott innan de har fyllt 18 år finns särskilda regler om åtal. Då gäller i stället en presumtion mot åtal, om det finns förutsättningar för straffvarning. Regleringen bygger på grundtanken att ansvaret för barn som begår brott i huvudsak ska vila på socialtjänsten, inte på Kriminalvården (prop. 1994/95:12 s. 74).

Det finns vissa andra undantag från huvudregeln om att åtal ska väckas. I bl.a. brottsbalken finns regler om särskild åtalsprövning, exempelvis vid förtal och vissa fall av ringa skadegörelse och ringa bedrägeri. Enligt 9 § LUL gäller vidare särskilda regler då ett barn har placerats på ett ungdomshem enligt 12 § LVU, med stöd av 3 §

samma lag, och misstänks för att ha begått brott innan vården vid hemmet har avslutats.

Straffvarning

I 17 § LUL finns bestämmelser om straffvarning, som innebär att åklagaren får besluta att underlåta åtal under vissa förutsättningar, om någon i straffbar ålder har begått ett brott innan han eller hon har fyllt 18 år.

Straffvarning får beslutas, om barnet blir föremål för någon sådan vård eller åtgärd som anges i punkterna 1–3 och det med skäl kan antas att det som är lämpligast för barnet därigenom vidtas:

1. vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen,
2. vård eller annan åtgärd enligt LVU, eller
3. annan åtgärd som innebär att den unge får hjälp eller stöd.

Straffvarning får också beslutas, om det är uppenbart att brottet har skett av okynne eller förhastande.

Därutöver ska åklagaren vid bedömningen av om straffvarning bör beslutas särskilt beakta barnets vilja att ersätta målsäganden för skada som uppkommit genom brottet, att avhjälpa eller begränsa skadan, att på annat sätt gottgöra målsäganden eller att medverka till att medling kommer till stånd enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott. Straffvarning får inte beslutas, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts. Vid bedömningen av om något väsentligt allmänt intresse åsidosätts ska det särskilt beaktas om barnet tidigare har gjort sig skyldig till brott.

Enligt Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären den (RÅR 2006:3 s. 7) kan straffvarning med hänvisning till okynne eller förhastande vanligtvis aktualiseras för brott med ett relativt begränsat straffvärde. En sådan straffvarning kan dock aldrig komma i fråga för brott som, utan beaktande av barnets ålder, har ett straffvärde som överstiger sex månaders fängelse. Enligt samma riktlinjer kan straffvarning då barnet blir föremål för vård eller annan stödåtgärd ibland aktualiseras för brott med ett högre straffvärde, t.ex. då en tidigare ostraffad ungdom innehar en större mängd narkotika. Straffvarning i vårdfallet kan enligt riktlinjerna dock ald-

rig komma i fråga för brott som, utan beaktande av barnets ålder, har ett straffvärde som överstiger ett års fängelse.

I RÅR 2006:3 s. 11 f. ges också vägledning för när straffvarning kan meddelas på grund av okynne eller förhastande vid olika brotts typer. Där anges bl.a. att straffvarning bör vara huvudregel vid rena förmögenhetsbrott som i det enskilda fallet inte är av alltför allvarlig karaktär och där inte särskilda omständigheter talar mot att brottet skett av okynne eller förhastande. Vidare anges att straffvarning bör vara huvudregel vid mindre allvarlig skadegörelse av tillfällighetskaraktär, dock inte vid skadegörelse genom planerat klotter.

Åklagaren underrättar som huvudregel barnet om beslutet om straffvarning vid ett personligt möte. Vårdnadshavare kallas till ett sådant möte och företrädare för socialtjänsten ges tillfälle att närvara. Vid mötet med barnet redovisar åklagaren skälen för beslutet om straffvarning och utvecklar innebörden av det. Ett beslut om straffvarning leder således inte till någon förhandling i domstol. Ett sådant beslut registreras i belastningsregistret.

Utrymmet för åklagare att besluta om straffvarning när barn i åldern 15–17 år är misstänkta för lindriga brott är således stort. I många fall leder därför sådana förundersökningar till straffvarning, inte till åtal.

Åtalsunderlåtelse

I undantagsfall kan bestämmelserna om straffvarning inte vara tillämpliga på en lagöverträdare i åldern 15–17 år, medan det däremot finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken.

För att åtalsunderlåtelse ska få beslutas krävs att skuldfrågan är klarlagd. Om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts får åtalsunderlåtelse beslutas om det kan antas att brottet inte skulle leda till annan påföljd än böter eller om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse. Detsamma gäller om den misstänkte har begått annat brott och det inte krävs någon påföljd med anledning av det föreliggande brottet. Åtalsunderlåtelse får även meddelas om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.

Ett väsentligt allmänt intresse är enligt förarbetena att lika fall behandlas lika. Ett annat väsentligt allmänt intresse som gör att åtal bör väckas är att förverkande av egendom av inte obetydligt värde aktualiseras. Av stor betydelse vid bedömningen av om det finns ett väsentligt allmänt intresse är brottets svårhet och omständigheterna i övrigt. Med väsentligt enskilt intresse avses framför allt brottsoffrets intresse av att brottet utreds och lagförs. Av betydelse är bl.a. skadans storlek och parternas ekonomiska förhållanden. Om brottet har inneburit en grov kränkning av brottsoffret kan det vara ett skäl som talar emot åtalsunderlåtelse (proposition om åtalsunderlåtelse, prop. 1984/85:3, s. 22 f.)

Enligt Riksåklagarens riktlinjer för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse (RÅR 2021:1 s. 11 och 12) är utrymmet för att besluta om åtalsunderlåtelse i de fall där brottet inte skulle leda till annan påföljd än böter förhållandevis stort, medan en snävare tillämpning gäller för de fall där det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom. Skäl som talar för åtalsunderlåtelse i sådana fall är bl.a. att brottet framstår som en engångsföreteelse, att brottet beror mer på okunskap och oförstånd än nonchalans eller likgiltighet och att brottet kan ses i samband med att gärningspersonen provocerats eller förletts.

Enligt riktlinjerna (s. 5) ska åtalsunderlåtelse normalt inte beslutas om det medför att den misstänkte får en annan typ av påföljd än vad som annars vore motiverat. Om den misstänkte har begått ett nytt brott är utrymmet för att avstå från att utreda det nya brottet väsentligt mindre. Vidare framgår av riktlinjerna (s. 14) att det finns ett stort utrymme att besluta om åtalsunderlåtelse om den som misstänks för brott bereds psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, om åtgärden är lämpligast för den misstänkte och också kan anses tillräcklig med hänsyn till brottets allvar.

Även i andra fall får åtalsunderlåtelse beslutas, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks. Det är mycket ovanligt att åtalsunderlåtelse beslutas i sådana fall.

Strafföreläggande

Om det inte finns förutsättningar för att meddela straffvarning eller åtalsunderlåtelse mot barn som har begått brott innan de har fyllt 18 år, får åklagaren i vissa fall utfärda strafföreläggande. Ett strafföreläggande har samma verkan som en dom som har fått laga kraft och beslutet antecknas i belastningsregistret. Skillnaden är att åklagaren inte väcker åtal och det blir därmed inte heller någon förhandling i domstol.

Strafföreläggande får inte utfärdas om det inte finns förutsättningar för allmänt åtal eller om målsäganden har förklarat att han eller hon avser att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet som avser annat än betalningsskyldighet (48 kap. 5 § rättegångsbalken). Det krävs att ansvarsfrågan är klarlagd, vanligtvis genom erkännande och övrig utredning.

Om den misstänkte har begått brottet innan han eller hon har fyllt 18 år krävs vidare att påföljden antingen ska bestämmas till böter eller ungdomstjänst. För att böter ska väljas som påföljd krävs att straffmättningsvärdet, efter s.k. ungdomsreduktion, är på bötesnivå och att det inte finns skäl att välja någon annan påföljd. För att påföljden ska bestämmas till ungdomstjänst krävs att straffmättningsvärdet, även det efter ungdomsreduktion, är i spannet 60 dagsböter till sex månaders fängelse (prop. 2005/06:165 s. 74 f.) För att utfärda strafföreläggande med ungdomstjänst som påföljd krävs alltid att ett yttrande enligt 11 § LUL har hämtats in från socialnämnden.

Ordningsbotsföreläggande

Föreläggande av ordningsbot får utfärdas för brott för vilket det inte är föreskrivet annat straff än penningböter (48 kap. 13 § rättegångsbalken). Det gäller sådana brott som Riksåklagaren, i samråd med Polismyndigheten, har valt ut med stöd av 48 kap. 14 § rättegångsbalken. Det är bl.a. vissa brott mot trafikförordningen (1998:1276) och brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av trafikförordningen, exempelvis hastighetsöverträdelse och överträdelse av föreskrifter om tillåtet antal åkande på cykel eller moped, se Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott.

Föreläggande av ordningsbot får inte utfärdas om den misstänkte förnekar gärningen, om det i föreläggandet inte tas upp alla brott av

den misstänkte, vilka enligt polismannens vetskap föreligger till bedömning, eller om det finns anledning att anta att talan om enskilt anspråk kommer att föras. Föreläggande bör inte utfärdas, om det kan antas vara påkallat att åklagare prövar frågan om strafföreläggande eller åtal för brottet (48 kap. 15 § rättegångsbalken).

Ett ordningsbotsföreläggande registreras i belastningsregistret och har samma verkan som en dom som har fått laga kraft. Det innebär att åklagaren inte väcker åtal och att det inte blir någon förhandling i domstol.

Rättegång

Om det inte finns förutsättningar för straffvarning, strafföreläggande eller ordningsbot, ska åklagaren som huvudregel väcka åtal för brottet, om förundersökningen är slutförd och slutdelgiven. Det gäller om brottet hör under allmänt åtal och om det föreligger tillräckliga skäl för åtal.

När åtal väcks mot den som inte har fyllt 18 år, ska domstolen underrätta vårdnadshavaren, om det inte finns särskilda skäl mot det (26 § första stycket LUL). Även annan som svarar för barnets vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till barnet ska underrättas om åtalet och om tidpunkten för huvudförhandlingen.

Huvudregeln i rättegångsbalken är att brottmål avgörs efter huvudförhandling. Vissa undantagsbestämmelser ger dock tingsrätten rätt att avgöra mål utan sådan förhandling. I 45 kap. 10 a § första stycket 3 rättegångsbalken föreskrivs exempelvis att mål får avgöras utan att huvudförhandling har hållits om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening, om huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet.

Den nyss nämnda undantagsbestämmelsen gäller dock inte för barn som inte har fyllt 18 år. För barn i den åldersgruppen ska tingsrätten hålla huvudförhandling även om det inte finns anledning att döma till någon annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening (27 § fjärde stycket LUL). Ordningen motiveras av att rättegången för unga lagöverträdare anses fylla ett peda-

gogiskt syfte (En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol, prop. 2004/05:131, s. 143).

Rätten till offentlig försvarare

För ett barn i åldern 15–17 år som är misstänkt för brott ska enligt 24 § första stycket LUL en offentlig försvarare förordnas, om det inte är uppenbart att barnet saknar behov av försvarare. Bestämmelsen är tillämplig både på den som är tilltalad och den som bara är misstänkt. Det finns alltså ett visst utrymme att inte förordna en offentlig försvarare för ett barn som är föremål för en förundersökning eller åtalas för brott.

Det finns inga bestämmelser om att ett annat biträde kan förordnas för barnet om en offentlig försvarare inte förordnas. Däremot har alla rätt enligt 21 kap. 3 § rättegångsbalken att låta sig representeras av en privat försvarare, både under en förundersökning och vid en rättegång.

De regler som gäller för förordnade av offentlig försvarare för vuxna enligt 21 kap. 3 a § rättegångsbalken innebär att offentlig försvarare ska förordnas om den misstänkte är anhållen eller häktad, om han eller hon begär det. Offentlig försvarare ska också på begäran förordnas för den som är misstänkt för ett brott, för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader. Vidare ska offentlig försvarare förordnas om

- den misstänkte är i behov av försvarare med hänsyn till utredningen om brottet,
- om försvarare behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till en annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening, eller
- om det i övrigt finns särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör.

Möjligheterna att förordna försvarare för barn enligt 24 § LUL är alltså större än vad som gäller för vuxna enligt rättegångsbalken. Exempelvis kan försvarare för barn i åldern 15–17 år förordnas även om påföljden förväntas bli böter. Vidare bör enligt förarbetena till

paragrafen en offentlig försvarare normalt förordnas i de fall där påföljdsvalet är tveksamt eller när en frihetsberövande påföljd kan komma i fråga för barnet (prop. 1994/95:12 s. 103).

Enligt förarbetena till 24 § LUL är behovet av försvarare innan åtal har väckts i många fall inte lika stort som vid en rättegång. En misstänkt kan exempelvis sakna behov av offentlig försvarare vid bagatellartade brott eller vid förundersökningar där åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande torde komma att meddelas. Om gärningen har erkänts och utredningen är okomplicerad finns det i många fall inte heller något behov av försvarare. Vidare saknas det ofta behov av försvarare om enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken en förundersökning inte behöver göras (prop. 1994/95:12 s. 103 och Ändringar i handläggningen av ungdomsmål m.m., prop. 2000/01:56, s. 33).

Förundersökning behöver enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken inte genomföras om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter eller en rättegångsförseelse eller ett brott som har förövats inför en domstol vid ett sammanträde. Regleringen tillämpas i huvudsak på enkla trafikförseelser, ordningsförseelser och liknande brott som kan lagföras genom föreläggande av ordningsbot eller strafföreläggande.

15.9.2 Barnkonventionsutredningens bedömning

När det gäller rätten till juridiskt biträde under en förundersökning för brottsmisstänkta barn i åldern 15–17 år anser Barnkonventionsutredningen att svensk rätt är förenlig med kravet på juridiskt biträde i artikel 40.2 (b) (ii) i barnkonventionen. Bedömningen grundar sig på att det i svensk rätt finns ett mycket begränsat utrymme att underlåta att förordna en offentlig försvarare, åklagarens objektivitetsplikt och barnets rätt att låta sig företrädas av en privat försvarare. Det gäller i synnerhet om barnet ges rätt att få anklagelserna avgjorda vid en rättegång och då får en offentlig försvarare förordnad för sig.

När det gäller barns rätt till juridiskt biträde vid huvudförhandling framstår, enligt Barnkonventionsutredningen, formuleringen i artikel 40.2 (b) (iii) som något mer absolut än den i punkten (ii). I svensk rätt är utrymmet för att inte förordna en offentlig försva-

rare mindre om ärendet ska avgöras av domstol. Enligt barnkonventionsutredningen är det emellertid tveksamt om punkten (iii) alls ger utrymme för några undantag när det gäller närvaro av ett juridiskt eller annat biträde.

I barnkonventionen finns det inte något krav på att en offentlig försvarare ska förordnas, men däremot att det ska finnas något slags rättsligt biträde (t.ex. en befintlig privat försvarare eller ett allmänt förordnat lämpligt biträde). Endast rätten att låta sig biträdas av en privat försvarare bedömer Barnkonventionsutredningen inte som tillräcklig för att uppfylla kravet i punkten (iii), eftersom det ska säkerställas att saken avgörs i närvaro av ett biträde.

Barnkonventionsutredningens slutsats är att svensk rätt inte är förenlig med artikel 40.2 (b) (iii), eftersom det inte finns ett absolut krav på att ett juridiskt eller annat biträde ska förordnas vid en rättegång för en tilltalad som är yngre än 18 år, om barnet inte redan har ett lämpligt biträde t.ex. en privat försvarare (SOU 2020:63 s. 1 616 f. och 1 629).

15.9.3 Rätten till offentlig försvarare för barn är förenlig med barnkonventionen

Utredningens bedömning: Rätten till offentlig försvarare för barn i åldern 15–17 år är förenlig med barnkonventionen. Det behövs därför ingen författningsändring.

Skälen för utredningens bedömning

Rätten till försvarare under förundersökning är förenlig med barnkonventionen

Enligt artikel 40.2 (b) (ii) i barnkonventionen har barn som misstänks för brott en rätt att få juridiskt biträde eller annan lämplig hjälp vid förberedelse och framläggande av sitt försvar. Som tidigare framgått är det inte tydligt om bestämmelsen endast innebär att den enskilde ska ha rätt att låta sig representeras och få hjälp av ett ombud eller om staten ska tillhandahålla ett sådant biträde (om så önskas), se avsnitt 15.4.5. Utredningen bedömer därmed att bestämmelsen

inte innebär en absolut rätt till en offentlig försvarare i alla situationer under en förundersökning.

När barn under 18 år misstänks för brott, och förundersökningen ger tillräckligt stöd för att barnet har begått brottet, leder det i de allra flesta fall till straffvarning eller utfärdande av strafföreläggande eller ordningsbot. Det gäller åtminstone om brottsmisstanken rör ett lindrigt brott, t.ex. ringa stöld och stöld, ringa skadegörelse och skadegörelse samt mindre allvarliga narkotikabrott, om barnet inte tidigare har begått brott.

Enligt 24 § LUL är utrymmet för att underlåta att förordna en offentlig försvarare mycket begränsat. Det ska vara uppenbart att barnet saknar behov av försvarare. Vid bagatellartade brott och i fall där förundersökningen kan förväntas utmynna i straffvarning eller strafföreläggande torde det enligt förarbetena inte finnas något behov av försvarare (prop. 2000/01:56 s. 33). Under en förundersökning har åklagaren objektivitetsplikt. Den plikten har dessutom utvidgats under senare år, se prop. 2015/16:68. Barn har också rätt att låta sig företrädas av en privat försvarare. Mot den bakgrunden anser utredningen att barns rätt enligt barnkonventionen till juridiskt eller annat biträde under förundersökning är förenlig med rätten till offentlig försvarare som föreskrivs i 24 § LUL. Det finns därmed inte behov av att utöka rätten till offentlig försvarare för barn under förundersökningen.

Rätten till offentlig försvarare för barn som åtalas är också förenlig med barnkonventionen

Som tidigare framgått bedömer utredningen att rätten till juridiskt eller annat biträde enligt artikel 40.2 (b) (ii) i barnkonventionen inte är absolut. I punkten (iii) i samma artikel ställs krav på att varje barn som åtalas för brott ska ha rätt till en opartisk förhandling enligt lag och i närvaro av juridiskt eller annat lämpligt biträde. Punkten (iii) är närmare kopplad till artikel 14.3 (d) i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Där anges att i varje mål där rättvisans intresse kräver det, har den anklagade rätt att kostnadsfritt få sig anvisad ett rättegångsbiträde, om han eller hon inte har tillräckliga medel för att betala ett sådant biträde.

Utredningen bedömer att rätten till juridiskt eller annat biträde i artikel 40.2 (b) (iii) i barnkonventionen, när saken avgörs vid en för-

handling, framstår som tydligare än i punkten (ii) i samma artikel. Av kopplingen till artikel 14.3 (d) i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter kan slutsatsen dras att det finns en rätt till juridiskt biträde i varje mål där rättvisan kräver det. Därutöver finns det en rätt till juridiskt biträde i mål där barn har behov av biträde enligt principen om att barnets bästa ska sättas i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det finns en presumtion för att ett juridiskt eller annat lämpligt biträde ska förordnas för barn när åtal väcks. Utredningen anser dock inte att rätten är absolut. I de fall där åtal väcks och det är tydligt att barnet saknar behov av juridiskt biträde kräver barnkonventionen enligt utredningen inte att ett sådant biträde förordnas.

Utrymmet att inte förordna en offentlig försvarare enligt 24 § LUL är, som nyss nämnts, mycket begränsat. Kravet på att det ska vara uppenbart att det saknas behov av biträde innebär en mycket stark presumtion för att förordna offentlig försvarare. Vidare är utrymmet att inte förordna offentlig försvarare mer begränsat om barnet åtalats för brott än under en förundersökning. Om barnet riskerar att dömas till annan påföljd än böter finns enligt 24 § LUL redan en tydlig rätt till offentlig försvarare. Detsamma gäller i alla mål där utredningen inte är av enkel beskaffenhet eller det av andra skäl finns ett behov av offentlig försvarare. Sådana skäl kan vara att det kan antas att ett inte obetydligt skadeståndsanspråk eller ett förverkandanspråk kommer att riktas mot barnet. De nya reglerna om förverkande, som trädde i kraft den 8 november 2024, kan leda till att förverkandanspråk mot barn kommer att öka, se avsnitt 15.4.5.

När det gäller mål om mycket lindriga brott där utredningen är okomplicerad kan det dock ifrågasättas om barn har behov av offentlig försvarare. Om ett barn som har fått ett strafföreläggande för en obetydlig trafikförseelse, t.ex. kört moped utan hjälm, inte har godkänt strafföreläggandet, kan behovet av ett kvalificerat juridiskt biträde ifrågasättas om åklagaren skulle väcka åtal. I sådana fall är utredningen i de allra flesta fall okomplicerad. Det får anses gälla alla förseelser som endast kan leda till penningböter.

När det gäller mycket lindriga brott som endast kan leda till låga dagsböter, t.ex. ringa stöld i butik, kan behovet av offentlig försvarare i vissa fall också ifrågasättas. I sådana fall beror behovet av juridisk hjälp på utredningens komplexitet och omfattning. Om barnet

förnekar brott på grund av bristande uppsåt kan barnet ha behov av offentlig försvarare. Om barnet däremot har erkänt, men inte godkänt ett utfärdat strafföreläggande, kan behovet av offentlig försvarare ifrågasättas.

Med hänsyn till att barns rätt till juridiskt eller annat biträde enligt artikel 40.2 (b) (iii) i barnkonventionen inte bedöms vara absolut och att utrymmet att underlåta att förordna offentlig försvarare enligt 24 § LUL är mycket begränsat, särskilt när åtal har väckts mot barnet, anser utredningen att svensk rätt är förenlig med barnkonventionen. Det bör därför inte införas en absolut rätt till offentlig försvarare för barn som har åtalats för brott.

15.10 Juridiskt biträde för barn som häktas på grund av vägran att fullgöra vittnesplikt

15.10.1 Dagens reglering

Var och en, som inte är part i målet, får som utgångspunkt höras som vittne enligt 36 kap. 1 § rättegångsbalken. Vittnen som har fyllt 15 år kallas normalt till domstolen för att vittna. I brottmål tas förhör med barn under 15 år som regel upp av domstolen genom uppspelning av en ljud- och bildupptagning av förhör som har hållits under förundersökningen.

I 36 kap. 7 § rättegångsbalken föreskrivs att den som ska höras som vittne ska kallas vid vite att infinna sig till förhandling inför rätten. Innan vittnet avger sin berättelse ska vittnet enligt 36 kap. 11 § rättegångsbalken avlägga vittnesed.

I 36 kap. 8 § rättegångsbalken föreskrivs att rätten får förelägga ett vittne att uppliva sin kunskap om vad vittnesförhöret gäller genom att granska räkenskapsböcker, anteckningar eller andra handlingar som är tillgängliga för vittnet eller besiktiga en plats eller ett föremål. Föreläggandet ska utfärdas innan vittnet infinner sig för att lämna vittnesmål och får bara utfärdas om det kan ske utan avsevärd olägenhet för vittnet.

Om ett vittne utan giltigt skäl vägrar att avlägga vittnesed, avge vittnesberättelse, besvara frågor eller följa ett föreläggande enligt 36 kap. 8 § rättegångsbalken får domstolen förelägga vittnet vid vite att fullgöra sin vittnesplikt. Om vittnet inte rättar sig efter föreläggandet får domstolen förelägga vittnet att fullgöra sin vittnesplikt

vid äventyr av att vittnet annars kan komma att häktas. Om vittnet häktas får häktningen inte pågå längre tid än till dess att rätten har skilt målet från sig, dock aldrig längre än tre månader. Ett häktat vittne ska minst var fjortonde dag inställas inför rätten (36 kap. 21 § rättegångsbalken). Bestämmelserna om vitesföreläggande och häktning gäller inte vittnen som är under 15 år (36 kap. 22 § rättegångsbalken).

I den juridiska litteraturen finns det olika uppfattningar om huruvida bestämmelsen om häktning av vittnen är tvingande att tillämpa och om proportionalitetsprincipen är tillämplig (se Borgström, Rättegångsbalk (1942:740) 36 kap. 21 §, Karnov 2024-01-03 [JUNO]).

Det är synnerligen ovanligt att ett vittne häktas på grund av vägran att fullgöra vittnesplikten. Om ett barn i åldern 15–17 år vägrar att fullgöra sin vittnesplikt finns det dock en teoretisk möjlighet att barnet kan komma att häktas. I ett sådant fall har barnet enligt dagens reglering inte någon rätt till juridiskt biträde.

15.10.2 Barnkonventionsutredningens bedömning

Av artikel 37 (d) i barnkonventionen följer att varje frihetsberövat barn ska ha rätt att snarast få tillgång till såväl juridiskt biträde som annat lämpligt stöd. När rätten häktar ett vittne finns det ingen rätt till juridiskt biträde enligt rättegångsbalken eller LUL. Även om det är synnerligen ovanligt att någon häktas på grund av vägran att fullgöra vittnesplikten ger lagstiftningen utrymme för sådant frihetsberövande av barn i åldern 15–17 år utan någon rätt till juridiskt biträde. Barnkonventionsutredningen anser därför att lagstiftningen i den delen inte är förenlig med artikel 37 i barnkonventionen (SOU 2020:63 s. 1 476).

15.10.3 Rätt till juridiskt biträde för barn som häktas på grund av vägran att fullgöra vittnesplikten

Utredningens förslag: Ett juridiskt biträde förordnas för barn som häktas på grund av vägran att fullgöra vittnesplikten. Rätten till biträde regleras i en ny paragraf i 36 kap. rättegångsbalken.

Skälen för utredningens förslag: Artikel 37 i barnkonventionen ställer ett absolut krav på att varje frihetsberövat barn ska ha rätt att snarast få tillgång till ett juridiskt biträde. Enligt 36 kap. 21 § rättegångsbalken finns det åtminstone en teoretisk möjlighet att häkta barn i åldern 15–17 år som vägrar att fullgöra vittnesplikten. Häktning i sådana situationer är dock synnerligen ovanligt även när det gäller vuxna. Det finns emellertid ingen rätt för barn att få ett juridiskt biträde förordnat om han eller hon häktas på den nu aktuella grunden. Svensk rätt får därmed inte anses vara förenlig med barnkonventionen. Det bör därför införas en rätt för barn i åldern 15–17 år att få ett juridiskt biträde förordnat, om barnet häktas på grund av vägran att fullgöra vittnesplikten.

Rätten till biträde bör regleras i en ny paragraf i 36 kap. rättegångsbalken. Där bör föreskrivas att om någon som inte har fyllt 18 år häktas enligt 36 kap. 21 § rättegångsbalken ska ett juridiskt biträde förordnas för barnet.

Frågan om förordnande av biträde bör tas upp av domstolen i samband med att frågan om häktning av barnet väcks. Bitrådets uppgift bör vara att ta tillvara barnets intressen och att lämna stöd och hjälp till barnet. Förordnandet bör upphöra när häktningen har hävts. Med hänsyn till att det gäller frihetsberövande av barn, som bara får äga rum i absoluta undantagsfall, bör det ställas upp samma krav på biträdet som på en offentlig försvarare. Vidare bör samma regler som gäller för bl.a. kallelse till förhandling, byte, substitution och ersättning för offentliga försvarare gälla för juridiska biträden för häktade barn. På grund av barnets låga ålder bör någon återbetalningsskyldighet för biträdeskostnaden inte kunna åläggas barnet.

15.11 Förordnande av juridiskt biträde

15.11.1 Bakgrund

I 1 § förordningen (1988:31) om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m. föreskrivs att tingsrätterna under söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton och nyårsafton ska ha beredskap för prövning av frågor som rör förundersökning och användande av tvångsmedel samt frågor om kontaktförbud avseende gemensam bostad och förbud enligt 3 kap. 5 § första stycket 2 lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder. I 1 a §

samma förordning föreskrivs att tingsrätterna, under andra tider än ordinarie öppettider och andra tider än de som anges i 1 §, ska ha beredskap för att pröva frågor om offentlig försvarare för misstänkta som är gripna eller anhållna där det finns ett särskilt brådskande behov av försvarare. Det är åklagaren som bedömer om behovet är särskilt brådskande (se Utvidgad beredskap vid tingsrätterna för att förordna offentliga försvarare – Redovisning av regeringsuppdrag, Domstolsverket, dnr 600–2019, s. 16). Regleringen brukar benämnas kvällsberedskap.

Tingsrätternas kvällsberedskap infördes den 1 september 2020. Bakgrunden till att regleringen infördes är Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1919 av den 26 oktober 2016 om rätts hjälp för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden och för eftersökta personer i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder (rättshjälpsdirektivet). Syftet med direktivet är att stärka rätten till försvarare i praktiken. Beslut om förordnande av försvarare ska enligt rättshjälpsdirektivet fattas av en behörig myndighet utan onödigt dröjsmål.

Regleringen ger inte utrymme för tingsrätterna att pröva frågor om juridiskt biträde enligt 32 a § LUL under kvällsberedskapen.

15.11.2 Problem med den nuvarande regleringen

Enligt Åklagarmyndigheten är det inte ovanligt att det uppstår situationer utanför tingsrätternas öppettider där en utredning enligt 31 § LUL har inletts på grund av att ett barn under 15 år misstänks för ett allvarligt brott och ett förhör med barnet behöver hållas så snart som möjligt. Brottsutvecklingen under den senaste tiden har lett till att antalet sådana situationer har ökat väsentligt. Tiden som barnet får hållas kvar för förhör är begränsad till maximalt sex timmar. Utredningen föreslår att tiden ska förlängas till maximalt nio timmar, se avsnitt 10.3.4.

Uppgifter som lämnas vid förhör under en brottsutredning kan ha stor betydelse som bevisning om en domstol ska pröva gärningen. När barn under 15 år är misstänkta för brott med minimistraff om fem års fängelse är utgångspunkten att bevistalan ska väckas enligt 38 § första stycket LUL. Det gäller om det skulle ha funnits tillräckliga skäl för åtal om brottet hade begåtts efter att barnet hade fyllt

15 år. Det är därför av stor vikt att förhör med brottsmisstänkta barn hålls på ett rättssäkert sätt. Vid misstanke om allvarliga brott innebär det normalt att ett juridiskt biträde närvarar vid förhöret med barnet.

Att ett juridiskt biträde närvarar vid förhör har stor betydelse för att barnets rättigheter ska tas tillvara och för att barnet ska få nödvändigt stöd. Ett barn som förhörs kan vidare hamna i farliga situationer med anledning av de uppgifter som barnet lämnar i förhör. Så kan t.ex. vara fallet om barnet har koppling till ett kriminellt nätverk och flera personer har deltagit i brottet. Att ett juridiskt biträde närvarar vid förhör som hålls under kvällstid med barnet är således också av stor vikt för barnet.

15.11.3 Förordnande av juridiskt biträde under beredskap

Utredningens förslag: Tingsrätterna får under kvällsberedskap pröva frågor om juridiskt biträde för misstänkta barn som inte har fyllt 15 år. Tingsrätternas beredskap att under helgdagar pröva frågor om juridiskt biträde för misstänkta barn som inte har fyllt 15 år förtydligas.

Skälen för utredningens förslag

Juridiskt biträde bör kunna förordnas under kvällsberedskapen

Det har under utredningsarbetet framkommit att det finns behov av att utanför ordinarie tjänstetid kunna hålla förhör med brottsmisstänkta barn under 15 år med ett juridiskt biträde närvarande. I takt med att allt fler barn i den åldern deltar i allvarliga brott, se avsnitt 3.5, har behovet ökat. Även om det antalsmässigt är fråga om få barn är det ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt att juridiskt biträde kan förordnas snabbt. Ur ett barnperspektiv är det angeläget att barnet utan dröjsmål kan få det stöd som han eller hon behöver. Ju yngre barnet är, desto viktigare är det att ett juridiskt biträde kan förordnas utan dröjsmål. Det talar för att tingsrätternas kvällsberedskap bör omfatta prövning av frågor om juridiskt biträde för barn enligt 32 a § LUL.

Den nuvarande regleringen om kvällsberedskap avser prövning av frågor om offentlig försvarare för misstänkta som är gripna eller an-

hållna där det finns ett särskilt brådskande behov av försvarare. Barn under 15 år får inte anhållas. Barn i den åldern som har begått ett brott på vilket fängelse skulle ha kunnat följa och anträffas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen, får däremot gripas enligt 35 § första stycket LUL. Enligt Åklagarmyndigheten avser behovet av att hålla förhör med brottsmisstänkta barn inte bara barn som är gripna, utan även barn som hålls kvar för förhör enligt 23 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken. Kraven för att gripa ett barn under 15 år är snävare än de som gäller för personer i straffbar ålder (jfr 24 kap. 7 § rättegångsbalken). Möjligheten att förordna juridiskt biträde för barn under kvällstid bör därför inte begränsas till barn som har gripits utan vara generell.

En förutsättning för att det ska anses särskilt brådskande att förordna offentlig försvarare under kvällstid är att det finns praktiska förutsättningar att hålla förhöret under kvällen eller natten (Utvidgad beredskap vid tingsrätterna för att förordna offentliga försvarare – Redovisning av regeringsuppdrag s. 17). Utredningen föreslår att barn som hålls kvar för förhör enligt 23 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken ska få hållas kvar under längre tid än enligt den nuvarande regleringen, se avsnitt 10.3.4. Om utredningens förslag genomförs kommer därför möjligheterna att hålla förhör med barn som är misstänkta för brott under kvälls- eller nattetid att öka. Det leder sannolikt till att antalet situationer där det finns behov av att förordna ett juridiskt biträde för barn under kvällstid kommer att öka. Även det talar för att det bör införas en möjlighet för tingsrätterna att under kvällsberedskapen kunna pröva frågor om juridiskt biträde för barn enligt 32 a § LUL.

Om det var möjligt att förordna juridiskt biträde för brottsmisstänkta barn under 15 år under kvällstid skulle fler förhör med barn i den åldern som hålls kvälls- och nattetid genomföras med ett juridiskt biträde närvarande. Brottsmisstänka barn skulle därmed få stöd och hjälp av ett juridiskt biträde i sådana situationer. Det innebär att barns rättigheter skulle stärkas om juridiska biträden för barn under 15 år kan förordnas under kvällsberedskapen. I vissa fall skulle den tid som barnet behöver hållas kvar kunna förkortas, t.ex. om det juridiska biträdet kan bidra till att sakförhållandena kan klarläggas.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att tingsrätterna bör ges rätt att pröva frågor om förordnande av juridiskt biträde för barn under 15 år enligt 32 a § LUL under kvällsberedskapen.

Förtydligande av tingsrätternas helgberedskap

Som tidigare framgått ska tingsrätterna enligt 1 § förordningen om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m. under vissa helgdagar ha beredskap för bl.a. prövning av frågor som rör förundersökning och tvångsmedel. Utredningens uppfattning är att de flesta tingsrätter även prövar frågor som rör utredningar enligt 31 § LUL, däribland förordnanden av juridiska biträden enligt 32 a § LUL, med stöd av den bestämmelsen. Att sådana frågor ingår i ”frågor som rör förundersökning och användande av tvångsmedel” framstår emellertid som tveksamt. Enligt utredningen är behovet av att tingsrätterna kan förordna juridiska biträden för misstänkta barn under 15 år minst lika stort under helger som under kvällstid. Det bör därför förtydligas att tingsrätterna med stöd av 1 § förordningen om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m. har rätt att pröva även frågor som rör utredningar enligt 31 § LUL.

15.12 Förslagets effekter för barn

Offentlig försvarare vid bevistalan

Utredningen föreslår att barns rätt till juridiskt biträde vid en bevistalan ska förtydligas. Förslaget kommer enbart att påverka barn som åklagaren väcker bevistalan mot, vilket är ovanligt. Bevistalan väcktes bara i enstaka fall per år fram till lagändringen den 1 juli 2023. Därefter har antalet bevistalan emellertid ökat, se avsnitt 3.2.4. Det kommer sannolikt att bli vanligare att bevistalan väcks, dels därför att brottsutvecklingen innebär att allt fler barn under 15 år begår allvarliga brott, dels som en följd av den nya regleringen.

Utredningen bedömer att förslaget inte kommer att leda till någon förändring för barn i praktiken. I de fall där bevistalan hittills har väckts mot ett barn, har barnet fått ett juridiskt biträde förordnat redan under utredningen enligt 31 § LUL. Barns rätt till juridiskt biträde under utredningar enligt presumptionsregeln är nämligen stark och det är i huvudsak sådana utredningar som leder till att bevistalan väcks. I teorin leder emellertid förslaget till att rätten till biträde för barn som inte har fyllt 15 år vid en bevistalan stärks.

Utökad rätt till juridiskt biträde vid utredningar enligt 31 § andra och tredje styckena LUL

Utredningen föreslår att det nuvarande kravet på synnerliga skäl för att brottsmisstänkta barn ska ges ett juridiskt biträde vid utredningar som inleds enligt 31 § andra eller tredje stycket LUL ska sänkas till särskilda skäl. Förslaget kommer att leda till att fler brottsmisstänkta barn kommer att få ett juridiskt biträde förordnat vid sådana utredningar. Det är svårt att uppskatta hur många barn som kommer att beröras, eftersom det inte finns någon statistik som visar antalet utredningar enligt 31 § LUL som har inletts enligt andra eller tredje stycket.

De utredningar enligt 31 § andra och tredje styckena LUL som leds av Polismyndigheten rör lindriga brott. Utredningen bedömer därför att barn som är föremål för sådana utredningar inte kommer att påverkas av förslaget.

När det gäller utredningar enligt 31 § LUL som leds av åklagare uppskattar utredningen att majoriteten av dem inleds med stöd av presumptionsregeln. Vidare bedömer utredningen att det enbart är en mindre andel av de barn som är föremål för en utredning enligt 31 § andra eller tredje stycket LUL som påverkas av förslaget. Förslaget påverkar nämligen i de fallen framför allt barn som är misstänkta för sexualbrott, för brott där barnet har en personlig relation till brottsoffret eller barnet på grund av en intellektuell funktionsnedsättning eller av andra skäl har svårt att uttrycka sig. Enligt statistik från Åklagarmyndigheten uppgick antalet unika barn som var föremål för en utredning enligt 31 § LUL som avslutades under år 2022, där barnet hörts om brottsmisstanken, till 1 480. Motsvarande siffra för år 2023 var 974. Mot den bakgrunden uppskattar utredningen att omkring 50–100 brottsmisstänkta barn per år kommer att påverkas av förslaget på så sätt att de kommer att få ett juridiskt biträde förordnat. De barn som kommer att få ett juridiskt biträde i sådana utredningar kommer att få stöd och hjälp under brottsutredningen. De kommer bl.a. att ha ett juridiskt biträde under förhör och vid behov att få hjälp med att begära komplettering av utredningen. Deras rättigheter under brottsutredningen stärks genom förslagen.

Juridiskt biträde för häktade barn

Ett juridiskt biträde ska enligt utredningen förslag förordnas för barn i åldern 15–17 år som häktas på grund av vägran att fullgöra vittnesplikten. Det finns ingen motsvarande rättighet i dag. Frihetsberövade barns rätt till juridiskt biträde kommer därmed att stärkas. Barnen kommer att få stöd och hjälp av ett juridiskt biträde under hela den tid som frihetsberövandet pågår. De kommer att företrädas av ett juridiskt biträde under häktningsförhandlingar och vid eventuella överklaganden av häktningsbeslut. De juridiska biträden kommer att säkerställa att de särskilda rättigheter som tillkommer frihetsberövade barn efterlevs. Mot bakgrund av att det är synnerligen ovanligt att någon häktas på grund av vägran att fullgöra vittnesplikten förväntas förslaget bara påverka enstaka barn, om ens några.

Förordnande av juridiskt biträde under kvällsberedskap

Förslaget att förordnanden av juridiskt biträde för barn under 15 år, ska kunna prövas under kvällsberedskapen innebär att vissa förhör med barn i den åldern kan hållas snabbare och med ett juridiskt biträde närvarande. Förslaget stärker därmed barns rättigheter. Med hänsyn till att antalet barn som begår allvarliga brott är litet, se avsnitt 3.5, och att ett juridiskt biträde bara ska förordnas under kvällsberedskapen i brådskande situationer, förväntas förslaget endast påverka ett litet antal barn per år.

16 Tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel knutna till person

16.1 Uppdraget

Uppdraget i denna del är generellt, dvs. det tar inte enbart sikte på unga lagöverträdare. Utredningen har haft i uppdrag att analysera och ta ställning till om tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken ska kunna knytas till en person, i stället för till ett telefonnummer, en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning. Uppdraget har även innefattat att analysera och ta ställning till om tillstånd till hemlig dataavläsning, som inte avser kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter, ska kunna knytas till en person i stället för till ett avläsningsbart informationssystem. Vidare har utredningen haft i uppdrag att analysera och ta ställning till om regleringen i preventivlagen och inhämtningslagen behöver förändras för det fall ändringar föreslås i rättegångsbalken eller lagen om hemlig dataavläsning och att lämna nödvändiga författningsförslag.

16.2 Dagens reglering

16.2.1 Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär enligt 27 kap. 18 § rättegångsbalken att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller en annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet. Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk

kommunikation ger även tillgång till uppgifter som får inhämtas genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § rättegångsbalken.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas mot någon som är skäligen misstänkt för vissa allvarliga brott, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Sådan avlyssning får bara gälla ett telefonnummer, en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehafts av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte (27 kap. 18 a § tredje stycket 1 rättegångsbalken). Det kan, förutom den misstänktes egna abonnemang och kommunikationsutrustning, t.ex. röra sig om telefonnummer, andra adresser eller utrustning som tillhör den misstänktes make, sambo, föräldrar eller annan anhörig eller någon annan. Det kan också vara fråga om ett nummer, en adress eller utrustning som finns på den misstänktes arbete eller skola. Ett exempel på vad som avses med annan adress är en e-postadress (prop. 2011/12:55 s. 62). Kravet på att den misstänkte kan antas komma att använda numret, adressen eller utrustningen innebär att det måste finnas konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att den misstänkte kommer att göra det. Enbart en allmän förmodan att så kan bli fallet är inte tillräcklig (JO 1994/95 s. 34).

Även ett telefonnummer, en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta får avlyssnas enligt 27 kap. 18 a § tredje stycket 2 rättegångsbalken. Med synnerlig anledning avses att det ska finnas tillförlitliga uppgifter som medför att man kan vara så gott som säker på att den misstänkte kommer att kontakta eller har kontaktat den aktuella teleadressen (prop. 2002/03:74 s. 38).

16.2.2 Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om

1. meddelanden som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller en annan adress,

2. vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område, eller
3. i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits.

Vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får sådana meddelanden som avses i punkten 1 även hindras från att nå fram.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation mot någon som är skäligen misstänkt får endast avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som, under den tid som tillståndet avser, innehas eller har innehafts av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte. Tillståndet får även avse ett sådant telefonnummer eller en sådan adress eller en sådan kommunikationsutrustning som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta (27 kap. 19 a § tredje stycket rättegångsbalken). Det som har sagts i fråga om den misstänktes anknytning till det aktuella telefonnumret eller adressen eller den elektroniska kommunikationsutrustningen avseende hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation gäller även vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

16.2.3 Hemlig dataavläsning

Hemlig dataavläsning innebär att uppgifter som är avsedda för automatiserad behandling, i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel läses av eller tas upp i ett avläsningsbart informationssystem. Med ett avläsningsbart informationssystem avses en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett användarkonto till, eller en på motsvarande sätt avgränsad del av, en kommunikationstjänst, lagringstjänst eller liknande tjänst (1 § lagen om hemlig dataavläsning).

Sådana uppgifter som kan hämtas in genom hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, dvs. kommunikationsavlyssningsuppgifter, kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter, kan även hämtas in med hjälp av hemlig dataavläsning. Ett tillstånd till hemlig dataavläsning för sådana uppgifter kombineras ofta med tillstånd att hämta in uppgifter som avses

i 2 § första stycket 6 och 7 lagen om hemlig dataavläsning. Regleringen i de punkterna omfattar uppgifter som är lagrade i ett avläsningsbart informationssystem och uppgifter om hur ett avläsningsbart informationssystem används.

Hemlig dataavläsning av kommunikationsavlyssningsuppgifter, kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter får användas mot någon som är skäligen misstänkt vid samma brott som gäller för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (4 § lagen om hemlig dataavläsning). Ett sådant tillstånd får endast avse ett avläsningsbart informationssystem som används eller som det finns särskild anledning att anta har använts eller kommer att användas av den misstänkte. Det får dock även avse ett avläsningsbart informationssystem som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta (4 a § andra och tredje styckena lagen om hemlig dataavläsning).

Ett avläsningsbart informationssystem används exempelvis när den misstänkte utnyttjar det för att ringa, skicka meddelanden eller spara elektroniska uppgifter. Dessutom används det om den misstänkte via en mobiltelefon eller dator kopplar upp sig mot internet eller använder informationssystemet på annat sätt, t.ex. spelar spel eller gör anteckningar. Det krävs inte att den misstänkte äger informationssystemet och inte heller att han eller hon är den enda personen som använder det. Om den misstänkte inte använder informationssystemet, men det finns misstankar om att han eller hon har använt det eller kommer att använda det, måste det finnas särskild anledning att anta att så är fallet, vilket innebär att det ska finnas någon faktisk omständighet som med viss styrka talar för det. Kravet på synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta det avläsningsbara informationssystemet motsvarar det som gäller vid hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation under motsvarande förhållanden och har samma innebörd som anges där (prop. 2019/20:64 s. 217).

16.2.4 Ingen möjlighet att knyta tillstånd till en person

Tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning beslutas normalt av domstol. Det ska anges i beslutet vilket telefonnummer eller annan adress eller vilken elektronisk kommunikationsutrustning som den hemliga avlyssningen eller den hemliga övervakningen avser. Ett tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får – i motsats till ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning – alltså inte knytas till en viss person, utan enbart till ett telefonnummer, en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning.

I ett beslut om hemlig dataavläsning ska det alltid anges vilket avläsningsbart informationssystem som tillståndet avser. Vid hemlig dataavläsning av kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter ska det dessutom enligt huvudregeln anges vilken plats tillståndet avser. Om tillståndet avser en viss person i stället för en viss plats ska det framgå av beslutet. Det innebär att det inte är tillåtet att knyta ett tillstånd till hemlig dataavläsning som inte avser kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter enbart till en person.

Det finns inte heller enligt preventivlagen någon möjlighet att knyta beslut om de nu aktuella tvångsmedlen enbart till en person.

16.2.5 Interimistiska beslut

I en förundersökning finns det möjlighet för åklagare att i vissa fall besluta om tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning interimistiskt, i avvaktan på rättens beslut. Det förutsätter att det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens tillstånd i frågan (27 kap. 21 a § rättegångsbalken och 17 § lagen om hemlig dataavläsning). Åklagare får även meddela interimistiska beslut om preventiva tvångsmedel och hemlig dataavläsning avseende preventiva tvångsmedel, om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheterna att förhindra den brottsliga verksamheten att inhämta rättens tillstånd (6 a § preventivlagen och 17 § lagen om hemlig dataavläsning).

Intermistiska beslut är avsedda att meddelas i undantagsfall. I förarbetena anges att möjligheten ska tillämpas endast i situationer där ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorat om rättens tillstånd skulle avvaktas, t.ex. när en misstänkt person använder sig av ett telefonnummer som inte omfattas av ett tidigare meddelat tillstånd beträffande samma person. Det framgår även att möjligheten att fatta interimistiska beslut bör utnyttjas framför allt vid de tidpunkter (t.ex. på natten) då det inte är möjligt att få till stånd ett snabbt domstolsbeslut (prop. 2011/12:55 s. 131). I senare förarbeten framhålls att även om behovet av tvångsmedlet uppstår under domstolarnas öppettider, tar det oundvikligen tid att inhämta ett domstolsbeslut, särskilt i sådana fall där ett offentligt ombud ska medverka vid handläggningen. Även då kan det finnas förutsättningar för ett interimistiskt beslut (prop. 2013/14:237 s. 183).

16.2.6 Något om regleringen i Finland och Danmark

I Finland får ett tillstånd till teleavlyssning och annat motsvarande inhämtande av information riktas mot en misstänkt person (10 kap. 5 § tvångsmedelslag [22.7.2011/806]). Även i Danmark är det möjligt att knyta ett tillstånd till hemlig telefonavlyssning till en misstänkt person om misstanken avser vissa särskilt angivna brott (§ 783 retsplejeloven [LBK nr 250 af 04/03/2024]).

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har pekat på de bestämmelserna och framhållit att de bör kunna tjäna som modell för den svenska lagstiftningen. Regleringen om hemliga tvångsmedel skiljer sig emellertid åt mellan de olika nordiska länderna. Enligt utredningen är det därför svårt att dra slutsatser av enstaka bestämmelser från den danska respektive den finska tvångsmedelsregleringen.

16.3 Tidigare lagstiftningsärenden

Propositionen Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

I propositionen Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning berörde regeringen frågan om att knyta tillstånd till hemliga tvångsmedel på teleområdet till en person. Propositionen låg till grund för

ändringar i rättegångsbalken, som infördes år 1995, och som syftade till att göra bestämmelserna teknikneutrala för att underlätta verkställigheten av tvångsmedlen. Regeringen ansåg att det inte var möjligt att reglera tillämpningsområdet för hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation endast genom att låta åtgärden avse teledelanden med viss anknytning till den misstänkte. Det var nödvändigt enligt regeringen, inte minst från integritetssynpunkt, att en bestämmelse om vad som får avlyssnas eller övervakas är utformad så att domstolen kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsprövningen. Framför allt från tillämpningssynpunkt ansåg regeringen att det var ett oeftergivligt krav att sådana beslut kan konkretiseras. I annat fall skulle beslutet inte vara praktiskt verkställbart (Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, prop. 1994/95:227, s. 20 f.).

Propositionen Hemlig kameraövervakning

Kopplingen mellan person och hemliga tvångsmedel behandlades också i propositionen Hemlig kameraövervakning. Även om det då inte var fråga om hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation gjorde regeringen vissa principiellt viktiga uttalanden i frågan.

Regeringen framhöll att frågan om ett tillstånd till hemlig kameraövervakning ska avse en viss person eller plats hänger samman med ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. Om ett tillstånd till hemlig kameraövervakning skulle avse en viss person blir principerna i fråga enligt regeringen svåra att tillämpa. Det skulle t.ex. i den situationen inte gå att tillämpa proportionalitetsprincipen, eftersom det på förhand inte skulle vara känt vilka eller hur många platser som skulle komma att övervakas.

Även andra, rent praktiska, skäl talade enligt regeringen mot att knyta övervakningen till en viss person. Om det inte på förhand kan anges vilka platser som kan bli aktuella för övervakning skulle det t.ex. ändå inte gå att undvara spaningspersonal på platsen, eftersom den misstänkte hela tiden måste bevakas och nya kameror monteras. Regeringen pekade även på att den fanns en risk för att antalet kameror skulle bli mycket stort (prop. 1995/96:85 s. 29 f.).

Beredningen för rättsväsendets utveckling

I betänkandet Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. berörde Beredningen för rättsväsendets utveckling frågan om att knyta tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation till en person. Frågan togs upp i samband med överväganden om en möjlighet till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation utan att det fanns en misstänkt gärningsman.

Beredningen föreslog att det inte skulle ställas något krav på att det i beslutet angavs vilken teleadress tillståndet till hemlig övervakning avsåg, om tvångsmedlet riktades mot en skäligen misstänkt person. Beredningen ansåg att den snabba tekniska utvecklingen och de metoder som kriminella använder för att undgå tvångsmedlen hade gjort att regeringens tidigare uttalanden om integritet och verkställighet behövde omprövas. Det var enligt beredningen tillräckligt att undersökningsledaren, efter domstolens beslut om att tillåta tvångsmedlen i förundersökningen, fick avgöra, utifrån vad lagstiftningen tillåter, t.ex. vilka identifierade enskilda telefonnummer eller e-postadresser som skulle omfattas av verkställigheten. Domstolarna skulle ändå inför beslut om tvångsmedlen få all den information som var nödvändig från åklagaren och från det offentliga ombudet och kunna göra en fullödig bedömning i tillståndsfrågan, bl.a. av det integritetsintrång som skulle uppkomma om tillstånd gavs. Det skulle ankomma på domstolen att se till att tillståndet medgav minsta möjliga intrång i för utredningen ovidkommande personers privatliv, exempelvis genom begränsande villkor. Beredningen framhöll samtidigt att de brottsutredande myndigheterna genom proportionalitetsprincipen har en skyldighet att under hela verkställigheten se till att tvångsåtgärderna står i rimlig proportion till vad som står att vinna med dem (SOU 2005:38 s. 199 f.). Beredningens förslag ledde inte till lagstiftning.

Propositionen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott

I propositionen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott lämnades bl.a. förslag som innebar att de tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel skulle permanentas, men med vissa justeringar. I propositionen berördes även frågan om det borde vara möjligt att knyta

ett tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation till en person.

De brottsbekämpande myndigheterna hade framhållit att kravet på att viss adress, utrustning eller plats ska anges i tillståndsbeslutet utgör ett betydande effektivitetshinder i myndigheternas verksamhet. De hade påpekat att fanns ett omfattande bruk av anonyma SIM-kort i kriminell verksamhet, där personer bytte både kort och telefon ofta i syfte att undvika avlyssning eller övervakning. Ett nytt beslut måste inhämtas vid varje sådant byte, vilket tar tid och resurser i anspråk och innebär att möjligheterna att använda tvångsmedel fördröjs eller omöjliggörs. Teknikutvecklingen hade radikalt förändrat förutsättningarna för bestämmelserna. Därför ansåg de brottsbekämpande myndigheterna att det fanns en uppenbar risk att användningen av tvångsmedel skulle komma att minska eller helt upphöra på grund av att bestämmelserna inte var anpassade till de förutsättningar som den nya tekniken gav. Som exempel angav Säkerhetspolisen kommunikation som äger rum via ip-adresser, vilka i vissa fall byts ut för varje ny uppkoppling. De brottsbekämpande myndigheterna hade vidare påpekat att en möjlighet att knyta ett tillstånd till en viss person skulle kunna bidra till att säkerställa att det är rätt person som avlyssnas eller övervakas.

Regeringen anförde att den hade förståelse för de brottsbekämpande myndigheternas synpunkter. Kartläggningen som Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel hade gjort hade visat att polisen i ett inte obetydligt antal fall med kort varsel fick reda på exempelvis platsen för ett viktigt möte. Det innebar i vissa fall att ett domstolsbeslut om tvångsmedel inte kunde inhämtas i tid. Kartläggningen hade även visat att ett stort antal av de tillstånd som meddelats till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i sådana ärenden som kartläggningen hade omfattat också var, bortsett från teleadressen, identiska med redan löpande tillstånd. Enligt Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel meddelades sådana beslut inte sällan i mycket nära tidsmässig anslutning till varandra. Regeringen ansåg att det fanns en del som talade för att regleringen borde ändras för att bättre hantera situationer där nya platser eller adresser blir aktuella efter ett initialt domstolsbeslut om avlyssning eller övervakning.

Regeringen framhöll emellertid att integritets- och rättssäkerhetsskäl alljämt talade för att lagstiftningen borde vara utformad på

ett sådant sätt att beslutsfattaren kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen. Förutsättningarna för delar av den initiala prövningen – bl.a. tillämpningen av proportionalitetsprincipen – skulle enligt regeringen försämrats om åtgärden inte var bestämd till viss adress, plats eller liknande. Beslutsfattarens möjligheter att bedöma i vilken mån ett tillstånd behöver förenas med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas integritet inte kränks i onödan skulle sannolikt också minska. Regeringen var därför inte beredd att ta bort kravet på att en viss adress, kommunikationsutrustning eller plats alltid ska anges i tvångsmedelsbeslutet (prop. 2013/14:237 s. 97).

För att möta behovet av snabbt beslutsfattande utökades i stället åklagares möjligheter att fatta interimistiska beslut till att även omfatta hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och postkontroll (a. prop. s. 136 f.).

Propositionen Hemlig dataavläsning

I propositionen Hemlig dataavläsning behandlades frågan i anslutning till diskussionen om vad som borde gälla vid hemlig dataavläsning avseende kameraövervaknings- och rumsavlyssningsuppgifter. Regeringen gjorde då samma principiella bedömning som tidigare, dvs. att integritets- och rättssäkerhetsskäl fortfarande talade för att lagstiftningen bör vara utformad på ett sådant sätt att beslutsfattaren kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen (prop. 2019/20:64 s. 118 f.).

Propositionen Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning

I propositionen Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning föreslogs att ett förenklat förfarande skulle införas vid vissa beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. I propositionen togs frågan om en möjlighet att knyta ett sådant tillstånd och ett tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation till en person upp. Regeringen ansåg att en sådan möjlighet inte borde införas. De brottsbekämpande myndigheterna hade anfört att en lösning där tillståndet till hemlig avlyssning och hemlig övervak-

ning av elektronisk kommunikation knyts till en person skulle innebära stora fördelar ur ett brottsbekämpande perspektiv.

Regeringen framhöll att om tillståndet knyts till en person skulle bedömningen av kopplingen mellan nummer, adress eller utrustning och den person som ska avlyssnas eller övervakas inte längre göras av domstol, utan skulle förskjutas till åklagare eller den verkställande myndigheten. Domstolsprövningen skulle då begränsas till att bedöma om personen är skäligen misstänkt för ett brott som kan motivera åtgärden, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen och om den är proportionerlig. Enligt regeringens mening kunde det på goda grunder ifrågasättas hur reell domstolens prövning skulle bli. Som exempel angavs att det inte skulle vara möjligt för domstolen att bedöma om det är proportionerligt att tillåta hemlig övervakning eller hemlig avlyssning av en utrustning som brukas av flera personer utöver den misstänkte. Regeringen framhöll att integritetsskyddsintressen är särskilt viktiga i de fallen. Dessutom skulle de möjligheter som domstolen har i dag att föreskriva villkor i tillståndet om att avlyssning eller övervakning endast får ske vid vissa givna förutsättningar inte längre finnas. I de fallen skulle proportionalitetsbedömningen och möjligheten att föreskriva integritetsskyddande villkor lämnas över till åklagaren eller den verkställande myndigheten. Möjligheterna för rätten och de offentliga ombuden att bevaka integritetsskyddsintressen skulle enligt regeringen därmed försämrats.

Regeringen kom till slutsatsen att den effektivitetsvinst som skulle kunna bli följden av en ordning där tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation knyts till en person inte stod i proportion till de rättssäkerhets- och integritetsskyddförluster som skulle uppstå. Regeringen framhöll att det är av stor vikt att domstolen i sin proportionalitetsbedömning kan ta ställning till den konkreta avlyssnings- eller övervakningsåtgärden och att den möjligheten väsentligt skulle minska om domstolen inte kunde pröva kopplingen mellan ett telefonnummer eller annan adress eller utrustning och en person. Regeringen konstaterade också att de skäl som anförts i tidigare lagstiftningsärenden fortfarande var aktuella (Ett förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning, prop. 2019/20:145, s. 9 f.).

För att öka effektiviteten i verkställigheten av vissa beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation infördes ett för-

enklat förfarande som innebär ett undantag från huvudregeln att domstolen ska hålla sammanträde (a. prop. s. 14 f.).

16.4 Möjligheten att knyta tillstånd till andra hemliga tvångsmedel till en person

16.4.1 Dagens reglering

Hemlig kameraövervakning

Hemlig kameraövervakning får användas mot någon som är skäligen misstänkt för vissa allvarliga brott. Ett tillstånd till hemlig kameraövervakning får endast avse en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. Om det finns särskilda skäl för det, får emellertid ett sådant tillstånd avse den skäligen misstänkte i stället för en viss plats. Beslutet får då verkställas endast genom att övervakningen riktas mot en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. De tekniska hjälpmedel som används får enligt 27 kap. 20 b § rättegångsbalken aldrig placeras på en plats som skyddas mot intrång.

Särskilda skäl för att tillståndet ska få avse den skäligen misstänkte, i stället för en viss plats, kan vara om det saknas rimliga förutsättningar att få tillgång till de uppgifter som behövs i utredningen genom hemlig kameraövervakning som avser en viss plats. En sådan situation kan exempelvis vara om den misstänkte är i rörelse på platser där det inte är möjligt att bedriva fysisk spaning utan upptäckt, men där det däremot är möjligt att följa den misstänkte med hjälp av kameror (prop. 2022/23:126 s. 214).

Hemlig rumsavlyssning

Hemlig rumsavlyssning får användas mot någon som är skäligen misstänkt för vissa allvarliga brott. Ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Tillståndet får emellertid enligt 27 kap. 20 e § andra stycket rättegångsbalken bara avse någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes om det

finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där.

Om det finns särskilda skäl för det, får tillståndet avse den skäligen misstänkte i stället för en viss plats. Beslutet får då verkställas endast genom att avlyssningen riktas mot en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Avlyssningen får bara riktas mot någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där. De tekniska hjälpmedel som används får dock enligt 27 kap. 20 e § tredje stycket rättegångsbalken aldrig placeras på en plats som skyddas mot intrång.

Särskilda skäl för att tillståndet ska få avse den skäligen misstänkte, i stället för viss plats, kan vara om det saknas rimliga förutsättningar att få tillgång till de uppgifter som behövs i utredningen genom hemlig rumsavlyssning som avser en viss plats. En sådan situation kan t.ex. vara om den misstänkte för samtal som är intressanta för utredningen samtidigt som han eller hon rör sig utomhus mellan olika platser (prop. 2022/23:126 s. 217).

Hemlig dataavläsning

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter får användas mot någon som är skäligen misstänkt för vissa allvarliga brott (4 och 6 §§ lagen om hemlig dataavläsning).

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kameraövervakningsuppgifter får endast avse en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. En sådan plats får inte vara någons stadigvarande bostad. Om det finns särskilda skäl för det, får dock tillståndet avse den skäligen misstänkte i stället för en viss plats. Då får den hemliga dataavläsningen endast användas på en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig, men aldrig på en plats som är någons stadigvarande bostad (4 a § tredje och fjärde styckena lagen om hemlig dataavläsning).

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter får endast avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Om platsen är någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes, får tillstånd till

hemlig dataavläsning beviljas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där.

Om det finns särskilda skäl för det, får emellertid ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter avse den skäligen misstänkte i stället för en viss plats. Den hemliga dataavläsningen får då endast användas på en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Om platsen är någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes, får den hemliga dataavläsningen användas endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där (6 § tredje och fjärde styckena lagen om hemlig dataavläsning).

16.4.2 Motiveringen till att tillstånd i vissa fall får knytas till en person i stället för en plats

En ny lagstiftning

Förarbetena till regleringen som gör det möjligt att knyta ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssnings- eller kameraövervakningsuppgifter till en person, i stället för till en viss plats, finns i prop. 2022/23:126. Regleringen infördes så sent som den 1 oktober 2023. Erfarenheterna av den nya regleringen är således begränsade.

Behovet

I propositionen framgår att regeringen ansåg att den tidigare regleringen inte mötte de brottsbekämpande myndigheternas behov av att kunna anpassa åtgärderna till den misstänktes agerande.

Beträffande hemlig rumsavlyssning framhölls att grovt kriminella personer är ytterst säkerhetsmedvetna. Det har bl.a. lett till att det är svårt för de brottsbekämpande myndigheterna att oupptäckta bereda sig tillträde till deras bostäder och att det under de senaste åren blivit mer regel än undantag att kriminella väljer att ha sina fysiska samtal på platser där de känner sig trygga mot avlyssning, t.ex. utomhus i rörelse eller på en parkbänk. Det är alltså mer sällan som hemlig rumsavlyssning kan verkställas i ett avgränsat utrymme. Eftersom det inte är möjligt att ange en specifik plats där åtgärden ska vidtas,

har utvecklingen lett till att det är relativt vanligt att de brottsbekämpande myndigheterna avstår från att ansöka om tillstånd till hemlig rumsavlyssning (a. prop. s. 145).

När det gällde hemlig kameraövervakning framhöll de brottsbekämpande myndigheterna att det många gånger kan vara nödvändigt att kunna spana på den skäligen misstänkte när han eller hon rör sig på allmänna platser, samtidigt som det kan vara omöjligt att genomföra fysisk spaning utan upptäckt. Om det exempelvis finns en misstanke om en narkotika- eller vapengömma på någon avsides plats, skulle gömman kunna lokaliseras om en kamerautrustad drönare kunde följa och filma den misstänktes väg utan upptäckt. En sådan kamera skulle även kunna övervaka områden utomhus där kriminella grupper utövar sådan övervakning att polisen över huvud taget inte kan vistas i området utan upptäckt (a. prop. s. 146 f.).

Både problem- och behovsbilden avseende hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning gällde, enligt de brottsbekämpande myndigheterna, även hemlig dataavläsning av rumsavlyssnings- eller kameraövervakningsuppgifter (a. prop. s. 148).

Regeringen konstaterade att det nuvarande platskravet kan leda till hinder i den brottsbekämpande verksamheten och att problemen endast i viss utsträckning kunde motverkas genom en möjlighet för åklagare att meddela interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning. Det framhölls bl.a. att interimistiska beslut inte löser de svårigheter som följer av att de personer som ska avlyssnas eller övervakas är i rörelse utomhus och att platsen därför inte kan anges med någon precision. Regeringen ansåg att det fanns ett påtagligt behov av en möjlighet att knyta beslut om hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter och kameraövervakningsuppgifter till den skäligen misstänkte (a. prop. s. 146 f.).

Uttalanden i tidigare lagstiftningsärenden gäller fortfarande

Regeringen redovisade tidigare förarbetsuttalande som rörde frågan om anknytning mellan person och tvångsmedel. Exempelvis nämndes att regeringen tidigare hade uttalat att det skulle medföra svårigheter att tillämpa ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna om tillståndet skulle knytas till en person och att det också

skulle medföra vissa praktiska svårigheter (se avsnitt 16.3 och prop. 1995/96:85 s. 29 f.). Regeringen hänvisade även till uttalandet i prop. 2013/14:237 s. 97 att integritets- och rättssäkerhetsskäl alltjämt talade för att lagstiftningen bör vara utformad på ett sådant sätt att beslutsfattaren kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen (se avsnitt 16.3). Regeringen konstaterade att de uttalanden som gjorts i tidigare lagstiftningsärenden om vikten av att beslutsfattaren kan pröva den konkreta åtgärd som planeras fortfarande har giltighet.

Teknikutvecklingen

När det gäller den tekniska utvecklingen ansåg regeringen dock att förutsättningarna hade förändrats. Som exempel nämndes att hemlig rumsavlyssning på allmänna platser numera i vissa fall kan genomföras på ett sätt som innebär lägre risker för intrång i utomståendes personliga integritet än vad som tidigare har varit möjligt. Vid hemlig kameraövervakning har den nya drönartekniken lett till att det är möjligt att övervaka brottsmisstänkta personer i rörelse och att kamerorna kan riktas och zoomas in på de övervakade, så att risken för integritetsintrång för utomstående begränsas. Sammantaget bedömde regeringen att den tekniska utvecklingen har medfört att det går att anpassa verkställigheten på ett sätt som minimerar risken för onödiga integritetsintrång (prop. 2022/23:126 s. 148 f.).

Nyttan

Regeringen bedömde att en möjlighet att kunna besluta om hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning eller hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssnings- eller kameraövervakningsuppgifter avseende en viss person kunde förväntas minska de påtagliga olägenheter som hade uppstått på grund av platskravet i kombination med de kriminellas beteende. Bedömningen byggde på att de brottsbekämpande myndigheternas uppfattning att det i vissa fall var den enda möjligheten att få tillgång till information som myndigheterna behövde för att utreda brottet. Möjligheten kunde därmed förväntas vara tillräcklig effektiv för att det skulle vara motiverat att införa den (a. prop. s. 149 f.).

Proportionaliteten

Vidare bedömde regeringen att regleringen som knyter tillstånd till en person i stället för till en plats var tillräckligt tydlig och förutsebar för att leva upp till de krav som följer av regeringsformen, Europakonventionen och rättighetsstadgan. Bedömningen grundade sig på att det samtidigt infördes ett antal begränsningar i fråga om den plats som åtgärden får verkställas på eller riktas mot, t.ex. att hemlig avlyssning får riktas mot någon annan stadigvarande bostad än den misstänktes endast om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där. Vid hemlig kameraövervakning är en begränsning att tvångsmedlet får verkställas endast genom att övervakningen riktas mot en plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig.

Bedömningen grundade sig även på att tillståndet skulle förenas med villkor som syftar till att minska risken för onödiga integritetsintrång, t.ex. att tvångsmedlet endast får verkställas när spaning eller andra åtgärder visar att den misstänkte är på plats, och att det skulle krävas särskilda skäl för att få knyta tvångsmedlet till den skäligen misstänkte.

Regeringen bedömde att det var proportionerligt att införa en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning eller hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssnings- eller kameraövervakningsuppgifter till den skäligen misstänkte i stället för till en viss plats. I fråga om proportionalitetsbedömningen framhöll regeringen att utgångspunkten är att hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter kan medföra särskilt allvarliga intrång i den personliga integriteten. Kraven på verkställighetsbegränsningar motsvarade enligt regeringen de krav som i andra situationer ställdes vid tillståndsprövningen. Regeringen bedömde därför att det inte innebar någon påtaglig försämring från integritetssynpunkt att begränsningen i fråga om platsen i vissa fall kommer att beaktas vid verkställigheten snarare än vid tillståndsprövningen. I proportionalitetsbedömningen tog regeringen även hänsyn till att ett tillstånd som är knutet till en viss person alltid ska förenas med villkor. Behovet av villkor kan skilja sig åt beroende på vilken typ av plats som åtgärden ska verkställas på. Kravet på att domstolen ska förena tillståndet med

villkor ledde enligt regeringen till att risken för onödiga integritetsintrång skulle minimeras.

Regeringen ansåg sammantaget att de begränsningar som gäller tillstånd som knyts till en viss person, i kombination med de principer och rättssäkerhetsgarantier som styr hemliga tvångsmedel i allmänhet, utgjorde en tillräcklig garanti för att tvångsmedlen inte kommer att användas på ett sätt som medför oacceptabla integritetsintrång. Regeringen ansåg också att det saknades lämpligare eller mindre ingripande alternativ till att få del av de uppgifter som det finns behov av i de aktuella utredningarna (prop. 2022/23:126 s. 150 och 151).

16.5 Synpunkter från myndigheterna

16.5.1 Polismyndigheten

I dag föregås allvarliga brott, särskilt med koppling till kriminella nätverk, ofta av samråd och planering som involverar flera personer. Det kan handla om att en person ska hämta ett vapen, en annan person ska skjuta det tilltänkta brottsoffret och en tredje ska ta hand om kläder och vapen efter brottet. Personerna har normalt olika roller, exempelvis som samordnare eller som utförare. Kommunikationen mellan dem sker till stor del elektroniskt.

Många av dessa personer är ytterst säkerhetsmedvetna. De är väl medvetna om risken för att deras mobiltelefoner, telefonnummer, e-postadresser, surfplattor, datorer och liknande kan bli avlyssnade eller övervakade. Det som sägs i det följande om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation gäller även för hemlig dataavläsning som inte avser kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter.

De misstänkta använder ofta krypterade kommunikationstjänster och byter gång på gång mobiltelefon, användarkonto och liknande för att undvika att bli föremål för avlyssning eller övervakning. Bytena förefaller göras med tätare intervaller när ett brott är nära förestående. Säkerhetsmedvetandet leder också till att många använder flera krypterade kommunikationstjänster parallellt (jfr rapporten Lärdomar av Encrochat s. 6). Ett sätt att undvika spårning kan vara att ge barn i uppdrag att åka runt med en telefon i syfte att

telefonens gps inte ska koppla upp sig på ”fel” plats (Brås rapport 2023:13 s. 47).

Det finns flera problem som är kopplade till att kriminella sätter i system att ofta byta t.ex. mobiltelefoner för att undvika avlyssning eller övervakning. En svårighet ur ett brottsutredningsperspektiv är risken för bristande kontinuitet i avlyssningen eller övervakningen. Byte av t.ex. mobiltelefon eller användarkonto leder nämligen till att det uppstår ett glapp i den tid som den misstänktes förehavanden kan följas. Det handlar dels om att det tar tid för utredarna att identifiera ett nytt telefonnummer eller användarkonto och att knyta det till den misstänkte, dels om att det tar tid från identifieringen till dess att ett nytt tillstånd har meddelats och tvångsmedlet kan verkställas. Det glapp som uppstår leder till att de brottsbekämpande myndigheterna går miste om viktig, och ibland avgörande, information för att utreda det aktuella brottet.

Problemet med att kriminella sätter i system att byta mobiltelefoner för att undvika avlyssning eller övervakning leder till svårigheter även när hemliga tvångsmedel används i underrättelseverksamhet. Den bristande kontinuiteten i avlyssningen eller övervakningen innebär att myndigheterna går miste om viktig, och ibland avgörande, information för att förhindra allvarliga brott.

Möjligheten för åklagare att besluta intermistiskt och det förenklade förfarande som domstolarna kan tillämpa under vissa förutsättningar löser enligt Polismyndigheten inte i tillräckligt hög grad problemen.

Mot bakgrund av att barn under 15 år deltar i allvarliga brott och har ett högt säkerhetsmedvetande, se avsnitt 13.5.1, gör sig behovet av att kunna knyta ett tvångsmedelstillstånd till en person lika starkt gällande mot personer i straffbar ålder som mot personer som inte har nått den åldern.

16.5.2 Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen har instämt i den problemformulering som har beskrivits i avsnitt 16.5.1. Mot bakgrund av att barn under 15 år misstänks för brott mot terroristbrottslagen och har ett högt säkerhetsmedvetande, gör sig behovet av att kunna knyta ett tvångsme-

delstillstånd till en person lika starkt gällande mot personer i straffbar ålder som mot personer som inte har nått den åldern.

16.5.3 Närmare om problemet

Vid ett möte med företrädare för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen preciserade de närmare varför myndigheterna vill att tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska kopplas till en person i stället för till ett telefonnummer eller annan adress eller en viss kommunikationsutrustning. De argumenterade också för att tillstånd till hemlig dataavläsning, som inte avser kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter, ska kopplas till en person i stället för till ett avläsningsbart informationssystem.

Det främsta problemet med dagens reglering är enligt myndigheterna den tid som förflyter från det att behovet av att avlyssna eller övervaka ett nytt telefonnummer eller annan adress eller en ny kommunikationsutrustning eller att läsa av ett nytt informationssystem uppstår till dess att myndigheten får besked om att beslut om hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning i fråga om det nya telefonnumret etc. har meddelats.

Ett annat problem med att det krävs nya beslut om tillstånd vid byte av t.ex. telefoner är bl.a. att åklagare sällan är villiga att fatta interimistiska beslut under domstolens öppettider. I många fall är det nödvändigt att den åklagare som känner till ärendet beslutar, exempelvis för att ärendet är omfattande eller komplicerat, samtidigt som den åklagaren inte alltid är tillgänglig när det uppstår akut behov av ett nytt tillstånd.

Det läggs ned omfattande resurser av utredare och åklagare på att ansöka om nya tillstånd mot en person där det redan har meddelats tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning som inte avser kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter. Även domstolars och offentliga ombuds tid utnyttjas helt i onödan för att kriminella sätter i system att byta eller använda flera telefoner eller användarkonton för att undvika avlyssning, övervakning eller avläsning. De omfattande resurser som läggs ned framstår enligt myndig-

heterna inte som proportionerliga sett till att det knappast utgör ett större integritetsintrång att rikta avlyssning eller övervakning mot ett nytt telefonnummer eller användarkonto eller en ny kommunikationsutrustning när det redan finns ett tillstånd mot samma person.

Om det skulle vara möjligt att knyta ett tvångsmedelstillstånd till en person, skulle det enligt myndigheternas uppfattning inte leda till någon nämnvärd ökning av antalet avlyssnade, övervakade eller avlästa telefoner eller användarkonton eller liknande. En ordning som tillåter tillstånd att knytas till en person skulle enligt deras mening enbart innebära att besluten kan verkställas snabbare. Ur det perspektivet bedömer myndigheterna att de ökade integritetsrisker som en sådan ordning skulle medföra blir begränsade. Det är nämligen myndigheternas uppfattning att deras koppling mellan en person och t.ex. en telefon sällan ifrågasätts av åklagare eller domstolar. När det gäller tänkbara villkor som ett tvångsmedelstillstånd som är knutet till en person skulle kunna förenas med har Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som exempel uppgett att avlyssning bara får äga rum när den misstänkte är samtalspart eller för att utrona om så är fallet.

16.6 Överväganden

16.6.1 Skälen för och mot att knyta tillstånd till en person

Skälen för att knyta tillstånd till en person

Snabbare beslutsfattande

Ett argument som talar för att det bör införas en möjlighet att knyta ett tvångsmedelsbeslut till en person är de brottsbekämpande myndigheternas behov av att ha tillgång till effektiva verktyg för att kunna utreda och förhindra allvarliga brott. Enligt de brottsbekämpande myndigheterna innebär nuvarande reglering ett hinder mot en effektiv verkställighet av tvångsmedlen. Glappet i avlyssningen, övervakningen eller avläsningen som uppstår när den misstänkte byter telefonnummer eller annan adress eller kommunikationsutrustning, till dess att det finns ett nytt tvångsmedelsbeslut, leder till att myndigheterna kan gå miste om viktig information för att förhindra att det aktuella brottet genomförs, eller för att utreda brottet.

Det glappet kan inte i tillräckligt hög grad motverkas genom åklagares möjlighet att fatta interimistiska beslut eller det förenklade domstolsförfarande som får tillämpas vid beslut om nu aktuella hemliga tvångsmedel.

När kriminella ständigt byter telefoner eller på annat sätt försöker hindra att bli avlyssnade eller övervakade leder det till att de brottsbekämpande myndigheterna, domstolarna och de offentliga ombuden behöver lägga resurser på ansökningar om nya tvångsmedelstillstånd som avser samma person och samma förutsättningar i övrigt, men exempelvis ett annat telefonnummer. Det kan hävdas att en sådan ordning – där kriminellas motåtgärder mot de metoder som används i brottsbekämpningen direkt påverkar hur resurserna hos de brottsbekämpande myndigheterna används – inte är godtagbar.

Det är förhållandevis billigt och enkelt att skaffa nya telefoner eller andra kommunikationsutrustningar. Teknikutvecklingen innebär att det enkelt och snabbt är möjligt att skapa nya användarkonton eller liknande via kommunikationstjänster på internet. Den innebär att det i allt högre grad är möjligt att välja på vilket sätt man vill kommunicera elektroniskt, t.ex. genom olika tjänster på internet eller via de tjänster som teleoperatörer tillhandahåller. Regleringen om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som inte avser kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter bör göras teknikneutral genom att knyta tillstånd till tvångsmedlen till en person i stället för till den utrustning eller kommunikationskanal som han eller hon använder. På så sätt får den kriminelles val av elektronisk kommunikationsform ingen betydelse för möjligheterna att avlyssna, övervaka eller läsa av kommunikationen.

Villkor skulle kunna ställas

Om tvångsmedelstillståndet skulle knytas till den skäligen misstänkte kan domstolarna fortfarande inför beslut om tvångsmedlen få den information som är nödvändig från åklagaren och från det offentliga ombudet och därmed kunna göra en tillräcklig bedömning i tillståndsfrågan, bl.a. av det integritetsintrång som skulle uppkomma om tillstånd gavs. Det skulle ankomma på domstolen att se till att tillståndet medger minsta möjliga intrång i för utredningen ovid-

kommande personers privatliv. Det skulle kunna åstadkommas genom begränsande villkor i domstolens beslut. Med sådana villkor skulle det kunna hävdas att det är tillräckligt att den verkställande myndigheten gör den behovs- och proportionalitetsbedömning som krävs enligt lag i fråga om det telefonnummer, eller den adress eller den elektroniska kommunikationsutrustning som det är aktuellt att avlyssna eller övervaka.

En möjlighet att låta tvångsmedelstillstånd knytas till den skäligen misstänkte skulle enligt de brottsbekämpande myndigheterna även kunna bidra till att säkerställa att det är rätt person som avlyssnas eller övervakas.

Skälen mot att knyta tillstånd till en person

Domstolens prövning urholkas

Huvudargumentet mot att tillåta att ett tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning som inte avser kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter knyts till den skäligen misstänkte i stället för till de rekvisit som gäller i dag är att förutsättningarna för domstolens prövning skulle försämrats om åtgärden inte kopplas till ett visst telefonnummer eller en viss adress eller kommunikationsutrustning. Det gäller framför allt tillämpningen av behovs- och proportionalitetsprinciperna. Domstolens prövning skulle då begränsas till att bedöma om personen är skäligen misstänkt för ett brott som kan motivera tvångsmedlet och om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Prövningen av om åtgärden i sig är proportionerlig skulle fortfarande vara en fråga för rätten, men det kan ifrågasättas hur reell denna prövning skulle bli.

Om tvångsmedelsbeslutet knyts till den skäligen misstänkte kan domstolen inte ta ställning till den konkreta åtgärden. Det skulle därmed inte vara möjligt för domstolen att överblicka omfattningen av avlyssningen, övervakningen eller avläsningen. Domstolen skulle inte heller längre kunna ställa som villkor i tillståndet att avlyssning, övervakning eller avläsning endast får verkställas vid vissa givna förutsättningar, t.ex. att det krävs spaning mot den misstänkte så att det endast är när denne använder datorn eller telefonen som avlyssning eller övervakning får äga rum. Ett sådant villkor kan med den tänkta

lösningen inte knyts till att den misstänkte använder en viss utrustning utan måste då avse all den misstänktes kommunikation som äger rum elektroniskt. Villkoret skulle dels vara så ingripande att det skulle påverka möjligheterna att verkställa tvångsmedlet, dels kräva så stora spaningsresurser att det inte är realistiskt. Proportionalitetsbedömningen och möjligheten att föreskriva integritetsskyddande villkor skulle dessutom helt lämnas till åklagaren eller den verkställande myndigheten.

Om tvångsmedelstillståndet skulle knytas till den skäligen misstänkte skulle alltså både behovs- och proportionalitetsprövningen förskjutas från domstolen till åklagaren eller, mer sannolikt, den verkställande myndigheten. Det skulle också innebära att de offentliga ombudens möjlighet att bevaka enskildas integritetsskyddsintressen försämras. Inte minst från integritetssynpunkt är det av särskild vikt att domstolen prövar omfattningen av tvångsmedlet och om den konkreta åtgärden är proportionerlig.

Argumentet att regleringen skulle bli teknikneutral genom att tillståndet knyts till en person i stället för till ett visst telefonnummer eller liknande eller till en viss utrustning kan skenbart förefalla vara bestickande, men det är tvångsmedlet som sådant som ska vara teknik neutralt. Det blir tydligare genom den omstrukturering av 27 kap. rättegångsbalken som gjordes den 1 oktober 2023, där man tydligt skiljer på de frågorna. Förutsättningarna för att använda tvångsmedlet är inte knutna till viss teknik.

Regleringen skulle inte uppfylla kraven i bl.a. regeringsformen

När möjligheten att knyta ett tillstånd till en person, i stället för en viss plats, infördes i fråga om hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning anfördes i förarbetena att en sådan reglering lever upp till de krav på tydlighet och förutsebarhet som följer av regeringsformen, Europakonventionen och rättighetsstadgan. Bedömningen gjordes med beaktande bl.a. av att det samtidigt infördes vissa begränsningar i kameraövervakningen och rumsavlyssningen, att sådana tillstånd alltid ska förenas med villkor som syftar till att minska risken för onödiga integritetsintrång och att det krävs särskilda skäl för att få använda den möjligheten (prop. 2022/23:126 s. 150).

Samma bedömning kan inte göras när det gäller möjligheten att knyta ett tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning som inte avser kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter till den misstänkte. När det gäller kameraövervakning och rumsavlyssning kan nämligen polisen många gånger genom spaning kontinuerligt följa efter den misstänkte, för att säkerställa att han eller hon befinner på den aktuella platsen. I vissa situationer är emellertid fysisk spaning utesluten på grund av risken för upptäckt. Så kan exempelvis vara fallet om polisen misstänker att det finns en narkotika- eller vapengömma på någon avsides plats och det finns behov av att följa efter den misstänkte för att lokalisera platsen (jfr prop. 2022/23:126 s. 146 f.). Då kan övervakningen av den misstänkte pågå utan avbrott genom det hemliga tvångsmedlet. Det finns däremot sällan möjlighet att genom spaning eller andra åtgärder säkerställa att den misstänkte använder exempelvis ett nytt telefonnummer. Det skulle förutsätta en närmast total övervakning av den misstänkte. Det måste nämligen alltid bedömas om det finns tillräckligt underlag som visar att telefonnumret – som ju i aktuella fall inte innehas av den misstänkte – används av honom eller henne. Så omfattande spanings- och övervakningsinsatser är inte proportionerliga. Endast i undantagsfall kan spaning mot den misstänkte bekräfta om han eller hon använder t.ex. ett nytt telefonnummer.

Även om det alltjämt skulle vara en huvudregel att den misstänkte ska knytas till telefonnummer eller annan adress eller kommunikationsutrustning genom innehav eller användning är nackdelarna med att i särskilda fall tillåta knytning till den misstänkte så stora att den lösningen inte är godtagbar från integritetssynpunkt.

De tillgängliga möjligheterna för snabbt beslutsfattande bör utnyttjas

Ett ytterligare argument mot att knyta ett tvångsmedelstillstånd till en person är att åklagare redan i dag har möjlighet att fatta interimistiska beslut. Det har framhållits att åklagare relativt sällan fattar sådana beslut. Det kan därmed inte uteslutas att den möjligheten är underutnyttjad. Om inte alla redan tillgängliga möjligheter till ett snabbt beslutsfattande används bör det i första hand vara det som eftersträvas.

Förutsättningarna för tillsyn skulle kunna försämrats

Tillsynen över hemliga tvångsmedel är ett viktigt inslag i bedömningen av om viss tvångsmedelsanvändning bör vara tillåten. Det är därför viktigt att en reglering inte utformas så att det blir svårt för tillsynsmyndigheter att i efterhand kunna kontrollera om tvångsmedelsanvändningen har varit författningsenlig. Om väsentliga delar av prövningen förskjuts från domstol till verkställande myndigheter skulle förutsättningarna för tillsynen kunna försämrats. Det beror emellertid på hur regleringen utformas och vilka krav som ställs på dokumentationen av åtgärden.

16.6.2 Tillstånden till vissa hemliga tvångsmedel bör inte knytas till en person

Utredningens bedömning: Inte ens vid utredning av allvarliga brott bör tillstånd till hemlig övervakning och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som inte avser kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter knytas till en person, utan att det i tillståndet anges vilka telefonnummer, andra adresser eller elektroniska kommunikationsutrustningar eller informationssystem som avlyssningen, övervakningen eller avläsningen ska omfatta. En annan, mindre ingripande, lösning bör väljas.

Skälen för utredningens bedömning*Knytning av tvångsmedelstillstånd till en person skulle minska glappet*

Det tar visserligen tid i anspråk för de brottsbekämpande myndigheterna att dels identifiera den nya telefonen eller det nya användarkontot eller liknande som den misstänkte använder, dels att begära ett nytt tvångsmedelstillstånd från domstolen eller begära att åklagaren beslutar interimistiskt. Det är emellertid en effekt av de rätts-säkerhetsgarantier som med rätta omgärdar beslut om hemliga tvångsmedel. Enligt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen görs byten av telefoner eller användarkonton eller liknande normalt nära in på ett brott och då är uppgifterna som inhämtas genom tvångsme-

delsanvändningen ofta av särskild vikt för att förhindra och utreda brottet. Det är emellertid inte i sig ett skäl att på ett dramatiskt sätt förändra de grundläggande förutsättningarna för att få använda hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning som inte avser kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter.

En knytning av tillståndet till en person, i stället för till ett telefonnummer, en annan adress, en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett informationssystem, skulle i och för sig leda till att glappet som uppstår på grund av den tid som går åt för att begära nya tillstånd att använda tvångsmedel skulle minska. Då skulle den verkställande myndigheten, efter det att en ny telefon eller ett nytt användarkonto eller liknande har identifierats och kopplats till den misstänkte, kunna säkerställa verkställigheten av övervakningen, avlyssningen eller avläsningen utan något dröjsmål. Skulle det där-efter framkomma information om att den misstänkte använder t.ex. ytterligare ett användarkonto skulle även det kontot kunna bli föremål för övervakning, avlyssning eller avläsning. Det skulle avsevärt försvåra för kriminella personer att undvika att bli föremål för avlyssning, övervakning eller avläsning genom att ständigt byta telefon eller användarkonto eller liknande.

Rättssäkerheten skulle försämrats

Att knyta tvångsmedelstillstånd till en person, i stället för till ett telefonnummer, en annan adress, en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett informationssystem, skulle avsevärt begränsa domstolens prövning. Den skulle nämligen inte ha möjlighet att pröva den konkreta övervaknings-, avlyssnings- eller avläsningsåtgärden, utan enbart pröva om den enskilde är skäligen misstänkt för brottet och om det är av synnerlig vikt för utredningen och proportionerligt att använda det aktuella hemliga tvångsmedlet. Domstolen skulle inte pröva kopplingen mellan den misstänkte och det telefonnummer, den adress eller elektroniska kommunikationsutrustning eller det informationssystem som ska avlyssnas, övervakas eller avläsas. Den skulle inte heller pröva det proportionerliga i att avlyssna, övervaka eller avläsa telefonnummer eller informationssystem som används av flera eller att rikta åtgärder mot fler än ett telefonnummer

eller informationssystem samtidigt. Domstolens prövning skulle därmed bli mer eller mindre illusorisk. Att det inte är den konkreta övervaknings-, avlyssnings- eller avläsningsåtgärden som prövas leder också till att domstolens bedömning av om tillståndet behöver förenas med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas integritet inte kränks i onödan försvåras avsevärt. Det talar starkt mot att införa en möjlighet att knyta tvångsmedelstillstånd till en person.

Om ett tvångsmedelstillstånd skulle få knytas till en person skulle omfattningen av avlyssningen, övervakningen eller avläsningen helt ligga i händerna på den verkställande myndigheten. Det skulle bl.a. innebära att ett obegränsat antal telefonnummer, andra adresser, elektroniska kommunikationsutrustningar och informationssystem som den misstänkte förväntas använda skulle kunna bli föremål för avlyssning, övervakning eller avläsning. Domstolen skulle inte ha möjlighet att begränsa antalet enheter som kan bli föremål för tvångsmedlet eller i övrigt bestämma omfattningen av användningen. Den kontroll över användningen av hemlig övervakning och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation som domstolen har genom kravet på knytning till t.ex. ett telefonnummer skulle minska avsevärt och leda till en klart försämrad rättssäkerhet. Det samma gäller användningen av hemlig dataavläsning som inte avser kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter. Om hemlig dataavläsning skulle omfatta uppgifter enligt 2 § punkterna 1–3 och 6–7 lagen om hemlig dataavläsning skulle ett beslut som enbart knyts till den skäligen misstänkte i princip ge de brottsbekämpande myndigheterna oinskränkt tillgång till all elektroniskt lagrad information som den misstänkte har. Sådan tillgång skulle alltså vara inriktad på annat än enbart avläsning av uppgifter som motsvarar dem som kan inhämtas genom hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har invänt att domstolen, om tvångsmedelstillstånd skulle kunna knytas till en person, fortfarande kommer att kunna göra en prövning av tillståndet som uppfyller höga krav på rättssäkerhet. Myndigheterna har även framhållit att domstolen fortfarande skulle kunna förena tillståndet med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas integritet inte kränks i onödan. Sådana villkor skulle exempelvis kunna vara att avlyssning bara får ske när den misstänkte är samtalspart eller för att utrona om så är fallet.

Även om domstolen har möjlighet att förena ett tvångsmedelstillstånd med villkor, som i viss mån kan begränsa integritetsriskerna för enskilda, kvarstår den centrala problematiken, nämligen att omfattningen av avlyssningen, övervakningen eller avläsningen helt skulle läggas i händerna på den verkställande myndigheten.

En ändrad reglering riskerar att bli huvudregeln, inte undantag

Möjligheterna att knyta tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel till en misstänkt person i stället för till en viss plats är utformade som undantagsregler. Knytning till en viss plats är alltså fortfarande huvudregeln. Det är svårt att se att en motsvarande lösning skulle vara möjlig att skapa när det gäller knytningen till ett telefonnummer eller annan adress, en kommunikationsutrustning eller ett informationssystem. Visserligen kan spaningsåtgärder avslöja om en misstänkt person använder ett telefonnummer som är okänt för polisen, men det torde vara sällan som det redan vid domstolens beslut är känt att den misstänkte kommer att använda något annat telefonnummer, en annan kommunikationsutrustning etc. än den som åklagare begär att få avlyssna, övervaka eller avläsa. För att ge önskad effekt skulle åklagaren rutinmässigt behöva begära tillstånd att få avlyssna, övervaka eller avläsa eventuella andra telefonnummer, kommunikationsutrustningar, etc. Möjligheten att ge tillstånd till avlyssning, övervakning eller avläsning av okända telefonnummer, okända informationssystem etc. riskerar då att bli huvudregel, inte en undantagsregel.

Integritetsriskerna skulle öka

Om tvångsmedelstillstånd skulle få knytas till en person skulle det leda till att de verkställande myndigheterna kan avlyssna, övervaka eller läsa av telefonnummer, andra adresser, elektroniska kommunikationsutrustningar eller informationssystem, även under det glapp som uppstår enligt nuvarande reglering. En sådan ordning skulle enligt utredningen sannolikt innebära att mer information inhämtas från den misstänkte och andra enskilda som t.ex. den misstänkte pratar med eller skickar meddelanden till. Det har att göra med att avlyssningen, övervakningen eller avläsningen tidigareläggs. Den trög-

het i beslutsförandet som nuvarande ordning innebär kan leda till att de brottsbekämpande myndigheterna avstår från att begära hemliga tvångsmedel. Om den verkställande myndigheten får råda över frågan kommer däremot hemliga tvångsmedel att användas. Det är därför sannolikt att mer information skulle inhämtas som en följd av att en verkställande myndighet avgör t.ex. vilken telefon som ska avlyssnas. Det finns även risk för att en sådan myndighet i fler fall än en domstol kommer till slutsatsen att det finns skäl att använda hemliga tvångsmedel. Om mer information inhämtas leder det till att integritetsriskerna för den misstänkte och andra enskilda som drabbas av tvångsmedlet ökar.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har invänt att en knytning av tvångsmedelstillstånd till en person i praktiken inte skulle leda till att mer information inhämtas från den misstänkte och andra enskilda än enligt nuvarande reglering. En möjlighet att knyta tillståndet till en person skulle enligt myndigheterna enbart innebära att de får tillgång till samma information tidigare.

Även om det i praktiken i ett enskilt fall inte skulle inhämtas mer information om ett tvångsmedelstillstånd kunde knytas enbart till en person, anser utredningen att det avgörande är att *risken* för att mer information inhämtas ökar. Utredningen bedömer därför att ett tvångsmedelstillstånd som knyts till en person ökar integritetsriskerna för den misstänkte och andra enskilda som drabbas av avlyssning, övervakning eller avläsning.

Vidare anser utredningen att även den försämrade prövningen av tvångsmedelstillstånd, om de knyts till en person på det sätt som beskrivits, leder till att integritetsriskerna för den som drabbas av tvångsmedlet ökar. Mot den bakgrunden anser utredningen att en knytning av tvångsmedelstillstånd till en person skulle leda till betydande integritetsrisker.

Utredningens slutsats

Vid en samlad bedömning anser utredningen att nyttan av att införa en ordning där ett tillstånd till hemlig övervakning och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som inte avser kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter kan knytas till en person inte överväger de integritetsrisker

och den försämrade rättssäkerhet som kan bli följden av en sådan möjlighet. Det får inte heller anses vara proportionerligt med hänsyn till att integritetsriskerna förväntas bli betydande och att rättssäkerheten förväntas försämrats. Däremot anser utredningen att det finns ett reellt behov av att ändra nuvarande reglering för att komma till rätta med de glapp i avlyssningen, övervakningen eller avläsningen som blir följden av kriminellas beteende.

16.6.3 Kan mindre ingripande åtgärder motverka glappet?

Utredningens bedömning: I första hand bör en annan lösning än att knyta tvångsmedelstillstånd enbart till en misstänkt person övervägas.

Skälen för utredningens bedömning: Frågan är om det finns mindre ingripande åtgärder än att knyta tvångsmedelstillstånd till en person för att motverka glappet i en pågående övervakning, avlyssning eller avläsning. Polismyndigheten har anfört att det förenklade domstolsförfarandet inte motverkar glappet. Det tar fortfarande flera timmar, och ibland till den påföljande arbetsdagen, för domstolen att besluta, räknat från tidpunkten då behovet av ett nytt tillstånd uppkommer. Möjligheten för åklagare att besluta interimistiskt löser enligt Polismyndigheten inte heller problemet, eftersom det fortfarande tar några timmar från tidpunkten då behovet av ett nytt tillstånd uppkommer till dess att den nya inkopplingen är i gång. Utredningen bedömer därför att i första hand bör en annan lösning än att knyta tvångsmedelstillstånd till en misstänkt person övervägas.

16.6.4 Tillfälligt tillstånd till vissa tvångsmedel

Utredningens förslag: Om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta åklagares interimistiska beslut, får en särskilt utpekad befattningshavare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommuni-

kation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i avvaktan på åklagarens beslut under förutsättning att

1. ett tillstånd till samma hemliga tvångsmedel har meddelats av domstol och fortfarande gäller,
2. det tillfälliga tillståndet avser samma person, som ska vara skäligen misstänkt, och samma brottsmisstanke,
3. det finns synnerlig anledning att anta att den skäligen misstänkte använder ett annat telefonnummer, en annan adress eller en annan elektronisk kommunikationsutrustning än det eller de som anges i domstolens tillstånd, och
4. det tillfälliga tillståndet inte ges en väsentligt annan omfattning än domstolens tillstånd.

Detsamma gäller för tillstånd till hemlig dataavläsning som avser kommunikationsavlyssningsuppgifter, kommunikationsövervakningsuppgifter och platsuppgifter, om det finns synnerlig anledning att anta att en skäligen misstänkt person använder ett annat avläsningsbart informationssystem än som anges i domstolens tillstånd.

Beslutet ska omedelbart anmälas till åklagare. Åklagaren ska antingen upphäva beslutet eller omedelbart meddela ett interimistiskt beslut enligt 27 kap. 21 a § rättegångsbalken eller 17 § lagen om hemlig dataavläsning.

Skälen för utredningens förslag

Behovet av att motverka informationsförluster

Det är otillfredsställande att kriminella genom att sätta i system att byta telefoner, telefonnummer, användarkonto och liknande kan undvika att bli föremål för hemliga tvångsmedel. Det försvårar för de brottsbekämpande myndigheterna att utreda allvarliga brott. Huvudproblemet är att den verkställande myndigheten – när den har identifierat t.ex. ett nytt telefonnummer eller användarkonto som den misstänkte har bytt till – behöver invänta ett interimistiskt beslut från åklagare eller ett beslut från domstol innan verkställighet av

tvångsmedel mot det nya telefonnumret eller användarkontot kan säkerställas.

En lösning som innebär att tillstånd kan beslutas snabbare

För att motverka glappet som uppstår vid varje byte av telefon eller användarkonto eller liknande, är en tänkbar lösning att ge den verkställande myndigheten rätt att tillfälligt besluta om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation avseende den nya telefonen, det nya användarkontot eller liknande.

Ett sådant beslut bör enbart få fattas om det redan finns ett gällande tillstånd från domstol om att samma hemliga tvångsmedel får användas mot den misstänkte i fråga om en viss brottsmisstanke. Det är således inte tillräckligt att det finns ett interimistiskt åklagarbeslut. Domstolsbeslutet måste vidare alltså gälla. De omständigheter som läggs till grund för beslutet ska vara desamma som ligger till grund för domstolsbeslutet. Det innebär bl.a. att om det uppstår en ny brottsmisstanke så får den inte läggas till grund för ett tillfälligt tvångsmedelsbeslut. Det är en fråga som måste prövas av domstol, alternativt genom ett interimistiskt åklagarbeslut. Den verkställande myndighetens tillfälliga tvångsmedelstillstånd får enbart skilja sig från domstolens tillstånd när det gäller vilket telefonnummer eller annan adress eller kommunikationsutrustning som omfattas.

En grundläggande förutsättning bör vara att den verkställande myndigheten har funnit konkreta omständigheter som visar att den nya telefonen eller det nya användarkontot eller liknande kan kopplas till den misstänkte på det sätt som krävs för respektive tvångsmedel (27 kap. 18 a § tredje stycket och 19 a § tredje stycket rättegångsbalken och 4 a § första och andra styckena lagen om hemlig dataavläsning). Eftersom hemliga tvångsmedel innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten och den föreslagna ordningen innebär att inte samma höga rättssäkerhetskrav upprätthålls som vid en domstolsprövning, bör det krävas starka skäl för att en tillfällig åtgärd av nu aktuellt slag ska få användas.

Det kan lämpligen tydliggöras genom ett krav på att det finns synnerlig anledning att anta att den skäligen misstänkte använder ett annat telefonnummer eller annan adress eller annan elektronisk kommunikationsutrustning än som omfattas av domstolstillståndet.

Det innebär att tillfälligt tvångsmedelstillstånd bara kan ges av verkställande myndigheter när kopplingen mellan den misstänkte och det aktuella telefonnumret eller det aktuella användarkontot eller liknande är mycket stark, t.ex. att det genom fysisk spaning kan säkerställas att den misstänkte talar i den aktuella telefonen eller att den misstänkte har telefonen i sin omedelbara närhet. Det utesluter möjligheten att ge tillfälligt tillstånd i fråga om ett telefonnummer, en adress eller liknande som den misstänkte kontaktar eller kan komma att kontakta. I de flesta fall kan det antas att tvångsmedlet kommer att avse ett tidigare okänt telefonnummer eller annan adress eller en elektronisk kommunikationsutrustning som inte tidigare har prövats. I vissa fall kan det emellertid vara fråga om ett telefonnummer, användarkonto etc. som åklagare eller domstol tidigare har bedömt att tvångsmedlet inte får avse. Om det kommer fram nya omständigheter som med stor sannolikhet visar att den misstänkte använder det aktuella telefonnumret just då, skulle dock i undantagsfall ett tillfälligt tillstånd kunna beslutas.

Genom kravet på synnerlig anledning att anta att den skäligen misstänkte använder t.ex. ett annat telefonnummer markeras att det ställs högre krav på kopplingen till den misstänkte än vad som gäller när åklagare eller domstol beslutar om tvångsmedelstillstånd.

Ett tillfälligt beslut om tvångsmedelstillstånd bör inte få fattas om det skulle innebära att omfattningen av tvångsmedlet väsentligt förändras. Det innebär t.ex. att om ett domstolstillstånd omfattar en telefon som den misstänkte använder kan ett tillfälligt tvångsmedelstillstånd inte omfatta tre nya telefonnummer, eftersom det skulle innebära en väsentlig utvidgning av tvångsmedlet. På så sätt gäller snävare ramar för ett tillfälligt tvångsmedelsbeslut än för ett intermistiskt åklagarbeslut.

Bara i brådskande fall

En ordning där en verkställande myndighet har möjlighet att besluta om tillfälligt tvångsmedelstillstånd förutsätter vidare att myndigheten bara beslutar om det när det är mycket brådskande att inhämta information på det sättet, t.ex. för att kunna förhindra att ett allvarligt brott genomförs, och informationen inte kan inhämtas på något annat sätt. Det bör därmed krävas att det medför en fördröjning av

väsentlig betydelse för utredningen att avvakta åklagarens interimistiska beslut i frågan, för att en verkställande myndighet ska få besluta om tillfälligt tvångsmedelstillstånd.

En konsekvens av att tillfälliga tvångsmedelstillstånd bara får beslutas om ett beslut av åklagare inte hinner avvaktas innebär att det främst är realtidsuppgifter som kommer att bli aktuella att hämta in. Det kan emellertid inte uteslutas att det i vissa fall även kan vara mycket brådskande att hämta in uppgifter som avser förfluten tid, som uppgifter om innehållet i meddelanden eller uppgifter om meddelanden.

Kraven på att det ska finnas synnerlig anledning att anta att den skäligen misstänkte använder ett annat telefonnummer eller annan adress eller annan elektronisk kommunikationsutrustning än som omfattas av domstolstillståndet, att tillståndet inte får innebära att omfattningen av tvångsmedlet väsentligt förändras och att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att avvakta åklagarens intermistiska beslut i frågan innebär sammantaget att tillfälliga tvångsmedelstillstånd bara bör ges i undantagssituationer.

Det bör betonas att tillfälligt tvångsmedelstillstånd inte innebär att något nytt tvångsmedel införs utan enbart att utrymme skapas för en snabbare beslutsprocess. Den föreslagna lösningen har vissa likheter med de tvångsmedel som avser frihetsberövande, dvs. gripande, anhållande och häktning. I det första ledet, där situationen är akut, beslutar en polisman om gripande, därefter prövar en åklagare om den gripne ska anhållas och slutligen prövar domstol om den anhållne ska häktas.

Hemlig dataavläsning av vissa uppgifter bör omfattas

När det gäller hemlig dataavläsning anser utredningen att när tvångsmedlet används som verkställighetsmetod för hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation bör det vara möjligt för de verkställande myndigheterna att besluta om tillfälligt tvångsmedelstillstånd. I sådana situationer gör sig nämligen samma skäl gällande som anförts om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Det innebär att sådana tillfälliga tillstånd bör få ges i fråga om hemlig dataavläsning som avser kom-

munikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter (2 § första stycket 1–3 lagen om hemlig dataavläsning). I stället för ett annat telefonnummer, en annan adress eller en annan elektronisk kommunikationsutrustning bör det vara fråga om ett annat avläsningsbart informationssystem än det eller de som anges i domstolstillståndet.

Enligt de brottsbekämpande myndigheterna bör ett tillfälligt tillstånd till hemlig dataavläsning även omfatta uppgiftstyperna i punkterna 6 och 7 i 2 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning. Punkten 6 avser uppgifter som finns lagrade i ett avläsningsbart informationssystem men som inte omfattas av uppgiftstyperna i 2 § första stycket 1–5. Förenklat uttryckt avses uppgifter som inte har kommunicerats, t.ex. fotografier, utkast till meddelanden, upprättade anteckningar eller kontaktböcker. Punkten 7 avser uppgifter som visar hur ett avläsningsbart informationssystem används, men som inte omfattas av 2 § första stycket 1–6 lagen om hemlig dataavläsning. Exempel på sådana uppgifter är realtidsuppgifter om vilka program eller applikationer som körs.

De brottsbekämpande myndigheternas behov av att minska informationsförlusten under det glapp som uppstår avser främst realtidsuppgifter av mycket brådskande karaktär, t.ex. information för att förhindra ett allvarligt brott. Eftersom uppgifter enligt punkten 6 avser lagrade uppgifter bör de därmed inte omfattas av möjligheten att besluta om tillfälligt tvångsmedelstillstånd. De brottsbekämpande myndigheterna har inte heller påvisat något konkret behov av att inhämta uppgifter enligt punkten 7, se avsnitt 16.5. Sådana uppgifter torde sällan vara av avgörande betydelse för utredningen. Det bör understrykas att syftet med att använda tvångsmedlen i förundersökningar – i motsats till det som gäller för tvångsmedel i underrätelseverksamhet – inte är att förhindra brott. Uppgifter enligt punkterna 6 och 7 bör därför inte omfattas av förslaget.

Den omständigheten att det i lagrådsremissen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott föreslås att punkterna 6 och 7 ska slås ihop till en ny punkt 6, se avsnitt 13.12.2, saknar betydelse i det här sammanhanget, eftersom förslaget enbart omfattar avläsning av informationssystem som en alternativ metod för att verkställa hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

Möjligheten att besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig dataavläsning bör således bara omfatta motsvarande uppgifter som får in-

hämtas genom hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, dvs. kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter.

Tillfälliga tvångsmedelstillstånd ska omedelbart anmälas till åklagare

Ett beslut om tillfälligt tvångsmedelstillstånd som ges av en verkställande myndighet bör omedelbart anmälas till åklagare. Åklagaren bör i sin tur pröva frågan på samma sätt som om han eller hon hade fått en begäran om att fatta ett interimistiskt beslut enligt 27 kap. 21 a § rättegångsbalken eller 17 § lagen om hemlig dataavläsning. Prövningen bör göras så snart det är möjligt.

Om det kan medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens tillstånd i fråga om det aktuella telefonnumret eller det aktuella användarkontot eller liknande bör åklagaren besluta interimistiskt om tillstånd till det aktuella hemliga tvångsmedlet enligt 27 kap. 21 a § rättegångsbalken eller 17 § lagen om hemlig dataavläsning. Om det tillfälliga tillståndet avser exempelvis flera olika telefonnummer eller användarkonton behöver en prövning göras för vart och ett av numren eller kontona. Åklagaren fattar således ett självständigt beslut om det aktuella tvångsmedlet. Åklagaren bör därefter snarast möjligt anmäla sitt interimistiska beslut till domstolen som då bör pröva beslutet på samma sätt som ett vanligt beslut av det slaget. Om åklagaren bedömer att det inte finns förutsättningar för att besluta interimistiskt, bör åklagaren genast upphäva den verkställande myndighetens beslut.

Åklagarens beslut är alltså framåtblickande. Åklagaren prövar inte om den verkställande myndigheten har gjort rätt bedömning utifrån förutsättningarna som förelåg vid tidpunkten för beslutet. En sådan beslutsordning har likheter med de olika formerna för frihetsberövande av misstänkta genom gripande, anhållande och häktning. Om en polisman har gripit en misstänkt person, överprövar åklagaren inte polismannens beslut utan fattar ett självständigt beslut om den misstänkte ska anhållas eller frigges, beroende på vad som då är känt om brottet och gärningsmannen. Domstolen prövar därefter om anhållandebeslutet ska hävas eller om den misstänkte ska häktas.

En yttersta gräns för ett tillfälligt tvångsmedelstillstånd

För att betona att den föreslagna åtgärden bara får gälla kort tid bör det ställas upp en gräns för hur länge den får pågå. Den tiden bör bestämmas till 24 timmar. Det innebär att om åklagaren inte har hunnit pröva frågan ska den tillfälliga tvångsmedelsåtgärden avbrytas senast efter 24 timmar. Det bör dock inte befria åklagaren från skyldigheten att pröva frågan. Det har nämligen betydelse för frågan om hur det material som har inhämtats bör få användas. Utredningen återkommer till det.

Sannolikt kommer de flesta beslut om tillfälligt tillstånd att fattas utanför kontorstid. Även om åklagaren skulle få en anmälan om ett tillfälligt tillstånd under tid när domstolen har öppet är det angeläget att frågan om det finns grund för att använda det hemliga tvångsmedlet prövas omedelbart. Eftersom det är osäkert hur snabbt domstolen skulle kunna hålla förhandling, med tanke på kravet på att ett offentligt ombud normalt ska närvara, utgår regleringen från att åklagaren ska ta ställning till om ett interimistiskt beslut ska fattas, oavsett när anmälan görs.

Är lösningen tillräckligt rättssäker?

Myndigheternas tillfälliga tvångsmedelsbeslut kommer, likt övrig verksamhet som myndigheterna bedriver, att stå under tillsyn av JK och JO. Eftersom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel kommer sådana beslut även att kunna granskas av nämnden.

Den föreslagna ordningen innebär att varken åklagare eller domstol prövar om den verkställande myndighetens beslut var författningsenligt. Sådana frågor och andra felaktigheter i besluten kan bara upptäckas genom tillsyn. Det kan därför argumenteras för att den föreslagna ordningen inte uppfyller de höga krav på rättssäkerhet som användning av hemliga tvångsmedel förutsätter.

Utredningen föreslår emellertid att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska underrättas om samtliga tillfälliga tvångsmedelstillstånd som beslutas, se avsnitt 16.6.10. Därigenom underlättas nämndens tillsyn. Ett tillfälligt tvångsmedelstillstånd föreslås bara få beslutas i undantagsfall och bara gälla under en kort tid. Även om

ordningen inte lever upp till lika höga krav på rättssäkerhet som en domstolsprövning, anser utredningen att rättssäkerhetsgarantierna som omgärdar tillfälliga tvångsmedelstillstånd är tillräckliga.

Integritetsintrånget

Integritetsintrånget för den som blir föremål för ett tillfälligt tvångsmedelstillstånd är detsamma som utredningen har beskrivit i avsnitt 13.7.3, 13.8.3 och 13.12.4 i fråga om den information som kan inhämtas. När det gäller verkställigheten är integritetsintrånget dock inte är lika stort som om tvångsmedelstillståndet skulle knytas till en person, se avsnitt 16.6.2. Huvudargumentet mot en sådan lösning är nämligen att prövningen av om tvångsmedlet ska användas förskjuts från domstol till den verkställande myndigheten, vilket medför betydande integritetsrisker. En ordning där de verkställande myndigheterna får möjlighet att besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning, hemlig övervakning eller hemlig dataavläsning av en ny telefon eller ett nytt användarkonto eller liknande innebär att först åklagare och därefter domstol snarast möjligt ska pröva frågan enligt de förutsättningar som redan i dag gäller. Den ökade integritetsrisken aktualiseras därmed enbart under en mycket kort tid, från det att den verkställande myndigheten har beslutat till dess att åklagaren har prövat frågan.

Den föreslagna regleringen är proportionerlig

Med hänsyn till att ett tillfälligt tvångsmedelstillstånd bara får beslutas när en domstol har gett ett tillstånd att använda samma hemliga tvångsmedel avseende samma person och brottsmisstanke – men tvångsmedlet skulle avse en annan telefon, ett annat användarkonto eller liknande – bedömer utredningen att behovet och nyttan av att införa regleringen överväger det integritetsintrång som blir följden av en sådan ordning. Det får även anses vara proportionerligt.

Innebär lösningen oproportionerligt merarbete?

Förslaget om tillfälliga tvångsmedelstillstånd kommer att leda till visst merarbete för de verkställande myndigheterna och åklagare. Besluten ska dokumenteras, motiveras och anmälas till åklagare. Den lösning som utredningen föreslår innebär bara att de verkställande myndigheterna, som under vissa förutsättningar får besluta om tillfälligt tillstånd, snabbare måste ta fram samma underlag som annars skulle läggas till grund för ett interimistiskt åklagarbeslut eller ett domstolsbeslut. För en åklagare innebär det att han eller hon snabbare måste besluta om det finns grund för ett interimistiskt tillstånd och att ta ställning till om den pågående åtgärden behöver avbrytas. Det kan därför argumenteras för att en ordning som möjliggör tillfälliga tvångsmedelstillstånd leder till oproportionerligt merarbete. Enligt utredningens mening innebär den föreslagna lösningen visserligen ett visst merarbete, men det uppvägs mer än väl av det faktum att lösningen innebär att det glapp som i dag kan uppstå fram till dess att det finns ett beslut av åklagare eller domstol minskas i största möjliga utsträckning.

Ett tänkbart alternativ är att inte föreslå någon möjlighet till tillfälliga tillstånd för att undvika det merarbete som kan uppstå. Problemet med glappet skulle då kvarstå, och Polismyndighetens och Säkerhetspolisens möjligheter att utreda och förhindra allvarliga brott skulle inte förändras. Vid en samlad bedömning anser utredningen att fördelarna med förslaget – att motverka informationsförluster för att effektivare kunna utreda och förhindra allvarliga brott – väger betydligt tyngre än det merarbete som förslaget kan medföra.

16.6.5 Användning av materialet

Utredningens förslag: Den verkställande myndigheten får använda uppgifter från det inhämtade materialet för åtgärder som det finns synnerlig anledning att genomföra omedelbart, t.ex. för att förhindra brott eller för akuta gripanden. Om myndighetens beslut har verkställts innan åklagaren har hunnit pröva frågan, får de inhämtade uppgifterna i övrigt inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av avlyssningen, över-

vakningen eller avläsningen, eller för någon annan som uppgifterna avser.

Skälen för utredningens förslag: Den nu föreslagna åtgärden väcker frågan om, i så fall i vilken utsträckning, som material från det hemliga tvångsmedlet bör få användas innan åklagare och domstol har hunnit ta ställning till åtgärden. Eftersom ett viktigt skäl för att införa den nya regleringen är att byte av telefoner och andra kommunikationsutrustningar ofta görs i nära anslutning till brotten, kan behovet av att omedelbart kunna ingripa förväntas vara större än vid interimistiska beslut. Det kan t.ex. vara fråga om uppgifter om nära förestående våldshandlingar eller om var ett stort parti med narkotika eller vapen finns. Mot den bakgrunden bör det vara möjligt för den verkställande myndigheten att använda de inhämtade uppgifterna för åtgärder som det finns synnerlig anledning att genomföra omedelbart, t.ex. gripanden eller beslag. Däremot bör materialet inte få tillföras en förundersökning eller underrättelsematerialet innan åklagaren hunnit pröva om det tillfälliga tvångsmedelstillståndet ska upphävas.

Som tidigare framgått, bör åklagaren upphäva den verkställande myndighetens tillstånd, om åklagaren bedömer att det inte finns skäl att fatta interimistiskt beslut om användning av det hemliga tvångsmedlet. Har beslutet i sin helhet hunnit verkställas innan åklagaren har prövat behovet av åtgärden och åklagaren upphäver beslutet, bör de inhämtade uppgifterna i övrigt inte få användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av avlyssningen, övervakningen eller dataavläsningen, eller för någon annan som uppgifterna avser.

16.6.6 Vad bör gälla för hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet?

Utredningens förslag: Tillfälliga tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får fattas av en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten enligt preventivlagen, enligt den reglering som inte är tidsbegränsad. Detsamma gäller tillfälliga tvångsmedelstillstånd om hemlig dataavläsning av motsvarande uppgifter.

I stället för samma brottsmisstanke ska det tillfälliga tillståndet avse samma brottsliga verksamhet som domstolstillståndet. Efter anmälan av beslutet, ska åklagaren pröva frågan enligt 6 a § preventivlagen eller 17 § lagen om hemlig dataavläsning.

Skälen för utredningens förslag: Eftersom utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet att fatta tillfälliga tvångsmedelstillstånd om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning av motsvarande uppgifter i en förundersökning bör det övervägas om den möjligheten även bör finnas i underrättelseverksamhet.

Säkerhetspolisen har anfört att behovet av att motverka glappet i en pågående avlyssning, övervakning eller avläsning är som störst i underrättelseverksamhet. Genom tillfälliga tillstånd till hemliga tvångsmedel kan information inhämtas som kan vara av avgörande betydelse för att förhindra att allvarliga brott begås, t.ex. terroråd eller andra brott mot rikets säkerhet. Även Polismyndigheten har anfört att det finns ett stort behov av att använda tillfälliga tvångsmedelstillstånd för att förhindra att allvarliga brott begås, t.ex. mord, av samma skäl som Säkerhetspolisen har anfört. Att förhindra allvarliga brott är ett tungt vägande samhällsintresse. Det talar för att tillåta tillfälliga tvångsmedelstillstånd i underrättelseverksamhet.

Att införa en möjlighet för verkställande myndigheter att besluta om tillfälliga tillstånd till hemliga tvångsmedel är förenat med ökade integritetsrisker för enskilda. Underrättelseverksamheten är i allt väsentligt oreglerad, se avsnitt 14.3.3, vilket innebär att det i sådan verksamhet finns större integritetsrisker än i förundersökningsförfarandet. Det talar mot att tillåta tillfälliga tvångsmedelsbeslut även i underrättelseverksamhet.

Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet har utökats mycket under den senaste tiden genom tidsbegränsad reglering. Lagrådet har framhållit att det är starkt påkallat med en utvärdering av de tidsbegränsade bestämmelserna och en samlad översyn av all reglering av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet (se prop. 2023/24:117 s. 169). Möjligheten för verkställande myndigheter att besluta om tillfälliga tillstånd innebär integritetsrisker. Myndigheternas beslut kommer inte att prövas av åklagare eller domstol (se avsnitt 16.6.4). Att nu föreslå att den möjligheten ska omfatta även den tidsbegränsade tvångsmedelsregle-

ringen i underrättelseverksamhet framstår därmed inte som proportionerligt. Utredningen bedömer inte heller att det är förenligt med försiktighetsprincipen. En sådan möjlighet bör inte införas förrän den tidsbegränsade regleringen har utvärderats och eventuellt permanentats.

När det gäller den reglering i preventivlagen som inte är tidsbegränsad anser utredningen däremot att det finns både behov och nytta av att införa en möjlighet för verkställande myndigheter att besluta om tillfälliga tillstånd för att förhindra allvarliga brott. Att förhindra allvarliga brott, framför allt sådana som ligger inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, väger mycket tungt ur ett samhällsperspektiv.

När det gäller integritetsintrånget är det i huvudsak detsamma som när tillfälliga tillstånd beslutas under en brottsutredning, se avsnitt 16.6.4. Vid användning av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet finns det emellertid ingen konkret brottsmisstanke. Det innebär att det finns en risk för att tvångsmedel i fler fall kommer att användas mot personer som senare visar sig inte ha varit delaktiga i någon brottslig verksamhet. Sådan tvångsmedelsanvändning har ansetts medföra ökad risk för intrång i den personliga integriteten (prop. 2019/20:64 s. 87).

Vid en samlad bedömning av behovet och nyttan av att införa en möjlighet för verkställande myndigheter att besluta om tillfälliga tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och det integritetsintrång som en sådan åtgärd är förenad med anser utredningen att det är proportionerligt och förenligt med Europakonventionen att införa en sådan ordning när det gäller den reglering i preventivlagen som inte är tidsbegränsad. Av samma skäl bedömer utredningen att det är proportionerligt och förenligt med Europakonventionen att införa en sådan ordning när det gäller hemlig dataavläsning av motsvarande uppgifter. Vid den bedömningen har utredningen särskilt fäst vikt vid Säkerhetspolisens behov av att ha effektiva verktyg för att kunna förhindra samhällsfarliga brott.

16.6.7 Vem bör besluta?

Utredningens bedömning: Under en förundersökning ska normalt utredningsledaren vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket besluta om tillfälligt tillstånd till tvångsmedel. I myndigheternas underrättelseverksamhet ska normalt underrättelseledaren fatta motsvarande beslut.

Skälen för utredningens bedömning

Vilka myndigheter bör få fatta beslut om tillfälliga tillstånd?

När det gäller vilka myndigheter som bör få besluta om tillfälliga tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken bör, förutom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, även Tullverket ha möjlighet att fatta sådana beslut. Det är de tre myndigheter som på åklagarens uppdrag verkställer hemliga tvångsmedel. Detsamma bör gälla tillfälliga tillstånd till hemlig dataavläsning som avser motsvarande uppgifter.

När det gäller preventivlagen är det bara Säkerhetspolisen och, vid vissa brott, Polismyndigheten, som kan komma i fråga som beslutsfattare.

Vem inom myndigheten bör få fatta beslut?

Nästa fråga är vem hos de verkställande myndigheterna som bör besluta om ett tillfälligt tillstånd. Beslut om hemliga tvångsmedel innebär att grundläggande fri- och rättigheter inskränks. Vid sådana beslut drabbas enskilda av ett betydande intrång i den personliga integriteten. Det är därför av stor vikt att frågan behandlas av en särskilt kvalificerad beslutsfattare som har den utbildning, kompetens och erfarenhet som krävs. Endast särskilt utpekade befattningshavare bör därför ha rätt att fatta sådana beslut.

Den som leder och ansvarar för det operativa arbetet med hemliga tvångsmedel vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket brukar benämnas utredningsledare. Om utredningsledaren inte arbetar, t.ex. under kvällar och helger, kan någon annan person, som

leder och ansvarar för arbetet, ha samma beslutsbefogenheter som utredningsledaren. I underrättelseverksamhet brukar den som har motsvarande funktion benämnas underrättelseledare. Det bör därför normalt vara underrättelseledaren, eller den som har samma beslutsbefogenheter, som beslutar om tillfälliga tvångsmedelstillstånd i underrättelseverksamhet. De verkställande myndigheterna förut-sätts genom särskilda beslut peka ut vilka befattningshavare som får besluta om tillfälliga tillstånd.

16.6.8 Inga särregler för barn under 15 år

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon särregle-ring för barn under 15 år.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen har i kapitel 13 föreslagit att hemliga tvångsmedel ska få användas mot barn under 15 år i en brottsutredning. Om förslagen genomförs bedömer Polis-myndigheten och Säkerhetspolisen att problemet med glapp i avlyssning, övervakning och avläsning kommer att vara detsamma för barn under 15 år som för personer som har fyllt 15 år. Skälet är att barn under 15 år är delaktiga i allvarliga brott, särskilt med koppling till kriminella nätverk, se avsnitt 13.5.1.

Hemliga tvångsmedel får endast användas vid allvarliga brott. In-tresset av att allvarliga brott utreds väger tungt, både ur ett samhälls-och brottsofferperspektiv. Dessutom finns det en risk att barn under 15 år utnyttjas av äldre barn eller vuxna om barn i den åldern på ett enkelt sätt kan undvika att bli föremål för hemlig avlyssning, hemlig övervakning eller hemlig dataavläsning. Det talar för att verkstäl-lande myndigheter även bör få besluta om tillfälligt tillstånd till hem-liga tvångsmedel mot barn under 15 år.

Enligt barnkonventionen ska barn skyddas mot intrång i den per-sonliga integriteten. Barn är också mer känsliga för sådana intrång än vuxna. Det talar mot att förslaget om tillfällig inkoppling ska gälla barn under 15 år.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att intresset av att effektivt kunna utreda allvarliga brott som barn under 15 år deltar i väger tyngre än intresset av att skydda barns integritet när det gäller möjligheten för verkställande myndigheter att besluta om tillfälligt

tillstånd till hemliga tvångsmedel. Utredningen har då vägt in att sådana beslut bara kommer att fattas i undantagsfall, gälla allvarliga brott och att de förutsätter att det finns ett domstolsbeslut. Det bör därmed inte införas någon särreglering som gäller barn som inte har nått straffbarhetsåldern.

16.6.9 Den lagtekniska lösningen

Utredningens förslag: I 27 kap. rättegångsbalken, lagen om hemlig dataavläsning och preventivlagen införs nya paragrafer som reglerar under vilka förutsättningar som en särskilt utsedd befattningshavare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket får besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning av motsvarande uppgifter. Regleringen tidsbegränsas att gälla i fem år.

Skälen för utredningens förslag

Regleringen bör placeras i rättegångsbalken, lagen om hemlig dataavläsning och preventivlagen

Den nya regleringen har ett nära samband med åklagares möjlighet att interimistiskt besluta om tillstånd enligt 27 kap. 21 a § rättegångsbalken, 17 § lagen om hemlig dataavläsning och 6 a § preventivlagen. Av systematiska skäl bör därför den nya regleringen placeras i de lagarna i anslutning till nyssnämnda paragrafer.

Regleringen bör tidsbegränsas

Utredningens förslag innebär, i fråga om avlyssnings- och övervakningsuppgifter som rör elektronisk kommunikation, en något avvikande systematik när det gäller prövning av frågor om hemliga tvångsmedel. Det handlar också om ny reglering som medför ökade integritetsrisker för enskilda. Mot den bakgrunden anser utredningen att den nya regleringen bör tidsbegränsas och utvärderas när den har tillämpats en tid. Vid en sådan utvärdering bör på nytt frågor om

behov, nytta och integritet belysas och en ny proportionalitetsbedömning göras där de olika intressena – en effektiv brottsbekämpning och skydd för enskildas integritet – vägs mot varandra.

16.6.10 Underrättelseskyldighet

Utredningens förslag: Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska underrättas om tillfälliga tillstånd till hemliga tvångsmedel.

Skälen för utredningens förslag: Redan i dag ska Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden underrättas om vissa beslut om hemliga tvångsmedel eller om handläggningen av dem. Underrättelseskyldigheten åligger i vissa fall domstol och i andra fall åklagare. Syftet med underrättelseskyldigheten är att nämndens tillsyn ska underlättas. Tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning av motsvarande uppgifter innebär att de brottsbekämpande myndigheterna får ett nytt verktyg som temporärt kan innebära ett avsevärt integritetsintrång. Vidare har åtgärden varken prövats av åklagare eller domstol när den vidtas. Det är därför viktigt att risken för onödiga integritetsintrång balanseras av goda förutsättningar för tillsyn. Vidare är det en fördel om det finns en myndighet som har en överblick över i vilken utsträckning den nya regleringen har använts när den ska utvärderas.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att det i förordning bör införas en skyldighet för åklagare att underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om alla tillfälliga tillstånd till hemliga tvångsmedel som har beslutats av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Underrättelseskyldigheten bör alltså även omfatta tillstånd som åklagaren upphäver. Det får ankomma på Åklagarmyndigheten att tillsammans med de beslutande myndigheterna och i samråd med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden hitta lämpliga rutiner för hur underrättelseskyldigheten ska fullgöras.

17 Tvångsmedel inför eventuell resning

17.1 Uppdraget

Uppdraget i denna del är generellt, dvs. det tar inte enbart sikte på unga lagöverträdare. Bakgrunden till uppdraget är enligt direktiven att det saknas en heltäckande reglering för återupptagande av förundersökning inför en eventuell resning. Utredningen ska därför analysera behovet av att använda tvångsmedel i en förundersökning som har återupptagits i syfte att ansöka om resning, ta ställning till vilka tvångsmedel som ska få användas i en sådan förundersökning och vem som bör få besluta om dem och lämna nödvändiga författningsförslag.

17.2 Resningsförfarandet i brottmål

17.2.1 Bakgrund

När tiden för överklagande av en brottmålsdom, som har meddelats av en tingsrätt eller en hovrätt, har gått ut utan att det har förts talan mot domen, får den laga kraft. Domar och beslut av Högsta domstolen får omedelbart laga kraft, eftersom de inte kan överklagas.

Innebörden av att en dom får laga kraft är att den inte längre kan överklagas. Vidare kan den fråga som har avgjorts genom en dom som har fått laga kraft i princip inte bli föremål för en ny rättegång. Man brukar säga att domen har fått rättskraft. När en dom har fått laga kraft och det inte längre är möjligt att i ordinär ordning få till stånd en ändring av domen anses den vara orubblig. För brottmålsdomar kommer den s.k. orubblighetsprincipen till uttryck i 30 kap. 9 § rättegångsbalken. Där föreskrivs att när tiden för talan mot en

dom har gått ut får frågan om den tilltalades ansvar för en gärning, som har prövats genom domen, inte tas upp på nytt.

Orubblighetsprincipen är av grundläggande betydelse för rättsordningens stabilitet. Den är en förutsättning för att myndigheter och enskilda ska kunna lägga ett domstolsavgörande till grund för sitt fortsatta handlande. Även hänsynen till medborgarnas personliga trygghet har motiverat reglerna om brottmålsdomars rättskraft. Den som har fått en fråga om ansvar för en viss gärning prövad genom en dom som har fått laga kraft ska inte behöva leva under hotet att saken när som helst kan tas upp till ny prövning (se JO 2002/03 s. 123 och där anmärkt litteratur).

Principen om domars orubblighet är emellertid inte undantagslös. En ny prövning av domen kan komma till stånd om en domstol beslutar om resning eller återställande av försutten tid eller bifaller en klagan över domvilla. De s.k. extraordinära rättsmedlen, som kan aktualiseras när en dom som har fått laga kraft av olika skäl framstår som felaktig, kan sägas utgöra den yttersta rättssäkerhetsgarantin (Resningsförfarandet i brottmål – återupptagande av förundersökning och rätt till biträde, prop. 2011/12:156, s. 13). Resningsinstitutet, som regleras i 58 kap. 1–10 a §§ rättegångsbalken, tar i första hand sikte på materiella fel i domen. Bestämmelserna om domvilla, som finns i 59 kap. rättegångsbalken, riktar in sig på processuella fel. Genom återställande av försutten tid kan en part återfå en redan förlorad rätt att genom ett allmänt rättsmedel, främst överklagande, angripa ett avgörande som har fått laga kraft. Återställande av försutten tid regleras i 58 kap. 11–14 §§ rättegångsbalken. I det följande behandlas enbart resning.

Bestämmelserna om resning kan sägas vara resultatet av en avvägning mellan orubblighetsprincipen och intresset av att ett avgörande är materiellt riktigt – den s.k. sanningsprincipen. Intresseavvägningen har resulterat i att det endast i fall av utpräglad undantagskaraktär är möjligt att få till stånd en ändring av en dom efter att den har fått laga kraft (prop. 2011/12:156 s. 27).

17.2.2 Resningsgrunderna

Resning till förmån för tilltalad

I 58 kap. 2 § rättegångsbalken anges grunderna för resning till förmån för den som har varit tilltalad i ett brottmål. I den paragrafen delas resningsgrunderna in i sex punkter.

Resningsgrunderna i de båda första punkterna avser allvarliga brister avseende rättegångens objektivitet. Enligt den första punkten är det en grund för resning om någon ledamot av rätten, en vid rätten anställd tjänsteman eller åklagaren i målet har gjort sig skyldig till brottsligt förfarande eller tjänsteförseelse eller om något brott som har avseende på målet ligger ombud, ställföreträdare eller försvarare till last, under förutsättning att brottet eller tjänsteförseelsen kan antas ha inverkat på målets utgång. Den andra punkten anger som grund för resning att någon lagfaren domare eller åklagaren har varit jävig och det inte är uppenbart att jävet har saknat betydelse för utgången i målet. Den resningsgrunden, som tillkom år 1987 (proposition om ändring i rättegångsbalken [resning i brottmål vid jäv], prop. 1987/88:23), saknar motsvarighet vid resning till nackdel för den tilltalade.

Den tredje punkten tar sikte på situationer där ett bevis som har åberopats befinns helt sakna bevisvärde (SOU 1938:44 s. 573). Där föreskrivs att resning kan beviljas om någon skriftlig handling, som åberopats till bevis, har varit falsk eller om ett vittne, en sakkunnig eller en tolk har avgett falsk utsaga och handlingen eller utsagan kan antas ha inverkat på utgången i målet.

Den vanligaste materiella resningsgrunden finns i den fjärde punkten. Där regleras förutsättningarna för resning på grund av nya omständigheter eller bevis. Den resningsgrunden är den praktiskt mest betydelsefulla. Lagrummet innehåller vad som brukar benämnas huvudregeln och tilläggsregeln. Enligt huvudregeln får resning beviljas om någon omständighet eller något bevis, som inte tidigare har förebringats, åberopas och dess förebringande sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade hade frikänts eller till att brottet hade hänförs under en mildare straffbestämmelse. Tilläggsregeln kräver, i likhet med huvudregeln, att nya omständigheter eller bevis, som inte tidigare har förebringats, åberopas. Därutöver krävs för att resning ska få beviljas att det, med hänsyn till vad som åberopas och i övrigt förekommer, finns synnerliga skäl att på nytt pröva frågan om

den tilltalade har förövat det brott för vilket han eller hon har dömts. Något krav på att det nya materialet, om det hade förebragts tidigare, sannolikt skulle ha lett till en annan utgång föreskrivs däremot inte. Enligt förarbetena är syftet med bestämmelsen att möjliggöra resning vid en lägre sannolikhetsgrad än enligt huvudregeln, nämligen redan när det nya materialet är ägnat att framkalla tvivelsmål om den tilltalades skuld (NJA II 1940 s. 158 och 171). Lagtextens hänvisning till vad som ”i övrigt förekommer” torde emellertid innebära att det, för att synnerliga skäl ska anses föreligga, inte är tillräckligt att de nya omständigheterna eller bevisen är ägnade att framkalla tvivelsmål om den tilltalades skuld, utan att det därutöver krävs att det föreligger särskilda omständigheter. Enligt ett uttalande i förarbetena kan särskilda omständigheter vara att det i domstolarna har förekommit skiljaktiga meningar, liksom brottets beskaffenhet (NJA II 1940 s. 158).

Det brukar kallas för nyhetskravet att det för resning med stöd av fjärde punkten krävs att omständigheter eller bevis återopas som inte tidigare har förebringats. Nyhetskravet anses uppfyllt såväl när de återopade omständigheterna eller bevisen är helt nya som när nya bevis återopas avseende redan förebringade omständigheter (SOU 1938:44 s. 573). Med omständighet torde avses ett rättsfaktum, eller en del av ett sådant, och med bevis avses såväl ett nytt bevismedel som nya bevis- eller hjälpfakta (se prop. 2011/12:156 s. 14 och där anmärkt litteratur).

Vid resning enligt den fjärde punkten behöver sökanden inte, som är fallet när en resningsansökan till den tilltalades nackdel grundas på nya omständigheter eller bevis, visa att sökanden inte hade kunnat återropa det nya materialet redan i den tidigare processen eller har haft giltig ursäkt att inte göra det.

Den femte punkten behandlar resning om utredning, som inte har lagts fram tidigare, sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade hade bedömts vara yngre än vad rätten utgått ifrån och det i sin tur sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade hade dömts till en lindrigare eller mindre ingripande påföljd, eller till en annan utgång i utvisningsfrågan.

I den sjätte punkten finns en resningsgrund som avser brister i rättstillämpningen. Resning får enligt den punkten beviljas om den rättstillämpning som ligger till grund för domen uppenbart strider mot lag. För att rekvisitet uppenbart ska anses uppfyllt krävs enligt

förarbetena att rättstillämpningen klart och oemotsägligt framstår som oriktig (NJA II 1940 s. 172).

Det finns ingen regel som begränsar hur länge resning till förmån för en tilltalad får sökas.

Resning till nackdel för tilltalad

Grunderna för resning till nackdel för den tilltalade anges i två punkter i 58 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken. Enligt den första punkten får resning beviljas om något sådant förhållande som avses i 58 kap. 2 § 1 eller 3 rättegångsbalken förelegat och det kan antas ha medverkat till att den tilltalade frikänts eller till att brottet hänförts under en väsentligt mildare straffbestämmelse än den som borde ha tillämpats. Resningsgrunderna som avses är brottsligt förfarande av någon som har deltagit i handläggningen respektive falsk bevisning.

Av den andra punkten framgår att resning till nackdel för den tilltalade även kan grundas på nya omständigheter eller bevis. Jämfört med motsvarande resningsgrund till förmån för den tilltalade har dock bestämmelsens räckvidd begränsats till de allvarigare brotten. Ett krav är nämligen att det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Dessutom krävs att det nya materialet sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade hade dömts för brottet eller till att det hade hänförts under en väsentligt strängare straffbestämmelse än den som har tillämpats.

För resning till nackdel för den tilltalade på grund av nya omständigheter eller bevis krävs vidare att sökanden gör sannolikt att han eller hon inte vid den rätt som har meddelat domen, eller genom fullföljd från den, hade kunnat åberopa omständigheten eller beviset eller av annat skäl haft giltig ursäkt att inte göra det. Det framgår av 58 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken.

Den s.k. tilläggsregeln, som gäller vid resning till förmån för den tilltalade och som vidgar resningsmöjligheten när nya omständigheter och bevis åberopas, har ingen motsvarighet vid resning till nackdel för den tilltalade.

Resning till nackdel för den tilltalade kan inte sökas under obegränsad tid. I 58 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken föreskrivs

att en sådan ansökan ska göras inom ett år från det att sökanden fick kännedom om det förhållande som ansökningen grundas på.

Skillnaderna mellan regleringarna

Resningsförutsättningarna skiljer sig alltså åt, beroende på om det är fråga om resning till förmån eller till nackdel för den tilltalade. Möjligheterna att ansöka om resning är generösare när det är fråga om resning till förmån för tilltalad, både när det gäller antalet resningsgrunder och förutsättningarna att få resning i alla typer av mål. För att ansöka om resning till nackdel för tilltalad gäller vidare en särskild frist, vilket inte är fallet vid resning till förmån för tilltalad. Att regleringarna skiljer sig åt beror på att intresset av att upprätthålla orubblighetsprincipen inte är lika starkt i alla situationer. Det anses vara viktigare för samhället att en oskyldig person inte döms för ett brott än att en skyldig person kan undgå ansvar för brott (prop. 2011/12:156 s. 15).

En av de viktigaste skillnaderna är att vid resning till nackdel för tilltalad måste det i princip vara fråga om ett allvarligt brott för vilket den tilltalade annars skulle undgå ansvar eller slippa avsevärt för lindrigt undan. En annan skillnad mellan bestämmelserna är att om den rättstillämpning som ligger till grund för domen uppenbart strider mot lag utgör det resningsgrund vid resning till förmån för den tilltalade, men inte vid resning till nackdel för den tilltalade. Det innebär att inte ens i de brottmål som avser mycket grova brott kan resning beviljas till nackdel för en tilltalad för att han har frikänts eller kommit för lindrigt undan på grund av en uppenbart lagstridig rättstillämpning.

Den praktiskt viktigaste resningsgrunden, som är återopande av nya omständigheter eller bevis, finns i båda regleringarna (58 kap. 2 § 4 och 3 § första stycket 2 rättegångsbalken). Det finns dock flera betydelsefulla skillnader i förutsättningarna. För att resning på den grunden ska beviljas förutsätts vid resning till nackdel för tilltalad att parten har haft giltig ursäkt att inte tidigare i målet återropa omständigheten eller beviset. Vidare gäller en särskild tidsfrist vid resning till nackdel för tilltalad. En annan viktig skillnad, när det gäller den resningsgrunden, är att det genomgående inte ställs lika stränga krav

på styrkan av den bevisning sökanden åberopar när det gäller resning till förmån för tilltalad.

17.2.3 Bevisbördan och verkan av resning

Till skillnad från det som gäller i brottmålsprocessen, där åklagaren har bevisbördan, är det i resningsärenden sökanden som har bevisbördan. Det är alltså sökanden som ska visa att förutsättningarna för resning är uppfyllda. I de flesta fall där en tidigare tilltalad vill ha resning vänder sig han eller hon till åklagaren och begär att förundersökningen ska återupptas enligt 58 kap. 6 a § rättegångsbalken. Om åklagaren inte återupptar förundersökningen kan den tidigare tilltalade ändå begära resning.

Att resning beviljas avseende en brottmålsdom som har fått laga kraft innebär att den avgjorda saken ska tas upp på nytt. Beslutet om resning undanröjer alltså inte det meddelade avgörandet, utan målet ska enligt huvudregeln tas upp till ny prövning i sak i ett annat processuellt förfarande (58 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken). Det medför att den som har dömts för ett brott ska fortsätta att verkställa påföljden, om inte rätten i samband med resningsbeslutet även beslutar om inhibition av påföljden.

17.2.4 Förfarandet vid resning

Resningsansökan

Enligt 58 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken ska en ansökan om resning göras hos hovrätten om domen som har fått laga kraft har meddelats av en tingsrätt. I övriga fall ska ansökan göras hos Högsta domstolen. Hovrätten är behörig att pröva resningsansökningar avseende tingsrättsavgöranden sedan den 1 januari 1989 (proposition om rätten att besluta om resning m.m., prop. 1987/88:58). Dessförinnan var Högsta domstolen ensam behörig att pröva alla resningsansökningar. Den gällande ordningen innebär att en resningsansökan ska prövas av instansen närmast över den som meddelade domen eller beslutet (med undantag för Högsta domstolens egna avgöranden).

Normalt är den som har fört eller haft rätt att föra talan med ställning som part i målet behörig att ansöka om resning. Även målsäganden har alltså rätt att i vissa fall ansöka om resning (jfr 20 kap. 8 § rättegångsbalken). Riksåklagaren är enligt 7 kap. 4 § rättegångsbalken den enda allmänna åklagare som är behörig sökande när resning i mål om allmänt åtal ska sökas i Högsta domstolen. Resningsansökan till hovrätt kan däremot göras även av annan åklagare.

Enligt 58 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken ska en ansökan om resning vara skriftlig. Vad ansökan ska innehålla regleras i 58 kap. 5 § RB. Enligt den paragrafen ska sökanden uppge vilken dom som ansökan avser, det förhållande på vilket ansökan grundas och skälen för ansökan. Sökanden ska också ange de bevis som åberopas och vad de ska styrka. Grundas en ansökan om resning till nackdel för tilltalad på nya omständigheter eller bevis, ska det i ansökan även anges varför de inte har åberopats i den tidigare rättegången.

Handläggningen av resningsansökan

Närmare bestämmelser om handläggningen av en resningsansökan finns i 58 kap. 6 § rättegångsbalken. Om det föreligger ett hinder mot att ta upp en ansökan, t.ex. därför att sökanden inte är behörig att väcka frågan om resning, kan den omedelbart avvisas. En ansökan som tas upp till prövning får avslås omedelbart, om den är ogrundad. För att resning ska beviljas krävs som regel att motparten har förelagts att ge in en skriftlig förklaring. Om det är åklagaren som har ansökt om resning till den tilltalades förmån anses dock resning få beviljas utan att den tilltalade har hörts. Av hänvisningarna i 58 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken till 52 kap. 11 § och 56 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken följer att om det är nödvändigt för utredningen av resningsfrågan får rätten besluta att part eller annan ska höras muntligen inför rätten. Resningsförfarandet är emellertid i praktiken nästan undantagslöst skriftligt.

Som tidigare nämnts är innebörden av att resning beviljas avseende en dom som har fått laga kraft inte att domen undanröjs. Där emot hindrar inte längre domens rättskraft att målet tas upp till förnyad prövning. Den domstol som beviljar resning ska enligt huvudregeln i 58 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken förordna att målet ska tas upp på nytt av den domstol som sist dömt i målet. Det

finns även en undantagsregel. Den innebär att vid resning till förmån för den tilltalade får den domstol som prövar resningsansökan omedelbart ändra domen, om saken är uppenbar. Om resning beviljas och domen inte omedelbart ändras gäller alltså domen fortfarande. En person som har dömts till fängelse men som beviljas resning får därför fortsätta att avtjäna sitt straff till dess att en ny, eventuellt ändrad, dom meddelas. Enligt 58 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken kan dock rätten, i samband med resningsbeslutet, förordna att vidare åtgärder för verkställighet av domen inte ska äga rum (inhibition), se t.ex. NJA 1989 s. 401.

Ansvaret för de kostnader som uppstått i resningsärendet regleras i 58 kap. 8 § rättegångsbalken. Om en resningsansökan avvisas eller avslås får sökanden åläggas att ersätta motparten eller, om åklagaren är motpart, staten kostnaderna i resningsärendet. Har resning sökts av åklagaren får kostnaderna utgå av allmänna medel. Beviljas resning ska kostnadsfrågan prövas i samband med att målet handläggs på nytt.

Beslut i resningsärenden får överklagas enligt vanliga regler. Om en hovrätts beslut i fråga om resning överklagas av någon annan än justitiekanslern eller en justitieombudsman krävs det prövningstillstånd för att Högsta domstolen ska ta upp överklagandet till prövning (58 kap. 14 § rättegångsbalken jämförd med 54 kap. 9 §).

17.3 En förundersökning ska i vissa fall återupptas inför en ansökan om resning

Rättskraften hindrar även förundersökning

Åklagare är, på samma sätt som domstolar, bundna av en doms rättskraft. Det innebär att en åklagare inte kan genomföra en förundersökning mot en tidigare tilltalad som rör en gärning som har prövats av domstol och som har lett till en dom som har fått laga kraft. Orubblighetsprincipen skyddar alltså en tidigare tilltalad inte bara mot en ny process utan även mot en ny förundersökning om samma sak (JO 2002/03 s. 116).

Det finns anledning att här nämna att förutsättningarna för att bedriva förundersökning inför en eventuell resningsansökan skiljer sig från det som gäller för att i allmänhet bedriva, eller komplettera, en förundersökning. Medan en förundersökning avser brottet tar

utredningsförfarandet inför resning sikte på en viss, tidigare tilltalad, persons delaktighet i brottet. En dom som har fått laga kraft avseende en viss persons straffansvar hindrar inte att förundersökning eller lagföring bedrivs angående andras delaktighet i brottet i fråga.

Den särskilda regleringen

Den 1 januari 2013 infördes i 58 kap. rättegångsbalken en reglering som tar sikte på möjligheterna för åklagare att återuppta eller utvidga en förundersökning i syfte att skaffa underlag för ett resningsärende. Enligt 58 kap. 6 a § rättegångsbalken ska åklagaren återuppta en förundersökning om det i en ansökan om resning åberopas eller om det annars kommer fram en omständighet eller ett bevis som inte tidigare har lagts fram och det är sannolikt att omständigheten eller beviset utgör grund för resning. Det är således en skyldighet för åklagaren, om det finns skäl att utreda frågan. Förundersökningen ska dock inte återupptas om det saknas behov av utredningsåtgärder. Det som nu har sagts ska också gälla om förundersökningen inte är avslutad. Då ska åklagaren i stället besluta att förundersökningen även ska avse frågan om den tidigare tilltalades delaktighet. När utredningen i det följande talar om återupptagna förundersökningar avses även förundersökningar som har utvidgats enligt 58 kap. 6 a § andra stycket rättegångsbalken.

När den nya regleringen infördes framhöll regeringen att det inte bör finnas någon möjlighet för åklagare att, i syfte att utreda om det finns grund för resning, vidta utredningsåtgärder utanför förundersökningsförfarandet (prop. 2011/12:156 s. 20 f.)

I 58 kap. 6 b § rättegångsbalken ges rätten möjlighet att förelägga åklagaren att vidta en viss utredningsåtgärd, om det enligt 6 a § finns förutsättningar att återuppta eller utvidga förundersökningen.

En offentlig försvarare ska enligt 21 kap. 3 b § rättegångsbalken och 24 § LUL förordnas för en tidigare tilltalad, om 58 kap. 6 a § rättegångsbalken kan komma att tillämpas eller om det annars finns synnerliga skäl. Åklagare är enligt 23 kap. 5 § rättegångsbalken skyldig att anmäla behovet av försvarare hos rätten i sådana fall. En motsvarande ordning finns för att förordna målsägandebiträde eller särskild företrädare för barn.

Den tidigare tilltalades skyldighet att ersätta staten för kostnaderna regleras i 58 kap. 8 a § rättegångsbalken i de fall där någon resningsansökan inte ges in. Annars prövas frågan om återbetalningskyldighet av den domstol som prövar resningsansökan.

17.4 Vilka regler om förundersökning gäller?

När regleringen i 58 kap. 6 a § rättegångsbalken infördes valde lagstiftaren, trots viss remisskritik, att inte reglera vilka bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken och LUL som får användas i en återupptagen förundersökning (prop. 2011/12:156 s. 35 f.). Regeringen framhöll att det är uppenbart att regleringen i 23 kap. rättegångsbalken inte i sin helhet kan appliceras direkt på en förundersökning som har återupptagits i syfte att utreda om det finns förutsättningar för resning. Regeringen ansåg dock att det inte var nödvändigt med en reglering, mot bakgrund av att den praxis som hade utvecklats fungerade tillfredsställande.

Att endast vissa bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken bör tillämpas i en återupptagen förundersökning är naturligt, eftersom vissa frågor är överspelade när en förundersökning återupptas i syfte att skaffa underlag för en resningsansökan. De bestämmelser i rättegångsbalken som har tillkommit för att skydda den misstänkte eller andra som hörs i en förundersökning bör dock alltid tillämpas även i återupptagna förundersökningar.

Enligt utredningens mening är det tydligt att 23 kap. 1 § rättegångsbalken, som reglerar när en förundersökning ska inledas, inte är tillämplig. I nu aktuella fall är det i stället 58 kap. 6 a § rättegångsbalken som gäller. Vidare är 23 kap. 2 § rättegångsbalken inaktuell, eftersom den tar sikte på vad syftena är med en förundersökning som eventuellt ska leda till ett åtal. Även regleringen i 23 kap. 3 § rättegångsbalken, som reglerar vem som inleder och leder en förundersökning, är till största delen inaktuell, utom andra stycket som ger åklagare rätt att anlita biträde av polisen i förundersökningar. Däremot är 23 kap. 4 § rättegångsbalken, som reglerar kravet på objektivitet, hänsynsprincipen och skyndsamhetskravet, lika viktig i återupptagna förundersökningar som i ordinarie förundersökningar. Regleringen om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken är av naturliga skäl inaktuell. Att 23 kap. 5 § rättegångs-

balken, som reglerar när offentlig försvarare ska förordnas, ska tillämpas framgår direkt av 21 kap. 3 b § rättegångsbalken.

Reglerna om att var och en får förhöras i 23 kap. 6 § rättegångsbalken och om möjligheterna att använda vite mot den som ska höras i 23 kap. 6 a och 6 b §§ rättegångsbalken är givetvis relevanta även i återupptagna förundersökningar. Detsamma gäller reglerna i 23 kap. 7 § rättegångsbalken om hämtning till förhör. Däremot har 23 kap. 8 § rättegångsbalken, som reglerar medföljande och medtagande från brottsplatsen, inte någon roll att spela i en återupptagen förundersökning. Reglerna om hur ett förhör ska genomföras i 23 kap. 9–12 §§ rättegångsbalken bör tillämpas vid förhör i en återupptagen förundersökning. Detsamma torde gälla 23 kap. 13–15 b §§ rättegångsbalken, som reglerar vissa, mer ovanliga, åtgärder för att säkra bevisning.

Det första stycket i 23 kap. 16 § rättegångsbalken, som hänvisar till tvångsmedlen i 24–28 kap. rättegångsbalken, är uppenbart inte tillämpligt (se avsnitt 17.7.2), men däremot bör andra stycket i paragrafen, som reglerar tolkning och översättning, tillämpas eftersom det är fråga om viktiga rättssäkerhetsgarantier. Detsamma gäller 23 kap. 18–19 §§ rättegångsbalken, som reglerar den misstänktes rätt till insyn i förundersökningen.

I 23 kap. 20 § rättegångsbalken regleras skyldigheten att ta ställning till om åtal ska väckas när förundersökningen är färdig. Den bestämmelsen är inaktuell.

Skyldigheten att dokumentera vad som förekommer i en förundersökning regleras i 23 kap. 21 § rättegångsbalken. Den bestämmelsen, liksom bestämmelserna i 23 kap. 21 a–d §§ rättegångsbalken om hur förhör ska dokumenteras och den misstänktes rätt till insyn i eller tillgång till materialet är också rättssäkerhetsgarantier som är lika viktiga i en återupptagen förundersökning som i en ordinarie förundersökning.

Bestämmelserna i 23 kap. 22 och 23 §§ rättegångsbalken är inaktuella i en återupptagen förundersökning.

Vid tillämpning av bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken i en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken bör det som sägs om den misstänkte i stället gälla den tidigare tilltalade.

17.5 Dagens möjligheter att använda tvångsmedel

17.5.1 Utgångspunkter

En grundläggande utgångspunkt för att straffprocessuella tvångsmedel överhuvudtaget ska få användas är att det pågår en förundersökning (se 23 kap. 16 § rättegångsbalken). Reglerna om när en förundersökning ska återupptas eller utvidgas, trots att det finns en dom som har fått laga kraft, utgör därför grunden för att använda tvångsmedel i nu aktuella fall, på samma sätt som det normalt krävs att en förundersökning har inletts för att tvångsmedel får användas för att utreda ett brott som inte har prövats rättsligt.

Att en förundersökning har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken innebär emellertid inte att tvångsmedel får användas i samma utsträckning inför en eventuell resningsansökan som vid en ordinär förundersökning. Behov av att använda tvångsmedel kan framför allt uppkomma vid resning till nackdel för den tilltalade, men det kan inte uteslutas att det i ett enskilt fall kan finnas behov av tvångsmedel även vid resning till förmån för den tilltalade. Det skulle t.ex. kunna aktualiseras om den resningsökande har kännedom om bevisning som skulle kunna läggas till grund för resning men inte själv har möjlighet att ta fram den bevisningen.

17.5.2 Användningen av tvångsmedel är oreglerad

När regleringen i 58 kap. 6 a § rättegångsbalken infördes valde lagstiftaren, som nyss nämnts, att inte reglera vilka bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken och LUL som bör få användas i en återupptagen förundersökning (se prop. 2011/12:156 s. 35 f.). Frågan om tvångsmedel bör få användas berördes inte i det lagstiftningsärendet.

17.5.3 Särskilt om skäligen misstanke

I lagstiftningsärendet framhölls att det är uppenbart att regleringen i 23 kap. rättegångsbalken inte i sin helhet kan appliceras direkt på en förundersökning som har återupptagits i syfte att utreda om det finns förutsättningar för resning. Som exempel nämndes kopplingen till att någon blivit "skäligen misstänkt" (prop. 2011/12:156 s. 36).

En avgörande fråga med dagens reglering är om det tvångsmedel som åklagaren vill använda förutsätter att det finns viss misstanke om att den som tvångsmedlet riktas mot har begått brottet eller om tvångsmedlet får användas oberoende av det. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas beslag. Sådana tvångsmedel som får användas utan någon brottsmisstanke torde redan i dag få användas i en återupptagen förundersökning i ett resningsärende, under förutsättning att kraven för att få använda tvångsmedlet är uppfyllda.

I de fall där ansökan avser resning till nackdel för den tilltalade måste emellertid särskild hänsyn tas till att en domstol redan har prövat ansvarsfrågan och att avgörandet har fått laga kraft. Normalt innebär en frikännande dom, även om den inte har fått laga kraft, att det inte finns skälig misstanke mot den tidigare tilltalade (jfr NJA 1973 s. 157 och NJA 1987 s. 876). I det sistnämnda rättsfallet, där åklagaren bl.a. yrkade att rätten skulle besluta om reseförbud och kvarstad, konstaterade domstolens majoritet att det inte hade förekommit någon omständighet som innebar att den tilltalade skulle anses vara skäligen misstänkt trots att åtalet hade ogillats. Däremot förordnade Högsta domstolen om beslag med motiveringen att det tvångsmedlet kunde antas ha betydelse för utredningen av det åtalade brottet. När en frikännande dom har fått laga kraft talar orubblighetsprincipen normalt för att den tidigare tilltalade inte kan anses vara skäligen misstänkt.

Det kan emellertid inte uteslutas att omständigheterna är sådana att det finns en stark misstanke mot den tidigare tilltalade även sedan resning har beviljats. Se t.ex. NJA 1989 s. 461 där Högsta domstolen beviljade resning i ett narkotikamål och inhiberade verkställigheten av fängelsestraffet men samtidigt konstaterade att resningssökanden alltjämt var på sannolika skäl misstänkt för det grova narkotikabrott som han hade dömts för och häktade honom i sin frånvaro. Häktningsbeslutet fastställdes efter förhandling, där misstanken utvidgades även till andra brott.

17.6 Överväganden och förslag

17.6.1 Tidigare överväganden

Behovet av att kunna använda tvångsmedel i syfte att berika underlaget inför en eventuell resningsansökan har diskuterats tidigare. I samband med häktningsreformen år 1986 väckte riksåklagaren, med anledning av vissa erfarenheter av behovet att i undantagsfall kunna använda tvångsmedel mot en person som hade frikännts, frågan om det inte borde införas en reglering som medgav en domstol att besluta om ett straffprocessuellt tvångsmedel i avvaktan på ställningstagandet i resningsfrågan. Departementschefen anförde att ett ingripande med anhållande och häktning eller andra straffprocessuella tvångsmedel torde vara uteslutet, i vart fall till dess att resning beviljats (prop. 1986/87:112 s. 58). Det är också den uppfattning om gällande rätt som alltjämt råder.

17.6.2 Utgångspunkter

Utredningens bedömning: Det finns ett praktiskt behov av att i vissa fall kunna använda tvångsmedel redan innan resningsfrågan har prövats. Följande utgångspunkter bör gälla för användning av tvångsmedel inför en eventuell resningsansökan.

- Regleringen bör omfatta både resning till förmån och till nackdel för en tidigare tilltalad.
- Tvångsmedel får enbart användas inom ramen för en återupptagen förundersökning.
- Ändamålet med tvångsmedlen bör vara att berika underlaget för bedömningen om resning bör sökas.
- Skillnad bör göras mellan olika typer av tvångsmedel, eftersom de leder till olika grader av integritetsintrång.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns ett praktiskt behov av att kunna använda tvångsmedel

Från tid till annan förekommer det resningsärenden där det visar sig finnas ett praktiskt behov av att kunna använda tvångsmedel redan innan resningsansökan har getts in, eftersom den nödvändiga bevisningen inte är möjlig att få fram på annat sätt. Även om antalet sådana fall är få är det otillfredsställande, särskilt vid mycket allvarliga brott, att inte tvångsmedel som skulle kunna ge avgörande underlag i resningsfrågan får användas. Det gäller även sådana tvångsmedel som anses innebära ett mycket begränsat integritetsintrång som salivprov för dna-analys. Ett typiskt exempel är den fråga som uppkom i NJA 2021 s. 368 och som redovisas närmare i avsnitt 17.7.3.

Orubblighetsprincipen talar för stor restriktivitet

Tanken bakom orubblighetsprincipen är, som tidigare nämnts, att både allmänheten, myndigheter, företag och enskilda ska kunna lita på att en dom som har fått laga kraft inte annat än i sällsynta undantagsfall kan komma att rivas upp. Det är viktigt både för tilltron till rättsväsendet och för samhället i stort. Det innebär att det krävs mycket starka skäl för att starta en förnyad utredning om ett brott, trots att ansvarsfrågan är slutligt avgjord. Resningsinstitutet ger emellertid möjlighet till det. Så snart resning har beviljats får straffprocessuella tvångsmedel användas enligt samma regler som gäller för en vanlig förundersökning.

Det som nu är aktuellt är emellertid inte den situationen utan frågan om vissa straffprocessuella tvångsmedel bör få användas redan innan en behörig domstol har avgjort resningsfrågan, i syfte att få fram underlag för bedömningen om resning ska begäras. Om sådan tvångsmedelsanvändning ska tillåtas bör utgångspunkten vara att det i de fallen ska krävas mycket starka skäl för att få använda tvångsmedel. Möjligheten att använda tvångsmedel bör användas med stor restriktivitet. Det bör i princip inte vara möjligt att skaffa den bevisning som tvångsmedlet syftar till att få fram på något annat sätt än genom tvångsmedlet i fråga. Dessutom bör det vara fråga om bevisning som kan antas vara avgörande för beslutet i resningsfrågan.

Resning både till förmån och till nackdel för tilltalad

En särskild fråga är om användning av tvångsmedel bara bör få förekomma i utredningar som syftar till att ansöka om resning till nackdel för den tilltalade. Även om det framför allt kommer att vara av intresse att använda tvångsmedel i de fall där det finns omständigheter som talar för att resning bör beviljas därför att en friande dom kan antas vara felaktig, kan det inte uteslutas att samma behov kan uppkomma när det är fråga om en fällande dom. Det skulle t.ex. kunna vara fallet om det finns tecken på att någon anhörig har tagit på sig skulden för ett brott för att skydda den som faktiskt har gjort sig skyldig till det. Från rättssäkerhetssynpunkt är reglerna om resning till förmån för tilltalad viktigare än reglerna om resning till nackdel, se avsnitt 17.2.2. En ny reglering bör därför gälla både vid resning till fördel och till nackdel för tilltalad.

Enbart inom ramen för en återupptagen förundersökning

Det finns vidare enligt utredningens mening anledning att beröra frågan om eventuella tvångsmedel bör få användas enbart inom ramen för en återupptagen förundersökning. När 58 kap. 6 a § rättegångsbalken infördes diskuterades frågan om det borde vara möjligt för åklagare att vidta utredningsåtgärder inför eventuell resning utanför förundersökningsförfarandet. Regeringen konstaterade då att av rättssäkerhetsskäl borde någon sådan ordning inte införas bl.a. eftersom konsekvenserna skulle vara svåra att överblicka (prop. 2011/12:156 s. 23).

Sedan dess har möjligheterna att använda tvångsmedel utanför förundersökning utökats avsevärt, både på det sättet att fler tvångsmedel får användas i underrättelseverksamhet och att de får användas vid betydligt fler typer av brott än tidigare. Det väcker frågan om det finns anledning att nu göra en annan bedömning. Enligt utredningens mening har framför allt två aspekter betydelse när det gäller den saken. Den ena är att underrättelseverksamheten i sig är oreglerad (se avsnitt 14.3.3). Den andra är att den reglering som utvidgar möjligheterna att använda tvångsmedel i underrättelseverksamhet till största delen är tidsbegränsad. Båda de omständigheterna, och de överväganden som tidigare gjorts och som har lika stor relevans

i dag, talar starkt mot att öppna en möjlighet att använda tvångsmedel inför en resningsansökan utanför förundersökningsförfarandet.

En annan utgångspunkt bör vara att tvångsmedlet ska syfta till att berika underlaget för att bedöma behovet av en resningsansökan. Utredningen återkommer till det.

Utredningen anser vidare att skillnad bör göras mellan reella och personella tvångsmedel mot bakgrund av att de senare normalt innebär ett större integritetsintrång (jfr NJA 2021 s. 368 p. 33).

17.6.3 Tvångsmedlen ska berika underlaget i resningsärendet

Utredningens bedömning: En grundläggande förutsättning för att få använda tvångsmedel innan en domstol tagit ställning i resningsfrågan bör vara dels att syftet med användningen ska vara att berika underlaget i resningsärendet, dels att det ska vara fråga om ny bevisning som inte är möjlig att få fram på annat sätt än genom tvångsmedlet.

Skälen för utredningens bedömning: Straffprocessuella tvångsmedel får användas för olika ändamål. Det vanligaste är att de får användas för att det har betydelse för utredningen om brottet, men även andra ändamål förekommer, t.ex. att säkra lagföring eller förverkande. I avvaktan på beslut i frågan om resning bör den enda tillåtna grunden för att använda tvångsmedel vara att åtgärden har till ändamål att berika underlaget i resningsfrågan. Med andra ord bör det vara fråga om åtgärder som kan kasta ytterligare ljus över frågan om den tilltalade har begått gärningen. Det utesluter enligt utredningens mening användning av vissa tvångsmedel, t.ex. tvångsmedel som är avsedda att användas i nära anslutning till brottet eller vilkas syfte är att säkra betalningsskyldighet eller ge underlag för registrering i polisiära register.

En förutsättning för att en förundersökning ska återupptas enligt 58 kap. 6 a § rättegångsbalken är om det i en ansökan om resning åberopas eller om det på annat sätt kommer fram en omständighet eller ett bevis som inte tidigare lagts fram och det är sannolikt att omständigheten eller beviset utgör grund för resning. Det innebär att om den nya regleringen knyts till den bestämmelsen kommer den automatiskt att begränsa ändamålet med åtgärden till att få fram ny

bevisning. Tvångsmedel bör alltså inte få användas innan resning har beviljats för att skaffa underlag för att begära resning på andra grunder.

Vidare bör det säkerställas att den bevisning som tvångsmedlet förväntas ge inte är möjlig att få fram genom andra, mindre ingripande åtgärder. Alla andra möjligheter att få fram bevisningen i fråga bör med andra ord redan ha prövats och uttömts. Det innebär att samma behovsprincip som gäller för all annan tvångsmedelsanvändning ska gälla.

17.7 Behovet av att använda tvångsmedel varierar

17.7.1 Inget behov av att använda alla slags tvångsmedel

Mot bakgrund av att en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken bedrivs under delvis andra förutsättningar än en normal förundersökning och att de bestämmelser som gäller om komplettering av förundersökning inte är direkt tillämpliga kan det konstateras att vissa tvångsmedel överhuvudtaget inte kan aktualiseras vid utredning inför en resningsansökan. Dit hör först och främst sådana tvångsmedel som är avsedda att användas i direkt anslutning till brottet, t.ex. medtagande till förhör, avspärrning och envarsgripande. Vidare bör, som nyss nämnts, endast sådana tvångsmedel som kan antas ge ny belysning av ansvarsfrågan komma i fråga.

17.7.2 Vissa tvångsmedel bör redan i dag kunna användas

Enligt utredningens mening har det förhållandet att 23 kap. rättegångsbalken tillämpas analogt i den återupptagna förundersökningen och att det i 23 kap. 16 § rättegångsbalken föreskrivs att i fråga om tvångsmedel tillämpas 24–28 kap. rättegångsbalken – samtidigt som det i tidigare lagstiftningsärenden framhållits att tvångsmedel inte får användas – skapat osäkerhet hos åklagare om vad som faktiskt gäller. Sådana tvångsmedel som inte kräver någon knytning till en misstänkt person, t.ex. beslag, bör enligt utredningens mening kunna användas i en återupptagen förundersökning om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. De tvångsmedlen behöver således inte

diskuteras vidare här. En annan sak är att även sådana tvångsmedel bör användas med mycket stor försiktighet innan en domstol har tagit ställning i resningsfrågan. Vid tillämpningen av proportionalitetsprincipen bör det men som det innebär för en tidigare tilltalad att utsättas för tvångsmedel, trots en frikännande dom, väga särskilt tungt.

Om det är fråga om ett tvångsmedel som under särskilda förutsättningar får användas även mot annan än misstänkt, t.ex. husrannsakan, och tvångsmedlet ska riktas mot någon annan än en tidigare tilltalad bör det vara möjligt att använda tvångsmedlet mot tredje man i en återupptagen förundersökning. Som exempel kan nämnas att en tidigare tilltalad begär att åklagaren ska återuppta förundersökningen och gör sannolikt att tredje man innehar bevisning som tydligt visar att den tidigare tilltalade är oskyldigt dömd.

17.7.3 Nya tekniska möjligheter skapar nya behov

Frågan om tvångsmedel bör få användas inför en resningsansökan aktualiserades i rättsfallet NJA 2021 s. 368, i ett äldre fall där en person hade dömts för mord i tingsrätten men frikännts i hovrätten. Riksåklagaren yrkade att Högsta domstolen skulle besluta om kroppsbesiktning i form av salivprov på den tidigare tilltalade i syfte att göra en dna-analys av provet. Riksåklagaren stödde i första hand sitt yrkande på 28 kap. 12 § rättegångsbalken (som reglerar kroppsbesiktning av någon som är skäligen misstänkt) och i andra hand på 28 kap. 12 b § (som reglerar kroppsbesiktning i form av salivprov på någon som inte är skäligen misstänkt). Bakgrunden till yrkandet var att nya tekniska metoder hade gjort det möjligt att ta fram en dna-profil genom analys av spermier som hade påträffats på den mördade personens kläder. Det var inte möjligt när brottmålet prövades omkring 25 år tidigare. Sökningar i polisens register över dna-profiler hade inte gett något resultat. Riksåklagaren ville ha möjlighet att jämföra den nu framtagna dna-profilen med en dna-profil från den tidigare tilltalade, som motsatte sig yrkandet om kroppsbesiktning. Högsta domstolen avslog riksåklagarens framställning. Domstolen konstaterade att en tillämpning av 28 kap. 12 eller 12 b § rättegångsbalken skulle komma i konflikt med regeringsformens krav på tydligt lagstöd för användning av det aktuella tvångsmedlet och den re-

striktiva tillämpning som gäller för begränsningar av skyddet mot kroppsligt ingrepp.

Det är framför allt utvecklingen av tekniken för att utvinna användbar bevisning ur mycket små dna-spår som har lett till att utgången i vissa brottmål har kommit att ifrågasättas. Generellt sett har de forensiska undersökningsmetoderna utvecklats snabbt under de senaste decennierna. Det gäller även möjligheterna att få fram krypterad och raderad information från elektronisk kommunikationsutrustning. Mot den bakgrunden kan det förväntas att resning i ökad utsträckning kan komma att begäras i fall där teknisk bevisning har spelat en stor roll och kan få avgörande betydelse för resningsfrågan.

17.7.4 Betydelsen av att den tilltalade har varit misstänkt

Det finns, som tidigare nämnts, tvångsmedel som under vissa förutsättningar får användas inte bara mot personer som är skäligen misstänkta utan även mot personer som det överhuvudtaget inte finns någon misstanke mot. Då ställs högre krav på att tvångsmedlet kan förväntas leda till ett konkret resultat. Som exempel kan nämnas husrannsakan, genomsökning på distans och kroppsvisitation. I en normal förundersökning används sådana tvångsmedel inte sällan mot någon som visserligen är misstänkt men där nivån på misstanken inte når upp till skäligen misstanke.

Problemet vid en förundersökning som har återupptagits i syfte att skaffa underlag för frågan om resning är emellertid att det finns en misstanke som är kopplad till en viss person. Det gäller både vid resning till förmån och till nackdel för en tilltalad. Normalt är det fråga om någon som är frikänd från ansvar. Det är inte givet att tvångsmedel som normalt riktas mot en skäligen misstänkt får riktas mot någon som visserligen tidigare har varit skäligen misstänkt, men som senare har frikänts genom en dom som har fått laga kraft. En frikännande dom bör innebära att den tidigare tilltalade inte betraktas som skäligen misstänkt. Frågan är emellertid om inte den omständigheten även påverkar möjligheterna att använda sådana tvångsmedel som får användas både mot skäligen misstänkta och mot andra, eftersom användande av tvångsmedlen mot en tidigare tilltalad under de förutsättningar som gäller för andra än misstänkta

skulle kunna uppfattas som ett kringgående av lagstiftningen med hänsyn till orubblighetsprincipen.

17.7.5 Skillnad mellan olika tvångsmedel

Utöver det som nyss har sagts om att vissa typer av tvångsmedel av naturliga skäl inte bör övervägas när det är fråga om användning av tvångsmedel inför en resningsansökan bör även skillnad göras mellan personella och reella tvångsmedel. De förstnämnda leder normalt till större intrång i den personliga integriteten. Det innebär emellertid inte att det helt bör uteslutas att vissa personella tvångsmedel kan få användas inför en resningsansökan. Vidare krävs det särskilda överväganden beträffande tvångsmedel som kräver lagstöd enligt Europakonventionen och 2 kap. regeringsformen. Enligt utredningens mening krävs det därför överväganden för varje typ av tvångsmedel för sig.

17.7.6 Tvångsmedelsanvändning mot annan

Utredningens bedömning: Innan resningsfrågan har prövats av domstol bör sådana tvångsmedel som får användas mot annan än misstänkt inte få riktas mot en tidigare tilltalad.

Skälen för utredningens bedömning: I en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken kan, som utredningen tidigare framhållit, tvångsmedelsanvändning mot tredjeman aktualiseras. Det är emellertid viktigt att sådana tvångsmedel som får riktas mot både misstänkta och andra inte används mot den tidigare tilltalade. Det skulle nämligen öppna för möjlighet att kringgå det skydd som orubblighetsprincipen är avsedd att ge. Innan resningsfrågan har prövats av domstol bör därför sådana tvångsmedel som får användas mot annan än misstänkt inte få riktas mot en tidigare tilltalad.

17.8 Vilka tvångsmedel kan vara aktuella?

17.8.1 Brottsmisstanke utgör en vattendelare

Om det ska införas regler som gör det möjligt att i en återupptagen förundersökning få använda tvångsmedel för att få fram ny bevisning redan innan domstol har prövat resningsfrågan krävs andra överväganden än de som normalt görs i en förundersökning. En vattendelare bör vara om det är fråga om tvångsmedel som bara får användas mot någon som är misstänkt och där misstanken ska ligga på en viss nivå, om det är tvångsmedel som under vissa förutsättningar får användas mot andra än misstänkta eller om det är tvångsmedel som får användas oberoende av brottsmisstanke.

17.8.2 Tvångsmedel som får användas oberoende av brottsmisstanke

I de fall där ett tvångsmedel får användas oberoende av om det finns någon som är misstänkt för brottet torde det vara möjligt att använda det i en med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken återupptagen förundersökning för att få underlag till en resningsansökan. Det förutsätter givetvis att alla förutsättningar för att använda tvångsmedlet i fråga är uppfyllda.

Det sagda innebär att beslag kan beslutas, eftersom det tvångsmedlet endast förutsätter att ett brott har begåtts och att beslaget har betydelse antingen för utredningen om brottet, för att återställa egendom till någon som det har tagits från eller för förverkande. De två sistnämnda förutsättningarna kan dock ha prövats i målet och det är därför inte givet att omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att de ger grund för att använda tvångsmedlen trots den frikännande domen. Det som nu har sagts om beslag gäller även kopiering, biometrisk autentisering och föreläggande enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken. En handling som omfattas av ett beslag eller påträffas vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans får kopieras om den skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller om utvidgat förverkande. Det gäller emellertid inte om handlingen inte får tas i beslag. Biometrisk autentisering får användas om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentise-

ring. Han eller hon är då skyldig att på tillsägelse av en polisman medverka till det, om en genomsökning av ett beslagtaget föremål, en husrannsakan eller en genomsökning på distans annars försvåras.

Hämtning till förhör är ett annat tvångsmedel som inte förutsätter att den som åtgärden riktas mot är misstänkt. Däremot begränsas möjligheten att använda tvångsmedlet mot vittnen, målsägande eller andra personer som inte är misstänkta, genom att det krävs särskilda skäl för åtgärden. Det är dock inte självklart att hämtning till förhör får användas mot en tidigare tilltalad, eftersom det enligt ett uttalande av Högsta domstolen bör göras skillnad mellan personella och reella tvångsmedel. Eftersom hämtning till förhör dels är ett tvångsmedel som får användas även mot andra än misstänkta, dels tillhör de mindre ingripande personella tvångsmedlen bör hämtning kunna användas i en återupptagen förundersökning om åtgärden riktas mot någon annan än den tidigare tilltalade. Vidare krävs att skälen för åtgärden är tillräckligt starka för att uppväga det men som den enskilde drabbas av.

17.8.3 Tvångsmedel som kräver brottsmisstanke

De flesta tvångsmedel får emellertid endast riktas mot någon som är skäligen eller på sannolika skäl misstänkt. Det gäller gripande, anhållande och häktning, reseförbud och anmälningsskyldighet och kvarstad och förvar, dvs. alla tvångsmedel enligt 24–26 kap. rättegångsbalken.

Vissa tvångsmedel, som regleras i 27 och 28 kap. rättegångsbalken, är i första hand avsedda att riktas mot någon som är skäligen misstänkt, men de får även riktas mot någon annan om särskilda förutsättningar är för handen. Det gäller bl.a. husrannsakan, undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken, genomsökning på distans och kroppsvisitation. Det sagda innebär att de tvångsmedlen får användas dels mot någon som är misstänkt men på en lägre nivå än skälig misstanke, dels mot någon som inte är misstänkt alls, under förutsättning att de ytterligare krav som ställs för användning mot den som inte är misstänkt är uppfyllda.

När det gäller kroppsbesiktning är huvudregeln att tvångsmedlet enbart får användas mot någon som är skäligen misstänkt. Det finns emellertid även en möjlighet att ta salivprov på annan än misstänkt,

för att kunna ta fram en dna-profil, om det finns synnerlig anledning att anta att det är av betydelse för utredningen av brottet. Sådan kroppsbesiktning får enbart göras i syfte att utreda brottet och dna-profilen får inte jämföras med sådana dna-profiler som finns i polisiära register. Det som nu har sagts om kroppsbesiktning gäller även tagande av fingeravtryck och motsvarande åtgärder enligt 28 kap. 14 § rättegångsbalken.

De flesta hemliga tvångsmedel förutsätter skäligen misstanke. Visserligen får flertalet hemliga tvångsmedel under vissa förutsättningar användas i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt. Det saknar dock intresse i de fall där utredning behöver göras för att ge underlag för en ansökan om resning. Ett hemligt tvångsmedel där det inte ställs krav på brottsmisstanke är postkontroll, där kravet endast är att kontrollen ska avse försändelser som förväntas komma in till ett befodringsföretag och som får tas i beslag där.

17.9 Bara vissa tvångsmedel bör få användas

Utredningens bedömning: Av hänsyn till orubblighetsprincipen bör endast ett fåtal tvångsmedel få användas mot en tidigare tilltalad innan resning har beviljats. Vilka tvångsmedel som får användas bör framgå av en uttömmande uppräknig.

Skälen för utredningens bedömning: Även om många som har dömts för brott är missnöjda med domen ställs det höga krav för att få till stånd resning av en dom som har fått laga kraft. Inte ens i de fåtal fall där åklagaren återupptar förundersökningen, i syfte att få underlag för en eventuell resning, leder det alltid till en ansökan om resning. När en tilltalad själv ansöker om resning avslår domstolen i många fall begäran, eftersom kraven för resning inte anses vara uppfyllda. Det återspeglar tillämpningen av den orubblighetsprincip som gäller för domar som har fått laga kraft.

En särskild aspekt är att en resningsansökan normalt aktualiseras först när en längre tid har gått från brottet och den dom som ifrågasätts. Som regel är det någon särskild händelse eller omständighet som gör att frågan aktualiseras. Det kan t.ex. vara att en annan person än den tidigare tilltalade erkänner sig skyldig till brottet eller att bevisning påträffas som gör att det i hög grad kan ifrågasättas om

rätt person har fällts för brottet. Ett nytt vittne kan framträda och lämna avgörande uppgifter eller ett tidigare vittne kan erkänna att han eller hon har ljugit. Det kan också komma fram teknisk bevisning, t.ex. nya analysmetoder, som gör att en tidigare dom kan framstå som felaktig eller åtminstone sättas i tvivelsmål. Tidsfaktorn gör att vissa tvångsmedel blir inaktuella och att vissa andra tvångsmedel normalt inte heller kan komma i fråga.

Det förhållandet att en dom har fått laga kraft bör enligt utredningens mening mana till försiktighet när det gäller frågan om det bör öppnas möjlighet att få använda tvångsmedel mot en tidigare tilltalad i en återupptagen förundersökning som syftar till att ge underlag för en eventuell resningsansökan. Endast sådana tvångsmedel som på goda grunder kan antas ge för resningsfrågan avgörande information bör därmed tillåtas. Eftersom vissa tvångsmedel enligt regeringsformen och Europakonventionen förutsätter tydligt lagstöd, bl.a. tvångsmedel som innebär kroppsligt ingrepp, är det viktigt att regleringen är tydlig. Av legalitetsskäl bör det framgå av en uttömmande uppräkningslista vilka tvångsmedel som får användas.

17.10 De olika tvångsmedlen

17.10.1 Tvångsmedel i 24, 25 och 26 kap. rättegångsbalken

Utredningens bedömning: Häktning, anhållande, gripande, övervakning, reseförbud, anmälningsskyldighet, kvarstad och förvar bör inte få användas mot en tidigare tilltalad innan resning har beviljats.

Skälen för utredningens bedömning: I 24 kap. rättegångsbalken regleras häktning, anhållande, gripande och övervakning, se avsnitt 6.3.3. I 25 kap. regleras reseförbud och anmälningsskyldighet, se avsnitt 6.3.4. Tvångsmedlen innebär att någon berövas friheten eller att hans eller hennes möjlighet att röra sig fritt inskränks på annat sätt. Det är de mest ingripande åtgärder som kan vidtas i en förundersökning. Det är därför som de tvångsmedlen i stor utsträckning förutsätter en starkare brottsmisstanke än den som normalt gäller för användning av tvångsmedel. Enligt utredningens mening bör så ingripande tvångsmedel inte få användas mot en tidigare tilltalad

innan en domstol har beslutat om resning. Mot den bakgrunden bör därför de tvångsmedel som regleras i 24 och 25 kap. rättegångsbalken inte få användas i en återupptagen förundersökning.

I 26 kap. regleras kvarstad och förvar, se avsnitt 6.3.5 och 6.3.6. Tvångsmedlen har till ändamål att hos den som är skäligen misstänkt säkra ekonomiska tillgångar för att han eller hon inte ska kunna undanskaffa egendom eller på annat sätt undandra sig att betala vissa ekonomiska ersättningar till målsäganden eller det allmänna. Syftet att säkerställa ekonomiska ersättningar är enligt utredningens mening inte så angeläget att det finns skäl att tillåta att tvångsmedel enligt 26 kap. rättegångsbalken får användas mot en tidigare tilltalad i en återupptagen förundersökning. Det gäller särskilt som ändamålet med den nya regleringen är att berika underlaget till en eventuell ansökan om resning.

17.10.2 Beslag, penningbeslag och biometrisk autentisering

Utredningens bedömning: Det behövs i och för sig inte några särskilda bestämmelser för att beslag, penningbeslag och biometrisk autentisering, som regleras i 27 kap. rättegångsbalken, får användas i en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken.

Utredningens förslag: Av tydlighetsskäl bör emellertid beslag, penningbeslag och biometrisk autentisering anges i uppräknningen av tvångsmedel som får användas.

Skälen för utredningens bedömning och förslag: I 27 kap. rättegångsbalken regleras framför allt beslag, penningbeslag och hemliga tvångsmedel. Som tidigare nämnts får beslag och penningbeslag beslutas oberoende av om det finns, eller har funnits, någon misstanke mot en person. Tvångsmedlen bör därför kunna användas i en med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken återupptagen förundersökning utan att någon särskild reglering införs. Detsamma gäller biometrisk autentisering. Även om utredningen anser att det formellt inte behövs någon särskild reglering avseende sådana tvångsmedel som får användas oberoende av brottsmisstanke kan det, av tydlig-

hetsskäl, ändå vara lämpligt att reglera frågan, för att undvika att den nya regleringen tolkas motsatsvis.

Utredningen återkommer i avsnitt 17.10.5 till frågan om föreläggande enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken. I avsnitt 17.10.4 behandlas hemliga tvångsmedel.

17.10.3 Tvångsmedel i 28 kap. rättegångsbalken

Utredningens förslag: Vissa tvångsmedel i 28 kap. rättegångsbalken får användas i en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken. Det gäller reell husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsbesiktning och åtgärder enligt 28 kap. 14 § rättegångsbalken. Det kräver särskild reglering.

Skälen för utredningens förslag

Vissa tvångsmedel är ointressanta i sammanhanget

I 28 kap. rättegångsbalken regleras flera olika tvångsmedel som saknar intresse för en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken. Det gäller först och främst sådan kroppsbesiktning som syftar till annat än utredning av brottet, t.ex. salivprov för att få fram en dna-profil som kan registreras i olika biometrireger eller för att utreda en misstänkts ålder. Sådana frågor hör inte hemma i en återupptagen förundersökning vars syfte är att klarlägga om det finns grund för resning.

Även sådan kroppsvisitation som syftar till att leta efter föremål som kan tas i beslag eller förvar eller utröna omständigheter som är av betydelse för utredning om brottet är enligt utredningens mening ointressant i sammanhanget. Det beror främst på att det tvångsmedlet framför allt används i nära anslutning till brottet eller vid ett gripande (t.ex. för att få klarhet i om personen har på sig något som är otillåtet som narkotika eller vapen eller att leta efter stöldgods eller smuggelgods i något som personen har med sig). De tvångsmedlen bör därför inte få användas i en återupptagen förundersökning. Sådan kroppsvisitation som anges i 23 kap. 9 a § rättegångsbalken kan däremot aktualiseras även i en återupptagen förundersökning.

Personell husrannsakan syftar huvudsakligen till att söka efter personer som ska berövas friheten. Av de skäl som har angetts i avsnitt 17.10.1 är det inte aktuellt att använda personell husrannsakan i det syftet i en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken. Personell husrannsakan kan också användas för att söka efter personer som ska hämtas till förhör. Även om utredningen i avsnitt 17.8.2 har kommit fram till att hämtning till förhör får användas i en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken, bedömer utredningen att det torde vara ytterst sällan det finns behov av att använda personell husrannsakan i det syftet i en sådan förundersökning. Vid en samlad bedömning anser utredningen att personell husrannsakan inte bör få användas i en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken.

Reell husrannsakan och genomsökning på distans

Ett tvångsmedel som kan aktualiseras vid en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken är reell husrannsakan. Det kan t.ex. vara fråga om att söka efter skriftliga handlingar eller föremål som kan utgöra ny bevisning. Även om det troligen inte har samma praktiska betydelse att kunna använda husrannsakan som att använda tvångsmedel som kan bekräfta brottsmisstankar mot en viss person eller verifiera att personen inte har avsatt spår i samband med brottet är det ett tvångsmedel som, tillsammans med beslag, ofta har central betydelse i förundersökningar. Mot den bakgrunden bör husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken få användas i en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken.

Det som nu har sagts om reell husrannsakan har motsvarande relevans för genomsökning på distans, som kan ses som en särskild form av sådan husrannsakan (se avsnitt 6.3.12).

Kroppsbesiktning

Som framgår av avsnitt 17.7.3 och NJA 2021 s. 368 är kroppsbesiktning i syfte att få fram en dna-profil typiskt sett en åtgärd som kan aktualiseras inför en resningsansökan. Med tanke på hur de foren-

siska möjligheterna att analysera spår från en okänd gärningsman har utvecklats under senare år kommer kroppsbesiktning sannolikt att vara det tvångsmedel som oftast aktualiseras i en återupptagen förundersökning.

Typiskt sett förekommer ofta dna-spår i förundersökningar om mord och allvarliga sexualbrott som våldtäkt, grov våldtäkt och våldtäkt mot barn, men dna-spår kan även finnas i förundersökningar om andra brott. Sådan bevisning har normalt ett högt bevisvärde och är inte sällan avgörande för en fällande dom.

Visserligen anses kroppsbesiktning tillhöra de mest integritetskränkande personella tvångsmedlen, men det beror främst på att tvångsmedlet har ett så brett användningsområde, från salivprov, som är en kortvarig och föga ingripande åtgärd, till en ingående undersökning av en misstänkts persons kropp och dess håligheter. Utgången i NJA 2021 s. 368 berodde emellertid främst på att åtgärder som utgör kroppsliga ingrepp förutsätter tydligt lagstöd och att det saknades.

Enligt utredningens mening hör kroppsbesiktning till de tvångsmedel som bör få användas i en förundersökning som har återupptagits enligt 58 kap. 6 a § rättegångsbalken. Utredningen återkommer till om det bör gälla några särskilda krav för att använda det tvångsmedlet i en sådan förundersökning.

Åtgärder enligt 28 kap. 14 § rättegångsbalken

I propositionen Biometri i brottsbekämpningen föreslås att biometrisk underlag ska få tas i större utsträckning än i dag både från misstänkta och från andra. Det handlar, förutom om fingeravtryck och fotografi, även om video, röstprov och handstilsprov. Sådana underlag ska också få registreras i biometriregister. Det kan ha betydelse i ett resningsärende t.ex. vems röst som hörs på en inspelning eller om ett fingeravtryck eller ett fotografi kan analyseras med hjälp av ny teknik och på det sättet knyts till en identifierbar person. Mot den bakgrunden kan åtgärder i framtiden behöva vidtas med stöd av 28 kap. 14 § i en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken. Eftersom åtgärder enligt 28 kap. 14 § rättegångsbalken kan innebära kroppsligt ingrepp bör det framgå av den nya regleringen att sådana åtgärder får vidtas i en förundersök-

ning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken.

17.10.4 Hemliga tvångsmedel

Utredningens bedömning: Hemliga tvångsmedel bör inte få användas i en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken.

Skälen för utredningens bedömning

Hemliga tvångsmedel som riktas mot skäligen misstänkt

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig rumsavlyssning är tvångsmedel som framför allt är effektiva vid de typer av brott som kräver planering och samarbete mellan olika personer och att de kommunicerar med varandra angående planerna. Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation har också stor betydelse för att övervaka misstänkta rörelser. Hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning ska enligt huvudregeln knytas till en viss plats och har därmed ett relativt begränsat tillämpningsområde. Hemlig dataavläsning kan användas som en metod för att verkställa alla de nu nämnda tvångsmedlen och dessutom för att få fram lagrade uppgifter eller uppgifter om hur ett avläsningsbart informationssystem används.

En förutsättning för att hemliga tvångsmedel skulle kunna vara till någon nytta i en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken för att ansöka om resning är att den som åtgärden riktas mot kan förväntas avslöja något som rör det tidigare begångna brottet som kan fångas upp genom tvångsmedlet. Oavsett om brottet har begåtts av en ensam gärningsman eller av flera är det föga troligt, särskilt mot bakgrund av att resning normalt aktualiseras lång tid efter brottet. Det är mindre sannolikt att någon bevisning kan säkras genom hemliga tvångsmedel ju längre tillbaka i tiden det aktuella brottet ligger.

Hemliga tvångsmedel för att få fram en skäligen misstänkt

I sammanhanget bör också framhållas att sådana hemliga tvångsmedel som syftar till att få fram vem som är skäligen misstänkt inte får användas i en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken. Det följer av att grunden för återupptagandet är att det finns en omständighet eller ett bevis som inte tidigare lagts fram och det är sannolikt att den utgör grund för resning. Syftet med den återupptagna förundersökningen är således inte att förutsättningslöst söka efter vem som kan vara skäligen misstänkt för brottet utan att klarlägga om det finns grund för resning antingen till fördel eller till nackdel för den tidigare tilltalade. Det är först efter det att resning har beviljats och en tidigare tilltalad har frikänts från ansvar som eventuell användning av hemliga tvångsmedel i syfte att få fram vem som är skäligen misstänkt kan komma att aktualiseras.

Postkontroll

Kvarhållande av försändelser hos befordringsföretag enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken (även kallat postkontroll) är sannolikt det hemliga tvångsmedel som används allra minst. Det huvudsakliga tillämpningsområdet är försändelser som tros innehålla förbjudna föremål, t.ex. narkotika eller vapendelar. Det krävs inte brottsmisstanke mot en viss person för att postkontroll ska få användas. Med tanke på att ändamålet med att återuppta en förundersökning enligt 58 kap. 6 a § rättegångsbalken är att få fram bevisning om ett tidigare begånget brott är det svårt att se behovet av att kunna kvarhålla försändelser i ett sådant fall. Även det förhållandet att tvångsmedlet mycket sällan används i dag leder till slutsatsen att tvångsmedlet inte bör få användas i en sådan förundersökning.

Hemliga tvångsmedel bör inte få användas

Den typ av information som kan inhämtas genom hemliga tvångsmedel torde ytterst sällan kunna tillföra ny bevisning i ett resningsärende. Som tidigare nämnts aktualiseras resning i de allra flesta fall en lång tid efter brottet och den dom som ifrågasätts. Det innebär

att det normalt inte finns några förutsättningar att med framgång inhämta information om brottet genom hemliga tvångsmedel som ger tillgång till innehållet i eller uppgifter om teledokument, framför allt eftersom sådana uppgifter bara lagras under en kortare tid. Det framstår inte heller som sannolikt att underlaget för en resningsansökan skulle kunna berikas genom hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning. Det som nu har sagts gäller inte bara de hemliga tvångsmedel som regleras i 27 kap. rättegångsbalken utan även hemlig dataavläsning enligt lagen om hemlig dataavläsning som avser verkställighet av sådana tvångsmedel. Vid hemlig dataavläsning innebär dock den begränsade lagringsskyldigheten inte samma problem för möjligheterna att hämta in lagrade uppgifter. Det skulle därför i några enstaka situationer kunna tänkas att avläsning av viss information som faller under punkterna 1–3 och 6 i 2 § lagen om hemlig dataavläsning (uppgifter som är lagrade i informationssystem) skulle kunna aktualiseras. Behovet av att kunna hämta in sådana uppgifter enligt lagen om hemlig dataavläsning framstår emellertid som mycket begränsat. Mot den nu angivna bakgrunden bör hemliga tvångsmedel inte få användas i en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken.

17.10.5 Edition och föreläggande enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken

Utredningens bedömning: Edition och föreläggande enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken bör inte få användas för att berika underlaget i en resningsansökan.

Skälen för utredningens bedömning: Innehar någon en skriftlig handling, som kan antas ha betydelse som bevis, är han enligt 38 kap. 2 § rättegångsbalken skyldig att förete den. I brottmål har dock varken den misstänkte eller någon sådan närstående till honom eller henne som avses i 36 kap. 3 § rättegångsbalken någon sådan skyldighet. Den som enligt 36 kap. 5 § rättegångsbalken inte behöver vittna är inte heller skyldig att förete en sådan handling som inte omfattas av vittnesskyldigheten. Motsvarande undantag gäller ett vittnes rätt att vägra yttra sig enligt 36 kap. 6 § rättegångsbalken. Om någon är skyldig att förete en skriftlig handling som bevis, kan rätten, enligt

38 kap. 4 § rättegångsbalken förelägga honom eller henne att förete handlingen. Edition används sällan i förundersökningar. Lagstiftarens utgångspunkt har varit att åklagare i stället ska använda sig av tvångsmedlen husrannsakan och beslag. Mot den bakgrunden finns det inte anledning att införa en reglering som ger utrymme för att använda edition i förundersökningar som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken.

Föreläggande enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken får en åklagare rikta mot den som i elektronisk form har en viss lagrad uppgift som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen om ett brott. Ett sådant föreläggande får inte riktas mot någon som är skäligen misstänkt för brott eller mot hans eller hennes anhöriga. Föreläggandet ger inte brottsbekämpande myndigheter tillgång till informationen. För det krävs att något annat tvångsmedel används, t.ex. beslag eller edition. Det praktiska behovet av ett sådant föreläggande torde vara mycket begränsat i en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken. Det finns därför inte skäl att låta det tvångsmedlet ingå bland dem som får användas i återupptagna förundersökningar.

17.11 Högre krav för att få använda tvångsmedlen?

Utredningens bedömning: Samma krav som annars gäller bör gälla för användning av tvångsmedel inför en resningsansökan.

Skälen för utredningens bedömning: Ett sätt att begränsa användningen av tvångsmedel i de undantagssituationer där en ansökan om resning kan komma att aktualiseras skulle kunna vara att ställa högre krav för att få använda tvångsmedlen i fråga. Det skulle t.ex. kunna vara krav på att det ska finnas sannolika skäl i stället för skäligen misstänke. Mot det talar emellertid att så högt ställda krav sällan skulle kunna nås i en återupptagen förundersökning. Redan det förhållandet att en tidigare tilltalad, men frikänd, person normalt inte kan betraktas ens som skäligen misstänkt gör att ett sådant krav framstår som orealistiskt. En reglering med ett sådant krav skulle därmed riskera att bli verkningslös. Vidare är de tvångsmedel som enligt förslaget ska få användas samtliga sådana som i en vanlig förundersökning under vissa omständigheter även får riktas mot icke miss-

tänkta. Det kan även anföras att ju färre tvångsmedel som får användas, desto mindre är behovet av att begränsa användningen av dem på nu aktuellt sätt. Mot den bakgrunden bör samma krav som annars gäller även gälla för användning av tvångsmedel för att berika underlaget för en resningsansökan.

17.12 Vem bör besluta?

Utredningens bedömning: Beslut om tvångsmedel i en förundersökning som återupptagits eller utvidgats enligt 58 kap. 6 a § rättegångsbalken bör normalt fattas av åklagare. Av tydlighets-skäl bör en särskild reglering om det införas.

Utredningens förslag: På framställan av åklagare får rätten, om det finns särskilda skäl, besluta i en fråga om tvångsmedel i en förundersökning som har återupptagits eller utvidgats enligt 58 kap. 6 a § rättegångsbalken.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Åklagare bör besluta

Ett annat sätt att markera att tvångsmedel inte får användas i en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken i samma utsträckning som i en förundersökning om ett brott som inte har prövats av domstol kan vara att föreskriva att domstol ska besluta om tvångsmedel i stället för åklagare. En sådan lösning bör emellertid inte väljas, framför allt av det skälet att ett sådant beslut kan uppfattas som ett förtida ställningstagande i resningsfrågan. Av främst principiella skäl bör därför beslutanderätten i tvångsmedelsfrågor i återupptagna förundersökningar inte läggas på domstol i normalfallet. Ett annat skäl mot en sådan lösning är de problem som är förknippade med att avgöra vilken domstol som bör pröva en sådan fråga. Att lägga uppgiften att besluta om tvångsmedel på den instans som ska avgöra resningsfrågan förefaller vara en bättre ordning, om en domstolslösning väljs, än att lägga den på den domstol som tidigare har avgjort brottmålet. Även om det bara skulle röra sig om relativt få beslut, skulle en sådan ordning belasta över-

instanserna inte minst av det skälet att det kan ifrågasättas om de domare som har deltagit i ett sådant beslut skulle kunna ses som jäviga när beslut i resningsfrågan ska fattas.

Enligt utredningens mening bör därför utgångspunkten vara att domstol inte bör besluta om tvångsmedel inför en eventuell ansökan om resning. Eftersom en återupptagen förundersökning alltid leds av en åklagare bör i stället åklagare göra det. Av tydlighetskäl bör det införas en särskild reglering om det.

En ventil för domstolsbeslut

De tvångsmedel som enligt förslaget får användas (beslag, husrannsakan, genomsökning på distans, kroppsbesiktning och åtgärder enligt 28 kap. 14 § rättegångsbalken) är av det slaget att de i undantagsfall beslutas av domstol. Det beror i så fall på att åklagaren anser att omständigheterna är sådana att en domstol bör besluta i frågan, trots att åklagaren i och för sig är behörig. Det kan t.ex. vara fråga om en husrannsakan på ett advokatkontor, en medieredaktion eller någon annan plats där särskilda integritetsintressen gör sig gällande. Även om domstol sällan fattar beslut om de nu aktuella tvångsmedlen, kan det inte uteslutas att sådana känsliga frågor uppstår i en förundersökning som har återupptagits med stöd av 58 kap. 6 a § rättegångsbalken. Det bör därför införas en ventil som gör det möjligt för rätten, på yrkande av åklagare, att i undantagsfall besluta om tvångsmedel i en återupptagen förundersökning. För att markera att rätten bara bör besluta i undantagsfall, exempelvis om det finns ovanligt starka integritetsintressen, bör det införas ett krav på särskilda skäl.

Som redan har påpekats är det, om ett domstolsbeslut aktualiseras, lämpligast att lägga uppgiften att besluta om tvångsmedel på den instans som ska avgöra resningsfrågan. Det innebär att yrkandet ska framställas hos hovrätten, om domen har meddelats av tingsrätt, och i annat fall hos Högsta domstolen.

Vilken åklagare bör besluta?

Utredningen föreslår alltså att åklagare ska besluta i frågor om användning av tvångsmedel i en förundersökning som har återupptagits eller utvidgats enligt 58 kap. 6 a § rättegångsbalken. Verkställigheten av tvångsmedlen kan åklagaren emellertid överlåta till den myndighet, normalt Polismyndigheten, som biträder åklagaren i förundersökningen.

Frågor om resning hanteras i dag av ett fåtal åklagare. Eftersom riksåklagaren är ensam behörig att väcka frågor om resning i Högsta domstolen handläggs ärenden av det slaget av enstaka befattningshavare i riksåklagarens kansli. Frågan om resning ska begäras avgörs av riksåklagaren eller vice riksåklagaren. Det skulle därmed vara möjligt att lägga uppgiften att besluta om tvångsmedel på dem, eftersom det sannolikt kommer att röra sig om mycket få fall. Det finns dock enligt utredningens mening inte skäl att i författning begränsa beslutsfattandet på det sättet. Med tanke på att det endast finns två beslutsfattare på den högsta nivån inom åklagarväsendet måste de ges utrymme att kunna delegera beslut i frågor som inte måste beslutas av dem.

När det gäller frågan vilken åklagare som bör besluta i ärenden om resning i hovrätt bör först nämnas att sådana resningsärenden ofta avser resning av domar som rör mindre allvarliga brott. Ofta är det fråga om resning till förmån för tilltalade. Det kan exempelvis bero på att skyltningen av hastighetsbegränsningar har varit missvisande eller att det annars har funnits brister i lokala trafikföreskrifter och att vissa personer trots det har dömts för trafikbrott. Även om flertalet resningsärenden som ska behandlas i hovrätt normalt är okomplicerade kan det finnas ärenden där det krävs komplicerade juridiska bedömningar och användning av tvångsmedel för att berika underlagen inför en resningsansökan. Handläggningen av sådana frågor bör enligt utredningens mening koncentreras till ett fåtal kvalificerade beslutsfattare. En lämplig lösning är att genom en ny paragraf i åklagarförordningen (2004:1265) begränsa beslutsfattandet till i princip samma krets som får handlägga ärenden om ansvar för brott enligt förordningen (2014:1106) om handläggningen av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare.

17.13 Den lagtekniska lösningen

Utredningens förslag: Den nya regleringen placeras i 58 kap. rättegångsbalken. Genom ett tillägg i 58 kap. 6 a § förtydligas att 23 kap. rättegångsbalken gäller i tillämpliga delar vid en återupptagen förundersökning. I en ny paragraf regleras uttömmande vilka straffprocessuella tvångsmedel som får användas.

Skälen för utredningens förslag: Den nya regleringen bör placeras i 58 kap. rättegångsbalken. De tvångsmedel som får användas bör anges i en uttömmande uppräkningslista i en ny paragraf. För att tydliggöra det bör det göras ett tillägg i 58 kap. 6 a § rättegångsbalken, som innebär att den nya paragrafen gäller i stället för den generella hänvisningen i 23 kap. 16 § rättegångsbalken till tvångsmedlen i 24–28 kap.

När kapitlet tillförs nya bestämmelser kan det vara lämpligt att samtidigt genom rubriksättning göra det tydligare vad de olika delarna av kapitlet reglerar.

18 Kvarhållande av grupper

18.1 Uppdraget

Uppdraget i denna del är generellt, dvs. det tar inte enbart sikte på unga lagöverträdare. Utredningen ska enligt direktiven analysera behovet av att möjliggöra kvarhållande av en grupp människor under en förundersökning och ta ställning till om det bör vara möjligt att kvarhålla en grupp människor under en förundersökning och i så fall under vilka förutsättningar det får göras. Utredningen ska även lämna nödvändiga författningsförslag.

18.2 Bakgrund

18.2.1 Dagens reglering

Rätten att röra sig fritt

I 2 kap. 8 § regeringsformen föreskrivs att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det, se avsnitt 5.2.

I artikel 5 i Europakonventionen föreskrivs att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet och att ingen får berövas friheten, utom i de fall som anges i konventionen och i överensstämmelse med lag. I artikel 2 i tilläggsprotokoll nr 4 till konventionen föreskrivs att var och en har rätt att röra sig fritt inom landet och att lämna landet, se avsnitt 5.3.

Ingen uttrycklig bestämmelse om kvarhållande av en grupp

I dagens reglering finns det ingen uttrycklig bestämmelse som tillåter de brottsbekämpande myndigheterna att hålla kvar en grupp personer under en förundersökning. Tvärtom är utgångspunkten när det gäller straffprocessuella tvångsmedel att förutsättningarna för att använda dem måste bedömas mot varje person för sig. Det finns emellertid bestämmelser som i praktiken gör det möjligt att hålla kvar en grupp personer, om det görs i syfte att hålla förhör i en förundersökning.

Medtagande och kvarstannande för förhör

Under en förundersökning får förhör hållas med var och en som kan antas lämna uppgifter av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § rättegångsbalken). Det anses vara en allmän skyldighet att underkasta sig förhör. Bestämmelsen gäller både den som är misstänkt och annan.

På tillsägelse av en polisman är en person som befinner sig på den plats där ett brott förövas skyldig att följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar personen utan giltig orsak att följa med, får polismannen ta med honom till förhöret (23 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken). Detsamma gäller en person som befinner sig inom ett område i anslutning till den plats där ett brott nyligen har förövats, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år. Detsamma gäller vid försök till ett sådant brott (23 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken). I förarbetena anges att det förekommer att mindre grupper av personer stör ordningen, exempelvis genom att föröva skadegörelse, begå stölder eller ofreda förbipasserande, och att det då kan vara svårt för en polisman att avgöra vem eller vilka i gruppen som har gjort sig skyldiga till brott. I en sådan situation har polismannen möjlighet att ta med alla i gruppen till förhör, om de inte frivilligt följer med till förhöret. Polisen har på så sätt möjlighet att genom förhör med samtliga i gruppen utröna vem eller vilka av dem som kan misstänkas för brott (proposition om ändringar i rättegångsbalken, prop. 1990/91:129, s. 12).

Den som inte är anhållen eller häktad är inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar. Är det av synnerlig vikt att den som kan misstänkas för brottet är tillgänglig för fortsatt förhör, är

han eller hon skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar (23 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken). För den som är under 15 år gäller kortare frister, nämligen tre respektive tre timmar. Utredningen föreslår emellertid att tiden för kvarstannande ska förlängas med tre timmar för barn som misstänks för brott, se avsnitt 10.3.4. Regleringen om kvarstannande för förhör är tillämplig bl.a. på den som har inställt sig till förhör och den som har medföljt eller medtagits till förhör.

Regleringen om medtagande och kvarstannande för förhör innebär således att en polisman får besluta att en begränsad grupp personer som befinner sig på en brottsplats ska medtas till en viss plats, eller stanna kvar på platsen, i syfte att förhör ska hållas med var och en av dem. Utredningen har redogjort för regleringen mer i detalj i avsnitt 6.3.2.

Förutsättningarna för kroppsvisitation och kroppsbesiktning

Under en förundersökning får kroppsvisitation göras på den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa, för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller som kan användas för att utföra en genomsökning på distans. Kroppsvisitation får även genomföras för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om utvidgat förverkande enligt 36 kap. 6 § brottsbalken (28 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken). Någon annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta att det därigenom kommer att anträffas sådana föremål som nyss nämnts eller att det annars är av betydelse för utredningen om brottet eller om utvidgat förverkande enligt 36 kap. 6 § brottsbalken (28 kap. 11 § andra stycket rättegångsbalken).

Den som är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa får kroppsbesiktigas för samma ändamål som kroppsvisitation får göras eller för utredning om den misstänktes ålder, om åldern har betydelse för om påföljd får dömas ut eller betydelse för påföljdsfrågan i övrigt. Kroppsbesiktning genom att ett salivprov tas för dna-analys bl.a. för att registrera den misstänktes dna-profil i ett biometriregister som förs enligt polisens brottsdatalag (28 kap. 12 § första stycket och 12 a § första stycket 3 rättegångsbalken).

Kroppsbesiktning får göras genom att ta ett salivprov för dna-analys vid utredning om ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan på någon annan än den som är skäligen misstänkt, om det finns synnerlig anledning att anta att det är av betydelse för utredningen om brottet. Det gäller dock inte barn under 15 år (28 kap. 12 b § rättegångsbalken).

Medtagande och kvarhållande för kroppsvisitation och kroppsbesiktning

Vid verkställighet av kroppsbesiktning får blodprov bara tas av en läkare eller en legitimerad sjuksköterska. Annan mera ingående undersökning får utföras endast av läkare (28 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken). Med undantag för alkoholutandningsprov, salivprov, ögonundersökning och urinprov verkställs därför beslut om kroppsbesiktning normalt av någon inom hälso- och sjukvården.

Kroppsvisitation och kroppsbesiktning som är av mera väsentlig omfattning ska verkställas inomhus och i ett avskilt rum eller i ett annat avskilt utrymme som är lämpligt. Om åtgärden utförs av någon annan än en läkare, ska den som utför åtgärden se till att ett vittne närvarar, om det är möjligt (28 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken). Såväl urinprov- som blodprovstagnation anses normalt vara åtgärder av mera väsentlig omfattning (se Droger i trafiken, SOU 1996:125, s. 74 och JO 2008/09 s. 156). Det innebär att den misstänkte ofta måste transporteras antingen till ett sjukhus eller till en vårdcentral för undersökningen, om den ska utföras av sjukvårdspersonal, eller till en polisstation.

Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna får inte verkställas eller bevittnas av någon annan än en kvinna, en läkare eller en legitimerad sjuksköterska. Kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en kvinna har med sig undersöks och kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov, alkoholutandningsprov, salivprov för dna-analys eller hårprov tas får dock verkställas och bevittnas av en man (28 kap. 13 § tredje stycket rättegångsbalken).

Normalt innebär kroppsvisitation ett kortvarigt och ytligt genomsökande av kläder eller föremål. Det kan t.ex. vara fråga om att en polisman känner utanpå en persons kläder, vilket som regel kan genomföras direkt i anslutning till beslutet och på platsen för ingripandet. Måste den visiterade ta av sig kläderna kan undersökningen

dock behöva genomföras i ett avskilt utrymme. För att kunna verkställa ett beslut om kroppsvisitation måste då den som ska visiteras i vissa fall först föras till lämplig plats där åtgärden kan verkställas och hållas kvar där tills åtgärden är genomförd (prop. 2015/16:68 s. 62).

En polisman får ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till den plats där åtgärden ska genomföras (28 kap. 13 a § tredje stycket rättegångsbalken).

Den som ska kroppsvisiteras får hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar. Den som är under 15 år får hållas kvar i högst tre timmar (36 § tredje stycket LUL).

Den som ska kroppsbesiktigas får hållas kvar för ändamålet upp till sex timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar (28 kap. 13 § första och andra styckena rättegångsbalken). Enligt den nuvarande regleringen får den som är under 15 år hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar (36 c § första stycket LUL). Utredningen föreslår att den tiden ska förlängas på så sätt att barn i den åldern ska få hållas kvar för kroppsbesiktning i brottutredande ändamål upp till sex timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar, se avsnitt 9.8.9.

18.2.2 JO-uttalande om kvarhållande av en grupp

Bakgrund

JO har uttalat sig om möjligheten att hålla kvar en grupp personer i JO 2018/19 s. 340, dnr 2015–2016. Ärendet gällde en polisinspektör, som med anledning av en misstänkt grov våldtäkt ombord på en passagerarfärja, beslutade att samtliga manliga passagerare skulle genomgå kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 § rättegångsbalken. När färjan anlände till hamnen fick alla kvinnor lämna färjan medan cirka 500 manliga passagerare hölls kvar. Männerna fick därefter en och en placera sig framför en glastruta med tonat glas i det s.k. tullfiltret för att brottsoffret, som befann sig på andra sidan glastrutan, skulle försöka identifiera de misstänkta gärningsmännen. Målsäganden pekade inte ut någon av de män som passerade glastrutan. Tre misstänkta män greps i stället ombord på färjan.

En av männen som hölls kvar anmälde handläggningen till JO och ifrågasatte kvarhållandet av honom, som pågick i cirka en och en halv timme.

Beslutet om kroppsbesiktning

Enligt JO var det uppenbart att samtliga manliga passagerare inte kunde misstänkas för våldtäkten och att det därför inte fanns förutsättningar att besluta om kroppsbesiktning av dem. JO uttalade vidare att åtgärden att låta brottsoffret iakttä manna genom en glasruta inte kunde anses vara en kroppsbesiktning i rättegångsbalkens mening.

Beslutet om kvarhållande saknade lagstöd

JO uttalade inledningsvis att polisens åtgärd att hålla kvar de cirka 500 manliga passagerarna och att tvinga dem att visa upp sig framför en tonad glasruta utgjorde en sådan inskränkning i enskildas rörelsefrihet som enligt regeringsformen förutsätter en bestämmelse i lag. JO kom också fram till att åtgärden i sin helhet var att hänföra till det område som regleras i rättegångsbalken.

JO konstaterade att de manliga passagerarna inte kunde hållas kvar med stöd av 23 kap. 8 § rättegångsbalken. Den bestämmelsen medger visserligen att polisen ingriper mot alla personer som befinner sig på en brottsplats eller i anslutning till en sådan plats, men den syftar till att hålla förhör med de personer som åtgärden riktas mot. Polisens åtgärd syftade inte till att hålla förhör med de passagerare som hölls kvar.

Vidare konstaterade JO att passagerarna inte heller kunde hållas kvar med stöd av 28 kap. 2 a § rättegångsbalken. Den bestämmelsen innebär att husrannsakan får genomföras i ett transportmedel för att t.ex. leta efter en person som ska gripas. En förutsättning för tillämpning av bestämmelsen är dock att polisen har en uppfattning om vem man letar efter när åtgärden inleds, vilket inte var fallet i den aktuella situationen.

JO anförde också att polisens åtgärd hade vissa likheter med en vittneskonfrontation men att en sådan konfrontation normalt för-

utsätter frivillig medverkan, vilket inte var fallet i den aktuella situationen.

JO kom fram till att det inte fanns uttryckligt stöd i någon bestämmelse i rättegångsbalken för den åtgärd som polisen hade genomfört. Det fanns därmed inte heller förutsättningar att hålla kvar de manliga passagerarna i enlighet med synsättet att en sådan åtgärd i vissa fall kan vidtas som ett led i verkställigheten av ett tvångsmedelsbeslut som har fattats i laga ordning.

Vidare uttalade JO att det kan finnas ett visst utrymme för polisen att inledningsvis begränsa en persons rörelsefrihet när polisen anländer till en brottsplats, även om det inte finns någon bestämmelse som uttryckligen anger att det får göras. En sådan begränsning av någons rörelsefrihet kan dock endast vara helt kortvarig och inte under några förhållanden pågå så länge som kvarhållandet gjorde i det aktuella fallet.

JO:s slutsats blev att polisens åtgärd att hålla kvar alla manliga passagerare i samband med att de skulle lämna färjan inte hade varit lagenlig.

Avslutande synpunkter

Som avslutande synpunkter uttalade JO att det är angeläget att polisen kan bedriva ett effektivt utredningsarbete när ett allvarligt brott har begåtts. Det kan vara av avgörande betydelse för polisens möjligheter att klara upp ett allvarligt brott att utredningen påbörjas så snart som möjligt efter att brottet har inträffat. Granskningen av ärendet hade enligt JO visat att det kan finnas behov av bestämmelser som ger polisen möjlighet att i en brottsutredning hålla kvar personer på en viss plats i andra situationer än som följer av den lagstiftning som finns i dag. Mot den bakgrunden överlämnade JO beslutet till Justitiedepartementet.

18.3 Polisens synpunkter på behovet av att kunna hålla kvar en grupp

Polismyndigheten anser att det finns behov av att kunna hålla kvar en grupp personer i inledningsskedet av en förundersökning. Det kan ta tid för de ingripande polismännen att bilda sig en uppfattning

om vad som har hänt på platsen och inhämta information för eventuella beslut om tvångsåtgärder. Ju större gruppen är, desto mer tid krävs för att inhämta sådan information. Behovet av att kunna hålla kvar grupper finns i situationer då ett brott har begåtts i en förhållandevis sluten miljö där ingen har kunnat eller har hunnit lämna platsen efter brottet. Det kan röra sig om brott som har begåtts på t.ex. ett färdmedel (exempelvis en färja, en buss eller ett flygplan) eller på en evenemangsarena, en skola, ett köpcentrum, en nattklubb, en biograf, ett festivalområde eller en flygplats. Det går inte heller att utesluta att ett brott har begåtts på en avgränsad plats utomhus.

Behovet av att hålla kvar en grupp av personer kan inledningsvis avse förhållandevis stora grupper. Polismyndigheten anser dock att möjligheten att hålla kvar en större grupp av personer bör begränsas till en kort tid.

Syftet med kvarhållandet är att polismännen ska hinna bilda sig en uppfattning om vad som har hänt, besluta om vilka inledande åtgärder som behöver vidtas och verkställa beslutade åtgärder. Det kan t.ex. röra sig om att höra brottsoffret och på så sätt få information om den misstänkte eller brottshjälpmedel. Utifrån uppgifterna kan en större grupp avgränsas till mindre grupper. Då är det tänkbart att vissa personer i gruppen kan få lämna platsen, vissa personer kan hållas kvar för förhör och vissa kan hållas kvar för kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Att dela upp en stor grupp tar tid.

Polismyndigheten bedömer att det relativt sällan uppstår situationer där en grupp behöver hållas kvar. Det finns emellertid flera exempel på situationer där det har funnits ett sådant behov, bl.a. under EU-toppmötet i Göteborg år 2001 (se avsnitt 18.4.2) och i ärendet med passagerarna på färjan (se avsnitt 18.2.2). Ett annat exempel är ett mord som ägde rum på en nattklubb i Göteborg år 2010. Då stängdes nattklubben och de som fanns på platsen hölls inledningsvis kvar men släpptes senare utan att ha identifierats. Brottet har fortfarande inte klarats upp.

I de situationer där det har funnits behov av att hålla kvar en grupp av personer kan åtgärden vara avgörande för Polismyndighetens möjlighet att klara upp brottet. Det visar exempelvis mordfallet på en nattklubb i Göteborg.

Att hålla kvar en grupp personer bör enligt Polismyndigheten endast övervägas för allvarliga brott för att kunna anses som en proportionerlig åtgärd. Möjligheten bör finnas vid misstanke om brott

med minst två års straffvärde. Det bör även finnas vid misstanke om vissa brott där behovet typiskt sett uppstår, men som har ett lägre straffvärde, t.ex. vissa allmänfarliga brott i 13 kap. brottsbalken och brott mot allmän ordning i 16 kap. brottsbalken, exempelvis våldsam upplopp eller sabotage mot blåljusverksamhet.

Säkerhetspolisen instämmer i Polismyndighetens uppfattning om att det finns ett behov av att kunna hålla kvar en grupp personer, t.ex. om ett terrordåd har inträffat på en motsvarande plats som Polismyndigheten har angett.

18.4 Polisiära problem vid hantering av grupper

18.4.1 Hantering av grupper är inte förutsedd i lagstiftningen

Innan utredningen går vidare i diskussionerna om det bör införas en möjlighet för polisen att – utöver de möjligheter som dagens lagstiftning ger – hålla kvar grupper av personer i brottsutredande syfte finns det anledning att erinra om att den nuvarande lagstiftningen utgår från att varje individ ska bedömas för sig när det gäller brottsutredning och lagföring. I lagstiftning på andra områden kan det finnas möjlighet att göra bedömningar som rör ett kollektiv, men inte när det gäller straffansvar och användning av straffprocessuella tvångsmedel.

Det finns emellertid ett antal exempel på att sådana bedömningar har gjorts, utöver det fall som har redovisats i avsnitt 18.2.2. Eftersom de exemplen på ett åskådligt sätt visar vilka problem som kan uppstå för polisen när det har gjorts en kollektiv bedömning av en grupp personer redovisas vissa av dem i nästa avsnitt.

18.4.2 Exempel från JO:s granskningar

Kvarhållande för att verkställa tvångsmedel

Kvarhållande i samband med personell husrannsakan

I ett ärende som granskades av JO genomfördes husrannsakingar i bl.a. spelklubbar för att söka efter en mordmisstänkt person. Den eftersökte bedömdes som farlig och det fanns uppgifter om att vapen förekommit i lokalerna. Av säkerhetsskäl var det därför inte möjligt

att göra identitetskontroller i klubblokalerna. Polisen förde ut samtliga personer som befann sig i lokalerna och genomförde identitetskontroller medan de låg ned på marken, bevakade av polismän som var utrustade med förstärkningsvapen. I samband med att klubbvärderna fördes ut ur lokalerna blev de också föremål för kroppsvisitation. Tvångsåtgärderna vidtogs innan klubbvärderna hade fått möjlighet att lämna uppgifter om sig.

JO konstaterade att det var uppenbart att det var fråga om ett ingrepp i de enskildas rörelsefrihet som gick långt utöver vad som kan härledas ur regleringen om husrannsakan. Förfarandet innebar enligt JO ett olagligt frihetsberövande och var i hög grad integritetskränkande. JO:s slutsats blev att de genomförda kroppsvisitationerna och åtgärden att lägga ned klubbvärderna på marken saknade stöd i lag (JO 1992/93 s. 124, dnr 1551–1990).

Kvarhållande i samband med avspärrning

I JO:s beslut den 20 december 2004 (dnr 913–2002) åtalades en f.d. polismästare för tjänstefel för ingripanden på Hvitfeldtska gymnasiet vid EU-toppmötet i Göteborg i juni 2001. Vid EU-toppmötet deltog stats- och regeringschefer, däribland USA:s dåvarande president, jämte ett stort antal ministrar och höga tjänstemän från EU-länderna. I samband med toppmötet kom ett stort antal ungdomar med en samhälls- och EU-kritisk uppfattning, till Göteborg.

Hvitfeldtska gymnasiet hade under toppmötet upplåtits för boende åt tillresta ungdomar. Den 14 juni 2001 beslutade Polismyndigheten att området runt gymnasiet skulle spärras av och att de besökare som ville lämna skolområdet skulle kroppsvisiteras. Ändamålet med kroppsvisitationerna var att hindra att farliga föremål fördes ut från området. Avspärrningen gjordes strax efter klockan 11, till en början med polismän och skyddsstaket, som därefter ersattes av containrar. I inledningsskedet ledde avspärrningen till att cirka 650 ungdomar inte tilläts lämna området.

Under ungefär två timmar, från omkring klockan 14.30, tilläts de ungdomar som gick med på att underkasta sig kroppsvisitation att lämna området. Vid omkring klockan 16.30 stoppades i allt väsentligt möjligheterna att lämna skolområdet. Då hade nära 200 ungdomar passerat ut. Beslutet om att stoppa möjligheten att lämna områ-

det motiverades med att de ungdomar som var kvar var misstänkta för våldsamt upplopp och att de skulle gripas, vilket också blev fallet.

Hovrätten ogillade åtalet för tjänstefel. Hovrätten konstaterade att frihetsberövandena till följd av beslutet om avspärning blev mycket omfattande, vilket bl.a. berodde på att relativt få av de inspärrade ville underkasta sig kroppsvisitation för att få lämna skolområdet. Det långa dröjsmålet från det att avspärningen gjordes till dess att de inspärrade personerna fick möjlighet att lämna skolområdet efter kroppsvisitation kunde med hänsyn till de besvärliga yttre förhållandena, bl.a. våldangrepp på polisen både inifrån skolområdet och utifrån, inte läggas den åtalade till last som försumlighet. Hovrätten bedömde att avspärningsbeslutet och genomförandet av det hade varit försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter.

När det gällde gripandena av ungdomar på skolområdet bedömde hovrätten att de frihetsberövandena närmast hade handlat om att realisera beslut eller förväntade beslut om gripanden i anledning av misstanke om våldsamt upplopp. Hovrätten bedömde vidare att det inte var utrett att den åtalade hade fattat beslut om gripanden eller gett en formlig order om det. Utredningen visade i stället att de gripanden som skett hade gjorts efter en polismans bedömning i vart och ett av fallen.

JO framhöll i sina avslutande synpunkter bl.a. att den massiva polisinsatsen vid Hvitfeldtska gymnasiet kränkte hundratals personers grundläggande fri- och rättigheter och att det är väsentligt att olika former av ingripanden som riktar sig mot eller på annat sätt kan medföra negativa verkningar för enskilda så långt som möjligt grundar sig på uttryckligt och preciserat lagstöd. När det gällde den stora mängden gripanden framhöll JO att svensk rätt inte medger frihetsberövanden för att säkerställa eventuella framtida gripanden. Det är en annan sak att polisen för att få kontroll över en situation anses få hålla kvar deltagarna i en folksamling för att kunna göra en individuell prövning, men det kan då enbart bli fråga om en mycket kortvarig åtgärd.

Kvarhållande för kroppsbesiktning

Ett annat ärende som granskades av JO rörde polisens ingripande mot deltagare i en musikfest. Åklagare hade beslutat om husrannsakan i festlokalen. Ett femtiotal polismän deltog i insatsen. En grupp av dem hade genomgått en utbildning i ”drogtecken och symptom”. Festdeltagarna fick sitta ned på golvet med utsträckta händer med handflatorna uppvända. 31 personer, varav sju barn under 18 år, medtogs till polisstationen för kroppsbesiktning. Ytterligare två personer, som arrangerat festen, togs med till polisstationen för förhör och underkastades kroppsbesiktning och kroppsvisitation. Efter genomförd analys visade det sig att endast 7 av de 33 personerna hade uppvisat positivt resultat i fråga om ecstasy eller cannabis. Förhör hölls i samband med ingripandena endast med 15 av de 31 festdeltagare som hade medtagits till polisstationen. Fem av de barn som var under 18 år, som hade medtagits till stationen, förhördes. Ingen av deras vårdnadshavare underrättades om eller kallades till förhören.

JO uttalade att bestämmelsen om medtagande till förhör inte gav stöd för förfarandet att ta med de 31 festdeltagarna till polisstationen, eftersom det egentliga syftet med medtagandet inte var att hålla förhör med de misstänkta. Vidare riktade JO kritik mot polisen med anledning av underlåtenheten att underrätta och kalla vårdnadshavarna till de barn som medtogs till polisstationen.

Sammanfattningsvis uttalade JO att det av såväl rättssäkerhetsskäl som av hänsyn till intresset av effektivitet i samhällets brottsbekämpande verksamhet inte kan godtas att en insats av det aktuella slaget genomförs på ett sådant sätt att det i efterhand inte kan visas att fler än cirka 23 procent av personerna hade gjort sig skyldiga till det brott som de misstänktes för. Det gällde särskilt eftersom personerna med tvång hade förts till en polisstation och där underkastats kroppsbesiktning (JO 2001/02 s. 76 f., dnr 1208–1999).

Det bör framhållas att bestämmelserna om medtagande och kvarhållande för att verkställa kroppsbesiktning i 28 kap. 13 a § rättegångsbalken tillkom efter händelsen.

Gripande av en obestämd grupp av personer

Drygt 90 personer, varav de flesta var ungdomar, greps den 8 juni 1987 i samband med att de demonstrerade i närheten av Grand Hotell i Stockholm, där den dåvarande amerikanska presidentens hustru skulle bo under en kortare Sverigevistelse. JO konstaterade i det fallet att det helt saknats lagliga förutsättningar för gripande och att den som hade fattat besluten inte heller var behörig att göra det. JO uttalade bl.a. följande i beslutet (JO 1991/92 s. 52 f.).

Härtill kommer att straffprocessuella tvångsmedel inte kan riktas mot en grupp som sådan. För gripande fordras bl.a. misstanke av viss styrka. Omständigheterna måste vara sådana att misstanken vid en objektiv bedömning framstår som berättigad. Denna bedömning måste göras för varje misstänkt för sig med utgångspunkt i dennes handlande. Likaså måste bedömning av om flyktfara, kollusionsfara eller risk för fortsatt brottslighet föreligger göras individuellt. Även om man skulle godta CN:s bedömning att det förelåg brott av en viss svårhetsgrad var detta förhållande således inte tillräcklig grund för ett beslut om gripande, eftersom han helt saknade underlag för en bedömning av om det förelåg gripandeskäl i fråga om varje enskild individ. Enbart den omständigheten att någon hade deltagit i folksamlingen framför Grand Hotell kunde inte läggas till grund för ett beslut om tvångsmedel.

CN:s beslut riktade sig vidare mot en grupp vars exakta storlek han inte kände till och som dessutom bestod av oidentifierade personer. Det har godtagits att beslut om häktning eller anhållande i undantagsfall kan avse även en person som inte är känd till namn. En förutsättning anses då vara att omständigheterna är sådana att den misstänkte ändå med säkerhet kan identifieras, dvs. att det inte föreligger någon som helst risk för förväxling. Den misstänkte kan t.ex. vara fotograferad men inte känd till namnet eller känd under en identitet som man med säkerhet vet är falsk. CN:s beslut avsåg personer som hade deltagit i folksamlingen vid Grand Hotell. Han visste inte vilka beslutet riktade sig mot och inte ens hur många personer som skulle berövas friheten till följd av hans beslut. Signalement på enskilda deltagare i folksamlingen fanns endast i några få fall. Det förelåg därför en beaktansvärd risk att helt utomstående personer skulle gripas även om gripandena hade gjorts redan vid Grand Hotell.

Eftersom gripandena gjordes först senare kommer emellertid frågan om identiteten än mer i förgrunden. Sedan demonstranterna lämnat Grand Hotell splittrades de upp i grupper som återförenades några kvarter därifrån. Cirka 20 minuter förflöt innan gripandena gjordes i Berzelii Park.

18.4.3 Möjlighet till kortvariga kvarhållanden utan lagstöd?

Det bör i sammanhanget nämnas att det i doktrinen har uttryckts en uppfattning att en polisman utan uttryckligt stöd i lag har rätt att hålla kvar personer på plats i samband med ingripanden, i syfte att polismannen ska kunna bilda sig en uppfattning om vad som har inträffat (Thomas Bring, Christian Diesen, Lena Schelin och Simon Andersson, Förundersökning, 5 uppl. 2019, s. 280). Den uppfattningen, som förefaller bygga på en extensiv tolkning av ett uttalande i ett JO-beslut som inte har refererats, har inte fått något genomslag.

18.5 Överväganden och förslag

18.5.1 Skälen för och mot att införa en möjlighet att hålla kvar en grupp

Skälen för att kunna hålla kvar en grupp personer

Det starkaste skälet för att införa en möjlighet för polisen att hålla kvar en grupp personer är att det kan leda till att brottsutredningar bedrivs mer effektivt. Det kan nämligen uppstå situationer där det står klart att ett brott har begåtts och att gärningsmannen finns i en tydligt avgränsad grupp av personer. Ett exempel på en sådan situation är den på en färja som JO har uttalat sig om, se avsnitt 18.2.2. Det är tänkbart att behovet av att hålla kvar en grupp personer även kan uppstå om ett brott förövas på ett annat färdmedel, t.ex. ett tåg eller ett flygplan, eller på en annan plats där ingen person har haft möjlighet att lämna platsen innan polisen har anlänt. Kvarhållandet skulle då primärt syfta till att hitta gärningsmannen bland personerna i gruppen. Det skulle också ge de brottsbekämpande myndigheterna tid att skapa sig en uppfattning av vad som hänt och att besluta om och vidta utredningsåtgärder.

Om brottsoffret skulle kunna ange visst signalement på gärningsmannen, skulle en utredningsåtgärd kunna vara att alla personer i gruppen som stämde in på signalementet skulle hållas kvar i väntan på att förhör hålls med dem medan övriga personer skulle få lämna platsen. En sådan uppdelning skulle, om gruppen antalsmässigt var stor, kunna ta tid att genomföra. Ju större gruppen är, desto längre tid skulle behövas. Det kan hävdas att de brottsbekämpande myn-

digheterna i en sådan situation bör ha möjlighet att hålla kvar gruppen i syfte att kunna utreda brottet effektivt.

Om kvarhållande av en grupp personer inte skulle tillåtas, skulle de nuvarande möjligheterna för de brottsbekämpande myndigheterna att utreda brott i vissa situationer förbli svårbemästrade. Att brott kan utredas effektivt väger tungt ur både ett samhälls- och brottsofferperspektiv.

Skälen mot att kunna hålla kvar en grupp personer

Om de brottsbekämpande myndigheterna skulle ges möjlighet att hålla kvar en grupp personer, skulle det innebära en inskränkning av deras rätt till rörelsefrihet. Ett beslut om kvarhållande av en grupp skulle grundas på omständigheter som är hänförliga till gruppen som helhet, inte till varje enskild individ. Kvarhållandet skulle således drabba många personer som inte är misstänkta för brott. Det talar mot att införa en möjlighet att hålla kvar en grupp personer. Det bör dock framhållas att personer som inte är misstänkta för brott redan enligt nuvarande reglering får hållas kvar i syfte att hålla förhör med dem (23 kap. 9 § rättegångsbalken).

Något som också talar mot att införa en möjlighet för polisen att hålla kvar grupper är de stränga krav som i dag ställs dels på en individuell bedömning av brottsmisstanken när straffprocessuella tvångsmedel aktualiseras, dels på individanpassad dokumentation av alla åtgärder i en förundersökning. Av rättssäkerhetsskäl bör det inte göras avkall på att varje individ bedöms och dokumenteras för sig.

Det bör vidare beaktas att det redan enligt den nuvarande regleringen finns det möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att besluta om att en mindre grupp personer som befinner sig på en brottsplats ska tas med och hållas kvar i syfte att förhör ska hållas, se avsnitt 18.2.1. I syfte att hålla förhör finns därför redan enligt dagens reglering möjligheter att hålla kvar en grupp personer som befinner sig på en brottsplats. Om brottet har ett minimistraff om fyra års fängelse får även personer som befinner sig inom ett område i anslutning till den plats där brott nyligen har förövats hållas kvar i syfte att hålla förhör med dem. Det kan därför hävdas att möjligheterna att besluta om medtagande och kvarstannade för förhör utgör tillräckliga åtgärder för att utreda brott effektivt i de allra flesta fall.

Det talar mot att införa ytterligare möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att kunna hålla kvar en grupp. Polismyndigheten har dock anfört att regleringen, enligt deras mening, inte tillgodoser behovet av att hålla kvar en större grupp personer i syfte att besluta om vilka av personerna som kan och bör hållas kvar för att förhöras.

18.5.2 En möjlighet att hålla kvar en grupp förutsätter ett praktiskt behov

Utredningens bedömning: Att införa en möjlighet att hålla kvar en grupp av personer förutsätter att det finns ett praktiskt behov av en sådan åtgärd och att nyttan av åtgärden är större än den olägenhet som drabbar de enskilda.

Skälen för utredningens bedömning: I det JO-beslut som återges i avsnitt 18.2.2 framgår det att JO anser att det kan finnas behov av en reglering som medger kvarhållande av grupper. JO går dock inte in på vilka situationer som det kan röra sig om.

Att införa en möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att kunna hålla kvar en grupp innebär att personerna som utsätts för kvarhållande drabbas av ett intrång i rätten till rörelsefrihet. Det är en grundläggande rättighet som bara får begränsas om vissa krav är uppfyllda. Ett sådant krav är att begränsningen är nödvändig för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (se avsnitt 5.2 och 5.3). Det innebär att de brottsbekämpande myndigheterna måste ha ett praktiskt behov av att kunna hålla kvar en grupp av personer för att rörelsefriheten ska få begränsas. Om det finns ett sådant behov, bör det först undersökas om behovet kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder. Om dagens reglering är tillräcklig för att uppfylla behovet, eller om det kan införas andra åtgärder som fyller samma syfte som kvarhållande av en grupp personer skulle göra, saknas det skäl att införa en sådan möjlighet. En utökad möjlighet att hålla kvar personer kräver också att det finns realistiska förutsättningar för polisen att kunna hantera den aktuella gruppen och att genomföra de åtgärder som kvarhållandet syftar till att underlätta, t.ex. att hålla förhör.

Därefter bör behovet vägas mot den inskränkning i rörelsefriheten som skulle drabba de personer som skulle tvingas stanna kvar på en viss plats. Vid den bedömningen bör hänsyn tas bl.a. till hur lång tid som kvarhållandet bör få pågå, under vilka förutsättningar tvångsmedlet bör få användas och hur stort integritetsintrånget anses vara. Nyttan av en sådan åtgärd måste vägas mot den olägenhet som drabbar de enskilda. Vid en sådan bedömning har bl.a. brottets svårhet och gruppens storlek och karaktär betydelse. Slutligen bör en sammanvägd bedömning göras av om det är proportionerligt att införa en möjlighet att hålla kvar en grupp personer under en förundersökning.

18.5.3 Det bör införas en möjlighet att hålla kvar en grupp

Utredningens bedömning: Det finns både behov och nytta av att kunna hålla kvar en grupp personer i syfte att identifiera misstänkta, brottsoffer och vittnen under en förundersökning. Det får anses vara proportionerligt att använda en sådan åtgärd.

Skälen för utredningens bedömning

Behovet

Polismyndigheten har i avsnitt 18.3 redovisat exempel på situationer där det enligt myndigheten har funnits behov av att hålla kvar en grupp av personer i syfte att polismän ska hinna bilda sig en uppfattning av vad som har hänt, eventuellt avgränsa gruppen och därefter verkställa utredningsåtgärder. Myndigheten har som exempel på situationer där möjligheten hade varit av stor betydelse för brottsutredningen, nämnt fallet med passagerarna på en färja som granskats av JO och ett mord på en nattklubb. I båda fallen var det fråga om att identifiera den eller de misstänkta bland deltagarna i en klart avgränsad grupp, eftersom misstänkta eller vittnen inte frivilligt gav sig till känna. Det fanns även behov av att identifiera de övriga personerna i grupperna. Däremot förefaller brottsoffren ha kunnat identifieras även utan kvarhållande av grupperna.

Även om möjligheten att hålla kvar en grupp personer bara skulle användas i ett fåtal fall – när det står klart att misstänkta, brottsoffer

och vittnen finns i en klart avgränsad grupp – skulle det leda till att de brottsutredningar där behovet finns kan bedrivas effektivare. Att brott klaras upp är ett tungt vägande samhällsintresse och av stor betydelse för brottsoffret. Ju allvarigare brottet är, desto tyngre väger intresset av att brottet klaras upp. Det talar för att det finns ett behov av att kunna hålla kvar en grupp personer i syfte att identifiera de som ingår i gruppen. Det är dessutom fråga om en åtgärd som tar kort tid.

När det gäller att hålla kvar en grupp personer i syfte att de ingripande polismännen på plats ska hinna bilda sig en uppfattning om vad som har hänt och hinna verkställa utredningsåtgärder är behovet mer diffust. Polismyndigheten har anfört att det inte är möjligt att mer konkret ange vilka utredningsåtgärder som skulle vidtas under tiden för kvarhållandet, utan att det skulle bero på behovet i varje enskild situation. Myndigheten har framhållit att behovet har sin grund i att hanteringen av en stor grupp i sig tar mer tid i anspråk än när det är fråga om färre personer. Även om utredningen instämmer i att hanteringen av en stor grupp personer kan vara tidskrävande, bedömer utredningen att det inte har framkommit ett tydligt behov av att kunna hålla kvar en grupp personer i annat syfte än att identifiera dem som ingår i gruppen. Särskilt mot bakgrund av att rörelsefriheten är en grundlagsskyddad rättighet är det inte godtagbart att inskränka den utan ett tydligt angivet ändamål.

Vid bedömningen av om det finns ett behov av att kunna hålla kvar en grupp personer i syfte att identifiera dem som ingår i gruppen behöver vidare frågan om behovet kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder diskuteras. Enligt den nuvarande regleringen finns det möjlighet att hålla kvar personer i syfte att hålla förhör eller verkställa kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Polismyndigheten anser emellertid att behovet av att hålla kvar en grupp personer uppkommer i ett tidigare skede än då det finns tillräckligt med underlag för att besluta om kvarhållande enligt den nuvarande regleringen. Behovet finns nämligen så snart ingripande polismän har kommit till platsen och det framgår att det finns en klart avgränsad grupp personer som polismännen bedömer har samband med brottet, oavsett vilken roll de kan ha haft. För att ha möjlighet att hålla förhör eller verkställa tvångsmedel mot personer som ingår i gruppen, innan de hinner lämna platsen, behöver de som ingår i gruppen identifieras. Det behovet kan inte i alla situationer tillgodoses genom

den nuvarande regleringen om kvarhållande för att hålla förhör eller verkställa kroppsvsitation eller kroppsbesiktning.

Det finns inte heller någon annan tänkbar åtgärd som de brottsbekämpande myndigheterna kan vidta för att åstadkomma samma resultat som en möjlighet att hålla kvar en grupp personer skulle leda till. Det innebär att det finns behov av att kunna hålla kvar en grupp i syfte att identifiera dem som ingår i gruppen.

Nyttan

Enligt Polismyndigheten är nyttan av att kunna hålla kvar en grupp personer stor. Även om möjligheten att hålla kvar en sådan grupp förväntas användas relativt sällan kan den i de fall där den misstänkte ingår i en klart avgränsad grupp vara av avgörande betydelse för att identifiera honom eller henne och på så sätt bidra till att utredningen bedrivs mer effektivt. Det gäller särskilt i de situationer som de som kan ha uppgifter att lämna inte själva kontaktar polismännen på plats för att berätta om sina iakttagelser. Genom att personerna i en klart avgränsad grupp identifieras förbättras de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att i ett senare skede kontakta dem för att vidta utredningsåtgärder, t.ex. att hålla förhör eller verkställa tvångsmedel. Att införa en möjlighet att kunna hålla kvar en grupp personer i syfte att identifiera dem som ingår i gruppen kan därför förväntas vara en effektiv åtgärd för att utreda brott.

Integritetsintrånget

I artikel 5.1 b i Europakonventionen anges att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i vissa särskilt angivna fall, bl.a. i syfte att säkerställa ett fullgörande av någon skyldighet enligt lag, och då i den ordning som lagen föreskriver. Var och en i den grupp som hålls kvar kommer att drabbas av en inskränkning i rörelsefriheten. Ju längre tid gruppen hålls kvar, desto mer betydande blir intrånget. När alla i gruppen har identifierats, bör rätten att hålla kvar gruppen upphöra. Det innebär att begränsningen i rörelsefriheten kommer att variera för deltagarna i gruppen.

Proportionaliteten

Som tidigare framgått har Polismyndigheten pekat på behovet av att – i vissa undantagsfall – hålla kvar grupper av personer i syfte att identifiera dem som ingår i gruppen. Även om möjligheten att hålla kvar en grupp förväntas användas relativt sällan bör tvångsmedlet vara en effektiv åtgärd för att utreda brott när de som kan antas ha uppgifter att lämna om ett brott ingår i en klart avgränsad grupp.

Att brott kan utredas effektivt är ett tungt vägande samhällsintresse. Ur ett brottsofferperspektiv väger också intresset av att brott kan utredas effektivt tungt. Ju allvarligare brottet är, desto tyngre väger intressena. Det talar för att de brottsbekämpande myndigheterna bör få effektiva verktyg för att kunna genomföra uppdraget att utreda brott, särskilt allvarliga brott.

Om det skulle vara möjligt att hålla kvar en klart avgränsad grupp personer på en brottsplats, skulle de som hålls kvar drabbas av en inskränkning i rörelsefriheten. Ju längre tid kvarhållandet pågår, desto större blir inskränkningen och ju större gruppen är, desto fler personer drabbas. Dessutom skulle en möjlighet att hålla kvar en grupp personer innebära att någon individuell prövning inte skulle göras, trots att det enligt dagens reglering ställs krav på individuell bedömning av brottsmisstanken i de fall där straffprocessuella tvångsmedel aktualiseras. Det ställs även krav på individanpassad dokumentation av alla åtgärder i en förundersökning. Det talar mot att införa en möjlighet att kunna hålla kvar en grupp personer.

Vid bedömningen av om det är proportionerligt och förenligt med Europakonventionen att införa en möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att kvarhålla en grupp personer behöver intresset av att brott utreds effektivt vägas mot den inskränkning i rörelsefriheten som drabbar personerna som ingår i gruppen. Utredningen bedömer att intresset av att brott utreds effektivt väger tyngre än menet för de enskilda som drabbas av inskränkningar i rörelsefriheten om brottet är tillräckligt allvarligt. Utredningen återkommer i avsnitt 18.5.4–18.5.6 till hur en sådan reglering bör begränsas för att vara proportionerlig.

18.5.4 Vad bör syftet med kvarhållandet vara?

Utredningens förslag: Syftet med kvarhållandet ska vara att identifiera deltagarna i gruppen.

Skälen för utredningens förslag: Det finns ingen generell skyldighet för personer som befinner sig på eller i anslutning till en brottsplats att identifiera sig för de brottsbekämpande myndigheterna. Om en person antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen får myndigheterna dock hålla förhör med personen. När ett förhör hålls ska bl.a. förhörspersonens namn antecknas, vilket innebär att den som ska höras normalt identifierar sig.

I många fall är det enkelt att identifiera brottsoffer och vittnen genom att de träder fram frivilligt. Det kan dock vara svårare att identifiera den eller de som är misstänkta för brott, eftersom de normalt inte är lika villiga att ge sig till känna. Samtidigt är det inte ovanligt att brottsoffer och vittnen av rädsla eller ovillighet att vittna inte heller ger sig till känna för polisen. En möjlighet att hålla kvar en grupp av personer i syfte att identifiera deltagarna i gruppen skulle därmed kunna vara av avgörande betydelse för att klara upp brott.

Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det ibland gå snabbt att skilja ut vilka som kan vara misstänkta respektive vittnen, särskilt om det är fråga om en mindre grupp. Är det fråga om en större grupp torde det sällan vara möjligt att på plats göra annat än enbart att ta upp namn och andra nödvändiga uppgifter om dem som ingår i gruppen, för att senare kunna ge förundersökningsledaren möjlighet att ta ställning till vilka utredningsåtgärder som ska vidtas. Mot den bakgrunden bör syftet med att hålla kvar en grupp personer vara att identifiera deltagarna i gruppen. En sådan ordning skulle innebära att de personer i gruppen som har lämnat nödvändiga uppgifter inte längre får hållas kvar. De personer som inte frivilligt gör det får däremot hållas kvar så länge det bedöms vara proportionerligt, men inte längre tid än maximalt två timmar, se avsnitt 18.5.6.

När tidsfristen för kvarhållande av gruppen har löpt ut, kan det, beroende på omständigheterna, vara möjligt att hålla kvar vissa av de personer som inte har identifierats ytterligare tid för andra ändamål, t.ex. för att hålla förhör enligt 23 kap. 9 § rättegångsbalken.

18.5.5 Det bör krävas misstanke om allvarliga brott

Utredningens förslag: Kvarhållande av en grupp personer får beslutas vid misstanke om ett brott med minimistraff om fyra års fängelse eller ett försök till ett sådant brott.

Skälen för utredningens förslag: För att tvångsmedel ska få användas under en förundersökning krävs normalt att det finns brottsmisstanke på en viss nivå eller att det finns andra konkreta omständigheter som pekar på att användning av det aktuella tvångsmedlet mot en viss person har betydelse för brottsutredningen. Sådana omständigheter kan exempelvis vara att personen har befunnit sig på brottsplatsen eller att en misstänkt har gripits i personens bostad.

Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet att hålla kvar en grupp i syfte att identifiera dem som ingår i gruppen och om möjligt bland dem särskilja misstänkta, brottsoffer och vittnen, se avsnitt 18.5.4. Det innebär att ingen individuell prövning kommer att göras vid beslutet om kvarhållande. Bedömningen grundas i stället på omständigheter som gäller för alla personer som ingår i gruppen, bl.a. att det finns en misstanke om att ett brott har begåtts på en plats där enbart personerna som ingår i gruppen kan ha befunnit sig när brottet begicks. Det innebär att tvångsmedlet inte omgärdas av lika höga rättssäkerhetsgarantier som gäller för de flesta andra straffprocessuella tvångsmedel. Det manar till försiktighet. Ju större gruppen är, desto fler personer drabbas av en inskränkning i rätten att röra sig fritt. Mot den bakgrunden anser utredningen att en grupp personer bara bör få hållas kvar i syfte att de som ingår i gruppen ska identifieras vid misstanke om allvarliga brott.

I avsnitt 13.13.3 har utredningen diskuterat olika modeller för att avgränsa tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år. Utredningen har kommit fram till att den lämpligaste modellen är att utgå från brottets minimistraff och att vid behov kombinera den med en brottskatalog. Utredningen anser att samma modell är lämplig för att avgränsa tillämpningsområdet för att hålla kvar en grupp personer.

Nästa fråga är vilket minimistraff som bör krävas. I de situationer där det har funnits behov av att identifiera en eller flera misstänkta bland personerna i en grupp har misstanken varit grov våldtäkt (se avsnitt 18.2.2) som har ett minimistraff om fem års fängelse och

mord (se avsnitt 18.3) som har ett minimistraff om tio års fängelse. Det talar för att gränsen för tillämpningsområdet bör sättas vid brott med minimistraff om fem års fängelse. Då skulle även bl.a. dråp, grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse, synnerligen grovt narkotikabrott, synnerligen grov narkotikasmuggling, synnerligen grovt vapenbrott, synnerligen grov vapensmuggling, synnerligen grov misshandel och grovt rån omfattas. Våldsbrott är enligt utredningen typiskt sett brott där möjligheten att hålla kvar en grupp personer kan komma att aktualiseras.

Om gränsen skulle sättas vid brott med minimistraff om fyra års fängelse skulle kvarhållande av en grupp även få beslutas vid misstanke om t.ex. människorov, grovt vapenbrott, grov vapensmuggling, terroristbrott och grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. Säkerhetspolisen har anfört att kvarhållande av en grupp personer kan komma att behövas vid misstanke om terroristbrott. Om gränsen skulle sättas vid brott med minimistraff om fyra års fängelse skulle tillämpningsområdet överensstämja med det som gäller enligt 28 kap 2 a § rättegångsbalken. Den bestämmelsen innebär att husrannsakan får göras i ett transportmedel på viss plats för att söka efter en misstänkt person som ska gripas, anhållas eller häktas. Bestämmelsen syftar till att underlätta spaningarna efter gärningsmannen vid allvarliga brott och har därför vissa likheter med syftet med regleringen om kvarhållande av grupper.

Polismyndigheten har anfört att gränsen bör vara lägre och förordat att den bör sättas vid brott med två års fängelse som minimistraff. Myndigheten anser att regleringen dessutom bör kombineras med en brottskatalog som omfattar vissa ytterligare brott där behov av att kvarhålla grupper typiskt sett skulle kunna uppstå. Det gäller t.ex. vissa allmänfarliga brott mot 13 kap. brottsbalken och vissa brott mot 16 kap. brottsbalken, exempelvis våldsamt upplopp eller sabotage mot blåljusverksamhet.

Med hänsyn till att en reglering som möjliggör kvarhållande av grupper inte kommer att innebära en individuell prövning av behovet av tvångsmedlet och att det är fråga om en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter bör det enligt utredningens mening inte komma i fråga att använda den vid misstanke om brott med så lågt minimistraff som Polismyndigheten förordar. Vid en samlad bedömning anser utredningen att gränsen för tillämpningsområdet bör sättas vid brott med minimistraff om fyra års fängelse och att regle-

ringen inte bör kompletteras med någon brottskatalog. Däremot bör även försök till brott med minimistraff om fyra års fängelse omfattas av regleringen. Utredningen har även övervägt om förberedelse och stämpling till sådana brott bör kunna föranleda kvarhållande av en grupp personer. Med hänsyn till att tvångsmedlet aktualiseras så nära in på själva brottet finns det knappast något behov av en sådan reglering. Något sådant förslag lämnas därför inte.

18.5.6 Endast kortvariga kvarhållanden

Utredningens förslag: Kvarhållande av en grupp får inte pågå längre än en timme eller, om det är av synnerlig vikt för att genomföra identifikationen, ytterligare en timme.

Skälen för utredningens förslag: Av samma skäl som anges i avsnitt 18.5.5 bör en grupp personer bara få hållas kvar för identifiering under en mycket kort tid. Tiden bör enligt utredningen begränsas till en timme. Kortare tid än så skulle sannolikt inte göra det möjligt att identifiera dem som ingår i gruppen, eftersom det tar viss tid att genomföra identifiering. Samtidigt framstår två timmar i de flesta situationer som en alltför lång tid för att hålla kvar en grupp personer med hänsyn till vad som sagts ovan om att rättssäkerhetsgarantierna inte är lika höga som vid användning av andra straffprocessuella tvångsmedel. Det kan dock inte uteslutas att det i vissa undantagsfall kan finnas behov av att hålla kvar en grupp under något längre tid än en timme. Så skulle kunna vara fallet om gruppen består av ett stort antal personer. Om det är av synnerlig vikt för att genomföra identifikationen bör därför en grupp av personer få hållas kvar i ytterligare en timme, dvs. maximalt två timmar.

18.5.7 Bör gruppens storlek begränsas?

Utredningens bedömning: Gruppens storlek bör inte begränsas till ett visst antal personer.

Skälen för utredningens bedömning: Med hänsyn till att det inte är möjligt att göra en individuell prövning vid kvarhållande av en grupp av personer bör det övervägas om tvångsmedlet bara bör få användas mot en grupp med begränsat antal personer. Ju större gruppen är, desto fler personer kommer att drabbas av en inskränkning i rörelsefriheten vid ett kvarhållande. Det talar för att begränsa gruppens storlek.

Situationen på färjan (se avsnitt 18.2.2) innebar att cirka 500 passagerare hölls kvar. Även om gruppen var stor var den klart avgränsad och det stod klart att de misstänkta ingick i gruppen. Den situationen visar att det kan finnas behov av att hålla kvar större grupper i vissa fall. En annan sak är att det i praktiken kan vara svårt för de brottsbekämpande myndigheterna att hinna identifiera alla personer som ingår i en stor grupp med hänsyn till den begränsade tid som kvarhållandet får pågå, se avsnitt 18.5.6.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att gruppens storlek inte bör begränsas. Vid proportionalitetsbedömningen bör emellertid alltid hänsyn tas till gruppens storlek. Ju större gruppen är, desto tyngre bör övriga omständigheter väga för att det ska vara proportionerligt att hålla kvar gruppen.

18.5.8 Vem bör besluta?

Utredningens förslag: Polismyndigheten får besluta om att en grupp personer ska hållas kvar.

Skälen för utredningens förslag: Beslut om att en grupp personer ska hållas kvar inom ett visst område kommer sannolikt att fattas i ett mycket tidigt skede under förundersökningen, innan deltagarna har hunnit eller kunnat lämna gruppen. Det är därför av stor betydelse att sådana beslut kan fattas snabbt. Det talar starkt för att Polismyndigheten bör kunna besluta om åtgärden.

Samtidigt innebär beslutet att grundlagsskyddade fri- och rättigheter inskränks. Det är också fråga om att använda tvångsmedel mot en grupp personer utan en individuell prövning. Åklagare är vana vid att fatta juridiskt kvalificerade beslut om tvångsmedel. Det talar för att åklagare bör besluta om åtgärden. Att låta en åklagare som har jour eller beredskap besluta om kvarhållande kan emellertid leda till att beslutet dröjer. Det framstår inte som rimligt att en grupp personer ska kunna hållas kvar i avvaktan på att polisen hinner utverka en åklagares beslut. Vid en samlad bedömning anser utredningen att skälen för att Polismyndigheten bör få besluta om åtgärden väger tyngre än skälen för att lägga besluten på åklagare.

Eftersom beslutet om att hålla kvar en grupp personer innebär en inskränkning av människors fri- och rättigheter bör åtgärden beslutas av den polisman som leder och ansvarar för ingripandet på plats. Den polismannen benämns förman i 7 § polisförordningen. Det är i praktiken normalt den polisman bland de ingripande som har den högsta tjänsteställningen. I vissa områden tjänstgör ett s.k. yttre befäl och beslutet bör då tas av honom eller henne. Att åtgärden bör beslutas av den polisman som leder och ansvarar för ingripandet på plats följer av 8 § polisförordningen och behöver därför inte regleras särskilt.

18.5.9 Bör även barn under 15 år få hållas kvar?

Utredningens bedömning: Ingen särreglering bör införas för barn under 15 år.

Utredningens bedömning: Enligt barnkonventionen ska barn skyddas mot intrång i den personliga integriteten och barns bästa ska sättas i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Barn anses vara känsligare för integritetsintrång än vuxna. Det talar för att det bör ställas högre krav på kvarhållande av en grupp personer där barn ingår. Det gäller särskilt barn under 15 år eftersom de inte har uppnått straffbarhetsåldern.

Som tidigare framgått är syftet med att hålla kvar en grupp personer vid misstanke om allvarliga brott att identifiera deltagarna i gruppen. Enligt Polismyndigheten deltar barn under 15 år i allvarliga brott, se avsnitt 13.5.1. Om barn inte skulle få hållas kvar skulle åt-

gården inte bli lika effektiv som annars. Barn under 15 år skulle då kunna lämna gruppen trots att det finns behov av att identifiera dem. Då riskerar åtgärden att bli verkningslös. Det skulle också kunna bli praktiska svårigheter att reda ut barnens ålder, om de inte identifieras. Sannolikt skulle bara de barn som uppenbart är under 15 år då få lämna gruppen utan att identifieras. Det talar mot att införa en särreglering för barn under 15 år.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att det är proportionerligt och förenligt med barnkonvention att barn under 15 år som ingår i en klart avgränsad grupp hålls kvar för identifiering. Det innebär att någon särreglering avseende barn i den åldern inte bör införas. Vid proportionalitetsbedömningen bör emellertid särskilda hänsyn tas till de barn som ingår i gruppen. Hänsyn bör även tas när åtgärden verkställs, t.ex. på så sätt att identifieringen av barn prioriteras framför identifieringen av vuxna som ingår i gruppen.

18.6 Den lagtekniska lösningen

Utredningens förslag: Den nya regleringen placeras i 23 kap. rättegångsbalken. I en ny paragraf regleras under vilka förutsättningar en grupp personer får hållas kvar.

Skälen för utredningens förslag: Den nya regleringen bör placeras i 23 kap. rättegångsbalken. I det kapitlet regleras förundersökningsförfarandet och tvångsmedel som ofta vidtas i det inledande skedet av en förundersökning. Den nya regleringen om kvarhållande av en grupp personer har likheter med regleringen om medföljande till förhör i 23 kap. 8 § rättegångsbalken. Den bör därför placeras i anslutning till den bestämmelsen.

Möjligheten att hålla kvar en grupp personer innebär att ett helt nytt tvångsmedel införs. Förutsättningarna för att använda tvångsmedlet bör därför regleras i en ny paragraf.

19 Övriga frågor

19.1 Underrättelseverksamheten bör regleras

19.1.1 En växande verksamhet

Utredningen har i avsnitt 14.3 närmare beskrivit vad som avses med underrättelseverksamhet, vilken typ av information det kan vara fråga om och hur underrättelseverksamheten används i brottsbekämpningen. Som har framhållits i avsnitt 14.3.4 ställer brottsutvecklingen ökade krav på underrättelseverksamheten, eftersom fokus alltmer ligger på polisens förmåga att förebygga och förhindra brott. Det är därför sannolikt att verksamheten kommer att växa framöver.

Den avgörande skillnaden mellan underrättelseverksamhet och brottsutredning är att den förstnämnda inte avser konkreta brott som har begåtts, utan antingen en icke konkretiserad pågående brottslig verksamhet eller framtida brott som kan komma att begås. Det är emellertid felaktigt att de åtgärder som brottsbekämpande myndigheter enligt särskild lagstiftning får vidta i underrättelseverksamhet får göras helt utan någon som helst brottsmisstanke, vilket ibland påstås i den allmänna debatten. Däremot bygger regleringarna mer på en riskbedömning, eftersom huvudinriktningen är att förhindra framtida brott.

Allt fler myndigheter intresserar sig också för att bedriva underrättelseverksamhet, även om de inte har brottsbekämpande uppgifter. Det innebär att integritetsriskerna generellt ökar.

19.1.2 Nya krav på åtgärder i underrättelseverksamhet

Det kan förutses att de brottsbekämpande myndigheterna kommer att efterfråga att fler typer av åtgärder som nu enbart får användas i förundersökningar även får användas i underrättelseverksamhet.

Hittills finns det i huvudsak reglering som ger brottsbekämpande myndigheter möjlighet att använda hemliga tvångsmedel. Vissa tvångsmedel som tidigare bara fick användas i förundersökningar får dock numera även användas enligt preventivlagen. Nu utreds även om en lagreglering av provokation i underrättelseverksamhet är möjlig och lämplig att införa och om en sådan skulle stärka de brottsbekämpande myndigheternas förmåga (dir. 2024:44).

Som utredningen har redovisat i avsnitt 14.3.3 är själva underrättelseverksamheten oreglerad, medan rätten att behandla personuppgifter i underrättelseverksamhet har reglerats. De förslag som Utredningen om Säkerhetspolisens informationshantering kan komma att lämna rör myndighetens behandling av personuppgifter i underrättelseverksamheten (dir. 2023:64). Förslagen kan i sin tur påverka behovet av en tydligare reglering av underrättelseverksamheten som sådan. Detsamma kan bli fallet om Underrättelseutredningen (se avsnitt 4.4) skulle lämna förslag om reglering som direkt rör Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet.

19.1.3 Viss underrättelseverksamhet är reglerad

Inom försvarsområdet finns det sedan länge en författningsreglering av underrättelseverksamheten i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet. I lagen anges ramarna för verksamheten. Enligt 1 § den lagen är syftet med försvarsunderrättelseverksamheten, som enbart får avse utländska förhållanden, att den ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. I verksamheten ingår att medverka i internationellt säkerhetssamarbete.

Regeringen bestämmer inriktningen av försvarsunderrättelseverksamheten. Inom den ram som regeringen har bestämt får vissa myndigheter ange en närmare inriktning. Enligt 4 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får bl.a. Säkerhetspolisen och nationella operativa avdelningen vid Polismyndigheten ange inriktningen av signalspaning.

I 2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet anges formerna för underrättelseverksamheten. Den ska fullgöras genom inhämtning, bearbetning och analys av information. I verksamheten får

både teknisk och personbaserad inhämtning användas. Vissa bestämmelser om teknisk inhämtning finns i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Gränsen mot de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet regleras i 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Där föreskrivs att det inom försvarsunderrättelseverksamheten inte får vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som enligt lagar eller andra förfrifter ligger inom ramen för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet.

Underrättelseutredningens uppdrag att se över underrättelseverksamheten till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet är alltså främst inriktat på den redan reglerade försvarsunderrättelseverksamheten (se avsnitt 14.3.3).

19.1.4 Underrättelseverksamhet i brottsbekämpande syfte bör regleras

Utredningens bedömning: Av rättssäkerhetsskäl bör de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet regleras. Även hänsynen till enskildas integritet talar för det. En sådan reglering behöver dock inte vara särskilt omfattande.

Skälen för utredningens bedömning: Sedan länge får Säkerhetspolisen i underrättelseverksamhet använda straffprocessuella tvångsmedel som normalt bara är tillåtna att använda i en förundersökning. Även Polismyndigheten har successivt fått allt större befogenheter inom underrättelseverksamheten, även om de är tidsbegränsade. Det rör sig om framför allt hemliga tvångsmedel, dvs. de tvångsmedel som tillhör de allra mest integritetskänsliga. Ju fler tvångsmedel och andra rättsliga åtgärder som får vidtas i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, desto viktigare är det att verksamheten som sådan är reglerad. Det underlättar inte bara för de myndigheter som har fått befogenheter inom underrättelseverksamheten utan också för åklagare och domstolar som ska pröva tvångsmedelsfrågor. Det har även betydelse för de myndigheter som har tillsyn över brottsbekämpande verksamhet. För den som drabbas av

tvångsmedlen är det viktigt att det finns ett tydligt regelverk. Av rättssäkerhetsskäl bör därför enligt utredningens mening de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, i likhet med försvarsunderrättelseverksamheten, författningsregleras.

Enligt utredningens mening bör det inte krävas någon omfattande reglering, men vissa grundläggande frågor behöver regleras, bl.a. när underrättelseverksamheten inleds och avslutas och vem som beslutar om det. Den reglering som finns angående försvarsunderrättelseverksamheten är inte särskilt omfattande.

Frågan om reglering av den underrättelseverksamhet som vissa brottsbekämpande myndigheter bedriver kräver emellertid en särskild utredning, både för att säkerställa att myndigheternas behov tillgodoses och att enskildas rättssäkerhetsintressen värnas. Det ligger utanför den här utredningens uppdrag. Det är också något som bör utredas först när bl.a. Underrättelseutredningen och vissa andra utredningars förslag har presenterats och remissbehandlats. Då kan också de särskilda aspekter som gör sig gällande för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet lättare överblickas.

19.2 Underrättelse om beslut att underlåta åtal mot en ung lagöverträdare

19.2.1 Bakgrund

Underrättelse om beslut om straffvarning

Förutsättningarna för att besluta om straffvarning har beskrivits i avsnitt 15.9.1. När en åklagare har beslutat att underlåta åtal mot ett barn som har begått ett brott innan han eller hon har fyllt 18 år och i stället meddelat straffvarning, ska barnet enligt 18 § LUL underrättas om beslutet vid ett personligt möte med åklagaren inom två veckor efter det att beslutet har fattats. Barnets vårdnadshavare eller någon annan som svarar för barnets vård och fostran och annan som har en fostrande roll i förhållande till barnet ska kallas till mötet, om det inte möter hinder eller annars finns särskilda skäl mot det. Även företrädare för socialtjänsten bör ges tillfälle att närvara. Är det uppenbart att ett personligt möte inte kan genomföras inom den angivna tiden, får mötet äga rum senare. Kan ett personligt möte inte genomföras, ska barnet underrättas skriftligen om beslutet.

I förarbetena till ändringar i LUL framhölls att det är viktigt att barnet får del av beslutet om straffvarning eller åtalsunderlåtelse på ett sådant sätt att beslutet framstår som en allvarligt menad varning från samhällets sida. Det betonades också att det är viktigt med ett personligt möte då det är fråga om typiska ungdomsbrott, som snatteri och skadegörelse. Vidare framhölls att en regel om personligt sammanträffande av praktiska skäl inte kan göras undantagslös. Underrättelsen borde därför få lämnas skriftligen om det finns särskilda hinder för ett personligt sammanträffande, t.ex. om barnet flyttat till okänd adress eller av annan anledning inte kan nås eller inte kan medverka vid sammanträffandet (prop. 1994/95:12 s. 79 f.).

Vid det personliga mötet ska åklagaren enligt 19 § LUL särskilt förklara innebörden av beslutet om straffvarning och det skötsamhetskrav som det är förenat med och klargöra vilka följderna kan bli av fortsatta lagöverträdelser. I skötsamhetskravet ligger bl.a. att barnet ska avhålla sig från att begå nya brott. Vid mötet med barnet anses det väsentligt att åklagaren framhåller betydelsen av att han eller hon t.ex. fullföljer påbörjad utbildning, sköter sitt arbete, genomgår en överenskommen behandlingsplan eller avhåller sig från drogmissbruk (prop. 1987/88:135 s. 40).

Underrättelse om beslut om åtalsunderlåtelse enligt rättegångsbalken

Förutsättningarna för att besluta om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken har beskrivits i avsnitt 15.9.1. Bestämmelserna i 18 och 19 §§ LUL gäller även för ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, om beslutet avser brott som ett barn har begått innan han eller hon har fyllt 18 år (20 § LUL). I förarbetena till 20 § LUL framgår att regeringen inte såg något sakligt skäl att undanta beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken från de särskilda reglerna om underrättelse till unga lagöverträdare. Regeringen ansåg inte heller att några praktiska hänsyn hindrade att en åtalsunderlåtelse enligt rättegångsbalken omfattades av reglerna (prop. 1994/95:12 s. 82).

Det finns inte något uttryckligt skötsamhetskrav vid beslut om åtalsunderlåtelse enligt rättegångsbalken. Åklagarens uppgift vid det personliga mötet att förklara innebörden av skötsamhetskravet gäl-

ler därför inte när åtalsunderlåtelse meddelas enligt reglerna i rättegångsbalken (a. prop. s. 102).

Regleringen om underrättelse om beslut om straffvarning och om åtalsunderlåtelse enligt rättegångsbalken avser både barn i åldern 15–17 år och personer som nyss har fyllt 18 år, men som misstänks för brott som begicks innan han eller hon hade fyllt 18 år. I det följande används därför begreppet barn för båda kategorierna.

19.2.2 Problem med den nuvarande regleringen

Personligt sammanträffande

Åklagarmyndigheten har till utredningen uppgett att formerna för möten enligt 18 § LUL behöver moderniseras och anført följande. Eftersom det är viktigt att samhället ingriper när barn begår ett brott och att barnet förstår allvaret i situationen bör även fortsättningsvis barn som huvudregel underrättas om straffvarning vid ett personligt möte med åklagaren. I vissa situationer finns det emellertid skäl att genomföra mötet digitalt.

På olika håll i landet finns det åklagarkammare med ett stort geografiskt upptagningsområde. Det innebär att barn och vårdnadshavare kan behöva åka långa sträckor för ett relativt kort personligt möte med åklagaren. Det kan ifrågasättas om det är en rimlig ordning. Det finns även vårdnadshavare som har svårigheter att vara borta från sitt arbete och där ett digitalt möte skulle underlätta för både barnet och vårdnadshavaren att närvara. Teknikutvecklingen och inte minst covid-19-pandemin har visat att det i många fall är möjligt att ersätta det fysiska mötet med ett digitalt möte.

Ingen möjlighet att både besluta om åtalsunderlåtelse och väcka åtal

Åklagarmyndigheten anser att det i vissa fall bör vara möjligt att meddela beslut att underlåta åtal enligt rättegångsbalken utan att behöva hålla ett personligt möte med barnet om han eller hon har begått flera brott. Enligt den nuvarande regleringen saknas det möjlighet att meddela s.k. delade beslut, dvs. att åklagaren väcker åtal eller utfärdar strafföreläggande för vissa brott medan straffvarning

eller åtalsunderlåtelse samtidigt meddelas för andra brott som barnet har begått. Det beror på att flerfaldig brottslighet inte bör leda till både rättegång och ett personligt möte med åklagaren.

Om åtal väcks för vissa brott bör i första hand förundersökningsbegränsning avseende andra brott beslutas med stöd av reglerna i rättegångsbalken. Enligt Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären (RÅR 2006:3 s. 14) kan förundersökningsbegränsning av processekonomiska skäl t.ex. användas när det finns flera brottsmisstankar och det är inte är lämpligt att utreda och lagföra alla misstankar. Som exempel anges att det är fråga om en lång serie av förmögenhetsbrott eller att det finns stor diskrepans mellan allvaret i olika brott som barnet misstänks för. En nackdel med förundersökningsbegränsning är emellertid att sådana beslut inte framgår av belastningsregistret. Om bestämmelserna om förundersökningsbegränsning inte är tillämpliga bör samtliga aktuella gärningar enligt riktlinjerna bli föremål för åtal eller strafföreläggande.

Vid flerfaldig brottslighet, där åklagaren väcker åtal för vissa brott och där skuldfrågan är klarlagd beträffande andra mindre allvarliga brott, finns det anledning att överväga om åklagaren bör kunna meddela beslut att underlåta åtal utan ett personligt möte med barnet. En sådan ordning skulle medföra att barnet kan bli lagförd för all brottslighet utan att rättegången behöver tyngas med fler gärningar än nödvändigt.

19.2.3 Digitalt möte i stället för personlig inställelse

Utredningens förslag: Om det är lämpligt får åklagaren besluta att det personliga mötet med ett barn, som ska underrättas om beslut om straffvarning eller åtalsunderlåtelse, i vissa fall får genomföras genom ljud- och bildöverföring.

Skälen för utredningens förslag: Vid underrättelse av beslut om straffvarning och åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, finns det för unga lagöverträdare ett pedagogiskt värde med att kräva personlig närvaro i stället för att tillåta digital närvaro. Det handlar om barn som har begått brott. Att möta åklagaren personligen går enligt utredningens mening inte helt att jämställa med att ha ett digitalt möte. Underrättelsen har dessutom en mycket viktig

funktion när det gäller att inskräpa allvaret i situationen, för att få barnet att förstå att om han eller hon begår nya brott kommer det att leda till mer ingripande åtgärder. Det är därför viktigt att kunna ha ett samspel och en dialog. Det finns en risk att det inte låter sig göras på samma sätt om mötet hålls digitalt.

Mot det ska ställas att det under de senaste åren har ägt rum en betydande teknisk utveckling som har lett till att digitala möten mer och mer har kommit att likna ett personligt möte. Digital närvaro i stället för personlig närvaro har också börjat tillåtas i större utsträckning i myndighetssammanhang. År 2008 infördes i 5 kap. 10 § rättegångsbalken en bestämmelse om digital närvaro vid sammanträden i domstol. Den gäller för alla sammanträden i domstol enligt rättegångsbalken. Vissa ändringar i paragrafen gjordes år 2019. Regleringen, som omfattar alla som på något sätt deltar i ett sammanträde, dvs. även ombud, vårdnadshavare och tolkar, innebär att det i vissa fall kan finnas skäl att frågå huvudregeln om personlig närvaro.

Samma skäl som motiverade att den personliga närvaron i vissa fall kan ersättas med digital närvaro vid en domstolsförhandling gör sig gällande när det gäller åklagarverksamheten. Det kan exempelvis finnas praktiska fördelar med att tillåta digital närvaro. Det kan röra sig om barn som bor mycket långt ifrån närmaste åklagarkammare eller på en plats där de allmänna kommunikationerna är så bristfälliga att personlig inställelse vållar stora praktiska problem för barnet. Om barnet inte kan inställa sig på grund av sjukdom eller funktionshinder kan det också vara lämpligare att hålla mötet digitalt. Det kan även vara fråga om att ett möte behöver kunna hållas så snabbt som möjligt och att det därför finns skäl att hålla det digitalt. Vidare kan det finnas andra skäl som gör att fördelarna med ett digitalt möte väger tyngre än fördelarna med personlig närvaro. Utredningen anser – trots att det rör sig om barn och att ett digitalt möte inte helt går att likställa med ett fysiskt möte – att det kan finnas tillfällen då praktiska aspekter som hänför sig till barnet bör ges företräde. En möjlighet att ersätta det fysiska mötet med ett digitalt möte skapar större flexibilitet och bör därför införas.

Eftersom restriktivitet är påkallad bör beslut om närvaro genom ljud- och bildöverföring endast få meddelas av åklagare. Ett sådant beslut bör bara kunna fattas i de fall där det är lämpligt. Det som nu har sagts gäller lagöverträdarens egen närvaro. När det gäller vårdnadshavares och myndighetsföreträdarens närvaro bör tillämpningen

kunna vara mindre restriktiv. De bör därför kunna medverka digitalt i större utsträckning. Med en sådan flexibel lösning underlättas möjligheterna att snabbt få till stånd mötet.

19.2.4 Personliga möten vid beslut om åtalsunderlåtelse bara i vissa fall

Utredningens förslag: Bestämmelserna om underrättelse i 18 och 19 §§ LUL tillämpas inte vid beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 1–3 och andra stycket rättegångsbalken avseende unga lagöverträdare.

Skälen för utredningens förslag

Underrättelseskyldigheten när ett barn misstänks för flera brott

Som tidigare framgått gäller bestämmelserna om underrättelse enligt 18 och 19 §§ LUL även beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, om beslutet avser brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt 18 år. Punkterna 1 och 2 i 20 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken, som gäller om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter eller om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse, tillämpas i princip aldrig när det är fråga om unga lagöverträdare. Detsamma gäller andra stycket i samma paragraf.

Punkten 3 i 20 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken innebär att åtalsunderlåtelse får beslutas om den misstänkte har begått annat brott och det utöver påföljden för det brottet inte krävs någon påföljd med anledning av övriga brott. Det förutsätter även att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. Det är inte ovanligt att bestämmelsen är tillämplig på barn som har begått flera brott. Eftersom det inte anses lämpligt både att väcka åtal mot och att hålla ett personligt möte med barnet leder det till att åtal väcks mot barnet för samtliga gärningar, om det inte finns förutsättningar för förundersökningsbegränsning. Det innebär att rättegången i sådana fall tyngs av flera, ofta lindriga, gärningar som inte påverkar påföljden.

För vuxna finns det möjlighet att besluta om åtalsunderlåtelse för vissa gärningar och väcka åtal för andra. För vuxna finns det nämligen ingen reglering om underrättelse om beslut om åtalsunderlåtelse vid ett personligt möte med åklagaren. Om samma ordning som gäller för vuxna även skulle gälla för barn, skulle både åklagares och domstolars arbete med rättegångar minskas. Samtidigt skulle barnet i de allra flesta fall dömas till samma påföljd. Huvudförhandlingen i domstol skulle bli kortare, vilket barnet skulle påverkas positivt av. En annan konsekvens blir att beslutet om åtalsunderlåtelse registreras i belastningsregistret. Det sagda talar för att kravet på underrättelse genom personligt möte med åklagaren bör tas bort när det gäller beslut om åtalsunderlåtelse enligt rättegångsbalken. Rättegången skulle då inte tyngas av fler gärningar än vad som är rimligt med hänsyn till de brott som barnet är misstänkt för.

Syftet med ett personligt möte med åklagaren tillgodoses ändå

Syftet med att åklagaren vid ett personligt möte ska underrätta barnet om beslutet om åtalsunderlåtelse är att beslutet ska framstå som en allvarligt menad varning från samhällets sida. Om åtal väcks avseende någon eller några av de andra brott som barnet är misstänkt för anser utredningen att samhället genom rättegången markerar allvaret i situationen. Det gäller enligt utredningen även om inte alla brott som barnet är misstänkt för omfattas av åtalet.

Ett annat syfte med det personliga mötet är att åklagaren ska förklara innebörden av skötsamhetskravet och klargöra vilka följderna kan bli av fortsatta lagöverträdelser. Beslut om åtalsunderlåtelse är emellertid – i motsats till straffvarning – inte förenat med något uttryckligt skötsamhetskrav. När det gäller behovet av att klargöra följderna av fortsatt brottslighet, görs det normalt i samband med en rättegång. Barnet har i princip alltid en offentlig försvarare som kan förklara det för barnet. Det är inte heller ovanligt att följderna av fortsatt brottslighet även förklaras av rättens ordförande efter att domen har avkunnats. Syftet med att klargöra sådana följder tillgodoses således på andra sätt när åtal väcks.

Utredningens slutsats

Vid en samlad bedömning anser utredningen att kravet på att åklagare ska underrätta barn om beslut om åtalsunderlåtelse enligt rättegångsbalken som utgångspunkt bör tas bort. En sådan ordning skulle leda till minskat arbete för domstolar och åklagare och att rättegången mot barnet effektiviseras. Det bör dock göras undantag för åtalsunderlåtelse som grundas på att en ung lagöverträdare får psykiatrisk vård eller vissa andra insatser.

Personligt möte vid viss typ av åtalsunderlåtelse

Enligt 20 kap. 7 § första stycket 4 rättegångsbalken får åtalsunderlåtelse beslutas om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd. Det är visserligen ovanligt att åklagare beslutar om åtalsunderlåtelse för barn med stöd av den bestämmelsen, men det förekommer. I de fallen har barnet många gånger en funktionsnedsättning och det finns därför normalt behov av att åklagaren vid ett personligt möte förklarar innebörden av beslutet om åtalsunderlåtelse. Kravet på underlåtelse vid ett personligt möte med åklagaren vid beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 4 rättegångsbalken bör därför kvarstå.

19.3 Underrättelseskyldighet vid beslut i fråga om hemliga tvångsmedel

19.3.1 Bakgrund

Åklagares underrättelseskyldighet

I 27 kap. 31–33 § rättegångsbalken och 16 § preventivlagen regleras underrättelser till enskilda, se avsnitt 12.7.8. Av 14 b § förundersökningskungörelsen och 1 § förordningen (2007:1144) om fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott framgår att åklagare ska fullgöra den underrättelseskyldigheten. I samma bestämmelser föreskrivs att åklagare är skyldiga att underrätta Säkerhets- och integritetskyddsnämnden i de fall där en underrättelse enligt 27 kap. 33 §

andra stycket rättegångsbalken eller 18 § andra stycket preventivlagen till enskild inte har lämnats.

I 23 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning föreskrivs att om någon annan typ av uppgifter än det som anges i ett tillstånd till hemlig dataavläsning har lästs av eller tagits upp ska Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden underrättas. Vidare föreskrivs i 2 § förordningen (2020:172) om hemlig dataavläsning att den verkställande myndigheten skyndsamt ska underrätta åklagaren om att sådan otillåten tilläggsinformation har lästs av eller tagits upp. Enligt samma bestämmelse ska åklagaren underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om bl.a. i vilket ärende som otillåten tilläggsinformation har lästs av eller tagits upp.

Domstols underrättelseskyldighet

I 21 § lagen om hemlig dataavläsning föreskrivs att rätten, när den har beslutat i frågor om hemlig dataavläsning, skyndsamt ska underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslutet. I förarbetena motiverades inte närmare varför man valde att lägga underrättelseskyldigheten på domstolarna, i stället för på åklagare (prop. 2019/20:64).

Utredningen om utvärdering av hemlig dataavläsning bedömde i SOU 2023:78 (s. 324 f.) att underrättelseskyldigheten enligt 21 § lagen om hemlig dataavläsning även fortsättningsvis bör ligga på domstol och inte åklagare. Utredningen anförde att det framstår som naturligt att domstolen i samband med expedieringen av beslut om hemlig dataavläsning till berörda aktörer även expedierar en underrättelse till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Vidare anförde utredningen att det rent allmänt kan vara en fördel med ett system där underrättelseskyldigheten åligger någon annan än den som ska granskas. I lagrådsremissen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott föreslås ingen ändring av vem som ska ansvara för underrättelser till nämnden. Regeringen ansåg att det inom ramen för det lagstiftningsarbetet inte fanns beredningsunderlag att ta ställning till frågan om att ändra rättens underrättelseskyldighet (s. 66).

I samband med att preventivlagens tillämpningsområdet utvidgades den 1 oktober 2023 infördes en underrättelseskyldighet för domstol om beslut om tillstånd enligt den nya regleringen. När till-

lämpningsområdet utvidgades ytterligare den 1 september 2024 utökades samtidigt domstolens underrättelseskyldighet. I 6 b § preventivlagen föreskrivs att rätten, när den har beslutat i frågor om tvångsmedel enligt 1 a eller 1 c § samma lag, skyndsamt ska underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslutet.

Av förarbetena framgår att nämnden lyfte frågan om att lägga underrättelseskyldigheten i fråga på åklagare. Vidare framgår att Lagrådet ansåg att det fanns skäl att införa en underrättelseskyldighet och förordade att den skulle fullgöras av domstolarna (prop. 2022/23:126 s. 81).

Något om Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar bl.a. tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och av andra tvångsmedel enligt preventivlagen som inte är hemliga, om inte den som åtgärden utförts hos eller annars riktats mot har närvarat vid åtgärden (1 § första stycket lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Nämnden har inte tillsyn över domstolarna.

19.3.2 Åklagare bör ansvara för underrättelser i stället för domstolar

Utredningens förslag: Åklagare, i stället för domstolar, ska underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden när en domstol har beslutat i frågor om tvångsmedel enligt 6 b § preventivlagen och 21 § lagen om hemlig dataavläsning.

Skälen för utredningens förslag

Underrättelser är en naturlig del av åklagares arbetsuppgifter

Åklagare ansvarar för underrättelseskyldigheten till enskilda och den övervägande delen av underrättelserna till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i frågor om hemliga tvångsmedel. Åklagare har ofta nära kontakt med de myndigheter som verkställer beslut om till-

stånd till hemliga tvångsmedel och därmed god insyn i de ärendena. För åklagare framstår därför underrättelseskyldigheten som en naturlig del vid handläggning av hemliga tvångsmedel.

När det gäller beslut om hemlig dataavläsning och vissa beslut som rör det utvidgade och tidsbegränsade tillämpningsområdet i preventivlagen är det emellertid domstol som ansvarar för underrättelserna till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Domstolar tar endast del av det material som åklagaren tillför ärendet och saknar normalt insyn i verkställigheten av hemliga tvångsmedel. Även om det finns flera bestämmelser som ålägger domstolar underrättelseskyldighet avseende beslut och domar till vissa myndigheter handlar det i huvudsak om underrättelser om domstolens slutliga ställningstagande. Det finns även viss underrättelseskyldighet under handläggningen, men den är inte lika omfattande. Därför framstår den nuvarande underrättelseskyldigheten inte som en lika naturlig del av domstolarnas verksamhet som åklagarnas. Mot den bakgrunden har frågan om underrättelseskyldigheten avseende beslut om tillstånd till tvångsmedel enligt 6 b § preventivlagen och 21 § lagen om hemlig dataavläsning bör läggas på åklagare, i stället för på domstolar, lyfts inom utredningen.

En enhetlig reglering om underrättelseskyldighet

Om åklagare skulle ansvara för alla underrättelser till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skulle regleringen bli enhetlig. Det skulle inte finnas någon tvekan om vem som ansvarar för att underrätta nämnden om beslut i fråga om hemliga tvångsmedel. En sådan ordning blir enklare att tillämpa, eftersom åklagare skulle ansvara för underrättelser både till enskilda och till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Den skulle också ligga i linje med utredningens förslag att åklagare ska ansvara för att underrätta nämnden om alla beslut om tillstånd till hemliga tvångsmedel som rör barn under 15 år, se avsnitt 13.17.

En enklare reglering skulle i sin tur leda till att risken minskar för att underrättelseskyldigheten av förbiseende inte fullgörs. Att underrättelseskyldigheten fullgörs är av stor vikt för att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska kunna utöva effektiv tillsyn och, i ett

större perspektiv, för att användningen av hemliga tvångsmedel ska anses legitim.

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndens tillsyn avser inte domstolar

Ytterligare ett skäl för att låta åklagare ansvara för underrättelseskyldigheten rör Säkerhets- och integritetsskyddsmyndens tillsyn. Som tidigare framgått har nämnden tillsyn över bl.a. åklagare, men inte över domstolar. Nämnden kan därför granska hur åklagare fullgör sin underrättelseskyldighet. Någon motsvarande granskning kan inte göras av domstolarnas underrättelseskyldighet. Om underrättelseskyldigheten läggs på åklagare, i stället för på domstolar, faller underrättelser enligt 6 b § preventivlagen och 21 § lagen om hemlig dataavläsning under nämndens tillsyn, vilket innebär att uteblivna underrättelser kan kritiseras.

Vidare har nämnden enbart tillsyn över användningen av husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans enligt preventivlagen om inte den som åtgärden utförts hos eller annars riktats mot har närvarat vid åtgärden. Vid tidpunkten för underrättelse står det dock inte klart om t.ex. en husrannsakan har ägt rum i närvaro av den som åtgärden har riktats mot. Därför måste domstolar alltid skicka en underrättelse till nämnden, även om åtgärden inte omfattas av nämndens tillsyn (prop. 2023/24:117 s. 158). Den nuvarande regleringen leder således till att nämnden behöver hantera underrättelser och därtill hörande material, som t.ex. personuppgifter och eventuellt integritetskänsliga uppgifter, som inte omfattas av tillsynen. Sådant material skulle nämnden inte behöva hantera om åklagare skulle ansvara för underrättelseskyldigheten. Åklagaren känner nämligen, i motsats till domstolen, till om den som åtgärden riktades sig mot var närvarande vid verkställigheten.

Utredningens slutsats

Vid en samlad bedömningen anser utredningen att det finns starka skäl för att låta åklagare, i stället för domstolar, ansvara för underrättelseskyldigheten enligt 6 b § preventivlagen och 21 § lagen om hemlig dataavläsning.

19.3.3 Regleringen av åklagares underrättelseskyldighet

Utredningens förslag: Åklagares underrättelseskyldighet när domstol har beslutat i frågor om hemlig dataavläsning och om tvångsmedel enligt 1 a eller 1 c § preventivlagen regleras i lagen om hemlig dataavläsning respektive preventivlagen. Regleringen i preventivlagen tidsbegränsas på samma sätt som 1 a och 1 c §§ samma lag.

Skälen för utredningens förslag: En del av åklagares nuvarande underrättelseskyldighet regleras i förordning. Underrättelseskyldigheten som gäller beslut om hemlig dataavläsning och vissa beslut i fråga om den utvidgade och tidsbegränsade regleringen i preventivlagen regleras emellertid i lagen om hemlig dataavläsning och preventivlagen. Av systematiska skäl bör därför även åklagares underrättelseskyldighet gällande sådana beslut regleras i de lagarna.

Regeringen har nyligen i lagrådsremissen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott föreslagit att lagen om hemlig dataavläsning ska permanenteras. Mot bakgrund av det förslaget finns det inte skäl att tidsbegränsa regleringen om underrättelseskyldighet i förordningen om hemlig dataavläsning.

Bestämmelserna i 1 a och 1 c §§ preventivlagen är tidsbegränsade och upphör att gälla den 1 oktober 2028. Underrättelseskyldigheten avseende sådana beslut bör därför uppföra att gälla vid samma tidpunkt.

19.4 Inget behov av följdändringar

Utredningens bedömning: Det behövs inga följdändringar.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt direktiven ska utredningen bedöma behovet av följdändringar. I ett flertal författningar finns det hänvisningar till olika bestämmelser i LUL, t.ex. i tullbefogenhetslagen. Utredningen bedömer att det inte finns behov av följdändringar, utöver de författningsändringar som föreslås i kapitel 1. Utredningen har även övervägt om det finns behov av följdändringar i andra lagar som rör åtgärder i brottsutredningar, bl.a.

lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder och lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, och bedömer att det inte heller i andra lagar finns något behov av följdändringar.

19.5 Förslagets effekter för barn

Fler digitala möten med åklagare

Enligt statistik från Åklagarmyndigheten ledde 3 533 brottsmisstanekar år 2022 till beslut om åtalsunderlåtelse för barn i åldern 15–17 år. År 2023 uppgick motsvarande siffra till 4 055. Förslaget att åklagare ska kunna hålla vissa möten där ett barn underrättas om beslut om straffvarning digitalt kommer fortfarande att innebära att de flesta möten hålls personligen. Mot den bakgrund bedömer utredningen att cirka 300–600 barn per år kommer att påverkas av förslaget, mestadels i åldern 15–17 år. Vissa personer som påverkas kan ha fyllt 18 år vid mötet, om brottet begicks innan han eller hon hade fyllt 18 år. Barn som deltar digitalt kommer att påverkas positivt genom att de inte behöver resa till den närmaste åklagarkammaren.

Minskat krav på underrättelse av beslut om åtalsunderlåtelse

Barn kommer att påverkas positivt av förslaget att beslut om åtalsunderlåtelse inte längre alltid förutsätter ett personligt möte med åklagaren. Genom att utrymmet för åtalsunderlåtelse indirekt utökas kan, i de fall där barn är misstänkta för flera brott, rättegångarna koncentreras till de allvarligaste brotten. Det innebär att huvudförhandlingen effektiviseras. Hur många barn som påverkas är svårt att uppskatta. De flesta personliga möten med barn avser emellertid straffvarningar, varför utredningen uppskattar att förslaget endast påverkar ett mindre antal barn i åldern 15–17 år.

20 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

20.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Förslagen som gäller hemliga tvångsmedel ska träda i kraft den 1 juli 2026 och i huvudsak tidsbegränsas att gälla till och med den 30 juni 2031. Övriga förslag ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Skälen för utredningens förslag: Med hänsyn till utvecklingen av ungdomsbrottsligheten under de senaste åren bör den nya regleringen som gäller barn träda i kraft så snart som möjligt. Det finns även behov av att snarast ge de brottsbekämpande myndigheterna bättre verktyg att utreda och förhindra brott. Därför bör även den nya regleringen som gäller tvångsmedel generellt träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissbehandling och beredning inom Regeringskansliet bedömer utredningen att det kan ske tidigast den 1 juli 2026.

När det gäller förslagen om insamling och lagring av biometriska uppgifter från barn under 15 år skulle det vara till stor fördel att samordna dem med förslagen i propositionen Biometri i brottsbekämpningen. Enligt propositionen ska de förslagen träda i kraft den 1 juli 2025. Utredningen bedömer dock att den tid som krävs för remissbehandling och beredning inom Regeringskansliet inte möjliggör ett så tidigt ikraftträdande. Förslagen om insamling och lagring av biometriska uppgifter från barn under 15 år bör därför träda i kraft samtidigt som övriga förslag.

Av de skäl som har anförts i avsnitt 13.14, 14.13 och 16.6.9 bör förslagen som gäller hemliga tvångsmedel tidsbegränsas att gälla till och med den 30 juni 2031. Det gäller dock inte förslaget om åklaga-

res underrättelseskyldighet enligt lagen om hemlig dataavläsning, eftersom den nuvarande underrättelseskyldigheten enligt den lagen föreslås bli permanent (se lagrådsremissen Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott och avsnitt 19.3.3). Förslaget om åklagares underrättelseskyldighet enligt preventivlagen (se avsnitt 19.3.3) bör dock anpassas till hur den regleringen är tidsbegränsad och därför upphöra att gälla den 1 oktober 2028.

20.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Äldre föreskrifter i 23 a § LUL ska fortsätta att gälla vid sådana beslut om häktning av barn som inte har fyllt 18 år som har verkställts före ikraftträdandet.

Utredningens bedömning: I övrigt behövs det inga särskilda övergångsbestämmelser.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Utgångspunkten när det gäller processrättslig lagstiftning är att nya regler ska börja tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att nya regler ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Det medför att de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna ska tillämpa de nya bestämmelserna även i förundersökningar och tvångsmedelsärenden som har inletts innan de föreslagna bestämmelserna har trätt i kraft (se prop. 2013/14:237 s. 172). Det är enligt utredningen en lämplig ordning för merparten av förslagen.

Förslaget om att förlänga tidsfristen för häktade barn i åldern 15–17 år är till nackdel för de barn som häktas. Häktning är det mest ingripande straffprocessuella tvångsmedlet. Utredningen anser därför att det bör införas övergångsbestämmelser som innebär att äldre föreskrifter ska fortsätta att gälla vid sådana beslut om häktning av barn som inte har fyllt 18 år som har verkställts före ikraftträdandet.

Några övergångsbestämmelser för övriga förslag behövs inte.

21 Konsekvenser

21.1 Allmänt om konsekvenserna av förslagen

Under senare år har ett stort antal lagstiftningsåtgärder vidtagits för att motverka allvarlig brottslighet, särskilt brottslighet med koppling till kriminella nätverk. Det har införts nya brott, straffskalorna har skärpts för vissa brott och möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel både i förundersökning och underrättelseverksamhet har utvidgats. Barns deltagande i allvarliga brott och koppling till kriminella nätverk har uppmärksammats allt mer. För närvarande pågår en rad utredningar som syftar till att lägga om kriminalpolitiken och andra har nyligen avslutats. Även den här utredningens uppdrag är ett led i den skärpning av kriminalpolitiken som regeringen arbetar för att åstadkomma, särskilt i fråga om brott med koppling till kriminella nätverk.

Merparten av utredningens förslag syftar till att utöka möjligheterna att använda tvångsmedel mot barn i brottsutredningar. Det förväntas leda till att de brottsbekämpande myndigheterna kan bedriva effektivare utredningar om brott som barn har deltagit i, vilket i sin tur förväntas leda till att fler sådana brott kan klaras upp. Vidgade möjligheter att ta upp och registrera biometriska underlag från barn förväntas ha samma effekt. Utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn förväntas också leda till att incitamenten att utnyttja barn att begå allvarliga brott minskar.

Förslagen om att införa möjligheter att använda hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet mot barn under 15 år förväntas leda till bättre möjlighet för framför allt Säkerhetspolisen att förebygga, upptäcka och förhindra allvarliga brott som barn deltar i.

Det pågår för närvarande flera lagstiftningsärenden som syftar till både att skärpa reglerna för barn som begår brott och att förbättra de sociala insatserna för barn som riskerar att hamna i kriminalitet.

Förslagen som rör utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn kan inte ensamma förväntas leda till att barns brottslighet minskar på ett påtagligt sätt. Utredningen bedömer emellertid att förslagen är en viktig del i arbetet med att motverka att barn deltar i allvarliga brott, särskilt med koppling till kriminella nätverk.

Utredningens förslag om utökade möjligheter för barn under 15 år som misstänks för brott att få ett juridiskt biträde förordnat kommer att stärka barns rättigheter.

De förslag som är generella, och alltså inte bara avser barn, syftar också till att brottsutredningar ska blir mer effektiva. På så sätt förväntas fler brott bli uppklarade.

I det följande behandlas enbart konsekvenser av det slag som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) i lydelsen före den 6 maj 2024.

21.2 Ekonomiska konsekvenser

21.2.1 Konsekvenserna för Kriminalvården

Utredningens bedömning: Förslaget om att förlänga fristen för den sammanhängande tid som barn i åldern 15–17 år som utgångspunkt får vara häktade leder till ökade kostnader för Kriminalvården. Kostnaderna bedöms inte kunna rymmas inom befintliga anslag.

Utredningens förslag: Anslaget till Kriminalvården höjs med 6 miljoner kronor per år från och med den 1 juli 2026.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Kriminalvårdens nuvarande anslag

Kriminalvårdens anslag ökade för år 2024 med cirka 2,7 miljarder kronor, från cirka 13,4 miljarder kronor år 2023 till cirka 16,1 miljarder kronor år 2024 (Budgetpropositionen för 2024, prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 4, s. 63).

Kriminalvårdens anslag ökar även för år 2025 med cirka 4,3 miljarder kronor till cirka 20,4 miljarder kronor. För åren 2026 och 2027

bedöms anslagen öka ytterligare, till cirka 23,4 miljarder kronor år 2026 och cirka 26 miljarder kronor år 2027. Anslagsökningarna för att fortsätta den generella kapacitetsförstärkningen uppgår till cirka 2,1 miljarder kronor år 2025, 2,6 miljarder kronor år 2026 och 4,6 miljarder kronor år 2027 (Budgetpropositionen för 2025, prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 4, s. 74).

Fler barn kommer att vara häktade under något längre tid

Utredningens förslag om att förlänga fristen för den sammanhängande tid som barn i åldern 15–17 år som utgångspunkt får vara häktade innan åtal väcks kommer att leda till att något fler barn är häktade under något längre tid. Hur många barn det är fråga om är svårt att uppskatta. Det gäller särskilt med hänsyn till att antalet häktade barn har ökat kraftigt under år 2023 och 2024, se avsnitt 8.6.1.

De barn som enligt dagens reglering är häktade omkring tre månader är de som bedöms påverkas mest av förslaget. Under år 2023 var 334 av de häktade personerna under 18 år när häktningen påbörjades (Åklagarmyndighetens årsredovisning 2023 s. 54). Av Åklagarmyndighetens statistik framgår att 61 procent av de häktade barnen år 2023 åtalades inom tre månader, det vill säga 204 barn. Det framgår att 116 barn under år 2023 var häktade under 30 dagar eller kortare tid (Åklagarmyndighetens årsredovisning 2023 s. 55). Mot den bakgrunden bedömer utredningen att omkring 20–30 barn per år kommer att vara häktade under något längre tid om utredningens förslag genomförs. Utredningen bedömer att barnen kommer att vara häktade i genomsnitt ytterligare omkring 45 dagar. Vid den bedömningen har utredningen tagit hänsyn till att regleringen i barnkonventionen och LUL innebär att barn aldrig får vara häktade under längre tid än som är absolut nödvändigt.

Kriminalvårdens kapacitet

Till följd av att ett stort antal förslag om utvidgad kriminalisering, straffskärpningar och andra lagstiftningsförändringar har genomförts under de senaste åren, är Kriminalvårdens kapacitet mycket ansträngd, trots utökade anslag och omfattande platstillskott. Ytterligare förslag med samma inriktning, som bedöms få stor påverkan

på Kriminalvården, bl.a. genom ett drastiskt ökat platsbehov under den kommande tioårsperioden kan förväntas. Myndigheten planerar därför för en historiskt kraftfull utbyggnad, med en tredubbling av antalet anstaltsplatser. En så kraftig och snabb expansion skapar problem. Ökad trängsel bland intagna tillsammans med en minskad bemanningstäthet innebär bl.a. en ökad risk för utsatthet och hot- och våldsincidenter och en i övrigt upplevd försämrad arbetsmiljö. Även för intagna innebär det en ökad risk för utsatthet, hot- och våldsincidenter, men även ökade risker i fråga om bl.a. personlig integritet och hälsa (Kriminalvårdens kapacitetsbehov 2024–2033, dnr KV 2023–14991, s. 4). Utredningens förslag kommer att leda till ytterligare behov av platser för häktade barn.

Det har framkommit att flera häkten under år 2023 haft mycket svårt att nå kravet på fyra timmars isoleringsbrytande tid för häktade barn (Kriminalvårdens årsredovisning 2023 s. 28). Utredningen har fått uppgiften att flera häkten fortfarande inte når kravet.

Det är bekymmersamt att Kriminalvården står inför så stora kapacitetsutmaningar under de kommande åren, samtidigt som utredningens förslag innebär ytterligare belastning på myndigheten. Det är vidare oroande att lagkraven gällande barns särskilda behov av isoleringsbrytande tid inte nås av samtliga häkten, särskilt när utredningen nu föreslår att barn i vissa fall ska kunna vara häktade under något längre tid. Det finns, hos bl.a. barnrättsorganisationer, en farhåga att Kriminalvården även i fortsättningen inte kommer att leva upp till kravet om fyra timmars isoleringsbrytande tid för barn. Skulle så bli fallet riskerar det att leda till att häktning leder till ännu större men för barn än vad som är fallet i dag.

Ökade kostnader för Kriminalvården

Kriminalvården har uppgett att vårdkostnaden för häktade personer under år 2024 uppgår till cirka 3 500 kr per dygn och person. För att uppfylla kraven på att häktade barn ska få fyra timmars isoleringsbrytande tid behöver ungefär en extra vårdare beräknas per barn, om ungefär hälften av tiden löses genom s.k. samsittning. Det innebär ett påslag om cirka 1 700 kronor per barn och dygn. Sammantaget har således Kriminalvården uppskattat dygnskostnaden för häktade

barn till cirka 5 200 kronor. Myndigheten har framhållit att det är en grov kostnadsuppskattning som bygger på dagens löneläge.

Utredningens slutsats

Den totala merkostnaden per år för förlängd häktningstid kan uppskattas till omkring 6 miljoner kronor. Även om Kriminalvårdens totala anslag är mycket högt och kan förväntas öka under de kommande åren anser utredningen att merkostnaden inte ryms inom Kriminalvårdens befintliga anslag. Som en följd av utredningens förslag om att förlänga tidsfristen för häktade barn bör därför anslaget för Kriminalvården höjas med 6 miljoner kronor.

21.2.2 Konsekvenserna för Sveriges Domstolar

Utredningens bedömning: Förslagen leder till något ökade kostnader för Sveriges Domstolar. Kostnaderna ryms inom domstolarnas befintliga anslag.

Skälen för utredningens bedömning

Sveriges Domstolars nuvarande anslag

Sveriges Domstolars anslag ökade för år 2024 med omkring en halv miljard kronor, från cirka 7,1 miljarder kronor år 2023 till cirka 7,6 miljarder kronor år 2024 (prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 4, s. 61).

Sveriges Domstolars anslag ökar även år 2025 med cirka en halv miljard kronor till cirka 8,2 miljarder kronor. För åren 2026 och 2027 bedöms anslagen öka ytterligare, till cirka 8,5 miljarder kronor år 2026 och 8,8 miljarder kronor år 2027. Anslagsökningarna för att förstärka rättsväsendet bedöms uppgå till 250 miljoner kronor år 2025, till 300 miljoner år 2026 och till en halv miljard år 2027 (prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 4, s. 72).

Anslaget för rättsliga biträden

Anslaget för rättsliga biträden minskade för år 2024 med omkring 0,3 miljarder kronor, från cirka 4 miljarder kronor år 2023 till cirka 3,7 miljarder kronor år 2024 (prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 4, s. 70).

Anslaget för rättsliga biträden ökar år 2025 med cirka 0,6 miljarder kronor till cirka 4,3 miljarder kronor. För åren 2026 och 2027 bedöms anslagen öka ytterligare, till cirka 4,4 miljarder kronor år 2026 och cirka 4,6 miljarder kronor år 2027. Anslagsökningarna för att förstärka statens utgifter för rättsliga biträden bedöms uppgå till 622 miljoner kronor år 2025, till 785 miljoner kronor år 2026 och cirka 1,1 miljarder kronor år 2027 (prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 4, s. 81).

Fler tvångsmedelsärenden

När det gäller förslagen om att utöka möjligheterna att använda tvångsmedel, både mot barn och generellt, är det främst förslagen om de hemliga tvångsmedlen som kommer att leda till fler tvångsmedelsärenden i de allmänna domstolarna. Förslagen om att utöka möjligheterna att använda tvångsmedel som inte är hemliga mot barn under 15 år förväntas enbart leda till ett fåtal ärenden som prövas av de allmänna domstolarna.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har uppgett att behovet av att använda hemliga tvångsmedel, både i brottutredningar och i underrättelseverksamhet, mot barn under 15 år kommer att uppstå i ett relativt litet antal situationer. Förslaget om tillfälliga tvångsmedelstillstånd om hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning av motsvarande uppgifter innebär att sådana tillstånd enbart får beslutas i undantags-situationer.

Det sagda innebär att fler ärenden om hemliga tvångsmedel än i dag ska prövas av allmän domstol. Det leder till ökade kostnader för bl.a. domare och administrativ personal för domstolarna. Eftersom ärendena sammantaget förväntas bli relativt få bedömer utredningen att de kostnadsökningar som föranleds av förslagen om utökade möjligheter att använda tvångsmedel ryms inom domstolarnas befintliga anslag.

Det bör emellertid framhållas att de allmänna domstolarna för närvarande är tungt belastade av ärenden om hemliga tvångsmedel. Det beror enligt utredningen dock inte på förslagen som utredningen nu lägger fram utan på de generellt utvidgade möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel som har införts under de senaste åren.

Förslaget om att vissa tvångsmedel får användas i en återupptagen eller utvidgad förundersökning enligt 58 kap. 6 a § rättegångsbalken innebär att åklagare i vissa speciella situationer kan begära att en domstol prövar en tvångsmedelsfråga. Sådana situationer bedöms emellertid uppkomma ytterst sällan, om ens någonsin.

Bevistalan i fler fall

Utredningens förslag förväntas leda till att utredningar enligt 31 § LUL kan bedrivas effektivare. Det skulle kunna leda till att bevis-talan väcks i fler fall, vilket leder till fler arbetsuppgifter för de allmänna domstolarna. Det är emellertid svårt att uppskatta hur många fler fall av bevis-talan som kan komma att väckas som en följd av utredningens förslag, särskilt med hänsyn till den nya regleringen om bevis-talan som infördes den 1 juli 2023 som syftade till att bevis-talan skulle väckas oftare. Även den pågående Utredningen om skärpta påföljder för unga lagöverträdare, som bl.a. har i uppdrag att överväga straffmyndighetsåldern, kan komma att påverka förekomsten av bevis-talan.

Även om det kan komma att väckas bevis-talan i något fler fall i framtiden, bedömer utredningen att ökningen till följd av utredningens förslag blir så liten att den ryms inom befintliga anslag.

Minskad underrättelseskyldighet

Utredningens förslag att låta åklagare, i stället för domstolar, ansvara för underrättelser till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden enligt 6 b § preventivlagen och 21 § lagen om hemlig dataavläsning kommer att leda till färre arbetsuppgifter för de allmänna domstolarna. Under oktober–december år 2023 meddelade domstol totalt 106 tillstånd med stöd av preventivlagen i ärenden som har handlagts av de operativa åklagarkamrarna. Under år 2023 meddelades totalt

478 tillstånd till hemlig dataavläsning (Åklagarmyndighetens redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under år 2023, s. 46 och 64). Det är fråga om en mycket begränsad arbetsuppgift, även om det rör sig om uppskattningsvis cirka 1 000 tillstånd per år. Utredningen bedömer därför att den minskade underrättelseskyldigheten inte innebär någon påtaglig kostnadsminskning för de allmänna domstolarna.

Ökade kostnader för juridiska biträden

När det gäller förslaget om att barn som är föremål för en utredning enligt 31 § andra eller tredje stycket LUL i fler fall ska få ett juridiskt biträde kommer det att påverka de allmänna domstolarna. Förslaget förväntas leda till fler ansökningar om juridiskt biträde som domstol behöver pröva, vilket kommer leda till fler arbetsuppgifter för domare och administrativ personal. I avsnitt 15.12 har utredningen uppskattat att mellan 50 och 100 fler barn per år kommer att få ett juridiskt biträde förordnat enligt utredningens förslag. Utredningen bedömer att antalet ansökningar om juridiskt biträde kommer att uppgå till något fler än de barn som faktiskt beviljas sådant biträde. Det är ändå ett obetydligt antal i förhållande till hur många biträdesansökningar som domstolar i övrigt hanterar per år. Det ökade antalet arbetsuppgifter som förslaget leder till bedöms därmed inte innebära annat än en marginell kostnadsökning.

Förslaget om utökade möjligheter för barn att få ett juridiskt biträde förordnat förväntas vidare leda till ökade biträdeskostnader. Kostnaden för juridiska biträden uppskattas till ungefär 8 000 kronor per barn. Biträdeskostnaden har beräknats utifrån det högre spannet av ersättningsnivåer enligt Domstolsverkets föreskrifter om ersättning för offentliga försvarare och målsägandebiträden i förordnademål (DVFS 2023:11). Beräkning enligt en högre ersättningsnivå har gjorts med hänsyn till att biträdet även kan behöva ha kontakter med vårdnadshavare och socialtjänst.

Mot den bakgrunden uppskattar utredningen att förslaget kommer att leda till en total kostnad per år för rättsliga biträden med omkring 600 000 kronor. Den ökade biträdeskostnaden som uppstår bedöms rymmas inom det befintliga anslaget för rättsliga biträden.

När det gäller förslaget om att barn som häktas på grund av vägran att fullgöra vittnesplikten ska få ett juridiskt biträde bedömer utredningen att sådana situationer kommer att uppstå ytterst sällan. Även förslaget om att tingsrätterna ska få förordna juridiska biträden under kvällsberedskapen kommer att tillämpas sällan. Förslaget bedöms därför i sig inte leda till några merkostnader.

21.2.3 Konsekvenserna för brottsbekämpande myndigheter

Utredningens bedömning: Förslagen leder till något ökade kostnader för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Kostnaderna rymms inom myndigheternas befintliga anslag.

Skälen för utredningens bedömning

Utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn i brottsutredningar

Utredningens förslag om att fler tvångsmedel ska få användas mot barn under 15 år och att kraven för användning av vissa tvångsmedel ska minskas kommer att leda till att tvångsmedel används oftare mot barn i den åldern. Det kommer att leda till fler arbetsuppgifter för Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten. Det gäller även Säkerhetspolisen men för den myndigheten bedöms antalet nya arbetsuppgifter till följd av förslagen var försumbart med hänsyn till att brottsutredning är en liten del av verksamheten. Arbetsuppgifterna avser bl.a. att besluta om tvångsmedel, att förbereda ansökningar och sammanträden i frågor om tillstånd till hemliga tvångsmedel, att verkställa beslut om tvångsmedel och att dokumentera åtgärderna.

Ett ökat antal arbetsuppgifter kan komma att leda till ökade kostnader för personal. Det bör emellertid framhållas att även om antalet barn som begår allvarliga brott har ökat under den senaste tiden, är det fråga om ett litet antal barn, se avsnitt 3.5. Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har uppgett att kostnadsökningarna till följd av det ökade antalet arbetsuppgifter kan hanteras inom befintliga anslag. Utredningen bedömer att detsamma gäller Tullverket.

Förslaget om att förlänga tidsfristen för den sammanhängande tid som barn i åldern 15–17 år som utgångspunkt får vara häktade bedöms inte leda till fler arbetsuppgifter för Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Det kommer snarare leda till något mindre arbete för myndigheterna, eftersom häktningsfrågan i domstol i något färre fall kommer att handla om huruvida tidsfristen får överskridas.

Förslaget om förlängning av tiden för kvarstannande för brottsmisstänkta barn i socialt syfte kommer att leda till att Polismyndigheten behöver ta kontakt med vårdnadshavare eller socialtjänsten i något flera fall än i dag, eftersom den nuvarande regleringen bara omfattar barn som frigges efter gripande eller medtagande till förhör. Förslaget om att förlänga tiden som brottsmisstänkta barn under 15 år är skyldiga att stanna kvar för förhör innebär samtidigt att Polismyndigheten får bättre möjligheter att hålla ett rättssäkert förhör i nära anslutning till brottet med vårdnadshavare, socialtjänst och juridiskt biträde närvarande. Det kommer också att leda till att myndigheten kan behöva något mer personal som ser till barnet under den förlängda tiden. Det är emellertid fråga om ett litet antal barn som kommer att hållas kvar under längre tid varför det är fråga om en försumbar merkostnad som uppvägs av andra effektivitetsvinster.

Skärpta regler om förvar

Förslaget om att skärpa reglerna om när barn som hålls kvar enligt 14 § LUL eller är skyldiga att kvarstanna för förhör enligt 23 kap. 9 § första rättegångsbalken får placeras i förvar kommer att leda till att Polismyndigheten oftare behöver placera barn på andra platser än i förvar. Eftersom samma höga krav på placering redan finns enligt 6 a § LUL torde Polismyndigheten redan i dag ha tillgång till sådana utrymmen. Myndigheten har emellertid uppgett att det finns problem med tillämpningen av 6 a § LUL. Enligt myndigheten behövs det praktisk vägledning om hur barn i de nämnda situationerna bör placeras.

Utredningen uppskattar att förslaget enbart kommer att beröra ett fåtal barn. Det förväntas därför inte leda till någon nämnvärd ökad kostnad för Polismyndigheten.

Insamling och lagring av biometrisk information från barn

Förslaget om att biometriska uppgifter om barn under 15 år ska få samlas in och registreras i biometriregister kommer att leda till något fler arbetsuppgifter för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Arbetsuppgifterna uppstår när ett barn under 15 år misstänks för ett allvarligt brott eller om barnet vid en bevistalan har funnits skyldig till ett allvarligt brott. Som tidigare framgått är det ett relativt litet antal barn som misstänks för allvarliga brott. Enligt Polismyndigheten behöver förslagen samordnas med förslagen i propositionen Biometri i brottsbekämpning. De innebär bl.a. att helt nya biometriregister ska införas. Inom ramen för arbetet med att införa de förslagen bör särregleringen om barn hanteras. Mot den bakgrunden förväntas förslagen enbart leda till mindre kostnader som ryms inom befintliga anslag.

Utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn i underrättelseverksamhet

Förslaget om att hemliga tvångsmedel ska få användas mot barn under 15 år i underrättelseverksamhet förväntas leda till att antal ärenden om hemliga tvångsmedel ökar något. Det innebär fler arbetsuppgifter för Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen som avser t.ex. att förbereda framställan om hemliga tvångsmedel, att besluta om tvångsmedel, att förbereda sammanträden, att verkställa beslut och dokumentera åtgärderna. När det gäller förslaget om inhämtningslagen innebär det även fler arbetsuppgifter för Tullverket och Polismyndigheten.

Eftersom antalet barn som deltar i allvarlig brottslighet är litet förväntas dock hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet sällan användas. Utredningen bedömer därför att de kostnader som förslaget leder till i form av fler arbetsuppgifter ryms inom Åklagarmyndighetens, Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets befintliga anslag.

Fler barn kommer att få juridiskt biträde

Förslaget om att barn som är föremål för en utredning enligt 31 § andra eller tredje stycket LUL i fler fall ska få ett juridiskt biträde förväntas leda till ett ökat antal arbetsuppgifter för Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten. Som utredningen har uppskattat i avsnitt 15.12, bedöms ökningen av antalet juridiska biträden uppgå till mellan 50 och 100 per år. Arbetsuppgifterna består i den administrativa hanteringen av ansökan till tingsrätt om biträde. Ökningen av arbetsuppgifter bedöms emellertid vara försumbar och därmed inte leda till några ökade kostnader.

Förslaget om att barn som häktas för vägran att vittna ska få ett juridiskt biträde förväntas inte heller leda till ökade kostnader för myndigheterna. Utredningen bedömer nämligen att den föreslagna bestämmelsen kommer att tillämpas ytterst sällan, om ens någonsin (se avsnitt 15.12).

Vidare bedömer utredningen att förslaget om att juridiskt biträde ska få förordnas under tingsrätternas kvällsberedskap inte kommer att leda till ökade kostnader. Juridiska biträden förväntas sällan förordnas under kvällsberedskapen.

Fler digitala möten mellan åklagare och barn

Förslaget om att möten där åklagare ska underrätta barn under 18 år om beslut om straffvarning får hållas via ljud- och bildöverföring kommer att leda till att åklagare kan hålla möten på ett effektivare sätt. Det förväntas dock inte leda till nämnvärt minskade kostnader för Åklagarmyndigheten.

Även förslaget om att minska Åklagarmyndighetens skyldighet att vid ett personligt möte underrätta unga lagöverträdare om beslut om åtalsunderlåtelse kommer att effektivisera åklagares arbete. Det är dock fråga om få sådana underrättelser per år varför förslaget inte förväntas leda till nämnvärt minskade kostnader för myndigheten.

Utökade generella möjligheter att använda tvångsmedel

Utredningens förslag om att tvångsmedel i vissa fall får användas i en återupptagen eller utvidgad förundersökning enligt 58 kap. 6 a § rättegångsbalken förväntas leda till att obetydligt fler tvångsmedel används i en sådan förundersökning. Att förundersökningar återupptas eller utvidgas är dock ovanligt. Det innebär att de ökade arbetsuppgifterna för polisen och åklagare förväntas bli få och därmed inte leda till några ökade kostnader för myndigheterna.

Förslaget om att de brottsbekämpande myndigheterna får hålla kvar en grupp personer förväntas leda till att en sådan åtgärd används i ett fåtal förundersökningar. Utredningen bedömer därför att det inte kommer att leda till några ökade kostnader för Polismyndigheten.

När det gäller förslaget om möjligheten för verkställande myndigheter att besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning av motsvarande uppgifter förväntas det leda till fler arbetsuppgifter för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Det handlar om att besluta om tillstånd, motivera besluten och anmäla dem till åklagaren. Samtidigt behöver myndigheterna inte längre upprätta någon begäran om interimistiskt beslut avseende t.ex. samma telefon eller användarkonto till åklagaren. Det tillfälliga tvångsmedelstillståndet ska nämligen hanteras som en sådan begäran av åklagaren. Åklagarmyndigheten kommer också att få något fler arbetsuppgifter, eftersom åklagare ska pröva tillfälliga tillstånd till hemliga tvångsmedel. Samtidigt kommer begäran om interimistiskt beslut från de verkställande myndigheterna att minska. Tillfälliga tvångsmedelstillstånd får vidare bara beslutas i undantagssituationer. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att förslaget bara kommer att leda till en något ökad arbetsbörda för myndigheterna, som uppvägs av den ökade effektiviteten. Eventuella merkostnader bedöms därför rymmas inom befintliga anslag.

Utökad underrättelseskyldighet för Åklagarmyndigheten

Förslaget om att skyldigheten att underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten vid beslut om tillstånd till tvångsmedel enligt 6 b § preventivlagen och 21 § lagen om hemlig dataavläsning ska läg-

gas på åklagare, i stället på domstol, innebär fler arbetsuppgifter för Åklagarmyndigheten. Utredningen har i avsnitt 21.2.2 uppskattat att det rör sig om cirka 1 000 beslut per år. Även om det framstår som relativt många beslut bedöms merarbetet med att skicka en underrättelse som obetydligt. Förslaget förväntas därmed inte leda till några ökade kostnader för Åklagarmyndigheten.

Förslagen förväntas leda till utbildningsinsatser

Förslagen förväntas i varierande grad leda till kostnader för utbildning av personal inom Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Utredningen bedömer att kostnaderna ryms inom befintliga anslag.

21.2.4 Konsekvenserna för Säkerhets- och integritetsskyddnämnden

Utredningens bedömning: Förslagen leder till något ökade kostnader för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Kostnaderna ryms inom nämndens befintliga anslag.

Skälen för utredningens bedömning: Förslagen förväntas leda till en utökad användning av hemliga tvångsmedel både i brottsutredning och i underrättelseverksamhet. Förslagen innebär även en ökad underrättelseskyldighet för åklagare till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden avseende beslut om hemliga tvångsmedel som riktar mot barn under 15 år och avseende tillfälliga tillstånd till hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning av motsvarande uppgifter. Nämnden kommer att få en ökad arbetsbörda, eftersom den tvångsmedelsanvändning som nämnden har tillsyn över förväntas öka. Fler underrättelser om tvångsmedelsbeslut innebär ökade administrativa arbetsuppgifter. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har uppgett att antalet tillstånd till hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år förväntas bli relativt få. Detsamma gäller beslut om tillfälliga tillstånd till hemliga tvångsmedel. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att de öka-

de kostnaderna för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten rymms inom befintligt anslag.

21.2.5 Finansiering av förslagen

Utredningens förslag: Den kostnadsökning som förutsätter ett ökat anslag till Kriminalvården finansieras inom ramen för reformutrymmet på statsbudgeten.

Skälen för utredningens förslag: Som utredningen har redovisat i avsnitt 21.2.1 medför förslagen en kostnadsökning för Kriminalvården som inte rymms inom nuvarande anslag. En utredning som lämnar förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska enligt 14 § kommittéförordningen redovisa hur förslagen ska finansieras. Det framstår inte som möjligt att finansiera förslagen genom att överföra medel till Kriminalvården från någon annan del av anslagen till rättsväsendet (Utgiftsområde 4). De ökade kostnaderna bör i stället finansieras inom ramen för reformutrymmet på statsbudgeten.

21.3 Konsekvenserna för barn

Utredningens bedömning: Förslagen påverkar framför allt barn i åldern 11–15 år som misstänks för allvarliga brott. Även andra barn som t.ex. riskerar att hamna i kriminalitet eller barn som är syskon, vänner och bekanta till brottsmisstänkta barn påverkas av förslagen. Vissa förslag stärker barns rättigheter eller minskar incitamenten att dra in barn i kriminalitet. De flesta förslagen leder emellertid till ökade risker för intrång i den personliga integriteten.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningens flesta förslag berör barn under 15 år som misstänks för allvarliga brott eller riskerar att hamna i kriminalitet. Även om brottsligheten förefaller ha gått ned i åldrarna bedömer utredningen att förslagen framför allt kommer att påverka barn i åldern 11–15 år. Vissa förslag, t.ex. om

förlängning av tidsfristen för häktade barn, påverkar barn i åldern 15–17 år.

Utredningen har löpande analyserat integritetsriskerna för barn vid varje förslag om nytt tvångsmedel eller sänkta krav på tvångsmedelsanvändning. Därutöver har utredningen närmare beskrivit hur barn kan påverkas i slutet av respektive kapitel som rör frågor om barn, se avsnitt 8.11, 9.9, 10.4, 11.9, 13.18, 14.14, 15.12 och 19.5. En generell slutsats är att förslagen kommer att leda till att incitamenten för vuxna och äldre barn att utnyttja barn, särskilt under 15 år, minskas. Det kan leda till att barn i mindre utsträckning utnyttjas för att begå allvarliga brott, särskilt med koppling till kriminella nätverk. En annan generell slutsats är att förslagen kommer att leda till att brott som begås av barn kan utredas effektivare och att fler brott kan klaras upp. För de barn som har begått brott kan det leda till att deras problem med kriminalitet synliggörs och att de då kan få stöd och hjälp av de sociala myndigheterna. På så sätt kan förslagen bidra till att motverka barns brottslighet.

Förslaget om att hemliga tvångsmedel får användas mot barn under 15 år i underrättelseverksamhet leder till att vissa brott mot terroristbrottslagen och andra allvarliga brott där barn i den åldern är inblandade, i högre utsträckning än i dag kan förebyggas, förhindras och upptäckas. Att barn som riskerar att radikaliserar och hamna i kriminalitet kan upptäckas i tid ger t.ex. Säkerhetspolisen i samarbete med socialtjänsten bättre förutsättningar att vidta förebyggande åtgärder för att förhindra fortsatt radikalisering. Förslaget bedöms därför kunna bidra till att motverka barns brottslighet.

Flera förslag innebär också att brottsmisstänkta barns rättigheter stärks. Det gäller förslaget om utökade möjligheter att få ett juridiskt biträde och skärpta regler om placering av barn i förvar. Vidare innebär effektivare brottsutredningar, när både den misstänkte och brottsoffret är barn, att barn som är brottsoffer i fler fall kan förvänta sig att brottet klaras upp. Det bedöms vara av stort värde för brottsoffret.

Ytterligare en generell slutsats är att förslagen kommer att leda till fler och större intrång i barns personliga integritet. Det gäller inte bara brottsmisstänkta barn utan även andra barn, som t.ex. kommunicerar elektroniskt med ett barn som är föremål för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Om ett barn häktas med restriktioner påverkas t.ex. syskon om barnet inte kan kommunicera

med dem. Generellt påverkas emellertid det stora flertalet barn, som inte riskerar att hamna eller redan har hamnat i kriminalitet, mindre av förslagen.

21.4 Konsekvenserna för andra enskilda

Utredningens bedömning: Förslagen innebär ökade risker för intrång i den personliga integriteten för det begränsade antal personer som kommer att drabbas av den utökade användningen av tvångsmedel.

Skälen för utredningens bedömning: All användning av tvångsmedel, oavsett sammanhang, innebär intrång i enskildas personliga integritet. Användning av hemliga tvångsmedel anses generellt utgöra en ökad risk för integritetsintrång eftersom de verkställs i hemlighet. Dessutom anses användning av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet medföra ytterligare en ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet, eftersom tvångsmedlen får riktas mot personer utan att det finns en konkret brottsmisstanke.

Utredningens flesta förslag berör barn. När tvångsmedel riktas mot barn påverkas emellertid även andra enskilda. Vid en husrannsakan i barnets bostad påverkas t.ex. övriga personer i bostaden om den genomöks av brottsbekämpande myndigheter. Om ett barns telefon avlyssnas påverkas de som kommunicerar med barnet via telefonen. Förslagen innebär mestadels att tvångsmedel får användas mot barn som misstänks för allvarliga brott och de barnen är relativt få till antalet. Antalet vuxna som drabbas av integritetsintrång till följd av att tvångsmedelsanvändning mot barn bedöms därför också bli relativt få.

När det gäller de generella förslagen om tvångsmedel, som inte bara riktar sig mot barn, har utredningen analyserat integritetsintrånget för enskilda i respektive kapitel, se avsnitt 16.6.4, 17.10 och 18.5.3. Utredningen bedömer att möjligheten att hålla kvar en grupp personer kommer att användas relativt sällan. Detsamma gäller användning av tvångsmedel inför en eventuell resningsansökan. Möjligheten att besluta om tillfälligt tillstånd till hemliga tvångsmedel får också bara användas i undantagssituationer och vara högst 24 timmar. Integritetsintrånget som den föreslagna tvångsmedelsan-

vändningen medför bedöms därför enbart drabba ett begränsat antal personer.

Regelverket kring användningen av tvångsmedel har utformats för att minimera och balansera integritetsriskerna. Sammantaget innebär utredningens förslag att integritetsriskerna kommer att aktualiseras i fler fall än tidigare. Förslagen innebär således en antalsmässig ökning av de fall där integritetsriskerna aktualiseras. Samtidigt är antalet personer som förväntas att drabbas av integritetsintrång begränsat.

21.5 Konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens bedömning: Förslagen bidrar till effektivare brottsutredningar, framför allt då barn under 15 år misstänks för brott. Därigenom kommer fler brott att klaras upp och fler personer i straffbar ålder kommer att kunna lagföras för brott. Förslagen som rör barn bedöms generellt bidra till att motverka barns brottslighet. Det förväntas bidra till att färre brott begås.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningens förslag syftar till att ge de brottsbekämpande myndigheterna fler och bättre verktyg för att bekämpa brott. Utredningen bedömer att förslagen om utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn kommer att leda till att brottsutredningar blir effektivare. Det gäller särskilt utredningar där barn under 15 år är misstänkta, eftersom de flesta förslagen gäller barn i den åldern. Det förväntas leda till att fler brott som begås av barn under 15 år klaras upp, vilket i sin tur kan leda till att bevistalan väcks i fler fall. Utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn under 15 år förväntas även leda till att brott som begås av personer i straffbar ålder kan utredas effektivare. Genom tvångsmedelsanvändning mot barn under 15 år kan nämligen information inhämtas som leder till att anstiftare och medhjälpare i straffbar ålder kan identifieras. Förslagen förväntas därför leda till att personer i straffbar ålder lagförs för brott i större utsträckning.

Utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn under 15 år, särskilt hemliga tvångsmedel, förväntas också leda till att barn inte utnyttjas att begå allvarliga brott i samma utsträckning som

i dag. Om information kan inhämtas om barns rörelsemönster, kontakter, samtal och meddelanden bör nämligen incitamenten minska för äldre barn och vuxna i kriminella nätverk att involvera barn under 15 år i sådana brott.

Förslagen som gäller kvarhållande av grupper, tvångsmedel inför en eventuell resningsansökan och tillfälligt tillstånd till hemliga tvångsmedel kommer att bidra till att fler brott kan klaras upp och därmed att fler personer i straffbar ålder kan lagföras för brott.

När det gäller det brottsförebyggande arbetet förväntas förslagen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet leda till att Säkerhetspolisen får effektivare verktyg att bekämpa vissa brott mot terroristbrottslagen. Även Polismyndigheten och Tullverket får genom förslagen effektivare verktyg att bekämpa allvarliga brott genom förslaget om att uppgifter om elektronisk kommunikation ska få inhämtas mot barn under 15 år. Den information som Polismyndigheten får inhämta i underrättelseverksamhet om barn under 15 år är emellertid mer begränsad än den som Säkerhetspolisen får inhämta. Förslagen förväntas leda till att brott, där barn under 15 år är inblandade, i högre utsträckning än i dag förebyggs, förhindras och upptäcks. Det leder sannolikt till större trygghet i samhället.

Förslagen som rör barn bedöms generellt bidra till att motverka barns brottslighet. Det gäller i synnerhet barn som inte har nått straffbarhetsåldern. Övriga förslag om utökade möjligheter att använda tvångsmedel generellt förväntas också bidra till att färre brott begås, även om det är fråga om få situationer som de nya eller utvidgade tvångsmedlen kan komma att användas i.

21.6 Konsekvenserna för jämställdheten

Utredningens bedömning: Förslagen får inte några konsekvenser för jämställdheten.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningens förslag är utformade så att de inte innebär olika konsekvenser för flickor och pojkar eller män och kvinnor. Förslagen bedöms inte heller på annat sätt påverka jämställdheten. Förslagen kommer dock främst att påverka barn som misstänks för allvarliga brott, särskilt med koppling

till kriminella nätverk. Brottsutvecklingen innebär att det är avsevärt fler pojkar än flickor som misstänks för sådana brott. Därför kommer framför allt pojkar att påverkas av utredningens förslag.

21.7 Konsekvenserna i övrigt

Utredningens bedömning: Förslagen får inte några andra sådana konsekvenser som framgår av 15 § kommittéförordningen och som inte behandlats i detta kapitel.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen bedömer inte att förslagen i övrigt får några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen i lydelsen före den 6 maj 2024 som ska redovisas i betänkandet, dvs. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

22 Författningskommentar

22.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap.

8 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar möjligheten att hålla kvar en grupp personer på en brottsplats vid misstanke om ett allvarligt brott. Paragrafen har behandlats i avsnitt 18.5.3-18.5.9.

Genom paragrafen införs ett nytt tvångsmedel som innebär att Polismyndigheten får möjlighet att hålla kvar en grupp personer vid misstanke om ett allvarligt brott. Det gäller såväl personer i straffbar ålder som barn som inte har nått den åldern. Att regleringen är tillämplig även på barn under 15 år följer av hänvisningen i 36 p § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Första stycket reglerar under vilka förutsättningar en grupp av personer får hållas kvar. Med grupp avses minst två personer. Normalt bör dock åtgärden aktualiseras först när det är fråga om större grupper. Är det fråga om mindre grupper finns det andra bestämmelser som kan tillämpas, exempelvis bestämmelserna om medtagande och medföljande till förhör. Åtgärden innebär att personerna i gruppen tillfälligt inte får lämna en plats där det har begåtts ett brott. Bestämmelsen medger således inte att Polismyndigheten förflyttar deltagarna i gruppen till en annan plats. Beslut om åtgärden ska fattas av den som enligt arbetsordningen eller ett särskilt delegationsbeslut har getts befogenhet att fatta ett sådant beslut för Polismyndighetens räkning enligt 8 § polisförordningen (2014:1104).

Enligt *punkten 1* ska gruppen vara klart avgränsad för att få hållas kvar. Det ska vara uppenbart att den som misstänks för brottet, målsäganden eller vittnen till brottet ingår i gruppen. Så kan vara fal-

let om ett brott har begåtts i ett transportmedel (exempelvis en färja, en buss eller ett flygplan) och det inte har varit möjligt för passagerarna att lämna transportmedlet. Tillämpningsområdet begränsas på så sätt till situationer där de personer som befinner sig på platsen kan antas ha uppgifter att lämna om brottet eller själva har varit delaktiga i det. I praktiken innebär det att regleringen normalt bara kan tillämpas i nära anslutning till att brottet har begåtts. En klart avgränsad grupp kan också befinna sig på exempelvis en nattklubb, en evenemangsarena, en skola, en biograf eller en flygplats. Det beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det som är avgörande är om deltagarna har haft möjlighet att lämna platsen efter brottet. Även om det står klart att t.ex. den misstänkte har lämnat platsen, kan gruppen hållas kvar, om det är uppenbart att målsäganden eller vittnen till brottet finns bland deltagarna i gruppen.

I *punkten 2* anges att syftet med att hålla kvar en grupp personer ska vara att identifiera dem som ingår i gruppen. Med identifiering avses här att de ska uppge namn och adress eller andra nödvändiga uppgifter om på vilket sätt polisen kan komma i kontakt med dem. Det innebär att en grupp av personer inte får hållas kvar i något annat syfte, t.ex. för att målsäganden ska peka ut den misstänkte. Det innebär även att de deltagare i gruppen som har identifierats inte längre får hållas kvar.

Av *punkten 3* framgår att en grupp av personer bara får hållas kvar vid misstanke om brott med minimistraff om fyra års fängelse. Till sådana brott hör t.ex. mord, dråp, grov våldtäkt och terroristbrott. Även försök till brott med minimistraff om fyra års fängelse omfattas av regleringen.

För att en grupp av personer ska få hållas kvar krävs att samtliga förutsättningar i punkterna 1–3 är uppfyllda. Som vid all tvångsmedelsanvändning ska intrånget i den personliga integriteten för deltagarna i gruppen vägas mot behovet och nyttan som tvångsmedelsanvändningen förväntas leda till. Vid den bedömningen ska hänsyn tas till bl.a. gruppens storlek och vikten av att deltagarna i gruppen identifieras. Brottsens allvar spelar också stor roll. Åtgärden får bara beslutas om den efter en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet anses vara nödvändig och proportionerlig. Om några av deltagarna i gruppen är barn ska särskilda hänsyn tas till deras rättigheter enligt barnkonventionen. Vid verkställigheten kan det in-

nebära att barn prioriteras när Polismyndigheten identifierar deltagarna i gruppen.

I *andra stycket* anges att åtgärden som utgångspunkt inte får pågå under längre tid än en timme. Om det är av synnerlig vikt för att genomföra identifikationen får deltagarna i gruppen hållas kvar ytterligare en timme. Med synnerlig vikt markeras att åtgärden bara får pågå i ytterligare en timme i undantagsfall. Kravet på synnerlig vikt kan vara uppfyllt om gruppen som ska identifieras består av ett mycket stort antal personer eller om det är av särskild vikt att personerna i gruppen identifieras samtidigt som identifikationen försvåras av något skäl, t.ex. för att de flesta inte har tillgång till identitetshandlingar.

Tiden räknas från Polismyndighetens beslut. Deltagarna i gruppen får inte hållas kvar på brottsplatsen när tidsfristen har löpt ut, även om inte alla har hunnit identifieras. Det finns dock inget som utesluter att vissa personer hålls kvar ytterligare tid enligt andra bestämmelser, t.ex. enligt 23 kap. 9 § rättegångsbalken, i syfte att förhör ska hållas.

9 §

Paragrafen reglerar den maximala tiden under vilken den som ska höras – och som inte är anhållen eller häktad – är skyldig att stanna kvar för förhör. Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.3.4 och 10.3.5.

Första stycket är oförändrat.

Andra stycket, som gäller den som är under 15 år, delas upp i fråga om barn som är misstänkta för brott och barn som inte är det. Första meningen är oförändrad. Det innebär att den som är under 15 år, oavsett om han eller hon misstänks för brott eller inte, alltid är skyldig att stanna kvar i tre timmar för förhör. Om det finns behov av att fortsätta förhöra den unge ytterligare tid, och det är av synnerlig vikt för utredningen, ska en bedömning göras av om han eller hon är misstänkt för brottet.

Med synnerlig vikt för utredningen avses exempelvis att flera inblandade ska höras samtidigt och deras utsagor ska ställas mot varandra. Barnet kan behöva tid på sig för att vänja sig vid förhørsledaren och den miljö där förhöret ska äga rum (se prop. 1983/84:187 s. 23). Det kan också ta längre tid för Polismyndigheten att kontakta

vårdnadshavare, socialtjänst och juridiskt biträde, som ska vara närvarande vid förhöret, om barnet grips utanför normal arbetstid. Långt avstånd mellan förhørsplatsen och platsen där t.ex. vårdnadshavaren befinner sig kan också leda till att tiden behöver förlängas.

I *punkten 1* föreskrivs att den som inte misstänks för brott är skyldig att stanna kvar ytterligare tre timmar. Den maximala tiden som den som inte är misstänkt för brott är skyldig att stanna kvar uppgår således till sex timmar. Det är samma tid som gäller enligt nuvarande reglering.

I *punkten 2* förlängs tiden som ett barn under 15 år som kan misstänkas för brott är skyldig att stanna kvar för förhör från tre timmar till sex timmar. Kan misstänkas är en låg grad av misstanke. Samma misstankegrad gäller enligt första stycket för vuxna. Den maximala tiden som ett brottsmisstänkt barn under 15 år är skyldigt att stanna kvar för förhör uppgår alltså till nio timmar.

Det *tredje stycket* är oförändrat.

I *fjärde stycket* görs ett tillägg om att den som inte har fyllt 18 år endast får hållas i förvar i polisarrest om det är absolut nödvändigt. Detsamma gäller för barn som är gripna eller anhållna enligt 6 a § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och för brottsmisstänkta barn som hålls kvar av sociala skäl enligt 14 § samma lag.

27 kap.

21 b §

Paragrafen, som är ny, reglerar Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets möjlighet att besluta om tillfälliga tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.16.4, 16.6.7 och 16.6.8.

Genom paragrafen ges en särskilt utpekad befattningshavare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket rätt att besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att åstadkomma ett snabbare beslutsförfarande. Förfarandet har likheter med åklagares interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel.

De uppräknade myndigheternas möjlighet att tillfälligt besluta om tvångsmedelstillstånd är emellertid avsevärt snävare.

Enligt paragrafen får tillfälliga tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation beslutas om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta åklagares interimistiska beslut om tvångsmedlen i fråga. Det innebär att paragrafen bara kan tillämpas i mycket brådskande situationer, när ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorat om åklagares interimistiska beslut skulle avvaktas. Sådana situationer kan exempelvis vara för handen om ett allvarligt våldsbrott är nära förestående eller om en narkotikaleverans förväntas komma och de misstänkta plötsligt byter telefoner. Kravet på att åtgärden ska vara brådskande innebär vidare att regleringen i första hand tar sikte på realtidsuppgifter. Det kan dock inte uteslutas att det i vissa situationer kan vara mycket brådskande att inhämta även historiska uppgifter.

Med särskilt utpekad befattningshavare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket avses en befattningshavare som leder och ansvarar för myndighetens operativa användning av hemliga tvångsmedel och som genom ett särskilt delegationsbeslut har fått uppgiften att besluta i nu aktuella frågor.

Av *punkten 1* framgår att domstol ska ha gett tillstånd till samma hemliga tvångsmedel och att tillståndet fortfarande ska gälla. Det innebär att om ett domstolstillstånd avser hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kan någon av de uppräknade myndigheterna inte besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Tillståndet ska gälla under hela tiden det tillfälliga tillståndet gäller. Om ett domstolsbeslut löper ut den 1 oktober och ett tillfälligt tvångsmedelstillstånd beslutas samma dag kl. 15, måste det tillfälliga tvångsmedelstillståndet alltså upphöra senast kl. 23.59 den 1 oktober.

I *punkten 2* anges att det tillfälliga tvångsmedelstillståndet ska gälla samma person, som ska vara skäligen misstänkt, och samma brottsmisstanke som domstolstillståndet. Det innebär att det enda som får skilja mellan domstolstillståndet och det tillfälliga tillståndet är vilket telefonnummer eller vilken annan adress eller elektronisk kommunikationsutrustning som omfattas. I övrigt ska tillståndet motsvara domstolsbeslutet.

Av *punkten 3* framgår att det ska finnas synnerlig anledning att anta att den skäligen misstänkte använder ett annat telefonnummer, en annan adress eller en annan elektronisk kommunikationsutrustning än som anges i domstolens tillstånd. Det innebär att det krävs en starkare koppling mellan den skäligen misstänkte och det aktuella telefonnumret eller den aktuella adressen eller kommunikationsutrustningen för att ett tillfälligt tvångsmedelstillstånd ska få beslutas än då åklagare eller domstol beslutar om tillstånd till samma tvångsmedel. Med synnerlig anledning avses att det ska finnas konkreta omständigheter som med avsevärd styrka pekar på att den misstänkte använder det aktuella telefonnumret eller den aktuella adressen eller kommunikationsutrustningen. Så kan exempelvis vara fallet om det genom fysisk spaning framkommer att den misstänkte använder en viss telefon – för vilken det inte finns tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation – för samtal eller har en sådan telefon i sin omedelbara närhet, t.ex. i kläderna eller bredvid sig i ett fordon.

Av *punkten 4* framgår att det tillfälliga beslutet inte får ges en väsentligt annan omfattning än domstolsbeslutet. Det innebär exempelvis att om domstolsbeslutet som ligger till grund för det tillfälliga tvångsmedelstillståndet omfattar något enstaka telefonnummer, får det tillfälliga tillståndet inte avse väsentligt fler. Det ska alltid göras en helhetsbedömning i det enskilda fallet av om det tillfälliga tillståndet avviker på ett väsentligt sätt.

21 c §

Paragrafen, som är ny, reglerar förfarandet efter det att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket har beslutat om tillfälligt tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt 21 b §. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.6.4.

När Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket har beslutat om ett tillfälligt tillstånd enligt 21 b § ska myndigheten omedelbart anmäla beslutet till åklagaren. I anmälan, som ska vara skriftlig, ska skälen för åtgärden anges. Åklagaren ska skyndsamt pröva om det finns sådana skäl som anges i 21 a §.

Åklagaren ska behandla anmälan på samma sätt som en begäran från någon av myndigheterna att besluta interimistiskt. Åklagaren

prövar alltså behovet av åtgärden utifrån förutsättningarna i 21 a §. Om åklagaren bedömer att det inte finns skäl att besluta interimistiskt, ska åklagaren upphäva det tillfälliga tillståndet. Om det finns sådana skäl som anges i 21 a § första stycket får åklagaren besluta interimistiskt om hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Som vid all tvångsmedelsanvändning måste åtgärden även bedömas vara nödvändig och proportionerlig. Om åklagaren beslutar interimistiskt ska åklagaren vidta de åtgärder som anges i 21 a § första och andra styckena, dvs. snarast möjligt skriftligt anmäla beslutet till rätten och ange skälen för åtgärden.

21 d §

Paragrafen, som är ny, reglerar den maximala giltighetstiden för ett tillfälligt tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt 21 b §. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.6.4.

I paragrafen regleras den yttersta tidsgränsen för ett tillfälligt tillstånd. Som utgångspunkt gäller beslutet till dess att åklagaren har prövat frågan och antingen upphävt det tillfälliga tillståndet eller själv beslutat interimistiskt enligt 21 a §. Det interimistiska åklagarbeslutet ersätter då det tillfälliga tillståndet. I undantagsfall, om en åklagare inte inom 24 timmar har prövat frågan, ska åtgärden ändå upphöra. Den korta tidsfristen innebär att åklagare måste kunna pröva frågor om tillfälligt tvångsmedelstillstånd även utanför ordinarie tjänstetid.

En myndighet som anges i 21 b § kan inte besluta om ett nytt tillfälligt tillstånd avseende samma telefonnummer, adress eller elektroniska kommunikationsutrustning i de fall där giltighetstiden för det tidigare beslutet har löpt ut utan att åklagaren har hunnit pröva om det finns skäl för ett interimistiskt tvångsmedelsbeslut.

21 e §

Paragrafen, som är ny, reglerar hur uppgifter som har hämtats in genom ett tillfälligt tillstånd till hemliga tvångsmedel får användas. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.6.5.

Enligt *första stycket* får uppgifter som har hämtats in med stöd av ett tillfälligt tillstånd, som inte har hunnit prövas av åklagare, bara

läggas till grund för åtgärder som det finns synnerlig anledning att genomföra omedelbart. Med åtgärder som det finns synnerlig anledning att genomföra omedelbart avses sådana åtgärder som t.ex. gripande, beslag, kroppsvisitation eller husrannsakan som måste göras i omedelbar anslutning till brottet eller som behövs för att förhindra ett allvarligt brott. Det kan t.ex. vara fråga om åtgärder för att förhindra ett nära förestående våldsbrott eller åtgärder som behövs för att ta ett stort parti narkotika eller vapen i beslag. Det är alltså bara åtgärder som är absolut nödvändiga att genomföra omedelbart som får vidtas med de inhämtade uppgifterna som grund. De inhämtade uppgifterna får inte tillföras brottsutredningar innan åklagaren har prövat om det finns skäl för ett interimistiskt tvångsmedelsbeslut.

I *andra stycket* föreskrivs att de inhämtade uppgifterna, utöver det som följer av regleringen i första stycket, inte får användas i en brottsutredning till nackdel för den som har omfattats av avlyssningen eller övervakningen, eller för någon annan som uppgifterna avser, om åklagaren finner att det saknas skäl för beslut enligt 21 a §. Det gäller således om åklagaren vid prövningen enligt 21 c § har beslutat att häva det tillfälliga tillståndet. Med att uppgifterna inte får användas i en brottsutredning avses användning i en förundersökning, en utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken eller en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Regleringen motsvarar det som enligt 21 a § tredje stycket gäller för uppgifter som har inhämtats med stöd av en åklagares interimistiska beslut, om rätten anser att det har saknats skäl för åtgärden. Som exempel kan nämnas att ett tvångsmedelstillstånd avser A, som avlyssnas när denne samtalar med B om brottslig verksamhet där enligt uppgifter vid samtalet även C, som inte själv har utsatts för avlyssning, har medverkat. Uppgifterna från avlyssningen får i det fallet, om åklagaren bedömer att det saknas skäl för beslut enligt 21 a §, inte användas i en brottsutredning till nackdel för vare sig A, B eller C (se prop. 2013/14:237 s. 183).

Om de inhämtade uppgifterna inte är till nackdel för den som har omfattats av avlyssningen eller övervakningen, eller för någon annan som uppgifterna avser, får de däremot användas i en brottsutredning. Det kan exempelvis handla om uppgifter som ger stöd för att den misstänkte inte har varit delaktig i brottet.

Bestämmelsen hindrar inte att sådana uppgifter, som på grund av åklagarens beslut inte får användas, samlas in på nytt med stöd av ett senare meddelat tillstånd av åklagare eller domstol att använda hemliga tvångsmedel.

36 kap.

22 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar rätten till juridiskt biträde för barn som häktas på grund av sin vägran att fullgöra vittnesplikten. Paragrafen har behandlats i avsnitt 15.10.3.

I *första stycket* införs en rätt till juridiskt biträde för den som inte har fyllt 18 år, om barnet häktas på grund av vägran att fullgöra vittnesplikten enligt 21 §. Det kan t.ex. vara fråga om att barnet vägrar att avlägga ed, lämna vittnesmål eller besvara en fråga. Någon bedömning av behovet av biträde ska inte göras utan rätten till biträde är obligatorisk. Frågan om förordnande av biträde ska tas upp av rätten i samband med att frågan om häktning av barnet väcks. Om barnet exempelvis vägrar att avlägga vittnesed och rätten meddelar att förhandling i häktningsfrågan kommer att äga rum senare, t.ex. dagen därpå, kan ett juridiskt biträde förordnas direkt och kallas att närvara vid häktningsförhandlingen. Juridiskt biträde ska förordnas senast vid rättens häktningsbeslut. Biträdets förordnande gäller till dess att häktningen har upphört. Barnet kan t.ex. behöva viss hjälp inför frigivningen.

Av *andra stycket* följer att vissa bestämmelser i 21 kap. rättegångsbalken, som gäller offentliga försvarare, även gäller för det juridiska biträdet. Bestämmelserna reglerar bl.a. frågan om vem som får förordnas till juridiskt biträde (21 kap. 5 §), rätten att träffa den häktade och frågor om kallelse (21 kap. 9 §) och frågor om byte, substitution och ersättning (21 kap. 10 §). Barn kan inte bli återbetalningsskyldiga för biträdeskostnaden.

Biträdets uppgifter framgår av *tredje stycket*. Det är samma uppgifter som gäller för ett målsägandebitråde enligt 3 § första stycket lagen (1988:609) om målsägandebitråde. I det juridiska biträdets uppgifter ingår bl.a. att företräda barnet vid en häktningsförhandling, eventuellt överklaga häktningsbeslut, besöka barnet i häkte och i övrigt se till att barnets intressen tas tillvara.

58 kap.

Återupptagande av förundersökning

6 a §

Paragrafen reglerar åklagares skyldighet att i vissa fall återuppta en förundersökning i samband med en ansökan om resning eller att utvidga en pågående förundersökning. Paragrafen har behandlats i avsnitt 17.4 och 17.13.

Första och andra styckena är oförändrade.

I *tredje stycket*, som är nytt, tydliggörs att 23 kap. i tillämpliga delar gäller i en förundersökning som har återupptagits eller utvidgats med stöd av förevarande paragraf. Det som sägs i 23 kap. om misstänkt ska då i stället gälla den tidigare tilltalade. Vidare görs ett tillägg som slår fast att den nya regleringen i fråga om tvångsmedel i 6 b § gäller i stället för den generella hänvisningen i 23 kap. 16 § till tvångsmedlen i 24–28 kap.

6 b §

I paragrafen anges genom en uttömmande uppräknings vilka tvångsmedel som får användas i en förundersökning enligt 6 a §. Paragrafen har behandlats i avsnitt 17.10.2 och 17.10.3.

Av *första stycket* framgår att beslag, penningbeslag och biometrisk autentisering får användas vid en återupptagen eller utvidgad förundersökning. Detsamma gäller reell husrannsakan enligt 28 kap. 1 §. Däremot är regleringen om personell husrannsakan inte tillämplig och inte heller de särskilda bestämmelserna om husrannsakan i vissa lokaler eller i vissa färdmedel. Genomsökning på distans, som är en särskild form av husrannsakan, kroppsbesiktning och åtgärder enligt 28 kap. 14 § får också användas.

I *andra stycket* klargörs att huvudregeln är att tvångsmedel som kräver misstanke mot en viss person inte får användas mot den tidigare tilltalade i egenskap av ”annan” innan domstol har tagit ställning i resningsfrågan. Undantag görs dock för kroppsbesiktning och åtgärder enligt 28 kap. 14 §. De tvångsmedlen får alltså riktas mot en tidigare tilltalad redan under den utredning som föregår en eventuell resningsansökan.

Tredje stycket innebär att en tidigare tilltalad får ombes att tillfälligt överlämna sin kommunikationsutrustning inför ett förhör och att, om han eller hon inte gör det frivilligt, en polisman får genomföra kroppsvisitation av honom eller henne. Utrustningen ska alltid återlämnas när förhöret har genomförts och får inte genomsökas.

Som vid all tvångsmedelsanvändning ska det intrång i den personliga integriteten som tvångsmedelsanvändningen förväntas leda till vägas mot behovet och nyttan av åtgärden. Åtgärden får bara beslutas om den efter en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet är nödvändig och proportionerlig.

6 c §

I paragrafen regleras vem som beslutar om tvångsmedel i en förundersökning som har återupptagits eller utvidgats enligt 6 a §. Paragrafen har behandlats i avsnitt 17.12.

I *första stycket* anges att åklagare som utgångspunkt beslutar i frågor om tvångsmedel i en förundersökning enligt 6 a §. En åklagare får dock, om det finns särskilda skäl, begära att rätten prövar sådana frågor. Det är samma ordning som gäller vid beslut om t.ex. beslag, husrannsakan, genomsökning på distans och kroppsbesiktning i en vanlig förundersökning. Med kravet på särskilda skäl markeras att det enbart är i undantagsfall som åklagaren bör begära att rätten beslutar. Särskilda skäl kan exempelvis finnas om en husrannsakan ska genomföras på en plats där särskilda integritetsintressen gör sig gällande. En sådan plats kan vara ett advokatkontor eller en medie-redaktion.

Av *andra stycket* framgår att åklagaren ska göra framställan hos hovrätten, om domen meddelats av tingsrätt, och i annat fall hos Högsta domstolen.

Ikraftträdande

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 juli 2026.

I *punkten 2* anges att 27 kap. 21 b–21 e §§ gäller till utgången av juni 2031.

Övervägandena finns i avsnitt 16.6.9 och 20.1.

22.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

14 §

Paragrafen reglerar Polismyndighetens rätt att av sociala skäl hålla kvar brottsmisstänkta barn i åldern 15–17 år som har utsatts för tvångsmedel eller annars inställt sig till förhör, men som inte ska vara frihetsberövade. Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.3.2, 10.3.3 och 10.3.5.

I första stycket görs endast en språklig ändring.

Ändringarna i *andra stycket* utvidgar möjligheten att hålla kvar barn under 18 år till situationer där ett barn har hämtats till förhör, medföljt eller annars inställt sig till förhör. Genom ändringen omfattas alla situationer där förhör har hållits med barnet och barnet har utsatts för en inskränkning av rörelsefriheten. Regleringen omfattar även ett barn som har frigivits efter att ha varit anhållen eller häktad. På samma sätt som enligt hittillsvarande reglering krävs det att barnet är skäligen misstänkt för brott. Misstanken ska avse samma gärning som har föranlett att den unge har frihetsberövats eller att friheten annars har inskränkts (jfr prop. 1990/91:86 s. 25).

I tredje stycket förlängs tiden för kvarhållande till sex timmar. Det görs ett tillägg som tydliggör att tiden räknas från beslutet om frigivning i de situationer där barnet har varit anhållen eller häktad. Det görs även ett tillägg som tydliggör att barn som tas i förvar enligt paragrafen endast får placeras i polisarrest om det är absolut nödvändigt. Det motsvarar det som enligt 6 a § gäller för barn som har gripits eller anhållits. Ett barn som tas i förvar får dock placeras i annat utrymme än i polisarrest. Barnet kan t.ex. placeras under övervakning i en öppen lokal eller i ett förhörssrum.

Regleringen innebär att barn bara får förvaras i polisarrest i undantagsfall. Det kan vara absolut nödvändigt att hålla barn i förvar i polisarrest om det har inträffat en akut eller oförutsedd händelse, t.ex. att barnet uppträder på ett sätt som innebär en fara för barnet självt eller någon annan. Det kan också vara absolut nödvändigt att hålla barn i förvar i polisarrest om de andra rum som polisen använder för förvaring av barn till följd av någon händelse som har varit svår att förutse eller påverka inte kan användas och det inte heller går

att hitta någon lämplig alternativ förvaringsplats inom rimligt avstånd. Ytterligare ett exempel är att förvaring under bevakning i förhörssrum eller liknande inte är möjlig, eftersom den personal som finns tillgänglig behövs för någon annan brådskande uppgift. För att det över huvud taget ska vara aktuellt att hålla ett barn i förvar i polisarrest krävs alltså att det har gjorts särskilda ansträngningar för att hitta ett rimligt och lämpligt alternativ, men att sådant saknas.

18 §

I paragrafen finns bestämmelser om underrättelse om beslut om straffvarning. Paragrafen har behandlats i avsnitt 19.2.3.

I *första stycket* införs en möjlighet för åklagaren att hålla mötet med den unge via ljud- och bildöverföring i stället för ett personligt möte. Utgångspunkten är fortfarande att underrättelsen om beslutet om straffvarning ska lämnas vid ett personligt möte. Det krävs en bedömning i varje enskilt fall om det finns tillräckligt starka skäl för att ersätta ett personligt möte med den unge lagöverträdaren med ett digitalt möte. Om åklagaren emellertid bedömer att det är lämpligt, får åklagaren besluta att mötet ska hållas via ljud- och bildöverföring. Det kan t.ex. vara lämpligt om den unge befinner sig på långt avstånd från närmaste åklagarkammare eller om de allmänna kommunikationerna dit är så bristfälliga att det orsakar den unge stora praktiska problem att ta sig till mötet. Detsamma gäller om ett personligt möte annars skulle leda till särskilda svårigheter för den unge, t.ex. på grund av hans eller hennes sjukdom eller funktionsnedsättning. Vid lämplighetsbedömningen ska åklagaren beakta barnkonventionens krav på att barns bästa ska sättas i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Åklagaren ska göra en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Möjligheten att delta via ljud- och bildöverföring om det är lämpligt gäller även vårdnadshavare, andra som svarar för den unges vård och fostran eller har en fostrande roll i förhållande till den unge och företrädare för socialtjänsten som deltar vid mötet. Bedömningen av om det är lämpligt att de deltar via ljud- och bildöverföring bör göras med mindre restriktivitet än när det gäller den unge.

Andra stycket ändras till följd av att det införs en möjlighet att hålla mötet via ljud- och bildöverföring. Möjligheterna att skjuta upp

mötet torde minska något, eftersom det normalt är enklare att få till stånd ett möte via ljud- och bildöverföring än ett personligt möte. Av samma skäl minskar utrymmet för att skriftligen underrätta den unge om beslutet.

20 §

Paragrafen reglerar underrättelse av beslut om åtalsunderlåtelse enligt rättegångsbalken, om beslutet avser brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt 18 år. Paragrafen har behandlats i avsnitt 19.2.4.

Paragrafens tillämpningsområde begränsas till att endast gälla åklagares beslut om att underlåta åtal för brott på grund av att psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd med stöd av 20 kap. 7 § första stycket 4 rättegångsbalken. För sådana beslut ska bestämmelserna i 18 och 19 §§ fortfarande gälla i tillämpliga delar, om beslutet avser brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt 18 år. Det innebär att åklagares beslut att underlåta åtal för brott med stöd av 20 kap. 7 § första stycket 1–3 och andra stycket rättegångsbalken faller utanför paragrafens tillämpningsområde. Vid sådana beslut behöver således den unge inte underrättas genom ett möte med åklagaren. Vidare görs en språklig ändring.

23 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur länge ett misstänkt barn sammanhängande får vara häktad innan åtal väcks. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.10.2.

I paragrafen förlängs tiden för hur länge barn som utgångspunkt får vara häktade under en sammanhängande tid innan åtal måste väckas, från tre till fem månader. Inom den tidsfristen ska samma överväganden göras som enligt hittillsvarande reglering, dvs. en helhetsbedömning av samtliga omständigheter ska göras och särskild hänsyn ska tas enligt barnkonventionen. Det innebär att frihetsberövandet, även med den nya regleringen, ska vara så kortvarigt som möjligt och att rätten på begäran av åklagaren får besluta att tids-

gränsen för hur länge ett barn får vara häktat får överskridas om det finns synnerliga skäl. I övrigt gäller samma reglering som för vuxna.

32 a §

Paragrafen reglerar rätten till juridiskt biträde för barn vid en utredning enligt 31 §. Paragrafen har behandlats i avsnitt 15.5.4, 15.6.5 och 15.8.

Första stycket reglerar i två punkter barns rätt till juridiskt biträde vid utredningar enligt 31 §.

Punkten 1 är oförändrad.

I punkten 2 utvidgas rätten till juridiskt biträde för barn vid utredningar enligt 31 § andra och tredje styckena. Det innebär att ett juridiskt biträde ska förordnas i fler fall än hittills. Juridiskt biträde ska förordnas om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan finnas om utredningen förväntas pågå under lång tid, omfatta ett flertal förhör med barnet eller när skadeståndsanspråk, som inte är av obetydlig omfattning, kan komma att riktas mot barnet. Särskilda skäl kan också finnas om det behövs ett juridiskt biträde på grund av brottets karaktär, t.ex. om det rör sig om sexualbrott eller om barnet har en personlig relation med målsäganden. Barnets personliga förhållanden kan också leda till att det finns särskilda skäl, t.ex. om barnet på grund av en intellektuell funktionsnedsättning eller av andra skäl har svårt att uttrycka sig. Att målsäganden företräds av ett målsägandebiträde kan likaså innebära att det finns särskilda skäl att förordna ett juridiskt biträde för det brottsmisstänkta barnet. Kravet på särskilda skäl innebär att juridiskt biträde i princip inte bör förordnas vid bagatellartad brottslighet. En bedömning av samtliga omständigheter ska göras.

I andra stycket läggs en hänvisning till 21 kap. 10 a § rättegångsbalken till i uppräknningen av bestämmelser som ska tillämpas för juridiska biträden som har förordnats enligt första stycket. Bestämmelsen reglerar under vilka förutsättningar som ett biträde som har överklagat ett ersättningsbeslut i den högre instansen får återropa nya omständigheter till stöd för sitt anspråk.

35 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om gripande av barn som inte har fyllt 15 år. Den har behandlats i avsnitt 10.3.2 och 10.3.3.

I *första stycket* görs endast en språklig ändring.

Bestämmelserna om kvarhållande och förvar i *andra stycket* tas bort men regleras nu i 35 a §. I övrigt görs endast språkliga ändringar i stycket.

35 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar förvar och kvarhållande av barn under 15 år som har gripits eller underkastats förhör. Den har behandlats i avsnitt 10.3.2 och 10.3.3.

I paragrafen, som i huvudsak motsvarar del av det hittillsvarande andra stycket i 35 §, föreskrivs i den första meningen att barn under 15 år som har gripits enligt den paragrafen eller har medföljt, medtagits eller hämtats eller inställt sig till förhör inte får tas i förvar. Genom hänvisningen till 14 § framgår att barn i sådana situationer får hållas kvar i samma syfte som barn i åldern 15–17 år, se författningskommentaren till den paragrafen. Vidare förlängs tiden för kvarhållande till sex timmar. Det är samma tid som gäller enligt 14 §.

36 §

Paragrafen reglerar användning av vissa tvångsmedel eller andra åtgärder mot den som misstänks ha begått ett brott före 15 års ålder. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.8.3, 9.8.5, 9.8.6 och 11.5.3.

I *första stycket* numreras uppräkningsdelen av de tvångsmedel som i en förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken eller en utredning enligt 31 § får användas mot barn som misstänks ha begått ett brott före 15 års ålder, om det finns särskilda skäl. Uppräkningsdelen utökas till att omfatta fler tvångsmedel. Regleringen av husrannsakan och kroppsvisitation, som får användas utan krav på att det finns särskilda skäl, flyttas till 36 f §.

Kravet på särskilda skäl innebär att tvångsmedlen ska användas restriktivt. Vid bedömningen av om ett tvångsmedel som riktar sig mot ett barn får vidtas ska barnkonventionen och principen om bar-

nets bästa alltid beaktas. Det innebär att det framför allt ska röra sig om allvarliga eller omfattande brott. Särskilda skäl kan också finnas vid upprepade brott eller då brottet har koppling till organiserad eller systematisk brottslighet. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ska vidare hänsyn tas till målsägandens intressen, exempelvis intresset av att få tillbaka stulet gods. En helhetsbedömning av samtliga omständigheter ska göras i varje enskilt fall.

I *punkten 1* införs möjlighet att använda förvar och kvarstad enligt 26 kap. rättegångsbalken mot barn under 15 år. Särskilda skäl får, utöver det som nyss har sagts, anses föreligga om den ekonomiska prestation som kvarstaden syftar till att säkerställa uppgår till ett relativt högt värde, normalt åtminstone två prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Vad som kan anses vara ett relativt högt värde ska emellertid alltid bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

I *punkten 2* anges vilka tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken (med undantag för hemliga tvångsmedel som regleras i 36 g–h och 36 j §§) som får användas. Utöver beslag (som kan grundas på beslagsregler i annan lagstiftning än rättegångsbalken), penningbeslag och biometrisk autentisering införs möjlighet att använda åtgärder enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken mot barn under 15 år. Ett särskilt skäl för beslag kan, utöver det som tidigare sagts, vara att förverkande kan aktualiseras (prop. 1983/84:187 s. 29). Det kan också vara att säkra gods av inte obetydligt värde som ska lämnas tillbaka till målsäganden.

I *punkten 3* anges vilka tvångsmedel i 28 kap. rättegångsbalken (med undantag för husrannsakan och kroppsvisitation som regleras i 36 f §) som får användas. Utöver genomsökning på distans, fotografering och tagande av fingeravtryck införs möjlighet att ta upp video, röstprov och handstilsprov. Kravet på särskilda skäl innebär, utöver det som redan sagts, att sådana underlag inte får tas upp rutinmässigt. Särskilda skäl för att ta upp röstprov kan exempelvis finnas om det i en utredning finns behov av att analysera vems röst som förekommer i ett inspelat samtal och det finns sakliga skäl som pekar på att rösten kan tillhöra det misstänkta barnet. Ett exempel på när det kan finnas särskilda skäl för att ta upp handstilsprov är om det i utredningsmaterialet finns handskrivna meddelanden som tros komma från det misstänkta barnet och som barnet nekar till att ha skrivit. Särskilda skäl för att ta upp en video kan t.ex. finnas om gärnings-

mannen har filmats av en övervakningskamera eller en mobiltelefon och det förefaller vara det misstänkta barnet som förekommer på filmen. Stor vikt ska läggas vid utredningsbehovet. Det ska dels vara fråga om att upptagningen kan föra utredningen framåt, dels finnas viss sannolikhet att rösten, meddelandet eller upptagningen avser barnet.

Enligt *punkten 4* får även åtgärder enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken vidtas.

Andra stycket är oförändrat.

Tredje stycket tas bort. Regleringen flyttas till 36 f § andra stycket.

36 c §

Paragrafen reglerar hur länge den som ska kroppsbesiktigas får hållas kvar. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.8.9.

I *första stycket* utökas möjligheten att hålla kvar ett barn för kroppsbesiktning i brottsutredande syfte till sex timmar. Det möjliggör kroppsbesiktning i fler fall, t.ex. då undersökningen ska göras av läkare och den som ska undersökas behöver transporteras en längre sträcka eller då personalresurserna är begränsade och undersökningen därför kan ta längre tid än normalt. Eftersom det är fråga om barn som misstänks för att före 15 år ålder ha begått brott ska särskilda hänsyn tas till barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Kvarhållandet ska bestå under kortast möjliga tid, och får bara beslutas om det är nödvändigt och proportionerligt i det enskilda fallet. På samma sätt som hittills är det möjligt att hålla kvar barnet ytterligare tre timmar, om det finns synnerliga skäl.

Bestämmelserna om kvarhållande av barn för kroppsbesiktning i annat än brottsutredande syfte flyttas till *andra stycket* och motsvarar hittillsvarande första stycket. Tidsgränsen för kvarhållande i sådant syfte är oförändrad. De två nya paragraferna om kroppsbesiktning i registrerings syfte, 36 m och 36 n §§, läggs till i uppräknningen av situationer där barnet får hållas kvar.

36 e §

Paragrafen anger vilka bestämmelser i rättegångsbalken som ska gälla för de olika formerna av kroppsbesiktning av barn under 15 år. Den har behandlats i avsnitt 11.6.3 och 11.6.4.

Första och andra styckena är oförändrade.

Tredje stycket, som är nytt, införs till följd av de nya paragraferna, 36 m och 36 n §§, om kroppsbesiktning i registrerings syfte. Hänvisning görs till proportionalitetsprincipen i 28 kap. 3 a § rättegångsbalken, som gäller vid all tvångsmedelsanvändning.

36 f §

Paragrafen, som är ny, reglerar användning av tvångsmedel, utan krav på särskilda skäl, mot den som misstänks ha begått ett brott före 15 års ålder. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.8.4 och 9.8.7–9.8.8.

I *första stycket* regleras när husrannsakan, kroppsvisitation och undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken får användas i en förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken eller en utredning enligt 31 § mot barn som misstänks ha begått brott före 15 års ålder. Stycket ersätter hittillsvarande 36 § första stycket såvitt avser husrannsakan och kroppsvisitation. Därutöver införs en möjlighet att använda undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken mot ett barn som misstänks för brott begånget före 15 års ålder.

Det ställs inte längre krav på särskilda skäl för husrannsakan och kroppsvisitation. Det innebär att möjligheten att använda husrannsakan och kroppsvisitation mot barn som misstänks för att ha begått ett brott före 15 års ålder utvidgas. För användning av undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken krävs, i likhet med husrannsakan och kroppsvisitation, inte heller särskilda skäl. Tvångsmedlen kan exempelvis användas i syfte att söka efter stöldgods, även om det inte är fråga om allvarliga eller omfattande brott. De kan också användas för att söka efter andra föremål, t.ex. mindre mängder narkotika, eller för att söka efter föremål som kan tas i förvar eller som kan användas för genomsökning på distans. Vid bedömningen av om husrannsakan, kroppsvisitation eller undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken får användas mot ett barn ska fortfarande sär-

skilda hänsyn tas enligt barnkonventionen och principen om barnets bästa beaktas.

I *andra stycket*, som motsvarar hittillsvarande 36 § tredje stycket, görs endast redaktionella och språkliga ändringar.

36 g §

Paragrafen, som är ny, reglerar, tillsammans med 36 h och 36 j §§, användning av vissa hemliga tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken när barn misstänks för ett allvarligt brott begånget före 15 års ålder. Paragrafen har behandlats i avsnitt 13.7.3, 13.8.3, 13.9.3 och 13.13.4.

Genom paragrafen får vissa hemliga tvångsmedel användas när ett barn misstänks för att ha begått ett allvarligt brott före 15 års ålder. Paragrafen är uppbyggd på ett annat sätt än övrig tvångsmedelsreglering i lagen men motsvarar regleringen i rättegångsbalken. I stället för krav på särskilda skäl ställs det krav på att det brott som barnet är misstänkt för ska ha ett visst minimistraff eller avse vissa brott enligt terroristbrottslagen (2022:666). Som vid all tvångsmedelsanvändning mot barn ska hänsyn tas till barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Det innebär bl.a. att det intrång i den personliga integriteten som tvångsmedelsanvändningen förväntas leda till ska vägas mot behovet och nyttan av åtgärden. Åtgärden får bara beviljas om den efter en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet anses vara nödvändig och proportionerlig.

Enligt *första stycket* får hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning användas om ett barn misstänks för att före 15 års ålder ha begått sådana brott som anges i andra stycket. Det innebär att användning av tvångsmedlen mot ett barn i den åldern i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott faller utanför tillämpningsområdet. Hänvisningen till 27 kap. rättegångsbalken innebär att innebörden av tvångsmedlen och hur de får användas regleras där. Det innebär bl.a. att barnet, genom innehav eller användning, ska kunna knytas till det telefonnummer, den adress eller elektroniska kommunikationsutrustning som ett tillstånd till hemlig avlyssning eller hemlig övervakning av elektronisk kommunikation avser. När det gäller hemlig kameraövervakning ska tvångsmedlet enligt huvudregeln avse en plats där barnet kan antas uppehålla sig. De begräns-

ningar som enligt 27 kap. rättegångsbalken gäller i fråga om vilka platser som får övervakas är tillämpliga.

Genom hänvisningen framgår att övriga krav som ställs i 27 kap. rättegångsbalken också ska vara uppfyllda för att tvångsmedlen ska få användas mot barn, t.ex. att barnet ska vara skäligen misstänkt och att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen. Vidare gäller bestämmelserna om förfarandet i 27 kap. rättegångsbalken, t.ex. regleringen om interimistiska beslut och offentliga ombud. Att övriga bestämmelser i rättegångsbalken om handläggningen är tillämpliga framgår av 1 § andra stycket.

Enligt *andra stycket* får hemliga tvångsmedel användas vid utredning av något av de brott som räknas upp i punkterna 1–3.

Punkten 1 avser brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år. Det innebär att det endast är de allra allvarligaste brotten som omfattas. Till dem hör bl.a. mord, dråp, människorov, synnerligen grovt narkotikabrott och grovt vapenbrott.

I *punkten 2* räknas vissa brott enligt terroristbrottslagen upp. Det är samma brott som kan läggas till grund för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 18 a § andra stycket 18 respektive 20 b § rättegångsbalken.

I *punkten 3* anges att även försök, förberedelse och stämpling till brotten i punkterna 1 och 2 omfattas, om en sådan gärning är belagd med straff.

Uppräkningen av brott i *andra stycket* är uttömmande. Det innebär att hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år exempelvis inte får användas med stöd av de straffvärdeventiler för enstaka brott och flerfaldig brottslighet som regleras i 27 kap. 18 a § andra stycket 21 och 22 rättegångsbalken.

36 h §

Paragrafen, som är ny, reglerar användning av hemlig rumsavlyssning. Paragrafen har behandlats i avsnitt 13.10.3 och 13.13.5.

I paragrafen införs möjlighet att använda hemlig rumsavlyssning när ett barn misstänks ha begått ett allvarligt brott före 15 års ålder. Paragrafen är uppbyggd på samma sätt som 36 g §. Som vid all tvångsmedelsanvändning mot barn ska hänsyn tas till barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Det innebär bl.a. att det intrång i den

personliga integriteten som tvångsmedelsanvändningen förväntas leda till ska vägas mot behovet och nyttan av åtgärden. Åtgärden får bara beviljas om den efter en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet anses vara nödvändig och proportionerlig.

Av *första stycket* framgår att kraven i 27 kap. rättegångsbalken ska vara uppfyllda för att få använda hemlig rumsavlyssning. De begränsningar som föreskrivs där i fråga om vilka platser som får avlyssnas är tillämpliga.

Enligt *andra stycket* får hemliga tvångsmedel användas vid utredning av något av de brott som räknas upp i punkterna 1–7.

Punkten 1 gör regleringen tillämplig vid utredning av ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år. Det innebär att det endast är de allra allvarligaste brotten som omfattas. Dit hör bl.a. mord, dråp och synnerligen grov misshandel.

I *punkterna 2–6* räknas vissa brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år upp.

I *punkten 7* anges att även försök, förberedelse och stämpling till brotten i punkterna 1–6 omfattas, om en sådan gärning är belagd med straff.

Uppräkningen av brott är uttömmande. Det innebär bl.a. att tvångsmedlet inte får användas med stöd av de straffvärdeventiler för enstaka brott och flerfaldig brottslighet som regleras i 27 kap. 20 d § andra stycket 5 och 6 rättegångsbalken.

36 i §

Paragrafen, som är ny, reglerar underrättelser till enskilda vid användning av hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år. Den har behandlats i avsnitt 13.17.

I paragrafen föreskrivs att regleringen om underrättelser till enskilda när hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken har använts även gäller när sådana tvångsmedel har använts mot barn under 15 år. Det som anges i 27 kap. 31–33 §§ rättegångsbalken gäller även vid en utredning enligt 31 §. Tidpunkten för att lämna en underrättelse är anpassad till när utredningen enligt 31 § är slutförd.

36 j §

Paragrafen, som är ny, reglerar möjligheten att använda postkontroll mot barn under 15 år vid utredning av brott enligt terroristbrottslagen (2022:666). Den har behandlats i avsnitt 13.11.3 och 13.13.6.

I paragrafen regleras möjligheten att använda postkontroll mot barn som inte har fyllt 15 år vid utredning av brott enligt terroristbrottslagen. Uppräkningen av brott är uttömmande. Det innebär att postkontroll inte får användas vid utredning av andra brott. För att tvångsmedlet ska få användas krävs dels att villkoren i 27 kap. 9 § rättegångsbalken är uppfyllda, dels att det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses att tvångsmedlet inte får användas rutinmässigt. Det bör finnas någon omständighet som pekar på att barnet kommunicerar via post och att det är av vikt för utredningen att kunna kontrollera den kommunikationen. Kravet på särskilda skäl kan t.ex. vara uppfyllt om innehållet i försändelsen kan komma att förverkas, om det är fråga om organiserade eller systematiska brott eller om barnet utnyttjas av annan för att begå brott. Även brottets allvar bör beaktas. Bedömningen av om det finns särskilda skäl bör göras utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Att övriga bestämmelser i rättegångsbalken om förfarandet är tillämpliga framgår av 1 § andra stycket.

36 k §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om upptagning av biometriska underlag i registrerings syfte från barn som före 15 års ålder misstänks ha begått ett allvarligt brott. Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.6.3.

Enligt *första stycket* får fingeravtryck, fotografi, video, röstprov och handstilsprov tas upp av barn som misstänks för att före 15 års ålder ha begått brott, om två villkor samtidigt är uppfyllda.

Av *punkten 1* framgår att misstanken ska avse ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år eller ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott.

Enligt *punkten 2* krävs att syftet med upptagningen är att uppgifterna ska registreras i biometriregistret över misstänkta som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter

inom brottsdatalogens område. Sådan upptagning får alltså göras även om det inte behövs för utredningen av det aktuella brottet. Syftet med upptagningen är att uppgifterna om den misstänkte ska kunna tillföras biometriregistret över misstänkta för att andra brott som han eller hon kan ha begått eller kan komma att begå ska kunna klaras upp.

Möjligheten att ta upp underlag för registrering är avsedd att användas i de flesta fall då villkoren är uppfyllda. I undantagsfall kan sådan upptagning underlåtas, t.ex. om misstanken avser försök eller medhjälp till brott och straffvärdet för brottet bedöms vara betydligt lägre än fyra års fängelse. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som avgör om upptagning bör beslutas. Som vid all tvångsmedelsanvändning mot barn innebär det att en helhetsbedömning av om åtgärden är nödvändig och proportionerlig behöver göras i varje enskilt fall och att hänsyn ska tas till barnets rättigheter enligt barnkonventionen.

I *andra stycket* regleras den situationen där det misstänkta barnets fingeravtryck, fotografi, video, röstprov eller handstilsprov har tagits upp i utredningen. Då ska de upptagningarna som utgångspunkt användas för registrering, för att skona barnet från fler upptagningar än nödvändigt. Endast i undantagsfall bör ny upptagning göras. Det kan t.ex. vara fallet om uppgifterna är av bristande kvalitet. Ny upptagning kan också motiveras av att bara en viss typ av upptagning, t.ex. fingeravtryck eller röstprov, har gjorts tidigare.

I *tredje stycket* föreskrivs att åklagare ska besluta om upptagning. Av 32 § första stycket, som hänvisar till 23 kap. 3 § rättegångsbalken, framgår att åklagare får anlita Polismyndigheten för att verkställa upptagning.

36 l §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om upptagning av vissa biometriska underlag från barn efter en bevistalan. Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.6.4.

Av *första stycket* framgår att fingeravtryck och ansiktsfotografi får tas upp av barn som vid en bevistalan har förklarats ha begått ett brott som omfattas av regleringen i 38 § första stycket, om villkoren för upptagning är uppfyllda. Det innebär att upptagning bara får

förekomma vid brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år, eller ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott. De fall där bevistalan väcks på grund av att det föreligger synnerliga skäl enligt 38 § andra stycket faller utanför tillämpningsområdet. Upptagning av video, röstprov och handstilsprov faller också utanför tillämpningsområdet.

I *punkten 1* ställs villkoret att domen har fått laga kraft.

För att upptagning ska få göras krävs även enligt *punkten 2* att syftet är att registrera uppgifterna i biometriregistret över dömda som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Syftet med upptagningen är att uppgifterna om den som vid en bevistalan har befunnits skyldig ska kunna tillföras biometriregistret över dömda för att andra brott som han eller hon kan ha begått eller kan komma att begå ska kunna klaras upp. Med hänsyn till att uppgifterna bara får registreras om barnet har begått ett mycket allvarligt brott ska upptagning som utgångspunkt göras. I undantagsfall får sådan upptagning underlätas, t.ex. om straffvärdet för det brott som barnet förklaras ha begått är betydligt lägre än fem års fängelse. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som avgör om det finns rättsliga förutsättningar för upptagning. Som vid all tvångsmedelsanvändning mot barn innebär det att en helhetsbedömning av om åtgärden är nödvändig och proportionerlig, behöver göras i varje enskilt fall, och att hänsyn ska tas till barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Om upptagning ska göras bör den äga rum så snart som möjligt efter att domen har fått laga kraft.

I *andra stycket* anges att fingeravtryck och ansiktsfotografi som finns i biometriregistret över misstänkta eller som har tagits upp i en förundersökning eller en utredning enligt 31 § får användas för registrering, se författningskommentaren till 36 k § andra stycket.

Av *tredje stycket* framgår att åklagare ska besluta om upptagning, se författningskommentaren till 36 k § tredje stycket.

36 m §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kroppsbesiktning i form av salivprov från ett barn, som före 15 års ålder misstänks ha begått ett allvarligt brott, i syfte att registrera barnets dna-profil. Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.6.3.

Av *första stycket* framgår att kroppsbesiktning genom salivprov för dna-analys får göras på barn som före 15 års ålder misstänks för att ha begått brott om kraven i punkterna 1 och 2 är uppfyllda. Kraven är desamma som i 36 k § första stycket, se författningskommentaren till den paragrafen.

Enligt *andra stycket* är utgångspunkten att om det redan har tagits prov för att ta fram en dna-profil ska den profilen även användas för registreringen, i stället för att ta ett nytt prov från barnet.

Tredje stycket, som reglerar vem som får besluta om kroppsbesiktning, motsvarar 36 k § tredje stycket, se författningskommentaren till den paragrafen.

36 n §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kroppsbesiktning i form av salivprov för dna-analys i registrerings syfte efter en bevistalan. Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.6.4.

Enligt *första stycket* får kroppsbesiktning genom salivprov för dna-analys göras på ett barn som vid en bevistalan har förklarats ha begått ett brott som omfattas av regleringen i 38 § första stycket, om kraven i punkterna 1 och 2 är uppfyllda. Kraven är desamma som i 36 l § första stycket, se författningskommentaren till den paragrafen.

I *andra stycket* anges att en dna-profil som finns i biometriregistret över misstänkta eller som har tagits upp i en förundersökning eller utredning enligt 31 § får föras över till biometriregistret över dömda, se författningskommentaren till 36 k § andra stycket.

Tredje stycket, som reglerar vem som får besluta om kroppsbesiktning, motsvarar 36 k § tredje stycket, se författningskommentaren till den paragrafen.

36 o §

Paragrafen, som är ny, reglerar åklagares skyldighet att underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslut om hemliga tvångsmedel som rör barn under 15 år. Paragrafen har behandlats i avsnitt 13.17.

Underrättelseskyldigheten omfattar rättsens beslut i fråga om hemliga tvångsmedel och gäller alltså såväl bifall som avslag samt beslut om förlängning av tillstånd. I bestämmelsen anges att underrättelsen skyndsamt ska lämnas när rätten har beslutat. Underrättelse bör därmed lämnas i nära anslutning till beslutstillfället, lämpligen samma dag eller följande arbetsdag.

38 b §

Paragrafen reglerar vem som ska föra bevistalan och vilka bestämmelser som ska tillämpas vid handläggningen av bevistalan. Paragrafen har behandlats i avsnitt 15.7.3.

Första stycket är oförändrat.

I *andra stycket* ändras hänvisningen till följd av att det införs nya bestämmelser om tvångsmedel. Styckets sista mening flyttas till det nya tredje stycket.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs i första meningen en absolut rätt till offentlig försvarare när en bevistalan väcks mot barnet. Det åligger rätten att förordna en offentlig försvarare för barnet. Som utgångspunkt bör det juridiska biträdet som har förordnats enligt 32 a § då förordnas som offentlig försvarare för barnet. Styckets andra mening är oförändrad och motsvarar tredje meningen i hittillsvarande andra stycket.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 juli 2026.

I *punkten 2* anges att 36 g–j och 36 o §§, som rör hemliga tvångsmedel, gäller till utgången av juni 2031.

I *punkten 3* anges att äldre föreskrifter i 23 a § ska fortsätta att gälla för sådana beslut om häktning av barn som inte har fyllt 18 år som har verkställts före ikraftträdandet. Det innebär att ett barn som

har häktats innan han eller hon har fyllt 18 år, som utgångspunkt inte får vara häktad under en sammanhängande tid om mer än tre månader fram till dess att åtal väcks, om beslutet har verkställts innan den nya regleringen träder i kraft. Om häktningsbeslutet har meddelats innan den nya regleringen träder i kraft men beslutet har verkställts efter ikraftträdandet, t.ex. om barnet har häktats i sin frånvaro, gäller den längre tidsfristen om fem månader.

Övervägandena finns i avsnitt 13.14, 14.13, 20.1 och 20.2.

22.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

1 d §

Paragrafen, som är ny, reglerar förutsättningarna för användning av tvångsmedel mot barn som inte har fyllt 15 år. Paragrafen har behandlats i avsnitt 14.11.3.

Genom paragrafen införs en möjlighet att använda vissa tvångsmedel i preventivt syfte mot barn som inte har fyllt 15 år. Som vid all tvångsmedelsanvändning mot barn ska hänsyn tas till barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Det innebär bl.a. att det intrång i den personliga integriteten som tvångsmedelsanvändningen förväntas leda till ska vägas mot behovet och nyttan av åtgärden. Åtgärden får beviljas endast om den efter en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet bedöms vara både nödvändig och proportionerlig.

Enligt *första stycket* får de tvångsmedel som anges i 1 §, dvs. hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans och postkontroll användas mot ett barn som inte har fyllt 15 år. Det innebär att begreppet ”en person” i 1 § tillämpas avseende barnet. Tvångsmedlen får användas om den brottsliga verksamheten innefattar något av de brott som räknas upp i 1 § första stycket 6. De brotten är terroristbrott, deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism

eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, och utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt terroristbrottslagen (2022:666). Uppräkningen är uttömmande. Brottslig verksamhet som innefattar andra brott än de uppräknade faller utanför tillämpningsområdet.

Genom hänvisningen till 1 § framgår att innebörden av tvångsmedlen är densamma som de i den paragrafen uppräknade paragraferna i rättegångsbalken, förutom postkontroll som regleras i 2 §. Av hänvisningen till 1 § följer även att de krav som ställs i den paragrafen ska vara uppfyllda för att tvångsmedlen ska få användas mot barn som inte har fyllt 15 år. Det innebär bl.a. att det med hänsyn till omständigheterna ska finnas en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet. Kraven för att få använda tvångsmedlen mot barn under 15 år är således desamma som vid användning mot personer som har fyllt 15 år, förutom i fråga om de brott som innefattas i den brottsliga verksamhet som får läggas till grund för tvångsmedel.

Enligt *andra stycket* får hemlig rumsavlyssning användas i preventivt syfte mot barn som inte har fyllt 15 år om den brottsliga verksamheten innefattar terroristbrott enligt terroristbrottslagen. Sådan brottslig verksamhet som innefattar något annat brott än terroristbrott faller utanför tillämpningsområdet. Att tvångsmedlet får användas mot barn under 15 år innebär att begreppet "en person" i 1 b § tillämpas avseende barnet. Genom hänvisningen till 1 b § framgår att innebörden av hemlig rumsavlyssning, som regleras i 27 kap. 20 d § första stycket rättegångsbalken, och övriga krav som ställs för hemlig rumsavlyssning ska vara uppfyllda för att tvångsmedlet ska få användas mot barn som inte har fyllt 15 år. Det innebär bl.a. att det med hänsyn till omständigheterna ska finnas en påtaglig risk för att barnet kommer att utöva brottslig verksamhet. Även i övrigt är kraven för att få använda hemlig rumsavlyssning mot barn under 15 år desamma som vid användning mot personer som har fyllt 15 år.

Vid beslut om tillstånd till tvångsmedel mot barn som inte har fyllt 15 år tillämpas övriga bestämmelser i lagen på samma sätt som mot personer som har fyllt 15 år. Det gäller exempelvis bestämmelser om tillståndsprövningen, användning av överskottsinformation, dokumentation och underrättelser. Däremot reglerar paragrafen uttömmande under vilka förutsättningar tvångsmedel enligt lagen får

användas mot barn som inte har fyllt 15 år. Det innebär t.ex. att tvångsmedel inte får användas mot barn i den åldern med stöd av 1 a §.

6 b §

Paragrafen reglerar Säkerhetspolisens och Polismyndighetens möjlighet att besluta om tillfälliga tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i preventivt syfte. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.6.4 och 16.6.6–16.6.8. Regleringen om underrättelseskyldighet avseende vissa beslut flyttas till 6 f §.

I paragrafen införs en möjlighet för en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten att besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att åstadkomma ett snabbare beslutsförfarande.

Ett tillfälligt tvångsmedelstillstånd får beslutas om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheterna att förhindra den brottsliga verksamheten att inhämta åklagares interimistiska beslut i frågan. Det innebär att paragrafen bara får tillämpas i brådskande situationer där ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorat om åklagares interimistiska beslut skulle avvaktas. Ett exempel är om det finns omständigheter som tydligt talar för att ett allvarligt brott är nära förestående och det tillfälliga tillståndet krävs för att förhindra det. Vad som avses med särskilt utpekad befattningshavare, se författningskommentaren till 27 kap. 21 b § rättegångsbalken.

I *punkten 1* anges att domstol ska ha gett tillstånd enligt 1 eller 1 d § till samma hemliga tvångsmedel. Det innebär att det bakomliggande domstolstillståndet inte får ha getts med stöd av någon annan bestämmelse, t.ex. 1 a §. Vidare ska tillståndet gälla under hela tiden för det tillfälliga tillståndet, se författningskommentaren till 27 kap. 21 b § rättegångsbalken.

I *punkten 2* anges att det tillfälliga tillståndet ska avse samma person och samma brottsliga verksamhet som domstolsbeslutet. Det innebär att det enda som får skilja mellan domstolsbeslutet och det

tillfälliga tillståndet är vilket telefonnummer, vilken annan adress eller elektronisk kommunikationsutrustning som omfattas.

Av *punkten 3* framgår att det ska finnas synnerlig anledning att anta att den person som avses i punkten 2, dvs. den som åtgärden riktar sig mot, använder ett annat telefonnummer, en annan adress eller en annan elektronisk kommunikationsutrustning än som anges i domstolens tillstånd. Det motsvarar det som gäller enligt 27 kap. 21 b § rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen.

Punkten 4 motsvarar det som gäller enligt 27 kap. 21 b § rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen.

6 c §

Paragrafen, som är ny, reglerar förfarandet efter det att Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten har beslutat om ett tillfälligt tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt 6 b §. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.6.4 och 16.6.6.

Paragrafen motsvarar 27 kap. 21 c § rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen.

6 d §

Paragrafen, som är ny, reglerar den maximala giltighetstiden för ett tillfälligt tvångsmedelstillstånd enligt 6 b §. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.6.4 och 16.6.6.

Paragrafen motsvarar 27 kap. 21 d § rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen.

6 e §

Paragrafen, som är ny, behandlar hur uppgifter som har hämtats in genom ett tillfälligt tvångsmedelstillstånd får användas. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.6.5 och 16.6.6.

Paragrafen motsvarar 27 kap. 21 e § rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen.

6 f §

Paragrafen reglerar skyldigheten att underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om vissa beslut enligt lagen. Paragrafen har behandlats i avsnitt 19.3.2.

Paragrafen ändras på så sätt att åklagaren, i stället för rätten, är skyldig att underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om vissa beslut som gäller den tidsbegränsade regleringen i lagen. Skyldigheten omfattar både tillstånds- och avslagsbeslut.

Ikraftträdande

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 juli 2026.

I *punkten 2* anges att 1 d och 6 b–6 e §§ gäller till utgången av juni 2031.

I *punkten 3* anges att 6 f § gäller till utgången av september 2028.

Övervägandena finns i avsnitt 14.13, 16.6.9, 19.3.3 och 20.1.

22.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

2 b §

Paragrafen, som är ny, reglerar förutsättningarna för att hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation från ett telefonnummer, en annan adress eller en elektronisk kommunikationsutrustning som på visst sätt kan knytas till ett barn som inte har fyllt 15 år. Paragrafen har behandlats i avsnitt 14.10.7 och 14.10.8.

Genom paragrafen införs möjlighet att hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation till och från ett telefonnummer, en annan adress eller en elektronisk kommunikationsutrustning som innehas eller används eller har innehafts eller har använts av ett barn som inte har fyllt 15 år. Paragrafen är bara tillämplig avseende uppgifter som är hänförliga till ett barn som inte har fyllt 15 år. Om ett telefonnummer exempelvis har innehafts av ett barn i den åldern och därefter av en vuxen person, är paragrafen enbart tillämplig avseende

de uppgifter som kan hänföras sig till den period då numret innehas av barnet. Om det är okänt vem ett telefonnummer, en annan adress eller en elektronisk kommunikationsutrustning innehas eller används av eller har innehafts eller har använts av är paragrafen inte tillämplig. Det innebär t.ex. att den inte är tillämplig vid inhämtning av uppgifter om vilka elektroniska kommunikationsutrustningar som har funnits inom ett visst geografiskt område.

Paragrafen reglerar uttömmande under vilka förutsättningar uppgifter om elektronisk kommunikation avseende barn som inte har fyllt 15 år får hämtas in enligt lagen.

Som vid all tvångsmedelsanvändning mot barn ska hänsyn tas till barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Det innebär bl.a. att det intrång i den personliga integriteten som tvångsmedelsanvändningen förväntas leda till ska vägas mot behovet och nyttan av åtgärden. Åtgärden får bara beviljas om den efter en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet bedöms vara nödvändig och proportionerlig.

Enligt *punkten 1* får uppgifter inhämtas om den brottsliga verksamheten innefattar ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år. Det innebär att inhämtning bara får avse de allra allvarligaste brotten. Dit hör bl.a. mord, dråp och synnerligen grov misshandel.

Enligt *punkten 2* får uppgifter även inhämtas om den brottsliga verksamheten innefattar vissa brott enligt terroristbrottslagen (2022:666).

Vid inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation som rör barn som inte har fyllt 15 år tillämpas övriga bestämmelser i lagen på samma sätt som vid inhämtning av uppgifter som rör personer som har fyllt 15 år. Det gäller t.ex. bestämmelserna om tillståndsprovning, dokumentation, användning av överskottsinformation och underrättelser.

Ikraftträdande

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 juli 2026.

I *punkten 2* anges att 2 d § gäller till utgången av juni 2031.

Övervägandena finns i avsnitt 14.13 och 20.1.

22.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

5 kap.

3 §

Paragrafen anger vilka villkor som måste vara uppfyllda för att uppgifter ska få behandlas i biometriregistret över misstänkta. Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.6.3.

I *första stycket* införs en möjlighet att i biometriregistret över misstänkta registrera uppgifter enligt 2 § från barn under 15 år som misstänks för allvarliga brott. Ändringen görs till följd av de nya bestämmelserna i 36 k och 36 m §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Där regleras upptagning av fingeravtryck, fotografi, video, röstprov och handstilsprov och salivprov för dna-analys från barn under 15 år i registrerings syfte. Förutsättningarna för registrering är desamma oberoende av vilken typ av uppgift det är fråga om. Med undantag för signalement ska uppgifterna härröra från en upptagning som har gjorts med stöd av 36 k eller 36 m § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare för att registrering ska vara tillåten. Det innebär att sådana biometriska underlag som inte räknas upp i de nämnda bestämmelserna inte får registreras. För att registrera uppgifter om signalement är det dock tillräckligt att barnet har varit föremål för en upptagning enligt 36 k eller 36 m § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Andra stycket är oförändrat.

4 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att registrera uppgifter i biometriregistret över dömda. Den har behandlats i avsnitt 11.6.4.

Första och andra styckena är oförändrade.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs en möjlighet att i biometriregistret över dömda registrera fingeravtryck, ansiktsfotografier och dna-profiler från ett barn som vid en bevistalan har förklarats ha begått ett brott som avses i 38 § första stycket lagen (1964:167) med

särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Ändringen görs till följd av de nya bestämmelserna i 36 l och 36 n §§ lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Där föreskrivs att fingeravtryck och fotografi av ansikte och salivprov för dna-analys får tas av barn under 15 år i registrerings syfte. Med undantag för signalement ska uppgifterna härröra från en upptagning som har gjorts med stöd av 36 l eller 36 n § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare för att registrering ska vara tillåten. Det innebär exempelvis att sådana biometriska underlag som inte räknas upp i de bestämmelserna, t.ex. video, röstprov och handstilsprov, inte får registreras. För att registrera uppgifter om signalement är det dock tillräckligt att barnet har varit föremål för en upptagning enligt 36 l eller n § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om längsta tid för behandling av uppgifter i biometriregistret över misstänkta. Den har behandlats i avsnitt 11.6.3.

Första stycket delas upp i punkter. Gallringsfristen är densamma för alla tre punkterna, tre månader, men den tidpunkt som fristen börjar löpa skiljer sig åt.

I *punkten 1* tydliggörs vad som gäller för personer som hade fyllt 15 år vid brottet och motsvarar första meningen i hittillsvarande första stycket. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Punkten 2, som är ny, reglerar behandling av uppgifter om barn som misstänks för att före 15 års ålder ha begått brott utan att bevistalan har väckts.

Punkten 3, som är ny, reglerar behandling av uppgifter om barn då bevistalan har väckts.

Första meningen i *andra stycket* motsvarar andra meningen i paragrafens hittillsvarande lydelse. Den kompletteras med en bestämmelse om att behandling av uppgifter från en avliden person som misstänks för att före 15 års ålder ha begått ett allvarligt brott inte tillåts.

11 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om längsta tid för behandling av uppgifter i biometriregistret över dömda. Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.6.4.

I *första stycket* är första meningen oförändrad. Av en ny andra mening framgår att uppgifter om någon som före 15 års ålder har begått ett brott inte får behandlas längre än fem år efter att domen avseende bevistalan har fått laga kraft. Det är samma tid som gäller för gallring av uppgifter vid ungdomsvård, ungdomstjänst och ungdomsövervakning som avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten enligt 17 § lagen (1998:620) om belastningsregister.

Bestämmelsen om den längsta tiden för behandling av uppgifter om en registrerad som har avlidit och som var straffmyndig vid tidpunkten för brottet flyttas till andra stycket och motsvarar hittillsvarande andra meningen.

I *andra stycket* regleras i vilken utsträckning uppgifter om avlidna får behandlas. I andra meningen, som är ny, regleras behandling av uppgifter från en avliden person som före 15 års ålder har begått brott. Behandling av sådana uppgifter tillåts inte.

17 §

Paragrafen upplyser om att det finns särskilda bestämmelser om upptagning av biometriska uppgifter från barn under 15 år i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.6.3 och 11.6.4.

Paragrafen ändras eftersom det införs nya bestämmelser om upptagning av biometriska uppgifter från barn som före 15 års ålder misstänks för ett allvarligt brott och barn som vid en bevistalan har förklarats skyldig till ett sådant brott i lagen om särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

22.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

4 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar, tillsammans med 6 a §, hemlig dataavläsning i en brottsutredning när ett barn misstänks för ett allvarligt brott begånget före 15 års ålder. Paragrafen har behandlats i avsnitt 13.12.4 och 13.13.4.

Genom paragrafen får hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter användas i en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare när ett barn misstänks för att ha begått ett allvarligt brott före 15 års ålder. Paragrafen motsvarar regleringen om användning av hemlig avlyssning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning mot barn i den åldern enligt 36 g § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Som vid all tvångsmedelsanvändning mot barn ska hänsyn tas till barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Det innebär bl.a. att det intrång i den personliga integriteten som tvångsmedelsanvändningen förväntas leda till ska vägas mot både behovet och nyttan av åtgärden. Åtgärden får bara beviljas om den efter en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet anses vara nödvändig och proportionerlig.

Enligt paragrafen får tillstånd till hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter beviljas avseende ett barn som misstänks för att före 15 års ålder ha begått sådana brott som anges i punkterna 1–3. Hänvisningen till 4 § innebär att kraven i den paragrafen och i 4 b § ska vara uppfyllda. Det innebär exempelvis att barnet ska vara skäligen misstänkt och att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen. Vidare innebär hänvisningen bl.a. att tillståndet endast får avse ett avläsningsbart informationssystem som används, eller som det finns särskild anledning att anta har använts eller kommer att användas, av det misstänkta barnet. När det gäller hemlig dataavläsning av kameraövervakningsuppgifter ska tvångsmedlet enligt huvudregeln avse en plats där barnet kan antas uppehålla sig. De begränsningar som gäller enligt 4 b § i fråga om vilka platser som får övervakas är tillämpliga. Även bestämmelserna om förfarandet avseende tillstånd enligt 4 §, t.ex. regleringen om interimistiska beslut,

offentliga ombud och underrättelser, gäller för tillstånd enligt förevarande paragraf.

Punkterna 1–3 motsvarar 36 g § andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, se författningskommentaren till den paragrafen.

6 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar användning av hemlig dataavläsning av rumsavlyssningsuppgifter i en brottsutredning. Paragrafen har behandlats i avsnitt 13.12.4 och 13.13.5.

I paragrafen införs möjlighet att använda hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter när ett barn misstänks ha begått ett allvarligt brott före 15 års ålder i en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Paragrafen är uppbyggd på samma sätt som 4 a §. Som vid all tvångsmedelsanvändning mot barn ska hänsyn tas till barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Det innebär bl.a. att det intrång i den personliga integriteten som tvångsmedelsanvändningen förväntas leda till ska vägas mot behovet och nyttan av åtgärden. Åtgärden får bara beviljas om den efter en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet anses vara nödvändig och proportionerlig.

Av hänvisningen till 6 § följer att kraven i den paragrafen ska vara uppfyllda för att hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter ska få användas. Det innebär bl.a. att de begränsningar som föreskrivs i paragrafen i fråga om vilka platser som får avlyssnas är tillämpliga.

Punkterna 1–7 motsvarar 36 h § andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, se författningskommentaren till den paragrafen.

7 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar förutsättningarna för att använda hemlig dataavläsning mot barn som inte har fyllt 15 år i underrättelseverksamhet enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Den har behandlats i avsnitt 14.12.4.

Genom paragrafen får hemlig dataavläsning användas mot barn som inte har fyllt 15 år i syfte att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Som vid all tvångsmedelsanvändning mot barn ska hänsyn tas till barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Det innebär bl.a. att det intrång i den personliga integriteten som tvångsmedelsanvändningen förväntas leda till ska vägas mot behovet och nyttan av åtgärden. Åtgärden får bara beviljas om den efter en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet bedöms vara nödvändig och proportionerlig.

Paragrafen reglerar uttömmande under vilka förutsättningar hemlig dataavläsning enligt 7 § får användas mot barn som inte har fyllt 15 år i underrättelseverksamhet. Det innebär att hemlig dataavläsning enligt 7 § inte får användas mot barn i den åldern vid annan brottslig verksamhet än de som anges i förevarande paragraf.

Enligt *första stycket* får hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter användas mot barn som inte har fyllt 15 år för att förhindra brottslig verksamhet som innefattar vissa brott enligt terroristbrottslagen (2022:666). Brotten som den brottsliga verksamheten ska innefatta är terroristbrott, deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott. Att tvångsmedlet får användas mot barn under 15 år innebär att begreppet ”en person” i 7 § första stycket tillämpas avseende barnet.

Genom hänvisningen till 7 § första stycket framgår att innebörden av tvångsmedlen är densamma som i de paragrafer som det hänvisas till där. Det framgår också att övriga krav som ställs i den paragrafen ska vara uppfyllda för att tvångsmedlet ska få användas mot barn som inte har fyllt 15 år. I fråga om 7 § första stycket innebär det t.ex. att det krävs att det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar de uppräknade brotten.

Andra stycket innebär att hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter får användas mot barn som inte har fyllt 15 år. Det gäller dock bara om den brottsliga verksamheten innefattar terroristbrott enligt terroristbrottslagen.

Vid beslut om tillstånd till hemlig dataavläsning mot barn som inte har fyllt 15 år tillämpas övriga bestämmelser i lagen på samma sätt som mot personer som har fyllt 15 år. Det gäller t.ex. bestämmelserna om tillståndsprövning, dokumentation och underrättelser.

10 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar förutsättningarna för att använda hemlig dataavläsning för att hämta in kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter från ett avläsningsbart informationssystem som kan knytas till ett barn som inte har fyllt 15 år. Paragrafen har behandlats i avsnitt 14.12.3.

Genom paragrafen införs en möjlighet att använda hemlig dataavläsning för att inhämta vissa uppgifter om elektronisk kommunikation från ett avläsningsbart informationssystem som används eller har använts av ett barn som inte har fyllt 15 år. Som vid all tvångsmedelsanvändning mot barn ska hänsyn tas till barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Det innebär bl.a. att det intrång i den personliga integriteten som tvångsmedelsanvändningen förväntas leda till ska vägas mot behovet och nyttan av åtgärden. Åtgärden får bara beviljas om den efter en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet anses vara nödvändig och proportionerlig.

Hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter från ett avläsningsbart informationssystem som används eller har använts av ett barn som inte har fyllt 15 år får beslutas för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år och vissa brott enligt terroristbrottslagen (2022:666). Det är fråga om samma brott som anges i 2 b § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen. Det krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka den brottsliga verksamheten.

Paragrafen är bara tillämplig avseende kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter som är hänförliga till barn som inte har fyllt 15 år. Om ett avläsningsbart informationssystem exempelvis har använts av ett barn i den åldern och därefter av en vuxen person,

är paragrafen enbart tillämplig avseende de uppgifter som kan hänföras till den period då informationssystemet användes av barnet. Paragrafen är inte tillämplig om det är okänt vem ett avläsningsbart informationssystem används av eller har använts av.

Vid beslut om tillstånd till hemlig dataavläsning enligt paragrafen tillämpas övriga bestämmelser i lagen på samma sätt som då den hemliga dataavläsningen avser uppgifter från ett avläsningsbart informationssystem som kan knytas till någon som har fyllt 15 år. Det gäller bl.a. bestämmelserna om tillståndsprovning, dokumentation och underrättelser.

17 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar tillsammans med 17 c–17 e §§, Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets möjlighet att i en brottsutredning besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig dataavläsning som avser kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.6.4, 16.6.7 och 16.6.8.

Genom paragrafen ges en särskilt utpekad befattningshavare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket rätt att i en brottsutredning besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig dataavläsning som avser kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter för att åstadkomma ett snabbare beslutsförfarande. Förfarandet har likheter med åklagares interimistiska tvångsmedelsbeslut. De uppräknade myndigheternas möjlighet att tillfälligt besluta om tillstånd till hemliga tvångsmedel är emellertid snävare.

Paragrafen innebär att en särskilt utpekad befattningshavare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket får besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig dataavläsning om det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta åklagarens interimistiska beslut. Det motsvarar det som gäller enligt 27 kap. 21 b § rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen.

Punkten 1 innebär att det ska finnas ett tillstånd enligt 4 eller 4 a § till hemlig dataavläsning av uppgifter enligt 2 § första stycket 1–3, dvs. kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings-

och platsuppgifter, som har meddelats av domstol. Det innebär att om ett domstolsbeslut enbart avser hemlig dataavläsning av kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter kan myndigheten inte besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig dataavläsning av kommunikationsavlyssningsuppgifter. Domstolstillståndet ska gälla under hela den tid som det tillfälliga tillståndet gäller.

Punkten 2 motsvarar det som gäller enligt 27 kap. 21 b § andra stycket rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen.

Enligt *punkten 3* ska det finnas synnerlig anledning att anta ett en skäligen misstänkt använder ett annat avläsningsbart informationssystem än som anges i domstolstillståndet. Med synnerlig anledning avses detsamma som i 27 kap. 21 b § rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen. Det som sägs där om ett annat telefonnummer gäller mutatis mutandis om ett annat avläsningsbart informationssystem.

Av *punkten 4* följer att det tillfälliga tillståndet inte får ges en väsentligt annan omfattning än domstolstillståndet. Det innebär exempelvis att om domstolsbeslutet som ligger till grund för det tillfälliga tillståndet enbart omfattar en mobiltelefon, får det tillfälliga tillståndet normalt inte avse ett användarkonto till en eller flera internetjänster som det kan antas att den misstänkte använder. Det ska alltid göras en helhetsbedömning i det enskilda fallet av om det tillfälliga tillståndet avviker på ett väsentligt sätt.

17 b §

Paragrafen, som är ny, reglerar Säkerhetspolisens och Polismyndighetens möjlighet att i underrättelseverksamhet besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig dataavläsning som avser kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.6.4 och 16.6.6–16.6.8.

Genom paragrafen får en särskilt utpekad befattningshavare vid Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten, under vissa förutsättningar, besluta om tillfälligt tillstånd till hemlig dataavläsning som avser kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter. Det förutsätter att det skulle leda till en fördröjning av väsentlig betydelse för möjligheterna att förhindra den brottsliga

verksamheten att inhämta beslut av åklagaren. Det motsvarar det som gäller enligt 6 b § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, se författningskommentaren till den paragrafen.

Punkten 1 innebär att det ska finnas ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 7 § första stycket 1 eller 2 eller 7 a § första stycket och att tillståndet ska avse brott som anges i 1 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa allvarliga brott. Det innebär att ett tillstånd inte får avse t.ex. brott som avses i den tidsbegränsade regleringen i 1 b § samma lag. Vidare innebär punkten att domstolstillståndet ska avse avläsning av uppgifter enligt 2 § första stycket 1–3 dvs. kommunikationsavlyssnings-, kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter. Domstolstillståndet ska gälla under hela tiden som det tillfälliga tillståndet gäller.

Punkten 2 motsvarar det som gäller enligt 6 b § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, se författningskommentaren till den paragrafen.

Punkterna 3 och 4 motsvarar det som gäller enligt 6 b § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, se författningskommentaren till den paragrafen.

17 c §

Paragrafen, som är ny, reglerar förfarandet efter att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket har beslutat om tillfälligt tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 17 a eller 17 b §. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.6.4 och 16.6.6.

Paragrafen motsvarar 27 kap. 21 c § rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen.

17 d §

Paragrafen, som är ny, reglerar den maximala giltighetstiden för ett tillfälligt tvångsmedelstillstånd enligt 17 a eller 17 b §. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.6.4 och 16.6.6.

Paragrafen motsvarar 27 kap. 21 d § rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen.

17 e §

Paragrafen, som är ny, behandlar hur uppgifter som har hämtats in genom ett tillfälligt tillstånd till hemlig dataavläsning får användas. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.6.5 och 16.6.6.

Paragrafen motsvarar 27 kap. 21 e § rättegångsbalken, se författningskommentaren till den paragrafen.

21 §

Paragrafen behandlar skyldigheten att underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten vid beslut i frågor om hemlig dataavläsning. Den har behandlats i avsnitt 19.3.2.

Paragrafen innebär att åklagaren, i stället för rätten, är skyldig att underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten om beslut i fråga om hemlig dataavläsning. Skyldigheten omfattar både tillstånds- och avslagsbeslut.

Ikraftträdande

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 juli 2026.

I *punkten 2* anges att 4 a, 6 a, 7 a, 10 a och 17 a–17 e §§ gäller till utgången av juni 2031.

Övervägandena finns i avsnitt 14.13, 16.6.9 och 20.1.

22.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot

6 kap.

5 §

I paragrafen regleras möjligheterna att använda tvångsmedel i en utredning om förverkande mot någon som inte har fyllt 15 år och som inte är misstänkt för ett brott med koppling till frågan om förverkande. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.8.5, 9.8.7 och 9.8.8.

I *första stycket*, som reglerar förutsättningarna att i en utredning om självständigt förverkande använda tvångsmedel mot barn som inte har fyllt 15 år, ändras första meningen på så sätt att det inte längre krävs särskilda skäl för att få använda husrannsakan och kroppsvisitation enligt 2 kap. 11 §. Det innebär att möjligheten att använda tvångsmedlen mot barn i den åldern utvidgas. Det överensstämmer med det som gäller för barn som inte har fyllt 15 år som är misstänkta för brott enligt 36 f § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Vid bedömningen av om husrannsakan eller kroppsvisitation får användas mot ett barn ska fortfarande särskilda hänsyn tas enligt barnkonventionen och principen om barnets bästa beaktas.

Första stycket ändras också på så sätt att regleringen om husrannsakan och kroppsvisitation, flyttas från den första meningen till den andra, där det ställs lägre krav för att använda tvångsmedlen. Genom ett tillägg blir det blir möjligt att, om det finns särskilda skäl, även använda förvar och kvarstad enligt 2 kap. 9 § mot ett barn som inte har fyllt 15 år. Det överensstämmer med det som gäller för barn i den åldern som är misstänkta för brott enligt 36 § första stycket 1 lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Särskilda skäl får anses föreligga om den ekonomiska prestation som kvarstaden syftar till att säkerställa uppgår till ett relativt högt värde, normalt åtminstone två prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Vad som kan anses vara ett relativt högt värde ska emellertid alltid bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

I *andra stycket* görs motsvarande ändringar som i första stycket.

Andra meningen ändras på så sätt att regleringen om husrannsakan och kroppsvisitation, som numera regleras i första meningen, tas bort. Den ändras även genom att det blir möjligt att, om det finns särskilda skäl, använda förvar och kvarstad enligt 26 kap. rättegångsbalken mot ett barn som inte har fyllt 15 år. Med särskilda skäl avses detsamma som angetts i första stycket.

Det *tredje stycket* är oförändrat.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Barbro Jönsson

Sammanfattning

Mot bakgrund av den synnerligen allvarliga brottsutvecklingen i Sverige där allt yngre barn och unga dras in i kriminalitet eller utnyttjas i kriminella sammanhang, är det av yttersta vikt att Polismyndigheten får så effektiva verktyg som möjligt för att förebygga och förhindra att barn och unga begår allvarliga brott. Om Sverige ska leva upp till barnkonventionen – i förhållande till varje enskilt barn – behövs det enligt Polismyndigheten reella möjligheter att upptäcka barn, även de under 15 år, innan de begår allvarliga brott.

Utredningens uppdrag har varit att överväga en rad åtgärder i syfte att stärka de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra, utreda och lagföra brott som begås av unga personer. Utredningen har gjort noggranna överväganden av vilka åtgärder som ska få vidtas i utredningar mot barn som kan misstänkas för grova brott. Polismyndigheten ställer sig bakom delar av de bedömningar och förslag som presenteras i betänkandet men anser, till skillnad från utredningen, att det finns mycket starka skäl för att hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet även bör få riktas mot barn under 15 år.

Polismyndigheten ser särskilt behov av lagändringar som innebär att även Polismyndigheten ska få använda preventiva tvångsmedel enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (i fortsättningen preventivlagen) och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning (i fortsättningen HDA-lagen) mot barn under 15 år, samt att reglerna i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (i fortsättningen inhämt-

ningslagen) i ökad utsträckning ska få användas i utredningar mot barn under 15 år.

Utredningen har även haft i uppdrag att utreda möjligheterna att knyta tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel till person. Polismyndigheten delar inte utredningens föreslagna lösning, utan anser att det ska införas en möjlighet att knyta tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (HAK), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (HÖK) och hemlig dataavläsning som inte avser kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter (HDA avseende motsvarande uppgifter) till en person.

I övrigt är Polismyndigheten positiv till flertalet av utredningens förslag och bedömningar men inte alla, vilket har förmedlats till utredningen under arbetets gång.

Hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år i underrättelseverksamhet

Behov av åtgärder

Antalet barn och unga som begår grova brott har ökat under senare år och ökar alltjämt. Polismyndigheten har lyft flera exempel på detta i utredningen. Mord och försök till mord (det som brukar betecknas skjutningar) och allmänfarlig ödeläggelse (det som brukar betecknas sprängningar) har blivit allt vanligare och har stor inverkan på samhället. Det finns en påtaglig och ökande risk för att tredje man drabbas direkt av brotten, särskilt när de begås av barn och unga som inte besitter samma utvecklade konsekvenstänk som en vuxen.

Den senaste utvecklingen visar att allt fler barn under 15 år begår mycket allvarliga brott och att det sker i miljöer där brott i stor utsträckning planeras och kommuniceras digitalt. Även om det absoluta antalet barn som begår allvarliga brott fortfarande är lågt så har brotten stor effekt på gärningspersonerna, omgivningen och samhället i stort och behovet av att på alla möjliga sätt få stopp på utvecklingen är väldigt stort. Behovet av åtgärder när det gäller barn under 15 år som begår grova brott är i det avseendet inte mindre än vad som gäller för vuxna.

Barn deltar även i planeringen av brott och kan finnas högt upp i de kriminella hierarkierna. Utredningen har bl.a. fått exempel på brott som har hanteras av polisområde Stockholm Syd under tiden

juni till mitten av oktober 2024. I ett ärende gällande stämpling till mord var uppdragsgivaren tolv år gammal. Han eftersökte och styrde ”jappare” (personer som tar morduppdrag) i en chatt som avhandlar många olika brottsliga uppdrag. Flera personer under 15 år medverkade i chatten. I ett annat ärende rörande mord fick en sju-tonårig misstänkt ett uppdrag av en fjortonåring.

Barn och unga ”hämtar” alltså uppdrag från olika plattformar eller erbjuder sig att utföra olika brott. Polismyndighetens uppfattning är att gärningspersonerna åtar sig brott oavsett om det rör sig om terroristbrott eller brott enligt brottsbalken, se t.ex. attentaten mot Israels ambassad i Stockholm under 2024. Skillnaden mellan de gärningspersoner som eftersöks av Polismyndigheten och de som eftersöks av Säkerhetspolisen är alltså inte alls lika tydliga längre, vilket är en omständighet som måste beaktas i sammanhanget.

Enligt Polismyndigheten finns det således ett mycket starkt behov av att överväga alla typer av hemliga tvångsmedel även i under-rättelseverksamheten mot barn under 15 år.

Synpunkter på utredningens bedömning

Det kan uppfattas som att behovet av att skydda barn från att begå brott i den svenska regleringen fått stå åt sidan för den mer traditionella uppfattningen om vad det innebär att skydda barn och vad som ska anses vara barnets bästa. Att lösa problemen med barn som begår grova brott är en fråga för hela samhället och inte bara rättsväsendet. Det är däremot polisens och åklagarens ansvar att utreda de brott som har begåtts och förhindra att fler brott begås. Det är också polisens ansvar att skydda personer från att bli utsatta för brott och förhindra personer från att begå brott, detta oavsett ålder. Då behövs tillgång till effektiva och rättssäkra utredningsmetoder även i utredningar mot barn.

Dagens regelverk innebär begränsade möjligheter att använda vissa utredningsåtgärder mot barn jämfört med vad som gäller för vuxna personer. Detta gör att det inte alltid går att utreda grova brott där barn under 15 år är misstänkta. Att barn ska särbehandlas i dessa sammanhang ifrågasätts inte av Polismyndigheten, men däremot utredningens bedömningar kring hur detta närmare ska ske.

Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) kompletterar rättegångsbalkens (RB) regler när barn misstänks för brott. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) innehåller övergripande åtaganden om att främja barnets överlevnad och utveckling samt att skydda barn från sådant som hotar och skadar dem. Barnkonventionen, artiklarna 1–42, gäller som lag i Sverige (lag [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Reglerna i RB och LUL tar sikte på att skydda misstänkta barn i rättsprocessen medan de åtaganden en stat har för att skydda barn enligt barnkonventionen är mer omfattande än så.

Barnkonventionen innehåller 54 artiklar som slår fast vilka rättigheter varje barn ska ha. Rättigheterna i barnkonventionen ska ses som en helhet. De är odelbara, ömsesidigt beroende av och relaterar till varandra. De ska tolkas i relation till varandra och är ett sammanhållande regelverk att förhålla sig till. I barnkonventionen finns flera artiklar som kan sägas främja barnets överlevnad och utveckling. Rätten till en god psykisk och fysisk hälsa, omsorg, trygghet och beskydd är några områden som betonas och är förutsättningar för barnets överlevnad och utveckling. Det finns även flera artiklar som omhändertar sådant som hotar och skadar barnets överlevnad och utveckling och som konventionsstaterna ska skydda barnet från. Det ena åtagandet är alltså inte heller viktigare än det andra.

Artikel 6 beskriver alla barns rätt till liv, överlevnad, och utveckling och konstaterar att konventionsstaterna erkänner varje barns inboende rätt till livet och att konventionsstaterna till det yttersta av sin förmåga ska säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Enligt artikel 33 ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda barn från olaglig användning av narkotika och för att förhindra att barn utnyttjas i den olagliga framställningen av och handeln med narkotika. I artikel 36 stadgas dessutom att konventionsstaterna ska skydda ett barn mot alla andra former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende.

Konventionsstaten Sverige ska alltså göra allt vad vi kan för att ge barn en bra barndom. Barn behöver många saker för att få den bästa möjliga start i livet. Det kan vara trygghet, kärlek, mat, sjukvård, ett hem, möjlighet att leka och att gå i skolan. Ett barn behöver en uppväxt fri från våld, utsatthet eller utnyttjande.

Ett liv i brottslighet påverkar barns utveckling negativt. Att förebygga brottslighet genom att upptäcka ett barn innan det begår ett allvarligt brott innebär att barnet skyddas från en skadlig handling som skadar dess utveckling. Att inte göra allt för att förhindra att så sker innebär att samhället sviker barnet. En jämförelse kan göras med brottet involverande av en underårig i brottslighet (16 kap. 5 a § brottsbalken) som trädde i kraft den 1 juli 2023 med syftet att skydda barn under 18 år och för att minska de kriminella nätverkens inflytande och på så sätt öka tryggheten i samhället.

Polismyndigheten är av uppfattningen att utredningen i sin avvägning i denna del inte i tillräcklig omfattning har beaktat de skyldigheter som barnkonventionen ålägger Sverige för att upptäcka barn under 15 år innan de begår allvarliga brott. Vid avvägningen mellan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna, barns rätt till integritet och rättssäkerhet i förhållande till staten samt barnkonventionens förpliktelser, anser Polismyndigheten att det både är sakligt motiverat och proportionerligt att få använda hemliga tvångsmedel i underrättelsesyfte mot barn under 15 år för att förhindra att dessa barn involveras i allvarlig brottslighet.

Polismyndighetens bedömning

Preventivlagen och HDA-lagen

Utredningens bedömning är att det inte finns skäl att ge Polismyndigheten möjlighet att använda tvångsmedel i preventivlagen mot barn som inte har nått straffmyndighetsåldern. Polismyndigheten delar inte denna bedömning.

Att få använda reglerna i preventivlagen och HDA-lagen är en effektiv och rättssäker metod för att kunna förebygga, förhindra och upptäcka allvarlig brottslighet. Behovet att få göra så i ärenden som gäller barn under 15 år är stort och ökar. Om Polismyndigheten inte får den möjligheten kommer Sverige inte att kunna göra sitt yttersta enligt barnkonventionen för att skydda barnens överlevnad och utveckling. Utvecklingen med antalet barn under 15 år som utför allvarliga våldsbrott och i yttersta fall mord, kommer då också troligtvis att fortsätta att öka vilket är helt oacceptabelt.

Det är av yttersta vikt att Polismyndigheten tillåts tillämpa reglerna i preventivlagen och HDA-lagen i ärenden rörande barn under 15 år som gäller brottslig verksamhet som innefattar brott där det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år och grovt narkotikabrott. I de fall hemlig rumsavlyssning kan komma i fråga bör gränsen i stället enligt Polismyndigheten vara brott där det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år.

Det är angeläget att dessa lagändringar träder i kraft så snart som möjligt och inte är avhängiga en kommande utvärdering av den tillfälliga lagstiftningen avseende preventiva tvångsmedel riktade mot vuxna som löper fram till utgången av september 2028.

Inhämtningslagen och HDA-lagen

Enligt utredningens förslag ska uppgifter om elektronisk kommunikation enligt inhämtningslagen få användas mot barn under 15 år vid brottslig verksamhet som innefattar brott som har ett minimistraff på fem års fängelse och vissa brott enligt terroristbrottslagen.

Den föreslagna gränsen om brott där det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år utesluter exempelvis en tillämpning avseende grovt narkotikabrott, grovt vapenbrott och grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor, vilka alla är brott som är vanliga bland unga och ofta inkörsporten till allvarligare brott. Enligt Polismyndigheten är det angeläget att det inte görs för lite, för sent, och om det ska sättas en annan gräns än den som finns i inhämtningslagen bör den inte sättas högre än att brottslig verksamhet som är vanlig bland unga innefattas.

Polismyndigheten är därför av uppfattningen att gränsen för att få använda inhämtningslagen och HDA-lagen i motsvarande mån i ärenden mot barn under 15 år ska vara brottslig verksamhet som innefattar brott där det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år och grovt narkotikabrott.

Tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel knutna till person

Behov av åtgärder

Ett av de största problemen som de brottsbekämpande myndigheterna har vid verkställande av hemliga tvångsmedel som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (HAK), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (HÖK) och hemlig dataavläsning som inte avser kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter (HDA avseende motsvarande uppgifter) är att misstänkta byter telefoner, SIM-kort eller andra enheter regelbundet och ofta i anslutning till att något brottsligt ska hända. Vid varje sådant tillfälle krävs ett nytt beslut. Den kortaste beslutsvägen är ett interimistiskt beslut från åklagare, vilket tar några timmar från byte till beslut och verkställighet. För det fall ett sådant beslut inte fattas behöver ett beslut från domstol inväntas, vilket förlänger tiden än mer. Under den tiden har myndigheterna ingen möjlighet att få tillgång till vad som avhandlas i ärendet. Med ett tvångsmedelsbeslut som är knutet till den misstänkte personen blir avbrottet betydligt kortare och dessutom minskar intresset av att regelbundet byta enheter hos de misstänkta. Effekten skulle bli att myndigheterna kan agera snabbare och inhämta potentiellt avgörande material för att förhindra allvarliga brott.

En möjlighet att knyta ett tvångsmedelsbeslut till person skulle aldrig avse annat än en möjlighet att säkerställa verkställigheten på enheter (selektorer) som den misstänkte själv använder, dvs. inte sådana som denna kan tänkas kontakta eller har kontaktat.

Polismyndighetens bedömning

Utredningens bedömning är att det inte ens vid utredning av allvarliga brott bör vara möjligt att knyta tillstånd till HAK, HÖK och HDA avseende motsvarande uppgifter till person. Utredningen föreslår en annan mindre ingripande lösning. Polismyndigheten motsätter sig denna bedömning och anser att det i första hand bör införas en möjlighet att knyta tillstånd till HAK, HÖK och HDA avseende motsvarande uppgifter till person.

I dag finns möjligheten att ge tillstånd till hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning knutet till person, vilket visar

att lagstiftaren i de fallen ansett att rättssäkerhetskraven är tillgodosedda. En generell möjlighet att knyta ett tvångsmedelsbeslut till person kan mycket väl omgärdas av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. En sådan lösning skulle dessutom vara den enklaste, rakaste och mest transparenta. Såväl Danmark som Finland har regler om tillstånd knutet till person och det bör gå att hitta god vägledning därifrån (jfr 10 kap. 5 § den finska tvångsmedelslagen). Möjligheten att knyta tvångsmedelsbeslut till person kan förenas med krav på anmälan till domstol och allmänna ombudet (om det sistnämnda anses behövt).

Om det inte införs en generell regel om att knyta tvångsmedelstillstånd till person kan den av utredningen föreslagna lösningen om ett tillfälligt tvångsmedelstillstånd ses som en förbättring jämfört med nuvarande ordning. En sådan regel behöver dock vara lätt att tillämpa och får inte vara alltför begränsande. Den kan utformas på ungefär samma sätt som förslaget i betänkandet. Däremot ser Polismyndigheten stora problem med de förutsättningar för att regeln ska få användas som utredningen föreslår ska gälla, såsom krav på synnerlig anledning (utöver det krav på synnerlig vikt för utredningen som redan finns), krav på att materialet inte får tillföras utredningen förrän åklagaren har prövat beslutet och att Polismyndigheten inte ska få fatta tillfälliga beslut i ärenden där preventivlagens regler tillämpas. Därutöver ifrågasätter Polismyndigheten den väldigt korta tidsfristen om 24 timmar som föreslås gälla. En lagstiftning som bygger på utredningens förslag riskerar att bli ineffektiv och inte bidra med den operativa nytta som de brottsbekämpande myndigheterna har stort behov av.

Särskilt yttrande av experten Charlotte Pehrsson

Utredningen har i stort gjort noggranna bedömningar och avvägningar vad gäller de frågor som den har haft i uppdrag att se över. Förslagen förväntas leda till att Säkerhetspolisen på ett effektivare sätt kommer att kunna bekämpa den brottslighet som omfattas av myndighetens uppdrag. Jag ställer mig därför bakom den övervägande delen av utredningens förslag.

Jag har dock avvikande uppfattning vad gäller nedan förslag.

Tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel knutna till person

Jag instämmer i och ställer mig bakom den problembild och synpunkter som Polismyndighetens expert framfört i sitt särskilda yttrande i detta avseende. Vidare vill jag framföra följande.

Den brottslighet som Säkerhetspolisen har till uppgift att bekämpa kan få mycket stora konsekvenser för samhället och för enskilda individer. Tyngdpunkten i uppdraget är därför att förebygga och förhindra att brott överhuvudtaget begås. I tidskritiska ärenden, t.ex. i händelse av ett överhängande terrorattentat, kan varje minut vara avgörande.

Utredningen har underskattat den operativa nytta som möjligheten att knyta tillstånd till person skulle leda till för Säkerhetspolisen. Samtidigt har utredningen övervärderat det utökade intrånget i enskildas integritet, vilket går att minimera genom att förena ett tillstånd knutet till person med villkor samt rapporteringsskyldighet för den verkställande myndigheten. Jag anser därför fortsatt att brottsbekämpande myndigheter bör ges möjlighet att få tillstånd till de aktuella tvångsmedlen knutna till person.

Förslaget om tillfälligt tvångsmedelstillstånd

Den föreslagna lösningen med tillfälligt tvångsmedelstillstånd utgör en förbättring jämfört med gällande ordning. De krav som uppställs för ett sådant tillstånd är dock oproportionerligt höga vilket leder till att denna nya möjlighet riskerar att bli ineffektiv och svårtillämpad. Förslaget framstår också som ett onödigt krångligt alternativ till möjligheten att kunna knyta hemliga tvångsmedel till person,

utan några direkta fördelar varken för enskildas integritet eller de brottsbekämpande myndigheterna.

Underrättelseverksamheten bör regleras

Frågan om underrättelseverksamheten ska regleras eller inte är en fråga som måste ses i ett större sammanhang än vad utredningen i detta fall har gjort. Det går inte att kategoriskt bedöma all underrättelseverksamhet gemensamt. Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet skiljer sig i flera avseenden från den underrättelseverksamhet som bedrivs inom de övriga brottsbekämpande myndigheterna. Säkerhetspolisens uppdrag ställer särskilda krav på myndighetens förmåga att på ett tidigt stadium upptäcka och agera på företeelser som kan utvecklas till brott. Den underrättelseverksamhet som bedrivs inom Säkerhetspolisen är till sin natur ofta sådan att den ligger på ett tidigare stadium än den som bedrivs av brottsbekämpande myndigheter i övrigt. Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet är också inriktad mot ett fåtal, väl avgränsade företeelser av särskilt samhällsfarlig karaktär. Säkerhetspolisen, i sin egenskap av nationell säkerhetstjänst, intar därför en särställning inom brottsbekämpningen. Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet, till skillnad från de övriga brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, omfattas även av uppdraget till den pågående Underrättelseutredningen (Fö 2023:04).

Jag ställer mig därför inte bakom utredningens bedömning av behovet av en generell reglering av de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Särskilt yttrande av experten Markus Bergdahl

I egenskap av expert och medlem av Sveriges advokatsamfund är det undertecknads uppgift att bevaka den enskildes intresse mot statens intressen av en effektiv brottsbekämpning; detta i syfte att bevaka att staten inte får alltför långtgående befogenheter att ingripa mot den enskilde på ett sådant sätt som inte kan motiveras starkt av dels av statens behov av nya tvångsmedel, dels en bedömning av effektiviteten av de föreslagna tvångsmedel i jämförelse mot den enskildes intressen och rättigheter.

Hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år

Sverige har under en längre tid genomgått en mycket radikal förändring vad gäller metoderna för brottsbekämpning. Det är fråga om metoder som för cirka 10 år sedan har utretts och som då avfärdades, se t.ex. bestämmelserna om preventiva hemliga tvångsmedel och även föreslagna bestämmelser om anonyma vittnen. Staten kan redan i dag använda sig av hemliga tvångsmedel mot personer som inte är misstänkta för brott vid tiden för beslut om användande av hemliga tvångsmedel. Det staten nu överväger är att införa bestämmelser om att t.ex. avlyssna privat kommunikation från barn som inte ens kan straffas i domstol för sina gärningar.

Införandet av straffskärpningar, nykriminaliseringar och utvidgade tvångsmedelsåtgärder sker i en mycket snabb takt. I fallet med preventiva hemliga tvångsmedel utvidgades bestämmelserna redan 11 månader efter dess införande. Det är svårt att på så kort tid överblicka det straff- och straffprocessrättsliga området eftersom förändringar sker i en hastighet som inte tidigare har skådats i svensk rättshistoria. Det finns inte tid att utvärdera bestämmelserna på det straffprocessuella området eftersom de förändras innan tillräcklig tid har gått för att bedöma huruvida de är effektiva för brottsbekämpningen och även huruvida verktygen är effektiva eller inte.

Gränserna för skyddet för enskildas personliga integritet förskjuts alltmer till förmån för mer övervakning, mer och fler hemliga tvångsmedel och utökade statliga maktbefogenheter mot den enskilde. Det är en utveckling som är förenad med risker, både för den enskildes integritet men också för det svenska straffprocessrättsliga

systemets legitimitet och således slutligen såvitt avser allmänhetens förtroende för staten.

Det måste därför dels finnas ett mycket starkt behov av föreslagna tvångsmedel, dels omfattande empiriskt underlag avseende effekten av föreslagna tvångsmedel. I svensk rätt har tidigare införts bestämmelser om att staten under vissa förutsättningar får använda hemliga tvångsmedel mot personer som inte är misstänkta för ett specifikt brott. Det staten nu överväger att införa är bestämmelser som innebär att hemliga tvångsmedel används mot barn. Barn som är under 15 år och således inte straffrättsligt har ett ansvar för sina gärningar. Barn som inte kan dömas för brott i domstol. Det måste i ett sådant fall finnas ett synnerligen starkt behov för staten att ta till ett så ingripande tvångsmedel. Underlaget för att bedöma ett så allvarligt tvångsmedel skall införas måste vara tillräckligt.

Att införa tvångsmedel mot personer som de facto inte är straffmyndiga förutsätter att det är proportionerligt i förhållande till behov, effektivitet och integritet. Som tidigare har anförts har en rad tvångsmedelsåtgärder införts under senare år. De har inte ännu utvärderats. Det kan redan av denna anledning ifrågasättas om det föreligger ett klart och tydligt behov av att ge de brottsbekämpande myndigheterna ytterligare verktyg och i synnerhet mot barn under 15 år; barn som inte kan straffas i domstol. Enligt min uppfattning råder det även osäkerhet avseende vilka positiva effekter som tvångsmedel mot barn under 15 år skulle ha för det brottsförebyggande arbetet. Det kan konstateras att det finns exempel på barn under 15 år som är beredda att begå synnerligen allvarliga brott men sett ur ett större perspektiv är det väldigt få barn som är involverade i denna typ av brottslighet. Det kan därför inte anses motiverat att staten skall kunna använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år. Det utgör, enligt min uppfattning, ett mycket ingripande integritetsintrång att använda sig av hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år som inte är straffmyndiga. Barnen befinner sig vidare i en mycket känslig ålder.

Det är min uppfattning att det inte föreligger ett klart och tydligt behov av att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år. Det är vidare min uppfattning att den förmodade effektiviteten är osäker och omfattar mycket få fall. Det är fråga om ett mycket ingripande integritetsintrång för barn i känslig ålder och det är inte ett proportionerligt tvångsmedel mot barn. Jag avstyrker helt att staten skall få

möjlighet att använda sig någon form av hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år förordar därmed att lagstiftaren inte inför sådana bestämmelser. Det är att gå för långt i iveren att bekämpa brott att använda hemliga tvångsmedel mot barn som inte är straffrättsligt ansvariga enligt svensk rätt.

Förlängd häktningstid beträffande barn mellan 15–17 år

Utredningen föreslår att barn mellan 15–17 år skall kunna vara häktade i fem månader före dess domstolen gör en särskild prövning av förlängning av häktningstiden. Det kommer, precis som i dag, krävas synnerliga skäl för att hålla barn mellan 15–17 år häktade längre tid än fem månader. Utredningen har konstaterat att i de allra flesta fall där det rör sig om mycket allvarlig brottslighet och där barn mellan 15–17 år är häktad misstänkt för sådan brottslighet så bedömer domstolarna att det föreligger synnerliga skäl att hålla dessa barn häktade. Barnen är således häktade under en längre tid än tre månader när behovet finns. Förklaringen är att utredningar om mycket allvarlig brottslighet tar lång tid att utreda och att de tar betydligt längre tid än tre månader. Det regelverk som finns i dag fungerar och skäl för att ändra det nuvarande systemet finns inte.

Statens behov av att utöka tiden för häktning av barn mellan 15–17 år från fem till tre månader föreligger således inte i så stor utsträckning att det är motiverat att förlänga tiden till fem månader. Riskerna är snarare att barn mellan 15–17 år kommer att vara häktade längre eftersom tiden för en sedvanlig häktning blir längre än i dag (fem i stället för tre månader). Undertecknad har under drygt 20 år arbetat med straff- och straffprocessrätt i egenskap av både åklagare och advokat. Min erfarenhet är att risken med förslaget är att utredningstiderna kommer att bli längre eftersom utredande myndigheter får fem månader i stället för tre månader att utreda brottslighet som inte är av allvarlig karaktär. Riskerna är att tempot i utredningarna går ned och att häktningstiderna för barn mellan 15–17 år ökar. Jag avstyrker således förslaget om att ändra häktningsbestämmelserna för barn mellan 15–17 år och förordar att lagstiftaren inte förändrar gällande rätt.

Kommittédirektiv 2023:102

Utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn och unga

Beslut vid regeringssammanträde den 29 juni 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att överväga en rad åtgärder i syfte att stärka de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra, utreda och lagföra brott som begås av unga personer.

Utredaren ska bl.a.

- analysera behovet av att kunna anhålla och häkta brottsmisstänkta personer som inte har fyllt 18 år i fler fall än i dag,
- föreslå författningsändringar som möjliggör kvarhållande av brottsmisstänkta barn och unga i fler fall och under längre tid än vad som är möjligt i dag när det sker i syfte att skyndsamt överlämna dem till föräldrarna, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person,
- föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att det blir möjligt att använda hemliga tvångsmedel mot personer som inte har fyllt 15 år och som begår grova brott, och
- analysera om och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024.

Behovet av en utredning

Under de senaste åren har barns och ungas kopplingar till kriminella nätverk uppmärksammats allt mer. I en rapport om kriminella nätverk i polisregion Stockholm uppges att en majoritet av de aktiva nätverken involverar personer under 16 år i sin brottsliga verksamhet och att det sker i större utsträckning än vad som tidigare har varit känt (Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i region Stockholm, Polismyndigheten 2021, s. 7–8). Sammanställningar av datamaterial från det krypterade chattverktyget Encrochat visar att äldre individer återkommande lägger ut uppdrag på ungdomar, såsom utförandet av grova våldsbrott (Lärdomar av Encrochat, Polismyndigheten 2021, s. 31). I betänkandet Skärpta straff för brott i kriminella nätverk konstateras det också att det finns indikationer på att våldet i den kriminella miljön blivit grövre och utövas av allt yngre gärningspersoner (SOU 2021:68 s. 248). I Brottsförebyggande rådets rapport Narkotikamarknader framkommer uppgifter om att äldre personer i narkotikabranschen utnyttjar yngre personer strategiskt, bland annat för distribution och försäljning av narkotika (Brå 2021:10 s. 94–95). Säkerhetspolisen beskriver i sin årsbok en pågående radikalisering av unga personer (Säkerhetspolisen 2022/2023 s. 30–33).

Det är angeläget att motverka att barn och unga dras in i kriminalitet eller utnyttjas i kriminella sammanhang. Barn har rätt till skydd mot alla former av våld och utnyttjande. Åtgärder behöver därför vidtas för att förhindra att de rekryteras till gängkriminalitet och begår grova brott, liksom för att förhindra att barn och unga skadar andra. Det är också angeläget att de brott som begås av barn och unga, och som inte sällan även drabbar unga brottsoffer, kan klaras upp i större utsträckning. Ett viktigt led i att uppnå detta är att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till ändamålsenliga och verkningsfulla verktyg.

Utöver de åtgärder som tar sikte på möjligheterna att förhindra, utreda och lagföra brott som begås av unga finns det även behov av att se över vissa andra frågor i syfte att åstadkomma en mer effektiv brottsbekämpning. Det handlar bland annat om att se över vilka

tvångsmedel som ska vara möjliga att använda i en förundersökning som återupptagits i syfte att ansöka om resning och om att knyta tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel till en person.

Uppdraget att väga behovet av brottsbekämpning mot skyddet för grundläggande rättigheter

Regleringen om tvångsmedel och hemliga tvångsmedel har utformats efter en avvägning mellan å ena sidan samhällets behov av en effektiv brottsbekämpning till skydd för medborgarna och å andra sidan den enskildes rätt till frihet, integritet och rättssäkerhet i förhållande till staten.

Regeringsformen (RF) garanterar den enskilde ett skydd gentemot det allmänna mot ett påtvingat kroppsligt ingrepp och mot kroppsvisitation. Var och en är också skyddad mot husrannsakan och liknande intrång, hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Skyddet omfattar även betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och genom övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § RF). Var och en är också gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden (2 kap. 8 § RF). Dessa grundläggande fri- och rättigheter får begränsas endast genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 20 och 21 §§ RF). Den enskildes rättigheter skyddas också av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), vilken gäller som svensk lag, och av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna som gäller till skydd för enskilda när unionsrätten tillämpas.

Barns rättigheter skyddas dessutom genom FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Även barnkonventionen gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag. Enligt artikel 16 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. Vidare framgår det av artikel 3 i barnkonventionen att vid samtliga åtgärder och

beslut som rör barn ska det som bedöms vara barnets bästa beaktas i första hand. Enligt artikel 19 ska barn skyddas från alla former av fysiskt eller psykiskt våld, inklusive misshandel, utnyttjande och sexuella övergrepp. Det ska finnas effektiva medel för bland annat förebyggande, identifiering, undersökning och uppföljning samt förfaranden för rättsligt ingripande om barn farit illa. Enligt artikel 37 (b) får inget barn olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Gripande, anhållande, häktning, fängslande eller annat frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. I artikel 40 uppställs även vissa krav i fråga om barn som misstänks för brott. I artikeln understryks bland annat att barnet har rätt att behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla av värdighet och värde samt som tar hänsyn till barnets ålder och önskvärldheten att främja återanpassning och en konstruktiv roll i samhället. Vidare stadgas att staten ska främja införandet av lagar, myndigheter och förfaranden som är speciellt anpassade för barn som misstänks eller åtalas för eller befunnits skyldiga till brott.

För all tvångsmedelsanvändning gäller legalitetsprincipen, ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Legalitetsprincipen innebär att en myndighet inte utan stöd i lag eller annan författning får ingripa i en enskilds rättssfär. Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda ett tvångsmedel ska vara bundet till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Enligt behovsprincipen får en myndighet använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportionalitetsprincipen innebär att ett tvångsmedel får användas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse.

Regelverket om hemliga tvångsmedel innehåller även flera rätts-säkerhetsgarantier. Förhandsprövning av domstol är en sådan. Huvudregeln är att rätten prövar frågor om hemliga tvångsmedel innan de får användas och rätten har dessutom möjlighet att ange närmare villkor för tvångsmedelsanvändningen i syfte att säkerställa att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan. Då rätten prövar frågor om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig data-avläsning har dessutom ett offentligt ombud till uppgift att bevaka

enskildas integritetsintressen. Förutom den föregående prövningen av domstol finns en efterföljande tillsyn. De brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel är föremål för tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden.

Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter ska beaktas vid utformningen av de förslag som lämnas. Samtidigt måste hänsyn tas till intresset av att effektivt kunna förhindra, utreda och lagföra brott.

Utredaren ska därför

- väga behovet av en effektiv brottsbekämpning mot grundläggande fri- och rättigheter såsom den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet och skydd mot frihetsberövanden, och
- analysera om och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter.

Uppdraget att förstärka möjligheterna att förhindra, utreda och lagföra brott som begås av barn och unga

En översyn av regleringen om anhållande och häktning av personer som inte har fyllt 18 år

Barn och unga är särskilt känsliga för olika former av frihetsberövanden och utgångspunkten är att anhållande och häktning av personer som inte har fyllt 18 år ska ske med stor restriktivitet. De grundläggande förutsättningarna för att anhålla och häkta en person som inte har fyllt 18 år är desamma som för vuxna (24 kap. 1–3 och 6 §§ rättegångsbalken). Därutöver krävs enligt 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, förkortad LUL, att det finns synnerliga skäl för anhållande och häktning. Den som inte har fyllt 18 år får antas alltid lida allvarligt men av häktning och därför får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (24 kap. 4 § rättegångsbalken). Detta innebär sammanfattningsvis att personer som inte har fyllt 18 år får anhållas och häktas bara i undantagsfall.

Även om barn och unga ska frihetsberövas endast som en sista utväg är häktning i vissa fall en nödvändig åtgärd för att utreda och lagföra brott. Samhällsutvecklingen går åt ett håll som kräver att de brottsbekämpande myndigheterna har verkningsfulla verktyg i kampen mot den grova brottsligheten. Kriminella nätverk involverar och utnyttjar allt oftare barn och unga i sin verksamhet. Att barn och unga får lindrigare påföljder och löper mindre risk att frihetsberövas jämfört med vuxna kan bidra till den utvecklingen. Det är också av största vikt att samhället ingriper för att hindra unga personer från att fortsätta begå brott. I vissa situationer kan de brottsbekämpande myndigheterna därför behöva ha större möjlighet till anhållande och häktning av personer under 18 år än vad som är fallet i dag.

När unga häktas är det så gott som uteslutande på grund av misstankar om mycket allvarlig brottslighet som mord, människorov, grova vålds- och sexualbrott, grova rån och grova vapenbrott (se Åklagarmyndighetens årsredovisning 2022 s. 54). Frågan om det finns synnerliga skäl för anhållande och häktning bedöms främst utifrån den misstänktes ålder och brottslighetens allvar. En utgångspunkt för bedömningen är straffmätningens värde för det aktuella brottet med hänsyn tagen till straffreduktionen för unga. Av betydelse är också styrkan i de särskilda häktningsskälen. I linje med den restriktiva hållning som finns medför detta att unga personer som är misstänkta för inte fullt så allvarliga brott ibland försätts på fri fot, trots att häktning är angeläget för att till exempel förhindra att den unge dras allt djupare in i en kriminell gängmiljö och fortsätter att begå brott. Det kan även röra sig om situationer där förundersökningen ingår i en större brottsutredning eller har koppling till organiserad brottslighet och där den unge på fri fot kan försvåra utredningen genom att till exempel påverka vittnen eller vara budbärare för information.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av att kunna anhålla och häkta brottsmisstänkta personer som inte har fyllt 18 år i fler fall än i dag,
- utifrån behovsanalysen se över de rättsliga förutsättningarna för anhållande och häktning av personer som inte har fyllt 18 år och då särskilt kravet på synnerliga skäl,

- ta ställning till om reglerna behöver ändras eller kompletteras i något avseende, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Polisens möjlighet att hålla kvar brottsmisstänkta barn och unga under en viss tid

Vid ett ingripande mot barn och unga som misstänks för brott får Polismyndigheten under vissa förutsättningar hålla kvar den unge i syfte att skyndsamt lämna över honom eller henne till föräldrarna, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person (14 och 35 §§ LUL). För straffmyndiga som inte har fyllt 18 år kan ett sådant kvarhållande ske när någon är skäligen misstänkt för brott men åklagaren beslutat att inte anhålla honom eller henne. När det gäller barn som inte har fyllt 15 år får kvarhållande ske om barnet har begått ett brott som hade kunnat ge fängelse och barnet grips på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen. Tre timmar gäller som en yttre tidsgräns för kvarhållandet i båda åldersgrupperna. Tiden räknas antingen från åklagarens beslut att inte anhålla den unge, från ett beslut om frigivning efter gripandet eller från det att ett förhör med den unge avslutats.

En nyckel i det brottsbekämpande arbetet är att tidigt fånga upp unga personer som är på väg mot en kriminell livsstil och ge dem adekvat stöd. Samhället behöver omedelbart reagera när barn och unga misstänks för brott och visa att situationen tas på allvar. Om det finns en risk att den unge återvänder till en kriminell miljö eller återförs till hemförhållanden där den unges hälsa eller utveckling riskeras kan den unge bli föremål för vård och andra insatser enligt sociallagstiftningen. Att polisen kan hålla kvar brottsmisstänkta barn och unga i syfte att skyndsamt överlämna dem till föräldrarna, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person kan ur den aspekten vara avgörande. Möjligheten till samordning mellan polis, socialtjänst och vårdnadshavare behöver emellertid säkerställas och stärkas. Framför allt behöver socialtjänsten ges bättre förutsättningar att pröva frågan om omedelbart omhändertagande utan att den unge släpps.

Utredaren ska därför

- analysera om de rättsliga förutsättningarna och tidsgränsen för kvarhållande av brottsmisstänkta barn och unga är ändamålsenliga i de fall kvarhållandet sker i syfte att överlämna dem till föräldrarna, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person samt ta ställning till om lagstiftningen bör ändras på något sätt, och
- oavsett ställningstagande lämna författningsförslag som möjliggör kvarhållande av unga brottsmisstänkta i fler fall och under längre tid än vad som är möjligt i dag.

Det behöver införas möjligheter att använda hemliga tvångsmedel under en brottsutredning mot personer som inte har fyllt 15 år

Hemliga tvångsmedel kan användas under en förundersökning mot en straffmyndig person i syfte att utreda det begångna brottet. De hemliga tvångsmedel som får användas under en förundersökning är hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig dataavläsning, hemlig rumsavlyssning och förordnande enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken om kvarhållande av en försändelse.

För brott som någon begått innan han eller hon fyllt 15 år får det inte dömas till påföljd (1 kap. 6 § brottsbalken). En förundersökning får inte inledas mot en misstänkt person som vid gärningen inte har fyllt 15 år. I stället kan en utredning inledas mot den misstänkte enligt 31 § LUL. Det är i dag inte möjligt att använda hemliga tvångsmedel under en sådan utredning. Frågan har dock behandlats i tidigare förarbeten. I propositionen Barn under 15 år som misstänks för brott (prop. 2009/10:105 s. 74) uttalas att när barn begår mer organiserad brottslighet i kriminella gäng är brottsligheten generellt sett av sådan art att den inte når upp till de påföljds- eller straffvärdenivåer som krävs för att hemliga tvångsmedel ska vara tillåtna ens för straffmyndiga personer. Bland annat mot denna bakgrund ansågs det inte finnas ett tillräckligt starkt behov av att införa möjligheter att använda hemliga tvångsmedel mot barn som inte har fyllt 15 år (prop. 2009/10:105 s. 47).

I dag är situationen en annan. Kriminella nätverk involverar mycket unga personer i sin brottsliga verksamhet och utnyttjar dem för att till exempel utföra grova våldsbrott. Det är inte rimligt att de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att utreda grova brott som personer som inte har fyllt 15 år misstänks för är sämre än vad som gäller när samma brott begås av straffmyndiga. Brottets verkningar slår lika hårt mot brottsoffret, oavsett vilken ålder gärningspersonen har. En ordning där de brottsbekämpande myndigheterna ges sämre förutsättningar att utreda och lagföra brott riskerar också att utgöra ett särskilt incitament för kriminella nätverk att utnyttja unga personer.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av att använda hemliga tvångsmedel mot brottsmisstänkta personer som inte har fyllt 15 år,
- föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att det blir möjligt att använda hemliga tvångsmedel mot personer som inte har fyllt 15 år och som begår grova brott, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur ska preventiva tvångsmedel få användas mot personer som inte har fyllt 15 år?

Förutom att hemliga tvångsmedel kan användas för att utreda brott under en förundersökning kan de även användas i form av preventiva tvångsmedel inom ramen för de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Med underrättelseverksamhet avses insamling, bearbetning och analys av information för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet i ett skede när det ännu inte finns någon konkret misstanke om att ett visst brott har begåtts. Regleringen om preventiva tvångsmedel finns bland annat i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen), i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) och i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Preventivlagen ger Säkerhetspolisen och Polismyndigheten möjlighet att använda bland annat hemlig avlyssning av elektronisk kom-

munikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning i underrättelseskedet. Domstol prövar frågor om tillstånd till åtgärder enligt lagen, och rättegångsbalkens regler om offentliga ombud tillämpas. Det finns även möjlighet att använda hemlig dataavläsning för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott enligt lagen om hemlig dataavläsning. Bestämmelserna i lagen om hemlig dataavläsning hänvisar till regleringen i preventivlagen. I propositionen Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott (prop. 2022/23:126) föreslår regeringen att tillstånd till preventiva tvångsmedel ska få beviljas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar viss allvarlig brottslighet, till exempel mord, allmänfarlig ödeläggelse, grovt narkotikabrott och grovt vapenbrott, och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja verksamheten. Även Tullverket föreslås få möjlighet att använda preventiva tvångsmedel. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2023.

Inhämtningslagen reglerar Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets möjligheter att i hemlighet hämta in vissa uppgifter om elektronisk kommunikation. Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar vissa brott som anges i lagen (2 § inhämtningslagen). Inhämtning enligt lagen betraktas som ett hemligt tvångsmedel. Tillstånd till sådan inhämtning kan ges antingen för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år eller för vissa särskilt angivna samhällsfarliga brott. De uppgifter som får hämtas in med stöd av inhämtningslagen motsvaras i stort sett av de uppgifter som får inhämtas vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § rättegångsbalken. Beslut om inhämtning fattas av åklagare vid Åklagarmyndigheten efter ansökan av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket (3 § inhämtningslagen). Det finns även möjlighet att använda hemlig dataavläsning för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet enligt lagen om hemlig dataavläsning. Bestämmelserna i lagen om hemlig dataavläsning hänvisar till regleringen i inhämtningslagen.

Inhämtningslagen är för närvarande föremål för en översyn. En särskild utredare har fått i uppdrag att bland annat ta ställning till om,

och i så fall på vilket sätt, tillämpningsområdet för inhämtningslagen bör utvidgas (dir. 2022:32). Utredaren ska även ta ställning till om det bör införas en möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid enligt inhämtningslagen (dir. 2023:9). Uppdraget ska redovisas senast den 13 oktober 2023.

I tidigare förarbeten finns det inte några överväganden om hur preventivlagen, lagen om hemlig dataavläsning och inhämtningslagen får användas mot personer som inte har fyllt 15 år. Däremot har frågan om huruvida inhämtningslagen ska få tillämpas mot personer som inte har fyllt 15 år behandlats i den juridiska litteraturen. Att det inte finns någon bestämmelse som föreskriver att inhämtning får användas mot någon som inte är straffmyndig och att lagstiftaren uttryckligen har tagit ställning mot användningen av hemliga tvångsmedel under en brottsutredning mot någon som inte har fyllt 15 år, har ansetts innebära att inhämtning inte är tillåten (se Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?*, 5 uppl. 2022 s. 836–837).

Regleringen i inhämtningslagen undantar dock inte personer under 15 år, och det kan hävdas att regleringen i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare inte anger vad som gäller i underrättelseverksamhet utan endast vad som gäller i brottsutredningar. Samma resonemang kan också göras gällande i fråga om preventivlagen och bestämmelserna i lagen om hemlig dataavläsning. Eftersom rättsläget alltså får anses som oklart och tillgång till information i ett tidigt skede kan vara avgörande för de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra skjutningar och annan allvarlig brottslighet, bör frågan ses över.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av att använda preventivlagen, inhämtningslagen och lagen om hemlig dataavläsning mot någon som inte har fyllt 15 år,
- analysera rättsläget när det gäller användningen av preventiva tvångsmedel mot personer som inte har fyllt 15 år och, oavsett resultatet av den analysen, analysera och ta ställning till hur preventiva tvångsmedel ska få användas mot personer som inte har fyllt 15 år, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör möjligheterna att använda tvångsmedel mot personer som inte har fyllt 15 år utökas?

Det finns möjligheter att använda tvångsmedel som inte är hemliga – och de verkställighetsåtgärder som kan vidtas inom ramen för dessa tvångsmedel – mot personer som inte har fyllt 15 år, om syftet är att utreda brott. Det är dock endast de tvångsmedel som är angivna i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, i 23 kap. 7–9 §§ rättegångsbalken eller i annan författning där det uttryckligen föreskrivs att tvångsmedlet omfattar den som inte har fyllt 15 år, som kan komma i fråga (36 f § LUL). Exempel på sådana tvångsmedel och verkställighetsåtgärder som får användas är beslag, husrannsakan, åtgärder för biometrisk autentisering, genomsökning på distans och kroppsvisitation. Till skillnad mot vad som gäller för straffmyndiga krävs även att det ska finnas särskilda skäl för att få använda åtgärden (36 § LUL). Kravet på särskilda skäl innebär att restriktivitet ska iakttas vid användandet (prop. 1983/84:187 s. 37 och prop. 2021/22:119 s. 186).

Även kroppsbesiktning får genomföras när någon är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott. Det krävs dock att det är fråga om ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse ett år eller ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott, om det är av synnerlig vikt för att klarlägga omständigheterna kring brottet (36 a § LUL). För straffmyndiga gäller i stället att misstanken ska avse brott på vilket fängelse kan följa (28 kap. 12 § rättegångsbalken).

Kraven för att tvångsmedel ska få användas mot den som inte har fyllt 15 år och är misstänkt för brott är genomgående högre än vad som gäller för straffmyndiga misstänkta. Vissa tvångsmedel, såsom anhållande, anmälningsskyldighet, reseförbud, avspärning, förvar och kvarstad, får överhuvudtaget inte användas mot personer som inte har fyllt 15 år och som misstänks för brott. Åklagarmyndigheten har särskilt påpekat att det kan finnas behov av att möjliggöra avspärningar inom ramen för utredningar mot brottsmisstänkta barn under 15 år (Ju2022/00245).

Utredningen om barn som misstänks för brott konstaterade i betänkandet Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott att det inte var möjligt att få en helt enhetlig bild av vilket behov Polismyndigheten ser av att använda tvångsmedel mot barn under 15 år i större omfattning än som sker i dag. Utredningen gjorde därför bedömningen att det inte fanns något så tydligt behov av att utvidga möjligheterna att företa beslag, husrannsakan eller kroppsvisitation mot barn som inte har fyllt 15 år att en lagändring var påkallad (SOU 2022:1 s. 294–295). Med hänsyn till den allvarliga situation vi befinner oss i och intresset av att ta ett helhetsgrepp på frågan om tvångsmedel mot personer som inte har fyllt 15 år bör också möjligheterna att använda även dessa tvångsmedel ses över.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot brottsmisstänkta personer som inte har fyllt 15 år,
- ta ställning till om möjligheterna att använda tvångsmedel mot brottsmisstänkta personer som inte har fyllt 15 år ska utökas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Användningen av biometri som avser personer som inte har fyllt 15 år behöver ses över

Möjligheterna att samla in biometriska underlag från brottsmisstänkta personer som inte har fyllt 15 år är mer begränsade än vad som gäller för straffmyndiga misstänkta. Enligt 36 § LUL får fotografi och fingeravtryck enligt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken tas av någon som är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott. En förutsättning är dock att det finns särskilda skäl. Det innebär att restriktivitet är påkallad. När ett prov för dna-analys tas från någon som är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott gäller bestämmelserna om kroppsbesiktning i 36 a § LUL i stället för rättegångsbalkens bestämmelser.

Enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag) får inte heller fingeravtryck och fotografi som har tagits av någon som är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott behandlas i

fingeravtrycks- och signalementsregistren (5 kap. 12 § tredje stycket). På motsvarande sätt får inte utrednings- och dna-registren innehålla dna-profiler från någon som misstänks för att ha begått brott före 15 års ålder, eftersom dessa register endast får innehålla profiler från prov som har tagits med stöd av rättegångsbalken (5 kap. 2 och 4 §§ polisens brottsdatalag). Dna-profiler som tas från barn som misstänks för att ha begått brott före 15 års ålder får inte heller jämföras med uppgifter i registren över dna-profiler. Det följer av att en kroppsbesiktning enligt 36 a § LUL endast får ske i syfte att klarlägga omständigheterna kring det aktuella brottet och av att ett prov för dna-analys inte får användas för andra ändamål än det för vilket det samlades in (5 kap. 8 § polisens brottsdatalag, jfr även prop. 2009/10:105 s. 71).

Biometriutredningen har i sitt betänkande Biometri – för en effektivare brottsbekämpning (SOU 2023:32) lämnat förslag som utökar möjligheterna att använda biometri som verktyg i brottsbekämpningen. Det handlar bland annat om att fler typer av biometriska underlag ska kunna samlas in och om utökade möjligheter att behandla biometrisk information i polisens register. Frågan om det finns ett behov av att utöka dagens möjligheter att samla in biometriska underlag från barn som misstänks för att ha begått brott före 15 års ålder har inte ingått i Biometriutredningens uppdrag. Inte heller har Biometriutredningen haft i uppdrag att se över frågan om det finns ett behov av att behandla dna-profiler, fingeravtryck, fotografier med mera i polisens register när det gäller barn som misstänks för att ha begått brott före 15 års ålder. Biometriutredningen har däremot påpekat att det finns ett påtagligt behov av att se över förutsättningarna för såväl insamling av biometriska underlag som annan behandling av biometrisk information när det gäller brottsmisstänkta personer som inte har fyllt 15 år.

Möjligheterna att samla in, lagra och använda biometri utgör ett viktigt verktyg för att utreda brott. Det bör därför övervägas om dessa möjligheter ska utökas även i fråga om brottsmisstänkta personer som inte har fyllt 15 år. Uppdraget i denna del omfattar även frågan om biometrisk information om barn som inte har fyllt 15 år och som finns i register som inte förs i brottsutredande syfte ska få användas för biometriska jämförelser och i så fall under vilka förutsättningar.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om biometriska underlag från brottsmisstänkta personer som inte har fyllt 15 år ska kunna samlas in i större utsträckning,
- ta ställning till om biometrisk information om personer som inte har fyllt 15 år ska få lagras och användas i större utsträckning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Reglerna om rätten till juridiskt biträde för unga behöver ses över

Brottsutredningar mot personer som inte har fyllt 15 år får under vissa förutsättningar inledas med stöd av 31 § LUL. I första stycket finns en presumptionsregel som innebär att en utredning ska inledas om det är fråga om ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år eller ett straffbelagt försök eller en straffbelagd förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om inte särskilda skäl talar emot det. Ett juridiskt biträde ska förordnas för den unge om en utredning enligt 31 § första stycket LUL har inletts och det inte är uppenbart att den unge saknar behov av det (32 a § första stycket 1 LUL). Den unge kan, enligt uttalanden i förarbetena, uppenbart sakna behov av biträde om till exempel endast något enstaka förhör behöver hållas inom utredningens ram (prop. 2009/10:105 s. 68).

En brottsutredning kan också inledas på socialtjänstens begäran (31 § andra stycket LUL) eller om det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt 15 år har tagit del i brottet, om det behövs för att efterforska gods som har kommit åt genom brottet eller som kan bli föremål för förverkande, eller om det av andra skäl är påkallat med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen (31 § tredje stycket 1–3 LUL). Om en utredning har inletts med stöd av 31 § andra eller tredje stycket ska ett juridiskt biträde förordnas för den unge om det finns synnerliga skäl för det (32 a § andra stycket 2 LUL). Synnerliga skäl kan vara om utredningen kan leda till att betydande skadeståndsanspråk riktas mot den unge (prop. 2009/10:105 s. 69).

När det gäller en misstänkt som har fyllt 15 men inte 18 år ska en offentlig försvarare förordnas om det inte är uppenbart att han eller

hon saknar behov av en försvarare (24 § LUL). Detsamma gäller en tilltalad (prop. 2000/01:56 s. 33). Att någon uppenbart saknar behov av en försvarare kan förekomma vid exempelvis bagatellartade brott eller i de fall åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande torde komma att meddelas. Detsamma kan gälla i de fall där en förundersökning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken inte behöver genomföras (prop. 2000/01:56 s. 33). I de fall påföljdsvalet är tveksamt eller när en frihetsberövande påföljd kan komma i fråga bör en offentlig försvarare normalt förordnas (prop. 1994/95:12 s. 103).

Barnkonventionsutredningen har i sitt betänkande Barnkonventionen och svensk rätt (SOU 2020:63) bland annat kartlagt hur svensk lagstiftning stämmer överens med barnkonventionen. Inom ramen för det arbetet har utredningen sett över hur rätten till juridiskt biträde för unga stämmer överens med artikel 40 i barnkonventionen. I artikel 40 regleras bland annat rätten till en rättvis rättegång.

När det gäller frågan om biträde under förundersökningen för en person mellan 15 och 18 år som misstänks för brott bedömer Barnkonventionsutredningen sammantaget att de svenska bestämmelserna om försvarare under förundersökning är förenliga med barnkonventionen. När det gäller frågan om rättsligt biträde under en huvudförhandling för samma åldersgrupp anser Barnkonventionsutredningen att det är tveksamt om barnkonventionen alls ger utrymme för några undantag när det gäller närvaro av ett juridiskt eller annat biträde. Enligt Barnkonventions-utredningen är det därför oförenligt med barnkonventionen att det saknas ett absolut krav på att ett juridiskt eller annat biträde ska förordnas för en tilltalad som är yngre än 18 år, om barnet inte redan har ett lämpligt biträde, till exempel en privat försvarare. Detsamma gäller för ett barn som är föremål för en bevisalan.

Barnkonventionsutredningen bedömer vidare att det strider mot barnkonventionen att det inte finns ett absolut krav på att ett juridiskt eller annat biträde ska förordnas för den som inte har fyllt 15 år och som är föremål för en utredning enligt 31 § första stycket LUL. Utredningen bedömer också att det finns en risk för att utrymmet i 32 a § LUL, att förordna ett juridiskt biträde för ett barn som är föremål för en utredning enligt 31 § andra eller tredje stycket LUL, är för begränsat för att vara förenligt med barnkonventionen, i synnerhet eftersom inte heller något annat biträde kan förordnas (SOU 2020:63 s. 1 615–1 620 och 1 629).

Rätten till offentlig försvarare för en misstänkt eller en tilltalad som inte har fyllt 18 år har enligt propositionen Ändringar i handläggningen av ungdomsmål m.m. utformats med hänsyn till barnkonventionen (prop. 2000/01:56 s. 26). Svensk lagstiftning har således ansetts uppfylla barnkonventionens krav. Även när det gäller barn som är föremål för en beivretan har det i propositionerna Barn under 15 år som misstänks för brott och Ingripanden mot unga lagöverträdare ansetts att svensk lagstiftning uppfyller barnkonventionens krav då det i princip är obligatoriskt med juridiskt biträde vid beivretan i domstol. Att ha en möjlighet till juridiskt biträde på ett tidigare stadium, det vill säga under brottsutredningen, för den som inte har fyllt 15 år har ansetts utgöra ytterligare förstärkning av möjligheterna till sådant biträde (prop. 2009/10:105 s. 41 och prop. 2005/06:165 s. 116).

Den 1 juli 2023 blir det möjligt att förordna ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn när en utredning enligt 31 § LUL har inletts eller återupptagits. En konsekvens av att möjligheten till ett juridiskt biträde för målsäganden kommer att följa av bestämmelserna i lagen om målsägandebiträde respektive lagen om särskild företrädare för barn är att det i en § 31-utredning kan förekomma att målsäganden har ett biträde, men att det misstänkta barnet inte har det. Med hänsyn till detta och till Barnkonventionsutredningens uppfattning finns det anledning att åter se över frågan om rätten till juridiskt biträde för barn under en brottsutredning.

Barnkonventionsutredningen har också sett över hur rätten till juridiskt biträde för ett vittne som är mellan 15 och 18 år, och som häktas på grund av att han eller hon vägrar att fullgöra sin vittnesplikt, stämmer överens med artikel 37 i barnkonventionen. Artikeln reglerar bland annat förutsättningarna för att frihetsberöva ett barn och villkoren för hur ett frihetsberövat barn ska behandlas. Varje frihetsberövat barn ska till exempel ha rätt att snarast få tillgång till juridiskt biträde.

Om ett vittne som är över 15 år vägrar att utan giltigt skäl fullgöra sina åligganden, till exempel avlägga ed, lämna vittnesmål eller besvara en fråga, kan vite utdömas mot honom eller henne. Om vittnet fortsätter att vägra att fullgöra dessa skyldigheter kan han eller hon häktas (36 kap. 21 och 22 §§ rättegångsbalken). Han eller hon har då inte rätt till juridiskt biträde.

Barnkonventionsutredningen anser att det inte är förenligt med artikel 37 att ett barn som häktas med stöd av 36 kap. 21 § rättegångsbalken inte har rätt till juridiskt biträde. Samtidigt konstaterar utredningen att det framstår som en närmast teoretisk möjlighet att häkta ett barn med stöd av den bestämmelsen (SOU 2020:63 s. 1 476). Det kan dock inte uteslutas att ett vittne mellan 15 och 18 år vägrar att fullgöra vittnesplikten och det finns därför anledning att se över regleringen om rätten till juridiskt biträde i dessa fall.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om rätten till juridiskt biträde och offentlig försvarare för en misstänkt som inte har fyllt 15 år respektive 18 år bör ändras,
- ta ställning till om en person som inte har fyllt 18 år bör få rätt till juridiskt biträde när han eller hon häktas på grund av vägran att fullgöra vittnesplikten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda vissa andra frågor för att åstadkomma en mer effektiv brottsbekämpning

Möjligheterna att knyta ett tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och vissa fall av hemlig dataavläsning till en person behöver ses över

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får endast ske genom avlyssning av ett telefonnummer, en annan adress (till exempel e-postadress) eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning, som har viss anknytning till den person som åtgärden avser (27 kap. 20 § rättegångsbalken). Detsamma gäller som huvudregel även vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Tillstånd till åtgärderna beslutas i regel av en domstol. Vilket telefonnummer eller liknande som tvångsmedlet avser ska anges i tillståndsbeslutet. Domstolen måste i vissa fall hålla ett sammanträde när de prövar frågan om tillstånd (jfr 27 kap. 28 a § rättegångsbalken).

Sådana uppgifter som kan hämtas in genom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, det vill säga kommunikationsavlyssningsuppgifter, kommunikations-övervakningsuppgifter och platsuppgifter, kan även hämtas in med hjälp av hemlig dataavläsning enligt lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Ett tillstånd till hemlig dataavläsning för sådana uppgifter kombineras ofta med tillstånd att hämta in uppgifter som avses i 2 § första stycket 6–7 i lagen om hemlig dataavläsning, det vill säga bland annat sådana uppgifter som finns i lagrade i en utrustning. Även tillstånd till hemlig dataavläsning beslutas i dessa fall av en domstol. I tillståndsbeslutet ska det anges vilket avläsningsbart informationssystem som tillståndet avser (18 § lagen om hemlig dataavläsning). Med ett avläsningsbart informationssystem avses en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett användarkonto till, eller en på motsvarande sätt avgränsad del av, en kommunikationstjänst, lagringstjänst eller liknande tjänst (1 § lagen om hemlig dataavläsning).

Det är vanligt att såväl sim-kort som telefoner byts ut i syfte att undvika och försvåra avlyssning. Varje gång ett sådant byte sker måste ett nytt beslut meddelas av rätten eftersom rätten i beslutet måste ange vilket nummer eller liknande eller vilket avläsningsbart informationssystem som tillståndet omfattar. Ett sätt att förenkla förfarandet skulle kunna vara att knyta tillståndet till en person, det vill säga att rätten fattar ett beslut om att avlyssnings- och övervakningsuppgifter får hämtas in för en viss person och att den verkställande myndigheten därefter beslutar vad som ska bli föremål för uppgiftsinhämtningen, till exempel vilka nummer som ska avlyssnas.

Frågan om att knyta tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation till en person har tagits upp vid flera tillfällen i tidigare förarbeten, se till exempel propositionen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (prop. 2013/14:237 s. 96–97 och 106) och propositionen Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning (prop. 2019/20:145 s. 9–14). Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att ett tillstånd till hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation bör kunna knytas till en person (bet. 2021/22:JuU24 s. 43). Frågan om att knyta tillståndet till en person har aktualiserats också i fråga om andra hemliga tvångsmedel. I propositionen Hemliga tvångsmedel – effek-

tiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott föreslår regeringen att det ska införas en möjlighet att knyta tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning till den som är skäligen misstänkt i stället för till en viss plats, dock endast sådan avläsning som avser kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter.

En ordning där tillståndet knyts till en person skulle innebära att inkopplingen av en ny övervakning, avlyssning eller avläsning kan ske snabbare än i dag. På så sätt skulle glappet som uppstår i övervakningen, avlyssningen eller avläsningen när kriminella byter eller använder flera nummer, avläsningsbara informationssystem eller liknande minska. Det skulle i sin tur kunna leda till en mer effektiv brottsbekämpning. Mot bakgrund av detta och det förnyade ställningstagandet som regeringen har gjort när det gäller att knyta tillståndet till en person i fråga om hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning – som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter – bör frågan ses över igen. Det är viktigt att systematiken mellan regelverken om hemliga tvångsmedel som används under förundersökning och preventiva tvångsmedel som används i underrättelseverksamhet upprätthålls. För det fall ändringar föreslås i rättegångsbalken eller lagen om hemlig dataavläsning bör även behovet av ändringar i regelverket om preventiva tvångsmedel ses över.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt rättegångsbalken ska knytas till en person, i stället för till ett telefonnummer, en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning,
- analysera och ta ställning till om tillstånd till hemlig dataavläsning som inte avser kameraövervakningsuppgifter eller rumsavlyssningsuppgifter ska knytas till person i stället för till ett avläsningsbart informationssystem,
- analysera och ta ställning till om regleringen i preventivlagen och inhämtningslagen behöver förändras för det fall ändringar föreslås i rättegångsbalken eller lagen om hemlig dataavläsning, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka tvångsmedel som ska få användas i en återupptagen förundersökning i resningssyfte behöver ses över

Resning får beviljas till nackdel för den som har frikänts, om brottet kan leda till fängelse i mer än ett år och det återopas en omständighet eller ett bevis som inte tidigare har förts fram och som sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade dömts (58 kap. 3 § första stycket 2 rättegångsbalken). Resning får inte beviljas på grund av någon ny omständighet eller något nytt bevis, om inte sökanden gör sannolikt att omständigheten eller beviset inte hade kunnat återopas i rättegången, eller att sökanden annars har haft giltig ursäkt för att inte göra det (58 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken).

Det saknas en heltäckande reglering för återupptagande av förundersökning i resningssammanhang. Av propositionen Resningsförfarandet i brottmål – återupptagande av förundersökning och rätt till biträde, framgår att bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken i möjligaste mån även bör gälla i en förundersökning som återupptagits i syfte att ansöka om resning, och att den närmare preciseringen av vilka bestämmelser som ska tillämpas bör göras i praxis (prop. 2011/12:156 s. 36 och 37). Det finns en viss reglering av i vilka fall åklagaren ska återuppta förundersökningen när resning aktualiseras (58 kap. 6 a § första stycket rättegångsbalken). Vidare finns bestämmelser som reglerar förordnande av offentlig försvarare och målsägandebiträde i resningssituationer (21 kap. 4 a § rättegångsbalken och 7 a § lagen [1988:609] om målsägandebiträde).

I ett beslut den 31 maj 2021 avslog Högsta domstolen ett yrkande från riksåklagaren om att genomföra kroppsbesiktning av en person genom ett salivprov i avsikt att göra en dna-analys av provet (NJA 2021 s. 368). Åtgärden skulle ske i syfte att eventuellt ligga till grund för en ansökan om resning till den tilltalades nackdel. Högsta domstolen konstaterade att en tillämpning av bestämmelserna om kroppsbesiktning i 28 kap. 12 och 12 b §§ rättegångsbalken vid en återupptagen förundersökning i samband med resning skulle komma i konflikt med regeringsformens krav på tydligt lagstöd för använd-

ning av tvångsmedel och den restriktiva tillämpning som gäller för begränsningar av skyddet mot kroppsligt ingrepp.

Mot bakgrund av Högsta domstolens avgörande finns det anledning att överväga vilka tvångsmedel som ska få användas i en förundersökning som återupptagits i syfte att ansöka om resning, både i fråga om resning till en tilltalads nackdel och fördel. Även frågan om vilka krav som ska gälla för att en viss åtgärd ska få vidtas bör övervägas, liksom huruvida förundersökningsledaren, åklagaren eller endast rätten bör vara behörig att besluta om åtgärden.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av att använda tvångsmedel i en förundersökning som återupptagits i syfte att ansöka om resning,
- ta ställning till vilka tvångsmedel som ska vara möjliga att använda i en förundersökning som återupptagits i syfte att ansöka om resning, liksom vilka krav som ska ställas för respektive tvångsmedel och vem som ska vara behörig att besluta om tvångsmedlet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjlighet att kvarhålla grupper i en förundersökning

Med anledning av en misstänkt grov våldtäkt ombord på en passagerarfärja fattade en polisman – när färjan hade anlänt till hamnen – beslut om att samtliga manliga passagerare skulle genomgå en kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 § rättegångsbalken. De fick därefter en och en placera sig framför en glasruta med tonat glas för att målsäganden skulle försöka identifiera de misstänkta gärningsmännen. Förfarandet innebar att de ca 500 manliga passagerarna hölls kvar på färjan under en viss tid.

Justitieombudsmannen (JO) har ansett att åtgärden utgjorde en sådan inskränkning i enskildas rörelsefrihet som enligt regeringsformen förutsätter en bestämmelse i lag, men att något lagstöd inte finns (JO 2018/19 s. 340, dnr 2015-2016). JO konstaterade också att granskningen visade att det kan finnas behov av bestämmelser som ger en polisen möjlighet att i en brottsutredning hålla kvar personer på en viss plats i andra situationer än som följer av den lagstiftning som finns i dag.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av att möjliggöra kvarhållande av en grupp människor under en förundersökning,
- ta ställning till om det bör vara möjligt att kvarhålla en grupp människor under en förundersökning och i så fall under vilka förutsättningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver vad som följer av kommittéförordningen ska utredaren bedöma och redovisa förslagens ekonomiska och andra konsekvenser. Särskild vikt ska läggas vid effekter för rättsväsendets myndigheter.

Utredaren ska beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas.

Utredaren ska bedöma hur förslagen förhåller sig till regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter inklusive barnkonventionen. Utredaren ska även redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har ur ett barnrättsperspektiv samt ur ett jämställdhetsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från domstolarna, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Sveriges advokatsamfund, Statens institutionsstyrelse och Barnombudsmannen men även andra myndigheter och berörda aktörer. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Utredaren ska beakta utvecklingen vid såväl EU:s lagstiftande institutioner som EU-domstolen, Europadomstolen och Europarådet.

Utredaren ska säkerställa att en välfungerande systematik i övriga regelverk upprätthålls, bland annat i regelverket om hemliga tvångsmedel. Det innebär att utredaren även ska bedöma behovet av följdändringar, till exempel i lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder och lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort. Utredaren har även möjlighet att ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas under förutsättning att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024.

(Justitiedepartementet)

Utformningen av en eventuell reglering avseende preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning i preventivt syfte

En skiss till lagtext

Utredningen uppfattar direktiven på det sättet att det inte ställs något krav på att utredningen ska lägga fram ett författningsförslag om hur Polismyndigheten bör få använda preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning enligt den lagen mot barn som inte har nått straffbar ålder. Utredningen har funnit att det är önskvärt att ett sådant författningsförslag ändå presenteras, trots att utredningen i avsnitt 14.11.4 har kommit fram till att Polismyndigheten inte bör få använda hemliga tvångsmedel enligt de lagarna mot barn i den åldern.

Ett sådant förslag skulle nämligen bredda beredningsunderlaget. Det kan behövas eftersom brottsutvecklingen är oviss. Utvecklingen av ungdomsbrottsligheten, som innebär att allt fler barn i allt yngre åldrar deltar i allvarliga brott, är relativt ny och det är därför svårt att förutse hur förhållandena kommer att utvecklas. Vid bedömningen av behovet av att bredda beredningsunderlaget har utredningen även tagit hänsyn till att ett av skälen till att utredningen inte förslår att Polismyndigheten ska få använda preventivlagen och lagen om hemlig dataavläsning i preventivt syfte mot barn under straffbarhetsåldern är myndighetens bristande erfarenhet av lagstiftningen i fråga. I takt med att erfarenheten blir större och myndighetens användning av lagarna utvärderas, kan skälen för att Polismyndigheten bör få använda dem komma att ändras. I det följande finns därför en skiss till hur en lagtext som innehåller förslag om hur en reglering som medger att Polismyndigheten får använda preventivlagen och lagen

om hemlig dataavläsning i preventivt syfte mot barn under straffbarhetsåldern kan utformas.

Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska införas en ny paragraf, 1 d §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 d §

Ett tillstånd till tvångsmedel mot någon som inte har fyllt 15 år får beviljas

1. enligt 1 § om den brottsliga verksamheten innefattar brott som avses i 1 § första stycket 6,

2. enligt 1 a § om den brottsliga verksamheten innefattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år,

3. enligt 1 b § om den brottsliga verksamheten innefattar brott som avses i 1 b § första stycket 5, eller

4. enligt 1 c § om den brottsliga verksamheten innefattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. 1 d § gäller till utgången av juni 2031.

Förslag till lag om ändring i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning ska införas två nya paragrafer, 7 a § och 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 7 § första stycket mot någon som inte har fyllt 15 år får beviljas om den brottsliga verksamheten innefattar

1. ett brott som anges i 1 § första stycket 6 lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, eller

2. ett brott som anges i 1 a § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år.

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 7 § andra stycket mot någon som inte har fyllt 15 år får beviljas om den brottsliga verksamheten innefattar ett brott som avses i 1 b § första stycket 5 eller 1 c § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

10 a §

Ett tillstånd till hemlig dataavläsning enligt 10 § som gäller uppgifter som rör ett avläsnings-

bart informationssystem som används eller har använts av någon som inte har fyllt 15 år får beviljas om den brottsliga verksamheten innefattar brott som anges i 2 b § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. 7 a och 10 a §§ gäller till utgången av juni 2031.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättsäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrades utvandring. Ju.
54. Vagar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.
66. Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. S.
67. Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Fi.
68. Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. Ju.
69. Ett nytt konsumentkreditdirektiv. Ju.
70. Tiotandvård – ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård. S.
71. Reglering av hushållens skulder. Fi.
72. Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. S.
73. Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. LI.
74. Fler vägar till arbetslivet. U.
75. Personuppgifter och mediegrundlagarna. Ju.
76. Från överskottsmål till balansmål. Fi.
77. Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. UD.
78. Ett språkrav för språkutveckling. S.
79. Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. Ju.
80. Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. Ju.
81. Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning. U.

82. Ökad va-beredskap. KN.
83. Fler vägar till att äga sitt boende.
Del I. En utvidgning av systemet
med ägarlägenheter.
Del II. En lagreglerad modell
för hyrköp av bostäder. Ju.
84. Skärpt kontroll av utländska
fastighetsförvärv. Fö.
85. Effektivare gränsöverskridande inhämt-
ning av elektroniska bevis. Ju.
86. Utformning av och
alternativ för en ny kollektivavtalad
arbetslöshetsförsäkring. A.
87. Ökat uppgiftsutbyte i det brotts-
förebyggande arbetet – skolans och
socialtjänstens behov. U.
88. Säkerhetsprövningar – nya regler. Ju.
89. Vindkraft i havet. En övergång till ett
auktionssystem. KN.
90. Skatteincitament för juridiska perso-
ners gåvor till ideell verksamhet. Fi.
91. Ett tydligt regelverk för aktivt
skogsbruk. LI.
92. Sverige i Afghanistan 2001–2021.
Erfarenheter och lärdomar. UD.
93. Effektivare verktyg för att bekämpa
brott av unga lagöverträdare. Ju.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]
- Utformning av och alternativ för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [86]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välbstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]

- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]
- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]
- Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personliggare. [61]
- Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. [67]
- Reglering av hushållens skulder. [71]
- Från överskottsmål till balansmål. [76]
- Skatteincitament för juridiska personers gåvor till ideell verksamhet. [90]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]
- Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]
- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]
- Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv. [84]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett ökat skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och ökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Voly 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]

Stöd till invandras utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra. [62]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. [63]

Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. [68]

Ett nytt konsumentkreditdirektiv. [69]

Personuppgifter och mediegrundlagarna. [75]

Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. [79]

Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. [80]

Fler vägar till att äga sitt boende. Del I. En utvidgning av systemet med ägarlägenheter. Del II. En lagreglerad modell för hyrköp av bostäder. [83]

Effektivare gränsöverskridande inhämtning av elektroniska bevis. [85]

Säkerhetsprövningar – nya regler. [88]

Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare. [93]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Ökad va-beredskap. [82]

Vindkraft i havet. En övergång till ett auktionssystem. [89]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. [56].

Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. [73]

Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk. [91]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

- En statlig ordning med
brottsförebyggande åtgärder
för barn och unga. [30]
- Delad hälsodata – dubbel nytta.
Regler för ökad interoperabilitet
i hälso- och sjukvården. [33]
- Ett nytt regelverk för hälsodataregister.
[57]
- Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. [60]
- Livs viktigt lärande – fler vägar till kunskap
för att förebygga suicid. [66]
- Tiotandvård – ett förstärkt högkostnads-
skydd för tandvård. [70]
- Stärkt medicinsk kompetens i kommunal
hälso- och sjukvård. [72]
- Ett språkr krav för språkutveckling. [78]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhets-
förlagd utbildning – långsiktiga
åtgärder för sjuksköterskeprogrammen.
[9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad
vuxenutbildning och en ny yrkesskola
för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]
- Offentlighetsprincipen eller insynslag.
Allmänhetens insyn i enskilda aktörer
inom skolväsendet. [28]
- Bildning, utbildning och delaktighet
– folkbildningspolitik i en ny tid. [42]
- Fler vägar till arbetslivet. [74]
- Ämneskunskaper och lärarskicklighet
– en reformerad lärarutbildning. [81]
- Ökat uppgiftsutbyte i det brotts-
förebyggande arbetet – skolans och
socialtjänstens behov. [87]

Utrikesdepartementet

- Ny lag om internationella sanktioner.
Genomförande av EU:s sanktions-
direktiv. [46]
- Ett modernt och anpassat regelverk
för krigsmateriel. [77]
- Sverige i Afghanistan 2001–2021.
Erfarenheter och lärdomar. [92]