

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott

*Betänkande av
Utredningen om barn som misstänks för brott*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:1

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0309-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0310-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 19 december 2019 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över regelverket för utredningar mot barn som misstänks för brott (dir. 2019:103). Utredaren skulle bl.a. analysera om de särskilda bestämmelser som rör utredningar om brott som barn under 15 år misstänks ha begått är ändamålsenliga och se över systemet med bevistalan. I uppdraget ingick också att analysera om bestämmelserna om förhör med barn under 18 år som misstänks för brott är ändamålsenliga, liksom att utvärdera bestämmelserna om drogtest av barn under 15 år och att ta ställning till om det bör införas en möjlighet för åklagare att genom strafföreläggande besluta om ungdomstjänst.

Till särskild utredare förordnades samma dag numera f.d. lagmannen Eva Wendel Rosberg.

Genom tilläggsdirektiv den 10 juni 2021 (dir. 2021:41) utvidgades utredningens uppdrag till att även omfatta en analys av behovet av utökade möjligheter att företa beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år. I det utvidgade uppdraget ingick dessutom att lämna förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att beslag, husrannsakan och kroppsvisitation ska kunna företas mot barn under 15 år i tillräcklig omfattning.

I utredningen har från och med den 21 januari 2020 följande experter medverkat: dåvarande utredaren Tomas Agdalen, Barnombudsmannen (entledigad den 7 april 2020), polisinspektören Jenny Göransson, Polismyndigheten, utredaren Thomas Jonsland, Socialstyrelsen, docenten i psykologi Sara Landström, Göteborgs universitet, kammaråklagaren Sara Stolper, Åklagarmyndigheten, kanslirådet Miriam Söderström, Socialdepartementet, advokaten Jonas Tamm och hovrättsrådet Joakim Westerlund. Experter i utredningen har också varit

juristen Li Melander (förordnad den 7 april 2020 och entledigad den 1 november 2020), dåvarande utredaren Daniel Allinger (förordnad den 1 november 2020 och entledigad den 22 juni 2021) och utredaren Annelie Sjöberg (förordnad den 22 juni 2021), samtliga vid Barnombudsmannen. Rättssakkunniga Lisa Waltersson, Justitiedepartementet, har, från och med den 21 januari 2020, varit sakkunnig i utredningen.

Sekreterare i utredningen har från och med den 17 januari 2020 varit hovrättsassessorn Anna Dieden.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om barn som misstänks för brott (Ju 2019:15).

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott* (SOU 2022:1).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Malmö i januari 2022

Eva Wendel Rosberg

/Anna Dieden

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	17
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	27
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	30
1.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	39
1.4 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	40
1.5 Förslag till förordning om ändring i strafföreläggandekungörelsen (1970:60)	41
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	42
1.7 Förslag till förordning om ändring i åklagarförordningen (2004:1265)	43
2 Utredningens uppdrag och arbete	45
2.1 Vårt uppdrag.....	45
2.2 Vårt arbete	47
2.3 Betänkandets disposition.....	48

3	Regelverket kring barn som misstänks för brott	51
3.1	Inledning	51
3.2	Ett delat ansvar för barn och unga som begår brott	52
3.3	Relevant lagstiftning på socialtjänstens område	54
3.3.1	Socialtjänstlagen	54
3.3.2	Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)	56
3.4	Lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL)	57
3.4.1	Olika bestämmelser för barn i olika åldrar	57
3.4.2	Brottsutredningar enligt 31 § LUL	58
3.4.3	Det närmare genomförandet av en § 31-utredning	60
3.4.4	Juridiskt biträde och offentlig försvarare	60
3.4.5	Underrättelser och närvaro vid förhör	61
3.4.6	Beslag, husrannsakan och kroppsvisitation	62
3.4.7	Drogtest	62
3.4.8	Bevistalan	63
3.4.9	Yttrande från socialnämnden	63
3.4.10	Strafföreläggande	64
3.5	FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)	65
3.5.1	Barnkonventionen slår fast barnets mänskliga rättigheter	65
3.5.2	Konventionens fyra grundprinciper	66
3.5.3	Ytterligare några artiklar av betydelse för barn som misstänks för brott	70
4	Utredningar enligt 31 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	73
4.1	Inledning	73
4.2	Brottsutredningar när barn under 15 år misstänks för brott – 31 § LUL	75
4.2.1	Bestämmelsens tidigare utformning	75
4.2.2	En genomgripande förändring år 2010	76

4.2.3	Nuvarande utformning av 31 § LUL.....	77
4.3	Lagändringen år 2010 har inte fått avsedd effekt.....	81
4.3.1	Brå har analyserat effekterna av ändringen i 31 § LUL	81
4.3.2	Andelen § 31-utredningar har inte förändrats nämnvärt enligt Brås studie.....	83
4.3.3	Huvudsakliga resultat från Brås intervjuer och enkäter.....	84
4.3.4	En femtedel av ansökningarna om brottsskadeersättning när gärningspersonen var under 15 år beviljades	84
4.3.5	Brås slutsatser av genomförd studie	85
4.4	Vi har tagit fram en uppdaterad lägesbild av hur 31 § LUL tillämpas i dag.....	86
4.5	Tillämpningen av 31 § LUL.....	88
4.5.1	Utredningar med stöd av presumtionsregeln	88
4.5.2	Utredningar enligt andra stycket i 31 § LUL.....	91
4.5.3	Utredningar enligt tredje stycket i 31 § LUL.....	95
4.5.4	Vissa ytterligare synpunkter från polisregionerna.....	97
4.6	Betydelsen av en § 31-utredning för målsägandens rätt till brottsskadeersättning.....	98
4.7	En utökad möjlighet att inleda en utredning om brott när barn under 15 år misstänks för brott – våra överväganden och förslag.....	101
4.7.1	Några utgångspunkter.....	101
4.7.2	Presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL tillämpas på avsett sätt.....	103
4.7.3	Bestämmelsen om socialnämndens möjlighet att initiera en § 31-utredning har inte fått avsedd tillämpning	104
4.7.4	En § 31-utredning inleds ytterst sällan med motiveringen att det är av särskild betydelse med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse	105

4.7.5	En brottsutredning kan ha negativa följder för ett barn som misstänks för brott	107
4.7.6	Med nuvarande utformning av 31 § LUL finns det en risk att viss allvarlig brottslighet inte utreds	109
4.7.7	Åtgärder för att säkerställa att brott som barn under 15 år misstänks för utreds i större utsträckning.....	111
5	Bevistalan – en prövning av skuldfrågan när barn under 15 år misstänks för brott	119
5.1	Inledning	119
5.2	Närmare om regelverket kring bevistalan	121
5.3	Hur tillämpas bestämmelserna om bevistalan i dag?	123
5.4	Skuldfrågan för barn som misstänks för brott bör prövas i domstol i fler fall – våra överväganden och förslag.....	126
5.4.1	Bestämmelserna om bevistalan bör ändras	126
5.4.2	Närmare om de utvidgade bevistalebestämmelserna.....	130
5.5	Rätten att ta initiativ till en bevistalan.....	138
5.5.1	Olika aktörer tar till vara olika intressen	138
5.5.2	Åklagare ska ha rätt att på eget initiativ väcka bevistalan – våra överväganden och förslag	138
5.5.3	Framställningsrätten för socialnämnden och barnets vårdnadshavare – våra överväganden och förslag	140
5.5.4	Socialstyrelsens framställningsrätt ska i stället tillkomma Inspektionen för vård och omsorg – våra överväganden och förslag	142
5.6	Vad bör gälla om det sedan en dom beträffande bevistalan fått laga kraft visar sig att gärningspersonen fyllt 15 år vid gärningen?	143
5.6.1	Betydelsen av den misstänktes ålder	143
5.6.2	Resning till den tilltalades nackdel.....	144
5.6.3	Resning till den tilltalades fördel.....	145

5.6.4	En omprövning av påföljden i en brottmålsdom utan resning.....	145
5.6.5	Gällande rätt innehåller inte någon möjlighet att döma ut en påföljd sedan en bevistaledom har fått laga kraft	146
5.6.6	En dom beträffande bevistalan ska kunna undanröjas om det sedan domen fått laga kraft visar sig att gärningspersonen var straffmyndig – våra överväganden och förslag	149
5.7	Det ska vara möjligt att bevilja resning efter det att en dom beträffande bevistalan fått laga kraft.....	155
5.7.1	Utgången i ett bevistalemål kan ha stor betydelse.....	155
5.7.2	Rättegångsbalkens bestämmelser om resning ska kunna tillämpas vid bevistalan – våra överväganden och förslag	156
6	Effektiva och rättssäkra utredningar när barn misstänks för brott.....	161
6.1	Inledning.....	161
6.2	Förhör med barn	163
6.2.1	Huvuddragen i gällande rätt	163
6.2.2	Vissa brister i förhör med barn har konstaterats	166
6.2.3	Handledning för barnförhör.....	167
6.2.4	Utbildning till barnförhørsledare	168
6.2.5	Underlaget för våra överväganden om förhör med barn.....	169
6.2.6	Synpunkter från polisregionerna	171
6.2.7	Att förhöra barn som misstänks för brott – våra överväganden.....	175
6.3	Socialtjänstens närvaro vid förhör med barn som misstänks för brott.....	178
6.3.1	Huvuddragen i gällande rätt	178
6.3.2	Uppgifter i Brås rapport om socialtjänstens närvaro vid förhör.....	180

6.3.3	Underlaget för våra överväganden om socialtjänstens närvaro vid förhör	181
6.3.4	Synpunkter från polisregionerna.....	182
6.3.5	Synpunkter från kommunerna som medverkade vid hearingarna	184
6.3.6	Bestämmelserna om socialtjänstens närvaro vid förhör med barn som misstänks för brott bör skärpas – våra överväganden och förslag.....	186
6.4	Socialnämndens yttranden	191
6.4.1	Huvuddragen i gällande rätt	191
6.4.2	Underlaget för våra överväganden när det gäller socialnämndens yttranden	192
6.4.3	Synpunkter från kommunerna som medverkade vid hearingarna	194
6.4.4	Synpunkter från domare och åklagare	195
6.4.5	Ett ytterligare krav bör ställas på innehållet i ett yttrande från socialnämnden – våra överväganden och förslag.....	197
6.5	Det misstänkta barnets rätt till insyn i utredningen	199
6.5.1	Rättegångsbalkens bestämmelser om rätten till insyn tillämpas vid § 31-utredningar.....	199
6.5.2	Hur hanteras rätten till insyn i praktiken?	201
6.5.3	Det misstänkta barnets rätt till insyn i en § 31-utredning behöver förtydligas – våra överväganden och förslag.....	204
6.6	Juridiskt biträde för målsäganden.....	207
6.6.1	Ett barn under 15 år som misstänks för brott kan få ett juridiskt biträde	207
6.6.2	Målsägandens rätt till målsägandebiträde när den misstänkte gärningspersonen är straffmyndig	208
6.6.3	Målsägande under 18 år kan i vissa fall få en särskild företrädare.....	210
6.6.4	Målsägande saknar i dag möjlighet att få ett juridiskt biträde när den misstänkte gärningspersonen är under 15 år	212

6.6.5	En möjlighet för målsäganden att få ett juridiskt biträde när ett barn under 15 år misstänks för brott – våra överväganden och förslag.....	213
6.7	Samverkan.....	216
6.7.1	Samverkansskyldighet regleras i viss mån i lag	216
6.7.2	Underlaget för våra överväganden om samverkan.....	217
6.7.3	Synpunkter från polisregionerna	218
6.7.4	Synpunkter från kommunerna som medverkade vid hearingarna.....	219
6.7.5	Samverkan mellan myndigheter fungerar i allt väsentligt tillfredsställande – våra överväganden.....	220
7	Drogtest av barn under 15 år	225
7.1	Inledning.....	225
7.2	Nuvarande reglering av möjligheten att genomföra drogtest på barn under 15 år.....	227
7.2.1	Kroppsbesiktning i form av provtagning är ett tvångsmedel.....	227
7.2.2	De närmare förutsättningarna för att utföra ett drogtest.....	228
7.2.3	Enligt Brås undersökning används bestämmelsen om drogtest i 36 b § LUL endast i begränsad omfattning	230
7.3	Underlaget för våra överväganden och förslag om drogtest av barn under 15 år.....	231
7.4	Synpunkter från polisregionerna.....	231
7.5	Synpunkter från kommunerna	233
7.6	Drogtester bör genomföras i fler fall – våra överväganden och förslag.....	233
7.6.1	Barn har rätt till skydd mot narkotikaanvändning	233

7.6.2	Ett drogtest bör få genomföras om det kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser.....	235
7.6.3	En följdändring bör göras i 36 e § LUL.....	242
8	Ungdomstjänst genom strafföreläggande	245
8.1	Inledning.....	245
8.2	Påföljder för unga lagöverträdare	247
8.2.1	Särskilda ungdomspåföljder kompletterar påföljdssystemet i övrigt.....	247
8.2.2	Allmänt om syftet med de särskilda påföljderna för unga som begått brott.....	247
8.2.3	Ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen och vid påföljdsvalet.....	250
8.2.4	De särskilda ungdomspåföljderna i 32 kap. brottsbalken.....	252
8.3	Strafföreläggande – lagföring genom ett summariskt förfarande.....	259
8.3.1	Ett alternativ till att väcka åtal.....	259
8.3.2	Närmare om utfärdande av strafföreläggande.....	260
8.4	Viss statistik om straffrättsliga reaktioner på ungas brott.....	265
8.5	En möjlighet att utfärda ungdomstjänst genom strafföreläggande – våra överväganden och förslag	267
8.5.1	Ungdomstjänst bör kunna förordnas genom strafföreläggande.....	267
8.5.2	Närmare om möjligheten att förordna om ungdomstjänst genom strafföreläggande.....	269
8.5.3	Särskilt om förbudet att utfärda ett strafföreläggande om inte alla brott tas upp ..	275
8.6	En rätt för målsäganden att underrättas om att ett strafföreläggande har godkänts.....	276
8.6.1	En målsägande har i vissa fall rätt att underrättas om hur ett ärende fortskrider.....	276

8.6.2	Det bör införas en rätt för målsäganden att underrättas efter ett godkänt strafföreläggande – våra överväganden och förslag.....	277
9	Möjligheten att företa beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år.....	279
9.1	Inledning.....	279
9.2	Närmare om regelverket kring beslag, husrannsakan och kroppsvisitation	280
9.2.1	Grundläggande fri- och rättigheter	280
9.2.2	Rättegångsbalkens bestämmelser om beslag, husrannsakan och kroppsvisitation	283
9.2.3	Särskilt om beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år.....	285
9.3	Ett förslag till utvidgning av 36 § LUL har tidigare tagits fram.....	286
9.3.1	Förslaget utformning.....	286
9.3.2	Närmare om skälen bakom det tidigare förslaget.....	287
9.4	Behovet av att använda beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år	289
9.4.1	Uppgifter från Polismyndigheten	289
9.4.2	Särskilt om rekrytering och involvering av unga i kriminella nätverk.....	292
9.5	Bör möjligheten att företa beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år utvidgas?	294
9.5.1	Några utgångspunkter för våra överväganden.....	294
9.5.2	Bestämmelserna om användning av tvångsmedel mot barn bör inte ändras – våra överväganden och förslag	294
10	Konsekvenser och genomförande av förslagen	299
10.1	Inledning.....	299

10.2	Ekonomiska konsekvenser.....	300
10.2.1	Förslaget om utredningar enligt 31 § LUL.....	300
10.2.2	Förslaget om bevistalan	302
10.2.3	Förslagen om åtgärder för att säkerställa effektiva och rättssäkra utredningar när barn misstänks för brott.....	303
10.2.4	Förslaget om drogtester av barn under 15 år.....	305
10.2.5	Förslaget om ungdomstjänst genom strafföreläggande.....	306
10.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	307
10.4	Konsekvenser för barn	307
10.5	Konsekvenser i övrigt.....	311
10.6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	312
11	Författningskommentar	313
11.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	313
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	316
11.3	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	330

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:103.....	331
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:41	343
Bilaga 3	Utredningens frågor till polisregionerna	347
Bilaga 4	Utredningens frågor vid hearingar	349

Förkortningar

§ 31-utredning	Utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter
bet.	betänkande
Brå	Brottsförebyggande rådet
dir.	direktiv
Ds	Departementsserien
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
GC	General Comment (allmän kommentar från FN:s kommitté för barnets rättigheter)
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
JO	Riksdagens ombudsmän
JuU	justitieutskottet

LUL	Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	proposition
rskr.	riksdagsskrivelse
SiS	Statens institutionstyrelse
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har fått i uppdrag att se över regelverket för utredningar mot barn som misstänks för brott, i syfte att förbättra detta regelverk och säkerställa att en hög grad av rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls i sådana utredningar.

Barn som inte har fyllt 15 år och som misstänks för brott kan bli föremål för en brottsutredning enligt bestämmelserna i 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). I vårt uppdrag har ingått att analysera om bestämmelserna om dessa s.k. § 31-utredningar är ändamålsenliga och om de tillämpas på avsett sätt. Vi har också haft till uppgift att lämna förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder som bedöms nödvändiga i syfte att brott som barn under 15 år misstänks för ska utredas i större utsträckning än som är fallet i dag.

Genom en bevistalan enligt 38 § LUL kan skuldfrågan för ett icke-straffmyndigt barn som misstänks för att ha begått ett brott prövas i domstol. Vi har haft i uppdrag att se över systemet med bevistalan och att ta ställning till om även åklagare på eget initiativ bör kunna väcka bevistalan. I vårt uppdrag har dessutom ingått att analysera hur en påföljd ska kunna dömas ut om det efter det att en dom beträffande bevistalan fått laga kraft skulle framkomma att gärningspersonen, i motsats till vad som tidigare antagits, hade fyllt 15 år då brottet begicks.

Regelverket kring barn som misstänks för brott innefattar en rad olika delfrågor. I vårt uppdrag har ingått att ta ställning till om bestämmelserna om förhör med barn under 18 år som misstänks för brott är ändamålsenliga och att utreda behovet av en ökad närvaro av företrädare för socialtjänsten vid inledande förhör med sådana barn. Vi har också haft till uppgift att ta ställning till om gällande bestäm-

melser om socialnämndens yttranden om unga lagöverträdare är ändamålsenligt utformade och att, vid behov, föreslå åtgärder för att säkerställa att yttrandena håller hög kvalitet. Dessutom har vårt uppdrag omfattat frågan om gällande bestämmelser angående rätten för ett barn som misstänks för brott att ha insyn i utredningen och att ta del av utredningsmaterialet behöver förtydligas i något avseende. Det har också ingått i uppdraget att ta ställning till om det bör vara möjligt att förordna ett juridiskt biträde för målsäganden när en § 31-utredning inleds. Vi har vidare tagit ställning till hur samverkan mellan olika berörda myndigheter kan stärkas när det gäller barn som misstänks för brott.

Barn under 15 år kan under vissa förutsättningar drogtestas. Vi har haft i uppdrag att utvärdera bestämmelserna om drogtest av barn under 15 år och att bedöma om bestämmelserna är ändamålsenligt utformade, liksom att lämna de förslag som kan krävas för att säkerställa att drogtest kan genomföras i tillräcklig omfattning.

Under vissa förutsättningar kan åklagare meddela ett strafföreläggande i stället för att väcka åtal. I vårt uppdrag har ingått att ta ställning till om möjligheten att utfärda strafföreläggande bör utvidgas till att också omfatta ungdomstjänst och i vilka situationer det i så fall bör vara möjligt.

Genom ett tilläggsdirektiv har vi också haft i uppdrag att analysera behovet av utökade möjligheter att företa beslag, husrannsakan och kroppsvitiation mot barn under 15 år och att lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att nämnda tvångsmedel ska kunna användas mot barn under 15 år i tillräcklig omfattning.

Utredningar enligt 31 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Barn under 15 år är inte straffmyndiga och någon påföljd får därför inte dömas ut för ett brott som ett barn har begått före 15-årsdagen. I de fall då ett barn under 15 år misstänks för brott får inte heller en förundersökning inledas. För att tillgodose behovet av att ändå utreda de närmare omständigheterna kring ett sådant brott, finns möjligheten att under vissa förutsättningar inleda en utredning enligt 31 § LUL. Bestämmelsen innehåller i första stycket en presumptionsregel

av innebörd att om någon kan misstänkas för att före 15 års ålder ha begått ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, ska en utredning om brottet inledas, om inte särskilda skäl talar emot det. Detsamma ska gälla vid misstanke om vissa osjälvständiga brottsformer. En § 31-utredning kan vidare inledas, enligt andra stycket i paragrafen, på begäran av socialnämnden, om nämnden bedömer att utredningen kan ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för den unge. Slutligen innehåller paragrafens tredje stycke en möjlighet att inleda en utredning i tre fall, nämligen (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 åtkommit genom brottet eller som kan bli föremål för förverkande, eller (3) om det av andra skäl är av särskild betydelse med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse. För att inleda en utredning beträffande ett barn som inte har fyllt 12 år krävs synnerliga skäl.

Bestämmelsen i 31 § LUL fick sin nuvarande lydelse efter en lagändring år 2010. Ett uttalat syfte med lagändringen var att fler brott som barn under 15 år misstänks för skulle utredas. På regeringens uppdrag genomförde Brottsförebyggande rådet (Brå) en undersökning av vilket genomslag lagändringen fått (se Brås rapport 2014:20), varvid det konstaterades att andelen § 31-utredningar inte förändrats nämnvärt sedan lagändringen.

I syfte att få en uppdaterad lägesbild av tillämpningen av 31 § LUL har vi inhämtat underlag från landets samtliga polisregioner, från ett knappt trettiootal kommuners socialförvaltningar och från Brottsoffermyndigheten. Av detta underlag har vi dragit slutsatsen att presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL förefaller tillämpas på avsett sätt. Brottsmisstankar som faller inom presumtionsregelns tillämpningsområde utreds i mycket hög utsträckning och vi har därför inte föreslagit någon förändring i denna del. När det gäller andra stycket i aktuell paragraf och socialnämndens möjlighet att initiera en § 31-utredning, så har vi kommit fram till att denna bestämmelse däremot inte tillämpas på avsett sätt. Anledningen härtill torde främst vara bristande kunskap inom socialtjänsten om bestämmelsens innebörd. Vi har därför föreslagit att kunskapshöjande åtgärder ska vidtas. Vår slutsats när det gäller 31 § tredje stycket LUL är att de två första punkterna förefaller ha fått avsedd tillämpning, men att det mycket sällan inleds utredningar med stöd av tredje punkten i

stycket. Vi har därför föreslagit en mindre restriktiv utformning av denna punkt. En utredning ska enligt vårt förslag få inledas om det är påkallat med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen.

Bevistalan – en prövning av skuldfrågan när barn under 15 år misstänks för brott

När ett barn under 15 år misstänks för brott prövas skuldfrågan som regel inte i domstol. I 38 § LUL finns dock en möjlighet att genom en bevistalan få till stånd en sådan prövning. Möjligheten härtill används emellertid sällan. Bestämmelsen i 38 § LUL innebär att om någon misstänks för att före 15 års ålder ha begått ett brott får åklagare, om det krävs ur allmän synpunkt, efter framställning av socialnämnden, Socialstyrelsen eller vårdnadshavarna för den unge, begära prövning hos domstol huruvida den unge har begått brottet. Domstolens avgörande sker genom dom i vilken ska anges om domstolen funnit att det har blivit utrett att barnet har begått brottet eller om så inte är fallet.

Vår översyn av systemet med bevistalan har utmynnat i att det, enligt vår bedömning, finns övervägande skäl som talar för att bestämmelserna om bevistalan bör ändras på så sätt att möjligheten att föra bevistalan utvidgas. Det främsta skälet härför är att frågan om ett barn är skyldigt till ett allvarligt brott eller inte bör avgöras efter en rättslig prövning i domstol. Bestämmelserna om bevistalan föreslås därför ändras på så sätt att när en § 31-utredning har slutförts beträffande ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år ska åklagare begära prövning i domstol av frågan om den misstänkte har begått brottet. Även vissa osjälvständiga brottsformer omfattas av den föreslagna presumptionsregeln. Bevistalan får också föras beträffande annat brott, om det finns synnerliga skäl för detta. Om särskilda skäl talar emot det, ska bevistalan dock inte väckas. Genom förslaget får åklagaren en rätt att på eget initiativ väcka bevistalan och ska således inte, som i dag, vara beroende av att socialnämnden, Socialstyrelsen eller barnets vårdnadshavare initierar en sådan talan. Åklagarens uppgifter i fråga om bevistalan ska, om det inte möter något hinder, utföras av åklagare som genom intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare är särskilt lämpad för uppgiften. Socialnämnden föreslås även fortsätt-

ningsvis ha rätt att göra framställan hos åklagare om att en bevistalan ska väckas, medan barnets vårdnadshavare inte längre ska ha motsvarande framställningsrätt. Sedan tillsynsansvaret över socialtjänsten har överförs till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), ska den framställningsrätt som tillkommit Socialstyrelsen flyttas över till IVO.

Genom en bevistalan fastställs inte någon påföljd för den unge. En dom beträffande bevistalan får rättskraft och det torde därför inte vara möjligt att efter det att en bevistaledom fått laga kraft döma ut någon påföljd om det i efterhand visat sig att en gärningsperson var straffmyndig vid gärningstillfället. Ett felaktigt antagande om en gärningspersons ålder kan i ett sådant fall leda till stötande resultat. En möjlighet införs därför för åklagare att, sedan en dom beträffande bevistalan har fått laga kraft, hos rätten ansöka om att domen ska undanröjas. För att en sådan ansökan ska beviljas krävs att åklagaren gör sannolikt att han eller hon inte i den tidigare rättegången hade kunnat åberopa en omständighet eller ett bevis till stöd för gärningspersonens ålder, eller att åklagaren annars haft en giltig ursäkt för att inte göra det. Ett undanröjande förutsätter att det kan klarläggas att gärningspersonen var straffmyndig vid gärningstillfället.

Det är inte möjligt att enligt gällande rätt bevilja resning beträffande en bevistaledom. Detta framstår som otillfredsställande och bestämnelserna om resning, både till gärningspersonens fördel och till dennes nackdel, ska därför vara tillämpliga även beträffande bevistaledomar.

Effektiva och rättssäkra utredningar när barn misstänks för brott

Förhör med barn som misstänks för brott

Inom ramen för våra överväganden när det gäller frågan om bestämmelserna om förhör med barn som misstänks för brott är ändamålsenligt utformade har vi tagit in underlag från landets polisregioner. Därav framgår att det inte synes finnas några brister i utformningen av tillämpliga bestämmelser. Vi har därför inte lämnat några förslag till författningsändringar i denna del. Polismyndigheten har hösten 2021 inrättat en utbildning för fördjupning i bl.a. förhör med barn. Denna utbildning bör utvärderas inom de närmaste åren, i syfte att utröna om det finns något behov av förändringar.

Socialtjänstens närvaro vid förhör med barn som misstänks för brott

Av 7 § LUL framgår att vid förhör med ett barn som är straffmyndigt, men som inte har fyllt 18 år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa, ska företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen. Vid förhör som hålls inom ramen för en § 31-utredning med ett barn under 15 år som misstänks för brott ska, enligt 34 § LUL, en företrädare för socialtjänsten närvara om det är fråga om en utredning som inletts antingen med stöd av presumptionsregeln i 31 § första stycket LUL eller med stöd av en begäran från socialnämnden enligt andra stycket i nämnda paragraf. Undantag från kravet på närvaro får göras endast om det finns särskilda skäl. Vid § 31-utredningar som inleds av något skäl i tredje stycket i paragrafen ska i stället en företrädare för socialtjänsten närvara om det inte möter något hinder.

Socialtjänsten har en central roll att spela när barn misstänks för brott. Att en medarbetare från socialtjänsten är närvarande vid förhör med barn kan vara ett viktigt stöd för barnet i förhörsituationen, men också gynna socialtjänstens fortsatta arbete med ärendet gällande barnet. En hög grad av närvaro är därför önskvärd. Av det underlag som vi har inhämtat från polisregionerna och ett knappt trettiotal kommuner framgår att företrädare för socialtjänsten i hög utsträckning närvarar vid förhör med barn under 15 år, men att det sker mer sällan vid förhör med straffmyndiga barn. Någon enhetlighet synes inte finnas mellan polisregionerna och inte heller inom en och samma region. Kravet på närvaro bör, enligt vår bedömning, skärpas. Vi har därför föreslagit att vid förhör med ett barn som fyllt 15 år men inte 18 år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa ska en företrädare för socialtjänsten närvara om det inte finns särskilda skäl som talar häremot. En förutsättning är att det kan ske utan men för utredningen. Vid förhör med barn under 15 år som misstänks för brott krävs, om det gäller § 31-utredningar enligt första eller andra stycket i 31 § LUL, synnerliga skäl för att en företrädare för socialtjänsten inte ska närvara vid förhöret. Är det fråga om en utredning enligt 31 § tredje stycket LUL krävs särskilda skäl för att en sådan företrädare inte ska närvara.

Socialnämndens yttranden

Innan beslut om åtal fattas för personer under 18 år ska, som huvudregel, ett yttrande från socialnämnden begäras in enligt 11 § LUL. Yttrandet är till vägledning vid åklagarens beslut om åtal och vid domstolens påföljdsbestämning. Vi har genomfört en enkät riktad till åklagare och domare, varvid har framkommit att socialnämndens yttranden överlag synes hålla god kvalitet, men att det finns vissa brister i fråga om kunskap och kompetens hos de tjänstemän som skriver yttrandena. Det har vidare visat sig att såväl åklagare som domare menar att yttrandena ofta saknar uppgift om i vilken utsträckning en tidigare utdömd ungdomspåföljd har fullgjorts. Mot denna bakgrund har vi föreslagit att bestämmelsen i 11 § LUL ska kompletteras med en skyldighet för socialnämnden att i ett yttrande redovisa i vilken utsträckning den som yttrandet gäller har fullgjort en tidigare utdömd påföljd avseende ungdomstjänst eller ungdomsvård. Vi har också bedömt att vissa kunskapshöjande åtgärder bör vidtas.

Det misstänkta barnets rätt till insyn i utredningen

För det närmare förfarandet vid en § 31-utredning är, genom hänvisning i 32 § LUL, ett flertal bestämmelser i rättegångsbalken tillämpliga. En brottsmisstänkts rätt att få del av utredningen om brottet är av stor vikt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Bestämmelsen i 32 § föreslås förtydligas i syfte att klargöra vilken rätt till insyn ett barn under 15 år har i en § 31-utredning.

Juridiskt biträde för målsäganden

När ett barn under 15 år misstänks för brott och en § 31-utredning inleds har barnet, under vissa förutsättningar som preciseras närmare i 32 a § LUL, rätt till ett juridiskt biträde. Någon motsvarande rätt finns enligt gällande rätt inte för en målsägande. Behovet av hjälp och stöd för en målsägande kan regelmässigt inte sägas vara mindre om han eller hon har utsatts för brott begånget av en person under 15 år jämfört med om gärningspersonen var straffmyndig. Vi föreslår mot denna bakgrund att målsägandens rätt till ett målsägandebiträde enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde respektive till

en särskild företrädare för barn enligt lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn ska gälla även vid § 31-utredningar.

Samverkan

En nära och väl fungerande samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och socialtjänsten är mycket betydelsefull när det gäller förutsättningarna för att kunna vidta relevanta och effektiva åtgärder för barn som misstänks för brott. Sådan samverkan förefaller, utifrån det underlag som är tillgängligt för våra överväganden, i allt väsentligt fungera tillfredsställande.

Drogtester av barn under 15 år

Sedan 2010 finns en möjlighet att, enligt 36 b § LUL, vidta tvångsvisa drogtestar av barn under 15 år som misstänks för att olovligen ha brukat narkotika. Ett sådant drogtest kan genomföras om det kan antas vara nödvändigt för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för barnet. Av Brås tidigare nämnda rapport (2014:20) framgår att bestämmelsen endast används i begränsad omfattning. Våra kontakter med polisregionerna och med de inbjudna kommuner som har medverkat vid våra hearingar talar i samma riktning.

Barn som använder narkotika kan på ett mycket allvarligt sätt äventyra sin fysiska och psykiska hälsa. I syfte att göra det möjligt att i större utsträckning än som är fallet i dag genomföra drogtestar av barn under 15 år när det finns skälig misstanke om att barnet har använt narkotika föreslår vi att bestämmelsen i 36 b § LUL ges en mindre restriktiv utformning. Således ska ett drogtest få genomföras om det kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för barnet. Kravet på att det ska föreligga sannolika skäl för narkotikaanvändande, ska alltjämt gälla. Beslut om drogtest av barn under 15 år ska, liksom är fallet i dag, fattas av åklagare. För att öka kunskapen om möjligheten att genomföra sådana drogtestar bör kunskapshöjande insatser övervägas inom socialtjänsten och hos Polismyndigheten.

Ungdomstjänst genom strafföreläggande

Åklagare kan under vissa förutsättningar meddela ett strafföreläggande i stället för att väcka åtal för brott. Ett sådant föreläggande kan avse böter, villkorlig dom eller villkorlig dom som förenas med böter. Möjligheten att utfärda ett strafföreläggande utgör ett snabbt och effektivt förfarande för att lagföra ett brott när den misstänkte erkänner gärningen och det inte är fråga om alltför allvarlig brottslighet. Påföljden ungdomstjänst har införts efter det att det blev möjligt för åklagare att meddela strafföreläggande för personer under 18 år. En utökning av åklagares möjlighet att utfärda strafföreläggande till att även avse ungdomstjänst kan bidra till att barn och unga får en snabbare reaktion på det brott de begått och att det inte blir nödvändigt med en domstolsförhandling. Mot denna bakgrund har vi föreslagit att ungdomstjänst ska kunna förordnas genom ett strafföreläggande. En förutsättning för att åklagare ska få utfärda ett sådant strafföreläggande är att det föreligger ett yttrande enligt 11 § LUL. Ett strafföreläggande avseende ungdomstjänst ska delges den unge vid ett möte med åklagaren. Strafföreläggande avseende ungdomstjänst kan inte godkännas av ombud.

Beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år

I det brottsutredande arbetet är möjligheten att använda s.k. straffprocessuella tvångsmedel viktig. För barn under 15 år, som inte är straffmyndiga och därför inte kan straffas för brott, kan tvångsmedel användas endast i begränsad utsträckning. Av 36 § LUL framgår att om någon är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl, beslag, husrannsakan 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.

Vi har övervägt om det finns något behov av att utöka möjligheterna att använda beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år jämfört med vad som är fallet enligt gällande rätt. I särskilt fokus för våra överväganden har varit om ett sådant behov kan sägas föreligga i syfte att minska risken för att barn under 15 år

utnyttjas av annan i kriminell verksamhet. Det har dock inte framkommit något så tydligt behov av mer ingripande möjligheter att vidta beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år att det är befogat att införa några sådana mer långtgående bestämmelser. Ett visst behov av kunskapshöjande åtgärder inom Polismyndigheten när det gäller användandet av straffprocessuella tvångsmedel mot barn under 15 år har dock kunnat konstateras.

Förslagets konsekvenser

Våra förslag kommer att få vissa ekonomiska konsekvenser i form av bl.a. ett uppdrag till Socialstyrelsen gällande kunskapshöjande åtgärder inom socialtjänsten. Förslagen kommer också att innebära en ökad belastning för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna, men någon närmare beräkning har inte varit möjlig att göra. Även för kommunernas socialtjänstförvaltningar kan exempelvis det ökade kravet på närvaro vid förhör med barn som misstänks för brott innebära en ökad belastning för socialtjänsten, men omfattningen härav kan inte uppskattas närmare. Förslagen att det ska vara möjligt att förordna ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn inom ramen för en § 31-utredning kommer också att medföra kostnader för det allmänna.

Våra förslag förväntas få viss brottsavhållande effekt.

Ikraftträdande

Vi bedömer att de nya bestämmelserna kan träda i kraft den 1 januari 2023 och har därför föreslagit detta datum för ikraftträdande.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 48 kap. 2, 4 och 10 §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

48 kap.

2 §¹

Strafföreläggande enligt detta kapitel innebär att den misstänkte föreläggs ett bötesstraff, efter vad åklagaren anser att brottet bör föranleda, som den misstänkte får godkänna omedelbart eller inom en viss tid. Under de förutsättningar som anges i 4 § andra stycket får strafföreläggande avse villkorlig dom eller en sådan påföljd i förening med böter. Av 5 a § framgår att ett strafföreläggande också får omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet.

Strafföreläggande enligt detta kapitel innebär att den misstänkte föreläggs ett bötesstraff, efter vad åklagaren anser att brottet bör föranleda, som den misstänkte får godkänna omedelbart eller inom en viss tid. Under de förutsättningar som anges i 4 § andra stycket får strafföreläggande avse villkorlig dom eller en sådan påföljd i förening med böter *och under de förutsättningar som anges i 4 § fjärde stycket får strafföreläggande avse ungdomstjänst*. Av 5 a § framgår att ett strafföreläggande också får omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet.

¹ Senaste lydelse 2018:1951.

Föreläggande av ordningsbot enligt detta kapitel innebär att den misstänkte föreläggs ett bötesstraff, efter vad som bestämts enligt 14 §, som han eller hon får godkänna omedelbart eller inom en viss tid.

Om ett brott är förenat med egendoms förverkande, annan sådan särskild rättsverkan eller särskild rättsverkan i form av avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond, ska också en sådan särskild rättsverkan omfattas av ett strafföreläggande eller ett föreläggande av ordningsbot. Detsamma gäller kostnad för provtagning och analys av blod, urin och saliv som avser den misstänkte och som har gjorts för utredning om brottet. I fråga om sådan kostnad tillämpas bestämmelserna om särskild rättsverkan.

Om ett brott är förenat med företagsbot ska boten också föreläggas genom strafföreläggande som den misstänkte får godkänna.

4 §²

Bötesstraff får föreläggas genom strafföreläggande beträffande brott för vilket böter ingår i straffskalan, dock inte normerade böter. Det finns särskilda bestämmelser om föreläggande av bötesstraff för brott som har begåtts av någon som är under arton år. Bestämmelsen i 34 kap. 1 § första stycket brottsbalken är tillämplig vid föreläggande av bötesstraff.

Villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter får föreläggas genom strafföreläggande i fall då det är uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt arton år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst.

Företagsbot får föreläggas genom strafföreläggande i fall då boten inte överstiger tre miljoner kronor.

Ungdomstjänst får, under de förutsättningar som anges i 32 kap. 2 § brottsbalken, föreläggas genom strafföreläggande beträffande brott som har begåtts av någon innan han eller hon fyllt arton år. Inför föreläggande av ungdomstjänst ska ett sådant yttrande om den unge som avses i 11 § lagen (1964:167)

² Senaste lydelse 2019:830.

med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare inhämtas.

10 §³

Ett skriftligt godkännande av ett strafföreläggande som inte avser villkorlig dom, får i den misstänktes ställe lämnas av den som är ombud för den misstänkte, om en skriftlig fullmakt ges in till åklagaren. Fullmakten ska, utöver vad som följer av 12 kap., innehålla

Ett skriftligt godkännande av ett strafföreläggande som inte avser villkorlig dom *eller ungdomstjänst*, får i den misstänktes ställe lämnas av den som är ombud för den misstänkte, om en skriftlig fullmakt ges in till åklagaren. Fullmakten ska, utöver vad som följer av 12 kap., innehålla

1. en förklaring att ombudet har rätt att godkänna ett strafföreläggande på den misstänktes vägnar,
2. uppgift om det brott som godkännandet får avse, varvid brottets art samt tiden och platsen för dess begående ska anges, samt
3. uppgift om den högsta bötespåföljd, den särskilda rättsverkan och det enskilda anspråk som den misstänkte är villig att godta.

Om en sådan fullmakt har getts in till åklagaren får ombudet ta emot handlingar i saken på den misstänktes vägnar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

³ Senaste lydelse 2020:918.

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 7, 11, 31, 32, 34, 36 b, 36 e och 38 §§ ska ha följande lydelse, *dels* att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 32 b §, 38 a § och 38 b §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Vid förhör med den som inte har fyllt arton år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa *skall* företrädare för socialtjänsten närvara om det *är möjligt* och det kan ske utan men för utredningen.

Föreslagen lydelse

7 §¹

Vid förhör med den som inte har fyllt arton år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa *ska* företrädare för socialtjänsten närvara om det *inte finns särskilda skäl häremot* och det kan ske utan men för utredningen.

11 §²

I fråga om den som misstänks för att ha begått brott innan han eller hon har fyllt arton år ska åklagaren, innan beslut fattas i åtalsfrågan, inhämta yttrande från socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (2001:453) har ansvaret för den unge, om denne har erkänt gärningen eller det annars finns skälig misstanke att han eller hon har begått brottet och sådant yttrande inte inhämtats under förundersökningen. Yttrande behöver inte inhämtas om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för straffvarning eller åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt.

Om förundersökningen gäller brott på vilket fängelse kan följa, ska, om möjligt, undersökningsledaren begära ett sådant yttrande som avses i första stycket senast i samband med delgivning av brottsmisstanke enligt 23 § kap. 18 § första stycket rättegångsbalken.

¹ Senaste lydelse 1994:1760.

² Senaste lydelse 2015:81.

Ett yttrande ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge samt en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Vidare ska yttrandet innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser att vidta. Åtgärderna ska redovisas i ett ungdomskontrakt om de vidtas med stöd av socialtjänstlagen och i en vårdplan om de vidtas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna ska framgå av kontraktet eller vårdplanen. Yttrandet ska, om undersökningsledaren eller, i de fall som avses i första stycket, åklagaren begär det eller om nämnden finner det nödvändigt, även innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt. Ett yttrande ska också innehålla en bedömning av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter.

Ett yttrande ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge samt en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. *Om den unge tidigare har dömts till ungdomstjänst eller ungdomsvård, ska i yttrandet redovisas i vilken utsträckning som den tidigare utdömda påföljden har fullgjorts.* Vidare ska yttrandet innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser att vidta. Åtgärderna ska redovisas i ett ungdomskontrakt om de vidtas med stöd av socialtjänstlagen och i en vårdplan om de vidtas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna ska framgå av kontraktet eller vårdplanen. Yttrandet ska, om undersökningsledaren eller, i de fall som avses i första stycket, åklagaren begär det eller om nämnden finner det nödvändigt, även innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt. Ett yttrande ska också innehålla en bedömning av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter.

Nämnden ska även utan samband med yttrande lämna den som har ansvar för att inhämta yttrande de upplysningar som denne begär i fråga om den unge.

31 §³

Kan någon misstänkas för att före femton års ålder ha begått ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år eller ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott ska en utredning om brottet inledas, om inte särskilda skäl talar emot det.

På begäran av socialnämnden får en utredning om brott även inledas i andra fall avseende någon som inte har fyllt femton år, om socialnämnden bedömer att utredningen kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för den unge. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om det är fråga om ett brott som innebär att den unge äventyrar sin hälsa eller utveckling eller om brottet kan antas utgöra ett led i en upprepad brottslighet begången av den unge.

I andra fall än som avses i första och andra styckena får en utredning om brott inledas avseende någon som inte har fyllt femton år

1. om det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt femton år har tagit del i brottet,

2. om det behövs för att efterforska gods som har åtkommit genom brottet eller som kan bli föremål för förverkande, eller

3. om det av andra skäl är *av särskild betydelse* med hänsyn till *ett allmänt* eller *enskilt intresse*.

3. om det av andra skäl är *på kallat* med hänsyn till *allmänna* eller *enskilda intressen*.

Har den unge inte fyllt tolv år får en utredning enligt andra eller tredje stycket inledas endast om det finns synnerliga skäl.

32 §⁴

Bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. 3, 4, 6–14 §§, 18–19, 21–21 d och 24 §§ rättegångsbalken ska i tillämpliga delar gälla för en sådan utredning som avses i 31 §.

Bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. 3, 4, 6–14 §§, 18–19, 21–21 d och 24 §§ rättegångsbalken ska i tillämpliga delar gälla för en sådan utredning som avses i 31 §. *Den som misstänks*

³ Senaste lydelse 2010:478.

⁴ Senaste lydelse 2017:177.

för brott och det juridiska biträdet enligt 32 a § har rätt att förlöpande, i den utsträckning det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid utredningen. När utredningen är slutförd omfattar denna rätt allt som har förekommit vid utredningen, med den begränsning som framgår av 10 kap. 3 och 3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Rätten i 23 kap. 21 a § rättegångsbalken att få en papperskopia av protokoll över utredningen, ska gälla i de fall då en talan enligt 38 § väckts.

En utredning som avses i 31 § ska bedrivas med särskild skyndsamt 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.

Utredningen ska ledas av en åklagare eller en anställd vid Polismyndigheten som myndigheten har förordnat. Undersökningsledaren ska, om det inte möter något hinder, genom intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare vara särskilt lämpad för uppgiften.

Har den unge tidigare varit föremål för utredning enligt 31 §, ska om möjligt samma åklagare och samma anställda vid Polismyndigheten anlitas för att leda och genomföra den nya utredningen.

32 b §

När en utredning enligt 31 § har inletts eller återupptagits ska vad som gäller för förordnande av ett särskilt biträde för målsäganden (målsägandebiträde) enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde och vad som gäller för förordnande av en särskild företrädare enligt lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn

gälla. Bestämmelserna om återbetalningskyldighet i 8 § lagen om målsägandebiträde och 12 § lagen om särskild företrädare för barn ska dock inte tillämpas.

Bestämmelserna i 23 kap. 5, 10 och 11 §§ rättegångsbalken ska tillämpas i fråga om ett sådant biträde för målsäganden som avses i första stycket.

34 §⁵

Socialnämnden ska omedelbart underrättas

1. när någon kan misstänkas för att före femton års ålder ha begått ett brott på vilket fängelse kan följa, och
2. när en utredning enligt 31 § har inletts.

Vid förhör med den unge i en utredning enligt 31 § *tredje stycket* ska företrädare för socialtjänsten närvara, *om det inte möter något hinder*. Är det fråga om en utredning enligt 31 § första eller andra stycket krävs *särskilda* skäl för att företrädare för socialtjänsten inte ska närvara.

Vid förhör med den unge i en utredning enligt 31 § ska företrädare för socialtjänsten närvara. Är det fråga om en utredning enligt 31 § första eller andra stycket krävs *synnerliga* skäl för att företrädare för socialtjänsten inte ska närvara *och om det är fråga om en utredning enligt 31 § tredje stycket krävs särskilda skäl för att sådan företrädare inte ska närvara*.

I fall som avses i 31 § andra stycket får ingen annan åtgärd än förhör med den unge vidtas innan socialnämnden har begärt att en utredning ska inledas. Om det finns särskilda skäl får dock även andra åtgärder vidtas.

Om brottsmisstanken kvarstår efter förhöret med den unge och efter andra vidtagna åtgärder, ska protokoll över förhöret och åtgärderna omgäende sändas till socialnämnden.

⁵ Senaste lydelse 2010:478.

36 b §⁶

Är någon skäligen misstänkt för att före femton års ålder olovligt ha brukat narkotika får kroppsbesiktning genom tagande av prov från kroppen och undersökning av sådana prov företas, om det kan antas *vara nödvändigt* för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för den unge.

Sådan kroppsbesiktning beslutas av åklagare.

Socialnämnden ska omedelbart underrättas om resultatet av en sådan kroppsbesiktning. Detsamma gäller den unges vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Är någon skäligen misstänkt för att före femton års ålder olovligt ha brukat narkotika får kroppsbesiktning genom tagande av prov från kroppen och undersökning av sådana prov företas, om det kan antas *ha betydelse* för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för den unge.

36 e §⁷

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

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 a § ska 28 kap. 12 § *tredje* stycket, 13 § första och andra styckena och 13 a § tredje stycket rättegångsbalken gälla.

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

38 §⁸

Misstänks någon för att före femton års ålder ha begått ett brott får åklagare, om det krävs ur allmän synpunkt, efter framställning av socialnämnden, Social-

När en utredning enligt 31 § har slutförts beträffande ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år eller ett straffbelagt försök, en

⁶ Senaste lydelse 2010:478.

⁷ Senaste lydelse 2016:547.

⁸ Senaste lydelse 2010:478.

styrelsen eller vårdnadshavarna för den unge, begära prövning hos domstol huruvida den unge har begått brottet (bevistalan).

straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott ska åklagare begära prövning i domstol av frågan om den misstänkte har begått brottet (bevistalan). Sådant talan får föras även beträffande annat brott, om det finns synnerliga skäl för detta. Bevistalan ska dock inte väckas om särskilda skäl talar emot det.

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

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

Socialnämnden och Inspektionen för vård och omsorg får göra framställning hos åklagare om att bevistalan ska väckas.

38 a §

Sedan en dom avseende bevistalan enligt 38 § har fått laga kraft får åklagare hos rätten ansöka om undanröjande av domen om den vars skuld prövats i bevistalan var över femton år vid gärningen och åklagaren gör sannolikt att han eller hon inte i den tidigare rättegången kunnat åberopa omständighet eller bevis till stöd för dennes ålder, eller att åklagaren annars haft en giltig ursäkt för att inte göra det.

Ansökan ska göras skriftligen hos hovrätten om domen meddelats av tingsrätt och i annat fall hos Högsta domstolen. En ansökan ska ges in inom ett år från det att åklagaren fick kännedom om den nya omständigheten eller det nya beviset beträffande åldern. I de fall då Högsta domstolen prövar frågan om undanröjande, ska ett bifall till ansökan omfatta både tingsrättens och hovrättens dom. Ett beslut om undanröjande ska åtföljas av en återförvisning till den instans som först dömt i målet. Vid förfarandet gäller, i tillämpliga delar, bestämmelserna om allmänt åtal för brott.

Om ett beslut om undanröjande enligt första stycket omfattar talan om enskilt anspråk i anledning av brott, får vid undanröjandet förordnas att målsägandens skyldighet att, i förekommande fall, återbetala vad som betalats ut med anledning av ett sådant anspråk, inte ska inträda förrän frågan om det enskilda anspråket har prövats slutligt.

38 b §

Sedan en dom avseende bevis-talan enligt 38 § har fått laga kraft, får resning beviljas under samma förutsättningar som gäller enligt 58 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken. Vid förfarandet gäller 58 kap. 2–7 §§ samt 9 och 10 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar.

Vad som i 58 kap. 6 a § rättegångsbalken sägs om förundersökning ska i stället avse utredning enligt 31 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 8 § socialtjänstlagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

8 §¹

Har en domstol dömt någon till ungdomsvård eller till ungdomstjänst, *skall* socialnämnden underrätta åklagarmyndigheten, om det kan antas att det finns förutsättningar för åtgärd enligt 30 b § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 32 kap. 4 § brottsbalken.

Har en domstol dömt någon till ungdomsvård eller till ungdomstjänst, *eller har ungdomstjänst förordnats genom ett strafföreläggande som godkänts, ska* socialnämnden underrätta åklagarmyndigheten, om det kan antas att det finns förutsättningar för åtgärd enligt 30 b § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 32 kap. 4 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Senaste lydelse 2006:901.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs att 13 b § förundersökningskungörelsen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 b §¹

Målsäganden ska så snart som möjligt tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om beslut om att förundersökning inte ska inledas eller att en inledd förundersökning har lagts ned, beslut om att åtal inte ska väckas, tidpunkt och plats för sammanträden i rätten och dom eller slutligt beslut i målet.

Målsäganden ska så snart som möjligt tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om beslut om att förundersökning inte ska inledas eller att en inledd förundersökning har lagts ned, beslut om att åtal inte ska väckas, *att ett utfärdat strafföreläggande har godkänts*, tidpunkt och plats för sammanträden i rätten och dom eller slutligt beslut i målet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Senaste lydelse 2015:477.

1.5 Förslag till förordning om ändring i strafföreläggandekungörelsen (1970:60)

Härigenom föreskrivs att i strafföreläggandekungörelsen ska införas en ny paragraf, 12 c §, med följande lydelse.

12 c §

De skyldigheter i lag eller annan författning som innebär att en domstol ska underrätta en målsägande, om han eller hon har begärt att få del av avgörandet, ska också gälla för den myndighet som har utfärdat ett strafföreläggande som har godkänts. I stället för domstolens dom ska underrättelsen i sådana fall avse uppgifter om strafföreläggandets innehåll och godkännandet av detta.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Har åklagaren med stöd av 15 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare utfärdat strafföreläggande, *skall* den unge underrättas om beslutet vid ett personligt sammanträffande och, om det är möjligt, i vårdnadshavares närvaro. Om ett personligt sammanträffande inte är möjligt eller brottet är ringa, får underrättelsen vara skriftlig.

Har åklagaren med stöd av 48 kap. 4 § rättegångsbalken utfärdat strafföreläggande som avser villkorlig dom eller *sådan påföljd* i förening med böter innan den misstänkte fyllt 21 år, *skall* åklagaren underrätta den misstänkte om beslutet vid ett personligt sammanträffande.

Har åklagaren med stöd av 15 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare utfärdat strafföreläggande, *ska* den unge underrättas om beslutet vid ett personligt sammanträffande och, om det är möjligt, i vårdnadshavares närvaro. Om ett personligt sammanträffande inte är möjligt eller brottet är ringa, får underrättelsen vara skriftlig.

Har åklagaren med stöd av 48 kap. 4 § rättegångsbalken utfärdat strafföreläggande som avser *ungdomstjänst*, villkorlig dom eller *villkorlig dom* i förening med böter innan den misstänkte fyllt 21 år, *ska* åklagaren underrätta den misstänkte om beslutet vid ett personligt sammanträffande.

Om det är lämpligare, får en underrättelse enligt första och andra stycket lämnas av en annan åklagare än den som meddelat beslutet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Senaste lydelse 1996:1465.

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

Härigenom föreskrivs att 11 § åklagarförordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

Endast riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare får

1. utföra åklagarens uppgifter i fråga om bevistalan, och

2. handlägga frågor om ansvar för brott enligt förordningen (2014:1106) om handläggningen av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare.

I fall som avses i första stycket 2 får dock andra åklagare vidta sådana åtgärder som inte utan fara kan skjutas upp.

Endast riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare får handlägga frågor om ansvar för brott enligt förordningen (2014:1106) om handläggningen av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare. *Andra åklagare får dock vidta sådana åtgärder som inte utan fara kan skjutas upp.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Senaste lydelse 2014:1166.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Vårt uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att se över regelverket för utredningar mot barn som misstänks för brott, i syfte att förbättra detta regelverk och säkerställa att en hög grad av rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls i sådana utredningar. En utgångspunkt för uppdraget har varit att tidiga och ändamålsenliga insatser från samhällets sida kan hindra en negativ spiral med fortsatt brottslighet och bidra till att barn får den hjälp och det stöd som de behöver.

Utredningar om brott kan inledas mot barn som inte har fyllt 15 år enligt bestämmelserna i 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Bestämmelserna har sin nuvarande utformning sedan en lagändring som trädde i kraft 2010. I vårt uppdrag ingår att analysera om de särskilda bestämmelser som rör utredningar om brott som barn under 15 år misstänks ha begått är ändamålsenliga och om de tillämpas på avsett sätt. Vi ska också lämna förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder som bedöms nödvändiga i syfte att brott som barn under 15 år misstänks för ska utredas i större utsträckning än som är fallet i dag.

Barn under 15 år är inte straffmyndiga och kan inte dömas för brott. Genom en s.k. bevistalan enligt 38 § LUL är det dock möjligt att i domstol pröva skuldfrågan för ett barn under 15 år som misstänks för att ha begått ett brott. Vi har i uppdrag att se över systemet med bevistalan och att ta ställning till om även åklagare – till skillnad mot vad som gäller i dag – bör kunna initiera en bevistalan. Eftersom barn under 15 år inte är straffmyndiga kan de inte heller ådömas någon påföljd. Om det efter det att en bevistaledom har fått laga kraft skulle visa sig att gärningspersonen trots allt var över 15 år vid gärningen, torde det enligt gällande rätt inte vara möjligt att ådöma

honom eller henne någon påföljd. Vårt uppdrag i denna del består i att analysera hur en påföljd ska kunna utdömas om det efter att en bevistaledom fått laga kraft framkommer att gärningspersonen var över 15 år då brottet begicks.

Under senare år har äldre utredningar där barn har pekats ut som skyldiga till att ha begått brott utan att någon prövning har skett i domstol kritiserats ur ett rättssäkerhetsperspektiv. I vårt uppdrag ingår en rad delfrågor som samtliga rör olika aspekter av hur utredningar mot barn som misstänks för brott bör genomföras och hur regelverket kring sådana utredningar bör utformas för att högt ställda krav på rättssäkerhet och effektivitet ska kunna upprätthållas. Uppdraget omfattar frågan om bestämmelserna om förhör med barn under 18 år som misstänks för brott är ändamålsenliga och inkluderar i denna del också att vi ska ta ställning till om eventuella författningsändringar även bör avse målsägande och vittnen. Vi ska vidare ta ställning till hur samverkan mellan berörda myndigheter kan stärkas när det gäller barn som misstänks för brott. Dessutom ska vi utreda behovet av en ökad närvaro av socialtjänsten vid inledande förhör med barn under 18 år som misstänks för brott. I uppdraget ingår också att ta ställning till om det bör vara möjligt att förordna juridiskt biträde för målsäganden när en utredning enligt 31 § LUL inleds. För sådana utredningar finns bestämmelser om rätten till insyn och att ta del av utredningsmaterialet och det ingår i vårt uppdrag att ta ställning till om dessa regler behöver förtydligas i något avseende. Vi ska också ta ställning till om gällande bestämmelser om socialnämndens yttranden om unga lagöverträdare är ändamålsenligt utformade och, vid behov, föreslå åtgärder för att säkerställa att yttrandena håller hög kvalitet. I vårt uppdrag i denna del ingår slutligen att lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga i syfte att stärka effektiviteten och rättssäkerheten i utredningar om brott begångna av barn under 18 år.

Barn under 15 år kan under de förutsättningar som slås fast i 36 b § LUL drogtestas. I våra direktiv framhålls att drogmisbruk kan vara en inkörsport till en kriminell livsstil och att det därför är angeläget att missbruk hos unga upptäcks tidigt. Vi ska mot den bakgrunden utvärdera bestämmelserna om drogtestar av barn under 15 år som misstänks för brott och bedöma om bestämmelserna är ändamålsenligt utformade. I uppdraget ingår att lämna förslag på de för-

fattningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att säkerställa att drogtestar kan genomföras i tillräcklig omfattning.

Åklagare kan under vissa förutsättningar meddela ett strafföreläggande om en misstänkt person erkänner gärningen och det är klart vad det ska bli för straff. Möjligheten att utfärda strafföreläggande utgör ett snabbt och effektivt förfarande för att lagföra en gärningsperson för brott när personen erkänner gärningen och brottet inte är alltför allvarligt. Ett strafföreläggande kan, enligt 48 kap. 4 § rättegångsbalken, avse böter, villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter. I vårt uppdrag ingår att ta ställning till om det bör införas en möjlighet för åklagare att genom strafföreläggande besluta om ungdomstjänst och i vilka situationer det i så fall bör vara möjligt.

Till vårt ursprungliga uppdrag har också, genom tilläggsdirektiv, lagts en fråga gällande vissa tvångsmedel mot barn under 15 år. Enligt 36 § LUL får bl.a. beslag, husrannsakan och kroppsvisitation företas mot någon som är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott om det finns särskilda skäl. I vårt uppdrag ingår att analysera behovet av utökade möjligheter att företa beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år och att lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att nämnda tvångsmedel ska kunna användas mot barn under 15 år i tillräcklig omfattning.

Våra direktiv (dir. 2019:103, som beslutades den 19 december 2019, och dir. 2021:41, som beslutades den 10 juni 2021) finns i sin helhet i *bilaga 1* respektive 2 till betänkandet.

2.2 Vårt arbete

Vårt arbete påbörjades i januari 2020. Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. Vi höll vårt första utredningssammanträde den 10 mars 2020 och har därefter haft ytterligare tio mötestillfällen. Med anledning av coronapandemin har nio av utredningssammanträdena genomförts digitalt.

I syfte att få erforderligt underlag för våra överväganden och förslag har vi inhämtat uppgifter från Polismyndigheten, både skriftligen och genom möten med företrädare för samtliga sju polisregioner. Vi har också haft ytterligare möten med Polismyndigheten liksom kontakter med Åklagarmyndigheten. Dessutom har vi genom-

fört tre hearingar med totalt trettio inbjudna kommuner. Vi har, beträffande frågan om utformningen av socialnämndens yttranden om unga lagöverträdare, också genomfört två enkätundersökningar riktade till ett drygt tjugotal domare med erfarenhet av att döma i ungdomsmål respektive till landets 32 allmänna åklagarkammare.

Samråd har skett med Utredningen om ett permanent snabbförfarande i brottmål och andra åtgärder för en snabbare lagföring av brott (Ju 2020:1), med 2020 års förverkandeutredning (Ju 2020:16), med Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (Ju 2020:20) och med Trygghetsberedningen (Ju 2020:09). Dessutom har utredningen medverkat i en workshop anordnad av den Nationella samordnaren för Agenda 2030 (M 2020:02).

Vi ska, enligt våra kommittédirektiv, föra dialog med och inhämta upplysningar från Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen och Sveriges advokatsamfund. Dessa aktörer är representerade i utredningen. Dessutom har vi haft kontakt med Domstolsverket, Brottsoffermyndigheten, Brottsförebyggande rådet och Rättsmedicinalverket.

Utredningens arbete har bedrivits i nära samråd mellan den särskilda utredaren och utredningens experter. Utredaren och experterna är i allt väsentligt ense om de förslag som lämnas. Betänkandet har därför skrivits i vi-form.

2.3 Betänkandets disposition

Våra författningsförslag finns i *avsnitt 1*.

I *avsnitt 3* lämnar vi en kortfattad beskrivning av det gällande regelverket kring barn som misstänks för brott. Dessutom redovisar vi, i relevanta delar, FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Utredningar enligt 31 § LUL behandlas i *avsnitt 4*, där vi också redogör för i vilken omfattning sådana utredningar förekommer i dag och lämnar våra överväganden och förslag kring utformningen av bestämmelserna.

Den möjlighet till prövning av skuldfrågan som en bevistalan innebär och våra överväganden och förslag i anslutning till en sådan talan redovisas i *avsnitt 5*.

I *avsnitt 6* behandlar vi ett antal frågor som samtliga rör olika aspekter av att utredningar mot barn som misstänks för brott ska vara effektiva och rättssäkra. Vi lämnar här våra överväganden och förslag när det gäller frågorna om förhör med barn, ökad närvaro av socialtjänsten vid förhör, socialnämndens yttranden om unga lagöverträdare, rätten att ta del av utredningsmaterial, juridiskt biträde för målsäganden och samverkan mellan myndigheter.

Drogtester av barn under 15 år och våra överväganden och förslag i den delen redovisar vi i *avsnitt 7*.

Frågan om det ska vara möjligt för åklagare att utfärda strafföreläggande avseende ungdomstjänst behandlar vi i *avsnitt 8*.

I *avsnitt 9* återfinns våra överväganden och förslag när det gäller användandet av beslag, husrannsakan och kroppsbesiktning mot barn under 15 år.

Konsekvenserna av våra förslag redovisar vi i *avsnitt 10*.

I *avsnitt 11* finns författningskommentarer till de författningsförslag vi lämnar.

3 Regelverket kring barn som misstänks för brott

3.1 Inledning

Merparten av de frågor som omfattas av utredningens uppdrag rör barn under 15 år som misstänks för brott. Några av våra frågor gäller dock även barn som har fyllt 15 år men inte 18 år. Det bakomliggande regelverk som lagstiftaren skapat för att samhället ska kunna vidta åtgärder för barn i dessa båda ålderskategorier skiljer sig åt. Ett barn under 15 år är inte straffmyndigt och någon påföljd får, enligt 1 kap. 6 § brottsbalken, inte dömas ut för brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt 15 år. Barn som inte är straffmyndiga kan i och för sig begå en brottslig gärning, men de kan i princip inte bli föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott. För barn och unga i åldern från och med 15 år och upp till 18 år gäller att de i många avseenden omfattas av samma bestämmelser som myndiga personer, men att de också i viss utsträckning särbehandlas straffrättsligt.

Ansvaret för att vidta åtgärder mot barn och unga som misstänks för och som har begått brott delas mellan flera olika aktörer. Avsnitt 3.2 innehåller en kortare redovisning av de olika aktörer som är relevanta när barn misstänks för brott och ansvarsfördelningen dem emellan.

Huvudansvaret för att åtgärder vidtas för barn under 15 år som misstänks för brott åvilar socialnämnden i respektive kommun. De olika samhällsinslag som kan bli aktuella inom ramen för socialtjänstens arbete med barn och unga som misstänks för brott regleras främst i socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Dessa båda regelverk redovisas i avsnitt 3.3.

En följd av att en person under 15 år inte är straffmyndig är att en förundersökning inte får inledas mot honom eller henne. För att exempelvis insatser inom socialtjänsten ska bli ändamålsenliga kan det dock vara betydelsefullt att de närmare omständigheterna kring ett brott kan klargöras. Under vissa förutsättningar kan därför ett brott utredas enligt det regelverk som lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) utgör. Lagen innehåller också bestämmelser som tar sikte på barn som fyllt 15 år, och därmed är straffmyndiga. I avsnitt 3.4 redogör vi för de bestämmelser i LUL som är relevanta för de frågor som omfattas av vårt utredningsuppdrag.

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) innebär ett fullständigt erkännande av barnet som bärare av rättigheter och konventionen är därför viktig vid alla överväganden om lagstiftning som rör barn. Barnkonventionens huvudsakliga innehåll, i de delar som här är särskilt relevanta, redovisas i avsnitt 3.5.

3.2 Ett delat ansvar för barn och unga som begår brott

Det är en viktig uppgift för samhället att förhindra att barn och unga begår brott, men också att, om så ändå har skett, reagera på begångna brott och arbeta för att en ung lagöverträdare inte gör sig skyldig till fortsatt kriminalitet. Ansvaret för samhällets insatser när det gäller barn och unga som misstänks för eller som har begått brott delas mellan socialnämnd (och den därtill knutna socialtjänsten), polis, åklagare, domstol, kriminalvården och Statens institutionsstyrelse (SiS).

För socialnämnden gäller i detta arbete att nämndens insatser utgår från barnets behov av stöd och skydd, medan de rättsvårdande myndigheternas insatser i stället avser att markera att samhället tar avstånd från den brottsliga verksamheten. Socialnämnden och de rättsvårdande myndigheterna har därutöver ett gemensamt intresse av att förhindra och motverka brott.¹

Barn och unga som begår brott har ofta ett särskilt behov av stöd och hjälp för att i fortsättningen avhålla sig från kriminalitet. Socialtjänsten har av lagstiftaren ansetts ha bäst förutsättningar för att

¹ Se prop. 2005/06:165 s. 43 och Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten *Barn och unga som begår brott*, s. 31.

erbjuda sådant stöd. För barn under 15 år åvilar ansvaret för att vidta åtgärder, som vi nämnt i avsnitt 3.1, socialnämnden, medan det för unga mellan 15 och 20 år kan sägas vara ett delat ansvar mellan socialnämnd, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten samt i vissa fall Kriminalvården och SiS.²

Till Polismyndighetens uppdrag hör att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Det är Polismyndighetens uppgift bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (se 1 och 2 §§ polislagen [1984:387]). Allmänna bestämmelser som innebär en skyldighet för Polismyndigheten men också för vissa andra myndigheter och yrkesverksamma att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen.

När det gäller Åklagarmyndighetens ansvar, innebär detta bl.a. att se till att personer som begår brott, däribland barn över 15 år, blir föremål för brottsutredning och lagföring (se 2 § förordningen [2015:743] med instruktion för Åklagarmyndigheten). Till Kriminalvårdens uppgifter hör bl.a. att verkställa utdömda påföljder och att verka för att återfall i brott förebyggs (se 2 § förordningen [2007:1172] med instruktion för Kriminalvården). För barn mellan 15 och 18 år som dömts för allvarliga brott kan påföljden under vissa förutsättningar bestämmas till sluten ungdomsvård (se 32 kap. 5 § brottsbalken). SiS ansvarar för verkställigheten, som ska utformas så att den dömdes anpassning i samhället främjas och att de skadliga följderna av frihetsberövandet motverkas (se 2 § lagen [1998:603] om verkställighet av sluten ungdomsvård). Påföljdssystemet för unga lagöverträdare bygger dock på att åtgärder inom socialtjänsten antas ha störst brottsavhållande effekt och ambitionen är att så långt det är möjligt hålla unga utanför frihetsberövande påföljder.

Att olika myndigheter delar ansvaret för unga lagöverträdare förutsätter en väl fungerande samverkan mellan myndigheterna. En generell samverkansbestämmelse finns i 3 kap. 5 § socialtjänstlagen. Där framgår att socialnämnden vid behov ska utforma och genomföra insatser i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. En särskild samverkansbestämmelse såvitt gäller barn finns dessutom i 5 kap. 1 a § socialtjänstlagen, enligt vilken social-

² Se prop. 2005/06:165 s. 43 och Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten *Barn och unga som begår brott*, s. 31 och 32.

nämnden ska samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Även lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare innehåller en bestämmelse om samverkan (se 39 § LUL). Av 6 § polislagen framgår vidare att Polismyndigheten fortlöpande ska samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Vi återkommer närmare till frågan om samverkan i avsnitt 6.7.

3.3 Relevant lagstiftning på socialtjänstens område

3.3.1 Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen är den ramlag som styr hur socialtjänsten ska arbeta. Av portalparagrafen i 1 kap. 1 § framgår att socialtjänsten på demokratins och solidaritetens grund ska främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation ska socialtjänsten inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. I lagen slås vidare fast (se 1 kap. 2 §) att vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande. Med barn avses i socialtjänstlagens mening varje människa under 18 år.

När det gäller barn och unga finns en skyldighet för socialnämnden att verka för att de växer upp under trygga och goda förhållanden (se 5 kap. 1 § socialtjänstlagen). I nära samarbete med hemmen ska nämnden främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga. Socialnämnden ska vidare bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. Det åligger också socialnämnden att med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling, liksom att aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga. Socialnämnden ska, även detta i nära samarbete med hemmen, sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver. Om barnets eller

den unges bästa motiverar det, kan det innefatta vård och fostran utanför det egna hemmet.

Socialtjänstlagen innehåller inte några bestämmelser som gör det möjligt att med tvång ingripa mot någon. Tvärtom ska frivillighet och självbestämmande vara vägledande vid handläggningen av enskilda ärenden och socialnämndens insatser för den enskilde ska (se 3 kap. 5 § socialtjänstlagen) utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. När det gäller åtgärder som rör ett barn ska barnet få relevant information (se 11 kap. 10 § i aktuell lag). Barnet ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte gör det, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.

Socialnämnden ska i vissa fall inleda en utredning när nämnden får kännedom om att ett barn eller en ung person är misstänkt för ett brott. Bestämmelserna om utredning finns i 11 kap. 1 § socialtjänstlagen och anger att socialnämnden utan dröjsmål ska inleda en utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Utifrån utredningen ska socialnämnden ta ställning till om barnet eller den unge har behov av insatser från nämndens sida. Om det redan från början står klart att några åtgärder inte kan eller bör vidtas, bör någon utredning inte inledas. Alla barn och ungdomar som misstänks för eller som har begått brott har inte behov av insatser från socialnämndens sida för att inte fortsätta begå brott. Det är socialnämndens uppgift att, så långt det är möjligt, identifiera de barn som riskerar att utvecklas ogynnsamt och ge dem det stöd och skydd som de behöver.³

Flera olika insatser inom socialtjänsten kan bli aktuella för barn som begår brott, beroende på barnets behov. Det kan exempelvis vara aktuellt att, enligt bestämmelserna i 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen, utse en särskild person (en kontaktperson) eller en familj (en kontaktfamilj) med uppgift att hjälpa barnet och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter. Av andra stycket i nyssnämnda lagrum framgår vidare att det finns en möjlighet att utse en särskilt kvalificerad kontaktperson för barnet. Insatsen riktar sig till barn och unga som behöver särskilt stöd och särskild vägledning av en vuxen person för att motverka en risk för missbruk av beroendefram-

³ Se Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten *Barn och unga som begår brott*, s. 85.

kallande medel, för brottslig verksamhet eller för något annat socialt nedbrytande beteende. Att utse en särskilt kvalificerad kontaktperson kan vara aktuellt både för barn som redan har begått brott och för barn som, utan att tidigare ha begått något brott, bedöms vara i riskzonen för detta.⁴ Andra aktuella insatser för barn som misstänks för eller som har begått brott kan exempelvis vara stödsamtal och deltagande i någon form av program för unga lagöverträdare.

Inom ramen för påföljdssystemet efter det att ett barn har dömts för brott hör det till socialnämndens skyldigheter att verkställa insatser enligt socialtjänstlagen, eller LVU, när ett barn har dömts till ungdomsvård. I de fall då det är fråga om sluten ungdomsvård, där själva verkställigheten ombesörjs av SiS, har socialnämnden enligt 5 kap. 1 § 10 socialtjänstlagen skyldighet att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan verkställighet av sluten ungdomsvård enligt lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård har upphört. Det finns också en skyldighet för socialnämnden att sörja för att påföljden ungdomstjänst kan verkställas (se 5 kap. 1 b § socialtjänstlagen) och att medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott kan erbjudas när ett brott har begåtts av någon som är under 21 år (se 5 kap. 1 c § socialtjänstlagen). När en ungdom dömts till ungdomsövervakning åligger det socialnämnden bl.a. att utse en särskild handläggare för den unge under verkställigheten (se 9 § lagen [2020:616] om verkställighet av ungdomsövervakning).

3.3.2 Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Socialtjänstlagen baseras på en grundläggande frivillighetsprincip och bygger på att socialnämnden under frivilliga former ska bistå barn och föräldrar med den hjälp och det stöd som de kan behöva. Genom bestämmelserna i LVU kan socialnämnden, vid behov, i vissa fall vidta åtgärder även om det inte är möjligt att nå något samförstånd med barn och föräldrar. Att vård enligt LVU endast kan komma i fråga om det inte finns förutsättningar för frivilliga insatser framgår av 1 § i lagen.

⁴ Se prop. 2005/06:165 s. 144–146.

Vård med stöd av LVU kan aktualiseras i två fall. Det ena, som regleras i 2 § LVU, innebär att vård ska beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk att den unges hälsa eller utveckling skadas. Bestämmelsen reglerar de s.k. miljöfallen. Den andra situationen är de s.k. beteendefallen enligt 3 §, där det föreskrivs att vård ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

För att det ska vara aktuellt att bereda ett barn vård enligt LVU på grund av hans eller hennes brottsliga verksamhet krävs således att det finns en påtaglig risk för skada. En övergående eller mindre betydande risk för skada är alltså inte tillräcklig för ett ingripande enligt lagen. Risken för skada måste ha en sådan inverkan på barnets hälsa eller utveckling att det finns ett tydligt vårdbehov. Med brottslig verksamhet i 3 § avses upprepade brott som är av visst allvar, dvs. inte bagatellförseelser.⁵ Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (se 4 §).

LVU innehåller också en möjlighet till förebyggande insatser. Av 22 § framgår att om det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 §, däribland brottslig verksamhet, kommer att behöva beredas vård enligt lagen om beteendet fortsätter och stöd eller behandling inte kan ges på frivillig väg, får socialnämnden utse en särskilt kvalificerad kontaktperson för den unge eller besluta att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. En särskild behandlingsplan ska upprättas i dessa fall.

3.4 Lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL)

3.4.1 Olika bestämmelser för barn i olika åldrar

I LUL har samlats särskilda bestämmelser om handläggning hos Polismyndigheten, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år. Lagen är ett komplement till rättegångsbalken (se 1 § LUL) och innehåller i 2–30 b §§

⁵ Se Clevesköld, Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 3 §, Karnov 2019-10-01 (JUNO).

bestämmelser som tar sikte på barn över 15 år och i 31–38 §§ bestämmelser om hur ärenden som gäller barn under 15 år som misstänks för brott ska hanteras. Bestämmelserna om barn under 15 år som misstänks för brott har i allt väsentligt sin nuvarande utformning sedan en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2010. Ett bakomliggande syfte med de ändrade bestämmelserna var att brott begångna av barn under 15 år skulle utredas oftare och mer effektivt. I 39 § i lagen finns dessutom en bestämmelse om samverkan mellan kommuner och de myndigheter som handlägger ärenden om unga lagöverträdare.

I det följande behandlar vi de bestämmelser i lagen som är av betydelse för våra överväganden och förslag.

3.4.2 Brottsutredningar enligt 31 § LUL

Under vissa bestämda förutsättningar kan en utredning om brott inledas med stöd av 31 § LUL. I första stycket av nämnda lagrum finns en presumtionsregel, som anger att om någon kan misstänkas för att före 15 års ålder ha begått ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, ska en utredning om brottet inledas, om inte särskilda skäl talar emot det. Detsamma ska gälla för misstanke om ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott. Bestämmelsen innehåller således en presumtion för att en utredning ska inledas om en brottsmisstanke avseende brott där straffskalan inte understiger ett års fängelse riktas mot ett barn under 15 år. Det gäller såväl den som misstänks vara gärningsperson som annan medverkande. Begränsningen av presumtionsregelns tillämpningsområde medför att endast allvarliga brott kan bli föremål för utredning med stöd av regeln. Det kan t.ex. röra sig om mord, dråp, grov misshandel, våldtäkt, rån och mordbrand. Särskilda skäl mot att inleda en utredning kan exempelvis bestå i att en utredning framstår som obehövlig då det redan från början står klart att omständigheterna kring brottet är tillräckligt klarlagda.⁶ Även individuella hänsyn kan tala mot ytterligare utredning, som t.ex. barnets bristande mognad och utveckling eller hälsotillstånd. Ju längre tid som har förflutit sedan brottet begicks, desto starkare skäl kan det finnas för avsteg från presumtions-

⁶ Se prop. 2009/10:105 s. 24.

regeln. Om barnet som misstänks för brott är nära 15-årsgränsen och brottsmisstanken avser ett särskilt allvarligt brott, bör en utredning dock endast i undantagsfall underlätas. Vid de allra allvarligaste brotten är behovet av en utredning i allmänhet så starkt att barnets ålder eller den tid som förflutit sedan brottet begåtts endast har begränsad betydelse.⁷

Vidare får, enligt andra stycket i samma lagrum, en s.k. § 31-utredning inledas på begäran av socialnämnden om nämnden bedömer att utredningen kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av insatser inom socialtjänsten för den unge. Vid den bedömningen ska särskilt beaktas om det är fråga om ett brott som innebär att den unge äventyrar sin hälsa eller utveckling eller om brottet kan antas utgöra ett led i en upprepad brottslighet begången av den unge.

Det finns också, enligt 31 § tredje stycket LUL, en möjlighet att inleda en utredning om brott (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 åtkommit genom brottet eller som kan bli föremål för förverkande, eller (3) om det av andra skäl är av särskild betydelse med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse. Ett sådant allmänt intresse kan exempelvis bestå i polisens behov av att bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete, bl.a. genom att klarlägga lokala grupperingar och brottsmönster. Det kan t.ex. gälla i situationer då en viss typ av brottslighet, som omfattande stölder eller skadegörelse, förekommer i stor omfattning i ett särskilt område, men brottsligheten i sig inte är så allvarlig att den faller under presumtionsregeln i första stycket. Hänsyn till ett enskilt intresse består främst i målsägandens intresse av personlig upprättelse och ersättning för skada.⁸

I fjärde stycket i paragrafen finns en bestämmelse som avser barn som inte har fyllt 12 år. För dessa barn får en utredning enligt andra eller tredje stycket inledas endast om det finns synnerliga skäl. Begränsningen omfattar således inte utredningar som inleds i enlighet med presumtionsregeln i första stycket.

⁷ Se Bäcklund m.fl. Brottsbalken (29 oktober 2019, JUNO), kommentaren till 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

⁸ Se prop. 2009/10:105 s. 30 och 31.

3.4.3 Det närmare genomförandet av en § 31-utredning

När det gäller det närmare genomförandet av en § 31-utredning är, enligt 32 § LUL, flertalet av bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken om förundersökning tillämpliga även när det gäller brottsutredningar som avser barn under 15 år. Således ska, i tillämpliga delar, 23 kap. 3, 4, 6–14, 18–19, 21–21 d och 24 §§ rättegångsbalken gälla för § 31-utredningar. Av hänvisningen till 23 kap. 3 § rättegångsbalken följer att såväl Polismyndigheten som åklagaren är behöriga att inleda utredningen. En utredning ska, enligt 23 kap. 4 § rättegångsbalken, bedrivas objektivt och även omständigheter och bevis som talar till den misstänktes fördel ska beaktas. Dessutom ska utredningen bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet. Om det inte längre finns anledning att fullfölja utredningen, ska den läggas ned. Av 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken framgår att en förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. I detta avseende finns en specialreglering i 32 § andra stycket LUL, som anger att en § 31-utredning 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 ska, enligt 32 § tredje stycket LUL, ledas av en åklagare eller en anställd vid Polismyndigheten som myndigheten har förordnat. 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 § 31-utredning, ska om möjligt samma åklagare eller anställda vid Polismyndigheten anlitas för att genomföra den nya utredningen (se fjärde stycket i aktuell paragraf).

Rättegångsbalkens bestämmelser om den misstänktes rätt till insyn i utredningen (se bl.a. 23 kap. 18 a §) gäller, i tillämpliga delar, vid § 31-utredningar.

3.4.4 Juridiskt biträde och offentlig försvarare

Enligt 32 a § LUL ska ett juridiskt biträde förordnas för ett barn vid en § 31-utredning som utförs enligt presumptionsregeln, om det inte är uppenbart att den unge saknar behov av det. Vid andra § 31-utred-

ningar ska ett juridiskt biträde förordnas om det finns synnerliga skäl för det.

För ett barn som är 15–17 år gammalt och misstänkt för brott ska, enligt 24 § LUL, en offentlig försvarare förordnas om det inte är uppenbart att barnet saknar behov av försvarare.

3.4.5 Underrättelser och närvaro vid förhör

I 5, 6 och 7 §§ respektive 33 och 34 §§ LUL finns bestämmelser om underrättelseskyldighet och om kallelse och närvaro vid förhör med barn och unga som misstänks för brott.

Av 5 § framgår att om någon som har fyllt 15 år men är under 18 år är skäligen misstänkt för brott, ska vårdnadshavaren eller någon annan som svarar för den unges vård och fostran samt någon annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge omedelbart underrättas och kallas till förhör som hålls med den unge. En sådan underrättelse eller kallelse till förhör får underlåtas om det är nödvändigt för att sakens utredning inte väsentligen ska försvåras. Om det strider mot den unges bästa eller om det finns andra särskilda skäl, ska en underrättelse eller kallelse inte göras.

Om någon som har fyllt 15 år men inte 18 år är skäligen misstänkt för ett brott som kan leda till fängelse, ska socialnämnden genast underrättas (se 6 § LUL). Vid förhör med den unge ska i sådana fall, enligt 7 §, företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen.

För barn under 15 år finns bestämmelserna om underrättelse till vårdnadshavare och annan i 33 § LUL. Av nämnda paragraf framgår att den unges vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge omedelbart ska underrättas om den unge kan misstänkas för att före 15 års ålder ha begått ett brott och om en § 31-utredning har inletts. Denna eller dessa personer ska kallas till förhör som hålls med barnet. I paragrafens tredje stycke görs ett undantag för situationer då underrättelse och kallelse till förhör är till men för utredningen eller om det i övrigt finns särskilda skäl mot det.

Enligt 34 § LUL ska socialnämnden omedelbart underrättas när ett barn under 15 år misstänks för att ha begått ett brott på vilket fängelse kan följa. En sådan omedelbar underrättelse ska också göras

när en § 31-utredning har inletts. När det inom ramen för en § 31-utredning som genomförs enligt 31 § första eller andra stycket, dvs. utredningar enligt presumptionsregeln eller på socialnämndens initiativ, hålls förhör med det misstänkta barnet krävs särskilda skäl för att en företrädare för socialtjänsten inte ska närvara vid förhöret. Vid andra förhör, dvs. vid utredningar enligt 31 § tredje stycket, ska en företrädare för socialtjänsten närvara om det inte möter några hinder.

3.4.6 Beslag, husrannsakan och kroppsvisitation

Regleringen av vilka tvångsmedel i rättegångsbalken som får användas mot barn under 15 år finns i 36–36 f §§ LUL. Av särskilt intresse för vårt uppdrag är bl.a. bestämmelsen i 36 §. Paragrafen anger att om någon är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl, beslag, husrannsakan 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. Det som i 27 kap. 7 och 8 §§ rättegångsbalken sägs om åtal och om verkan av att åtal inte väcks ska i stället avse bevisalan och talan om förverkande samt verkan av att sådan talan inte väcks. Vid kroppsvisitation får ett barn under 15 år som misstänks för brott kvarhållas i högst tre timmar, vilket är en inskränkning jämfört med vad som gäller för straffmyndiga personer.

I sammanhanget kan också nämnas bestämmelsen i 36 a § LUL om kroppsbesiktning. Om någon är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, får kroppsbesiktning företas, om det är av synnerlig vikt för att klarlägga omständigheterna kring brottet. Det samma gäller vid skälig misstanke om ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott.

3.4.7 Drogtest

Ett ytterligare tvångsmedel som omfattas av vårt utredningsuppdrag är möjligheten att underkasta ett barn under 15 år ett drogtest. Bestämmelsen om detta finns i 36 b § LUL och anger att om någon är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder olovligen ha brukat narkotika får kroppsbesiktning genomföras genom tagande av prov från

kroppen och undersökning av sådana prov. En förutsättning härför är att det kan antas vara nödvändigt för att avgöra behovet av insatser inom socialtjänsten för barnet. Sådan kroppsbesiktning beslutas av åklagare.

Socialnämnden ska omedelbart underrättas om provresultatet. Detsamma gäller barnets vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran, liksom annan som har en fostrande roll i förhållande till barnet, om det inte finns särskilda skäl mot det.

3.4.8 Bevistalan

Trots att barn under 15 år inte är straffmyndiga finns det en möjlighet att pröva barnets skuld i domstol genom en s.k. bevistalan enligt 38 § LUL. Om någon misstänks för att före 15 års ålder ha begått brott, får åklagare, om det krävs ur allmän synpunkt, begära prövning hos domstol av frågan om den unge har begått brottet. En förutsättning för detta är att en framställan om bevistalan görs av socialnämnden, Socialstyrelsen eller vårdnadshavarna för barnet. Bevistalan är avsedd främst för sådana fall där barn misstänks ha begått en gärning av mycket allvarligt slag och då det föreligger ett betydande intresse av att få ett domstolsavgörande.⁹ En bevistalan avgörs genom dom, i vilken rätten ska ta ställning till om det har blivit utrett att det brottsmisstänkta barnet har begått den aktuella gärningen eller inte.

3.4.9 Yttrande från socialnämnden

Av 11 § LUL framgår att åklagaren, innan beslut fattas i åtalsfrågan beträffande någon som inte har fyllt 18 år, ska hämta in ett yttrande från socialnämnden om den unge har erkänt gärningen eller det annars finns skälig misstanke att han eller hon har begått brottet och sådant yttrande inte har hämtats in under förundersökningen. Yttrande behöver inte hämtas in om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för straffvarning eller åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt.

Det närmare innehållet i ett yttrande framgår av tredje stycket i nämnda paragraf. Yttrandet ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som socialnämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge

⁹ Se prop. 1983/84:187 s. 11 och prop. 2009/10:105 s. 16 f.

och en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Dessutom ska yttrandet innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser att vidta. Åtgärderna ska framgå av ett ungdomskontrakt om de vidtas med stöd av socialtjänstlagen (se avsnitt 3.3.1) och av en vårdplan om de vidtas med stöd av LVU (se avsnitt 3.3.2). Arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna ska redovisas i kontraktet eller vårdplanen. Yttrandet kan också innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt. Det ska också inkludera en bedömning av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter.

Socialnämnden ska även utan samband med yttrande lämna den som har ansvar för att hämta in ett yttrande de upplysningar som denne begär i fråga om den unge. Sådan information kan hämtas in på ett formlöst sätt.

3.4.10 Strafföreläggande

Under vissa förutsättningar får åklagare meddela ett strafföreläggande i stället för att väcka åtal. De närmare bestämmelserna om strafföreläggande finns i 48 kap. rättegångsbalken. Om ett strafföreläggande godkänns, gäller det som en lagakraftvunnen dom. En förutsättning för att meddela ett strafföreläggande är att den misstänkte erkänner gärningen och att det är klart vad det ska bli för straff. Ett strafföreläggande kan avse böter, villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter (se 48 kap. 4 § rättegångsbalken). För personer som inte har fyllt 18 år får ett strafföreläggande endast avse böter. Av 15 § LUL framgår dock att ett strafföreläggande avseende böter får utfärdas för en person under 18 år trots att böter inte är föreskrivet i straffskalan för ett aktuellt brott, om det kan antas att den unge, om åtal hade väckts, skulle ha dömts endast till böter. Vid den bedömningen ska åklagaren beakta de särskilda regler enligt vilka rätten kan döma till lindrigare straff än det är föreskrivet för brottet. Det innebär att åklagaren ska beakta dels de allmänna straffnedsättningsgrunderna i brottsbalken, dels 29 kap. 7 § brottsbalken som föreskriver att om någon har begått brott innan han eller hon har fyllt 21 år, ska gärningspersonens ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen.

3.5 FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)

3.5.1 Barnkonventionen slår fast barnets mänskliga rättigheter

FN:s generalförsamling antog konventionen om barnets rättigheter den 20 november 1989. Konventionen utgör en juridiskt bindande överenskommelse som ger alla barn upp till 18 år egna rättigheter. Sedan den 1 januari 2020 har konventionen ställning som svensk lag.

De rättigheter barn har enligt konventionen är en del av de mänskliga rättigheter som under lång tid har fastställts i olika internationella överenskommelser. Mänskliga rättigheter är till sin karaktär odelbara och samverkande. För barnkonventionens del innebär detta att rättigheterna i konventionen, trots att de är av olika karaktär, bildar en helhet och förutsätter varandra. Rättigheterna gäller för varje barn, utan åtskillnad, och är universella. De gäller således oavsett nationella förhållanden som kultur eller religion. Barnkonventionen omfattar såväl medborgerliga och politiska rättigheter som sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. De medborgerliga och politiska rättigheterna är absoluta till sin karaktär och ska garanteras av en stat så snart staten har ratificerat konventionen. De sociala, ekonomiska och kulturella rättigheterna syftar till att säkerställa grundläggande behov hos barnet och genomförandet av dessa rättigheter är beroende av de resurser och förutsättningar som en stat har. Sådana rättigheter kan därför genomföras successivt efter ratificeringen. Till de medborgerliga och politiska rättigheterna hör bl.a. artikel 8 om rätten till namn och medborgarskap, artikel 12 om rätten att uttrycka sina åsikter och bli hörd samt artikel 13 om rätten till yttrande- och informationsfrihet. Denna grupp av rättigheter inkluderar också exempelvis artikel 37 om förbud mot att utsätta barn för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning samt barnets rättigheter vid frihetsberövande. Till de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna hör bl.a. artikel 24 om rätten till hälso- och sjukvård, artikel 27 om rätten till en skälig levnadsstandard, artikel 28 om rätten till utbildning och artikel 31 om barnets rätt till vila, fritid, lek och rekreation liksom deltagande i det kulturella och konstnärliga livet. Någon knivskarp gräns mellan

medborgerliga och politiska rättigheter å ena sidan och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter å andra sidan går inte att dra.¹⁰

Barnkonventionen innebär, som vi nämnt inledningsvis (se avsnitt 3.1), ett fullständigt erkännande av barnet som bärare av rättigheter. Konventionen förmedlar ett förhållningssätt till barn där det enskilda barnet och barn som kollektiv ska stå i centrum vid beslut eller åtgärder som rör barnet eller barnen. Ett barnrättsperspektiv, med barnkonventionen som utgångspunkt, ställer krav på en respekt för barnets egna rättigheter, behov, intressen och åsikter. Beslutsfattare har ett ansvar att beakta barnrättsperspektivet, både i hur barn ska bemötas och i hur beslutsprocesser som rör barn ska genomföras. I detta ansvar ligger ett krav på att beslutsfattaren ska bedöma om ett beslut eller en åtgärd berör ett barn och hur beslutet eller åtgärden i så fall svarar mot barnets behov och intressen. Ansvaret omfattar också en skyldighet att göra en bedömning av vilka konsekvenser ett visst beslut kan få för barnet.¹¹

Föräldrarnas och familjens centrala betydelse för barnet framhålls i barnkonventionen och artikel 18 betonar att föräldrarna (eller andra vårdnadshavare) har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling samt att de ska låta sig vägledas av vad som bedöms vara barnets bästa. I samma artikel regleras också statens skyldighet att ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare när de fullgör detta uppdrag.

Konventionen vilar på fyra grundprinciper som är vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen ska tolkas. Grundprinciperna, som finns i artiklarna 2, 3, 6 och 12, har också en självständig betydelse och ska vara utgångspunkt i beslut och åtgärder som kan röra enskilda barn eller grupper av barn.

3.5.2 Konventionens fyra grundprinciper

Artikel 2 – barnets rätt till icke-diskriminering

I artikel 2 finns den s.k. principen om icke-diskriminering, som är grundläggande i alla konventioner om mänskliga rättigheter. Artikeln innehåller en skyldighet för konventionsstaterna att respektera

¹⁰ Se FN:s barnrättskommitté, CRC/GC/2003/5 p. 6 och 18.

¹¹ Se prop. 2009/10:232 s. 11 och Barnombudsmannen, *FN:s konvention om barnets rättigheter*, 2018, s. 70.

och tillförsäkra varje barn inom statens jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Artikel 2 ska genomsyra genomförandet av övriga artiklar i konventionen för att garantera varje barns rättigheter.

Artikel 3 – principen om barnets bästa

Principen om barnets bästa finns i artikel 3 och anger att 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. Barnet ska tillförsäkras sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer barnets föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt ansvar för barnet och konventionsstaterna ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder. Det åligger dessutom konventionsstaterna att säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för omvårdnad eller skydd av barn uppfyller sådana normer som ställts upp av behöriga myndigheter, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal och lämplighet samt behörig tillsyn.

Barnets bästa är en princip som uttrycker både en individuell och en kollektiv rättighet. Principen innebär att barnets bästa ska beaktas i första hand i såväl åtgärder som rör ett enskilt barn som åtgärder som rör grupper av barn. FN:s barnrättskommitté, som övervakar konventionsstaternas genomförande av barnkonventionen, har gett uttryck för att principen om barnets bästa består av flera olika dimensioner.¹² Det är en *materiell rättighet*, som innebär att barnets bästa ska beaktas i första hand när olika intressen vägs mot varandra. Som

¹² Se FN:s barnrättskommitté, CRC/C/GC/14 p. 6.

materiell rättighet är barnets bästa direkt tillämplig och kan åberopas i domstol. Principen är också en grundläggande *rättslig tolkningsprincip*. Om en rättsregel är öppen för fler än en tolkning, ska den tolkning som tillgodoser barnets bästa mest verkningsfullt ha företräde. Dessutom är principen ett *tillvägagångssätt* i beslutsprocesser. När ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. I den mån barnets bästa inte kan tillgodoses i en beslutsprocess, ska beslutsfattaren identifiera s.k. kompensatoriska åtgärder, som kan säkerställa att ett beslut blir så bra som möjligt ur ett barnrättsperspektiv, även om barnets bästa vid beslutet inte kunde sättas främst.

Barnrättskommittén har betonat att barnets bästa är ett flexibelt begrepp, vars innebörd måste avgöras från fall till fall. När ett beslut ska fattas om en åtgärd som berör ett barn ska beslutsfattaren dels bedöma barnets bästa, dels fastställa barnets bästa i den specifika situationen. Bestämmelsen om barnets bästa har en mycket bred tillämpning och omfattar alla åtgärder som rör barn, inom alla samhällsområden där barn kan vara berörda, på såväl nationell som regional och kommunal nivå. Bedömningen och fastställandet av barnets bästa är dock av störst betydelse när det handlar om åtgärder som har en betydande inverkan på ett barn eller grupper av barn.¹³ Principen om barnets bästa ska tillämpas i förhållande till övriga grundprinciper i barnkonventionen. Av dessa är artikel 12 av särskild betydelse eftersom artikel 3 och artikel 12 kompletterar varandra på så vis att barnets åsikter är en viktig del i bedömningen av barnets bästa.

Artikel 6 – barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling

Genom artikel 6 erkänns barnets inneboende rätt till livet och statens skyldighet att i största möjliga utsträckning säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Rätten till liv är en allmän mänsklig rättighet som bl.a. återfinns i artikel 3 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. I barnkonventionen är rätten till liv enligt artikel 6 kopplad till andra rättigheter i konventionen, som artikel 37 om förbud mot dödsstraff för barn som begått brott, artikel 24 som

¹³ Se FN:s barnrättskommitté, CRC/C/GC/14 p. 4, 17–20, 32 och 35.

ger barn rätt till hälso- och sjukvård och artikel 38 som rör barn i väpnade konflikter.

Kravet på staten att främja barnets rätt att överleva och utvecklas berör alla aspekter av barnets utveckling och omfattar barnets fysiska, mentala, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling. Även rätten till överlevnad och utveckling är kopplad till flera olika artiklar i konventionen. Det gäller artiklar som handlar om barnets rätt att få sina grundläggande behov tillgodosedda, som exempelvis nyssnämnda artikel 24 om rätt till hälso- och sjukvård, artikel 27 om en skälig levnadsstandard och artikel 19 om rätt till skydd mot alla former av våld och övergrepp.¹⁴

Barnets rätt till utveckling handlar också om att barnet ska få de bästa förutsättningarna att utvecklas som individ, vilket bl.a. innebär rätt till utbildning (artikel 28) och rätt till vila och fritid, lek och rekreation samt rätt att delta i det kulturella och konstnärliga livet (artikel 31). Barndomen ska inte bara ses som en förberedelse inför vuxenlivet, utan har också ett egenvärde.¹⁵

Artikel 12 – barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd

Grundprincipen i artikel 12 rör barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd. Principen innebär en skyldighet för konventionsstaterna att tillförsäkra barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till dess ålder och mognad. För detta ändamål ska barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet. Artikeln återspeglar det förhållningssätt till barnet som konventionen uttrycker, nämligen att barnet som bärare av rättigheter ska vara delaktigt i och ha inflytande över sitt liv. Rättigheten i artikel 12 är absolut och gäller alla barn utan åtskillnad, i enlighet med principen om icke-diskriminering i artikel 2. Staten är därmed skyldig att säkerställa att barnet kan utöva sin rätt att uttrycka sina åsikter och att bli hörd.¹⁶ Barnet ska själv få välja om han eller hon vill utnyttja sin rätt att komma till tals.

¹⁴ Se FN:s barnrättskommitté, CRC/C/GC/7 p. 10 och CRC/C/GC/13 p. 15.

¹⁵ Se FN:s barnrättskommitté, CRC/C/GC/7 p. 10.

¹⁶ Se FN:s barnrättskommitté, CRC/C/GC/12 p. 16, 18 och 19.

Barnkonventionen innehåller inte några åldersgränser. Hur mycket ett barn förstår och i vilken utsträckning han eller hon kan bilda egna åsikter avgörs inte endast av åldern utan även av omständigheter som information, erfarenhet, miljö, sociala och kulturella förväntningar samt omfattningen av stöd. Barnets åsikter och vilken vikt som kan tillmätas dem måste därför bedömas i varje enskilt fall.¹⁷

3.5.3 Ytterligare några artiklar av betydelse för barn som misstänks för brott

En viktig artikel som rör barn som misstänks för eller har dömts för brott finns i den tidigare nämnda artikel 37. Av artikeln framgår att konventionsstaterna ska säkerställa att inget barn får utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Varken dödsstraff eller livstids fängelse utan möjlighet till frigivning får ådömas för brott som begåtts av personer under 18 år. Vidare stadgar artikeln att inget barn får olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Gripande, anhållande, häktning, fängslande eller andra former av frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Varje frihetsberövat barn ska behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i barnets ålder. Särskilt ska ett frihetsberövat barn hållas åtskilt från vuxna, om det inte anses vara till barnets bästa att inte göra det. Barnet ska, utom i undantagsfall, ha rätt att hålla kontakt med sin familj. Slutligen innehåller artikel 37 ett krav på att varje frihetsberövat barn ska ha rätt att snarast få tillgång till ett juridiskt biträde och annat lämpligt stöd. Dessutom har barnet rätt att snarast få lagligheten i frihetsberövandet prövat av en domstol eller annan behörig, oberoende och opartisk myndighet, med ett snabbt beslut i saken.

Av artikel 16 följer vidare att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.

¹⁷ Se FN:s barnrättskommitté, CRC/C/GC/12 p. 28–31.

Även artikel 39 kan i vissa fall vara relevant för barn som misstänks för eller har begått brott. Artikel 39 slår fast statens skyldighet att rehabilitera barn och anger att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att främja fysisk och psykisk rehabilitering samt social återanpassning av ett barn som utsatts för någon form av vanvård, utnyttjande eller övergrepp. Så är också fallet för barn som utsatts för tortyr eller någon annan form av grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

I detta sammanhang bör även artikel 40 framhållas. I artikeln slås fast rätten för varje barn som misstänks eller åtalas för eller som har befunnits skyldigt att ha begått brott att behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla för värdighet och värde och som stärker barnets respekt för andras mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Barnet ska också behandlas på ett sätt som tar hänsyn till barnets ålder och önskvärdheten i att främja att barnet återanpassas och tar på sig en konstruktiv roll i samhället. Artikel 40 innehåller en rad olika krav som staterna särskilt ska säkerställa, t.ex. att inget barn ska misstänkas för eller åtalas för eller befinnas skyldigt för att ha begått brott på grund av en handling eller underlåtenhet som inte var förbjuden vid den tidpunkt då den begicks, att barnet ska betraktas som oskyldigt innan barnets skuld blivit lagligen fastställd och att barnet har rätt att få ett juridiskt biträde eller annan lämplig hjälp. Dessutom har barnet rätt att få sin sak avgjord utan dröjsmål av en behörig, oberoende och opartisk myndighet eller rättskipande organ i en opartisk förhandling. Barnet har också rätt att inte tvingas att erkänna sig skyldigt, rätt att kunna överklaga en dom eller ett beslut och rätt att få sitt privatliv till fullo respekterat under alla stadier av ett förfarande. Det åvilar också staterna att fastställa en lägsta straffbarhetsålder och att vidta åtgärder för behandling av ärenden som rör barn under denna straffbarhetsålder, under förutsättning att mänskliga rättigheter och rättsligt skydd till fullo respekteras. Olika åtgärder, som t.ex. vård, rådgivning, övervakning och andra alternativ till anstaltsvård ska finnas tillgängliga för barnet. Konventionsstaterna ska också söka främja införandet av lagar och förfaranden samt inrättandet av myndigheter och institutioner som är speciellt anpassade för barn som misstänks eller åtalas för eller befinns skyldiga till att ha begått brott.

4 Utredningar enligt 31 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

4.1 Inledning

Barn under 15 år är inte straffmyndiga och någon påföljd får därför inte dömas ut för ett brott som ett barn har begått före 15-årsdagen (se 1 kap. 6 § brottsbalken). I de fall då ett barn, som vid gärnings-tillfället var under 15 år, misstänks för brott får inte heller en förundersökning inledas. För att tillgodose behovet av att ändå utreda de närmare omständigheterna kring ett sådant brott, finns enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) en möjlighet att under vissa förutsättningar inleda en utredning. Bestämmelsen, som finns i 31 § LUL, innehåller dels en presumptionsregel av innebörd att brottsmisstankar avseende ett brott av viss svårhetsgrad som regel ska leda till en s.k. § 31-utredning, dels en möjlighet att, på socialnämndens begäran, inleda en brottsutredning om det är nödvändigt för att avgöra vilka insatser från socialtjänstens sida som den unge kan behöva. En § 31-utredning kan också inledas i vissa andra fall, däribland om allmänna intressen eller målsägandehänsyn kräver det.

Bestämmelsen i 31 § LUL har sin nuvarande lydelse efter genomgripande förändringar 2010, som syftade till att säkerställa att fler brott begångna av barn under 15 år skulle utredas. En utvärdering som Brottsförebyggande rådet (Brå) har genomfört på uppdrag av regeringen har visat att den totala andelen utredda brott sedan de genomförda ändringarna 2010 inte har ökat nämnvärt. Det framstår således som att dessa ändringar inte har fått avsedd effekt.

I våra kommittédirektiv framhålls att tidiga och ändamålsenliga insatser från samhällets sida när det gäller barn som begår brott kan hindra en negativ spiral och att den unge gör sig skyldig till fortsatt brottslighet. Det kan också bidra till att ett barn får den hjälp och det stöd som han eller hon behöver och har rätt till. Fler § 31-utredningar leder till att socialtjänsten får ett bättre underlag för sina bedömningar. En § 31-utredning kan leda till slutsatsen att ett misstänkt barn inte har begått ett visst brott, vilket gör att sådana utredningar kan vara betydelsefulla också av rättssäkerhetsskäl. Även ur ett brottsofferperspektiv kan det vara viktigt att brott som barn under 15 år misstänks för utreds. En målsägande kan därigenom få bekräftelse på att samhället tar en brottsanmälan på allvar och att det leder till konsekvenser för gärningspersonen, även om han eller hon inte är straffmyndig och inte kan dömas för brott. Av Brås rapport synes dessutom framgå att förekomsten av en § 31-utredning förbättrar målsägandens möjligheter att få ersättning för uppkommen skada. Riksdagen har också tillkännagett att åtgärder bör vidtas för att fler brott som begås av personer under 15 år ska utredas.¹

Vi har mot denna bakgrund fått i uppdrag att analysera om de särskilda bestämmelser som rör utredningar om brott som barn under 15 år misstänks ha begått är ändamålsenliga och om de tillämpas på avsett sätt. I vårt uppdrag ingår också att lämna förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder som är nödvändiga i syfte att brott som barn under 15 år misstänks för ska utredas i större utsträckning.

I avsnitt 4.2 redogör vi för den tidigare utformningen av 31 § LUL, liksom bestämmelsens nuvarande innehåll, efter lagändringen 2010. Vi redovisar i nämnda avsnitt också de bakomliggande skälen till den ändrade lydelsen av paragrafen. Resultaten av Brås rapport framgår av avsnitt 4.3. I syfte att få en uppdaterad bild av om de förhållanden som framkom i nämnda rapport alltjämt är gällande har vi begärt att få del av visst underlag från landets sju polisregioner. Vi har också träffat företrädare för samtliga polisregioner och därigenom fått en närmare uppfattning av hur 31 § LUL tillämpas i respektive region. I vår analys av om bestämmelserna i LUL är ändamålsenliga har också ingått kontakter med socialtjänsten. Genom tre olika hearingar, till vilka totalt trettio kommuner bjudits in, har företrädare för socialtjänsten i de olika kommunerna lämnat uppgifter

¹ Se bet. 2017/18:JuU18 punkt 13 och rskr. 2017/18:175.

om hur tillämpningen av 31 § LUL ser ut i deras respektive kommun. I avsnitt 4.4 redovisas närmare om vårt tillvägagångssätt för att få fram relevant underlag. Den uppdaterade lägesbild som vi fått via polisregionerna och de utvalda kommunerna återfinns i avsnitt 4.5. Vilken betydelse förekomsten av en § 31-utredning har för målsägandens möjligheter att få brottsskadeersättning behandlas i avsnitt 4.6. Våra överväganden och förslag i fråga om vilka författningsändringar och andra åtgärder som är nödvändiga för att brott som barn under 15 år misstänks för ska utredas i större utsträckning finns i avsnitt 4.7.

4.2 Brottutredningar när barn under 15 år misstänks för brott – 31 § LUL

4.2.1 Bestämmelsens tidigare utformning

Möjligheten att genomföra en polisutredning av ett brott som ett barn under 15 år misstänks ha begått infördes genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1985. Tidigare hade polisen enbart vissa befogenheter att hålla förhör med barn som inte hade uppnått straffmyndighetsålder.

Före 2010 års lagändring innebar bestämmelsen i 31 § LUL att en utredning om brott kunde inledas i fyra olika situationer. I sin tidigare lydelse² angav 31 § således att en utredning rörande brottet får inledas (1) om en utredning kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser med avseende på den unge, (2) om det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt 15 år har tagit del i brottet, (3) om det behövs för att efterforska gods som har åtkommit genom brottet, eller (4) om det annars är av särskild vikt att en utredning äger rum. Bestämmelsen angav vidare att om barnet inte har fyllt 12 år, får en utredning inledas endast om det finns synnerliga skäl.

Gemensamt för samtliga punkter i bestämmelsen var att de angav när en utredning *får* inledas, dvs. ingen av punkterna innebar att en utredning var obligatorisk. Hänsyn kunde tas till omständigheterna i det enskilda fallet, till lokala förutsättningar och överenskommelser mellan polis och socialtjänst, liksom socialnämndens möjlighet att klarlägga omständigheterna vid ett brott utan en polisutredning. Vid

² Se bestämmelsens lydelse enligt 2007:152.

bestämmelsens tillkomst framhölls att regleringen ger en möjlighet för polis eller åklagare att inleda en utredning på begäran av socialnämnden såväl i enskilda fall som efter mer generella överenskommelser. I lagmotiven angavs att det primärt är polisen som ska bedöma om förutsättningar för att påbörja en utredning föreligger. Det krävdes inte någon uttrycklig begäran från socialnämnden, utan räckte med att det kunde antas att en utredning skulle ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser med avseende på den unge. Det konstaterades dock att en utredning inte fick genomföras mot socialnämndens önskan.³

Som motiv för att införa den nya möjligheten för polisen att verkställa en utredning om ett brott begånget av ett barn under 15 år åberopades framför allt att även förhållandevis allvarlig brottslighet ofta inte blev föremål för någon åtgärd. Det framhölls vara önskvärt att de unga i sådana fall möts av en reaktion från samhällets sida.⁴

4.2.2 En genomgripande förändring år 2010

Ett bakomliggande skäl till den översyn av 31 § LUL som ledde fram till lagändringen 2010 var att lagstiftningen inte ansågs tillräckligt tydlig. Det förekom bl.a. olika uppfattningar om vilken myndighet som skulle avgöra om det fanns behov av en utredning och när en sådan skulle anses vara inledd. I syfte att göra förutsättningarna tydliga för när en utredning mot ett barn som misstänkts för brott ska inledas behövdes därför en översyn av bestämmelsen i 31 § LUL.⁵

Som underlag för övervägandena i lagstiftningsärendet 2010 fanns en rapport från Brå (*Barn som begår brott – Polisens hantering av misstänkta personer under femton år*, rapport 2007:16). Av rapporten framgår att under det år som undersöktes (2005) gjordes en § 31-utredning i nära en femtedel av alla anmälningar med misstänkta personer under 15 år. Brå konstaterade i rapporten att variationen mellan landets då 21 polismyndigheter vad avsåg andelen anmälningar som utreddes var anmärkningsvärt stor. I de myndigheter där störst andel utreddes ledde drygt hälften av anmälningarna till en

³ Se prop. 1983/84:187 s. 33 f.

⁴ Se prop. 1983/84:187 s. 13.

⁵ Se SOU 2008:111 s. 26.

§ 31-utredning, medan det i de myndigheter där lägst andel utreddes endast var tre procent av anmälningarna som utreddes.⁶

Ett uttryckligt syfte med 2010 års lagändring var att fler brott av unga bör utredas och det slogs fast att fler utredningar ökar förutsättningarna för att socialtjänsten ska ha bästa möjliga underlag för sina bedömningar. Det framhölls vid reformen att den grundläggande tanken att behovet av sociala insatser ska vara primärt styrande inte är oförenlig med ett mer uttalat hänsynstagande även till andra aspekter, t.ex. målsägandens intresse av att brottet blir utrett. Vidare konstaterades att det vid misstanke om mycket allvarliga brott finns ett intresse från samhällets sida att det blir klarlagt vad som hänt. En utredning kan också bidra till att övertyga barnet och hans eller hennes vårdnadshavare om allvaret i situationen och behovet av åtgärder. Det framhölls också att det även av rättssäkerhetsskäl kan vara angeläget att en utredning genomförs, t.ex. för att kunna avskrika misstankar mot ett felaktigt utpekad misstänkt barn.⁷

4.2.3 Nuvarande utformning av 31 § LUL

Första stycket innehåller en presumtionsregel

Den nu gällande lydelsen av 31 § LUL trädde i kraft den 1 juli 2010. Av lagrummet framgår att om någon kan misstänkas för att före 15 års ålder ha begått ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, ska en utredning om brottet inledas, om inte särskilda skäl talar emot det. Detsamma ska gälla vid misstanke om ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott. Detta utgör paragrafens s.k. presumtionsregel (se första stycket i 31 § LUL).

Presumtionsregelns utformning motiverades med att det vid mycket allvarliga brott i allmänhet är motiverat med en utredning för att klargöra om det finns behov av insatser från socialtjänstens sida och att det dessutom regelmässigt finns 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. Ett annat exempel som framhölls

⁶ Se Brås rapport 2007:16 s. 30 f.

⁷ Se prop. 2009/10:105 s. 21 f.

i lagstiftningsärendet på när en utredning kan behövas är när barn misstänks för att ha anlagt en brand med stora skador som följd.

Som särskilda skäl mot att inleda en utredning kan gälla att det redan från början, utan en utredning, är tydligt att de närmare omständigheterna är tillräckligt klarlagda, t.ex. genom ett erkännande eller på annat sätt. Individuella hänsyn kan också tala mot att inleda en utredning, exempelvis den unges bristande mognad och utveckling eller hälsotillstånd. Omsorgen om barnets bästa kan göra det nödvändigt att i sådana fall avstå från att utreda ett brott. Ju längre tid som förflutit efter brottet, desto större anledning kan det finnas att inte inleda någon utredning. Om det är fråga om någon av de osjälvständiga formerna av brott för vilka det inte är föreskrivet lägre straff än fängelse i ett år, kan det enskilda brottet ha ett betydligt lägre straffvärde än ett år. Denna omständighet kan vägas in i bedömningen av om det föreligger särskilda skäl för att inte inleda en § 31-utredning.

Andra stycket ger möjlighet till en utredning för att bedöma behovet av socialtjänstens insatser för den unge

I andra stycket av 31 § LUL finns en reglering avseende utredningar som mer direkt är påkallade av socialtjänstens behov av underlag för de åtgärder som kan behöva vidtas för den unge. Andra stycket stadgar att på begäran av socialnämnden får en utredning om brott inledas även i andra fall, dvs. när inte presumtionsregeln är tillämplig, avseende någon som inte har fyllt 15 år om socialnämnden bedömer att utredningen kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för den unge.

Vid bedömningen av om en utredning bör inledas med stöd av andra stycket i 31 § ska det särskilt beaktas om det är fråga om ett brott som innebär att den unge äventyrar sin hälsa eller utveckling eller om brottet kan antas utgöra ett led i en upprepad brottslighet begången av den unge. I lagmotiven 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 det finns ett behov av hjälpinsatser, som t.ex. narkotikabrottslighet. Denna typ

av brottslighet kan även föranleda utredning med stöd av någon av de övriga bestämmelserna i 31 §, men att en utredning kan komma att inledas av flera olika skäl är enligt motiven ofrånkomligt. När det gäller ett utredningsbehov som kan baseras på om det är fråga om upprepad brottslighet från barnets sida framhålls 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 straffmyndighetsålder, är förutsättningarna större för att socialtjänstens insatser ska få avsett resultat och därigenom hindra en negativ utveckling för barnet.⁸

Andra stycket i 31 § innebär ett förtydligande av att det är socialnämnden som ansvarar för att begära en utredning. Lagändringen syftade därför till att åstadkomma en mer enhetlig rättstillämpning.⁹ I de fall då det är nödvändigt att vidta vissa utredningsåtgärder innan socialnämnden har lämnat något besked i frågan om en utredning enligt andra stycket bör inledas, finns bestämmelser i 34 § tredje stycket LUL. Där framgår att i fall som avses i 31 § andra stycket får ingen annan åtgärd än förhör med den unge vidtas innan socialnämnden har begärt att en utredning ska inledas. Om det finns särskilda skäl, får dock även andra utredningsåtgärder vidtas.

En utredning kan enligt tredje stycket inledas bland annat med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse

Tredje stycket i 31 § LUL ger en möjlighet att inleda en utredning om brott i andra fall än de som avses i första och andra styckena. Så är fallet (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 åtkommit genom brottet eller som kan bli föremål för förverkande, eller (3) om det av andra skäl är av särskild betydelse med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse.

När det gäller tredje punkten i aktuellt stycke kan ett allmänt intresse utgöras av polisens behov av att bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete, t.ex. genom att klarlägga lokala grupperingar och brottsmönster. Det kan exempelvis gälla omfattande stölder eller skadegörelse. Bestämmelsen, som ska tillämpas restriktivt och först när det i det enskilda fallet har framkommit ett särskilt behov, är

⁸ Se prop. 2009/10:105 s. 27 f.

⁹ Se prop. 2009/10:105 s. 25 f.

avsedd för situationer då det föreligger ett tydligt och på objektiva grunder motiverat allmänt intresse av att en brottsutredning genomförs. I bedömningen av om en utredning ska inledas bör det miss-tänkta barnets behov särskilt noga vägas mot det allmänna intresset av att brottet utreds.¹⁰

Genom tredje punkten i tredje stycket av 31 § ges också en möjlighet att inleda en utredning om det är av särskild betydelse med hänsyn till ett enskilt intresse. För att ett brottsoffer ska kunna få brottsskadeersättning enligt brottsskadelagen (2014:322) krävs att Brottsoffermyndigheten med tillräcklig säkerhet kan slå fast att ett brott har begåtts eller att skadeståndsskyldighet för kränkning har slagits fast i domstol. Det framhålls i förarbetena att Polismyndighetens utredningsinsatser är av stor betydelse vid Brottsoffermyndighetens bedömning av skuldfrågan. En utredning av de närmare omständigheterna kring brottet kan vara av betydelse också för målsägandens möjligheter att göra gällande rätt till ersättning i övrigt. Dessutom kan en brottsutredning bidra till att stärka brottsoffrens ställning vid brott begångna av barn under 15 år genom att större hänsyn tas till målsägandens intresse av personlig upprättelse. Det är främst brott som inneburit en särskilt allvarlig kränkning av målsägandens integritet eller förorsakat målsäganden svåra skador som bör kunna föranleda en utredning med stöd av denna grund. Brott som har förorsakat materiella skador till ett mycket högt ekonomiskt värde kan också komma i fråga för utredning.¹¹

Det krävs synnerliga skäl för att inleda en utredning beträffande ett barn som inte har fyllt 12 år

Slutligen anger fjärde stycket i 31 § LUL att en utredning enligt andra eller tredje stycket, men inte enligt presumtionsregeln i första stycket, beträffande ett barn som inte har fyllt 12 år får inledas endast om det finns synnerliga skäl. Motivet till bestämmelsen är att ju yngre ett barn är, desto starkare är skälen för att det ska vara socialnämnden som bör ombesörja den utredning som kan behövas. För att en utredning ska framstå som meningsfull krävs också att barnet har uppnått en viss mognad, varför en gräns på 12 år har ställts upp. När det gäller frågan om det för presumtionsfallen också ska

¹⁰ Se prop. 2009/10:105 s. 30 f.

¹¹ Se prop. 2009/10:105 s. 31 f.

krävas synnerliga skäl för att inleda en utredning beträffande ett barn under 12 år betonas i lagmotiven att det är mycket sällsynt att så unga barn misstänks för att ha begått så allvarliga brott, men att det i dessa fall bör presumeras att en utredning ska genomföras, oaktat barnets ålder. För barn under 12 år lär det dock finnas ett stort utrymme att, med beaktande av barnets mognad och utveckling, bryta presumtionen. Detta utrymme bör vara större ju yngre barnet är. För ett mycket ungt barn måste brottet vara mycket allvarligt för att presumtionen inte ska brytas. Barnets ålder utgör därmed en viktig faktor i bedömningen av om särskilda skäl för att inte inleda en utredning i presumtionsfallen föreligger. Ett exempel på när det kan tänkas finnas synnerliga skäl för att inleda en utredning avseende ett barn under 12 år är om det är fråga om mycket omfattande upprepad brottslighet där de enskilda brotten inte har det straffvärde som presumtionsregeln kräver.¹²

4.3 Lagändringen år 2010 har inte fått avsedd effekt

4.3.1 Brå har analyserat effekterna av ändringen i 31 § LUL

På regeringens uppdrag har Brå utvärderat effekterna av de ändringar i LUL som trädde i kraft den 1 juli 2010. Brås uppdrag redovisas i rapporten *Brott begångna av barn – En utvärdering av ändringar i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare under 15 år* (rapport 2014:20). I uppdraget ingick att besvara följande frågor:

- Utreds fler brott begångna av barn?
- På vilka grunder inleds polisiära utredningar mot barn?
- Har tillämpningen av reglerna blivit tydligare och mer enhetlig över landet?
- I vilken mån deltar socialtjänsten och vårdnadshavare vid förhör med barn?
- Har socialtjänstens underlag för bedömning av insatser förbättrats?
- Tas brottsoffers intresse av ersättning för skada tillvara på ett bättre sätt?

¹² Se prop. 2009/10:105 s. 33 f.

- I vilken utsträckning genomförs tvångsvisa drogtester mot barn?
- Har återfallen i brott minskat?
- Finns det anledning att utreda fler brott begångna av barn?
- Hur stor andel av polisens och åklagarnas resurser används för att utreda brottsmisstankar mot barn?

Brås studie byggde på material från olika källor. Underlaget bestod av kvantitativ data från den officiella kriminalstatistiken, Polismyndigheten, Brottsoffermyndigheten och genomförda enkäter. Dessutom användes kvalitativ data från tidigare polisiära utredningar och intervjuer med företrädare för Polismyndigheten, socialtjänsten och Åklagarmyndigheten.¹³ För att besvara frågeställningarna kring § 31-utredningar samlades ett omfattande polisiärt material avseende barn som misstänktes för brott under 2012 in från landets då samtliga 21 polismyndigheter. Utgångspunkten för urvalet var samtliga anmälningar i misstankeregistret som avskrevs under jämna månader år 2012 med beslutsgrunden ”misstänkt yngre än 15 år” samt samtliga anmälningar som avskrevs under samma period med annan beslutsgrund, men där en misstänkt person angetts med personnummer som visade att personen vid tiden för brottet inte fyllt 15 år.

Totalt omfattade Brås studie 4 331 anmälningar. I anmälningarna ingick totalt 5 704 brottsmisstänkta barn. Att antalet barn var större än antalet anmälningar berodde på att vissa anmälningar omfattade flera barn som var misstänkta för brott.

I Brås studie ingick också intervjuer med elva poliser och en enkät ställd till socialförvaltningen i landets samtliga kommuner, med en svarsfrekvens på 65 procent. Enkätsvaren kompletterades med intervjuer med elva socialsekreterare från lika många socialtjänstkontor.

För att studera om lagändringen haft någon effekt på brottsoffers möjlighet till brottskadeersättning analyserades ärenden hos Brottsoffermyndigheten avseende ansökan om brottskadeersättning år 2012.¹⁴

¹³ Se Brås rapport 2014:20 s. 28 f.

¹⁴ Se Brås rapport 2014:20 s. 30–33.

4.3.2 Andelen § 31-utredningar har inte förändrats nämnvärt enligt Brås studie

Av det undersökta materialet i Brås studie framgår att en § 31-utredning inleddes i 21 procent av de genomgångna brottsanmälningarna. Motsvarande siffra vid studien avseende 2005 (se avsnitt 4.2.2) var 19 procent, vilket således innebär att andelen § 31-utredningar ökat med två procentenheter. Ett formellt beslut om att inleda en § 31-utredning fanns dock endast i ungefär hälften av de granskade ärendena.¹⁵

Grova brott utreds i större utsträckning än andra brott enligt Brås undersökning. Jämfört med 2007 års rapport (2007:16) har andelen utredningar ökat tydligt för de grova brotten i materialet från 2012.

När det gäller åldern på de barn som ingick i Brås studie framgår av materialet från 2012 att anmälningar som rör barn under 12 år var ovanligt och för barn under 12 år inleddes sällan en § 31-utredning. Endast fem procent av barnen som ingick i de ärenden där en § 31-utredning genomförts var under 12 år. Mer än hälften av de § 31-utredningar som fanns i de studerade ärendena från 2012 rörde 14-åringar, dvs. barn som närmade sig straffmyndighetsåldern.¹⁶

Grunden för att inleda en § 31-utredning var i 14 procent av anmälningarna att det var fråga om ett presumtionsfall. I denna del var det inte möjligt att jämföra med underlaget från 2005 eftersom presumtionsregeln inte tillkom förrän 2010. En sådan jämförelse gjordes dock när det gällde andelen utredningar som inletts utifrån socialtjänstens behov. Av Brås rapport framgår att denna andel har minskat markant från 2005 till 2012. Under 2012 inleddes ungefär en fjärdedel av § 31-utredningarna efter socialnämndens initiativ. Förändringen kan, åtminstone delvis, förklaras med att en del av de brott som tidigare utreddes p.g.a. socialtjänstens behov nu utreds med stöd i presumtionsregeln. I 20 procent av fallen 2012 var grunden för utredning att det behövdes för att undersöka om en straffmyndig person deltagit i brottet. En utredning för att efterforska gods tillkom i 5 procent av fallen, för att utgöra underlag för skadeståndsersättning i 2 procent av fallen och på grund av ett allmänt eller enskilt intresse i 7 procent av fallen. I 26 procent av fallen framgick det inte vilken grund utredningen inletts på. Av resultaten från 2012

¹⁵ Se Brås rapport 2014:20 s. 49 f.

¹⁶ Se Brås rapport 2014:20 s. 52 f.

års underlag märks också att en dryg fjärdedel av de anmälningar som avser brott som i och för sig faller under presumtionsregelns tillämpningsområde inte föranlett någon utredning. En vanlig orsak till att presumtionsregeln inte tillämpats har anförts vara okunskap och missar hos handläggande poliser.¹⁷

4.3.3 Huvudsakliga resultat från Brås intervjuer och enkäter

De poliser som Brå intervjuat var samtliga positiva till 2010 års lagändring och tyckte att de fått bra information om den nya bestämmelsen. Det skiljde sig åt mellan polismyndigheterna när det gällde frågan om och hur polisen definierar och dokumenterar att en § 31-utredning har inletts. De intervjuade poliserna var också samtliga överens om att socialnämnden sällan tar initiativ till § 31-utredningar. Intervjuerna bekräftade också den bild som de undersökta anmälningarna visade när det gäller utredningar med hänsyn till ett enskilt intresse, nämligen att det är mycket ovanligt att en § 31-utredning inleds med hänsyn till ett enskilt intresse som syftar till målsägandens möjlighet till skadestånd eller brottsskadeersättning.¹⁸

Enkätundersökningen riktad till socialtjänsten visade att ungefär hälften av de svarande hade fått information om lagändringen. Två tredjedelar av de svarande tyckte inte att arbetet med barn som misstänks för brott hade förbättrats till följd av lagändringen. Som främsta anledning att inte begära en § 31-utredning framkom i enkäterna att socialtjänsten redan har tillräckligt med underlag om ett barn som misstänks för brott och att en utredning därför inte är nödvändig för att kunna ta beslut om eventuella insatser.¹⁹

4.3.4 En femtedel av ansökningarna om brottsskadeersättning när gärningspersonen var under 15 år beviljades

Av de granskade ansökningarna om brottsskadeersättning ingivna till Brottsoffermyndigheten där det fanns en misstänkt gärningsperson under 15 år beviljades 21 procent av de sökande ersättning

¹⁷ Se Brås rapport 2014:20 s. 55 f.

¹⁸ Se Brås rapport 2014:20 s. 63 f. och s. 67.

¹⁹ Se Brås rapport 2014:20 s. 75 f. och s. 78.

helt eller delvis. Detta kan jämföras med ansökningar där den brottsmisstänkte personen var straffmyndig. I dessa senare fall beviljades brottskadeersättning i hälften av ärendena. Brås slutsats av studien är att en § 31-utredning kan vara värdefull för möjligheten att få bifall till en ansökan om brottskadeersättning, men att den inte har någon avgörande betydelse. Brottsoffermyndigheten har dock poängterat att § 31-utredningar utgör ett viktigt och värdefullt underlag för myndigheten, särskilt i de fall då utredningen ger klarhet i skuldfrågan.²⁰

4.3.5 Brås slutsatser av genomförd studie

Ett av syftena med 2010 års ändringar i 31 § LUL var att andelen brottsmisstänkta barn som blir utredda av polisen skulle öka. Brå konstaterar i sin rapport att syftet inte har uppnåtts och att den främsta anledningen till detta är att det blivit mindre vanligt att en utredning inleds utifrån socialtjänstens behov. Den tidigare lagstiftningen – där polisen hade utrymme att inleda en utredning för att tillgodose socialtjänstens behov av underlag för eventuella insatser – ledde till fler utredningar. I studien har framkommit att information om lagändringarna inte har nått fram till samtliga socialsekreterare som arbetar med barn som misstänks för brott.

Tillskapandet av presumtionsregeln i första stycket i 31 § LUL syftade till att fler grova brott skulle utredas. I denna del har målsättningen uppnåtts. Det finns dock fortfarande brott som faller inom presumtionsregelns tillämpningsområde som inte utreds. Anledningen härtill är främst kunskapsbrister, enligt Brås uppfattning sannolikt övergående, hos polisen.

I den del syftet med lagändringen var att göra ansvarsfördelningen för när en § 31-utredning ska inledas tydligare tycks målet också ha uppnåtts. Brås intervjuer talar för att både socialtjänsten och polisen upplever regelverket som tydligare och mer lättillämpat efter 2010 års ändringar.²¹

När det gäller utredningar för att tillgodose brottsoffers intressen finns inget i studien som tyder på att lagändringen har fått den önskade effekten att bättre ta tillvara detta intresse. Andelen avslag

²⁰ Se Brås rapport 2014:20 s. 96 f.

²¹ Se Brås rapport 2014:20 s. 24 f.

från Brottsoffermyndigheten när det gäller brottsskadeersättning är också betydligt högre vid ansökningar där den misstänkte gärningspersonen var under 15 år jämfört med där straffmyndiga personer begått brottet.²²

Det framhålls också i Brås rapport att det hos Polismyndigheten saknas enhetliga rutiner för att registrera en § 31-utredning, vilket försvårar uppföljningar av arbetet med brottsmisstänkta barn. För att få en tydlig bild av utvecklingen krävs, i stället för registersökningar, resurskrävande specialundersökningar.²³

4.4 Vi har tagit fram en uppdaterad lägesbild av hur 31 § LUL tillämpas i dag

En specialstudie av den omfattning som genomfördes vid Brås regeringsuppdrag har inte varit möjlig inom ramen för vårt utredningsuppdrag. I syfte att få en uppdaterad lägesbild av hur 31 § LUL tillämpas i dag har vi i stället ställt ett antal frågor till landets sju polisregioner. De olika regionernas möjlighet att besvara ställda frågor har varierat. En del av regionerna har av resursskäl inte haft tillräcklig kapacitet för att inom den begränsade tid som stått till buds besvara frågorna utifrån en genomgång av ärenden i regionen utan har i stället lämnat så noggrant avvägda uppskattningar som möjligt. Det finns också variationer mellan de olika regionerna i hur ärenden registreras och därigenom också i vilka uppgifter som går att få fram från ärendehanteringssystemet DurTvå (datoriserad utredningsrutin och tvångsmedelshantering).

Det frågeunderlag som tillställdes polisregionerna framgår i sin helhet av bilaga 3 till betänkandet. I de delar som här är relevanta ställdes följande frågor.

1. a) Hur många ärenden avslutades, oavsett avslutningsgrund, i polisregionen under månaderna januari, april, juli och oktober 2019 där den misstänkte gärningspersonen var under 15 år? Redovisa antalet ärenden för var och en av de aktuella månaderna.

²² Se Brås rapport 2014:20 s. 26.

²³ Se Brås rapport 2014:20 s. 24 f.

b) Hur många barn under 15 år ingick i ärendena under p. a ovan? Frågan ställs utifrån att ett ärende kan omfatta fler än ett barn.

c) I hur många av ärendena under p. a ovan genomfördes en § 31-utredning?

d) Enligt Brås rapport 2014:20 utreddes inte en fjärdedel av de grövsta brotten, trots att presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL var tillämplig. Hur ser det ut i de ärenden som avses i p. a ovan, dvs. i hur många av ärendena var presumtionsregeln tillämplig och i hur många av dessa ärenden genomfördes en § 31-utredning?

e) Inleddes någon/några av de § 31-utredningar som omfattas av den aktuella tidsperioden (enligt p. a ovan) efter initiativ från socialnämnden? I så fall, hur många?

f) Inleddes någon/några av de § 31-utredningar som omfattas av den aktuella tidsperioden (enligt p. a ovan) av något skäl som anges i 31 § tredje stycket LUL? I så fall, hur många?

De skriftliga svaren från polisregionerna gav i flera fall upphov till följdfrågor. I syfte att få dessa frågor besvarade och för att dessutom kunna ställa en del kompletterande frågor om bl.a. tillämpningen av 31 § LUL har vi, som nämnts, träffat företrädare för samtliga sju polisregioner. Vårt uppdrag innefattar i denna del att analysera om bestämmelserna om brottsutredningar när barn som inte är straffmyndiga misstänks för brott är ändamålsenliga och om de tillämpas på avsett sätt, liksom att lämna förslag som syftar till att sådana brott ska utredas i större utsträckning. I fokus för vårt intresse vid våra kontakter med polisregionerna har därför varit hur 31 § LUL tillämpas i dag och i vilken utsträckning presumtionsregeln i första stycket har fått genomslag, i vilken omfattning socialnämnden tar initiativ till en utredning och i vilken mån någon av punkterna i tredje stycket i 31 § LUL utgör grund för att inleda en utredning.

För att få en uppdaterad bild av hur bestämmelserna i 31 § LUL tillämpas inom ramen för socialtjänstens verksamhet har vi, som vi tidigare redovisat, genomfört tre olika hearingar. Trettio kommuner bjöds in och fördelades på tre hearingar utifrån kommunens storlek, sett till invånarantal. De tio största kommunerna samlades vid en

hearing, de tio mellersta vid en hearing och de tio minsta kommunerna vid en hearing. Vid hearingen med de minsta kommunerna medverkade endast åtta av de inbjudna tio kommunerna, medan samtliga inbjudna kommuner i gruppen större respektive medelstora kommuner deltog. Kommunerna fick inför hearingarna ta del av ett frågeunderlag (se bilaga 4), som utgjorde utgångspunkt för hearingen. I den del som är relevant här, ställdes följande frågor.

1. I vilken utsträckning förekommer det att socialnämnden i er kommun begär att en § 31-utredning ska inledas? Preciserar gärna svaret så mycket som möjligt (antingen till antalet fall/år eller till en så nära uppskattning som det går).
2. Vilka faktorer beaktas vid bedömningen av om socialnämnden bör påkalla en § 31-utredning?
3. Utredds brott som barn under 15 år misstänks för i tillräckligt stor utsträckning i dag eller borde fler brottsmisstankar leda till § 31-utredningar?
4. Finns det, enligt er uppfattning några brister i eller tillämpnings-svårigheter med regelverket kring § 31-utredningar?

För att kunna följa upp Brås undersökning i den del den avser frågan hur ett brottsoffers möjlighet att få brottsskadeersättning påverkas av om det har genomförts en § 31-utredning eller inte, har vi inhämtat underlag från Brottsoffermyndigheten. De uppgifter som framkommit vid våra kontakter med polisregionerna och vid hearingarna med kommunerna framgår av närmast följande avsnitt, medan uppgifterna från Brottsoffermyndigheten återfinns i avsnitt 4.6.

4.5 Tillämpningen av 31 § LUL

4.5.1 Utredningar med stöd av presumtionsregeln

De skriftliga svaren från polisregionerna

Det skriftliga underlaget från de sju polisregionerna innehåller en viss variation när det gäller i vilken utsträckning brott som faller under presumtionsregelns tillämpningsområde har lett till en § 31-utredning. Polisregion Bergslagen har lämnat uppgift om att i de fall

då presumtionsregeln varit tillämplig har en § 31-utredning inletts i 85 procent av fallen. Uppgiften från polisregion Bergslagen baseras på en registersökning.

Från polisregion Mitt har de inlämnade svaren i stället baserats på intervjuer med utredare från samtliga polisområden inom regionen. Av resursskäl var det, enligt uppgift från polisregionen, inte möjligt att göra tillräckliga registerundersökningar. Polisregion Mitt har uppgett att en § 31-utredning uppskattningsvis inleddes i mellan 90 och 100 procent av ärendena där presumtionsregeln var tillämplig.

Det skriftliga underlaget från polisregion Nord, vilket baserats på statistikuppgifter, anger att i de fall då presumtionsregeln varit tillämplig inleddes en § 31-utredning i 35 procent av fallen. Antalet ärenden under den efterfrågade tidsperioden var i polisregion Nord lågt – endast 17 fall.

Polisregion Stockholm har i sitt skriftliga underlag redovisat att i 36 procent av ärendena som avser brottsmisstankar som faller inom presumtionsregelns tillämpningsområde har en § 31-utredning inletts.

Från polisregion Syds sida har två olika svar redovisats skriftligen. För polisområde Malmö fanns det av tidsskäl inte möjlighet att gå igenom samtliga ärenden (113 stycken) som hänförde sig till den aktuella tidsperioden, utan svaren i den delen baserades på hanteringen av 25 slumpvist utvalda ärenden. För polisregion Syd i övrigt, således undantaget polisområde Malmö, har statistikuppgifter hämtade från registersökningar getts in. När det gäller tillämpningen av presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL har polisregion Syd uppgett att i polisområde Malmö inleddes en utredning i 75 procent av fallen, medan motsvarande siffra för regionen i övrigt är 42 procent.

Det skriftliga svaret från polisregion Väst har baserats på statistikuppgifter från samtliga polisområden som ingår i regionen, med undantag för polisområde Storgöteborg. Av svaret framgår att i de fall då presumtionsregeln har varit tillämplig har en § 31-utredning inletts i 90 procent av ärendena.

Polisregion Östs skriftliga svar innehåller inte någon precisering av i vilken utsträckning en § 31-utredning inleddes i presumtionsfallen.

Uppgifter inhämtade vid möten med polisregionerna

Vid utredningens möten med polisregionerna har en betydligt mer samstämmig bild av tillämpningen av presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL framkommit. Samtliga regioner har uppgett att en § 31-utredning inleds i den absoluta majoriteten av ärenden som faller under presumtionsregelns tillämpningsområde och bedömt att så sker i åtminstone 90 procent av fallen.

Sedan polisregion Stockholm ifrågasatt de egna resultaten i det skriftliga svaret har en vidare kontroll genomförts, vilken visade att en utredning hade inletts i 95 procent av presumtionsfallen. Ett antal felkällor har kunnat identifieras inom polisregion Stockholm. I en del fall har ett spaningsuppdrag vid ett begånget brott lett till att en förundersökning påbörjats, men sedan det visat sig att den misstänkte gärningspersonen var under 15 år har i stället en § 31-utredning inletts, utan att detta framgår vid en registersökning. En annan anledning till det förmodat felaktiga resultatet i det skriftliga svaret är att det för ett visst begånget brott kan ha funnits en misstänkt under 15 år, men också en straffmyndig medmisstänkt. I dessa fall förekommer det att endast förundersökningen syns vid en registersökning. För att återfinna även § 31-utredningen mot det misstänkta barnet under 15 år är det nödvändigt att söka i en annan logg. En sådan sökning måste göras manuellt och framgår inte i det ursprungliga underlaget som lämnades till utredningen från polisregion Stockholm. Ytterligare en tänkbar felkälla är att uppgiften om huruvida en § 31-utredning har inletts eller inte i ett ärende där en person under 15 år misstänks för brott inte är sökbar i polisens DurTvå-system. Flera av polisregionerna har uppgett att det inom respektive region finns en rutin att i rubriken för ärendet skriva att det rör sig om en § 31-utredning för att därigenom göra det sökbart, men det förekommer att detta missas och det kan då – felaktigt – framstå som att en utredning inte har inletts trots att så varit fallet. Den samstämmiga bilden från polisregionernas sida är således att det i presumtionsfallen inleds en § 31-utredning i mycket stor utsträckning.

Bland skälen för att inte inleda en § 31-utredning, dvs. faktorer som påverkar om det bedöms finnas särskilda skäl som talar emot en utredning, har från polisregionernas sida framför allt nämnts situationer då det är fråga om en mycket ung gärningsperson, i vart fall under 12 år och att det inte bedömts finnas synnerliga skäl att inleda

en utredning (se fjärde stycket i 31 § LUL). Ett skäl som framkommit är också om det mot samma misstänkta barn redan finns flera pågående utredningar och den nytillkomna brottsligheten bedöms vara av, relativt sett, lindrigare slag. Det kan också förekomma att det barn som misstänks för brott redan är föremål för adekvata insatser från socialtjänstens sida och att det då bedömts föreligga särskilda skäl för att inte inleda en brottsutredning.

De närmare rutinerna kring hur ett beslut om att inleda en § 31-utredning fattas varierar mellan polisregionerna och en viss variation finns också inom en och samma polisregion. På en del håll fattas beslutet att Polismyndigheten ska inleda en § 31-utredning sedan det konstaterats dels att brottsmisstanken är sådan att det är ett presumtionsfall, dels att det inte föreligger särskilda skäl *mot* att inleda en utredning. Andra polisregioner har i stället, efter överenskommelse med Åklagarmyndigheten, rutinen att ärenden där presumptionsregeln bedömts vara tillämplig direkt lottas till åklagare som sedan fattar beslut att inleda – eller inte inleda – en utredning. Gemensamt för samtliga polisregioner är att ett beslut som polisen fattar att inleda eller inte inleda respektive att avsluta en § 31-utredning dokumenteras i DurTvå-systemet. Beslutsmotiveringen lämnas genom att skäl för beslutet kan väljas genom att markera alternativ i en ”rullista”. Samtliga polisregioner har också framhållit att deras samarbete med Åklagarmyndigheten, speciellt de särskilt utsedda s.k. ungdomsåklagarna, fungerar mycket bra och att det vid tveksamheter kring om en brottsmisstanke är hänförlig till presumptionsregeln eller inte är värdefullt att kunna samråda med åklagare.

4.5.2 Utredningar enligt andra stycket i 31 § LUL

De skriftliga svaren från polisregionerna

Av det skriftliga svaret från polisregion Bergslagen framgår att en § 31-utredning, efter en registersökning beträffande de efterfrågade månaderna under 2019, i 3 procent av fallen inleddes på socialnämndens begäran, dvs. med stöd av 31 § andra stycket LUL.

Enligt den uppskattning som lämnats i det skriftliga underlaget från polisregion Mitt tillkom, under den undersökta tidsperioden, ingen av § 31-utredningarna på socialnämndens initiativ.

Från polisregion Nord anger det skriftliga svaret att en § 31-utredning i 9 procent av fallen inletts med stöd av andra stycket i 31 § LUL, medan motsvarande uppgift från polisregion Stockholm uppgår till 10 procent av inledda utredningar.

I polisområde Malmö låg en begäran från socialnämnden bakom 40 procent av de genomförda § 31-utredningarna. För polisregion Syd i övrigt var siffran lägre – i 26 procent av § 31-utredningarna var det socialnämnden som begärt en utredning. Polisregion Väst har uppgett att en § 31-utredning i uppskattningsvis 6 procent av fallen har sin grund i en begäran från socialnämnden. Det skriftliga underlaget från polisregion Öst innehåller ingen uppgift om i vilken utsträckning socialnämndens begäran har medfört att en § 31-utredning inletts.

Uppgifter inhämtade vid möten med polisregionerna

En synpunkt som framhållits från samtliga polisregioner är att kunskapen hos socialtjänsten när det gäller möjligheten för socialnämnden att begära en § 31-utredning är mycket varierande inom de kommuner som ingår i respektive region. I flera fall har polisregionerna gett uttryck för att socialtjänsten sannolikt inte känner till de gällande bestämmelserna, vilket också försvårar möjligheten för Polismyndigheten och kommunen att föra en dialog kring behovet av utredning för ett visst barn. Särskilt anses kunskapsnivån vara låg i de kommuner där det inte finns handläggare som är särskilt inriktade på LUL-ärenden. Socialtjänsten anses i många fall inte se vilken nytta en § 31-utredning skulle kunna vara till i socialtjänstens egen utredning om barnet, vilket från polisregionernas sida uppfattas som olyckligt eftersom utredningens grundläggande syfte är att tillgodose socialtjänstens behov av information för att kunna erbjuda barnet rätt insatser och stöd.

Samtliga polisregioner har berättat att de regelmässigt skickar polisanmälan till socialnämnden, som ges möjlighet att återkomma med en begäran om utredning. I några av polisregionerna är det rutin att till polisanmälan foga en förfrågan om huruvida socialnämnden ser behov av en utredning, medan det i andra polisregioner snarast är fråga om ett förfarande som går ut på att skicka över en känedomskopia till socialnämnden. Några polisregioner har också upp-

gett att det förekommer att de tillsammans med polisanmälan skickar med en motivering till varför en utredning, på socialnämndens initiativ, enligt Polismyndighetens mening kan vara påkallad. I sådana fall är det något vanligare att socialnämnden begär en utredning.

I några av polisregionerna finns kommuner som är mer aktiva när det gäller att begära en § 31-utredning och uppfattningen där är att socialnämnden ansett det vara av värde för att kunna bedöma behovet av insatser för det misstänkta barnet.

Från några av polisregionerna har det framkommit att man i vissa kommuner i stället för § 31-utredningar inledda på socialnämndens begäran är aktiva från Polismyndighetens sida med att göra en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), en så kallad orosanmälan. På en del håll används sådana anmälningar och en utvecklad medlingsverksamhet som ett slags alternativ till utredningar enligt 31 § LUL.

Vad som framkommit vid hearingarna med kommunerna

Ungefär hälften av de kommuner som medverkat vid utredningens hearingar har uppgett att de inte vid något tillfälle under de senaste åren har begärt att en § 31-utredning ska inledas. För resterande kommuner gäller att de under de senaste tre åren haft några enstaka ärenden. I något fall rör det sig om ett eller två ärenden per år, medan andra kommuner lämnat uppgift om att det årligen förekommer upp till tio ärenden. Gemensamt för de kommuner som angett att de har initierat en § 31-utredning är att de samtliga är bland de större kommunerna som medverkat vid hearingarna.

Flera av kommunerna – ett tiotal – har som skäl för varför socialnämnden i deras kommun inte begärt en utredning enligt 31 § LUL anfört att det inom socialtjänsten saknas kunskap om att det finns en möjlighet att framställa en sådan begäran. Dessa kommuner har i majoriteten av fallen inte handläggare som uteslutande arbetar med LUL-frågor utan de har arbetsuppgifter som omfattar även ett flertal andra frågor och områden.

Bland faktorerna som kan tala för att socialnämnden begär en utredning har framhållits att det kan vara situationer där flera barn varit inblandade och det inte är möjligt att utan en polisutredning få klarhet i händelseförloppet. I dessa fall har ett klarläggande av i vilken

mån respektive barn har agerat vid händelsen ansetts ha betydelse för vilka åtgärder som kan vara aktuella från socialtjänstens sida i förhållande till barnet. Ytterligare faktorer som beaktas vid socialnämndens ställningstagande till om en utredning är påkallad är om det från socialtjänstens sida finns en oro för barnet och dess utveckling, men barnets vårdnadshavare inte förefaller ta denna oro på allvar. En § 31-utredning kan i dessa fall vara till hjälp för socialtjänstens fortsatta arbete med och insatser för familjen.

Flera kommuner har också framfört 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 har framhållits 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 enstaka 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.

Som skäl för varför socialnämnden i många fall i stället avstår från att begära en § 31-utredning har från kommunernas håll framförts att det kan röra sig om ett barn som socialtjänsten redan har omfattande kännedom om. En brottsutredning kan i sådana fall inte anses tillföra någon ny information och har därför, från socialtjänstens perspektiv, begränsat värde. Några av kommunerna har också framhållit att det hos socialtjänsten kan finnas en bristande kunskap om vilket straffvärde ett visst brott har och att det därför kan vara svårt att bedöma allvaret av en viss gärning. Om det finns en osäkerhet i detta avseende, så avstår man hellre från att begära en utredning, särskilt eftersom utgångspunkten är att en utredning, för att socialnämnden ska påkalla den, måste anses vara till fördel för barnet.

Några av kommunerna har framhållit att det för socialnämndens möjlighet att fatta ett välinformerat beslut om en § 31-utredning bör aktualiseras kan vara av stor vikt att polisen när brottsanmälan skickas till socialnämnden också lämnar uppgift om huruvida barnet tidigare varit misstänkt även för annan brottslighet. Socialnämnden för inte några särskilda register över tidigare brottsmisstankar och det kan därför vara svårt att få en helhetsbild av den unges eventuella kriminalitet.

Flera av kommunerna har under hearingarna konstaterat att en § 31-utredning ofta har ett värde för deras arbete. Genom utredningen får barnet klart för sig att hans eller hennes agerande ändå får en konsekvens och allvaret i situationen kan bättre understrykas vid en polisutredning än om barnet enbart har kontakt med socialtjänsten. Dessa kommuner har också uppgett att det finns utrymme för dem att i ökad omfattning begära en utredning enligt 31 § LUL. Andra kommuner har däremot framfört den motsatta uppfattningen att § 31-utredningar redan i dag genomförs i tillräcklig utsträckning och att regelverket är lämpligt utformat.

En del av de medverkande kommunerna har bekräftat den bild som lämnats av några av polisregionerna, nämligen att polisen i allt ökande utsträckning i stället för en § 31-utredning gör en oros-anmälan. En utredning enligt socialtjänstlagen har inte den brottsliga gärningen i fokus, vilket kan minska möjligheten att reda ut vad barnet egentligen har gjort sig skyldigt till. I detta sammanhang har också framhållits att en § 31-utredning kan vara viktig ur målsägandens perspektiv och att målsäganden i ungdomsärendena i merparten av fallen också är en ung person. Någon möjlighet för socialtjänsten att ta målsägandehänsyn vid beslutet om en polisutredning bör påkallas har man från kommunernas sida dock inte ansett att det finns.

4.5.3 Utredningar enligt tredje stycket i 31 § LUL

De skriftliga svaren från polisregionerna

Polisregion Bergslagen har efter den genomförda registersökningen lämnat ett skriftligt svar om att det under den aktuella tidsperioden inte inletts någon § 31-utredning med stöd av tredje stycket i 31 § LUL. I polisregion Mitt hade, enligt den uppskattning som gjorts i regionen, 5 procent av § 31-utredningarna sin grund i något av de skäl som finns i tredje stycket i paragrafen.

För polisregion Nord uppgick motsvarande siffra till 19 procent. I det skriftliga svaret från polisregion Stockholm har angetts att 44 procent av utredningarna inleddes med grund i 31 § tredje stycket LUL. Polisregion Syd har uppgett att 28 procent av § 31-utredningarna inleddes med stöd av tredje stycket. I polisområde Malmö fanns däremot inget sådant ärende.

Av det skriftliga underlaget från polisregion Väst framgår att något av skälen i tredje stycket i 31 § LUL utgjort grunden för 29 procent av de inledda § 31-utredningarna. Det skriftliga underlaget från polisregion Öst innehåller ingen uppgift om i vilken utsträckning en § 31-utredning inletts utifrån skälen i tredje stycket.

Uppgifter inhämtade vid möten med polisregionerna

Av de tre punkterna i tredje stycket i 31 § LUL är de klart dominerande grunderna för att inleda en utredning första och andra punkterna. Möjligheten att inleda en utredning med stöd av första punkten – om det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt 15 år har tagit del i brottet – används i ökande omfattning i flertalet polisregioner. Tidigare inleddes vid brottsmisstanke mot både en straffmyndig person och en person under 15 år endast en förundersökning och barnet under 15 år hördes inom ramen för förundersökningen. Genom att i stället inleda en § 31-utredning mot barnet ges polisen andra utredningsmöjligheter gentemot barnet än om det enbart är fråga om en förundersökning.

När det gäller andra punkten i tredje stycket – om en utredning behövs för att efterforska gods som har åtkommit genom brottet eller som kan bli föremål för förverkande – har som exempel på när det bedömts nödvändigt att inleda en utredning nämnts tillfällen av kränkande fotografering, som inte faller under presumptionsregelns tillämpningsområde. I syfte att polisen ska kunna beslagta mobiltelefoner som använts för att filma eller fotografera målsägande kan en § 31-utredning inledas. Flera av polisregionerna har också uppgett att en § 31-utredning inleds i syfte att kunna hantera gods som redan tagits i beslag. Det rör sig då ofta om mindre mängder narkotika, sannolikt avsett för eget bruk, eller knivar eller andra tillhyggen med vilka barnet kan misstänkas ha brutit mot lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. Även i de fall då ett barn under 15 år har gods i sin besittning som misstänks härröra från en stöld eller annat begånget tillgreppsbrott kan det vara aktuellt att inleda en § 31-utredning för att hantera godset.

Beträffande den tredje punkten i 31 § tredje stycket LUL – om det av andra skäl är av särskild betydelse med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse att inleda en utredning – har majoriteten av

polisregionerna uppgett att denna grund för utredning tillämpas mycket sällan. I den mån tredje punkten har använts har det i något fall gällt ärenden där ett omfattande brottsmönster syntes, utan att det var fråga om brott som föll inom presumtionsregeln. Det förekommer att målsägandehänsyn kan ligga bakom ett beslut att inleda en § 31-utredning, men det uppges vara sällsynt. I undantagsfall kan ett mycket stort skadeståndskrav motivera en utredning. Från några av polisregionerna har angetts att det finns en intern praxis att det allmänna eller enskilda intresse som skulle kunna motivera en utredning måste vara så tungt vägande att det i praktiken endast kan vara uppfyllt antingen i de fall som ändå utgör presumtionsfall eller i de fall då socialnämnden påkallar en utredning. Att målsägandehänsyn inte i större utsträckning än som sker i dag leder till en § 31-utredning har anförts utgöra en brist i tillämpningen. Målsäganden anses ha "fått betala priset" för den restriktivitet som råder när det gäller att utreda brott som barn under 15 år misstänks för. Detta är, har några av polisregionerna uppgett, särskilt olyckligt eftersom målsäganden när det gäller brott som barn begår ofta själv är en ung person.

4.5.4 Vissa ytterligare synpunkter från polisregionerna

Flera av polisregionerna har framhållit att en svårighet med regelverket om § 31-utredningar är de tidsfrister som gäller. De förutsättningar som gällde vid lagstiftningens tillkomst är i många delar inte längre aktuella. Så är exempelvis fallet när det gäller behovet av tekniska undersökningar. Numera kan det i många fall krävas omfattande genomgångar och tömningar av uppgifter från mobiltelefoner med en stor mängd data att processa som följd. Väntetiden på olika analyssvar från Nationellt forensiskt centrum (NFC) kan också vara lång och göra det omöjligt att hålla uppsatta tidsramar.

Det har från flera av polisregionerna också uppgetts att det ibland uppkommer situationer där ett barn misstänks för ett brott som inte omfattas av presumtionsregeln och där det inte heller från socialnämndens sida bedöms finnas något behov av en utredning. Om det i dessa fall inte finns något skäl i tredje stycket i 31 § som motiverar en utredning, finns det en risk att vissa brottsmisstankar inte kan utredas. Så kan exempelvis vara fallet när det är fråga om misshandel av normalgraden, där socialnämnden inte bedömer det nödvändigt

med en utredning. Från polisens sida har man i sådana fall framhållit att en brottsutredning kan ha en brottsavhållande effekt för den unge och därigenom minska risken för att barnet utvecklas vidare i kriminalitet. För sådana fall hade det, upplever man från polisregionernas sida, varit önskvärt med en utökad möjlighet för Polismyndigheten att inleda en utredning, utöver de grunder för utredning som lagstiftningen redan innehåller.

Den bristande möjligheten att följa upp verksamheten via statistikuppgifter i DurTvå, som beror på att uppgifter om § 31-utredningar i stor utsträckning inte är sökbara i systemet, har framförts vara problematisk även ur Polismyndighetens perspektiv, bl.a. eftersom det försvårar vid interna utvärderingar.

4.6 Betydelsen av en § 31-utredning för målsägandens rätt till brottsskadeersättning

För att få en uppdaterad bild av i vilken mån förekomsten av en § 31-utredning påverkar målsägandens möjligheter att få brottsskadeersättning har vi, som nämnts, fått del av visst underlag från Brottsoffermyndigheten. Vi har ställt följande frågor till myndigheten.

1. Hur många ansökningar om brottsskadeersättning där den misstänkte gärningspersonen var under 15 år kom det in till Brottsoffermyndigheten under 2019?
2. I hur många av dessa ärenden hade en utredning enligt 31 § LUL genomförts?
 3. a) I hur många av ärendena från 2019 med en misstänkt gärningsperson under 15 år (dvs. ärendena enligt p. 1 ovan) beviljades ansökan om brottsskadeersättning?
 - b) I hur många av de ärenden där ansökan beviljades fanns det en utredning enligt 31 § LUL?
4. I de fall där en ansökan om brottsskadeersättning avslogs i ärendena i p. 1 ovan, i hur många av dessa fall var skälet till avslag oklarheter kring brottet och i vilken mån berodde detta på att utredningen i något avseende var bristfällig?

5. Har, enligt Brottsoffermyndighetens mening, förekomsten av en § 31-utredning någon betydelse för brottsoffrets möjlighet att få brottsskadeersättning? I så fall, på vilket sätt?
6. Har, enligt Brottsoffermyndighetens mening, förekomsten av en § 31-utredning någon betydelse för brottsoffrets möjlighet att i övrigt få personlig upprättelse och ersättning vid brott begångna av barn under 15 år? I så fall, på vilket sätt?

När det gäller utgångspunkten för Brottsoffermyndighetens prövning har myndigheten framhållit att det för att brottsskadeersättning ska kunna lämnas för en skada krävs att skadan har uppkommit till följd av brott. Om ansvarsfrågan har prövats under rättsprocessen, gör inte Brottsoffermyndigheten någon annan bedömning. I de fall då en misstänkt gärningsperson är under 15 år, saknas regelmässigt en prövning i skuldfrågan av domstol eller åklagare och Brottsoffermyndigheten gör då en egen och självständig bedömning av vad som inträffat och om detta utgör ett brott. Bedömningen görs utifrån det underlag som finns hos Polismyndigheten. Underlaget är, enligt Brottsoffermyndighetens mening, ofta knapphändigt. Ibland inhämtas kompletterande underlag från exempelvis skola, om händelsen inträffat där. Om den skadelidande uppsökt vård, inhämtas dessutom medicinskt underlag. En förutsättning för att brottsskadeersättning ska kunna lämnas är att det av utredningen i ärendet klart framgår att sökanden varit utsatt för brott. Brottsoffermyndigheten har framhållit att ett bra och gediget underlag från Polismyndigheten enligt myndighetens mening ökar möjligheterna till ersättning eftersom det då blir lättare att klarlägga vad som hänt och därmed kunna konstatera brott.

Under 2019 fick Brottsoffermyndigheten in 25 ansökningar om brottsskadeersättning där den misstänkte var under 15 år.²⁴ I sju av dessa ansökningar hade det inletts en utredning enligt 31 § LUL. Av de 25 ärendena beviljades ersättning i åtta fall. I ett av dessa åtta hade det bedrivits en § 31-utredning, medan det i övriga bifallsärenden inte fanns någon sådan utredning. Det hade dock genomförts förhör enligt 23 kap. 3 § rättegångsbalken och fanns utredning från skolan som styrkte brott.

²⁴ Under året kom även in en begäran om omprövning och en förnyad begäran om omprövning avseende ett beslut som togs 2018. Dessa två omprövningsärenden har inte tagits med i Brottsoffermyndighetens svar på utredningens frågor.

Nio av de ansökningar som inte fick bifall avlogs med motiveringen att det inte ansågs visat att sökanden varit utsatt för brott. Det fanns i dessa ärenden sådana oklarheter kring gärningen att det inte fanns förutsättningar att lämna ersättning. I fyra av ärendena kunde oklarheten härledas till brister i utredningen. Det saknades där förhör med den misstänkte eller med vittnen som kunde styrka sökandens uppgifter. I två av de aktuella fyra ärendena hade det bedrivits en § 31-utredning.²⁵ När det gäller de resterande fem avslagsärendena hade polisen där vidtagit relevanta åtgärder, men trots detta gick det inte att konstatera brott.

Som svar på utredningens fråga om vilken betydelse en § 31-utredning kan ha för målsägandens möjlighet att få brottsskadeersättning har Brottsoffermyndigheten uppgett att möjligheten till ersättning, enligt myndighetens bedömning, då är större. Det framhålls att det inom en § 31-utredning i regel genomförs förhör med målsägande, misstänkt och eventuella vittnen, vilket gör att underlaget för Brottsoffermyndighetens bedömning är mer omfattande. En mer omfattande utredning innebär som regel, menar Brottsoffermyndigheten, bättre förutsättningar för sökanden att beviljas brottsskadeersättning. Brottsoffermyndigheten har i sitt svar på utredningens frågor konstaterat att den statistik som myndigheten lämnat inte visar att förekomsten av en § 31-utredning ökar chanserna att få ersättning, men menar att det är svårt att dra några långtgående slutsatser utifrån ett begränsat antal ärenden. Myndigheten har således vidhållit att en § 31-utredning ökar möjligheterna till ersättning, såväl när det gäller brottsskadeersättning som beträffande skadestånd eller försäkringsersättning. Skulle den skadelidande välja att föra en civilrättslig talan i domstol, torde han eller hon, enligt Brottsoffermyndighetens uppfattning, ha bättre möjligheter till framgång om det redan under polisens utredning hållits förhör med de inblandade personerna.

Brottsoffermyndigheten har också framhållit att bestämmelsen i 3 kap. 5 § skadeståndslagen (1972:207) om vårdnadshavares skadeståndsansvar, som gäller upp till en femtedel av prisbasbeloppet (dvs. ett belopp om ungefär 9 000 kronor), påverkar möjligheten till ersättning om ett barn under 15 år gjort sig skyldig till brott. Brottsskadeersättning kan endast lämnas om gärningspersonen eller, om denne är under 18 år, vårdnadshavarna saknar möjlighet att betala skadestånd. Det är, har Brottsoffermyndigheten anfört, förhållandevis ovanligt

²⁵ De två ärendena avsåg samma målsägande och misstänkt.

att ett barn under 15 år anses ha betalningsförmåga. Däremot är det relativt vanligt att den underåriges föräldrar bedöms ha förmåga att betala ett eventuellt skadestånd. I sådana fall hänvisas sökanden till att föra en civilrättslig talan och först därefter kan brottsskadeersättning bli aktuell. Skadeståndslagens bestämmelse utgör, enligt Brottsoffermyndighetens mening, ett stort problem. Av de 25 ansökningar som omfattades av underlaget från 2019 avslogs fyra på grund av skadeståndslagens regler. När det gäller den skadelidandes möjlighet till försäkringsersättning är denna främst avhängig försäkringsvillkoren, men även i dessa fall torde det, enligt Brottsoffermyndigheten, vara en fördel för brottsoffret om det finns ett så omfattande underlag som möjligt från Polismyndigheten.

Därutöver har Brottsoffermyndigheten betonat att en genomförd § 31-utredning, enligt myndighetens uppfattning, visar att samhället tar det inträffade på allvar, vilket kan bidra till upprättelse för brottsoffret.

4.7 En utökad möjlighet att inleda en utredning om brott när barn under 15 år misstänks för brott – våra överväganden och förslag

4.7.1 Några utgångspunkter

Det huvudsakliga syftet med en § 31-utredning

Det primära syftet med möjligheten att utreda brott där den misstänkta gärningspersonen är under 15 år är att klarlägga behovet av sociala insatser för barnet. En brottsutredning borde enligt vår mening öka förutsättningarna för socialtjänsten att få ett så bra underlag som möjligt för de bedömningar som görs av vilka insatser som kan vara nödvändiga för barnet. En utredning om brott enligt 31 § LUL kan emellertid vara påkallad även av andra skäl, vilka redan med den utformning som den aktuella bestämmelsen har är möjliga att, åtminstone i viss mån, tillgodose. I vårt uppdrag ingår att analysera om bestämmelserna om s.k. § 31-utredningar är ändamålsenliga och om de tillämpas på avsett sätt. Det ingår också i vårt uppdrag att föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som bedöms nödvändiga i syfte att brott som barn under 15 år misstänks för ska utredas i större utsträckning än som är fallet i dag. I uppdraget ingår däremot

inte att se över den gällande straffmyndighetsåldern. Inte heller har vi för avsikt att lämna förslag som, även utan att en förändring av straffmyndighetsåldern görs, bidrar till att förskjuta tyngdpunkten i § 31-utredningar från att primärt syfta till socialtjänståtgärder till att i stället få ett mer renodlat straffrättsligt syfte. En viktig utgångspunkt för våra överväganden och förslag är således att möjligheten att inleda en utredning om brott när en person som inte är straffmyndig misstänks för brottet bör komma i fråga i huvudsak i samma typsituationer som är aktuellt i dag. I första hand består våra överväganden därför i ett ställningstagande till om gällande bestämmelser har fått avsedd tillämpning. Därefter tar vi ställning till om, och i så fall vilka, författningsändringar eller andra åtgärder, som kan vara nödvändiga för att öka utredningsgraden när det gäller brott begångna av barn under 15 år.

Underlaget för våra överväganden

Som underlag för våra överväganden har vi i denna del, som vi redovisat i avsnitten 4.3–4.6, Brås undersökning från 2014, våra egna kontakter med landets sju polisregioner, hearingarna med de knappt 30 kommunernas socialtjänstföreträdare och uppgifter från Brottsoffermyndigheten. När det gäller Brås rapport, som baseras på underlag från 2012, bör det beaktas att rapporten lämnades för drygt sju år sedan och att den bestämmelse som är i fokus för de brottsutredningar som nu avses – 31 § LUL – då varit i kraft endast en begränsad tid. Underlaget är i denna del således inte särskilt aktuellt. Det motsatta kan däremot sägas gälla för det underlag som vi har tagit in inom ramen för utredningsuppdraget. En svårighet med detta underlag är dock att vi inte har haft möjlighet att hämta in och analysera material på samma sätt som vid Brås uppdrag. De uppgifter som är relevanta för att bedöma om bestämmelserna om § 31-utredningar har en ändamålsenlig utformning och om de tillämpas på ett tillfredsställande sätt är inte direkt tillgängliga vid registersökningar utan kräver tidsödande specialgenomgångar av brottsanmälningar och ärenden. I den mån polisregionerna har lämnat statistikuppgifter har det senare visat sig att det kan antas föreligga en rad olika felkällor och polisregionerna har själva ifrågasatt de egna uppgifterna. Vid våra möten med polisregionerna och med socialtjänstföreträdarna har däremot en

enhetlig bild framträtt i majoriteten av frågorna. Detta gör att vi menar att det är möjligt att med tillräckligt stor grad av säkerhet basera våra överväganden och förslag på tillgängligt underlag.

4.7.2 Presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL tillämpas på avsett sätt

Vår bedömning: Den s.k. presumtionsregeln i 31 § första stycket lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare förefaller tillämpas på avsett sätt. Brottsmisstankar som faller inom presumtionsregelns tillämpningsområde utreds i mycket hög utsträckning.

Om ett barn som inte har fyllt 15 år kan misstänkas för att ha begått ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, ska en utredning om brottet inledas, om inte särskilda skäl talar emot det. Detsamma ska gälla för ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott. När bestämmelsen i 31 § första stycket LUL tillkom motiverades behovet bl.a. av att det vid så pass allvarlig brottslighet regelmässigt fanns ett behov av att de närmare omständigheterna utreds, men också att det av rättssäkerhetsskäl kan vara angeläget, eftersom det därigenom kan vara möjligt att avskryva misstankar mot felaktigt utpekade barn.

Av Brås undersökning från 2014 framgår att 25 procent av de s.k. presumtionsfallen inte ledde till någon brottsutredning, vilket konstaterades vara för många för att bestämmelsen skulle kunna sägas ha fått avsedd effekt. Anledningen till att inte fler presumtionsfall resulterade i en utredning antogs huvudsakligen vara en kunskapsbrist inom Polismyndigheten. Brås slutsats var också att denna kunskapsbrist sannolikt var övergående.

Den bild vi fått vid våra möten med de sju polisregionerna talar tydligt för att presumtionsfallen i mycket hög grad – sannolikt i minst 90 procent av ärendena – leder till en § 31-utredning. Sedan Brås undersökning har det, som nämnts, gått drygt sju år och slutsatsen att den bristande kunskapen inom Polismyndigheten var övergående synes riktig. Inom respektive polisregion finns en del variationer när det gäller den närmare hanteringen av presumtionsfallen.

I en del polisområden fattas beslut att inleda en § 31-utredning av polisen, medan det på andra håll finns en rutin att lotta ärendet till åklagare, som i sin tur fattar beslut att inleda, eller inte inleda, utredningen. Inget i vårt underlag talar för att variationerna i handläggningsrutiner har någon betydelse för i vilken mån en brottsutredning inleds.

Presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL leder således i mycket hög utsträckning till att en brottsutredning inleds. Bestämmelsen får därför sägas ha fått avsedd tillämpning. Några bekymmer med utformningen av bestämmelsen och hur den tillämpas har vi alltså inte funnit. Det återstår då att ta ställning till om det, i syfte att öka utredningsgraden av brott som barn under 15 år misstänks för, finns skäl att överväga en utvidgning av vilka brott som omfattas av presumtionsregeln för när en § 31-utredning ska inledas. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 4.7.7.

4.7.3 Bestämmelsen om socialnämndens möjlighet att initiera en § 31-utredning har inte fått avsedd tillämpning

Vår bedömning: Bestämmelsen i 31 § andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare synes inte tillämpas på avsett sätt. Anledningen härtill torde inte vara bestämmelsens utformning utan att det inom socialtjänsten finns bristande kunskap om bestämmelsens innebörd.

Bestämmelsen i 31 § andra stycket LUL gör det möjligt för socialnämnden att begära att en utredning om brott inleds avseende någon som inte har fyllt 15 år om socialnämnden bedömer att utredningen kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för den unge. Av Brås undersökning framgick att socialnämnden i de granskade ärendena endast i begränsad omfattning tagit initiativ till en brottsutredning. Anledningen härtill antogs vara att kunskapen om bestämmelsens innebörd var låg hos socialtjänsten.

Vid våra kontakter med polisregionerna och kommunerna har den bild som framgår av Brås rapport bekräftats. Polisregionerna har uppgett att kunskapen hos socialtjänsten om bestämmelsen i 31 § andra stycket LUL varierar mycket, men att den generellt sett är låg.

Kommunerna har berättat att de i mycket begränsad omfattning begär § 31-utredningar och att många av dem inte känner till att de har en sådan möjlighet. Situationen är något bättre i de större kommunerna, vilket mest sannolikt beror på den möjlighet till specialisering som där finns för medarbetarna.

Av tillgängligt underlag kan, menar vi, dras slutsatsen att den huvudsakliga anledningen till att inte fler brottsutredningar tillkommer med stöd av 31 § andra stycket LUL är att socialtjänsten inte känner till att socialnämnden kan begära en sådan utredning. Det är således en bristande kunskap om bestämmelsens existens som gör att antalet utredningar är lågt – inte några tillämpningssvårigheter hänförliga till bestämmelsens utformning. Inte heller kan, enligt vår bedömning, en restriktiv tillämpning sägas bero på hur bestämmelsen är utformad. För att en utredning ska vara aktuell uppställs rekvisitet att det krävs att utredningen ska kunna *antas ha betydelse*, vilket är ett förhållandevis lågt ställt krav, i jämförelse exempelvis med andra bestämmelser i samma lag, t.ex. i samma paragrafs tredje stycke, där det uppställs ett rekvisit om *särskild* betydelse.

Vår slutsats när det gäller den huvudsakliga bakomliggande orsaken till att bestämmelsen i 31 § andra stycket LUL inte tillämpas i avsedd omfattning är således att detta inte beror på bestämmelsens utformning utan på bristande kunskap inom socialtjänsten om bestämmelsens innebörd. Vilka eventuella åtgärder som detta bör föranleda liksom frågan om det finns skäl att överväga någon förändring när det gäller socialnämndens roll i att initiera en § 31-utredning behandlas vidare i avsnitt 4.7.7.

4.7.4 En § 31-utredning inleds ytterst sällan med motiveringen att det är av särskild betydelse med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse

Vår bedömning: Möjligheten att inleda en utredning enligt 31 § tredje stycket 3 lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare utnyttjas i ytterst begränsad omfattning. Bestämmelsen har fått en tillämpning som är mer restriktiv än vad som varit avsikten vid dess tillkomst.

Tillämpningen av de tre punkter som tredje stycket i 31 § LUL innehåller angående möjligheten att inleda en brottsutredning skiljer sig åt. Den första punkten i aktuellt stycke, som innebär att en utredning kan inledas avseende någon som inte har fyllt 15 år om det behövs för att klarlägga om någon straffmyndig person har tagit del i brottet, tillämpas i allt större utsträckning, enligt uppgift från samtliga polisregioner. Kunskapen om bestämmelsen förefaller, såvitt vi kan bedöma, god. Det har inte framkommit något som talar för att bestämmelsen i första punkten inte tillämpas på avsett sätt och inte heller att utformningen är alltför restriktiv.

Enligt andra punkten i aktuellt stycke kan en § 31-utredning inledas om det behövs för att efterforska gods som har åtkommit genom brottet eller som kan bli föremål för förverkande. Bestämmelsen används, har polisregionerna uppgett, särskilt när det behövs för att hantera olika beslag. Behovet av att kunna genomföra en utredning i de situationer som andra punkten i stycket tar sikte på synes, enligt vår bedömning, väl motsvaras av hur bestämmelsen är utformad och hur den tillämpas. Även i denna del förefaller således lagstiftningen vara ändamålsenligt utformad.

När det slutligen gäller tredje punkten i tredje stycket, som gör det möjligt att inleda en utredning om det av andra skäl är av särskild betydelse med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse, har vi fått veta av polisregionerna att denna bestämmelse används i ytterst begränsad omfattning. Tillämpningen är oerhört restriktiv och bestämmelsen har tolkats så snävt att det i praktiken endast är brottsmiss-tankar som ändå antingen omfattas av presumptionsregeln i första stycket eller ärenden där socialnämnden påkallar en utredning som en tillämpning av tredje punkten hade kunnat vara aktuell. Vid bestämmelsens tillkomst framhölls att en utredning inte bör inledas utan att det finns ett tydligt och på objektiva grunder motiverat intresse härför. En restriktiv tillämpning var visserligen avsedd, men det kan, enligt vår mening, inte ha varit lagstiftarens intention att sådan restriktivitet är påkallad att bestämmelsen i praktiken ytterst sällan kommer till användning. Regleringen av möjligheten att inleda en § 31-utredning med stöd av tredje punkten kan mot denna bakgrund inte sägas tillämpas på avsett sätt. Våra vidare överväganden kring vilka åtgärder denna slutsats bör föranleda finns i avsnitt 4.7.7.

4.7.5 En brottsutredning kan ha negativa följder för ett barn som misstänks för brott

I våra kommittédirektiv framhålls att tidiga och ändamålsenliga insatser från samhällets sida när det gäller barn som begår brott kan hindra en negativ spiral och fortsatt brottslighet. Att en brottsutredning i sig kan ha brottsavhållande effekt finns det emellertid inte något tydligt stöd för. Inom den s.k. behandlingsforskningen har visats att det finns riskfaktorer och skyddsfaktorer för brottslighet och återfall som är kopplade till individen själv. Det kan t.ex. röra sig om neurofysiologiska variationer eller skillnader i problemlösningsförmågan. Dessutom finns risk- respektive skyddsfaktorer som hör samman med olika sociala relationer och sammanhang, som exempelvis skola, familj och kamratkrets. Störst effekt för att minska en fortsatt negativ utveckling, med återfall i kriminalitet, synes insatser med en mer terapeutisk grundidé ha, där syftet är att förändra beteenden och tankesätt generellt.²⁶

Det finns forskningsstöd för att ju yngre ett barn är när han eller hon begår sitt första brott, desto större är risken för återfall och för att barnet även framöver är brottsaktivt. Stödåtgärder som erbjuds ett barn förefaller också vara beroende av barnets ålder på så sätt att ju tidigare en insats sätts in, desto större är chansen till positiva effekter för barnet och en fortsatt utveckling i gynnsam riktning.²⁷ Det synes således finnas anledning att från samhällets sida erbjuda barn och unga relevanta åtgärder så tidigt som möjligt. Rättsliga reaktioner, vilka för barn som ännu inte är straffmyndiga huvudsakligen kan bestå i genomförda brottsutredningar, har dock, som nämnts, liten bevisad effekt när det gäller att bryta en ogynnsam utveckling hos ett barn och minska risken för fortsatt kriminalitet.²⁸ I vissa fall kan rättsliga åtgärder snarast ha negativa följder för ett barn som misstänks för brott eftersom de kan leda till att barnet stämplas som kriminellt och att han eller hon utvecklar en negativ självbild och en benägenhet att också identifiera sig som kriminell. Rättsväsendets tidiga agerande i rättskedjan – i form av ett polisingripande redan på utredningsstadiet – kan därigenom vara negativt för barnet.²⁹

²⁶ Se Brås rapport 2021:5 s. 47 och 48.

²⁷ Se Brås rapport 2021:5 s. 28, 54 och 55.

²⁸ Se Brås rapport 2021:5 s. 66.

²⁹ Se Brås rapport 2016:20 s. 77–79.

Även FN:s barnrättskommitté har framhållit betydelsen av intensiva familje- och samhällsbaserade behandlingsprogram som är utformade för att skapa positiva förändringar i delar av de olika sociala sammanhang som bidrar till barns beteendesvårigheter och därigenom minskar risken för att barn hamnar i rättssystemet. Förebyggande åtgärder och program för tidiga ingripanden bör enligt kommittén vara inriktade på stöd till familjerna, särskilt familjer som befinner sig i utsatta situationer eller där det förekommer våld.³⁰

Vid övervägande om huruvida brott som barn misstänks för bör utredas i större utsträckning än som är fallet i dag är viss försiktighet påkallad. En alltför hög utredningsgrad, särskilt om den ökade mängden utredningar inte också följs av relevanta socialtjänståtgärder, kan i stället leda till ökad utsatthet hos barn som tidigt gjort sig skyldiga till brott och, i rak motsats till vad som eftersträvas, öka risken för fortsatt brottslighet.

Som vi har konstaterat inledningsvis i avsnitt 4.7.1 bör det huvudsakliga syftet med en § 31-utredning även fortsättningsvis vara att skapa förutsättningar för socialnämnden att erbjuda relevanta insatser för barn under 15 år som misstänks för brott. En brottsutredning kan bidra till att renodla socialnämndens roll i detta avseende. Till socialnämndens uppdrag hör att inom ramen för socialtjänstutredningen bedöma om ett barn behöver skydd eller stöd och att se till att han eller hon erbjuds relevanta insatser. Det är däremot inte socialnämndens uppgift att klargöra om det aktuella barnet har gjort sig skyldigt till brott eller inte. En förutsättning för att de åtgärder som vidtas inom socialtjänsten ska få avsedd effekt är dock att åtgärderna är ändamålsenligt utformade utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Möjligheten att erbjuda relevanta insatser får, enligt vår mening, rimligen sägas vara större om det närmare händelseförloppet kring den brottsliga gärningen har kunnat klarläggas. Det är då möjligt att inte endast utreda det faktiska händelseförloppet, utan också att klarlägga de bakomliggande orsakerna till vad som inträffat, vilket kan vara viktig kunskap vid socialtjänstens fortsatta arbete med att förändra beteenden och tankesätt hos barn som misstänks för brott. Genom brottsutredningen kan belysas vilka avsikter och motiv som legat bakom ett agerande liksom om det har förelegat några försvårande eller förmildrande omständigheter. Andra personers

³⁰ Se CRC/C/GC/24 p. 9.

agerande, som t.ex. målsägandens roll i händelseförloppet, kan också klargöras.

Vid bedömningen av i vilken utsträckning brott som barn under 15 år misstänks för ska utredas polisiärt bör lämpligen en avvägning göras mellan å ena sidan önskan att inte i alltför hög grad vidta utredningsåtgärder mot ett barn och å andra sidan intresset av att säkerställa att socialtjänsten har tillräckligt underlag för att kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. I detta sammanhang bör också framhållas vikten av en fungerande samverkan (se 39 § LUL) mellan bl.a. företrädare för kommuner och Polismyndighet. Vi återkommer till frågan om samverkan i avsnitt 6.7.

4.7.6 Med nuvarande utformning av 31 § LUL finns det en risk att viss allvarlig brottslighet inte utreds

En utgångspunkt för vårt uppdrag är att allvarliga brott som barn under 15 år misstänks för alltid bör utredas av polis. Någon legaldefinition av vad som utgör ett *allvarligt brott* finns inte, men ofta avses med detta uttryck brott för vilka minimistrafvet är fängelse i ett år eller mer. Endast en snäv krets av brott kvalificerar sig, utifrån ett sådant kriterium, som ett allvarligt brott. Det kan dock hävdas att även annan brottslighet, med en straffskala som visserligen inleds på en lägre nivå, men som inkluderar också längre fängelsestraff, är att anse som allvarliga brott. I propositionen Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet (prop. 2021/22:17) har en avgränsning gjorts för allvarlig brottslighet. Med allvarlig brottslighet avses i propositionen, precis som är fallet i presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL, brott för vilka är föreskrivet ett minimistrafvet om minst ett års fängelse. Dessutom ska, enligt förslaget till förändrad lydelse av 29 kap. 7 § brottsbalken, i allvarlig brottslighet inkluderas brott som i det enskilda fallet har ett straffvärde om minst ett års fängelse.

Med den utformning som presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL har i dag kan det finnas anledning att överväga om det finns brott som faller utanför presumtionsregelns tillämpningsområde, men som kan anses vara av så pass allvarligt slag att de mer regelmässigt bör utredas av polis. I brottsbalkens 3 kap., om brott mot liv och hälsa, omfattas bestämmelsen i 5 § om misshandel av normalgraden inte av presumtionsregeln. Straffskalan för misshandel av

normalgraden är fängelse i högst två år, medan motsvarande skala för grov misshandel, som däremot omfattas av presumtionsregeln, sträcker sig från fängelse i ett år och sex månader upp till sex år. En misshandel som visserligen är allvarlig, men utan sådana försvårande inslag som gör att den är att anse som grov, kan med nuvarande regelverk riskera att inte utredas. Detsamma gäller brotten i förevarande kapitel 7 § om vållande till annans död, om brottet är av normalgraden, och i 8 § om grovt vållande till kroppsskada eller sjukdom.

När det gäller brottsbalkens 4 kap., om brott mot frihet och frid, faller bl.a. brotten grovt olaga tvång (i 4 §) och grovt olaga hot (i 5 §) utanför presumtionsregelns tillämpningsområde. Bland sexualbrotten i brottsbalkens 6 kap. kan i sammanhanget vidare framhållas våldtäktsbestämmelsen i 1 § andra stycket, dvs. en våldtäkt som är att anse som mindre grov, men även oaktsam våldtäkt (enligt 1 a §) och grovt sexuellt övergrepp (i 2 §) är brott som inte omfattas av bestämmelsen i 31 § första stycket LUL.

Även en del förmögenhetsbrott kan nämnas. Så är t.ex. fallet med grov stöld i 8 kap. 4 § brottsbalken och grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel i 7 § i samma kapitel. Inte heller grovt bedrägeri (i 9 kap. 3 § brottsbalken) eller grovt häleri (i 6 § i nyssnämnda kapitel) omfattas av presumtionsregelns tillämpningsområde. Likaså faller brottet grov skadegörelse (i 12 kap. 3 § brottsbalken) utanför tillämpningsområdet.

I 13 kap. brottsbalken regleras s.k. allmänfarliga brott. Där infördes i januari 2020 det nya brottet sabotage mot blåljusverksamhet, som när det gäller brott av normalgraden inte omfattas av 31 § första stycket LUL (se 13 kap. 5 c § första stycket brottsbalken). Slutligen kan bland brottsbalksbrotten också nämnas grov hets mot folkgrupp (se 16 kap. 8 §) och våld eller hot mot tjänsteman, när fråga är om brott av normalgraden (se 17 kap. 1 § första stycket).

När det gäller specialstraffrättslig lagstiftning, så faller bl.a. narkotikabrott av normalgraden (se 1 § första stycket narkotikastrafflagen [1968:64]), grov vårdslöshet i trafik, grov olovlig körning och rattfylleri – både brott av normalgraden och grovt brott – (se 1, 3, 4 och 4 a §§ lagen [1951:649] om straff för vissa trafikbrott), vapenbrott (se 9 kap. 1 § vapenlagen [1996:67]), grovt brott mot knivlagen (enligt 4 § lagen [1988:254] om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål) samt grov smuggling, narkotikasmuggling av normalgraden och vapensmuggling av normalgraden (se lagen [2000:1225]

om straff för smuggling) utanför presumtionsregelns tillämpningsområde.

Att de nämnda brotten inte omfattas av presumptionen för när en § 31-utredning ska inledas är självklart inte samma sak som att sådana brottsmisstankar inte kan komma att utredas närmare. Några av de nämnda brotten, bl.a. sexualbrotten, brotten mot liv och hälsa – i synnerhet om de involverar svårare kroppsskador –, grov hets mot folkgrupp, sabotage mot blåljusverksamhet och narkotikabrott, är sådana att det för socialtjänstens insatser kan vara av stort värde att de närmare omständigheterna och bakomliggande motiven kan klarläggas. En utredning på socialnämndens initiativ vore därför klart möjlig. Den exemplifierade brottsligheten utgör dessutom typiskt sett sådana gärningar där det kan finnas anledning att, med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen, inleda en utredning. Med den mycket restriktiva tillämpning som både andra och tredje styckena i 31 § LUL kommit att få, finns dock en förhållandevis stor risk att sådana brottsmisstankar, eftersom de inte omfattas av presumtionsregeln, inte kommer att bli föremål för en § 31-utredning. Det finns mot den bakgrunden anledning att överväga hur aktuellt regelverk på lämpligast sätt bör utvidgas, för att bättre säkerställa att utredningar kommer till stånd i ökad omfattning och att brott som, trots att det inte är fråga om presumtionsfall enligt nuvarande lagstiftning, i tillräckligt hög grad utreds.

4.7.7 Åtgärder för att säkerställa att brott som barn under 15 år misstänks för utreds i större utsträckning

Vår bedömning: Någon förändring av presumtionsregeln i 31 § första stycket lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare bör inte göras.

Vårt förslag: I syfte att öka kunskapen om och kompetensen kring socialnämndens möjlighet att påkalla en utredning enligt 31 § andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare när ett barn under 15 år misstänks för brott ska kunskapshöjande åtgärder vidtas.

Det tidigare gällande kravet att en utredning enligt 31 § tredje stycket 3 lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare får inledas om det av andra skäl är av särskild betydelse med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse ska ändras. I stället ska gälla att en sådan utredning får inledas om det är påkallat med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen. Bestämmelsen ges således en mindre restriktiv utformning.

Presumptionsregeln i 31 § första stycket bör inte ändras

Presumptionsregeln i första stycket i 31 § LUL har, som vi tidigare slagit fast, fått gott genomslag när det gäller handläggning och utredning av ärenden där barn under 15 år misstänks för brott. En bakomliggande orsak till detta är sannolikt att bestämmelsens utformning gör den enkel att tillämpa. Genom att koppla tillämpningsområdet till straffskalan för det aktuella brottet är det, åtminstone som huvudregel, förhållandevis okomplicerat att avgöra om brottsmisstanken faller innanför eller utanför presumptionsregelns tillämpningsområde. Om en utvidgning av detta tillämpningsområde ska genomföras, bör det eftersträvas att bestämmelsen även fortsättningsvis är lätt att tillämpa. Som vi har konstaterat i avsnitt 4.7.6 finns en rad brott vars straffskala inte är utformad på ett sådant sätt att det är fråga om s.k. presumtionsfall, men som trots detta skulle kunna innefatta så pass allvarlig brottslighet att en § 31-utredning kan anses befogad. Det kan då vara fråga om brott vars konkreta straffvärde, dvs. straffvärdet för gärningen i det enskilda fallet, är så pass högt att det ur straffvärdehänseende i princip är jämförbart med presumtionsfallen. Det konkreta straffvärdet för de brott som vi åsyftar är således som lägst närmare ett års fängelse. Till de brottsmisstankar där en § 31-utredning i högre grad än som är fallet i dag bör övervägas hör också brottslighet med ett bakomliggande motiv eller ett utförande som gör att en utredning kan anses påkallad.

För att åstadkomma en förändring när det gäller i vilken mån brott begångna av personer under 15 år utreds har vi övervägt en utvidgning av presumtionsregeln till att omfatta brott där den tillämpliga straffskalan börjar lägre än ett års fängelse men där brottet i det enskilda fallet har ett konkret straffvärde om ett års fängelse. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas som en s.k. straffvärdeventil som

enligt 27 kap. rättegångsbalken gäller för vissa hemliga tvångsmedel, däribland hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. För dessa tvångsmedel gäller (se 27 kap. 18, 20 a respektive 20 d §§ rättegångsbalken) att de får användas för brott vars straffvärde i det enskilda fallet med hänsyn till omständigheterna kan antas överstiga ett visst fängelsestraff.

Vi har dock funnit att en presumtionsregel som ges en sådan utformning skulle bli alltför svår att tillämpa och mista den klarhet i utformningen som kan antas vara en viktig anledning till att gällande presumtionsregel fått önskat genomslag. En svårighet med att låta en presumtionsregel innefatta en straffvärdeventil är att ställningstagandet till om en § 31-utredning ska inledas eller inte regelmässigt baseras på ett begränsat underlag. Bedömningen av ett visst brotts konkreta straffvärde kan därför vara svår och lämpar sig därigenom inte som del av en presumtionsregel, varför vi inte föreslår någon utvidgning av presumtionsregeln till att omfatta brott med ett visst konkret straffvärde. I det följande återkommer vi till frågan om straffvärdet för det enskilda brottet kan vara en omständighet att beakta när det gäller utredningar som inleds med stöd av 31 § tredje stycket LUL.

Vi har också övervägt att låta presumtionsregeln omfatta brott med ett lägre straffminimum än fängelse i ett år, exempelvis sex eller nio månaders fängelse, och således sänka den nedre gränsen för presumtionsregelns tillämpningsområde. Med en sådan lösning skulle visserligen ytterligare några brottstyper omfattas, men merparten av de brott som bör kunna komma i fråga för utredning har en straffskala som inleds på nivån för allmänt fängelseminimum, dvs. straffskalan anger att det för brottet är föreskrivet ett fängelsestraff av maximalt viss längd, men utan att ange någon lägsta tidsgräns. Av 26 kap. 1 § brottsbalken följer att den nedre gränsen för ett fängelsestraffs längd i dessa fall är fängelse i 14 dagar. Inte heller detta alternativ framstår därför som en lämplig väg.

Mot denna bakgrund, och med beaktande av att presumtionsregeln även i fortsättningen bör utformas så att den är lätt att tillämpa, menar vi att presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL bör gälla oförändrad. En önskvärd utökning av i vilken omfattning brott som barn under 15 år misstänks för utreds kan i stället åstadkommas dels genom att fler utredningar inleds på initiativ av socialnämnden,

dels med en förändrad utformning av tredje stycket i 31 §. Vi behandlar detta i de fortsatta övervägandena.

Kunskapsböjande åtgärder hos socialtjänsten

Av det underlag som vi har inhämtat genom våra kontakter med företrädare för socialtjänsten i ett trettiotal kommuner och från Polismyndigheten framgår tydligt att kunskapen om socialnämndens möjlighet att initiera en § 31-utredning är låg. Flera av de representerade kommunerna har uppgett att det i deras kommun helt saknas kännedom om att möjligheten finns. Även resultaten från Brås undersökning från 2014 talar för att det i detta avseende finns bristande kunskap hos socialtjänsten. Vi har tidigare konstaterat att bestämmelsen i 31 § andra stycket LUL inte har fått avsedd tillämpning, men att den huvudsakliga bakomliggande orsaken till detta inte kan sägas vara bestämmelsens utformning utan den omtalade bristande kunskapen inom socialtjänsten om att bestämmelsen finns och vilken innebörd den har. Ett första steg för att åstadkomma en effektiv tillämpning av 31 § andra stycket LUL är därför lämpligen att genom kunskapshöjande insatser öka kännedomen om bestämmelsen hos landets socialtjänstförvaltningar. Merparten av de kommuner som medverkat vid utredningens hearingar har gett uttryck för att en brottsutredning skulle kunna vara till hjälp vid socialtjänstens arbete och uppgett att man sannolikt hade begärt fler utredningar, om man hade känt till att denna möjlighet finns. Det finns därför anledning att tro att en ökad kunskap om bestämmelsen i 31 § andra stycket LUL och hur socialtjänsten kan arbeta med bestämmelsen i praktiken kommer att leda till att fler brott utreds. Nödvändiga kunskapshöjande åtgärder kan förslagsvis åstadkommas inom ramen för ett regeringsuppdrag till Socialstyrelsen. Ett sådant uppdrag bör också inkludera en djupare analys av nuvarande kunskapsläge i syfte att därefter kunna utforma nödvändiga kunskapshöjande åtgärder på ett lämpligt sätt. När dessa åtgärder vidtas bör också, i enlighet med vad som framhållits av FN:s barnrättskommitté, beaktas vikten av kontinuerlig fortbildning liksom systematisk och fortlöpande utbildning.³¹

³¹ Se CRC/C/GC/5 p. 5.

En brottsutredning får inledas om det är påkallat med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen

Vår ovan redovisade slutsats när det gäller tredje stycket i 31 § LUL är (se avsnitt 4.7.4) att bestämmelserna i första och andra punkterna har fått avsedd tillämpning. Någon förändring när det gäller dessa punkter är således inte påkallad.

Kravet i tredje punkten – att det för att en utredning ska få inledas ska vara av särskild betydelse med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse – har, som vi tidigare konstaterat, fått en så pass restriktiv tillämpning att § 31-utredningar ytterst sällan inleds med stöd av denna bestämmelse. I praktiken har tredje punkten därför kommit att ha starkt begränsad betydelse när det gäller utredningar av brott som barn under 15 år misstänks för, vilket framstår som otillfredsställande. Bestämmelsen kan således inte sägas ha en ändamålsenlig utformning och den bör därför ändras på så sätt att tillämpningsområdet för när en utredning kan komma i fråga utvidgas.

Kravet på att en utredning ska vara *av särskild betydelse* bör mot denna bakgrund utgå och ersättas av ett rekvisit som i större utsträckning gör det möjligt att inleda en utredning. Genom att utvidga tillämpningsområdet för 31 § tredje stycket 3 LUL kan även gärningar som, utan att vara presumtionsfall, avser brottslighet av allvarigare slag komma att utredas av polis i fler fall än som sker i dag. I de fall då en § 31-utredning inletts med stöd av presumtionsregeln och det under utredningens gång visar sig att gärningen, med ändring av vad som tidigare antagits, inte är ett presumtionsfall, kan en mindre restriktiv utformning av 31 § tredje stycket 3 LUL också utgöra stöd för att ändå fortsätta utredningen. Bestämmelsen i tredje punkten bör med en mindre restriktiv utformning dessutom göra det möjligt att i ökad omfattning ta målsägandehänsyn när frågan ska avgöras huruvida en utredning ska inledas eller inte. En avvägning måste emellertid, som vi tidigare nämnt, göras mellan önskan att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde å ena sidan och att, å andra sidan, inte tillskapa en reglering som kan tolkas som ett alltför långtgående krav på att en § 31-utredning bör genomföras.

Rekvisitet för när en utredning får inledas med stöd av tredje punkten i tredje stycket av 31 § bör lämpligen uttryckas som att utredningen får inledas om det av vissa skäl är *påkallat*. Att en utredning kan anses *påkallad* innebär, enligt vår mening, ett lägre ställt krav

än vad nuvarande rekvisit om *särskild betydelse* gör. Kravet på att en utredning ska anses påkallad bör knytas till att så kan anses vara fallet med hänsyn till något – eller några – *allmänna eller enskilda intressen*. Även i denna del bör således en viss justering av den aktuella bestämmelsen göras i förhållande till vad som gäller i dag, där det i stället talas om *ett* allmänt eller enskilt intresse. Vid bedömningen av om en utredning är påkallad bör en samlad avvägning göras, vilket även bör avspeglas i lagtexten. Ändringen innebär dock inte något krav på att det alltid måste finnas flera allmänna eller enskilda intressen till stöd för att en utredning ska anses påkallad. Enbart *ett* sådant intresse kan också i fortsättningen vara tillräckligt för att uppfylla det uppställda rekvisitet.

I dag anses med allmänt intresse innebära bl.a. polisens behov att i sin brottspreventiva verksamhet klarlägga lokala grupperingar, brottsmönster och liknande. Det kan t.ex. röra sig om mer omfattande seriebrottslighet, där var och en av gärningarna inte har något sådant påtagligt straffvärde att de omfattas av presumtionsregeln, men där den samlade bilden av brottsligheten gör det angeläget att utreda brottsmisstankarna. Ett sådant exempel kan vara upprepade stölder där samma gärningsperson eller gärningspersoner kan misstänkas. Ytterligare exempel på gärningar kan vara upprepade tillfällen av stenkastning från broar mot förbipasserande fordon, där skaderisken potentiellt kan vara mycket stor och där det kan finnas anledning att genomföra en utredning även i de fall då någon skada inte uppstått. Sådana mer polisiära intressen av att genomföra en utredning bör även fortsättningsvis kunna utgöra ett allmänt intresse i det aktuella lagrummets mening. En utredning bör också anses påkallad av allmänna intressen om det är fråga om brottslighet som rör en viktig samhällsnyttig funktion, som t.ex. vid sabotage mot blåljusverksamhet. Ytterligare exempel kan vara allvarigare olaga hot eller falsklarm, t.ex. att lämna bombhot mot en skola eller liknande inrättning, som ofta kräver stora samhällsresurser och påverkar många människor. Angrepp mot vissa tjänstepersoner, som exempelvis poliser, kan också tala för att det finns ett allmänt intresse av att utreda misstänkta gärningar, eftersom motivet bakom brottet generellt sett anses försvårande. Det bör dock upprepas att det även vid sådana brott bör vara fråga om gärningar av större allvar, även om tröskeln för när en utredning kan anses vara påkallad generellt sett bör vara lägre t.ex. om det är fråga om våld mot tjänsteman jämfört med motsvarande

angrepp mot en privatperson. Till allmänna intressen för en utredning bör, som tillägg till vad som tidigare gällt, också räknas det allmänna samhällsintresset av att allvarligare brottslighet, i betydelsen brott med ett högre straffvärde, 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. Vad vi tidigare anfört om att det vid beslutet om en utredning bör inledas eller inte regelmässigt finns endast ett begränsat underlag för att kunna göra en bedömning av det konkreta straffvärdet gör sig visserligen gällande även vid bedömningen av om en utredning är påkallad enligt 31 § tredje stycket 3 LUL. Läget är dock, enligt vår mening, ett annat när det gäller bedömningar enligt det nu aktuella lagrummet jämfört med när det, som ovan, gäller hur en presumtionsregel lämpligen bör utformas. Bestämmelsen i tredje punkten är, till skillnad från presumtionsregeln, fakultativ och bedömningen enligt tredje punkten kan också, även det till skillnad från presumtionsregeln, inkludera hänsyn till andra allmänna eller enskilda intressen. Möjligheten att som skäl för att inleda en utredning enligt 31 § tredje stycket 3 LUL beakta om det är fråga om en gärning med ett högt straffvärde, trots att det alltså inte är ett presumtionsbrott, bör därför finnas.

Vid bedömningen av om en utredning är påkallad av ett enskilt intresse bör, liksom i dag, beaktas om det är fråga om brottslighet där målsäganden utsatts för en allvarlig kränkning eller där han eller hon fått betydande fysiska eller psykiska skador till följd av brottet. I många fall torde vid brott som riktats mot en målsägande och som utgör en gärning med ett straffvärde om närmare ett år en utredning kunna vara påkallad både med hänsyn till det höga straffvärdet och till den kränkning av målsägandeintressen som gärningen kan innebära. Så kan exempelvis vara fallet vid brottsmisstankar som rör sexualbrott.

Den ändring av 31 § tredje stycket 3 LUL som vi nu föreslår innebär sammantaget en mindre restriktiv reglering än vad som gäller i dag, även om det, som framhållits, krävs att det är fråga om allvarlig brottslighet. Avsikten är således inte heller med den ändring vi nu föreslår att brottsutredningar slentrianmässigt ska inledas när icke-straffmyndiga barn misstänks för brott.

5 Bevistalan – en prövning av skuldfrågan när barn under 15 år misstänks för brott

5.1 Inledning

När ett barn under 15 år misstänks för brott prövas skuldfrågan som regel inte i domstol. Även om en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) har genomförts och omständigheterna kring brottet därigenom kan vara noggrant utredda, kan det kvarstå tveksamhet kring om barnet gjort sig skyldigt till brott eller inte och särskilt kring frågan om styrkan i den bevisning som utredningen innehåller. Något ställningstagande till om det misstänkta barnet har gjort sig skyldigt till brott ska § 31-utredningen inte utmynna i. Allmän domstol kan dock, genom en bevistalan, pröva frågan huruvida barnet har begått ett visst brott. En bevistalan innebär således att skuldfrågan prövas i domstol och på så sätt blir allsidigt belyst.

Under senare år har regelverket kring bevistalan fått medial uppmärksamhet i samband med att skuldfrågan ifrågasatts i ett antal äldre ärenden. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att systemet med bevistalan bör ses över och då framhållit att en risk med att barn under 15 år inte ställs inför rätta är att den unge därigenom går miste om möjligheten att bli rentvådd. Genom en bevistalan kan domstolen pröva om bevisningen mot barnet håller för en fällande dom. Om fel person utpekats som gärningsperson, kan det inte bara leda till att ett oskyldigt barn stämplas som kriminellt, utan dessutom kan den verkliga gärningspersonen gå fri.¹ Även Barnombudsmannen har, i skrivelse till regeringen, påtalat vikten av att det på ett rättssäkert sätt går att fastställa ett barns eventuella del i skuld-

¹ Se bet. 2018/19:JuU15 punkt 7 och rskr. 2018/19:170.

frågan avseende ett begånget brott.² En bevistalan kan också öka den misstänktes och målsägandens möjligheter till insyn i utredningen om brottet. Det kan således finnas en rad fördelar med att skuldfrågan för ett barn prövas genom en bevistalan. Samtidigt bygger rådande bestämmelser som styr hanteringen av ärenden där barn under 15 år misstänks för brott på grundtanken att barn som inte är straffmyndiga i största möjliga mån ska hållas utanför domstolarna och att nödvändiga åtgärder i stället ska vidtas av socialtjänsten. Det är mycket ovanligt att bevistalan förs och i vårt uppdrag ingår att överväga om skuldfrågan bör prövas i fler fall, liksom att ta ställning till om åklagare ska få möjlighet att självständigt initiera en sådan talan.

En följd av att bevistalan rör ett barn under 15 år, som alltså inte är straffmyndigt, är att en bevistaledom inte innehåller någon påföljd. Det är tänkbart att det efter det att en sådan dom har fått laga kraft kan visa sig att gärningspersonen trots allt hade fyllt 15 år vid gärningen. Under vissa förutsättningar kan en materiellt oriktig brottmålsdom undanröjas genom rättegångsbalkens bestämmelser om resning. I departementspromemorian Ds 2018:19 *Resning vid nya uppgifter om den tilltalades ålder* konstaterades att resning till den tilltalades nackdel efter förd bevistalan inte torde vara möjlig med stöd av gällande rätt. Om så är fallet, kan den otillfredsställande situationen uppstå att någon påföljd inte kan dömas ut trots att gärningspersonen var straffmyndig vid gärningstillfället. Vi har mot den bakgrunden fått i uppdrag att analysera hur en påföljd ska kunna utdömas om det efter att en bevistaledom fått laga kraft kommer fram att gärningspersonen var över 15 år då brottet begicks.

Enligt våra direktiv för uppdraget har vi möjlighet att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. En fråga som bör övervägas, och som har samband med vårt uppdrag i den del det omfattar utformningen av bestämmelserna om bevistalan, är den möjlighet som i dag tillkommer Socialstyrelsen, vårdnadshavare och socialnämnd att hos åklagare göra framställan om bevistalan. Vi behandlar därför även denna fråga.

Det närmare regelverket kring bevistalan redovisas i avsnitt 5.2, medan vi i avsnitt 5.3 redogör för hur bestämmelserna tillämpas i dag. I avsnitt 5.4 behandlar vi frågan om bevistalan bör användas i fler fall och i avsnitt 5.5 frågan om åklagare bör ges en självständig rätt att initiera en bevistalan liksom frågan vad som i övrigt bör gälla för

² Se Barnombudsmannens skrivelse Ju2017/07692/Å.

rätten att ta initiativ till en bevistalan. Möjligheten att döma ut en påföljd för en gärningsperson som, efter det att en bevistaledom fått laga kraft, visat sig vara straffmyndig redovisar vi i avsnitt 5.6. I avsnitt 5.7 behandlar vi, inom ramen för vårt uppdrag att se över systemet med bevistalan, frågan om det bör vara möjligt att bevilja resning av en dom avseende bevistalan.

5.2 Närmare om regelverket kring bevistalan

Institutet bevistalan infördes 1964 genom tillkomsten av LUL. Syftet med förfarandet var att ge de dåvarande barnavårdsorganen ett bättre underlag för att kunna sätta in åtgärder för barn under 15 år som misstänktes ha begått brott. Barnavårdsorganens möjligheter att få tillfredsställande underlag för sina beslut i barnavårdsärenden behövde förbättras och det konstaterades i lagstiftningsärendet att de utredningar av det misstänkta barnets skuld som barnavårdsorganen kunde genomföra inte kunde likställas med ett domstolsförfarande. Så var fallet särskilt när det gällde utredningar som innehöll bevissvårigheter. Det framhölls bl.a. att förfarandet inför barnavårdsorganen inte var utformat för att användas vid brottsutredning, att det inte var fråga om ett kontradiktoriskt förfarande och att det inte fanns någon möjlighet till någon egentlig bevisupptagning.³ Mot den bakgrunden infördes den tidigare redovisade (se avsnitt 3.4.8) möjligheten till bevistalan.

Bestämmelsen om bevistalan finns i 38 § LUL och anger att om någon misstänks för att före 15 års ålder ha begått ett brott får åklagare, om det krävs ur allmän synpunkt, efter framställning av socialnämnden, Socialstyrelsen eller vårdnadshavarna för den unge, begära prövning hos domstol huruvida den unge har begått brottet. I sin ursprungliga lydelse angav bestämmelsen om bevistalan (som först var placerad i 13 och 14 §§ och därefter 19 § LUL innan den fick sin nuvarande placering i 38 §) att domstolen skulle pröva om den unge gjort sig skyldig till viss *gärning*. Med ikraftträdande den 1 januari 1985 ändrades detta till att rätten ska pröva om den unge begått *brottet*. I lagmotiven till 1985 års författningsändring angavs att någon ändring i sak i detta hänseende inte var avsedd.⁴

³ Se NJA II 1964 s. 180 f.

⁴ Se prop. 1983/84:187 s. 38.

Domstolens avgörande sker genom dom i vilken ska anges om domstolen funnit att det har blivit utrett att barnet har begått brottet eller om så inte är fallet. Vid domstolens prövning ska, enligt andra stycket i aktuellt lagrum, 25 § första stycket LUL tillämpas. Hänvisningen innebär att målet i domstol ska handläggas av lagfarna domare som särskilt har utsetts av domstolen att handlägga sådana mål. Detsamma ska gälla för nämndemän som anlitas för mål om bevistalan. Därutöver ska för domstolsprocessen tillämpas bestämmelserna om allmänt åtal för brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Några ytterligare särskilda bestämmelser om rättegången vid bevistalan finns inte. Domstolsförhandlingen i mål om bevistalan sker regelmässigt inom stängda dörrar eftersom en offentlig förhandling normalt sett får anses vara till uppenbar olägenhet för det misstänkta barnet (se 5 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken och 27 § LUL).

Möjligheten att initiera en bevistalan tillkom ursprungligen barnavårdsnämnd och länsstyrelse, vilka numera har ersatts av socialnämnd och Socialstyrelsen. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1985 infördes en sådan initiativrätt också för barnets vårdnadshavare. I lagstiftningsärendet som föregick 1985 års lagstiftning konstaterades att det kan förutsättas att socialnämnden i sitt handlande normalt utgår från att ett barn inte har begått brott i större utsträckning än barnet medgett eller möjligen än vad socialnämnden tillsammans med barnets vårdnadshavare anser vara utrett. Trots detta finns det, enligt lagmotiven, ett befogat intresse för vårdnadshavare att, om de är övertygade om att barnet inte är skyldigt till det påstådda brottet, kunna få frågan prövad i domstol.⁵

Om en behörig aktör har gjort en framställan om att åklagaren ska väcka bevistalan, åvilar det åklagaren att, innan en sådan talan eventuellt kan väckas, pröva om talan krävs ur allmän synpunkt. Vid en sådan prövning ska särskilt beaktas brottets allvar. Bevistalan är närmast avsedd att användas för det fall att ett barn är misstänkt för en gärning av mycket allvarlig beskaffenhet och då det föreligger ett betydande intresse av att få ett domstolsavgörande.⁶ Åklagaren ska vidare göra en bedömning av om bevisläget motiverar att bevistalan väcks. Vid bestämmelsens tillkomst framhölls att åklagaren bör iaktta stor försiktighet i de fall, då skälen för att inleda en bevistalan framstår

⁵ Se prop. 1983/84:187 s. 38.

⁶ Se prop. 1983/84:187 s. 11.

som svagare än vad som skulle ha krävts för att väcka åtal om det gällt en person över 15 år. Det framhölls dock att det i ett sådant fall ändå inte skulle vara uteslutet att föra talan om det finns ett betydande intresse av att få domstolens avgörande i frågan. Tre av Lagrådets ledamöter påtalade dock att det principiellt knappast kunde komma i fråga att väcka bevistalan i sådana fall då bevisläget inte hade räckt till för ett åtal mot en straffmyndig person.⁷

Endast riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare får utföra åklagarens uppgifter i fråga om bevistalan (se 11 § första stycket 1 åklagarförordningen [2004:1265]). Beslut om att, efter framställan därom, väcka bevistalan eller inte kan endast fattas av åklagare med någon av nyssnämnda befattningar.

5.3 Hur tillämpas bestämmelserna om bevistalan i dag?

Bevistalan är mycket sällan förekommande. Under den senaste tioårsperioden har det, såvitt vi har kunnat utröna, endast slutligt avgjorts fem sådana mål. I samtliga dessa fall har det rört sig om misstanke om mord eller dråp.⁸

Det äldsta av målen, som är från Malmö tingsrätt år 2015, rörde en pojke som var 14 år gammal vid den påstådda gärningen.⁹ Åklagaren påstod i bevistalan att 14-åringen gemensamt och i samförstånd med en straffmyndig person uppsåtligen berövat målsäganden, en 17-åring, livet. Tingsrätten fann det inte utrett att den misstänkte 14-åringen gjort sig skyldig till mord. I samma mål dömdes två straffmyndiga personer för mord respektive misshandel och övergrepp i rättssak.

I ett mål från Hovrätten för Västra Sverige, som gällde ett överklagat avgörande från Varbergs tingsrätt, var två pojkar som vid den påstådda gärningen var 13 år gamla misstänkta för att uppsåtligen ha berövat en person livet.¹⁰ Bevistalan avsåg också grov stöld. Hovrättens domslut innebar att det blivit utrett att de båda 13-åringarna

⁷ Se NJA II 1964 s. 181.

⁸ I anslutning till att detta betänkande lämnats till tryckning har Ångermanlands tingsrätt avgjort ett mål om bevistalan (dom 2021-12-22, i mål nr B 1859-21). Domen har, när betänkandet trycks, inte fått laga kraft och har inte kunnat beaktas vid våra överväganden.

⁹ Malmö tingsrätt, dom 2015-02-06, i mål nr B 7420-14.

¹⁰ Hovrätten för Västra Sverige, dom 2016-06-23, i mål nr B 2578-16.

tillsammans och i samråd eller samförstånd gjort sig skyldiga till grov stöld, men däremot inte till mord.

Efter en överklagad dom från Jönköpings tingsrätt tog Göta hovrätt ställning till ett åtal mot en 16-åring (vid gärningen) och en bevistalan avseende en 14-åring.¹¹ Tingsrätten biföll åtalet mot 16-åringen såvitt avsåg grov misshandel och ofredande, men ansåg det däremot inte styrkt att denne skulle fällas till ansvar för att ha berövat målsäganden livet. När det gällde 14-åringen fann tingsrätten att det inte blivit utrett att han gjort sig skyldig till mord, alternativt synnerligen grov misshandel och vållande till annans död. Hovrätten fastställde tingsrättens domslut beträffande 16-åringen, men fann det, i motsats till tingsrätten, utrett att 14-åringen gjort sig skyldig till grov misshandel.

I två förenade mål från Göteborgs tingsrätt dömdes, i det ena målet, en 16-åring för rån begånget mot en då 13-årig person och det andra målet avsåg en bevistalan förd mot samme 13-åring.¹² Åklagaren påstod i bevistalan att 13-åringen gjort sig skyldig till mord alternativt synnerligen grov misshandel och vållande till annans död, grovt brott, av en 12-åring. Tingsrätten fann det utrett att 13-åringen orsakat 12-åringens död, men fann samtidigt att det var fråga om s.k. nödvärnsexcess och att bevistalan därför skulle ogillas.

Göta hovrätt meddelade i maj 2021 dom beträffande ett överklagat avgörande från Jönköpings tingsrätt.¹³ Bevistalan avsåg ett påstående om att en 14-åring gjort sig skyldig till dråp alternativt grov misshandel och vållande till annans död, grovt brott, i samband med att en 17-åring knivskurits till döds. Tingsrätten fann det utrett att 14-åringen hade gjort sig skyldig till grov misshandel och vållande till annans död, grovt brott. Hovrätten ändrade däremot tingsrättens domslut och slog fast att det inte blivit utrett att 14-åringen gjort sig skyldig till någon av de påstådda gärningarna, med hänvisning till bestämmelserna om s.k. nödvärnsexcess.

I samtliga dessa fem fall har det således rört sig om mycket allvarlig brottslighet, med dödlig utgång, och om misstänkta barn som i ålder inte befunnit sig alltför långt från straffmyndighetsgränsen. Att stor restriktivitet är påkallad när det gäller frågan om en bevistalan ska inledas framhålls i Åklagarmyndighetens handbok,

¹¹ Göta hovrätt, dom 2019-04-05, mål nr B 262-19.

¹² Göteborgs tingsrätt, dom 2020-07-29, i mål nr B 5105-20 och B 5448-20.

¹³ Göta hovrätt, dom 2021-05-04, i mål nr 920-21.

som innehåller vägledning för åklagare i praktiska och rättsliga frågor i anslutning till utredningar enligt 31 § LUL. Där anges att bevistalan kan bli aktuellt vid exempelvis mord, dråp, grov våldtäkt, synnerligen grov misshandel, grovt rån och grov mordbrand. Den restriktiva tillämpningen av bestämmelserna om bevistalan framgår vidare i handboken på så sätt att det anges att åklagare, när han eller hon ska ta ställning till om bevisningen motiverar att bevistalan väcks, bör utgå från samma beviskrav som skulle ha gällt om prövningen hade avsett beslut om att väcka åtal mot någon över 15 år. Hade bevisningen inte varit tillräcklig för ett motsvarande åtal, bör bevistalan inte bli aktuellt. Vid avgörandet av om bevistalan är påkallad framhålls i handboken även andra omständigheter som kan vara av betydelse för frågan om det är påkallat ur allmän synpunkt att bevistalan väcks. Dit hör faktorer som barnets ålder och hur långt tillbaka i tiden som brottet begåtts. Ju yngre barnet är och ju längre tid som förflutit sedan brottet, desto mindre påkallad bör en bevistalan anses vara ur allmän synpunkt.¹⁴ Genomgående för den vägledning som handboken innehåller när det gäller tillämpningen av bestämmelserna om bevistalan är således att stor restriktivitet är påkallad.

En förutsättning för att åklagare ska kunna väcka bevistalan är, som vi tidigare redovisat (se avsnitt 5.2), att en behörig aktör tar initiativ till en sådan talan. Socialnämnden har i detta sammanhang en viktig funktion att fylla. Kunskapen om socialnämndens roll i fråga om bevistalan får antas variera i landets kommuner och det finns exempel där en bevistalan hade kunnat övervägas, men det senare visat sig att socialnämnden inte känt till denna möjlighet. I februari 2020 kom en ny version av Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten (*Barn och unga som begår brott*), som bl.a. behandlar socialnämndens ansvar i ärenden där en bevistalan kan vara aktuell. Den tidigare handboken behandlade inte bevistalan.

¹⁴ Se Åklagarmyndighetens handbok *Utredningar enligt 31 § LUL. Om handläggningen av ärenden och bevistalan där den som kan misstänkas är under 15 år*, s. 62 f.

5.4 Skuldfrågan för barn som misstänks för brott bör prövas i domstol i fler fall – våra överväganden och förslag

5.4.1 Bestämmelserna om bevistalan bör ändras

Vår bedömning: Övervägande skäl talar för att nuvarande bestämmelser om bevistalan bör ändras på så sätt att skuldfrågan för ett barn under 15 år som misstänks för brott ska prövas i domstol i fler fall än vad som sker i dag.

När unga personer misstänks för att ha begått allvarliga, ibland mycket allvarliga, brott gör sig flera olika hänsyn gällande. Från samhällets sida finns ett intresse av att omständigheterna kring ett allvarligt brott ska redas ut, att tillräckligt ingripande åtgärder ska vidtas mot den eller de personer som ligger bakom brottet och att involverade myndigheter och andra aktörer ska verka för att barnet inte fortsätter att begå brott. En bevistalan för att pröva skuldfrågan gällande ett misstänkt barn som inte är straffmyndigt kan vara ett medel, i samverkan med andra åtgärder, för att tillgodose sådana allmänintressen. Från det enskilda barnets perspektiv kan dock en domstolsprocess upplevas negativ och innebära en påfrestning som kan vara svår att hantera för en ung person.

Våra överväganden i frågan om befintliga bestämmelser om bevistalan är ändamålsenligt utformade eller om de bör ändras på något sätt för att därigenom öka antalet fall som prövas inför domstol bör lämpligen vila på en avvägning av de argument som talar för respektive emot att bevistalan ska väckas i större utsträckning än som är fallet i dag.

Den svenska åldersgränsen för straffmyndighet grundas på en bedömning av när ett barn – i allmänhet – anses ha ett tillräckligt utvecklat intellekt för att skilja på tillåtna och otillåtna handlingar liksom att i tillräcklig utsträckning kunna förutse konsekvenserna av sitt handlande. Barn under 15 år anses därför visserligen, som vi tidigare har konstaterat, kunna begå ett brott, men de kan inte straffrättsligt hållas ansvariga för sitt handlande. En följd av den åldersgräns som satts upp är att barn under 15 år som utgångspunkt inte hör hemma i en domstolsprocess utan att relevanta åtgärder i stället ska vidtas inom socialtjänsten. Vid bevistaleinstitutets tillkomst var

det också så bestämmelserna var avsedda att tillämpas. Bevistalan var ett verktyg för socialtjänsten i arbetet med att tillsätta relevanta åtgärder för den unge, inte ett brottspreventivt medel och inte heller ett instrument med repressiv verkan. Att bevistalan ursprungligen har haft ett visst syfte hindrar dock inte att samhällsutvecklingen kan föra med sig ett behov av förändringar i regelverket så att detta bättre kan tillgodose de behov som föreligger i dag. Det bakomliggande syftet med bestämmelserna kan därigenom, vid sidan av den ursprungliga funktionen, utvidgas till att också tillgodose andra ändamål.

En princip av fundamental betydelse i svensk straffrättsordning är oskuldspresumtionen, som innebär att var och en som är misstänkt eller tilltalad för brott ska betraktas som oskyldig till dess skulden fastställts enligt lag. För barn som misstänks för brott kompletteras denna utgångspunkt med de rättigheter som FN:s barnkonvention garanterar barnet. Konventionen är tydlig i fråga om de särskilda krav som måste ställas på ett rättssystem anpassat för barn och unga som misstänks ha begått brott. Av artikel 40 i konventionen framgår att staten särskilt ska säkerställa att varje barn som misstänks för att ha begått ett brott ska betraktas som oskyldigt innan barnets skuld blivit lagligen fastställd. Barnet ska inte heller tvingas erkänna sig skyldigt.

För utredning om brott som ett barn under 15 år misstänks för gäller antingen att en utredning enligt 31 § LUL genomförs, eller att någon utredning, utöver den som möjligen aktualiseras inom socialtjänsten, inte alls äger rum. När det gäller brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år finns en presumtion för att en § 31-utredning ska genomföras (se 31 § första stycket LUL). En sådan utredning lämnar dock inte, vare sig enligt gällande rätt eller efter de förändringar som vi har föreslagit (se avsnitt 4.7), något svar på frågan om det misstänkta barnet, om han eller hon hade varit straffmyndig, hade dömts för brottet. Eller annorlunda uttryckt – utan en bevistalan får frågan om barnet är skyldigt till brott inget otvetydigt svar. I avsaknad av en rättslig prövning finns det en risk att ett barn allmänt anses ha begått en viss handling, men att bevisläget är sådant att det inte skulle ansetts tillräckligt för en fällande dom om gärningspersonen hade varit straffmyndig och åtal hade väckts. En sådan situation är mycket olycklig av flera skäl. Den innebär att oskuldspresumtionen inte tas tillvara, den är i konflikt med svenska åtaganden enligt barnkonventionen och med barnets

rättigheter enligt konventionen och medför dessutom att rättssäkerheten blir åsidosatt. Risken för detta får antas minska om fler begångna brott skulle prövas vid en bevistalan där styrkan i bevisningen avgörs av domstol. Detta talar således för att bestämmelserna bör ändras för att möjliggöra att en sådan talan väcks oftare.

En bevistalan kan också tillgodose berättigade målsägandeintressen. Av Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport 2014:20 (se avsnitt 4.3.4) framgår att det i många fall är svårt för målsägande att få ersättning för uppkommen skada, främst brottsskadeersättning, eftersom det saknas tillräckligt underlag. Detta gäller särskilt i fråga om klargörande kring skuldfrågan. Vid våra kontakter med Brottsoffermyndigheten (se avsnitt 4.6) har myndigheten framhållit att ett sådant klargörande är av central betydelse för ersättningsfrågan. Genom en bevistalan där det ansetts utrett att den unge begått brottet får målsägandens möjligheter att få ersättning för uppkommen skada antas förbättras. Att skuldfrågan prövas i en bevistalan kan därutöver bidra till att målsäganden, som ofta själv är en ung person, kan få upprättelse och möjlighet att bearbeta det inträffade.

Om bestämmelserna om bevistalan skulle ändras på så sätt att bevistalan initieras i fler ärenden än i dag, är det dock nödvändigt att beakta vilket utredningsunderlag som föreligger inför en sådan domstolsprocess. En bevistalan föregås alltid av en § 31-utredning. Utmärkande för en sådan utredning är att den avser ett särskilt barn och inte, som vid en förundersökning mot en straffmyndig person, själva brottet. Vidare är inte fullt ut samma utredningsåtgärder tillgängliga vid en § 31-utredning som vid en förundersökning. Utredningar där barn under 15 år misstänks för brott präglas dessutom ofta av att många andra relevanta aktörer – främst målsäganden och vittnen – också är unga personer, med de särskilda svårigheter som det för med sig för bevisläget. Underlaget som står till åklagarens förfogande när han eller hon tar ställning till om det bör väckas en bevistalan är därför ofta inte helt jämförbart med den utredning som föreligger inför att åtalsfrågan ska prövas efter en förundersökning. Möjligheten att uppnå ett bevisläge som hade motsvarat det som skulle varit tillräckligt för att väcka åtal kan därför vara mer begränsad när den förmodade gärningspersonen är under 15 år än när det är fråga om en straffmyndig misstänkt. I den mån styrkan av den bevisning som är tillgänglig vid en bevistalan visar sig inte vara tillräcklig för att det ska anses utrett att det misstänkta barnet har gjort sig

skyldigt till brott, kommer domstolen inte att fastställa någon skuld för barnet. Att § 31-utredningar inte fullt ut är anpassade för att tjäna som underlag för en efterföljande domstolsprocess i form av en bevistalan, ökar därigenom inte risken för att ett barn som misstänks för brott felaktigt bedöms skyldigt till brottet. Eventuella brister i utredningen som kan tänkas bero på att en § 31-utredning inte kan bedrivas fullt ut enligt samma förutsättningar som en förundersökning kommer således inte att missgynna det misstänkta barnet. Det kan förstås tyckas otillfredsställande att en gärningspersons skuld inte kan fastställas, men från ett rättssäkerhetsperspektiv är det naturligtvis att föredra att ett svagare bevisläge påverkar åklagarens möjlighet till bifall än motsatsen.

Ett tänkbart skäl som kan tala emot en ökad användning av bevis-taleinstitutet är att en domstolsprocess kan vara en stor påfrestning för ett barn som misstänks för brott. En process i domstol kan, särskilt om det är fråga om allvarlig brottslighet, dra uppmärksamhet till sig och vara pressande för barnet att ta sig igenom. Mot risken för att en bevistaleprocess kan vara ansträngande för barnet måste dock vägas det viktiga rättssäkerhetsintresse som kan tillgodoses genom att skuldfrågan vid en bevistalan blir allsidigt belyst och bedömd av domstol. Därigenom bör risken för att ett barn blir oriktigt utpekad som skyldigt till ett visst brott avsevärt minska, vilket självklart är betydelsefullt för det enskilda barnet, men också ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Enligt vår bedömning talar övervägande skäl, vid en sammanvägning av det som nyss konstaterats, för att bestämmelserna om bevistalan bör förändras på så sätt att möjligheten att föra bevistalan utvidgas. Det främsta skälet härför är att frågan om ett barn är skyldigt till ett allvarligt brott eller inte bör avgöras efter en rättslig prövning i domstol. Det är endast efter en sådan prövning, inom ramen för en akusatorisk process med möjlighet till insyn i utredningen, som det under rättssäkra former är möjligt att få klarlagt om ett utpekad barn har gjort sig skyldigt till brott eller inte. Vid utformningen av sådana bestämmelser måste dock betonas att barn och unga inte är vuxna och att de inte heller ska behandlas som vuxna. Regelverket kring bevistalan måste därför ges en sådan utformning att bevistalan inte i realiteten utgör ett sätt att göra viss repression möjlig även gentemot personer som inte fyllt 15 år, dvs. som ett förtäckt sätt att sänka straffmyndighetsåldern. Genom att utvidga möjligheterna att föra

en bevistalan tillgodoses också ett berättigat allmänintresse av att skuldfrågan, med bibehållet krav på rättssäkerhet, kan klargöras när barn under 15 år misstänks för allvarlig brottslighet. Det tidigare bakomliggande syftet med en bevistalan – att socialtjänsten därigenom kan få förbättrade möjligheter att erbjuda relevanta insatser för barnet – gör sig alltjämt gällande och kan, även vid en förändring av bestämmelserna om bevistalan, fortfarande tillgodoses.

Vi har i detta sammanhang övervägt om bevistalebestämmelserna i ett första steg enbart bör förändras i fråga om åklagarens möjlighet att självständigt initiera talan (se avsnitt 5.5) och att det därefter får utvärderas om det krävs ytterligare förändringar av bestämmelserna. En självständig initiativrätt för åklagaren skulle visserligen kunna innebära en ökad möjlighet att väcka bevistalan jämfört med det regelverk som gäller i dag – där åklagarens möjlighet att väcka talan är begränsad till de fall då särskild framställan om det har gjorts från de aktörer som har sådan behörighet – men det kommer sannolikt inte att leda till någon mer betydande förändring av antalet fall som kommer att prövas i domstol. Det framstår, enligt vår bedömning, som angeläget att allvarlig brottslighet som barn under 15 år misstänks för i högre grad än i dag kan komma under domstols prövning. Bevistalebestämmelserna bör därför förändras inte enbart beträffande åklagarens initiativrätt. Hur bestämmelserna närmare bör utformas redovisas i nästkommande avsnitt.

5.4.2 Närmare om de utvidgade bevistalebestämmelserna

Vårt förslag: När en utredning enligt 31 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare har slutförts beträffande ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år ska åklagare begära prövning i domstol av frågan om den som misstänks för att före 15 års ålder ha begått brottet är skyldig. Bevistalan ska också väckas vid misstanke om ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott. En presumtionsregel med denna innebörd ska införas i 38 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

En bevistalan får väckas även vid misstanke om annat brott, om det finns synnerliga skäl för detta.

Bevistalan ska dock inte väckas om särskilda skäl talar emot det.

En presumtionsregel ska införas i 38 § LUL

De skäl som talar för att skuldfrågan när barn under 15 år misstänks för brott ska prövas i domstol gör sig särskilt starkt gällande vid mycket allvarlig brottslighet. Vid sådan brottslighet är sannolikt behovet av insatser från socialtjänstens sida större än vid misstanke om mindre allvarlig kriminalitet och att skuldfrågan klarläggs kan förbättra möjligheterna för socialtjänsten att vidta relevanta åtgärder för barnet. Dessutom är allmänintresset av att skuldfrågan kan redas ut regelmässigt större vid allvarlig brottslighet. För sådan brottslighet är också ofta målsägandeintresset av att få till stånd en domstolsprövning särskilt stort. Även av rättssäkerhetsskäl får det sägas vara särskilt angeläget att skuldfrågan kan bedömas i domstol när det gäller de allra svåraste brotten. Vid den avvägning som vi i föregående avsnitt redovisat av skälen för respektive emot att ett barn som inte är straffmyndigt ska underkastas en domstolsprocess väger också skälen för tyngre ju allvarligare brott det är fråga om.

För att göra det möjligt att pröva fler misstankar om allvarlig brottslighet i domstol än som sker i dag bör bestämmelsen i 38 § LUL om bevistalan således ändras. Gällande rätt föreskriver att, som vi tidigare redovisat, om någon misstänks för att före 15 års ålder ha begått ett brott får åklagare efter framställan från socialnämnden, Socialstyrelsen eller vårdnadshavarna för den unge, väcka bevistalan. En förutsättning härför är att det krävs ur allmän synpunkt. Utgångspunkten vid våra överväganden har varit att fler brottsmisstankar ska leda till bevistalan och att det fortfarande till störst del ska vara fråga om mycket allvarliga brott, men att tillämpningen av bevistalebestämmelserna inte ska vara så restriktiv som är fallet i dag. I syfte att uppnå detta bör en presumtionsregel införas, med krav på att skuldfrågan när det gäller misstanke om brott av visst allvar ska prövas i domstol. Genom en presumtionsregel blir det tydligt när en bevistalan ska väckas och möjligheterna för en enhetlig rättstillämpning ökar.

För brott som barn under 15 år misstänks för föreskriver presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL att en utredning om brottet ska inledas, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Bestämmelsen omfattar således, genom att den nedre gränsen satts vid ett minimistraff om fängelse i ett år, inte endast de allra allvarligaste brotten. En bevistalan är en betydligt mer

ingripande åtgärd för ett barn än vad det innebär att medverka i en § 31-utredning. När det gäller bevistalan bör därför den nedre gränsen för presumtionsregelns tillämplighet inte sättas vid ett års fängelse utan högre. Även om syftet med den föreslagna lagändringen är att göra det möjligt att pröva fler brottsmisstankar genom en bevistalan ska dock den absoluta merparten av brott som barn under 15 år misstänks för alltså inte komma under prövning av domstol. Det finns därför skäl att sätta den nedre gränsen högt. Vi anser att en lämplig gräns kan vara vid brott för vilka det inte är föreskrivet lägre fängelsestraff än fem år. Därigenom omfattas endast de allvarligaste brotten, som t.ex. mord, synnerligen grov misshandel, grov våldtäkt, grovt rån och grov mordbrand.

Utredningar om brott där den misstänkte gärningspersonen inte är straffmyndig genomförs, som vi tidigare uppehållit oss vid, enligt bestämmelserna i 31 § LUL. Liksom det vid åtal mot någon som är straffmyndig är en förutsättning att brottsligheten har utretts vid en förundersökning, bör gälla att en bevistalan enbart kan aktualiseras sedan brottsmisstanken är tillfredsställande utredd. En bevistalan ska därför inte kunna väckas om inte en § 31-utredning har genomförts. Detta bör framgå uttryckligen av lagtexten.

En förutsättning för att väcka bevistalan är vidare att det för brottsmisstanken finns bevisning av viss styrka. Att det är fråga om misstanke om brott som i och för sig faller inom presumtionsregelns tillämpningsområde bör således inte vara tillräckligt för att väcka talan. Vid bevistaleinstitutets tillkomst angavs (se avsnitt 5.2) att stor försiktighet är påkallad när det gäller att väcka bevistalan i de fall då skälen för bevistalan framstår som svagare än vad som skulle krävts om gärningspersonen varit straffmyndig. Helt uteslutet att ändå väcka talan ansågs det dock inte vara. En ordning varigenom det skulle vara möjligt att väcka bevistalan vid ett bevisläge som är svagare än det som krävs vid väckande av åtal mot en straffmyndig person kan dock, enligt vår mening, få icke önskvärda konsekvenser. En situation som är relativt vanlig när unga personer misstänks för brott är att någon av dem är under 15 år och någon av dem strax över 15 år. Om det skulle ställas olika krav på bevisningens styrka när det ska fattas beslut om åtal respektive bevistalan, är det inte osannolikt att bevisningen skulle bedömas räcka för att väcka bevistalan, men att förundersökningen skulle avslutas utan att åtal väcktes. En sådan situation vore otillfredsställande, särskilt mot bakgrund av vad vi

ovan konstaterat om att försiktighet är påkallad när det gäller att utsätta barn för den prövning som en domstolsprocess kan innebära. Ett krav på åklagare att väcka bevistalan vid ett bevisläge som inte motsvarar vad som gäller vid ett åtal skulle också medföra att åklagaren skulle behöva föra en talan som han eller hon inte fullt ut menar att det finns stöd för. Det framstår mot denna bakgrund i stället som lämpligt att åklagare ska väcka bevistalan under samma förutsättningar som gäller för att väcka åtal, dvs. det ska bedömas föreligga tillräcklig bevisning för gärningspåståendet eller, annorlunda uttryckt, bevisningen måste vara tillräckligt stark för att åklagaren på objektiva grunder ska kunna förvänta sig en fällande dom. Liksom är fallet vid ansökan om stämning i ett brottmål hindrar detta inte att det i det aktuella fallet exempelvis kan finnas invändningar om ansvarsbefriande grunder, som t.ex. nödvärn, som åklagaren inte bedömer som obefogade. Vi har övervägt att låta kravet på tillräckliga skäl framgå uttryckligen av 38 § LUL, men funnit att regleringen bör följa vad som enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken gäller för väckande av allmänt åtal, där kravet på bevisningens styrka inte framgår av lagtext.

Även vissa osjälvständiga brottsformer bör omfattas av presumtionsregeln

Intresset av att skuldfrågan kan klargöras kan vara minst lika stort för en osjälvständig form av ett brott som är så allvarligt att det omfattas av den föreslagna presumtionsregelns tillämpningsområde som då det är fråga om ett fullbordat brott. Så är särskilt fallet då endast tillfälligheter avgjort om brottet fullbordats eller inte. Liksom är fallet med presumtionsregeln i 31 § LUL bör presumtionsregeln om bevistalan därför omfatta även de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till brott. Att osjälvständiga brottsformer i det enskilda fallet kan ha ett betydligt lägre straffvärde än fem års fängelse bör kunna vägas in i bedömningen, som vi redovisar i det följande, av om det föreligger särskilda skäl för att inte väcka en bevistalan.

Bestämmelsen om bevistalan ska inte föreskriva någon lägsta åldersgräns

Merparten av de brott som utförs av barn som inte är straffmyndiga och som leder till en utredning enligt 31 § LUL begås av barn som närmar sig straffmyndighetsåldern. För så pass allvarliga brott som de som omfattas av den föreslagna presumptionsregeln om bevistalan är det sällsynt att det riktas brottsmisstankar mot barn under 12 år. De fall av bevistalan som under senare år har avgjorts (se avsnitt 5.3) gäller 13- respektive 14-åringar och bevistalan kommer sannolikt även framöver att ha störst betydelse vid brottsmisstankar gällande barn strax under 15 år. Om brottsmisstankar avseende så pass allvarlig brottslighet som enligt den föreslagna presumptionsregeln riktas mot ännu yngre barn, kan det dock ändå vara önskvärt att det finns en möjlighet att väcka bevistalan. Precis som gäller för presumptionsregeln i 31 § LUL finns det därför inte skäl att undanta yngre barn från tillämpningsområdet för 38 § och bestämmelsen bör därför inte innehålla någon lägsta åldersgräns för när bevistalan kan väckas. För barn som befinner sig flera år från straffmyndighetsåldern kan det dock finnas sådana särskilda skäl att bevistalan inte ska inledas, med hänsyn till barnets bristande mognad och utveckling. Ju yngre barnet är, desto större bör utrymmet vara för att bryta presumptionen. För mycket unga barn kan det vara i det närmaste omöjligt att ålägga barnet skuld i straffrättslig mening. En bevistalan skulle för så unga barn inte fylla något syfte. Trots att det för brott som faller inom presumptionsregelns tillämpningsområde alltid är fråga om misstankar om mycket allvarliga brott, kan det i dessa fall föreligga särskilda skäl för att inte väcka talan. En förutsättning för att det ska vara möjligt att genomföra ett domstolsförfarande beträffande en bevistalan är, med de processrättsliga regler som gäller i dag, att barnet som misstänks för brott kan närvara vid huvudförhandling i rätten. Domstolens bedömning bör, liksom är fallet vid prövning av allmänt åtal, förutsätta att det misstänkta barnet kan vara närvarande i rättssalen och höras där. Att barnet kan närvara vid förhandlingen är också viktigt för att tillgodose barnets rättigheter enligt den grundläggande artikel 12 i barnkonventionen, som innebär en rätt för barnet att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. I praktiken torde det mer sällan vara möjligt för yngre barn, som befinner sig flera år från straffmyndighet, att medverka vid en domstols-

förhandling. Domstolarnas verksamhet är i dag inte anpassad för att yngre barn ska kunna närvara vid förhandling i rätten. Om så är möjligt eller inte, måste avgöras i det enskilda fallet och med beaktande av barnets mognad. Någon fast åldersgräns bör således inte ställas upp. Att ett barn inte bedöms kunna närvara vid förhandling inför rätten bör kunna utgöra särskilt skäl för att inte väcka bevistalan.

I sammanhanget bör också framhållas vad som följer av 31 § fjärde stycket LUL. Om ett barn under 12 år misstänks för brott, får en utredning enligt andra eller tredje styckena i nämnda paragraf inledas endast om det finns synnerliga skäl. Genomförandet av en § 31-utredning är, som vi tidigare redovisat, en förutsättning för bevistalan. Följden av detta är att det för att det ska vara aktuellt med en bevistalan för barn under 12 år kommer att antingen vara fråga om presumtionsbrott enligt 31 § första stycket LUL eller fall där det bedömts föreligga synnerliga skäl att inleda en utredning med stöd av 31 § andra eller tredje styckena LUL.

Bevistalan ska vara möjlig även för brott som faller utanför presumtionsregelns tillämpningsområde

Även om nu gällande bestämmelser om bevistalan inte är begränsade till att avse endast viss brottslighet har bevistalan i praxis, som vi tidigare konstaterat, endast aktualiserats när det varit fråga om mycket allvarliga brott. Den nu föreslagna presumtionsregeln kommer att omfatta sådan mycket allvarlig brottslighet. Det kan dock inte uteslutas att det kan vara påkallat att väcka bevistalan även för brottsmisstankar som inte omfattas av presumtionsregelns tillämpningsområde. Vid sidan av den nu föreslagna presumptionen bör därför finnas en möjlighet att under vissa förutsättningar begära rättens prövning av skuldfrågan. Som vi tidigare konstaterat bör bestämmelser om bevistalan grundas på en avvägning mellan hänsyn till barnet som misstänks för brott och en önskan att få klarhet i skuldfrågan. Möjligheten att väcka bevistalan i annat än presumtionsfall bör mot den bakgrunden utformas restriktivt, vilket lämpligen kan göras genom att ett krav på förekomsten av synnerliga skäl ställs upp. Med stöd av en sådan bestämmelse kan exempelvis en bevistalan som väcks med stöd av presumtionsregeln också omfatta annan brottslighet, dock under förutsättning att det är fråga om ett allvarligt brott, som den unge är misstänkt för. En bevistalan som förutom ett presumtions-

brott också omfattar något eller några andra allvarliga brott som inte omfattas av presumtionen kan bidra till att ge en samlad bild av vilken kriminalitet som den unge gjort sig skyldig till.

Vid misstanke om viss upprepad brottslighet kan det också anses föreligga synnerliga skäl för att väcka en bevistalan. En förutsättning härför bör dock vara att det är fråga om mycket allvarliga brott som sammantaget har ett påtagligt högt straffvärde. Så kan t.ex. vara fallet vid upprepade våldtäktsbrott som dock inte bedöms vara grova brott (och därmed inte faller under presumtionsregelns tillämpningsområde). Andra brott som kan komma i fråga att väcka talan för vid upprepad brottslighet kan exempelvis vara vållande till annans död, grovt brott, grovt sexuellt övergrepp, mordbrand och grovt sabotage mot blåljusverksamhet. I undantagsfall bör det kunna komma i fråga att väcka bevistalan beträffande ett brott med påtagligt högt straffvärde också om det endast är fråga om en enskild gärning. Faktorer att beakta vid bedömningen om det föreligger synnerliga skäl kan bl.a. vara förekomsten av särskilt försvårande omständigheter som exempelvis mycket svåra kränkningar av målsägandens integritet.

En bestämmelse med denna innebörd gör det också möjligt för åklagare att när bevistalan väcks om ett brott som omfattas av presumtionsregeln framställa ett andrahandsyrkande avseende brottslighet som inte faller inom presumtionsregelns tillämpningsområde.

Bevistalan ska inte väckas om det föreligger särskilda skäl häremot

Till bestämmelsen om bevistalan bör knytas en möjlighet att, vid särskilda skäl, avstå från att väcka sådan talan. Skäl för att avstå kan exempelvis vara att omsorgen om barnets bästa kräver det. Faktorer att beakta vid en sådan bedömning kan exempelvis vara om barnet har vissa svårare intellektuella eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. I sådana fall kan det, liksom om det är fråga om ett mycket ungt barn, under utredningsskedet ha visat sig att det inte är möjligt att bedöma skuldfrågan. En bevistalan torde i sådana fall inte vara möjlig att genomföra, vilket kan utgöra särskilda skäl för att inte väcka talan. Att det har förflutit avsevärd tid sedan brottet begicks kan också beaktas i detta sammanhang. Även andra omständigheter kan utgöra särskilda skäl för att inte väcka bevistalan, som t.ex. att vissa brottsmisstankar gällande osjälvständiga brottsformer kan ha

ett straffvärde som, trots att det är fråga om presumtionsbrott, i det enskilda fallet med marginal understiger fem års fängelse.

Det bör i sammanhanget framhållas att en del av de omständigheter som kan anses utgöra särskilda skäl mot att väcka bevistalan redan vid åklagarens bedömning av om det föreligger tillräckliga skäl för att väcka talan kan ha fått åklagaren att avstå härifrån eftersom dessa faktorer inte sällan också inverkar på bevisläget.

Utrymmet för att avstå från att väcka bevistalan vid förekomsten av särskilda skäl bör, enligt vår mening, anses vara mindre ju allvarigare brottslighet det är frågan om. För att en bevistalan alls ska vara aktuell är utgångspunkten visserligen att det som regel är fråga om mycket allvarlig brottslighet, men även bland mycket svår brottslighet finns det gärningar som är mer allvarliga än andra. Således bör t.ex. utrymmet för att inte väcka bevistalan vara mindre då det är fråga om våldsbrott med dödlig utgång, än då det är fråga om brott som visserligen potentiellt är livsfarliga, men där det framför allt är fråga om stora materiella skador, som t.ex. vid grov mordbrand.

Ett domstolsförfarande beträffande en bevistalan kan behöva anpassas utifrån det misstänkta barnets behov

Huvudförhandlingar i brottmål hålls i allt väsentligt utifrån regelverket i rättegångsbalken. Bestämmelserna är, med några undantag, i huvudsak anpassade utifrån att yngre barn inte är närvarande i rätten. Denna grundläggande utgångspunkt ligger också väl i linje med hur lagöverträdare som inte är straffmyndiga hanteras i svensk rätt – ansvaret åvilar de sociala myndigheterna, inte rättsväsendet. De ändringar i bevistalebestämmelserna som vi föreslår syftar till att öka möjligheterna att genom en bevistalan pröva skuldfrågan i domstol när barn under 15 år misstänks för brott. Vid handläggningen av sådana mål i domstol bör särskilt beaktas att den misstänkte gärningspersonen är ett barn som inte är straffmyndigt. Det kan t.ex. innebära att det finns ett behov av tätare pauser eller kortare förhandlingsdagar. Att förhandlingen även i övrigt anpassas till den unge, exempelvis genom att ordföranden, utifrån barnets ålder och mognad, förklarar processen bör vara en självklarhet. Sådana åtgärder för att underlätta för yngre barn vid bevistalan kan vidtas redan med det regelverk som gäller i dag och föranleder därför ingen lagstiftningsåtgärd.

5.5 Rätten att ta initiativ till en bevistalan

5.5.1 Olika aktörer tar till vara olika intressen

En fråga av betydelse för hur regelverket om bevistalan tillämpas, liksom hur de bestämmelser vi nu föreslår kan komma att tillämpas framöver, är vem som har möjlighet att väcka en sådan talan. En begränsning när det gäller bevistaleinstitutet i dag är, som vi tidigare konstaterat, att åklagaren saknar självständig initiativrätt. Frågan är om denna ordning bör kvarstå eller om det finns övervägande skäl för en ändring.

Möjligheten att hos åklagare göra framställan om att bevistalan ska väckas tillkommer, som tidigare nämnts, socialnämnden, Socialstyrelsen och det misstänkta barnets vårdnadshavare.

I fokus för socialnämndens verksamhet när det gäller barn som misstänks för brott är att erbjuda hjälp och stöd till barnet och personer runt barnet. För att socialtjänstens insatser ska bli ändamålsenliga kan det vara viktigt att få omständigheterna kring ett brott som begåtts av någon under 15 år klarlagda. Att göra en framställan om att en bevistalan bör väckas kan vara ett led i detta.

Möjligheten för barnets vårdnadshavare att göra framställan om bevistalan utgår från tanken att vårdnadshavarna därigenom, genom att få till stånd en prövning av skuldfrågan, kan bidra till att rentvå barnet från brottsmisstankar som vårdnadshavarna, får förmodas, anser är oriktiga.

Socialstyrelsens rätt att initiera en bevistalan hänger samman med att myndigheten tidigare haft tillsynsansvar över socialtjänstens verksamhet.

5.5.2 Åklagare ska ha rätt att på eget initiativ väcka bevistalan – våra överväganden och förslag

Vårt förslag: Det ska vara möjligt för åklagaren att, även utan framställan från annan behörig aktör, väcka bevistalan vid domstol. Bestämmelsen i 38 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska därför ändras på så sätt att åklagaren ges en självständig initiativrätt för bevistalan.

Åklagarens uppgifter i fråga om bevistalan ska, om det inte möter något hinder, utföras av åklagare som genom intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare är särskilt lämpad för uppgiften. Kravet i 11 § första stycket 1 åklagarförordningen (2004:1265) om att endast åklagare med viss befattning får utföra sådana uppgifter ska inte längre gälla.

Bedömningen av om, utifrån det regelverk som gäller i dag, en bevistalan bör väckas kan innefatta svåra överväganden, särskilt i fråga om hur bevisläget i ärendet ser ut. Bäst lämpad att göra sådana överväganden är enligt vår mening åklagare, till vars uppgift det regelmässigt hör att göra liknande bedömningar när det gäller straffmyndiga gärningspersoner. Redan utifrån de bestämmelser som gäller i nuläget är det därför enligt vår bedömning lämpligt att åklagaren har en egen initiativrätt för bevistalan. Därigenom kan också målsägandeintressen stärkas, genom att åklagaren har möjlighet att ta till vara även enskilda intressen när talan väcks.

Att åklagaren bör ha en egen initiativrätt framstår dessutom som följdriktigt utifrån den presumtionsregel vi föreslår för när en bevistalan ska väckas (se avsnitt 5.4.2). Det får närmast sägas vara en förutsättning för att presumtionsregeln ska tillämpas på avsett vis att åklagaren inte är beroende av en framställan från någon annan aktör för att kunna begära domstolens prövning av skuldfrågan. Även om initiativrätten för åklagaren får antas ha störst betydelse i presumtionsfallen bör den inte begränsas till dessa fall utan gälla oberoende av vad det är fråga om för brottsmisstanke.

Av 11 § i åklagarförordningen framgår, som vi nämnt i avsnitt 5.2, att endast riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare får utföra åklagarens uppgifter i fråga om bevistalan. Bevistalan får, med det förslag vi i avsnitt 5.4 lämnar och mot bakgrund av vårt förslag att åklagaren ska ha en egen initiativrätt, antas bli mer vanligt förekommande än vad som är fallet i dag. Åklagarens talan i ärenden som rör unga lagöverträdare mellan 15 och 18 år förs som huvudregel av åklagare som är specialiserade på ungdomsärenden. De särskilda överväganden som det kan bli fråga om när bevistalan förs bör göras av åklagare som är särskilt lämpade för arbete med unga personer som misstänks för brott. Kravet i 11 § åklagarförordningen att endast åklagare med viss befattning får utföra åklagarens uppgifter i fråga om bevistalan bör

därför utgå och ersättas av ett krav på att åklagarens talan ska föras av åklagare som genom intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare är särskilt lämpad för uppgiften. Detta nya krav bör placeras i huvudbestämmelsen om bevistalan, i 38 § LUL. Liksom är fallet när det gäller undersökningsledare vid § 31-utredningar (se 32 § tredje stycket LUL), bör regleringen i denna del innehålla en undantagsmöjlighet för det fall att det möter något hinder mot att sådan särskilt lämpad åklagare för talan. Detta bör dock inte komma i fråga annat än i undantagsfall.

5.5.3 Framställningsrätten för socialnämnden och barnets vårdnadshavare – våra överväganden och förslag

Vår bedömning: Socialnämnden bör även fortsättningsvis ha möjlighet att hos åklagare göra framställan om att en bevistalan ska väckas.

Vårt förslag: Lagregleringen av ett barns vårdnadshavares möjlighet att göra framställan om bevistalan ska tas bort.

I samband med våra överväganden som resulterat i förslaget att åklagaren ska ha en självständig rätt att väcka en bevistalan har vi också övervägt om detta bör föranleda någon förändring i den tidigare gällande ordningen att socialnämnden, barnets vårdnadshavare och Socialstyrelsen kan göra framställning om att en bevistalan bör väckas. Vi återkommer till vad som bör gälla för Socialstyrelsen i avsnitt 5.5.4.

Med förslaget att åklagaren ges en självständig initiativrätt, oberoende av framställan från annan aktör, minskar betydelsen av övriga aktuella aktörers möjlighet att vända sig till åklagare för att få till stånd en bevistalan. Att kontakta åklagare och påtala att det finns ett behov av att väcka bevistalan står var och en fritt, även utan att det är författningsreglerat. Den rätt att göra framställan om att åklagare bör väcka bevistalan som i dag tillkommer socialnämnden, barnets vårdnadshavare och Socialstyrelsen får dock, även om åklagaren ges en självständig initiativrätt, anses skilja sig från den möjlighet som var och en har att vända sig till åklagare. Det bör t.ex. ankomma på åklagare att, efter en framställan från de behöriga aktörer som anges

i 38 § LUL, särskilt bemöta begäran om bevistalan och i samband med det överväga om talan bör väckas.

När det gäller socialnämndens rätt att göra framställan om bevistalan kan denna, som tidigare nämnts, främst vara viktig som ett medel för socialtjänsten att få relevant underlag för de insatser som kan behövas för ett barn som misstänks för brott. För socialnämndens del gäller dock att det kan finnas en tveksamhet att använda sig av framställningsrätten, främst eftersom det skulle kunna anses oförenligt med yrkesrollen för de som är verksamma inom socialtjänsten att, genom att ta initiativ till en bevistalan där det misstänkta barnets skuld fastställs, medverka till att en domstolsprocess inleds gentemot ett barn. Ett initiativ till bevistalan från socialnämndens sida skulle kunna försvåra det fortsatta samarbetet med barnet och familjen för att erbjuda stöd och behandling. Vid en avvägning utifrån det enskilda barnets bästa är det möjligt att socialnämnden i vissa ärenden inte anser det vara nämndens uppgift att aktualisera frågan om bevistalan. Att det i vissa fall kan finnas skäl för socialnämnden att avstå från att begära en bevistalan innebär dock inte att socialnämnden helt bör fråntas möjligheten att påkalla en prövning. Det kan finnas ärenden där en sådan grundlig belysning av skuldfrågan som en bevistalan innebär hade varit till nytta i socialtjänstens fortsatta insatser för barnet. En bibehållen möjlighet för socialnämnden att göra framställan om en prövning av skuldfrågan kan därför fortsatt fylla en funktion. Socialnämnden, som en opartisk och professionell aktör med barnets bästa i fokus, bör därför även fortsättningsvis ha rätt att göra framställan om bevistalan.

Som vi tidigare konstaterat kan intresset för ett barns vårdnadshavare av att göra framställan om bevistalan regelmässigt antas bero på en önskan att – helt eller åtminstone delvis – rentvå barnet från misstankar. För att åklagare ska väcka bevistalan krävs, med det förslag som vi i avsnitt 5.4.2 har redovisat, att bevisningens styrka är sådan att det enligt åklagarens bedömning föreligger tillräcklig bevisning för barnets skuld. Åklagaren kommer således undantagslöst att väcka bevistalan i syfte att få barnets skuld fastställd. En framställan från barnets vårdnadshavare som leder till att åklagaren väcker bevistalan kan mot denna bakgrund svårligen fylla den funktion som framställningsrätten hade vid bestämmelsens tillkomst, dvs. att rentvå ett barn från brottsmisstankar. Risker är i stället att, om en framställan från barnets vårdnadshavare hörsammas, vårdnadshavarna bidrar till

att barnets skuld fastställs. Den tidigare framställningsrätten för ett misstänkt barns vårdnadshavare kan därigenom inte längre anses gynna barnet och någon sådan lagreglering bör därför inte längre finnas.

5.5.4 Socialstyrelsens framställningsrätt ska i stället tillkomma Inspektionen för vård och omsorg – våra överväganden och förslag

En möjlighet för tillsynsmyndigheten att göra framställan om bevistalan

När institutet bevistalan infördes vid tillkomsten av LUL 1964 innehöll bestämmelsen (dåvarande 13 § LUL) en möjlighet för barnavårdsnämnd och länsstyrelse att hos åklagaren göra framställan om bevistalan. I samband med att tillsynsansvaret inom socialtjänstens område från och med den 1 januari 2010 fördes över från länsstyrelserna till Socialstyrelsen ändrades nuvarande 38 § LUL på så sätt att möjligheten att göra framställan om bevistalan i stället tillkommer Socialstyrelsen.¹⁵ Det bör övervägas om en sådan initiativrätt även fortsättningsvis bör tillkomma Socialstyrelsen.

Inspektionen för vård och omsorg ska kunna göra framställan om bevistalan

Vårt förslag: Socialstyrelsen ska inte längre ha möjlighet att göra framställan om bevistalan. En sådan rätt ska i stället tillkomma Inspektionen för vård och omsorg.

Den 1 juni 2013 inrättades Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och för socialtjänstens verksamhet. Med ikraftträdande samma dag överfördes tillsynsansvaret över socialtjänsten (se 13 kap. 1 § socialtjänstlagen) från Socialstyrelsen till IVO. Möjligheten att hos åklagare göra framställan om bevistalan bör, liksom konstaterats i tidigare lagstiftningsärendet då Socialstyrelsen ersatte länsstyrelserna, tillkomma den myndighet som har tillsynsansvar över socialtjänsten. Av samma skäl som vi ovan anfört

¹⁵ Se prop. 2008/09:160 s. 44.

när det gäller socialnämndens framställningsrätt (se avsnitt 5.5.3) är det, enligt vår mening, även framöver lämpligt att tillsynsmyndigheten kan göra framställan om bevistalan. Bestämmelsen i 38 § LUL bör därför ändras på så sätt att denna möjlighet ska tillkomma IVO.

5.6 Vad bör gälla om det sedan en dom beträffande bevistalan fått laga kraft visar sig att gärningspersonen fyllt 15 år vid gärningen?

5.6.1 Betydelsen av den misstänktes ålder

Vid misstanke om att en yngre person ska ha gjort sig skyldig till brott är personens ålder av stor betydelse. Normalt sett är den unges ålder känd för de brottsutredande myndigheterna och – i förekommande fall – för domstolen, men i undantagsfall kan det vara oklart vilken den unges exakta ålder är.

Den misstänktes ålder är i flera olika avseenden avgörande för vilka bestämmelser som ska tillämpas vid utredning och lagföring för brott. Det kan bl.a. inverka på vilka tidsramar som gäller för förundersökning och rättegång, i vilken utsträckning det är möjligt att använda tvångsmedel liksom för påföljdsval och straffmätning. Om en gärningsperson är över eller under 15 år vid gärningen får sägas vara den mest betydelsefulla gränsdragningen eftersom det är direkt avgörande för om han eller hon kan straffas för brottet eller inte.

Vid lagföring har rätten ett ansvar för att den utredning som krävs om den tilltalades personliga förhållanden finns tillgänglig. Högsta domstolen har dock, i NJA 2016 s. 719, uttalat att det trots detta i många fall ligger på parterna att uppmärksamma rätten på sådana förhållanden som kan ha betydelse. När det gäller frågan om en tilltalads ålder slog Högsta domstolen i nämnda avgörande fast att rätten, när den prövar utredningen, ska bedöma vilken ålder som är mest sannolik. Om tillgänglig utredning skulle tillåta olika slutsatser, ska den bedömning av vilken ålder den tilltalade har som är förmånligast för honom eller henne väljas. Detta gäller dock med undantag för de fall där det inte är tillåtet att döma till påföljd eller att döma till en påföljd av ett visst slag. Vid bedömningen av om den tilltalade har passerat straffmyndighetsåldern måste kravet på utredningen ställas högre. Det gäller också om domstolen överväger att bestämma på-

följden till fängelse på livstid, vilket inte får ske om den tilltalade vid brottet inte hade fyllt 18 år.¹⁶ Beträffande dessa åldersgränser måste utredningsläget vara sådant att det är klarlagt att reglerna inte hindrar den tänkta rättstillämpningen.¹⁷ För att det ska vara aktuellt att döma en ung person för brott, krävs således att det är klarlagt att denne är över 15 år. Utredningsåtgärder för att bestämma en ungs ålder kan t.ex. bestå i olika slags efterforskningar i folkbokföringsuppgifter eller andra register, liksom att på medicinsk väg försöka fastställa den ungs ålder. Någon medicinsk metod som helt exakt kan bestämma en individs ålder finns dock inte.

5.6.2 Resning till den tilltalades nackdel

För en brottmålsdom som har fått laga kraft innebär domens rättskraft att en tilltalad inte får åtalas på nytt för den gärning som prövats genom domen (se 30 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken). När en dom har fått laga kraft är utgångspunkten att den inte kan ändras. Det kan dock, i vissa fall, finnas starka skäl för att ta upp ett mål på nytt. För sådana fall finns rättegångsbalkens bestämmelser om resning i 58 kap. Resning är ett extraordinärt rättsmedel och beviljas som utgångspunkt endast i undantagsfall.

Bestämmelserna om resning kan sägas vila på en avvägning mellan två motstående intressen. Det ena är att slutligt avgjorda rättstvister inte ska kunna prövas igen (den s.k. orubblighetsprincipen) och det andra är att domar och beslut i så stor utsträckning som möjligt ska vara materiellt riktiga (den s.k. sanningsprincipen).

Resning kan beviljas antingen till den tilltalades förmån eller till dennes nackdel. Möjligheterna till resning till den tilltalades nackdel är mer begränsade än när det gäller resning till den tilltalades fördel. Orubblighetsprincipen har således ansetts göra sig starkare gällande när det gäller resning till nackdel för den tilltalade, medan sanningsprincipen fått större genomslag i bestämmelserna om resning till den tilltalades fördel.

Av 58 kap. 3 § första stycket 2 rättegångsbalken framgår att resning till nackdel för den tilltalade får beviljas, om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år och någon omständighet eller

¹⁶ Vid tiden för Högsta domstolens avgörande gällde förbudet mot fängelse på livstid gärningspersoner som vid tiden för gärningen inte hade fyllt 21 år.

¹⁷ Se NJA 2016 s. 719 p. 22.

något bevis, som inte tidigare har förebringats åberopas, och dess förebringande sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade dömts för brottet eller till att detta hänförts under en väsentligt strängare straffbestämmelse än den som tillämpats. Det krävs dessutom att den som ansökt om resning kan göra sannolikt att han eller hon inte kunnat åberopa omständigheten eller beviset i den ursprungliga rättegången eller annars haft giltig ursäkt att inte göra det. En ansökan måste ges in inom ett år från det att sökanden fick kännedom om det förhållande som ansökan grundas på.

Resning till den tilltalades nackdel är således möjlig om den tilltalade frikänts från brottet eller om han eller hon visserligen fällts till ansvar men brottet borde ha hänförts till en väsentligt strängare straffbestämmelse. Högsta domstolen har (se NJA 2016 s. 851) slagit fast att resning till den tilltalades nackdel inte är möjlig i de fall då det endast är påföljden som borde ha varit en annan som är att bedöma som strängare än den som ådömts.

5.6.3 Resning till den tilltalades fördel

Resning får beviljas till fördel för den tilltalade, oberoende av brottets svårhet, om någon ny omständighet eller något nytt bevis, som inte tidigare har förebringats åberopas och dess förebringande sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade hade frikänts eller till att brottet hänförts under en mildare straffbestämmelse än den som tillämpats. Dessutom får resning till fördel för den tilltalade beviljas om det med hänsyn till vad som åberopats i resningsansökan och vad som i övrigt framkommit finns synnerliga skäl att på nytt pröva frågan om den tilltalade har begått det brott, för vilket han eller hon har dömts (se 58 kap. 2 § 4 rättegångsbalken).

5.6.4 En omprövning av påföljden i en brottmålsdom utan resning

Bestämmelserna om resning är inte de enda som innehåller undantag från en brottmålsdoms rättskraft. Av 30 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken framgår att det finns bestämmelser om bl.a. förändring och förening av brottspåföljd som också utgör undantag från regeln om rättskraft. En sådan reglering finns i 28 kap. 8 och 9 §§ brotts-

balken och innebär att en dom avseende skyddstillsyn kan undanröjas om den dömde allvarligt har åsidosatt sina åligganden enligt domen. Vid en sådan talan kan dömas till en annan påföljd för brottet. Ett annat exempel är bestämmelsen i 38 kap. 2 a § brottsbalken, som anger att rätten kan undanröja en ådömd påföljd och döma till ny påföljd om det i domen vid straffmätningen eller valet av påföljd särskilt beaktats att den tilltalade till följd av brottet kan komma att drabbas av avskedande eller uppsägning från anställning och detta antagande visat sig felaktigt. Ytterligare ett exempel där en utdömd påföljd kan undanröjas och ändras är om rätten har överlämnat någon till vård enligt 31 kap. 2 § brottsbalken och vårdens av viss anledning inte kommer till stånd (se 38 kap. 2 § brottsbalken).

5.6.5 Gällande rätt innehåller inte någon möjlighet att döma ut en påföljd sedan en bevistaledom har fått laga kraft

Vår bedömning: En dom avseende bevistalan får rättskraft. Det är inte möjligt att, utifrån gällande rätt, bevilja resning av en sådan dom.

En bevistaledom får rättskraft

Frågan om det efter en bevistalan där domen i målet har fått laga kraft är möjligt att bevilja resning till den unges nackdel, om det visar sig att han eller hon var 15 år eller äldre vid gärningen, har behandlats i departementspromemorian Ds 2018:19 *Resning vid nya uppgifter om den tilltalades ålder*. I promemorian görs bedömningen att en bevistaledom får rättskraft. Av 38 § LUL framgår att (se avsnitt 5.2) vid en bevistalan ska bestämmelserna om allmänt åtal för brott, för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än ett år, tillämpas. Några ytterligare särskilda bestämmelser om rättegången vid bevistalan finns inte och det saknas således uttryckliga bestämmelser om bevistaledomens rättskraft. För att besvara frågan om en bevistalan får rättskraft får därför analogier göras med de regler som gäller för brottmål i allmänhet.¹⁸

¹⁸ Se Ds 2018:19 s. 68.

Skillnaderna mellan en bevistalan och ett vanligt brottmål består främst i att det inte väcks något åtal, att den unge inte döms för något brott och att det inte bestäms någon påföljd. När det gäller likheterna kan särskilt framhållas att det är åklagaren som för talan, att i stort sett samma rättegångsbestämmelser är tillämpliga och att rätten fastställer ett avgörande i skuldfrågan. Vid tillkomsten av bevistaledomen uttalade Strafflagberedningen att en ändring i en lagakraftvunnen bevistaledom endast kan åstadkommas genom särskilda rättsmedel. Tre ledamöter i Lagrådet yttrade vidare att fullföljd mot bevistaledom ska ske i vanlig ordning och att efter det att domen fått laga kraft borde skuldfrågan anses avgjord förutom i de fall då särskilda rättsmedel kan tillämpas.¹⁹ Bedömningen i Ds 2018:19 var att detta talar för att bevistaledomen ska anses ha rättskraft i den mening att det inte är möjligt att föra en ny bevistalan mot samma person avseende samma gärning och att det inte heller är möjligt att åtala personen för samma gärning om det senare visar sig att han eller hon hade fyllt 15 år vid gärningen. Bevistaledomens rättskraft utgör således hinder mot att åtal väcks mot den unge avseende samma gärning som bevistalan avsåg.²⁰ Vi delar denna bedömning.

Bestämmelserna om resning är inte tillämpliga på bevistalan

Tillämpningen av bestämmelserna om resning till den tilltalades nackdel ska, enligt Högsta domstolens uttalande i NJA 2016 s. 851, vara strikt. Det finns inte några uttryckliga bestämmelser om resning vid en bevistalan. I nyssnämnda rättsfall har Högsta domstolen (se avsnitt 5.6.2) slagit fast att resning till den tilltalades nackdel enbart på grund av att påföljden i den ursprungliga domen varit för lindrig inte är möjlig. När det gäller frågan om resning till den unges nackdel på grund av nya uppgifter om ålder har i Ds 2018:19 gjorts bedömningen att nuvarande regler inte möjliggör resning efter en bevistalan. Vi instämmer i även denna bedömning.

Den aktuella departementspromemorian tar också ställning till om det borde införas bestämmelser som gör det möjligt att bevilja resning när en bevistalan förts mot en person som senare visat sig ha varit över 15 år vid gärningen och som, om detta varit känt, sannolikt

¹⁹ Se NJA II 1964 s. 181 f.

²⁰ Se Ds 2018:19 s. 69.

skulle ha åtalats i stället. Någon sådan möjlighet bör, enligt vad som konstateras i promemorian, inte införas. Som skäl härför anføres att innebörden av att resning beviljas är att det läge återställs, som rådde efter meddelandet av domen men före lagakraftvinnandet, med det viktiga undantaget att omprövningen enligt huvudregeln ska ske av den domstol som sist dömt i målet och inte av högre instans. Syftet med resningsinstitutet är att möjliggöra en ny prövning av samma sak. Resning innebär alltså inte i sig att det resta avgörandet undanröjs och den förda talan avvisas. Om resning skulle beviljas beträffande en bevistalan, skulle det därför betyda att bevistalan får prövas en gång till. Det betyder däremot inte att åtal kan väckas för den gärning som omfattas av bevistalan och det får anses vara oklart vilken processuell betydelse det skulle få för en bevistalan om det står klart att den unge fyllt 15 år vid brottet. Att införa en resningsbestämmelse som tar sikte på bevistalan i det fall som nu är aktuellt, skulle, enligt den bedömning som görs i promemorian, bryta mot systematiken som finns i resningsbestämmelserna eftersom resning generellt utgör en rättelsemöjlighet i fråga om avgöranden som är materiellt oriktiga. Det skulle också, framhålls det i promemorian, strida mot syftet med resningsinstitutet eftersom ett beslut om resning inte skulle syfta till en omprövning av det resta avgörandet, dvs. bevistalan. Resning bedöms därför inte vara ett lämpligt rättsmedel för en lagakraftvunnen bevistaledom där den unge senare visat sig vara straffmyndig vid gärningstillfället.²¹ Vi delar denna bedömning.

I den aktuella promemorian konstateras vidare att det visserligen kan ses som otillfredsställande att det inte finns något lämpligt rättsmedel att använda sig av om det visar sig att den unge var straffmyndig vid gärningstillfället, men att bevistalan används så sällan att det inte är något praktiskt problem att åtal inte kan väckas efter en förd bevistalan. Våra överväganden i denna del redovisas i nästkommande avsnitt.

²¹ Se Ds 2018:19 s. 70.

5.6.6 En dom beträffande bevistalan ska kunna undanröjas om det sedan domen fått laga kraft visar sig att gärningspersonen var straffmyndig – våra överväganden och förslag

Vårt förslag: Sedan en dom avseende bevistalan har fått laga kraft får åklagaren hos rätten ansöka om att domen ska undanröjas om gärningspersonen var över 15 år vid gärningen.

För att en ansökan om undanröjande ska beviljas krävs att åklagaren gör sannolikt att han eller hon inte i den tidigare rättegången hade kunnat åberopa en omständighet eller ett bevis till stöd för gärningspersonens ålder, eller att åklagaren annars haft en giltig ursäkt för att inte göra det.

Ansökan om undanröjande ska prövas av hovrätt om tingsrätt meddelat domen som ska undanröjas och annars av Högsta domstolen. En ansökan ska ges in inom ett år från det att åklagaren fick kännedom om den nya omständigheten eller det nya beviset.

Ett felaktigt antagande om gärningspersonens ålder kan leda till stötande resultat som bör kunna rättas till

I vårt uppdrag ingår att analysera hur en påföljd ska kunna dömas ut om det efter det att en bevestaledom har fått laga kraft visar sig att gärningspersonen var över 15 år när brottet begicks och således straffmyndig. Vid en sådan analys är det nödvändigt att göra en avvägning mellan de hänsyn som ligger bakom orubblighetsprincipen respektive sanningsprincipen som vi tidigare nämnt (se avsnitt 5.6.2) och som bör vara vägledande vid överväganden om huruvida det ska vara möjligt att angripa en lagakraftvunnen dom. Ett beaktande av orubblighetsprincipen ger vid handen att parterna i processen, inte minst den brottsmisstänkte personen, ska kunna vara trygga med att en dom inte kommer att ändras efter det att den har fått laga kraft. Det bör således vara möjligt för en misstänkt person att inrätta sig efter domen. Mot detta måste vägas intresset av att domstolsavgöranden så långt det är möjligt ska vara materiellt riktiga, vilket har stor betydelse för att upprätthålla förtroendet för rättsskipningen.

För att det ska vara påkallat att göra avsteg från grundprincipen att en lagakraftvunnen dom har rättskraft och göra det möjligt med en ny prövning bör krävas att det föreligger starka samhälleliga skäl för detta. Bevistalan är regelmässigt endast aktuellt i fall då det rör sig om allvarlig brottslighet. Under senare år har möjligheten till bevistalan i huvudsak endast utnyttjats vid våldsbrott med dödlig utgång. De förslag till en utvidgning av bevistaleinstituttet som vi nu lämnar (se avsnitt 5.4) syftar till att även annan brottslighet ska kunna leda till en bevistalan, men även med de föreslagna nya bestämmelserna kommer det vid väckande av bevistalan att vara fråga om allvarlig brottslighet. Vid sådan brottslighet kan det te sig mycket stötande för den allmänna rättskänslan om det inte skulle vara möjligt att i efterhand angripa en bevistaledom gällande en person som felaktigt antagits vara under 15 år och inte straffmyndig. Att så kan ske har stor betydelse för allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Vid en avvägning mellan å ena sidan intresset av att en lagakraftvunnen doms rättskraft ska bestå och å andra sidan vikten av att kunna korrigera ett avgörande som visat sig utgå från ett felaktigt antagande om gärningspersonens ålder får det sistnämnda intresset anses väga tyngst. Som tidigare konstaterats innehåller inte gällande rätt någon möjlighet att angripa en lagakraftvunnen bevistaledom. För att så ska vara möjligt krävs därför författningsändringar.

Ett felaktigt antagande om gärningspersonens ålder påverkar inte endast påföljdsfrågan

En analys av hur en påföljd ska kunna dömas ut om det efter det att en bevistaledom har fått laga kraft visar sig att gärningspersonen var straffmyndig när brottet begicks kan, enligt vår mening, inte begränsas till att endast avse frågan om påföljd. Om en misstänkt gärningsperson bedöms vara straffmyndig eller inte, påverkar i varierad grad hela processen, från de inledande utredningsåtgärderna fram tills det finns ett lagakraftvunnet domstolsavgörande. För personer under 15 år som misstänks för brott genomförs således en § 31-utredning i stället för en förundersökning. En straffmyndig brottsmisstänkt kan, inom ramen för en förundersökning, underkastas en rad olika tvångsmedel som inte är tillgängliga på samma sätt för ett barn under 15 år som misstänks för brott. För så allvarlig brottslighet som det är fråga om i de fall då en bevistalan kan bli aktuell märks särskilt

möjligheten att frihetsberöva en straffmyndig misstänkt och i samband med det ålägga honom eller henne restriktioner som inskränker möjligheterna att ha kontakt med omvärlden. Denna möjlighet kan ofta ha avgörande betydelse för utrednings- och bevisläget. Även de betydligt snävare tidsramar som gäller för brottsutredningar när barn under 15 år misstänks för brott kan påverka vilka utredningsåtgärder som är möjliga. Det bakomliggande syftet med en § 31-utredning respektive en förundersökning skiljer sig också åt och kan påverka utredningen. En § 31-utrednings huvudsakliga syfte är att klarlägga händelseförloppet och utgöra underlag för vilka insatser inom socialtjänsten som kan vara aktuella för barnet medan en förundersökning syftar till att utreda vem som kan misstänkas för brottet, men också vara utgångspunkten för, om bevisläget tillåter, åtal och lagföring.

Att en person – felaktigt – bedömts vara under 15 år kan också ha haft betydelse för hans eller hennes incitament att erkänna en gärning. När personer under 15 år begår brott sker det inte sällan tillsammans med straffmyndiga medgärningspersoner. I sådana situationer förekommer det att det icke-straffmyndiga barnet helt eller delvis tar på sig skulden för gärningen, trots att ansvaret egentligen kan åvila en eller flera andra i kretsen av tänkbara gärningspersoner. Den unges erkännande kan ha legat till grund för utgången i skuldfrågan vid en bevistalan.

Det är inte heller osannolikt att gärningspersonens ålder även på annat sätt kan ha påverkat domstolens bedömning i skuldfrågan. Låg ålder och bristande mognad kan t.ex. tillmätas vikt vid uppsåtsbedömningen eller vid bedömningen av om det förelegat ansvarsfrihetsgrunder.

Sammantaget innebär den osäkerhet som ett felaktigt antagande om gärningspersonens ålder kan ha lett fram till när det gäller domstolens bedömning i skuldfrågan att det inte förefaller lämpligt att föreslå ett förfarande varigenom endast en påföljd döms ut, men bevistaledomen i övrigt står fast.

Domen beträffande bevistalan bör kunna undanröjas

Som vi tidigare konstaterat (se avsnitt 5.6.5) kan en bevistaledom som fått laga kraft inte angripas med hjälp av de bestämmelser om resning som 58 kap. rättegångsbalken innehåller. Det bakomliggande syftet med resningsbestämmelserna är att åstadkomma en ny prövning av samma sak, dvs. att göra en rättelse möjlig i fråga om avgöranden som är materiellt oriktiga. Det är därför, när det gäller nya uppgifter om den misstänktes ålder, inte heller ett alternativ att utvidga resningsbestämmelserna till att omfatta också bevistaledomar. Det framstår i stället som mer lämpligt att göra det möjligt att, om det sedan en bevistaledom fått laga kraft visat sig att gärningspersonen var straffmyndig vid gärningen, undanröja domen beträffande bevistalan. I den mån en bevistalan har prövats i samband med ett åtal mot en medmisstänkt straffmyndig person bör ett sådant undanröjande endast omfatta domen i bevistaledelen. Enbart genom ett undanröjande är det möjligt att påbörja det förfarande som rätteligen borde ha genomförts från början, dvs. att inleda en förundersökning följt av åklagarens beslut i åtalsfrågan och en eventuell ny domstolsprocess. Gällande rätt innehåller inte någon sådan möjlighet. En ny bestämmelse om undanröjande av en bevistaledom för de fall där en misstänkt gärningsperson varit straffmyndig vid gärningstillfället bör därför föras in i anslutning till 38 § LUL om bevistalan, som 38 a §.

Det ska krävas nya uppgifter om gärningspersonens ålder

För att det ska vara möjligt att undanröja en bevistaledom som meddelats mot någon som rätteligen var straffmyndig vid gärningstillfället bör krävas att det har kommit fram nya uppgifter om den misstänktes ålder. Utredningar när barn under 15 år misstänks för brott ska bedrivas med särskild skyndsamhet. I de fall då det finns tveksamhet kring den misstänktes ålder är det därför tänkbart att eventuell utredning i åldersfrågan, t.ex. genom Interpol, inte kan avvaktas. Utgångspunkten bör dock vara att samtliga omständigheter som är relevanta, om möjligt, ska läggas fram vid den första rättegången. För att det ska vara möjligt att undanröja en bevistaledom efter nya uppgifter om gärningspersonens ålder bör därför krävas att det föreligger en ny omständighet eller ett nytt bevis som, i förekommande fall tillsammans med vad som tidigare framkommit i

åldersfrågan, klarlägger att gärningspersonen var straffmyndig vid gärningen. Ett sådant krav ligger väl i linje med den restriktivitet som enligt vår bedömning bör vara genomgående vid utformningen av den bestämmelse som vi nu föreslår.

Giltig ursäkt bör krävas

Ytterligare ett sätt att ge den föreslagna bestämmelsen ett väl avgränsat tillämpningsområde är att det bör ställas upp ett krav på att åklagaren ska göra sannolikt att han eller hon inte har kunnat åberopa den nya omständigheten eller det nya beviset i den tidigare rättegången eller annars haft en giltig ursäkt för att inte göra det. Även detta krav bygger på uppfattningen att omständigheter och bevis om möjligt ska åberopas under den ursprungliga processen.²² Åklagaren har visserligen inte någon formell bevisbörda för uppgifter om den misstänktes ålder, men detta hindrar inte, enligt vår mening, att det ställs upp ett krav på giltig ursäkt. Bedömningen av om kravet på giltig ursäkt är uppfyllt får göras utifrån vilket underlag som var tillgängligt vid den första rättegången och hade kunnat åberopas där. Relevant vid bedömningen bör också vara vilka utredningsåtgärder som hade varit möjliga för åklagaren. Om utredningen om gärningspersonens ålder fanns tillgänglig för åklagaren vid bevis-talerättegången, bör åklagaren normalt sett inte anses ha giltig ursäkt för att inte ha lagt fram den då.

En tidsgräns bör ställas upp

Ett förfarande varigenom det är möjligt att efter laga kraft undanröja en dom är en ingripande åtgärd. För att i möjligaste mån tillgodose de intressen som följer av den tidigare nämnda orubblighetsprincipen bör det ställas upp en tidsgräns för när det kan bli aktuellt med ett sådant förfarande. Det bör ställas krav på åklagaren att agera inom en viss begränsad tid från det att han eller hon fick kännedom om den nya omständigheten eller det nya beviset beträffande gärningspersonens ålder. Denna tidsgräns kan lämpligen bestämmas till samma som gäller för talan om resning till den tilltalades nackdel, dvs. ett år från det att åklagaren fick kännedom om omständigheten eller beviset.

²² Jfr beträffande resning bestämmelserna i 58 kap. 3 § rättegångsbalken.

Gärningspersonens ålder ska kunna klarläggas

Gränsen för när en person är straffmyndig respektive när personen är under 15 år och därför inte, med stöd av förbudet i 1 kap. 6 § brottsbalken, kan dömas till påföljd för brott är strikt. Som vi tidigare har redovisat har i praxis slagits fast att vid bedömningen av om en gärningsperson har passerat straffmyndighetsåldern måste kravet på utredningen i åldersfrågan ställas mycket högt. Utredningsläget måste vara sådant att det är klarlagt att gärningspersonen har fyllt 15 år (se NJA 2016 s. 719). Detta krav – att den misstänktes ålder ska kunna klarläggas – bör enligt vår mening upprätthållas också när det gäller möjligheten att få bifall till en ansökan om undanröjande av en bevisaledom. Bevisbördan för att så är fallet åvilar sökanden, dvs. åklagaren. Vi har övervägt att låta den föreslagna bestämmelsen i 38 a § LUL uttryckligen slå fast beviskravet om att den misstänktes ålder ska kunna klarläggas, men funnit att så lämpligen inte bör ske, främst eftersom liknande lagregleringar ofta inte anger något sådant krav på bevisningens styrka.

Närmare bestämmelser om förfarandet

Frågan om undanröjande av en dom eller ett beslut prövas normalt sett av högre rätt. Någon anledning att behandla ansökan om undanröjande av en bevistalan annorlunda finns, enligt vår mening, inte. Begäran om undanröjande ska därför prövas av hovrätt om den laga-kraftvunna domen meddelats av tingsrätt och annars av Högsta domstolen.

Vi har övervägt frågan om både bevisaledomar varigenom den misstänktes skuld fastställts respektive domar som i stället utmynnat i att det inte ansetts utrett att han eller hon begått det påstådda brottet bör omfattas av den nya regleringen. Ett alternativ är att endast göra det möjligt att undanröja bevisaledomar som fastställt gärningspersonens skuld. Den påverkan som ett tidigare felaktigt antagande om personens ålder kan ha haft på utredningen och på domstolens bedömning talar dock för att en möjlighet till undanröjande kan anses påkallad både i fråga om friande och om fällande bevisaledomar. Därtill kommer den omständigheten att en bevistalan när det senare visat sig att gärningspersonen var över 15 år vid gärningen kan sägas ha varit en i grunden felaktig process. Även om det finns likheter

mellan ett förfarande gällande bevistalan och ett brottmålsförfarande föranlett av ett åtal är, enligt vår mening, ett felaktigt antagande om att gärningspersonen inte var straffmyndig av så grundläggande betydelse att det är motiverat med en möjlighet att undanröja även friande bevestaledomar. Vi föreslår därför inte någon inskränkning till endast fällande bevestaledomar.

För förfarandet i övrigt bör, i tillämpliga delar, bestämmelserna om allmänt åtal för brott gälla. I de fall då en ansökan om undanröjande prövas av Högsta domstolen bör undanröjandet omfatta såväl tingsrättens som hovrättens dom. Ett bifall till ansökan om undanröjande bör åtföljas av en återförvisning till den rätt som först dömt i målet. Tingsrätten bör därefter, med stöd av 45 kap. 8 § rättegångsbalken avvisa den väckta bevistalan. Sedan målet där avslutats står det åklagaren fritt att inleda en förundersökning avseende brottsmisstankarna och därefter, om bevisläget tillåter, väcka åtal. Vid en sådan förundersökning bör självfallet vad som framkommit i den tidigare § 31-utredningen tas tillvara i så stor utsträckning som möjligt.

Om en talan om enskilt anspråk har prövats i samband med bevestalan, kan ett undanröjande omfatta även skyldigheten att utge skadestånd. Frågan om målsäganden är berättigad till skadestånd eller om ett skadestånd som redan betalats ut ska återbetalas får avgöras under det efterföljande förfarandet. Det bör därför införas en möjlighet att, i samband med undanröjandet, förordna att målsägandens eventuella återbetalningsskyldighet inträder först sedan frågan om skadeståndsskyldighet har prövats slutligt.

5.7 Det ska vara möjligt att bevilja resning efter det att en dom beträffande bevistalan fått laga kraft

5.7.1 Utgången i ett bevestalemål kan ha stor betydelse

Bestämmelsen om bevistalan har i allt väsentligt haft samma utformning sedan sin tillkomst. Den har, som vi tidigare konstaterat, fått en mycket restriktiv tillämpning och antalet bevestalemål är därför begränsat. En följd av detta är att det kan antas att behovet av att, med hjälp av ett extraordinärt rättsmedel som resning, angripa ett rättskraftigt avgörande har varit litet. Ett bakomliggande syfte med de förslag vi nu lämnar är att förutsättningarna för när en bevistalan kan aktualiseras utvidgas, vilket sannolikt kommer att få till följd att

antalet bevistalemål kommer att bli fler. Med förekomsten av fler mål, ökar också risken för att det i efterhand i något mål kan visa sig att avgörandet kan behöva omprövas. Det kan därför finnas skäl att se över möjligheten att, om det visar sig att en bevistaledom är materiellt oriktig, bevilja resning.

Även om en bevistalan inte utmynnar i att barnet som misstänks för brott ådöms någon påföljd kan utgången i ett bevistalemål ha stor betydelse. För det misstänkta barnets del kan det påverka vilka insatser inom socialtjänsten som aktualiseras. Att en ung person har funnits skyldig till att ha begått ett allvarligt brott kan vidare ha stor betydelse för barnets fortsatta utveckling. För målsägandens del kan utgången i målet också vara viktig, dels för möjligheten att få ersättning för uppkommen skada, dels för den inverkan det kan ha på målsägandens chans till upprättelse och bearbetning av det inträffade. Vid så allvarlig brottslighet som det är fråga om när det gäller bevistalemål får det också sägas finnas ett allmänintresse av att ett domstolsavgörande i möjligaste mån är materiellt riktigt och att det, om så inte är fallet, är möjligt att pröva saken på nytt. Mot denna bakgrund framstår det, enligt vår mening, som otillfredsställande att det inte är möjligt att bevilja resning av en bevistaledom. En sådan möjlighet bör därför införas.

5.7.2 Rättegångsbalkens bestämmelser om resning ska kunna tillämpas vid bevistalan – våra överväganden och förslag

Vårt förslag: Det ska vara möjligt att, under samma förutsättningar som gäller för brottmålsdomar i övrigt, bevilja resning av en bevistaledom som har fått laga kraft. Bestämmelserna i 58 kap. 2–7 §§ samt 9 och 10 §§ rättegångsbalken ska, i tillämpliga delar, gälla för ett sådant förfarande.

Resning av dom beträffande bevistalan bör följa rättegångsbalkens bestämmelser

Vi har tidigare konstaterat att rättegångsbalkens regler om resning inte är tillämpliga beträffande bevistaledomar. När det gäller möjligheten att sedan det visat sig att en gärningsperson var straffmyndig

vid gärningen angripa en lagakraftvunnen dom beträffande bevistalan har vi också instämt i den bedömning som i departementspromemorian Ds 2018:19 gjorts av att resning i sådana fall inte passar in i systematiken som gäller för resning av övriga brottmålsdomar enligt rättegångsbalkens bestämmelser. För den situation som nu är aktuell, dvs. när gärningspersonens ålder inte är ifrågasatt utan det i stället rör sig om ett behov av att på materiell grund pröva riktigheten av ett lagakraftvunnet avgörande, finns det skäl att se annorlunda på saken. I dessa fall lämpar sig, enligt vår bedömning, bestämmelserna om resning beträffande brottmålsavgöranden i övrigt väl för att tillämpas även vid bevistalan. Genom att dessa bestämmelser görs tillämpliga även för resning beträffande domar om bevistalan skapas ett sammanhängande system för när lagakraftvunna brottmålsdomar kan angripas med extraordinära rättsmedel. Vad vi tidigare konstaterat om att det inte är ovanligt att en dom beträffande bevistalan också omfattar ett åtal riktat mot en straffmyndig medmisstänkt talar också för att det är lämpligt att låta samma bestämmelser omfatta resning även av en dom som avser bevistalan.

Vi har, när det gäller placeringen av den resningsmöjlighet som vi nu föreslår, övervägt om bestämmelsen lämpligen bör placeras i LUL eller i 58 kap. rättegångsbalken. Mot bakgrund av att den huvudsakliga regleringen om bevistalan finns i LUL, som också utgör speciallag för barn som misstänks för brott, bör resningsbestämmelsen placeras där, som 38 b §, men med hänvisning till relevanta bestämmelser i rättegångsbalken.

Resning bör vara möjligt både till fördel och till nackdel för barnet

Våra överväganden när det gäller hur bestämmelserna om resning bör vara tillämpliga för domar beträffande bevistalan innefattar en avvägning mellan de intressen som ligger bakom de tidigare redovisade principerna om orubblighet respektive sanning (se avsnitt 5.6.2). Vid utformningen av lagregler som tar sikte på barn gör sig självklart också särskilda hänsyn gällande eftersom det just gäller barn, som dessutom inte är straffmyndiga och därför inte alls omfattas av sedvanliga bestämmelser om lagföring och straff. Vi har mot den bakgrunden särskilt övervägt frågan om resning enbart bör vara möjligt till fördel för barnet eller om det också bör gå att bevilja resning

avseende domar beträffande bevistalan där den unges skuld helt eller delvis inte fastställts, dvs. resning till nackdel för barnet.

Som vi tidigare konstaterat är det viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt och för upprätthållandet av allmänhetens förtroende för rättsväsendet att ett brottmålsavgörande så långt det är möjligt är materiellt riktigt. Så kan särskilt tydligt sägas vara fallet när det gäller så pass allvarlig brottslighet som det vid bevistalan i princip undantagslöst torde vara fråga om. Detta talar för att resning bör vara möjligt även till nackdel för den unge. I samma riktning talar hänsyn till målsägande, som när barn under 15 år misstänks för brott också ofta är en ung person. Slutligen skulle det vid bevistalan gällande brott som också involverat någon straffmyndig medmisstänkt, kunna få oönskade konsekvenser om resning till nackdel för de dömda var möjlig enbart för gärningspersoner som fyllt 15 år, men inte för medmisstänkta som, ofta med endast mindre marginal, var straffomyndiga. Enligt vår mening bör således resning kunna beviljas också till nackdel för den unge.

Närmare om resningsförfarandet

Genom att föreskriva att vad som gäller för resning för brottmål i övrigt ska gälla också vid bevistalan blir vad som framgår av 58 kap. 2 § rättegångsbalken om resning till förmån för den tilltalade gällande även för ett barn vars skuld har prövats i en bevistalan. Motsvarande bör gälla för möjligheten att, med stöd av 3 § i nämnda kapitel, bevilja resning till nackdel för barnet. För det närmare förfarandet, som t.ex. forum, tidsgränser, vad en ansökan om resning ska innehålla, återupptagande av brottsutredningen och återförvisning av målet till den domstol som senast dömt i målet ska också vad som gäller för resning i övrigt tillämpas vid bevistalan. Undantag bör dock göras för vad som enligt 58 kap. 8 § rättegångsbalken gäller för skyldighet att ersätta kostnader i resningsärendet. Ett barn som inte är straffmyndigt bör inte kunna åläggas någon betalningsskyldighet.

Vi har särskilt övervägt möjligheten att låta reglerna om resning till den unges nackdel vara mer restriktiva än vad som gäller för brottmål i övrigt. Det skulle t.ex. kunna innebära snävare tidsramar för när en sådan resningsansökan kan beviljas eller en begränsning till att enbart omfatta brott för vilka är föreskrivet visst minimistraff. Vi

har dock, främst i syfte att åstadkomma ett enhetligt system för de fall då en bevistalan prövats i samband med ett åtal, funnit att några sådana specialregleringar inte bör införas.

6 Effektiva och rättssäkra utredningar när barn misstänks för brott

6.1 Inledning

Utformningen av regelverket kring utredningar när barn misstänks för att ha begått brott är av central betydelse för att högt ställda – och befogade – krav på rättssäkerhet ska kunna upprätthållas. Reglerna för hur sådana utredningar ska bedrivas måste säkerställa att barn inte i negativ bemärkelse särbehandlas jämfört med vuxna personer som misstänks för brott, men samtidigt ta tillvara de särskilda intressen som gör sig gällande för att det just är fråga om barn. Det rättsliga ramverket måste också vara i överensstämmelse bl.a. med Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som gäller som svensk lag, liksom andra internationella förpliktelser som berör barns rättigheter. Att bestämmelserna är ändamålsenligt utformade är också en förutsättning för att brottsutredningar ska kunna bedrivas effektivt. I förevarande avsnitt behandlar vi sex olika delområden, som samtliga har det gemensamt att de innehåller frågor som är viktiga för att säkerställa effektiva och rättssäkra utredningar när barn misstänks för brott.

Vid alla brottsutredningar – oavsett om det är fråga om en förundersökning när en straffmyndig person misstänks för brott eller en utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) där den misstänkta gärningspersonen är under 15 år – är den misstänktes egna uppgifter om vad som hänt mycket viktiga. Vid förhör med barn är det av största vikt att förhöret sker anpassat utifrån det aktuella barnets individuella förutsättningar och att det görs enligt beprövade erfarenheter och i överensstämmelse med aktuell forskning på området. Riksdagen har till-

kännagett att regeringen ska säkerställa att den som hör eller förhör barn ska ha särskild utbildning för det.¹ I vårt uppdrag i denna del ingår att analysera om bestämmelserna om förhör med barn under 18 år som misstänks för brott är ändamålsenliga och att ta ställning till om eventuella författningsändringar även bör avse målsägande och vittnen i de fall då vi lämnar förslag på ändringar i bestämmelser som också reglerar förhör med målsägande eller vittnen. Frågan om förhör med barn behandlas i avsnitt 6.2.

Vid förhör med barn som misstänks för att ha begått ett särskilt allvarligt brott eller när det hålls förhör i en § 31-utredning som har inletts på socialnämndens begäran är utgångspunkten att en företrädare för socialtjänsten ska närvara vid förhöret. Det framhålls i våra direktiv för utredningen att det är viktigt att socialtjänsten närvarar vid förhör med barn som misstänks för brott, men så sker inte alltid i praktiken. Riksdagen har tillkännagett att regeringen bör utreda behovet av en ökad närvaro av socialtjänsten vid inledande förhör med unga.² Vi har mot denna bakgrund fått i uppdrag att utreda behovet av en ökad närvaro av socialtjänsten vid inledande förhör med barn under 18 år som misstänks för brott. Frågan behandlas i avsnitt 6.3.

Som huvudregel ska ett yttrande från socialnämnden begäras in innan beslut om åtal fattas för straffmyndiga personer under 18 år som misstänks för brott. Ett sådant yttrande används när åklagaren fattar beslut om åtal och av domstolen när det, vid fällande dom, ska bestämmas en påföljd för den unge. Yttrandena är betydelsefulla och det är viktigt att de innehåller nödvändig information och håller hög kvalitet. Riksdagen har tillkännagett att regeringen bör vidta åtgärder för att säkerställa att socialtjänstens yttranden i förundersökningar håller sådan hög kvalitet.³ Vi har därför fått i uppdrag att, vilket redovisas i avsnitt 6.4, ta ställning till om bestämmelserna om socialtjänstens yttranden om unga lagöverträdare är ändamålsenligt utformade och, vid behov, föreslå åtgärder för att säkerställa att yttrandena håller hög kvalitet.

Sedan en rad lagändringar trädde i kraft den 1 april 2017 har ett barn under 15 år som misstänks för brott, hans eller hennes vårdnadshavare och, i förekommande fall, juridiska biträde samma rätt

¹ Se bet. 2017/18:JuU1 punkt 74 och rskr. 2017/18:92.

² Se bet. 2017/18:SoU13 punkt 25, rskr. 2017/18:188 och rskr. 2017/18:189.

³ Se bet. 2017/18:SoU13 punkt 24, rskr. 2017/18:188 och rskr. 2017/18:189.

till insyn i en § 31-utredning som en straffmyndig gärningsperson har i en förundersökning. Denna insyns rätt för barn under 15 år som misstänks för brott regleras genom att vissa bestämmelser i rättegångsbalken, i tillämpliga delar, ska gälla också vid § 31-utredningar. I vårt uppdrag ingår att ta ställning till om bestämmelserna om insyn och reglerna om rätten att ta del av utredningsmaterialet behöver förtydligas i något avseende när det gäller § 31-utredningar. Vi behandlar denna fråga i avsnitt 6.5.

När ett barn under 15 år misstänks för brott ska under vissa förutsättningar ett juridiskt biträde förordnas för barnet. Några bestämmelser som reglerar brottsoffers rätt till juridiskt biträde, som målsägandebiträde eller särskild företrädare för barn, i en sådan situation finns inte. Vi har fått i uppdrag att ta ställning till om det bör vara möjligt att förordna ett juridiskt biträde för målsäganden när en § 31-utredning inleds. Frågan behandlas i avsnitt 6.6.

Effektiva och rättssäkra utredningar i vilka barn förekommer förutsätter en nära och väl fungerande samverkan mellan bl.a. polis, åklagare och socialtjänst. På barnahus samverkar socialtjänst, polis, åklagare, hälso- och sjukvård samt Rättsmedicinalverket i vissa situationer när barn är målsägande. Någon motsvarande ordning finns inte för barn som misstänks för brott. Barnombudsmannen har till regeringen framfört att det bör övervägas att inrätta lokala barnahus för myndighetssamverkan kring barn under 15 år som misstänks för brott.⁴ I vårt uppdrag ingår att ta ställning till hur samverkan mellan berörda myndigheter kan stärkas när det gäller barn som misstänks för brott. Vi behandlar frågan i avsnitt 6.7.

6.2 Förhör med barn

6.2.1 Huvuddragen i gällande rätt

Generella bestämmelser om förhör finns i 23 kap. 6 § rättegångsbalken. Bestämmelserna där, och om förundersökning i övrigt, är allmänt hållna och gör inte någon egentlig skillnad mellan barn och vuxna. Under en förundersökning kan förhör hållas med var och en som kan antas lämna uppgifter av betydelse för utredningen. Kompletterande bestämmelser om förhör med barn som misstänks för

⁴ Se Barnombudsmannens skrivelse till regeringen, Ju2017/07692/Å.

brott finns huvudsakligen i LUL och i förundersökningskungörelsen (1947:948).

I LUL finns bestämmelser som reglerar bl.a. kallelse av vårdnadshavare till förhör med ett barn som misstänks för brott. Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott, ska vårdnadshavaren kallas till förhör som hålls med den unge (se 5 § LUL, som också reglerar underrättelser om brottsmisstanke). Detsamma ska gälla även någon annan som svarar för den unges vård och fostran samt någon annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge. Undersökningsledare får besluta att skjuta upp en kallelse till förhör om det är nödvändigt för att sakens utredning inte väsentligen ska försvåras. En kallelse ska inte göras om det strider mot den unges bästa eller om det finns andra särskilda skäl. Att en vårdnadshavare eller annan kallas till förhör innebär inte att denne behöver eller har rätt att vara närvarande i förhørsrummet när den unge hörs.

För barn under 15 år som misstänks för brott gäller enligt 33 § LUL att den unges vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge omedelbart ska underrättas om misstanken och om en § 31-utredning har inletts. Vårdnadshavare och sådan annan person ska också kallas till förhör som hålls med den unge. Även för barn under 15 år gäller att undantag kan göras om det är till men för utredningen eller det i övrigt finns särskilda skäl mot att kalla vårdnadshavaren till förhör.

Närmare bestämmelser om genomförandet av förhör finns i förundersökningskungörelsen. Av 15 § förundersökningskungörelsen framgår att förhör med barn som misstänks för att före 15 års ålder ha begått brott får hållas endast efter medgivande av undersökningsledaren. Även utan sådant medgivande får dock ställas de frågor till barnet som oundgängligen behövs för att klarlägga om barnet har begått brottet. Vid bestämmelsens tillkomst konstaterades att ett förhör med barn bör föregås av en bedömning av om förhör alls bör hållas och, om så bedöms nödvändigt, av vem och hur ett sådant förhör ska genomföras. Denna prövning bör, slogs det fast, göras av förundersökningsledaren. Exempel på omständigheter att beakta är vilken kompetens som finns tillgänglig, omfattningen av förhöret, hur nödvändigt förhöret bedöms vara och gällande skyndsamhetskrav för utredningen. Eftersom det för barn under 15 år inte kan bli tal om lagföring och straff, är det vid bedömningen av om och hur

ett förhör ska genomföras också nödvändigt att se till syftet med förhöret.⁵ När förhör med ett brottsmisstänkt barn under 15 år ska hållas ska socialnämnden, om hinder inte möter, i god tid underrättas om tid och plats för förhöret (se vidare om socialtjänstens närvaro vid förhör med barn som misstänks för brott i avsnitt 6.3). Det samma gäller i fråga om förhör i andra fall med barn som inte fyllt 20 år, om det finns skäl att anta att vad som förekommit bör föranleda ett ingripande från socialnämnden (se 16 § förundersökningskungörelsen).

Förhör med någon som är under 18 år och som är misstänkt för brott, målsägande eller vittne, ska, enligt 17 § förundersökningskungörelsen, planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som förhörs tar skada. I förundersökningskungörelsens förarbeten poängterades att det vid förhör med barn bör ske en intresseavvägning mellan barnets väl och ve å ena sidan och att brott blir vederbörligen utredda och beivrade å andra sidan. Det framhölls att det är omöjligt att förutse alla faror som kan finnas för barn som förhörs. Avgörande betydelse bör, konstaterades det i förarbetena, läggas vid hur angeläget det är att ett förhör kommer till stånd och hur överhängande faran är för att barnet far illa av att höras. I första hand ska förhör hållas så att fara för varje skada för barnet rimligen måste anses utesluten. Om det inte är möjligt och starka hänsyn ändå kräver att förhöret hålls, bör det ske om faran är mer avlägsen och den skada som skulle kunna uppstå är av mer obetydlig art. Ytterst ligger ansvaret för denna bedömning på undersökningsledaren, men även förhørsledaren har ett ansvar i denna del. Särskild varsamhet bör iakttas om förhöret rör sexuallivet. Det bör vidare noga tillses att uppseende inte väcks kring förhöret. Detta får inte göras mer ingående än omständigheterna kräver. Förhör får inte äga rum fler gånger än som är nödvändigt med hänsyn till utredningens art och barnets bästa. Ett krav att se till att inte alltför mycket uppmärksamhet väcks runt ett förhör framgår, vad gäller personer som misstänks för brott, också av 23 kap. 4 § rättegångsbalken, som anger att ingen onödigt ska utsättas för misstanke eller få kännas vid olägenhet. Enligt 5 § förundersökningskungörelsen ska ett förhör dessutom hållas på tid och plats som antas medföra minsta olägenhet för den som ska höras. I förarbetena till förundersökningskungörelsen slogs

⁵ Se Ingelström, Nebelius Lüning och Sandén, Förundersökningskungörelsen (1 april 2020, JUNO), kommentaren till 15 §.

fast att det i regel får anses olämpligt att hålla förhör med barn i skola eller någon annanstans där kamraters eller andras uppmärksamhet lätt kan fästas på att barnet är föremål för intresse från samhällsmyndigheternas sida. Förhöret får anpassas efter det enskilda barnet. Om det är mer än ett förhörstillfälle, bör eftersträvas att det är en och samma förhørsledare.⁶

Av 18 § förundersökningskungörelsen framgår slutligen att ett förhör med någon som är under 18 år bör hållas av en person med särskild kompetens för uppgiften. I sin tidigare lydelse uppställde paragrafen ett krav på att förhör med barn bör hållas av en person med *särskild fallenhet* för uppgiften, men sedan 2001 ställs i stället krav på *särskild kompetens*. I 2001 års lagstiftningsärende konstaterades att det vid förhör med barn är nödvändigt för förhørsledaren att ta hänsyn till flera faktorer, bl.a. barnets ålder och utveckling, sociala situation liksom brottets karaktär och grovhet. Att hålla förhör med barn kräver därför, slogs det fast i förarbetena, särskild kompetens. Eftersom innebörden av orden *särskild fallenhet* inte ansågs vara helt klar och det kunde diskuteras om kompetens ingick i begreppet fallenhet genomfördes ändringen 2001. Det anfördes dock att det måste finnas möjlighet att låta även någon annan person förhöra ett barn, t.ex. om förhöret brådskar och särskilt utbildad förhørsledare inte finns att tillgå.⁷

6.2.2 Vissa brister i förhör med barn har konstaterats

Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum i Göteborg har undersökt kvaliteten i barnförhör och därvid konstaterat att det finns vissa brister.⁸ I granskningen har ingått videodokumenterade målsägandeförhör med barn i förundersökningar som inte lett till åtal. Det slås fast i tillsynsrapporten att en stor andel av förhören var långa i förhållande till barnets ålder och utveckling. Förhørsledarna var i vissa fall alltför manualstyrda och inte tillräckligt lyhörda gentemot barnet. Åklagarnärvaron vid förhören var generellt sett låg. En slutsats

⁶ Se Ingelström, Nebelius Lünig och Sandén, Förundersökningskungörelsen (1 april 2020, JUNO), kommentaren till 17 § och SOU 2000:42 s. 67 f.

⁷ Se Ingelström, Nebelius Lünig och Sandén, Förundersökningskungörelsen (1 april 2020, JUNO), kommentaren till 18 § och SOU 2000:42 s. 53.

⁸ Se Tillsynsrapport 2016:2, Kvalitet i barnförhör – kartläggning av tillgången på barnförhørsledare och organisationen kring barnförhör samt granskning av barnförhör i överprövningsärenden.

som drogs vid granskningen var dessutom att förhørsledarna borde ha övervägt att ställa en sluten eller ledande fråga i försök att föra förhöret framåt i de ärenden där man misslyckades med att närma sig de omständigheter som gjort att brottsmisstanke uppkommit. Problemen var särskilt påtagliga när det gällde yngre barn (sju år och yngre). Tillsynsrapporten innehåller också en kartläggning av hur många barnförhørsledare det finns inom Polismyndigheten. Av kartläggningen framgår att det vid inledningen av år 2016 fanns 306 barnförhørsledare i landet och att 126 av dem hade genomgått hela det då gällande utbildningspaketet för barnförhørsledare.

6.2.3Handledning för barnförhör

Som stöd för Polis- respektive Åklagarmyndigheten finns en gemensamt framtagen handledning, som syftar till att ge praktiskt inriktad vägledning för planering och genomförande av förhör med barn samt med vuxna som har osynliga funktionsnedsättningar.⁹ Handledningen avser främst barn och vuxna som målsägande, men anges i valda delar även kunna användas vid förhör med personer som misstänks för brott och med vittnen. Arbetsgruppen som utarbetat handledningen har haft fokus på den förhörsmetod som i dag tillämpas i Sverige och som kallas NICHD (The National Institute of Child Health and Human Development Protocol, som, enligt vad som framgår i handledningen, är en av de mest använda forskningsbaserade metoderna i världen). Till grund för handledningen ligger också ett antal av de förhörsmetoder som tillämpas i Norge, Finland och USA. Miljön i förhørs- och väntrum omfattas också av handledningen. Barnkonventionen har beaktats när handledningen tagits fram och målsättningen har varit att få in ett tydligt barnperspektiv. Under arbetet med att ta fram handledningen har ett flertal studiebesök gjorts och arbetsgruppen har bl.a. träffat ansvariga för Polismyndighetens barnförhørsutbildning och forskare på området. Handledningen innehåller vägledning när det gäller ärendets inledning, planering och förberedelse inför förhör, genomförande av förhör, information efter förhöret och avslutning av ärendet. Alla förhör med barn ska ske anpassat utifrån det enskilda barnets individuella

⁹ Förhör med barn. Förhör med vuxna som har osynliga funktionsnedsättningar – handledning för polis och åklagare vid planering och genomförande, oktober 2018.

förutsättningar liksom enligt beprövade erfarenheter och i enlighet med aktuell forskning.

6.2.4 Utbildning till barnförhørsledare

Fram till hösten 2021 hölls utbildningen i tre steg

Polismyndighetens utbildning till barnförhørsledare har nyligen gjorts om. Fram till den 1 november 2021 bestod utbildningen av tre steg. Den första delkursen – steg 1 – innehöll grundläggande kunskap om t.ex. barnperspektiv, utvecklingspsykologi och barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Dessutom ingick utbildning i förhör med barn och unga. Steg 1 omfattade 50 studiedagar. I den andra delkursen – steg 2 – fokuserades på intervju- och förhörsmetodik gällande förhör med barn. Kursen omfattade fem veckors heltidsstudier. Steg 3 i utbildningen till barnförhørsledare var en fortbildningskurs, som till stor del syftade till att hålla deltagarna uppdaterade i nya forskningsrön och se till att de kunde bibehålla den kompetens de två första delkurserna gett dem. Den tredje delkursen omfattade sju studiedagar.

Andelen utbildningsomgångar som hållits årligen har varierat något, men i genomsnitt har det sedan 2008 hållits två omgångar av varje steg per år. På en omgång av steg 1 respektive 2 har det funnits 24 utbildningsplatser på varje delkurs, medan det på en omgång av steg 3 funnits 20 platser.

I övergången mellan den tidigare ordningen med de tre delkurserna genomförs under 2022 ytterligare två kursomgångar med steg 2, för att fånga upp de personer som gått steg 1.

Gemensamt för de tre delkurserna för barnförhørsledare var att fokus i utbildningen var på förhör med brottsutsatta barn och ungdomar, inte barn som misstänks för brott. Parallellt med kurserna för barnförhørsledare hölls ungdomsutredarutbildningar, i form av uppdragsutbildningar vid ett antal olika universitet. Utbildningen omfattade 4,5 högskolepoäng och sträckte sig över 15 studiedagar. På kursen behandlades bl.a. LUL och annan lagstiftning som är relevant för den straffrättsliga regleringen av ungdomsbrott. Påföljdsystemet för unga lagöverträdare och socialtjänstens ansvar för dessa unga ingick också. En del av kursen behandlade förhör med unga

lagöverträdare och därmed sammanhängande frågor som t.ex. bevisvärdering och utsageanalys.

En ny utbildning

Den nya utbildning som sattes i drift hösten 2021, och som kallas *Utredning fördjupad barn*, kommer att helt ersätta den tidigare barnförhørsledarutbildningen liksom utbildningen för ungdomsbrottsutredare. Utbildningen kommer att rikta sig mot alla utredare som utreder brott där barn, dvs. personer i ålder upp till 18 år, förekommer som målsägande, vittne eller misstänkt.

I den nya utbildningen kommer bl.a. att ingå barnets rättigheter enligt barnkonventionen, processuella regler med avseende på barn, påföljdssystemet för straffmyndiga barn, bevisvärdering, barns särskilda utsatthet och beroendeställning, utvecklingspsykologi, förhörsmetoder med avseende på barn, socialtjänstens roll, samverkan mellan socialtjänst och andra aktörer samt sekretesslagstiftning.

Utbildningen genomförs i Polismyndighetens egen regi och har 40 utbildningsplatser. Den omfattar 30 studiedagar, som fördelas över sju veckor. Undervisningen består till störst del av distansstudier, men även av några närstudiedagar. Det är ännu oklart hur ofta kursen kommer att hållas. Antalet utbildningsplatser och hur ofta kursen hålls avgörs av vilket behov som finns men också av i vilken mån det är möjligt att avvara personal från den ordinarie verksamheten så att de kan genomföra utbildningen. Utbildningen kommer att innehålla delavstämningar som räknas som obligatoriska moment. Dessa är en förutsättning för godkänt resultat på kursen. För att bli godkänd på utbildningen krävs att examinationen skrivs och bedöms uppfylla kravet för godkänt resultat. Troligen kommer som ett komplement till den nya utbildningen också att införas en separat fortbildning, som liknar den tidigare gällande steg 3-utbildningen.

6.2.5 Underlaget för våra överväganden om förhör med barn

I utredningens uppdrag när det gäller förhör med barn ingår att analysera om bestämmelserna om förhör med barn under 18 år som misstänks för brott är ändamålsenliga. Det ingår också att ta ställning till om eventuella författningsändringar som vi föreslår bör avse

även målsägande och vittnen i de fall då vi lämnar förslag på ändringar i bestämmelser som även reglerar förhör med sådana aktörer. För att få ett relevant underlag för våra överväganden i dessa frågor har vi vänt oss till landets sju polisregioner. Inledningsvis har vi (se vidare om det närmare tillvägagångssättet i avsnitt 4.4) ställt ett antal skriftliga frågor till polisregionerna och fått deras skriftliga svar. Mot bakgrund av dessa svar har vi genomfört möten med företrädare för respektive polisregion och ställt både följdfrågor och kompletterande andra frågor.

De skriftliga frågorna var följande.

1. Hur ser polisregionen på utformningen av bestämmelserna om förhör med barn under 18 år som misstänks för brott?
2. Finns det, enligt polisregionens uppfattning, brister i regelverket? I så fall, vari består dessa brister?
3. Hur säkerställs det att förhørsledare har tillräcklig kompetens för att hålla förhör med barn under 18 år som misstänks för brott?

Inför mötena med polisregionerna ställdes i huvudsak följande frågor om förhör med barn.

1. Vilken huvudsaklig utbildning har barnförhørsledare inom polisregionen?
2. Hur ser ni på möjligheten att förhöra misstänkta gärningspersoner under 18 år vid barnahus? Om det inte är möjligt att använda befintliga barnahus, borde det inrättas nya barnahus för barn som misstänks för brott?
3. I den handledning som finns (Förhör med barn. Förhör med vuxna som har osynliga funktionsnedsättningar – handledning för polis och åklagare vid planering och genomförande) är fokus främst på barn som är målsägande. Kan handledningen tillämpas även vid förhör med barn som misstänks för brott eller finns det behov av en kompletterande handledning eller annat stöd för sådana förhör?
4. Borde, enligt er uppfattning, regelverket kring förhör med barn förändras på något sätt för att göra det möjligt att bättre upprätthålla kvaliteten på sådana förhör samtidigt som det enskilda barnets behov kan tillgodoses?

6.2.6 Synpunkter från polisregionerna

I vilken utsträckning förhörs barn av förhørsledare som saknar särskild barnförhørsledarkompetens?

Svaren från polisregionerna när det gäller i vilken utsträckning det förekommer att barn som misstänks för brott förhörs av personal som saknar utbildning i barnförhörsteknik varierar. Gemensamt för de flesta polisregioner är dock att om mycket unga barn misstänks för brott, regelmässigt barn under 12 år, hålls förhör med dem av en barnförhørsledare. I flertalet av polisregionerna går det också att upprätthålla ett krav på att barn under 15 år ska förhöras av barnförhørsledare.

För barn över 15 år gäller i de flesta polisregioner att dessa barn i hög utsträckning hörs av någon annan än en barnförhørsledare. Det upplevs dock inte från polisregionernas sida som att detta innebär att det brister i kompetens och kunskap hos den – oftast en ungdomsutredare – som håller förhöret.

I flera polisregioner är det, åtminstone tidvis, hög personalomsättning bland de som utreder ungdomsmål och de som håller förhör med barn. Att vara barnförhørsledare kan vara ett påfrestande arbete och många söker sig efter en tid vidare till andra arbetsuppgifter. I de fall då det inte finns en barnförhørsledare tillgänglig och förhöret inte kan vänta, kan det vara nödvändigt att prioritera mellan förhören med barn. Målsägandeförhör som spelas in och sedan utgör bevisning – ofta mycket viktig bevisning – vid en kommande huvudförhandling i domstol har regelmässigt högre prioritet än ett förhör med ett barn som misstänks för brott. Är det ett barn under 15 år kan detta motiveras med att det inte är en utredning som ska leda till lagföring och är det misstänkta barnet straffmyndigt anses eventuella brister vid förhöret under förundersökningen kunna hanteras eftersom barnet hörs på nytt vid huvudförhandling i domstol. Om det är nödvändigt att prioritera mellan vem som förhörs av en barnförhørsledare, är även ett barns eventuella särskilda behov en faktor som bidrar till att man försöker se till att en barnförhørsledare håller förhöret. En annan omständighet som beaktas är barnets ålder – ju yngre barn som misstänks för brott, desto större är chansen att man försöker hålla på kravet att barnet ska förhöras av en barnförhørsledare. Brottets karaktär kan också påverka prioriteringarna vid valet

av förhørsledare. Ju allvarligare brottet är, desto viktigare anses det vara att en barnförhørsledare håller förhöret med den unge.

Utbildning och kompetens hos förhørsledare som förhör barn

Vid våra kontakter med polisregionerna gällde fortfarande den äldre ordningen för förhørsledarutbildning, med de tre steg som beskrivits i avsnitt 6.2.4. Uppfattningen av om det i var och en av polisregionerna finns tillräcklig tillgång på utbildade och kompetenta förhørsledare som kan förhöra barn varierar mellan polisregionerna. Inom vissa polisområden är andelen förhørsledare med åtminstone det första steget av barnförhørsledarutbildningen hög, medan det i andra polisområden är betydligt färre som har genomgått barnförhørsledarutbildningen. Det finns i dessa regioner behov av mer vidareutbildning i förhörsteknik för utredande personal. En brist i det befintliga utbildningsutbudet är att det helt saknas renodlade förhørsledarutbildningar som riktar sig till de som förhör misstänkta barn i åldrarna 15–17 år.

Att genomgå barnförhørsledarutbildningen är, har en del polisregioner framhållit, tidskrävande och påverkar därigenom den ordinarie verksamheten. Utbildningarna går relativt sällan och under delar av coronapandemin inte alls. Utbildningsplatserna anses dessutom vara för få. Ett sätt att bättre tillgodose behovet av kompetenta förhørsledare som kan förhöra barn skulle enligt flera polisregioner kunna vara att korta ned utbildningen och därigenom göra det möjligt för fler att delta. Resultatet skulle därigenom vara fler förhørsledare som hade åtminstone någon utbildning i barnförhörsteknik.

Merparten av polisregionerna har poängterat att även om en förhørsledare inte har gått kurserna i barnförhörsteknik, är han eller hon inte utan utbildning i ämnet. På flera håll används ett slags mentorskap där mer erfarna förhørsledare delar med sig av sitt kunnande till nyare kollegor. De nya förhørsledarna får börja med mindre avancerade förhör och har möjlighet att rådfråga de mer erfarna kollegorna. Det har också framhållits att även ungdomsutredare generellt sett har mycket god hand med ungdomar och kan anses ha särskild kompetens för att förhöra unga personer. Ett förhör som hålls av en erfaren ungdomsutredare kan således bli minst lika väl genomfört som om en barnförhørsledare hade hållit förhöret. Genom att

förhørsledare närvarar vid varandras förhör sker också en kompetensutveckling. Det är då möjligt att ta till sig kunskap från varandra och samtidigt lära sig av varandras eventuella brister i förhörssituationen.

Från flera av polisregionerna har i sammanhanget också framförts att det finns ett behov av att, bl.a. genom att höja lönenivåerna, öka ”statusen” för ungdomsutredarverksamheten.

Att förhöra barn som misstänks för brott vid barnahus

Samtliga polisregioner har uppgett att det endast i ett fåtal undantagsfall förekommer att ett barn som misstänks för brott förhörs vid ett barnahus. En anledning till att så kan ske kan vara att barnet har någon funktionsnedsättning som gör att det bedömts nödvändigt att förhöret äger rum vid ett barnahus. Från de flesta polisregioner har dock framhållits att det i många fall inte är möjligt att förhöra barn som misstänks för brott någon annanstans än på en polisstation. Det är inte ovanligt att det bedöms nödvändigt ur säkerhetssynpunkt att ha tillgång till de kala miljöer, där lösa föremål har skruvats fast och inte kan flyttas eller kastas, som ett förhørsrum på en polisstation erbjuder. Några av polisregionerna har fört resonemang om att en polisstation för en del misstänkta barn inte är en lämplig miljö, men samtidigt framhållit att den avskräckande effekten av ett förhör i polishuset kan antas vara större än om motsvarande förhör skulle hållits vid ett barnahus. Skulle det bli tal om att höra barn som misstänks för brott vid ett barnahus måste det åtminstone kunna säkerställas att misstänkta gärningspersoner och målsägande och vittnen inte riskerar att mötas i lokalerna. Som en viktigare fråga än på vilken plats barnet förhörs har framförts att bemötandet av barnet är bra och anpassat utifrån barnets ålder och förutsättningar i övrigt.

Synpunkter om handboken för förhör med barn

Från merparten av polisregionerna har anförts att tillgänglig handledning och annat metodstöd för förhör med barn är bra. Något behov av en handledning som direkt tar sikte på förhör med barn som misstänks för brott har inte framkommit. De hållpunkter som framgår av handledningen är applicerbara på förhör med barn oavsett

om de är målsägande, vittnen eller misstänkta för brott. En svårighet som framhållits är dock att information kan finnas på flera olika ställen och det kan vara svårt att få en samlad bild över regleringen.

För närvarande pågår inom Polismyndigheten ett arbete med att ta fram en ny omfattande förhörshandbok, som bl.a. ska innehålla ett helhetsgrepp över tillgängliga förhörstekniker.

Finns det några brister i regelverket?

De sju polisregionerna har samtliga svarat att gällande bestämmelser om förhör med barn i allt väsentligt är välfungerande. Några större brister i regelverket har inte identifierats. Att se till att samtliga kallade kan närvara vid ett förhör kan vara en tidskrävande process, men i de flesta fall är aktörernas närvaro en fördel. Logistiken kring att planera och samordna ett förhör med samtliga aktörer kan dock med fördel lämnas till en administratör och inte ombesörjas av ungdomsutredaren. En nackdel med att flera aktörer ska närvara vid förhör är att processen kan fördröjas och göra att det kan vara svårt att hålla uppsatta tidsfrister.

En svårighet med regelverket, som har framförts från några av polisregionerna, är bestämmelsen i förundersökningskungörelsen om att den som förhör en person under 18 år ska ha särskild kompetens för uppgiften. Begreppet upplevs som svårtolkat och ett klargörande kring den närmare innebörden vore önskvärt.

Ytterligare en svårighet med tillämpligt regelverk är att det ibland är svårt att avgöra hur vissa bestämmelser förhåller sig till varandra och vilken bestämmelse som ska ha företräde. Regelverket är därigenom svåröverskådligt, vilket särskilt påverkar personal som inte renodlat arbetar med ungdomsbrottslighet.

Några av polisregionerna har framfört att regelverket, enligt deras mening, inte behöver stramas upp ytterligare. Redan i dag finns en osäkerhet hos poliser som håller förhör med barn, där polisens rädsla att göra fel kan medföra en överdriven försiktighet i de frågor som ställs. Resultatet av detta blir förhör som inte är tillräckligt klargörande.

Från några av polisregionerna har det påpekats att det vid förhör med barn som misstänks för brott kan finnas bekymmer med att i tid få tag på ett juridiskt biträde (för barn under 15 år) eller en offentlig försvarare som kan närvara vid förhöret. I vissa polisregioner,

särskilt i polisregion Nord där de geografiska avstånden påverkar, kan tillgången till offentliga försvarare på jourtid vara begränsad. Möjligheten att hålla förhör med en ung misstänkt i närtid till brottet bedöms vara en viktig framgångsfaktor, men samtidigt ska den unges behov av en försvarare tillgodoses. Det är olyckligt om ett förhör inte kan hållas i tid eftersom det inte finns någon försvarare tillgänglig.

I samband med diskussioner om bestämmelserna om förhör med barn som misstänks för brott har flera av polisregionerna vidare angett att det bör övervägas att införa ett krav på att även offentliga försvarare och juridiska biträden ska vara särskilt lämpade för att hantera ungdomsmål. Det förekommer att försvarare saknar ett ungdomsperspektiv, vilket kan bli särskilt tydligt i förhörssituationer.

Några av polisregionerna har berättat om att det förekommer begränsningar i tillgången till lämpliga lokaler för att hålla förhör med barn som misstänks för brott. Eftersom många aktörer ska kallas till förhören behöver förhörsrummen vara relativt stora. Det är också en fördel om det finns möjlighet till medhörning. Dessa synpunkter har dock inte med regelverket kring förhör att göra.

6.2.7 Att förhöra barn som misstänks för brott – våra överväganden

Vår bedömning: Bestämmelserna om förhör med barn förefaller vara ändamålsenliga och några författningsändringar är därför inte påkallade. Polismyndigheten har nyligen inrättat en utbildning för fördjupning i bl.a. förhör med barn. Utgångspunkten bör vara att denna utbildning utvärderas inom de närmaste åren.

Den förhörsmetod som Polismyndigheten använder bör vara evidensbaserad

Att hålla förhör med barn som misstänks för brott är en svår uppgift. I varje arbetsmoment är det nödvändigt att beakta hur barnet påverkas av de åtgärder som vidtas. Det kan t.ex. röra sig om hur barnet reagerar på att det drar ut på tiden innan det blir aktuellt med ett förhör eller hur barnet upplever att bli förhörd flera gånger eller av flera olika personer. Genomförandet av ett förhör behöver anpassas

utifrån barnets individuella förutsättningar och samtidigt utföras i enlighet med beprövad erfarenhet och i överensstämmelse med aktuell forskning.¹⁰ Den metod som Polismyndigheten väljer att använda sig av bör vara densamma inom hela myndigheten, utan lokala avvikelser, och vara evidensbaserad. Flera av polisregionerna har framhållit att det vid den avvägning som är nödvändig mellan att kunna hålla uppsatta – snäva – tidsramar för en utredning och strävan att barn som misstänks för brott ska förhöras av barnförhørsledare ibland är nödvändigt att prioritera förhör med underåriga målsägande framför förhör med unga brottsmisstänkta. Att så kan behöva ske ibland är sannolikt ofrånkomligt, men det är olyckligt om så är fallet mer än undantagsvis. Ett viktigt steg på vägen för att undvika detta kan vara den utbildningsreform som nyligen genomförts vid Polismyndigheten. Vi återkommer nedan till denna nya utbildning. Utifrån de svar vi fått vid våra kontakter med polisregionerna vill vi i detta sammanhang också särskilt lyfta frågan om mentorskap. Från flera av regionerna har framhållits att bristen på formell utbildning i barnförhörsteknik blir mindre kännbar eftersom det på många håll finns en rutin att äldre kollegor lär upp yngre. Ett sådant mentorskap kan vara värdefullt, men kan, enligt vår mening, inte ersätta en grundlig utbildning i fråga om barnförhör.

Någon förändring av bestämmelserna om förhör med barn är inte påkallad

I vårt uppdrag ingår att ta ställning till om bestämmelserna om förhör med barn är ändamålsenligt utformade. Något särskilt behov av att ändra den lagstiftning som reglerar förhör med barn har inte framkommit vid våra kontakter med Polismyndigheten. Vi har övervägt om bestämmelsen i 18 § förundersökningskungörelsen, som anger att förhör med någon som är under 18 år *bör* hållas av en person med särskild kompetens för uppgiften, bör ändras på så sätt att det i stället föreskrivs att förhöret *ska* hållas av en sådan person. En sådan reglering skulle dock behöva inkludera en möjlighet till undantag eftersom kravet svårligen kan uppfyllas undantagslöst. Skillnaden mellan den nuvarande bestämmelsen att förhørsledaren *bör* ha utbildning i barnförhörsteknik jämfört med ett motsvarande rekvisit

¹⁰ Se U. Winerdal m.fl., *The quality of question types in Swedish police interviews with young suspects of serious crimes*.

om att han eller hon *ska* ha sådan kompetens, men med möjlighet till undantag, är inte så stor att någon ändring är påkallad.

Vi har också övervägt frågan om barn som misstänks för brott bör förhöras vid barnahus. Vid våra kontakter med Polismyndigheten har framkommit att främst behovet av att kunna upprätthålla tillräcklig säkerhet vid förhör med barn som misstänks för brott gör det mindre lämpligt att hålla sådana förhör vid barnahus. Vi instämmer i denna bedömning och har inte heller kunnat konstatera att det finns något behov av att inrätta särskilda barnahus enbart för att kunna förhöra barn som misstänks för brott. Något sådant förslag är därför, enligt vår mening, inte påkallat.

Polismyndighetens nya utbildning bör utvärderas efter några år

Vid våra kontakter med landets polisregioner har samtliga regioner framhållit att det finns ett behov av att se över utformningen av utbildningen av barnförhørsledare. Synpunkterna har huvudsakligen inte rört innehållet i utbildningen, utan snarare tillgången till utbildningsplatser och att det inte finns resurser för att undvara personal från den ordinarie verksamheten, vilket gör att det inte är möjligt för medarbetare att gå de tillgängliga kurserna.

Sedan senhösten 2021 finns, som vi redovisat i avsnitt 6.2.4, ett nytt utbildningsprogram med en fördjupning i bl.a. barnförhörsteknik. Utbildningen är således alldeles ny och någon möjlighet att utvärdera den har därför inte funnits. Den kursplan vi har tagit del av är inte heller tillräckligt utförlig för att det ska vara möjligt för oss att dra någon säker slutsats om vilken kvalitet utbildningen kan sägas hålla. När den nya utbildningen har varit i drift under ett antal år framstår det som angeläget att den utvärderas. Vid en sådan utvärdering bör bl.a. beaktas om antalet utbildningsplatser är tillräckligt, hur examinationen har fungerat och i vilken mån det har varit möjligt för medarbetare att vara befriade från sin ordinarie tjänstgöring för att delta i utbildningen. Det bör också utvärderas huruvida utbildningen leder fram till att barnförhören sker enligt evidensbaserade metoder. Viktigt att framhålla i sammanhanget, vilket bör beaktas när den nya utbildningen utvärderas, är också att för att kvalitet i barnförhören ska bibehållas och för att de utbildade förhørsledarna

ska fortsätta följa givna riktlinjer så krävs kontinuerlig feedback och vidareutbildning.¹¹

6.3 Socialtjänstens närvaro vid förhör med barn som misstänks för brott

6.3.1 Huvuddragen i gällande rätt

Bestämmelser om socialtjänstens närvaro vid förhör med barn som misstänks för brott finns i 7 och 34 §§ LUL. Av den förstnämnda paragrafen, som gäller straffmyndiga barn, framgår att vid förhör med den som inte har fyllt 18 år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa ska företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen. Vid bestämmelsens tillkomst framhölls att det framstod som angeläget att öka socialnämndens medverkan när en ung person misstänks för att ha begått ett brott. Att en företrädare för socialtjänsten närvarar vid förhör med ett barn som misstänks för brott angavs innebära ett stöd för den unge, samtidigt som det kunde vara en möjlighet för socialtjänsten att få information om brottet och omständigheterna omkring detta. Det är dessutom, konstaterades det i förarbetena, ett sätt att tidigt etablera kontakt med barnet och med hans eller hennes föräldrar. Skälet till att bestämmelsen i 7 § LUL endast föreskriver att en företrädare för socialtjänsten ska närvara vid förhör som rör misstanke om brott med fängelse i straffskalan angavs vara att det vid rena bötesbrott normalt sett inte var påkallat med insatser från socialnämndens sida.¹²

När det gäller förhör som hålls vid en § 31-utredning som inletts med stöd av den s.k. presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL (se avsnitt 4.2 om den närmare utformningen av denna regel) eller på socialnämndens initiativ enligt andra stycket i nyssnämnda paragraf ska en företrädare för socialtjänsten närvara vid förhör med det misstänkta barnet (se 34 § LUL). Undantag från detta krav får göras endast om det föreligger särskilda skäl. Vid förhör inom ramen för en § 31-utredning som inletts med stöd av tredje stycket i 31 § LUL (för att klarlägga om någon straffmyndig deltagit i brottet, om det

¹¹ Se M. Magnusson m.fl., *Asking children to talk about abuse: can research help improve police interviewer skills?*

¹² Se prop. 1994/95:12 s. 67.

behövs för att efterforska visst gods eller om det är av särskild betydelse med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse) ska företrädare för socialtjänsten närvara om det inte möter något hinder. Bestämmelsen i 34 § LUL fick sin nuvarande lydelse i samband med de mer omfattande förändringar som gjordes i LUL med ikraftträdande 2010. I lagstiftningsärendet framhölls vikten av att socialtjänsten kommer in i ett ärende på ett så tidigt stadium som möjligt. En fördel med att en företrädare för socialtjänsten är med vid förhör med ett barn som misstänks för brott angavs vara att det vid ett sådant förhör kan komma fram uppgifter som inte skulle komma fram vid ett senare samtal med en utredare hos socialtjänsten. Om en socialsekreterare är med vid förhöret, behöver han eller hon inte heller förlita sig på andrahandsuppgifter om vad som sagts vid ett förhör. Det står dessutom klart för barnet och hans eller hennes vårdnadshavare vilken information socialtjänsten har om barnet och den aktuella händelsen. I syfte att öka socialtjänstens närvaro vid förhör med barn under 15 år som misstänks för brott infördes mot den bakgrunden den lydelse av 34 § LUL som nu gäller. Vid bestämmelsens tillkomst ansågs det ha störst betydelse att en företrädare för socialtjänsten närvarade vid förhör gällande sådan allvarlig brottslighet som avses i presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL liksom då en § 31-utredning inletts på begäran av socialnämnden. Undantag från socialtjänstens skyldighet att närvara görs därför endast, som nyss nämnts, om det föreligger särskilda skäl. I de ärenden där det är socialnämnden som begärt en utredning sker förhör i regel under dagtid och planeras i förväg. Utrymmet för socialtjänsten att inte närvara i sådana fall är, enligt förarbetena, i princip obefintligt. Särskilda skäl för att inte närvara skulle kunna bestå i att den företrädare för socialtjänsten som skulle ha medverkat hastigt har blivit sjuk och det inte har varit möjligt att ordna någon ersättare. När det gäller utredningar som inletts med stöd av presumtionsregeln kan det hända att förhör behöver hållas med barnet på tider då socialtjänsten inte kan nås, såsom under kvällar och helger. Det kan då föreligga särskilda skäl för socialtjänsten att inte närvara vid förhör. Utredningar som inleds med stöd i någon av de övriga grunderna i 31 § LUL syftar i hög grad till att tillgodose polisiära behov eller målsägandeintressen. Det bedömdes därför vara tillräckligt med ett lägre ställt krav på närvaro av företrädare från socialtjänsten och en sådan företrädare ska därför närvara om det inte möter något hinder. I lagens

förarbeten framhålls dock att även i dessa fall ska socialtjänsten som regel närvara.¹³

Någon närmare reglering av hur företrädare för socialtjänsten ska kallas till förhör – om det ska ske muntligen eller skriftligen – finns inte. Av 16 § förundersökningskungörelsen framgår dock att om förhör ska hållas med barn i fall som avses i 15 § förundersökningskungörelsen, dvs. med barn under 15 år som misstänks för brott, ska socialnämnden, om hinder inte möter, i god tid underrättas om tid och plats för förhöret. Detsamma gäller i fråga om förhör med straffmyndiga personer som inte fyllt 20 år, om det finns skäl att anta att vad som förekommit bör föranleda ett ingripande från socialnämnden.

6.3.2 Uppgifter i Brås rapport om socialtjänstens närvaro vid förhör

Vid den utvärdering av 2010 års ändringar i LUL (se avsnitt 4.3) som Brottsförebyggande rådet (Brå) har genomfört ingick bl.a. frågan om i vilken mån socialtjänsten deltar vid förhör med barn. Enligt Brås rapport *Brott begångna av barn – En utvärdering av ändringar i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare under 15 år* (2014:20) närvarade en företrädare för socialtjänsten vid 48 procent av förhören som hölls med barn under 15 år som misstänktes för brott. Detta innebar en ökning från en tidigare studie genomförd av Brå 2005, där motsvarande siffra var 30 procent. När det gällde förhör vid misstanke om grövre brott, där presumtionsregeln var tillämplig, liksom vid förhör i ärenden där socialnämnden begärt att en utredning enligt 31 § andra stycket LUL skulle inledas närvarade socialtjänsten i 70 procent av fallen. Det innebär således att det i dessa fall saknades en representant från socialtjänsten vid tre av tio polisförhör med ett barn under 15 år. Någon motsvarande uppgift om i vilken utsträckning en företrädare för socialtjänsten närvarar vid förhör med straffmyndiga barn innehåller Brås rapport inte. I rapporten undersöktes också i vilken mån barnets vårdnadshavare närvarar vid förhör och Brå konstaterade att det vid ett av tio förhör inte fanns vare sig företrädare för socialtjänsten eller vårdnadshavare närvarande.¹⁴

¹³ Se prop. 2009/10:105 s. 36 och 37.

¹⁴ Se Brås rapport *Brott begångna av barn – En utvärdering av ändringar i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare under 15 år*, 2014:20, s. 59 och 60.

Inom ramen för Brås studie genomfördes en enkät med drygt 200 socialsekreterare.¹⁵ Som skäl för varför socialtjänsten ibland inte medverkade vid förhör med barn som misstänks för brott angavs att socialtjänsten inte i tillräckligt god tid fått veta att ett förhör skulle hållas. Att det inte fanns utrymme arbetsmässigt utgjorde ett annat skäl, liksom att socialtjänsten inte alls fått någon information om att det skulle hållas ett förhör.¹⁶

6.3.3 Underlaget för våra överväganden om socialtjänstens närvaro vid förhör

För att få ett relevant underlag inför våra överväganden och förslag i fråga om behovet av en ökad närvaro av socialtjänsten vid inledande förhör med barn under 18 år som misstänks för brott har vi ställt en rad frågor till landets polisregioner och till de kommuner som medverkat vid utredningens hearingar.¹⁷ I ett skriftligt frågeunderlag till polisregionerna har vi ställt följande frågor.

1. I hur många av ärendena som avses i p. 1 a ovan närvarade en företrädare för socialtjänsten vid förhör med barn under 15 år som misstänktes för brott?¹⁸
2. I vilken omfattning närvarar en företrädare för socialtjänsten vid förhör med en misstänkt person som är mellan 15 och 18 år gammal (dvs. vid förundersökningar mot straffmyndiga barn och unga)?

De skriftliga frågorna till polisregionerna har sedan följts upp vid våra möten med samtliga dessa regioner. Vid dessa möten har polisregionerna i denna del besvarat bl.a. följande frågor.

1. I den mån socialtjänsten meddelar att man inte har möjlighet att närvara vid förhör med barn som misstänks för brott, vilka huvudsakliga skäl anförs för att inte närvara?

¹⁵ Se Brås rapport 2014:20 s. 32 för en närmare redogörelse av genomförandet av enkäten.

¹⁶ Se Brås rapport 2014:20 s. 80 och 81.

¹⁷ Se avsnitt 4.4 för det närmare genomförandet av kontakterna med polisregionerna och hearingarna.

¹⁸ Med hänvisningen till frågan i p. 1 a avses de ärenden där det inletts en § 31-utredning. Frågeunderlaget finns i sin helhet i bilagorna 3 och 4.

2. Finns det någon åtgärd man från polisens sida skulle kunna vidta för att öka socialtjänstens närvaro vid förhör med barn som misstänks för brott?
3. Skulle en ökad närvaro av företrädare för socialtjänsten vid förhör med barn som misstänks för brott påverka polisens arbete med § 31-utredningar?

Bland de frågor som behandlades vid hearingarna med de totalt knappt 30 medverkande kommunerna var följande.

1. I vilken mån (så preciserat som det är möjligt) närvarar ni från socialtjänstens sida vid förhör med barn under 15 år respektive över 15 år som misstänks för brott?
2. I de fall då socialtjänsten inte närvarar, vilka kan skälen för det vara?
3. Finns det någon åtgärd man från polisens sida kan vidta för att öka socialtjänstens närvaro vid förhör?
4. Kan socialtjänsten inom sin verksamhet vidta några åtgärder som förbättrar möjligheterna att närvara vid förhör?
5. Skulle en ökad närvaro från socialtjänstens sida påverka arbetet med barn som misstänks för brott? Kan det t.ex. förbättra möjligheterna att erbjuda barnet rätt insatser?

6.3.4 Synpunkter från polisregionerna

Socialtjänstens närvaro vid förhör med barn

De allra flesta av polisregionerna har uppgett att vid planerade förhör med barn under 15 år närvarar en företrädare för socialtjänsten i mycket hög utsträckning. Det kan röra sig om mellan 90 och 100 procent av förhören. I de fall då en begäran från socialnämnden ligger bakom en § 31-utredning närvarar socialtjänsten alltid vid förhör.

När det gäller förhör med straffmyndiga barn är svaren från polisregionerna mer skiftande. En av polisregionerna (Bergslagen) har uppskattningsvis gjort bedömningen att socialtjänsten är närvarande vid 20 procent av sådana förhör, medan en del andra polisregioner har uppskattat att en företrädare för socialtjänsten närvarar i upp till

mellan 50 och 75 procent av förhören med barn som har fyllt 15 år. Från polisregionernas sida har det i denna del också påpekats att det finns stora variationer inom respektive polisregion. En faktor som påverkar om en företrädare för socialtjänsten medverkar vid förhör eller inte är hur allvarligt brott det är fråga om. Ju grövre brott det gäller, desto högre är socialtjänstens närvarograd. Barnets ålder är också en relevant faktor. Ju yngre ett misstänkt barn är, desto större är sannolikheten att socialtjänsten prioriterar att vara med vid förhör med barnet.

Gemensamt för samtliga polisregioner är att i den mån ett barn förhörs under jourtid är det inte så vanligt att någon från socialtjänsten närvarar. Socialjouren har normalt sett inte möjlighet att medverka.

Några av polisregionerna har framhållit att socialtjänstens närvaro vid förhör med barn som misstänks för brott upplevs som positiv ur polisens perspektiv. Om socialtjänsten närvarar vid förhör, får handläggaren en bredare bild av den aktuella kriminaliteten och kan bl.a. få se barnets attityd gentemot brottsmisstanken. Detta kan förbättra socialtjänstens möjligheter att komma fram till vilka insatser som kan vara relevanta för barnet.

Vilka skäl uppger socialtjänsten för att inte medverka vid förhör?

Ett skäl som enligt polisregionerna framförs från socialtjänstens sida för att inte medverka vid förhör med barn är att det rör sig om misstanke om ringa brottslighet och att det är fråga om ett barn som inte förekommer hos socialtjänsten sedan tidigare. Händelsen kan i sådana fall ses som en engångsföreteelse och socialtjänsten ser inte skäl att närvara vid förhör. I de fall då socialtjänsten inte har en pågående utredning om den unge, är sannolikheten för att socialtjänsten ska medverka vid förhör betydligt lägre än då det pågår en socialtjänstutredning samtidigt som en brottsutredning.

Ytterligare en anledning till att socialtjänsten inte kan medverka vid förhör är att kallelsen till förhöret kommit med alltför kort varsel. Dessutom kan resursbrist göra att socialtjänsten får avstå från att skicka någon att närvara vid förhör.

Att socialtjänsten har tidigare kännedom om ett barn kan i vissa fall, i motsats till vad som nyss anförts, vara ett skäl att avstå från medverkan vid ett förhör. Socialtjänstens tidigare kunskap om bar-

net kan innebära att närvaro vid ett förhör inte tillför något ytterligare för socialtjänsten.

Slutligen kan det också inträffa att socialtjänstens och Polismyndighetens respektive processer hamnar i otakt med varandra. Det förekommer att socialtjänsten redan har färdigställt sin utredning när det blir dags för förhör med barnet. Om socialtjänsten har gjort sin bedömning, och i några fall redan hunnit inleda insatser för barnet, ser man från socialtjänstens sida ofta inte någon mening med att medverka vid polisförhör.

Kan Polismyndigheten förbättra möjligheterna för socialtjänsten att närvara?

En omständighet som i mycket hög grad påverkar socialtjänstens möjligheter att närvara vid förhör med barn som misstänks för brott är om socialtjänsten har personal som arbetar på plats i polishuset. Vid sådan samlokalisering kan socialtjänsten närvara vid förhör i mycket hög utsträckning.

Flera av polisregionerna har framhållit att samarbetet med socialtjänsten är gott och att det förs en dialog för att öka förutsättningarna för socialtjänsten att närvara vid så många förhör som möjligt. I de fall då samarbetet mellan socialtjänst och polis är gott, går det ofta att hitta förhörstider som gör det möjligt för socialtjänsten att närvara.

6.3.5 Synpunkter från kommunerna som medverkade vid hearingarna

Socialtjänstens närvaro vid förhör med barn

Samtliga kommuner som medverkade vid hearingarna har uppgett att närvaron vid förhör när barn under 15 år misstänks för brott är mycket hög – upp mot mellan 90 och 100 procent. Det är prioriterat i verksamheten att försöka medverka i så hög grad som möjligt.

När det gäller förhör med barn som fyllt 15 år är svaren mer varierande. Majoriteten av kommunerna har angett att socialtjänsten medverkar i åtminstone mellan 70 och 80 procent av förhören, men från några av kommunerna har upplysts att det är mer sällan än så.

Ytterligare några har uppgett att det inte är någon större skillnad mellan förhör med barn under respektive över 15 år – i båda fallen närvarar socialtjänsten i princip alltid.

Som särskilda skäl för att prioritera att närvara vid ett förhör har från kommunernas sida framhållits att det är angeläget när det är ett barn som socialtjänsten inte sedan tidigare har kännedom om. I de fall då socialtjänsten ska lämna ett yttrande över den unge person som misstänks för brott, utgör även detta ett skäl att försöka närvara vid förhör. De kommuner som har en företrädare för socialtjänsten som är placerad i polishuset har samtliga uppgett att detta är en stor hjälp när det gäller möjligheten att i stor omfattning närvara vid förhör.

Några av kommunerna har vidare anfört att det bedöms särskilt angeläget att närvara vid förhör som gäller allvarliga brottsmisstankar. Ju grövre brott det är fråga om, desto viktigare är det att socialtjänsten närvarar vid förhör. Att det är flera barn inblandade i ett händelseförlopp är också en viktig omständighet att beakta. Händelseförloppet kan vara invecklat och det är då en stor fördel att vara med och lyssna vid förhören.

Faktorer som kan medföra att socialtjänsten inte närvarar vid förhör

Det vanligaste skälet för att företrädare från socialtjänsten inte kan medverka vid ett förhör är att polisen kallar till förhöret med alltför kort framförhållning. Socialtjänsten tvingas ständigt göra prioriteringar utifrån ett ansträngt arbetsläge och när förhöret kommer med kort varsel går det ibland inte att prioritera detta.

En annan anledning som framförts från socialtjänsthåll är att det för barn över 15 år som misstänks för brott ofta inte blir dags för ett polisförhör förrän efter det att socialtjänsten redan har hunnit träffa det misstänkta barnet. Socialtjänsten närvarar då inte vid förhör. I några fall kan socialtjänstens utredning redan vara avslutad, eller så har det inte varit aktuellt att inleda en utredning. Inte heller i dessa fall medverkar socialtjänsten vid förhör.

Att det misstänkta barnets vårdnadshavare kommer att vara med vid ett inplanerat förhör kan också utgöra skäl för att socialtjänsten avstår från medverkan vid förhöret. Det motsatta gäller också – om barnets vårdnadshavare inte kommer att vara med, så försöker socialtjänsten att medverka så att inte barnet är utan någon ”på sin sida”.

Är en ökad närvaro vid förhör önskvärd och vilka åtgärder kan i så fall vidtas för att öka möjligheterna att närvara?

De medverkande kommunerna har samtliga varit överens om att det finns ett värde i att socialtjänsten är med vid förhör med barn som misstänks för brott. Därigenom blir ”konsekvenskedjan” tydlig för barnet och mötet med barnet och vårdnadshavarna i samband med förhöret ökar möjligheten att se hur barnet och vårdnadshavarna interagerar med varandra. Sådan information kan vara till hjälp i det fortsatta arbetet med att motivera barnet och familjen att ta del av erbjudna insatser. Av avgörande betydelse för om socialtjänsten har möjlighet att närvara vid förhör är tidsaspekten. Ju bättre framförhållningen är från Polismyndighetens sida, desto större är chansen för att socialtjänsten kan närvara.

6.3.6 Bestämmelserna om socialtjänstens närvaro vid förhör med barn som misstänks för brott bör skärpas – våra överväganden och förslag

Vårt förslag: Kravet på att en företrädare för socialtjänsten ska närvara vid förhör med ett barn som har fyllt 15 år men inte 18 år skärps. Vid förhör med den som inte har fyllt 18 år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa ska en företrädare för socialtjänsten närvara om det inte finns särskilda skäl som talar häremot. En förutsättning är, liksom är fallet i dag, att det kan ske utan men för utredningen.

Även vid förhör med barn under 15 år som misstänks för brott skärps kravet på socialtjänstens närvaro. Kravet innebär att en företrädare för socialtjänsten ska närvara vid ett sådant förhör. Är det fråga om en utredning enligt 31 § första eller andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare krävs synnerliga skäl för att en företrädare för socialtjänsten inte ska närvara och om det gäller en utredning enligt tredje stycket i nyssnämnda paragraf krävs särskilda skäl för att en sådan företrädare inte ska närvara.

*Socialtjänstens närvaro vid förhör med barn som misstänks för brott
fyller en viktig funktion*

Socialtjänsten har en central roll att spela när barn misstänks för brott. För barn som ännu inte är straffmyndiga har socialtjänsten och socialnämnden huvudansvaret för att åtgärder vidtas mot barn. Bland uppgifterna för socialtjänsten ingår att erbjuda insatser till stöd för den unge, i syfte bl.a. att förhindra att barnets hälsa och utveckling äventyras, liksom att barnet gör sig skyldigt till fortsatt brottslighet. När straffmyndiga barn misstänks för brott är en viktig del av socialtjänstens uppdrag att bistå med yttranden, som utgör ett betydelsefullt underlag för Åklagarmyndighetens ställningstagande i åtalsfrågan och för domstolarnas avgörande av påföljdsfrågan. Socialtjänsten ansvarar också för genomförandet av vissa utdömda påföljder för barn och unga.

Ett bakomliggande syfte med att en företrädare för socialtjänsten ska, som föreskrivs i 7 respektive 34 §§ LUL, närvara vid förhör med barn som misstänks för brott är att detta kan innebära ett viktigt stöd för barnet i förhörsituationen. Barnkonventionen tillerkänner varje barn som misstänks för brott rätten 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 (se artikel 40 i barnkonventionen). En företrädare för socialtjänsten kan genom sin närvaro vara en viktig person för barnet vid förhöret och också bidra till att barnets rättigheter tillgodoses.

Att socialtjänsten i stor utsträckning närvarar vid förhör med barn som misstänks för brott kan dock även, vilket poängterats vid de aktuella bestämmelsernas tillkomst, vara till fördel för socialtjänstens fortsatta arbete med ärendet gällande barnet och hans eller hennes familj. Genom att vara med vid förhöret får företrädaren för socialtjänsten direkt ta del av barnets berättelse gällande den aktuella gärningen i stället för genom en nedtecknad – andrahands- – version. Det blir därigenom möjligt för socialtjänstens representant att iaktta *hur* – och inte endast *vad* – barnet berättar vid förhöret. Vilken inställning barnet ger uttryck för i förhållande till brottsmisstankarna kan också vara viktig information för socialtjänsten. Möjligheten att ta del av förhöret innebär också att risken för att barnet eller dess

vårdnadshavare vid efterföljande kontakter med socialtjänsten lämnar en annan, och för barnet mer fördelaktig, redogörelse för det inträffade minskar. Medverkan vid förhör kan också ge viktig information om den unges levnadsomständigheter och dessutom, för de barn som är straffmyndiga, underlätta vid arbetet med att ta fram ett yttrande enligt 11 § LUL.

Vi delar således den bedömning som gjorts i tidigare lagstiftningsärenden att en hög grad av närvaro från socialtjänstens sida vid förhör med barn som misstänks för brott är betydelsefull och önskvärd. Vid våra kontakter med Polismyndigheten och de knappt 30 kommuner som medverkade vid de hearingar vi genomfört har vi kunnat konstatera att hög närvarograd upplevs mycket positivt även från polisens och socialtjänstens egen sida. I sammanhanget bör dock också särskilt framhållas att det när socialtjänsten närvarar vid ett förhör med ett barn som misstänks för brott är viktigt att tydligt klargöra för barnet vilket syftet med socialtjänstens närvaro är. Socialtjänstens roll, som en aktör utan uppdrag att utreda det aktuella brottet, bör poängteras för barnet, för att därigenom säkerställa att barnet uppfattar socialtjänsten som fristående från polis och åklagare.

Några utgångspunkter för vår bedömning

Enligt Brås undersökning (se avsnitt 6.3.2) närvarade i de granskade ärendena från 2012 en företrädare för socialtjänsten vid 48 procent av förhören med barn under 15 år som misstänktes för brott. I de fall då presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL var tillämplig, eller då det var fråga om § 31-utredningar som inlemts på socialnämndens initiativ (andra stycket i 31 §), var närvarograden högre – 70 procent. Det underlag vi har inhämtat från framför allt möten med polisregionerna och hearingar med kommunerna talar för att graden av närvaro är högre än så. Polisregionerna och kommunerna synes överens om att i de utredningar som socialnämnden initierat, vilka dock är förhållandevis få (se närmare i avsnitt 4.5), är en företrädare för socialtjänsten i princip alltid närvarande vid ett förhör med det misstänkta barnet. Även vid förhör i utredningar som avser presumtionsfall är socialtjänsten representerad i hög utsträckning. Från flera håll har det talats om att det rör sig om över 90 procents närvaro. När det gäller förhör med straffmyndiga barn inom ramen

för en förundersökning är situationen dock en annan och den bild vi har fått är inte lika samstämmig. Brottets svårhetsgrad liksom barnets ålder förefaller påverka i vilken utsträckning en företrädare från socialtjänsten närvarar vid förhör. Ju allvarligare brott och ju yngre barnet är, desto större är sannolikheten att socialtjänsten är representerad vid förhöret. När det gäller förhör under förundersökning verkar också arbetssituationen och tillgängliga resurser vid socialtjänsten spela in i större utsträckning än vid § 31-utredningar. Närvaro vid förhör med barn under 15 år synes, generellt sett, prioriteras högre än när det är fråga om straffmyndiga barn.

Till skillnad mot vad som är fallet i Brås undersökning baseras det mer aktuella underlag som är tillgängligt för våra överväganden endast i begränsad utsträckning på statistikuppgifter och registersökningar. Om en företrädare för socialtjänsten närvarat vid ett förhör eller inte är inte sökbart i Polismyndighetens ärendehanteringssystem, utan hade förutsatt tidskrävande specialundersökningar, som inte kunnat genomföras inom ramen för utredningsuppdraget. Inte heller har de medverkande kommunerna kunnat lämna några exakta uppgifter om i vilken mån socialtjänsten medverkar vid förhör. En viss försiktighet i de slutsatser som är möjliga för oss att dra när det gäller i vilken mån företrädare för socialtjänsten närvarar vid förhör är därför påkallad.

En utökad skyldighet för socialtjänsten att närvara vid förhör med straffmyndiga barn

Även utifrån en försiktig bedömning av de uppgifter vi fått av polisregionerna och vid hearingarna synes, med tillräcklig tydlighet, framgå att socialtjänsten inte i tillfredsställande utsträckning närvarar vid förhör med straffmyndiga barn som misstänks för brott. Variationerna tycks vara stora, mellan de olika polisregionerna, men framför allt på det mer lokala planet. Regleringen i 7 § LUL om att en företrädare för socialtjänsten ska närvara *om det är möjligt* förefaller i praktiken tillämpas som att utrymmet för socialtjänsten att *inte* närvara är tämligen stort. Enligt vår mening fyller socialtjänstens närvaro en så viktig funktion, att närvarokravet enligt 7 § bör skärpas, vilket lämpligen bör göras genom att det för undantag från kravet på närvaro ska krävas att det föreligger särskilda skäl. Bestämelsen innebär således att företrädare för socialtjänsten regelmässigt

bör närvara vid polisförhör med barn. Liksom sedan tidigare ansetts vara fallet, men då gällande bestämmelsen i 34 § LUL, kan särskilda skäl för att inte närvara exempelvis bestå i hastig sjukdom eller svårigheter att under jourtid närvara vid förhör.

Ett skärpt krav för socialtjänstens närvaro vid förhör med barn under 15 år som misstänks för brott

När det gäller socialtjänstens närvaro vid förhör med barn under 15 år är det nödvändigt att, vilket görs redan i dag, skilja mellan å ena sidan utredningar som genomförs med stöd av presumptionsregeln i första stycket i 31 § LUL och på socialnämndens initiativ enligt andra stycket i lagrummet och å andra sidan utredningar som inletts med stöd av 31 § tredje stycket i lagen.

I de s.k. presumptionsfallen är det fråga om misstankar om så pass allvarlig brottslighet att utrymmet för socialnämnden att inte närvara vid förhör, enligt vår mening, bör vara starkt begränsat. Att så bör vara fallet även när socialnämnden är initiativtagare till utredningen, får anses närmast självklart. Det förefaller också vara så bestämmelsen vid sin tillkomst var avsedd att tillämpas. I lagstiftningsärendet framhölls att utrymmet för socialtjänsten att inte närvara vid förhör som hålls i en utredning enligt 31 § andra stycket LUL var i det närmaste obefintligt. Detta får snarast anses tala för att avsikten redan vid bestämmelsens tillkomst var att den skulle ges en mer restriktiv tillämpning än vad rekvisitet ”särskilda skäl” kan anses ge uttryck för. Även om det underlag vi har för våra bedömningar talar för att socialtjänsten närvarar i hög grad vid förhör med barn under 15 år som misstänks för brott, har vi också fått veta att det förekommer att undantag görs bl.a. om socialtjänsten sedan tidigare har kännedom om barnet eller om insatser redan har satts in för det aktuella barnet. Sådana omständigheter utgör, enligt vår uppfattning, regelmässigt inte skäl för undantag från närvarokravet. I syfte att ytterligare betona vikten av att socialtjänsten ges en så fullödig inblick i brottsutredningen som möjligt och den betydelse socialtjänstens närvaro vid förhör kan ha, bör utrymmet för socialtjänsten att inte närvara vid förhör inskränkas. Så bör lämpligen ske genom att det, i stället för särskilda skäl, ska krävas att det föreligger synnerliga skäl för frånvaro.

Utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL tar sikte bl.a. på polisiära utredningsbehov eller målsägandeintressen. Med den utvidgning av bestämmelsen i 31 § tredje stycket LUL som vi föreslår (se avsnitt 4.7.7) kan dock regleringen antas komma att få ökad tillämpning. Även vid sådana utredningar fyller socialtjänstens närvaro en viktig funktion och det bör vara betydligt mer regel än undantag att en företrädare för socialtjänsten närvarar vid förhöret med det misstänkta barnet. Bestämmelsen i 34 § LUL när det gäller förhör inom ramen för utredningar enligt 31 § tredje stycket LUL bör därför ändras på så sätt att det ska krävas särskilda skäl för att en företrädare för socialtjänsten inte ska närvara vid förhör med ett barn under 15 år som misstänks för brott.

6.4 Socialnämndens yttranden

6.4.1 Huvuddragen i gällande rätt

Innan beslut om åtal fattas för personer under 18 år ska, som huvudregel, ett yttrande från socialnämnden begäras in enligt 11 § LUL. Bestämmelsen anger att ett yttrande ska inhämtas från socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (2001:453) har ansvaret för den unge. En förutsättning är att den unge har erkänt gärningen eller att det annars finns skälig misstanke om att han eller hon har begått brottet och sådant yttrande inte inhämtats under förundersökningen. Ett yttrande behöver inte hämtas in om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för straffvarning eller åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövt. Om förundersökningen gäller brott på vilket fängelse kan följa, ska, om möjligt, undersökningsledaren begära ett yttrande senast i samband med delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken. Rätten får döma till ungdomsvård endast om det i målet finns ett yttrande med det innehåll som avses i 11 § (se 28 § LUL).

Ett yttrande ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som socialnämnden tidigare har vidtagit i fråga om barnet och en bedömning av om barnet har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Yttrandet ska dessutom innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser att vidta. Åtgärderna ska redovisas i ett ungdomskontrakt om de vidtas med stöd av socialtjänstlagen och i en vårdplan om de vidtas

med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna ska framgå av kontraktet eller vårdplanen. Yttrandet ska, om undersökningsledaren eller i vissa fall åklagaren begär det eller om nämnden finner det nödvändigt, också innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt. Dessutom ska yttrandet innehålla en bedömning av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. Socialnämnden ska även utan samband med yttrande lämna den som har ansvar för att inhämta yttrande de upplysningar som denne begär i fråga om den unge.

Av 12 § LUL framgår att den som begär in ett yttrande enligt 11 § ska ange inom vilken tid yttrandet ska lämnas och, om det är lämpligt, ge socialnämnden anvisningar för hur yttrandet kan begränsas. Om nämnden inte kan lämna sitt yttrande inom den föreskrivna tiden, får den som begärt yttrandet medge att det lämnas senare.

6.4.2 Underlaget för våra överväganden när det gäller socialnämndens yttranden

I vårt uppdrag ingår i denna del att ta ställning till om bestämmelserna om socialtjänstens yttranden om unga lagöverträdare är ändamålsenligt utformade och, vid behov, föreslå åtgärder för att säkerställa att yttrandena håller hög kvalitet.

Inför våra överväganden när det gäller socialnämndens yttranden har vi vid våra hearingar med kommunerna ställt följande frågor.

1. Hur arbetar ni inom socialtjänsten för att säkerställa att yttrandena enligt 11 § LUL håller erforderlig kvalitet och att de medarbetare som skriver yttrandena har tillräcklig kompetens för uppgiften?
2. Är bestämmelserna om yttrandena enligt 11 § LUL ändamålsenligt utformade? Finns det några tillämpningssvårigheter eller problem med regelverket?

Vi har också vänt oss till landets 32 allmänna åklagarkammare med frågor om hur de särskilda ungdomsåklagarna uppfattar socialnämndens yttranden. Av de tillfrågade 32 åklagarkammarna har 22 svarat. Dessutom har vi vänt oss till ett nationellt nätverk av ordinarie domare

som arbetar särskilt med ungdomsmål. I nätverket ingår ett drygt 20-tal domare, varav nio personer har besvarat enkäten. Till åklagarna och domarna ställdes följande frågor.

1. Vilken kvalitet håller, generellt sett, socialnämndens yttranden enligt 11 § LUL enligt din uppfattning?
2. Finns det något behov av förbättringar eller förändringar när det gäller utformningen av yttrandena?
3. Uppfyller yttrandena tillräckligt väl kravet på god kvalitet i fråga om
 - a) socialnämndens bedömning gällande om det föreligger något särskilt vårdbehov för den unge,
 - b) redogörelsen för den unges personliga omständigheter,
 - c) redovisning av tidigare verkställigheter och insatser från socialtjänsten,
 - d) socialtjänstens bedömning av om den unge är lämplig för ungdomstjänst, och
 - e) information om huruvida den unge är villig att delta i medlingsverksamhet?
4. Fyller socialnämndens yttranden i huvudsak sitt syfte, dvs. är det till vägledning vid domstolens påföljdsbestämning? / Fyller socialnämndens yttranden i huvudsak syftet att vara till vägledning vid åklagarens ställningstagande i åtalsfrågan?
5. Är bestämmelserna om yttranden enligt 11 § LUL ändamålsenligt utformade? Finns det några tillämpningssvårigheter eller problem med regelverket?
6. a) I vilken mån sker, inom domkretsen för den tingsrätt där du arbetar, samråd mellan tingsrätten, Åklagarmyndigheten och socialtjänsten om utformningen av yttranden enligt 11 § LUL? / I vilken mån sker, vid den åklagarkammare där du arbetar, samråd mellan Åklagarmyndigheten, domstolarna och socialtjänsten om utformningen av yttranden enligt 11 § LUL?
 - b) Åklagarmyndigheteten har, i samråd med bl.a. Socialstyrelsen, tagit fram en svarsmall för yttranden. Används, såvitt du känner till, denna mall för socialnämndens yttranden eller har svarsmallar tagits fram lokalt? / Används, såvitt du känner till, den svarsmall

för yttranden som Åklagarmyndigheten har tagit fram eller har svarsmallar tagits fram lokalt?

6.4.3 Synpunkter från kommunerna som medverkade vid hearingarna

Från de större och medelstora kommunerna har framkommit att det finns välfungerande rutiner kring hur yttranden tas fram. I många av kommunerna finns några handläggare som är särskilt inriktade på att skriva yttranden. Dessa handläggare har fått viss spetskompetens på området. Även i de mindre kommunerna skrivs yttrandena regelmässigt av ett fåtal personer, men i dessa kommuner är antalet yttranden per år relativt få och någon egentlig specialisering är det inte fråga om.

Samtliga kommuner har uppgett att de för yttrandena använder mallar som, i de flesta fall, har tagits fram i samråd med Åklagarmyndigheten. Gemensamt för i stort sett alla kommuner är dessutom att ett yttrande, innan det ges in, läses och kontrolleras av ansvarig chef. Därigenom kan kvaliteten på yttrandet säkerställas. Genom regelbundna samverkansmöten med framför allt Åklagarmyndigheten hanteras mer generella frågor kring utformningen av yttranden från socialnämnden. I enskilda ärenden förekommer det dessutom att man från socialtjänstens sida rådfrågar åklagare om bedömningen av en viss gärnings straffvärde, för att kunna bedöma vad en vårdplan eller ett ungdomskontrakt bör innehålla för att vara tillräckligt ingripande.

En svårighet med att skriva yttranden kan vara att begäran om ett yttrande kan komma så pass lång tid efter det att ett brott begåtts att man från socialtjänstens sida redan har hunnit tillsätta erforderliga insatser. Det kan då vara ett problem att lämna ett påföljdsförslag i yttrandet eftersom det inte finns någon åtgärd att föreslå, förutom den som redan är inledd. Den korta tidsfrist som lämnas innan ett yttrande ska vara färdigt framhålls också från kommunernas sida som en svårighet. Tidsbristen kan göra att det inte är möjligt att genomföra en tillräckligt grundlig genomgång av den unges personliga förhållanden. Yttrandet kan i sådana fall bli för allmänt hållet.

6.4.4 Synpunkter från domare och åklagare

Domarnas uppfattning

Det övergripande intrycket från de medverkande domarnas sida är att socialnämndernas yttranden generellt sett håller en godtagbar kvalitet och fyller sitt syfte, men att det varierar en hel del, dels mellan de olika socialförvaltningar som ingår i domsagan, dels mellan olika medarbetare inom samma förvaltning. Personalomsättningen upplevs som hög, vilket kan vara problematiskt eftersom kunskapen inte stannar inom organisationen. Påpekanden som domstolen tidigare har gjort när det gäller innehållet i yttrandena behöver ofta upprepas eftersom personalen har bytts ut sedan de senaste samråds-kontaktarna.

Det förekommer relativt ofta att uppgifter saknas i yttrandena och att kompletteringar är nödvändiga. Exempelvis händer det att det saknas ett ungdomskontrakt eller en vårdplan trots att yttrandet anger att det finns ett vårdbehov. Inte sällan är redogörelsen för den unges personliga förhållanden utförlig, medan det inte finns tillräcklig information om vilka insatser den unge varit aktuell för. Det märks relativt ofta att den som skrivit yttrandet inte har tillräckliga kunskaper om påföljdssystemet för unga lagöverträdare. Det största bekymret med yttranden bedöms från flera håll vara att påföljdsförslaget som lämnas inte är lämpligt eller relevant. Sannolikt bottenar detta, enligt de svarande, i att socialsekreteraren inte har tillräcklig kunskap för att bedöma brottets allvar. Detta kan medföra att påföljdsförslaget inte är tillräckligt ingripande. Ungdomskontrakt innehåller inte alltid en redogörelse för vilka behandlingsåtgärder som ska genomföras utan är enbart en redogörelse för att det finns ett behov av insatser, inte vilka insatser som bör komma i fråga. En vanlig brist i yttrandena är dessutom att det saknas uppgifter om hur och när den unge har verkställt en tidigare ungdomspåföljd. Uppgift om detta är av stor betydelse när påföljden ska bestämmas.

Det upplevs vara en stor fördel om yttrandena skrivs i en och samma mall. Så sker också ofta. På de allra flesta håll genomförs kontinuerliga samråd där bl.a. utformningen av mallarna diskuteras. Förutom företrädare för domstolarna och socialtjänsten medverkar då också Åklagarmyndigheten och ibland skolpersonal. Vid samråden hålls också ofta en kortare utbildning från domstols- eller åklagarhåll där socialtjänstens företrädare får information om vad yttrandena

bör innehålla. Samverkansmötena hålls enligt de flesta svar en gång per termin.

Uppgifter från åklagarna

De synpunkter vi fått från ungdomsåklagarna stämmer i stora delar väl överens med vad som framkommit i kontakterna med domarna. Även åklagarna har anfört att socialnämndens yttranden håller relativt god kvalitet, men att det inte sällan behövs kompletteringar. Behovet av komplettering gäller ofta i frågan om det föreligger ett vårdbehov eller inte och vad ett sådant vårdbehov i så fall består i. Upprättade ungdomskontrakt behöver också ofta kompletteras eftersom det inte framgår närmare om vad som egentligen åläggs den unge. Om inte ungdomskontraktet eller vårdplanen är tillräckligt preciserade, är det svårt att avgöra när påföljden ska anses fullgjord. Det kan också vara svårt att bedöma om det föreligger viss misskötsamhet som ska anmälas om inte kontraktet eller planen är tillräckligt precis. En viss vidareutbildning av de socialsekreterare som skriver yttrandena kan vara nödvändig, särskilt när det gäller vad yttrandena ska användas till. Ibland är det också ett problem att de föreslagna åtgärderna inte är tillräckligt ingripande.

Redogörelsen för den unges personliga förhållanden upplevs vara grundlig, ibland till och med mer grundlig än vad som är motiverat. Det saknas däremot ofta en redovisning av tidigare insatser för den unge och hur dessa har avlöpt. Det gäller både insatser som getts inom ramen för en ungdomspåföljd och andra insatser.

Inom större kommuner håller yttrandena oftare högre kvalitet jämfört med några av de mindre kommunerna.

Även från åklagarhåll upplevs det vara en stor fördel om gemensamt framtagna mallar används. Uppfattningen är att de flesta kommuner använder något slags mallar, antingen den som Åklagarmyndigheten tagit fram, eller mallar som socialtjänsten utarbetat. Utöver de regelbundna samrådsmötena förekommer det inte sällan att åklagare blir uppringda av socialsekreterare som, särskilt vid allvarlig brottslighet, undrar över gärningens straffvärde, för att därigenom kunna föreslå en relevant, och tillräckligt ingripande, påföljd.

6.4.5 Ett ytterligare krav bör ställas på innehållet i ett yttrande från socialnämnden – våra överväganden och förslag

Vårt förslag: Bestämmelsen i 11 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska kompletteras med en skyldighet för socialnämnden att i ett yttrande över en ung person som misstänks för brott också redovisa i vilken utsträckning han eller hon har fullgjort en tidigare utdömd påföljd avseende ungdomstjänst eller ungdomsvård.

Vår bedömning: I syfte att inom socialtjänsten öka kunskapen om och kompetensen kring utfärdandet av socialnämndens yttranden enligt 11 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare bör kunskaphöjande åtgärder vidtas.

En redovisning av i vilken utsträckning en tidigare påföljd har fullgjorts är betydelsefull

Socialnämndens yttrande om en ung person som misstänks för brott används av åklagaren inför beslut om åtal och av domstolen när den, om den unge ska dömas för brott, ska bestämma påföljd. Det är därför viktigt att yttrandena innehåller nödvändig information och att de håller hög kvalitet. I vårt uppdrag ingår att ta ställning till om bestämmelserna om socialnämndens yttranden om unga lagöverträdare – dvs. huvudsakligen bestämmelsen i 11 § LUL – är ändamålsenligt utformade och, om så inte är fallet, föreslå nödvändiga åtgärder.

Av det underlag som är tillgängligt för våra överväganden framgår att socialnämndens yttranden överlag håller god kvalitet och att yttrandena huvudsakligen fyller sin funktion. I den mån det från de tillfrågade domarna respektive åklagarnas håll upplevs vara några bekymmer förenade med socialnämndens yttranden, förefaller detta främst bero på brister i kunskap och kompetens hos de tjänstemän som skriver yttrandena och inte på utformningen av regelverket. Både åklagarna och domarna har dock framhållit att det är relativt vanligt förekommande att ett yttrande inte innehåller någon uppgift om i vilken utsträckning en tidigare utdömd ungdomspåföljd har fullgjorts. Vid påföljdsbestämningen för det brott som är aktuellt när socialnämnden lämnar sitt yttrande kan det, särskilt för tillämp-

ningen av bestämmelserna i 34 kap. brottsbalken om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom, ha stor betydelse om den unge har verkställt en påföljd som tidigare har dömts ut. Avsaknaden av en sådan uppgift gör det nödvändigt för antingen åklagaren eller domstolen att inhämta kompletterande uppgifter från socialnämnden. Det bör naturligtvis eftersträvas att lagstiftningen är utformad på ett sådant sätt att den kan bidra till att minska behovet av sådana kompletteringar. Regleringen i 11 § LUL om vad ett yttrande från socialnämnden ska innehålla bör därför även omfatta en skyldighet för nämnden att redovisa i vilken mån en tidigare utdömd ungdomstjänst eller ungdomsvård har fullgjorts. Något behov i övrigt av lagstiftningsåtgärder föreligger, enligt vår bedömning, inte.

Kunskapsbärande insatser inom socialtjänsten

Kunskapen och kompetensen hos de personer inom socialtjänsten som arbetar med att ta fram yttranden enligt 11 § LUL är av central betydelse. Från de tillfrågade åklagarna och domarna har särskilt framhållits vikten av att de personer som arbetar med att skriva yttranden har en god grundläggande kunskap om regelverket för unga lagöverträdare och om vilken funktion ett yttrande fyller vid påföljdsbestämningen. En sådan kunskap får sägas vara en förutsättning för att ett yttrande från socialnämnden kan ges ett relevant innehåll, alldeles oavsett hur detaljerad lagregleringen av vad yttrandet ska innehålla är. Med en sådan grundläggande kompetens ökar också förutsättningarna för att socialnämndens yttranden i de fall då den unge bedöms ha ett s.k. vårdbehov innehåller en vårdplan eller ett ungdomskontrakt som domstolen kan lägga till grund för en dom avseende ungdomsvård. Kunskapen och kompetensen i dessa avseenden bör därför höjas inom socialtjänsten, vilket bör kunna ske inom ramen för den lokala samverkan mellan socialtjänst, Åklagarmyndighet, Polismyndighet och domstolarna. Det kunskapsmaterial som redan finns, bl.a. i form av allmänna råd och handbok för socialtjänsten, kan i sammanhanget framhållas.

När det gäller socialtjänstens arbete med att utarbeta yttranden bör i sammanhanget också framhållas betydelsen av att framtagna mallar ges god spridning bland den personal som skriver yttranden. Vi har övervägt frågan om den yttrandemall som Åklagarmyndig-

heten i samråd med ytterligare aktörer, bl.a. Socialstyrelsen, har tagit fram bör göras obligatorisk för socialnämnden att använda för sina yttranden. Ett sådant krav skulle dock förhindra olika mer lokalt framtagna mallar, som kan utformas i samråd mellan berörda aktörer. Lagstiftningen bör inte lägga hinder i vägen för sådana initiativ. Något krav på att en viss mall för yttranden ska användas bör mot denna bakgrund inte ställas upp.

På många håll sker redan i dag, enligt vad såväl åklagare och domare som kommunerna vid våra hearingar har uppgett, olika former av mer eller mindre regelbundet återkommande samråd i frågor om utformningen av socialnämndens yttranden. En sådan dialog mellan åklagare, domstol och socialtjänst förefaller mycket värdefull och torde kunna leda till högre kvalitet i de yttranden som lämnas. Någon lagreglering av hur ett sådant samråd bör gå till är dock inte påkallad.

6.5 Det misstänkta barnets rätt till insyn i utredningen

6.5.1 Rättegångsbalkens bestämmelser om rätten till insyn tillämpas vid § 31-utredningar

Bestämmelser om förfarandet i § 31-utredningar finns i 32 § LUL. Där framgår att rättegångsbalkens bestämmelser om förundersökning i 23 kap. 3, 4, 6–14, 18–19, 21–21 d och 24 §§ ska gälla i tillämpliga delar för en § 31-utredning. Av nämnda bestämmelser är det främst 18, 18 a och 21 a §§ som är av betydelse för den rätt till insyn i en § 31-utredning som ett barn under 15 år som misstänks för brott har.

När en förundersökning har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet ska, enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, den misstänkte underrättas om misstanken när han eller hon hörs. Av andra stycket i nämnda lagrum framgår att efter underrättelsen har den misstänkte och, i förekommande fall, dennes försvarare rätt att fortlöpande och i den mån det kan ske utan men för utredningen ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Denna rätt gäller med de begränsningar som följer av 10 kap 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. För § 31-utredningars del finns ingen motsvarighet till att den misstänkte gärningspersonen delges misstanke om brott. Vid bestämmelsens tillkomst nämndes inte heller något närmare om hur den ska tillämpas på § 31-utredningar.

Hänvisningen i 32 § LUL till den aktuella bestämmelsen har tolkats av Åklagarmyndigheten som att det vid förhör med en misstänkt gärningsperson under 15 år är viktigt att den unge personen, i stället för delgivning av misstanke, på ett tydligt sätt informeras om att han eller hon hörs som misstänkt, vilken rubricering brottsmisstanken har och annan nödvändig information så att det klargörs vilken händelse som avses. Bestämmelsen har också ansetts innebära en rätt för den misstänkte, liksom hans eller hennes vårdnadshavare och juridiska biträde, att fortlöpande under utredningens gång få del av det som har förekommit vid utredningen, så länge som det kan ske utan men för utredningen.¹⁹

I 18 a § i 23 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om s.k. slutdelgivning. Lagrummet anger att när undersökningsledare har slutfört den utredning som han eller hon anser är nödvändig har den misstänkte och försvararen rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Den misstänkte och försvararen ska under rättas om detta och om att de har rätt att begära att förundersökningen kompletteras. De ska ges skälig tid att ange den utredning de anser är önskvärd och i övrigt anföra det som de anser är nödvändigt. Något åtal får inte beslutas innan detta har skett. Rätten att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen gäller även efter det att åtalet har väckts och fram till dess att åtalet slutligt har prövats eller saken annars slutligt har avgjorts. Denna rätt gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL. För § 31-utredningars del görs ingen slutdelgivning, men motsvarande förfarande med att den misstänkte och hans eller hennes juridiska biträde ska ges tillfälle att, innan utredningen avslutas, ta del av det som kommit fram under utredningen ska gälla. Hur denna insyns rätt ska tillgodoses är inte klarlagt, men någon rätt att få papperskopior har bestämmelsen inte ansetts innebära.²⁰

En sådan rätt finns däremot enligt 23 kap. 21 a § rättegångsbalken, som anger att så snart åtal har beslutats har den misstänkte och försvararen rätt att på begäran få en papperskopia av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Om en offentlig försvarare har förordnats för den misstänkte, ska en kopia lämnas eller sändas till försvararen. Den misstänkte och försvararen har också rätt att på begäran få kopia av handlingar som innehåller sådant som har före-

¹⁹ Se Utredningar enligt 31 § LUL, handbok från Åklagarmyndigheten, s. 22 och 23.

²⁰ Se Utredningar enligt 31 § LUL, handbok från Åklagarmyndigheten, s. 23.

kommit vid förundersökningen och som inte ingår i protokollet eller anteckningarna. En sådan kopia behöver inte lämnas om det finns risk för att sekretessbelagd uppgift obehörigen kommer att lämnas vidare, eller om det finns hinder mot det med hänsyn till materialets omfattning eller karaktär. När ett protokoll eller annan handling som innehåller sekretessbelagd uppgift lämnas ut, får ett förbehåll göras i enlighet med 10 kap. 4 § OSL. Rätten att få en papperskopia av förundersökningsprotokollet när åtal har väckts är ovillkorlig. Det har framhållits att det är en central rättssäkerhetsfråga att misstänkta har tillgång till ett eget exemplar av utredningen senast i samband med åtal.²¹ Den närmaste motsvarigheten till att åtal väcks efter en förundersökning är för en § 31-utredning att en bevistalan enligt 38 § LUL inleds. Först om det blir fråga om en bevistalan föreligger, enligt en sådan tolkning, en rätt för det misstänkta barnet att få en kopia av utredningen.²²

6.5.2 Hur hanteras rätten till insyn i praktiken?

Vi har hämtat in underlag från landets polisregioner och från ett antal kommuner

I syfte att få ett relevant underlag för våra överväganden och förslag i fråga om insynsrätten för en person under 15 år som misstänks för brott har vi vid våra kontakter med landets sju polisregioner ställt frågor om hur denna rätt tillgodoses. Vid de tre hearingar med kommuner som vi har genomfört (se avsnitt 4.4 för en närmare redogörelse för hur vi har hämtat in underlaget) har frågan om insyn också behandlats.

Till polisregionerna ställde vi inledningsvis frågan ”Hur ser rutinerna i polisregionen ut kring möjligheterna för ett barn under 15 år som misstänks för brott att få insyn i en § 31-utredning?”. Inför våra möten med polisregionerna ställde vi därutöver frågan ”Finns det några tillämpningssvårigheter när det gäller tillämpligt regelverk för barnets insynsrätt?”

²¹ Se Sörbom m.fl., Rättegångsbalken (27 maj 2020, JUNO), kommentaren till 23 kap. 21 a §.

²² Se Utredningar enligt 31 § LUL, handbok från Åklagarmyndigheten, s. 51.

Vid hearingarna behandlades frågorna:

1. Eftersom socialtjänsten alltid får utredningsprotokollet när en § 31-utredning avslutas, kan det tänkas att socialtjänsten har större tillgång till utredningsmaterialet, åtminstone när det gäller underlag i skriftlig form, än vad det aktuella barnet har. Hur hanteras det i förhållande till barnet och dess vårdnadshavare?
2. Kan det innebära något problem?

Synpunkter från polisregionerna

Från merparten av polisregionerna har framförts att det finns vissa variationer inom regionerna när det gäller det närmare tillvägagångssättet för att ge ett barn som misstänks för brott insyn i en § 31-utredning. Anledningen till detta har uppgetts vara att frågan inte är del av den gemensamma agendan inom regionen utan att man gör olika inom respektive polisområde eller lokalpolisområde. Merparten av polisregionerna har framhållit att de i allt väsentligt förlitar sig på direktiv från åklagaren eller den polisiära förundersökningsledaren när det gäller i vilken utsträckning och hur barnet och vårdnadshavarna ska få del av utredningen. I en del polisområden finns också rutinen att samråda med det juridiska biträdet om hur insynsrätten ska tillgodoses på bästa sätt. Några skriftliga rutiner för tillvägagångssättet när barnet, vårdnadshavarna och det juridiska biträdet ska få del av utredningen finns, enligt uppgift från samtliga polisregioner, inte. Däremot förekommer det i en del av polisregionerna att man arbetar utifrån Åklagarmyndighetens handledning på området.

Huvudsakligen tillgodoses barnets insynsrätt genom ett möte på polisstationen, där barnet, vårdnadshavarna och, i förekommande fall, det juridiska biträdet får del av utredningen. Det framhålls från några av polisregionerna att ett sådant möte kan ha ett repressivt signalvärde och därför är viktigt. Inom några av regionerna kallas även en företrädare för socialtjänsten till mötet.

Samtliga polisregioner har uppgett att de inte lämnar ut någon kopia av utredningsprotokollet till barnet och vårdnadshavarna, varken i pappersformat eller digitalt. På sina håll förekommer det dock att en kopia av utredningsprotokollet skickas till det juridiska biträdet, men i merparten av fallen får inte heller biträdet någon kopia. Inom några av polisregionerna händer det dock att det juridiska

biträdet får utredningen och att det åvilar honom eller henne att underrätta barnet och vårdnadshavarna om innehållet.

Några av polisregionerna har gett uttryck för att det förekommer att barnet, i de fall då det rör sig om misstanke om mindre allvarlig brottslighet, inte ges tillfälle att ta del av utredningen. Socialtjänsten får del av protokollet och barnet får i dessa fall i stället del av utredningen genom kontakter med socialtjänsten. I ärenden som betraktas som ”våldigt enkla” kan vårdnadshavare och barnet informeras om utredningen på telefon.

Merparten av polisregionerna har uppgett att insynsrätten tillgodoses väl, men att det vore önskvärt med tydligare bestämmelser, även om det redan i dag fungerar i praktiken.

Synpunkter från kommunerna

Vid hearingarna har kommunerna beskrivit att det sällan är något barn eller någon vårdnadshavare som begär att få ta del av ett utredningsprotokoll som socialtjänsten har fått från polisen. Ingen av kommunerna har som rutin att lämna ut protokollet till barnet, men däremot har merparten av kommunerna uppgett att det förekommer att de informerar barn och vårdnadshavare om innehållet i utredningen. Flera kommuner upplever det som bekymmersamt att protokollet kan innehålla s.k. överskottsinformation, dvs. information som socialtjänsten egentligen inte behöver vid sina kontakter med barnet. Det kan t.ex. röra sig om namn och adresser till vittnen eller målsäganden, fotografier eller uppgifter som framkommit vid förhör med andra än det misstänkta barnet. Från socialtjänstens sida hade det, har flera kommuner framhållit, varit till stor hjälp om uppgifter som kan vara känsliga och som inte är nödvändiga ur socialtjänstens perspektiv hade tagits bort ur protokollet, t.ex. genom s.k. maskning. Därigenom hade, enligt kommunernas mening, kontakterna med den unge och vårdnadshavarna underlättats och det hade varit enklare att upprätthålla godtagbar transparens i förhållande till dem.

6.5.3 Det misstänkta barnets rätt till insyn i en § 31-utredning behöver förtydligas – våra överväganden och förslag

Vårt förslag: Bestämmelserna om rätten till insyn för ett barn under 15 år som misstänks för brott och barnets juridiska biträde när det genomförs en utredning enligt 31 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska förtydligas. Barnet och det juridiska biträdet ska fortlöpande få del av det som framkommer i utredningen, om det kan ske utan men för utredningen. När utredningen har slutförts har barnet och det juridiska biträdet rätt att ta del av allt som förekommit vid utredningen, med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 och 3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det misstänkta barnet och det juridiska biträdet har rätt att på begäran få en papperskopia av utredningsprotokollet om en bevisstalan enligt 38 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare väcks.

Vår bedömning: Någon förändring av bestämmelsen i 37 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, varigenom framgår att socialnämnden ska få utredningsprotokollet när en utredning enligt 31 § i lagen har avslutats, bör inte göras.

En brottsmisstänkts rätt att få del av utredningen om brottet, för att därigenom ges möjlighet att utforma sitt försvar, är av stor vikt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Den misstänktes insyn i utredningen är också betydelsefull genom att det då är möjligt för honom eller henne att påverka förundersökningsmaterialet, vilket ökar förutsättningarna för ett riktigt beslut i åtalsfrågan. Barn under 15 år som misstänks för brott kommer inte att vare sig åtalas eller dömas för brott, men samma rättssäkerhetsintressen gör sig gällande även vid en § 31-utredning och barnets rätt att få del av relevant brottsutredning måste tillgodoses. En rätt för ett barn som misstänks för brott att få närmare insyn i utredningen ligger också i linje med de konventionsrättsliga krav (se artikel 40 i barnkonventionen) som ställs upp för behandlingen av varje barn som misstänks eller åtalas för eller befinns skyldigt att ha begått brott. Av nyssnämnda artikel framgår bl.a. att ett barn som misstänks för brott har rätt att underrettas om anklagelserna mot sig och att få möjlighet att förbereda

och lägga fram sitt försvar. Insyn i den föreliggande utredningen är en förutsättning för att barnets rättigheter ska kunna tillvaratas även i detta avseende.

Det misstänkta barnet, dess vårdnadshavare och – i förekommande fall – juridiska biträde bör således fortlöpande få del av det som framkommer i en § 31-utredning, samtidigt som det av hänsyn till utredningen kan vara nödvändigt att inte omedelbart lämna ut all tillgänglig information. För straffmyndiga personer har denna avvägning mellan den enskildes intresse av att få del av tillgänglig utredning och brottsbekämpande myndigheters behov av att, av utredningsskäl, avvakta med att lämna ut information lett till den stegvisa insynsrett som redovisats i avsnitt 6.5.1. I takt med att utredningen fortskrider och misstanken om gärningspersonens skuld stärks ökar rätten till insyn i förundersökningen. För straffmyndiga personer är de olika faserna i förundersökningen tydligt urskiljbara eftersom de knutits till tre särskilda åtgärder – delgivning av misstanke, slutdelgivning och väckande av åtal. Motsvarande tydliga faser av utredningsarbetet finns inte i § 31-utredningar och stadgandet i 32 § LUL om att rättegångsbalkens bestämmelser i 23 kap. ska gälla i tillämpliga delar kan därför vara svårtillämpat. Det framstår som angeläget att förtydliga dessa bestämmelser, i syfte att klargöra vilken rätt till insyn ett misstänkt barn har i en § 31-utredning.

Under § 31-utredningen bör barnet, dess vårdnadshavare och, i förekommande fall, barnets juridiska biträde ha en fortlöpande rätt att ta del av information i utredningen. En förutsättning härför bör dock vara att det kan ske utan men för utredningen. En § 31-utredning leder inte till något ställningstagande i skuldfrågan och rätten till insyn i utredningen bör inte, på sätt som gäller vid en förundersökning, göras avhängig av att det föreligger skäligen misstanke för den unges skuld eller att någon särskild underrättelse görs om vad utredningen dittills visat angående den unges skuld. Ett barn under 15 år som misstänks för brott bör dock ha samma – således inte vare sig mer eller mindre långtgående – rätt till insyn i utredningen som en straffmyndig person har i en förundersökning. I de fall då det i ett tidigt skede av en § 31-utredning, redan innan det misstänkta barnet har förhörts, kan konstateras att det inte finns någon anledning att utreda det påstådda brottet vidare och utredningen därför läggs ned inträder inte någon rätt till insyn i utredningen. I en förundersökning motsvaras denna situation av att förundersökningen avslutas

utan att den misstänkte delgetts någon misstanke om brott, varvid någon rätt till insyn i förundersökningen inte kan göras gällande. Rätten för ett barn under 15 år att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid utredningen bör uttryckligen framgå av 32 §.

När en § 31-utredning är slutförd bör det misstänkta barnet, liksom vårdnadshavarna och det juridiska biträdet, ha rätt att, med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL, ta del av utredningen i dess helhet. Det kan i denna fas inte finnas något utrymme för att begränsa insynsrätten med hänsyn till att röjandet av en viss uppgift skulle vara till nackdel för utredningen. Någon rätt att få del av utredningsprotokollet i pappersformat, eller överskickat digitalt, bör dock inte finnas. Vid en förundersökning för en straffmyndig person är rätten till kopia av utredningen knuten till tidpunkten då ett åtal väcks. Motsvarande rätt bör, vid § 31-utredningar, förbehållas de särskilda fall då det väcks en bevistalan enligt 38 § LUL. Förutsättningarna för den unge att få en papperskopia av utredningen är därigenom, eftersom det är betydligt mer ovanligt att en § 31-utredning avslutas genom att en bevistalan väcks än vad det är att en förundersökning leder fram till ett åtal, mer begränsade när ett barn under 15 år misstänks för brott än när gärningspersonen är straffmyndig. Att få tillgång till utredningen i pappersformat fyller dock sitt viktigaste syfte när en misstänkt person ska utforma sitt försvar och framstår därför som mer angeläget för en misstänkt gärningsperson som står inför en brottmålsprocess och prövning av skuldfrågan i domstol, än när en utredning avskrivs utan åtgärd från rättsväsendet. Rätten till kopia av utredningen kan därför lämpligen begränsas till de fall då en rättegång stundar.

I bestämmelsen i 32 § LUL bör således införas en uttrycklig reglering av barnets och det juridiska bitrådets rätt till insyn i utredningen. Motsvarande rätt för barnets vårdnadshavare kan härledas genom det omyndiga barnets insynsrätt, varför någon särskild reglering i denna del inte är nödvändig.

Vid de hearingar vi har genomfört har det (se avsnitt 6.5.2) från en del kommuner framhållits att socialtjänsten genom utredningsprotokollet ibland kan få en del s.k. överskottsinformation och att detta kan vara svårt att hantera i förhållande till barnet som misstänks för brott och hans eller hennes vårdnadshavare. Enligt 37 § LUL ska utredningsprotokollet, när en utredning enligt 31 § i lagen

har avslutats, så snart som möjligt sändas till socialnämnden. Någon begränsning i denna skyldighet finns inte. Mot bakgrund av vad som framförts från en del av de medverkande kommunerna har vi övervägt om en inskränkning i 37 § LUL vore lämplig, exempelvis genom att skyldigheten att översända utredningsprotokollet begränsades till protokollet *i relevanta delar*. Det bakomliggande syftet med att socialnämnden ska få del av utredningen är att socialtjänsten därigenom ska få erforderligt underlag för att ta ställning till vilka insatser som bör erbjudas barnet. Vid en sådan bedömning skulle även till synes mer perifera uppgifter kunna ha betydelse som bakgrund till den aktuella händelsen och till barnets situation. Det får antas att det inte sällan kan vara svårt att på förhand avgöra vilka uppgifter som skulle kunna utgå från protokollet. Med beaktande av hur angeläget det är att socialtjänsten har ett fullgott underlag i ärendet, framstår det som mindre lämpligt att göra någon ändring i vad som i dag enligt 37 § LUL gäller om översändande av utredningsprotokollet till socialnämnden. Vi lämnar därför inte något förslag i denna del.

6.6 Juridiskt biträde för målsäganden

6.6.1 Ett barn under 15 år som misstänks för brott kan få ett juridiskt biträde

När ett barn under 15 år misstänks för brott och en utredning enligt 31 § första stycket LUL genomförs, dvs. en § 31-utredning enligt den s.k. presumtionsregeln (se avsnitt 4.2.3), ska ett juridiskt biträde förordnas för barnet, om det inte är uppenbart att han eller hon saknar behov av det. Är det däremot fråga om en utredning enligt 31 § andra eller tredje stycket LUL, ska ett juridiskt biträde förordnas om det finns synnerliga skäl för det. Sådana synnerliga skäl kan t.ex. föreligga om stora skadeståndsanspråk kan komma att riktas mot barnet. Bestämmelserna om rätten till biträde för barn under 15 år som misstänks för brott finns i 32 a § LUL och tillkom 2007.

En ansökan om juridiskt biträde görs av åklagaren eller den unges vårdnadshavare hos tingsrätten. I fråga om ett sådant biträde ska vissa bestämmelser om offentlig försvarare tillämpas. Det gäller bl.a. bestämmelsen att till juridiskt biträde ska förordnas en advokat eller, om det finns särskilda skäl, annan lämplig person enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken. Även bestämmelsen i 21 kap. 10 § rättegångsbalken

är tillämplig, varav framgår att offentlig försvarare har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för det arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Någon skyldighet för den unge att, enligt bestämmelserna i 31 kap. rättegångsbalken, ersätta staten för sådan kostnad finns inte.

Om en brottsmisstanke gentemot ett barn under 15 år skulle leda till en beivring, gäller enligt 38 § andra stycket LUL bestämmelserna om allmänt åtal för brott, för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Innebörden av detta är att det vid en beivring i princip alltid bör förordnas en offentlig försvarare för det misstänkta barnet. Den typ av brott som kan bli aktuella för beivringen torde dock regelmässigt ha utretts med stöd av presumptionsregeln i 31 § första stycket LUL och det finns då redan ett juridiskt biträde förordnat för den unge.

6.6.2 Målsägandens rätt till målsägandebitråde när den misstänkte gärningspersonen är straffmyndig

Vem som är att anse som målsägande definieras i 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken. Där framgår att målsägande är den, mot vilken brott är begånget eller som därav blivit förnärmat eller lidit skada. Målsäganderätten tillkommer således den person som skyddas genom den straffbestämmelse som en gärningsperson har brutit mot. När det gäller målsägande som blivit förnärmat av brott, är den person att anse som målsägande som med hänsyn till ett straffbuds syfte kan anses vara direkt berörd av ett brott. Som målsägande på grund av att han eller hon har lidit skada av brott räknas den person som är skadeståndsberättigad på grund av att brott förövats. Av 20 kap. 13 § rättegångsbalken framgår vidare att om någon har blivit dödad genom brott, har hans eller hennes efterlevande make, bröstarvinge, förälder eller syskon samma rätt som målsäganden att ange brottet eller föra talan om det.

En målsägande har (se 20 kap. 15 § andra stycket rättegångsbalken) i vissa fall rätt att få ett målsägandebitråde enligt bestämmelserna i lagen (1988:609) om målsägandebitråde. Den närmare regleringen av rätten till målsägandebitråde finns i lagens 1 § och anger att ett målsägandebitråde i vissa fall kan förordnas när en förundersökning har inletts eller återupptagits. De närmare förutsättningarna för att få ett

målsägandebitråde skiljer sig åt beroende på vilken brottstyp som det är fråga om.

Av 1 § första punkten i lagen framgår att målsäganden har rätt till ett biträde när det är fråga om mål om brott enligt 6 kap. brottsbalken, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av ett sådant biträde. Det råder således en stark presumtion för förordnande av ett målsägandebitråde vid dessa brott.

Enligt den andra punkten i 1 § ska ett målsägandebitråde förordnas i mål om brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken, på vilket fängelse kan följa, eller enligt 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av ett sådant biträde.

Den aktuella paragrafen innehåller också, i tredje punkten, en möjlighet för målsäganden att få ett biträde i mål om annat brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av ett sådant biträde.

Ett målsägandebitrådes förordnande gäller, enligt 1 a § lagen om målsägandebitråde, till dess att tiden för att överklaga domen i målet har löpt ut, om inte förordnandet dessförinnan har upphört eller något annat följer av 3 § andra stycket i lagen. Under vissa förutsättningar kan målsäganden ha rätt till ett biträde också efter ett överklagande till högre rätt. Av 1 a § andra stycket framgår att om åklagaren eller den tilltalade har överklagat domen i ansvarsdelen, ska ett målsägandebitråde förordnas i högre rätt under de förutsättningar som nyss redovisats i 1 §. Vid bedömningen av om målsäganden har behov av ett målsägandebitråde i högre rätt ska också beaktas om målsäganden ska höras, vad som ska prövas i fråga om enskilt anspråk och om det finns något annat särskilt skäl. Ett målsägandebitråde får, enligt 2 § i aktuell lag, inte förordnas sedan åklagaren har beslutat att allmänt åtal inte ska väckas eller att sådant åtal ska läggas ned.

Målsägandebitrådets uppgifter är (se 3 § lagen om målsägandebitråde) att ta till vara målsägandens intresse i målet och lämna stöd och hjälp till honom eller henne. Dessutom ska bitrådet bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet, om detta inte görs av åklagaren. Målsägandebitrådets uppgift i detta avseende kvarstår även om talan om enskilt anspråk avskilts enligt

22 kap. 5 § rättegångsbalken för att handläggas som ett tvistemål, om inte målet handläggs enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken, dvs. i den ordning som gäller för tvistemål där värdet av vad som yrkas uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Biträdets uppgift kvarstår också om domen överklagas endast i fråga om det enskilda anspråket.

Ett målsägandebitråde förordnas, enligt 7 § i lagen, av rätten på begäran av målsäganden eller när det annars finns anledning till det (se 4 §). Till målsägandebitråde ska förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan person som har avlagt de kunskapsprov som krävs för behörighet till domaranställning. Endast den som på grund av sina kunskaper och erfarenheter och även i övrigt är särskilt lämplig för uppdraget får förordnas. Om målsäganden har föreslagit någon som är behörig, ska denne förordnas om det inte finns särskilda skäl mot det. Målsägandebiträdet ska entledigas om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i målet eller om det annars finns skäl för det. Ett sådant skäl kan vara om förundersökningen eller åtalet rörande det brott som föranlett förordnandet läggs ned.²³

Av 23 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken följer att ett målsägandebitråde har rätt att närvara vid förhör med målsäganden och att ställa frågor under förhöret.

Ett målsägandebitråde har rätt till ersättning i enlighet med vad som enligt 27 § rätts hjälpslagen (1996:1619) gäller för biträde vid rätts hjälp (se 5 § lagen om målsägandebitråde). Bestämmelserna i 31 kap. rättegångsbalken om skyldighet för en tilltalad att till staten återbetala kostnader som utgått av allmänna medel till försvarare gäller även i fråga om kostnader för målsägandebitråde (se 8 § lagen om målsägandebitråde).

6.6.3 Målsägande under 18 år kan i vissa fall få en särskild företrädare

Under vissa förutsättningar kan för målsägande som är under 18 år, i stället för ett målsägandebitråde, förordnas en särskild företrädare för barn. Så är fallet när brottsmisstankar riktas antingen mot en vårdnadshavare eller mot någon annan, som står vårdnadshavaren nära,

²³ Se prop. 1987/88:107 s. 39.

t.ex. ett syskon till målsäganden. Bestämmelserna om en sådan företrädare finns i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn. Företrädaren förordnas för att i barnets vårdnadshavares ställe vara verksam under en förundersökning och eventuell efterföljande rättegång. Det föreligger en betydelsefull skillnad mellan ett målsägandebitråde och en särskild företrädare för barn genom att målsägandebiträdet processuellt sett endast är ett rättegångsbitråde, som saknar kompetens att handla utan fullmakt från sin huvudman, medan en särskild företrädare övertar vårdnadshavarens befogenheter att ta till vara barnets rätt.

Av 1 § i lagen om särskild företrädare för barn framgår att när en förundersökning har inletts eller återupptagits i fråga om ett brott som kan leda till fängelse och som har begåtts mot någon som är under 18 år, ska en särskild företrädare förordnas för barnet om en vårdnadshavare kan misstänkas för brottet, eller om det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta till vara barnets rätt. En särskild företrädare ska inte förordnas om det med hänsyn till barnet är obehövligt eller särskilda skäl annars talar mot det. Om barnet har två vårdnadshavare som inte är gifta eller sambo med varandra och sådana omständigheter som anges i den nyssnämnda 1 § endast gäller i fråga om en av dem, ska den andra vårdnadshavaren förordnas att ensam ta till vara barnets rätt (se 2 §). Skulle det med hänsyn till vårdnadshavarnas förhållande till varandra eller till någon annan särskild omständighet antas vara till barnets bästa, ska i stället en särskild företrädare utses.

Till den särskilde företrädarens uppgifter hör, som nämnts, att i stället för barnets vårdnadshavare, som ställföreträdare ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång, liksom vid åtgärder som rör verkställighet av skadestånd och ansökan om brottsskadeersättning. Företrädare får dock inte väcka åtal och inte heller väcka någon skadeståndstalan utan att ett allmänt åtal har väckts. Det som i 23 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken sägs om målsägandebiträdes närvaro vid förhör ska tillämpas också på en särskild företrädare (se 3 § lagen om särskild företrädare för barn).

En ansökan om särskild företrädare görs, enligt 4 §, av åklagaren hos tingsrätten. Till sådan företrädare får en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan förordnas. Endast den får för-

ordnas som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget (se 5 § i aktuell lag).

Rätten till ersättning följer för en särskild företrädare vad som gäller enligt 27 § rättshjälpslagen (se 11 § lagen om särskild företrädare för barn) och i fråga om återbetalningsskyldighet för en tilltalad ska samma gälla som för målsägandebiträde (se 12 § i nyssnämnda lag och avsnitt 6.6.2).

6.6.4 Målsägande saknar i dag möjlighet att få ett juridiskt biträde när den misstänkte gärningspersonen är under 15 år

Ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn ska, som framgår av avsnitt 6.6.2 och 6.6.3, under vissa förutsättningar förordnas när en förundersökning har inletts eller återupptagits. Av 23 kap. 1 § rättegångsbalken framgår att en förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. När den misstänkte gärningspersonen är under 15 år inleds inte någon förundersökning och den grundläggande förutsättningen för förordnande av ett juridiskt biträde för målsäganden – att en förundersökning har inletts eller återupptagits – är därför inte uppfylld vid utredningar enligt 31 § LUL. Det saknas således lagligt stöd för att förordna ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn vid utredningar enligt 31 § LUL.

I de fall då en § 31-utredning leder fram till en bevistalan ska, enligt 38 § andra stycket LUL, bestämmelserna om allmänt åtal för brott, för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än ett år tillämpas (se avsnitt 6.6.1). Härmed kan, enligt vår bedömning, inte avses bestämmelserna i vare sig lagen om målsägandebiträde eller lagen om särskild företrädare för barn. Det finns således, enligt gällande rätt, inte heller något lagstöd för att förordna ett juridiskt biträde för målsäganden vid en bevistalan.

Vid våra kontakter med Polismyndigheten (se närmare i avsnitt 4.4) har framkommit att det vid § 31-utredningar från både polisens sida och från målsägandens perspektiv i många fall är otillfredsställande att målsäganden inte har någon möjlighet att få ett juridiskt biträde. Det upplevs som att det blir en obalans mellan det misstänkta barnet, som ofta har ett juridiskt biträde, och målsäganden som inte har

någon att vända sig till. Polisens utredare försöker i möjligaste mån vara tillgängliga för målsägandens frågor, men kan inte utföra mer kurativa uppgifter i förhållande till målsäganden och kan inte heller tillvarata målsägandens intressen i ärendet.

6.6.5 En möjlighet för målsäganden att få ett juridiskt biträde när ett barn under 15 år misstänks för brott – våra överväganden och förslag

Vårt förslag: När en utredning enligt 31 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare har inletts eller återupptagits ska vad som gäller för förordnande av ett målsägandebiträde enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde och för förordnande av en särskild företrädare för barn enligt lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn gälla.

Det bör införas en möjlighet för målsäganden att få ett juridiskt biträde vid en § 31-utredning och en eventuell efterföljande bevistalan

En målsägande har ofta en viktig funktion att fylla i en brottsutredning och hans eller hennes medverkan i utredningen kan i många fall bidra till att klarlägga ett händelseförlopp. Målsäganden kan, beroende bl.a. på omständigheterna vid brottet och hans eller hennes personliga förhållanden, i varierande grad befinna sig i en utsatt position. Ett bakomliggande syfte när bestämmelserna om målsägandebiträde respektive särskild företrädare för barn infördes var att möjligheten att förordna ett sådant juridiskt biträde för målsäganden skulle stärka dennes ställning. Ett juridiskt biträde kan också erbjuda målsäganden stöd och hjälp på ett sätt som regelmässigt inte är möjligt att få från polis eller åklagare. Genom att målsäganden erbjuds sådan hjälp kan också förutsättningarna för honom eller henne att bidra till utredningen öka.

Målsägandens behov av ett juridiskt biträde som kan ta till vara hans eller hennes intressen i ärendet och lämna erforderligt stöd och hjälp har resulterat i de båda lagarna om målsägandebiträde respektive särskild företrädare för barn. Detta behov av stöd och hjälp gör sig, enligt vår bedömning, lika starkt gällande för en målsägande som

utsatts för brott av en straffmyndig person som om den misstänkte gärningspersonen ännu inte fyllt 15 år. I många fall då ett barn under 15 år misstänks för brott är också målsäganden en ung person, vilket ofta ökar behovet av hjälp och stöd för honom eller henne.

Inte sällan kan målsägandens behov av ett biträde tillgodoses eftersom det, vid sidan av ett barn under 15 år som misstänks för brott, kan finnas straffmyndiga medmisstänkta. Parallellt med en § 31-utredning kan också bedrivas en förundersökning avseende en okänd gärningsperson. Ett biträdeshandläggande kan i båda dessa fall göras i förundersökningen och tillåts, i praktiken, ofta omfatta även § 31-utredningen, även om det i formell mening inte ingår i biträdets uppdrag. I de fall då det endast finns en eller flera gärningspersoner som inte är straffmyndiga är en sådan lösning inte en framkomlig väg. Det är naturligtvis också otillfredsställande att ett biträdeshandläggande i praktiken kan komma att omfatta mer än vad det finns lagligt stöd för. Mot denna bakgrund är det angeläget att en målsägande kan ges samma rätt till hjälp och stöd från ett juridiskt biträde oberoende av om den misstänkte gärningspersonen är över eller under 15 år. Det bör därför införas en möjlighet för målsäganden att få ett juridiskt biträde vid en § 31-utredning och en eventuell efterföljande beivring.

Närmare om bestämmelsens utformning

När det gäller frågan hur rätten till ett juridiskt biträde för målsäganden bör utformas har vi övervägt en liknande reglering som den som vid en § 31-utredning gäller beträffande juridiskt biträde för ett barn under 15 år som misstänks för brott. En sådan ordning skulle innebära en presumtion för att ett biträde ska förordnas vid en utredning enligt 31 § första stycket LUL om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av det. I utredningar enligt 31 § andra eller tredje stycket LUL skulle ett biträde förordnas om det finns synnerliga skäl för det. Om bestämmelserna ges en sådan utformning, skulle målsägandens rätt till biträde vara mer vidsträckt vid § 31-utredningar som genomförs med stöd av presumptionsregeln i 31 § LUL än vid förundersökningar. I § 31-utredningar som inte omfattas av presumptionsregeln skulle målsägandens möjlighet att få ett juridiskt biträde i stället vara mer begränsad än om det var fråga om en förundersökning eftersom det för rätten till ett biträde i en sådan § 31-

utredning skulle krävas synnerliga skäl. Det finns inte, åtminstone inte regelmässigt, någon anledning att tro att en målsägandes behov av ett juridiskt biträde är varken större eller mindre beroende på vilken ålder en misstänkt gärningsperson har. Det är därför, enligt vår uppfattning, mer lämpligt att låta målsägandens rätt till ett juridiskt biträde följa samma ordning som gäller när ett brott har begåtts av en straffmyndig person. Möjligheten att förordna ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn under en § 31-utredning bör därför gälla på samma sätt som vid en förundersökning och efterföljande åtal. Därigenom kommer regelverket att vara detsamma när det för en brottsmisstanke parallellt pågår en § 31-utredning avseende ett barn under 15 år och en förundersökning beträffande en straffmyndig medmisstänkt som om det enbart är fråga om en § 31-utredning.

En konsekvens av att möjligheten till ett juridiskt biträde för målsäganden följer 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. Sannolikheten för att så kan bli fallet är störst när det gäller § 31-utredningar som inte inletts med stöd av presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL. Skälet för detta är att det, som vi tidigare nämnt, vid utredningar som inte är presumtionsfall krävs synnerliga skäl för att det misstänkta barnet ska få ett juridiskt biträde. En sådan situation – att målsäganden har ett juridiskt biträde, men det misstänkta barnet saknar ett sådant biträde – kan vara otillfredsställande och skulle i enskilda fall kunna skapa en obalans. Det bakomliggande syftet med det förslag vi nu lämnar såvitt gäller målsägandens möjlighet till ett juridiskt biträde är dock att en målsägande inte ska hamna i ett sämre läge om han eller hon utsätts för ett brott av en person som inte är straffmyndig jämfört med om gärningspersonen är över 15 år. Några indikationer på att barn under 15 år som misstänks för brott inte får ett juridiskt biträde i de fall då det kan anses påkallat har vi inte fått.

I LUL bör således införas en ny bestämmelse – 32 b § – som gör lagen om målsägandebiträde och lagen om särskild företrädare för barn tillämpliga när en § 31-utredning inleds eller återupptas. Förutsättningarna för när ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare ska förordnas följer därigenom av respektive lag. Detsamma ska gälla beträffande övriga aspekter av förordnandet, däribland

omfattningen av uppdraget, biträdets lämplighet för detsamma, hur länge ett förordnande varar, entledigande eller byte av biträde och biträdets rätt till ersättning. I de fall då det efter en § 31-utredning blir aktuellt att väcka en bevistalan omfattar målsägandebiträdets respektive den särskilde företrädarens uppdrag även en sådan talan. Detta följer av att en bevistalan alltid föregås av en § 31-utredning. Målsägandens rätt till ett juridiskt biträde vid en bevistalan behöver därför inte regleras särskilt.

En straffmyndig person kan under vissa förutsättningar bli skyldig att till staten återbetala kostnad som av allmänna medel utgått för målsägandens rättsliga biträde. Någon sådan skyldighet bör inte åläggas ett barn under 15 år som misstänks för brott. Ett uttryckligt undantag från dessa bestämmelser bör därför föras in i LUL. I syfte att göra bestämmelserna om ett målsägandebiträdes närvaro vid förhör tillämpliga även vid en § 31-utredning bör detta särskilt regleras i den nya bestämmelse i LUL som vi nu föreslår. För en särskild företrädare för barn regleras rätten att närvara vid förhör i 3 § andra stycket i lagen om särskild företrädare, med hänvisning till 23 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken. Någon särskild reglering i LUL är därför inte nödvändig i denna del.

6.7 Samverkan

6.7.1 Samverkansskyldighet regleras i viss mån i lag

En nära och väl fungerande samverkan mellan polis, åklagare och socialtjänst är mycket betydelsefullt när det gäller förutsättningarna för att kunna vidta relevanta och effektiva åtgärder för barn som misstänks för brott. I vårt uppdrag ingår att ta ställning till hur samverkan mellan berörda myndigheter i detta sammanhang kan stärkas.

Som vi tidigare har redovisat (se avsnitt 3.2) är samverkansskyldigheten för en del myndigheter i viss utsträckning lagreglerad. För socialtjänstens del innebär den generella samverkansbestämmelsen i 3 kap. 5 § socialtjänstlagen att socialnämnden vid behov ska utforma och genomföra insatser i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Sådan samverkan ska, med stöd av 5 kap. 1 a § i nämnda lag, särskilt ta sikte på frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Vidare har kommuner och de myndigheter som handlägger ärenden om unga lagöverträdare en

skyldighet enligt LUL (se 39 §) att verka för att lokal samverkan mellan företrädare för kommunerna och myndigheterna regelbundet sker i övergripande frågor om unga lagöverträdare. Bestämmelsen tar främst sikte på samverkan mellan socialtjänsten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domare med ansvar för ungdomsmål. Regleringen tillkom i samband med att det år 2015 infördes tydligare reaktioner på ungas brottslighet. Som motiv till bestämmelsen anfördes att det i ett påföljdssystem för unga där huvudansvaret för verkställigheten ligger på socialtjänsten måste ställas särskilda krav på samverkan. Socialtjänstens insatser för att stödja och hjälpa barn och unga som far illa är, enligt förarbetena, väsentliga för att förhindra att de utvecklar en kriminell identitet. Det framhölls dessutom att socialtjänsten ansvarar för verkställigheten av ungdomsvård och ungdomstjänst och att flera andra myndigheter är involverade när barn misstänks för brott, från att brottet har begåtts tills påföljden har verkställts och även därefter. Utifrån det övergripande målet att förhindra att unga begår eller återfaller i brott är det, enligt propositionen, nödvändigt med ett välfungerande samarbete mellan de berörda myndigheterna. Det behövs också fungerande strukturer för handläggningen av enskilda ärenden. En strukturerad samverkan på det lokala planet i övergripande frågor kring unga som begår brott ansågs därför angelägen.²⁴

En skyldighet för Polismyndigheten att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem följer av 6 § polislagen (1984:387).

6.7.2 Underlaget för våra överväganden om samverkan

För att få ett relevant underlag inför våra överväganden i fråga om hur samverkan mellan berörda myndigheter kan stärkas när det gäller barn som misstänks för brott har vi ställt en rad frågor till landets polisregioner och till de kommuner som medverkat vid utredningens hearingar (se avsnitt 4.4). I ett skriftligt frågeunderlag till polisregionerna har vi ställt frågan om vilka former för samverkan det finns inom respektive polisregion mellan Polismyndigheten, socialtjänsten och Åklagarmyndigheten när det gäller barn som misstänks för brott.

²⁴ Se prop. 2014/15:25 s. 26.

Vid våra möten med samtliga polisregioner har vi vidare ställt bl.a. följande frågor.

1. Relevanta myndigheter för Polismyndigheten att samverka med är Åklagarmyndigheten och socialtjänsten. Finns det behov av samverkan med ytterligare myndigheter? Eller med andra aktörer än myndigheter? I så fall, vilka?
2. Vid våra kontakter med några av polisregionerna har vi fått uppgift om att vissa sekretessbestämmelser kan orsaka problem i samverkan mellan polis och socialtjänst. Har ni upplevt några sådana problem? Vari består dessa problem i så fall?
3. Finns det något behov av att stärka samverkan mellan Polismyndigheten och andra myndigheter?

Bland de frågor som behandlades vid hearingarna med de totalt knappt 30 medverkande kommunerna är i sammanhanget följande relevanta.

1. Vilka former för samverkan finns i er kommun mellan socialtjänsten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten när det gäller barn som misstänks för brott?
2. Finns det former för samverkan med andra aktörer (myndigheter, organisationer eller andra)?
3. Vid våra kontakter med landets polisregioner har vi fått veta att vissa sekretessbestämmelser kan orsaka problem i samverkan mellan polis och socialtjänst. Har ni upplevt några sådana problem? Vari består dessa problem i så fall?
4. För barn som utsatts för brott kan myndighetssamverkan ske inom ramarna för ett barnahus. Förekommer det i er verksamhet att barnahus används även beträffande barn som misstänks för brott?

6.7.3 Synpunkter från polisregionerna

Samtliga polisregioner har uppgett att det inom respektive region förekommer flera olika typer av samverkan när det gäller barn som misstänks för brott men också samverkan kring allmänna brottsföre-

byggande åtgärder riktade mot barn. Samverkan sker huvudsakligen mellan Polismyndigheten och socialtjänsten, men även med skolor och domstolar finns det mer eller mindre täta kontakter.

Från flera av polisregionerna har det framhållits att det ibland kan vara svårt att komma i kontakt med företrädare för socialtjänsten. En oftast mycket välfungerande ordning, som förekommer främst i större kommuner, är när en företrädare för socialtjänsten har sin arbetsplats i direkt anslutning till polisens lokaler. Det är därigenom möjligt att hålla en tät kontakt och att upparbeta ett förtroende sinsemellan, vilket underlättar mycket vid informationsutbyte mellan myndigheterna. På sina håll upplevs det, från polisregionernas sida, som att personalomsättningen är hög hos socialtjänsten. Täta byten av personal försvårar samverkan eftersom det efter ett personalbyte är nödvändigt att på nytt lära känna varandra och det, åtminstone under en övergångsperiod, är svårare med utbyte av information. Överlag spelar individuella faktorer en stor roll vid samverkan. Det är inte ovanligt att enskilda, starkt engagerade, medarbetare vid socialtjänsten bidrar mycket till att samverkan fungerar bra. Om en sådan person lämnar sin tjänst, kan det påverka samverkansmöjligheterna i hög grad.

När det gäller möjligheten till informationsutbyte har flera av polisregionerna konstaterat att socialtjänsten, enligt polisens mening, har alltför stränga sekretessregler att förhålla sig till för att en effektiv samverkan ska vara möjlig.

Samverkan med Åklagarmyndigheten upplevs från samtliga polisregioner fungera väl. På de flesta håll finns särskilda ungdomsåklagare och kontakterna mellan polis och åklagare är goda.

Merparten av polisregionerna har vidare uppgett att det sker samverkan med bl.a. fastighetsägare och hyresvärdar, vilket fungerar väl.

6.7.4 Synpunkter från kommunerna som medverkade vid hearingarna

Flertalet kommuner har uppgett sig ha en nära samverkan med Polismyndigheten. Även från kommunernas sida har poängterats att hur väl en samverkan fungerar kan vara individberoende. De flesta kommuner har vidare delat polisregionernas uppfattning att sekretessregler kan hindra informationsutbytet mellan myndigheterna. Kom-

munerna har också framfört att det även från deras perspektiv upplevs som en fördel att ha personal som alltid finns i polisens lokaler.

Merparten av kommunerna samverkar också med domstolarna och Åklagarmyndigheten, särskilt om utformningen av socialnämndens yttranden.

6.7.5 Samverkan mellan myndigheter fungerar i allt väsentligt tillfredsställande – våra överväganden

Vår bedömning: Samverkan mellan berörda myndigheter när det gäller barn som misstänks för brott framstår i allt väsentligt som välfungerande.

Det kan finnas anledning att, i annat sammanhang, överväga om det behövs ytterligare sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt för samverkande myndigheter att sinsemellan dela information om barn som misstänks för brott och därigenom förbättra förutsättningarna för samverkan.

Samverkan sker i stor omfattning

Samtliga polisregioner och kommuner vid hearingarna har uppgett att det inom deras respektive områden sker samverkan mellan Polismyndigheten, socialtjänsten, skolan, domstolarna och, i vissa fall, föreningsliv och företagare. I vilken omfattning detta sker och hur de närmare formerna för samverkan ser ut varierar dock. Dessa variationer synes inte vara beroende av hur lagstiftningen om samverkan är utformad. Det har inte framkommit något som talar för att det finns ett behov av att korrigera regelverket om samverkan. En välfungerande samverkan måste också, enligt vår mening, anpassas utifrån lokala förutsättningar, vilket gör det mindre lämpligt att ställa upp mer detaljerade lagregler för samverkan än vad som redan i dag finns. Ett gott stöd i de olika aktörernas arbete med samverkan på det lokala planet har arbetats fram i samarbete mellan Brå, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). I en gemensamt framtagen bok beskrivs bl.a. arbetet med samverkansöverenskommelser och medborgarlöften och hur dessa hänger ihop. Boken kan fungera som ett konkret stöd och en inspiration till en långsiktig

och stabil samverkan. I boken är särskilt fokus på Polismyndighetens och kommunernas samverkan, men den kan fylla en funktion även vid samverkan mellan andra aktörer.²⁵

Av det underlag som är tillgängligt för våra överväganden i denna del framstår det i allt väsentligt som att samverkan är välfungerande. Två frågor kan dock särskilt lyftas, vilket vi gör i nästkommande två avsnitt.

Att företrädare för socialtjänsten arbetar i polisens lokaler är en framgångsfaktor för samverkan

Vid våra kontakter med polisregionerna och vid de genomförda hearingarna med kommunerna har det funnits en samsyn i att möjligheten till samverkan mellan polis och socialtjänst gynnas av om socialtjänsten har en representant placerad i polishuset. En stor vinst med en sådan ordning är att kontakterna mellan polis och socialtjänst därigenom underlättas. Inte sällan kan socialtjänstens representant, även om han eller hon inte själv kan agera i ett visst ärende, fylla en viktig funktion i att förmedla direktkontakt mellan företrädarna för respektive myndighet. Genom det nära samarbete som kan uppstå vid samlokalisering kan, som har framhållits från polisregionernas sida, också ett ömsesidigt förtroende uppstå och en ökad förståelse för varandras verksamhet.

Det framstår därför, enligt vår mening, som en framgångsfaktor för förbättrad samverkan att en företrädare för socialtjänsten arbetar från Polismyndighetens lokaler. En förutsättning för att så ska kunna ske är dock att socialtjänsten kan organisera sitt arbete så att en medarbetare kan finnas på plats hos polisen. I många kommuner är detta, främst av resursskäl, inte möjligt. Inte heller är den närmare organisationen av arbetet inom kommunens socialtjänst en fråga som bör regleras genom lagstiftning. Även om samverkan förefaller gynnas av sådan samlokalisering lämnar vi mot denna bakgrund inte något förslag i denna del.

²⁵ Se Brå, *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*, 3 uppl., 2020.

Frågan om sekretess i socialtjänstens verksamhet kan övervägas ytterligare

I arbetet med att samverka kring barn som misstänks för brott, liksom i det allmänna brottsförebyggande arbetet när det gäller ungdomskriminalitet, är det nödvändigt för involverade myndigheter att kunna dela information med varandra. Behovet härav är särskilt stort mellan socialtjänst och Polismyndigheten. Det kan gälla mer allmän information, som inte omfattas av sekretess, men också uppgifter om enskilda barn. I det senare fallet kan, i vissa fall, information lämnas från socialtjänsten även om uppgifterna är skyddade av sekretess. En sådan förutsättning för att lämna ut uppgifter är om den enskilde samtycker till att så sker. Vidare kan, med stöd av 10 kap. 18 a § OSL, uppgifter om enskilda barn och unga under 21 år lämnas ut från socialtjänsten till polisen om det sker i ett brottsförebyggande syfte. Av bestämmelsen framgår att sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL, dvs. sekretessen till skydd för enskild inom socialtjänstens verksamhet, inte hindrar att uppgift som rör en enskild som inte fyllt 21 år lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om (1) det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet, (2) uppgiften kan antas bidra till att förhindra det, och (3) det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

I vissa fall kan uppgifter från socialtjänsten också lämnas ut när ett barn står i begrepp att begå ett brott eller när så redan har skett. Bestämmelser om detta finns bl.a. i 10 kap. 20–23 §§ OSL. Det kan t.ex. röra sig om fall då det finns en misstanke att ett barn har begått ett brott mot ett annat barn.

För närvarande pågår ett projekt i samverkan mellan Polismyndigheten, Skolverket och Socialstyrelsen, i syfte att ta fram stöd när det gäller sekretess och informationsutbyte mellan främst socialtjänsten och Polismyndigheten.²⁶ Vid våra kontakter med polisregionerna och de kommuner som medverkade vid hearingarna har från flera håll framhållits att de sekretessbestämmelser som är tillämpliga inom socialtjänsten kan minska förutsättningarna för samverkan. Det pågående nyssnämnda projektet framstår mot denna bakgrund som välkom-

²⁶ Se <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/barn-och-unga-som-begar-brott/mojlighet-att-lamna-uppgifter-till-polisen-i-det-brottsforebyggande-arbetet/> (sidan besökt 2021-12-16).

met. Det bör emellertid övervägas om det finns ett behov av ytterligare sekretessbrytande bestämmelser, för att öka förutsättningarna för informationsutbyte mellan samverkande myndigheter. I det sammanhanget kan också åtgärder övervägas för att höja kunskapen om det sekretessrättsliga regelverket inom berörda myndigheter.²⁷ Dessa frågor är alltför omfattande för att kunna hanteras inom ramen för vår utredning och får i stället övervägas i annat sammanhang.

²⁷ Se Brås rapport 2021:2 *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis*.

7 Drogtest av barn under 15 år

7.1 Inledning

Barn som använder narkotika kan på ett mycket allvarligt sätt äventyra sin fysiska och psykiska hälsa. Det är, som framhålls i våra kommittédirektiv, angeläget att samhället på ett tidigt stadium kan upptäcka om en ung person använder droger, inte minst eftersom ett missbruk av narkotika många gånger kan vara en inkörsport till en kriminell livsstil. Ett viktigt led i att kunna erbjuda barn rätt insatser och därigenom bryta en negativ utveckling för barn som använder narkotika kan vara möjligheten att genomföra drogtester för att kontrollera om ett barn har använt narkotika. Möjligheterna att fånga upp barn och ungdomar i ett tidigt skede av deras missbruk kan därigenom öka.

Socialtjänstens insatser när det gäller barn och unga som missbrukar narkotika sker som utgångspunkt under frivilliga former i samförstånd med barn och föräldrar. Inom ramen för sådana insatser kan drogtester på frivillig väg förekomma. Om det inte är möjligt med frivilliga insatser, kan det bli aktuellt att bereda ett barn vård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Ett barn som är omhändertaget med stöd av 3 § LVU och som vistas på ett särskilt ungdomshem kan, i de fall som preciseras närmare i 17 a § i lagen, vara skyldigt att lämna drogtest. LVU innehåller i dessa fall således en möjlighet att på icke frivillig väg genomföra drogtester av ett omhändertaget barn.

Eftersom barn under 15 år inte är straffmyndiga kan de inte bli föremål för rättsväsendets åtgärder om de använder narkotika. Att barn under 15 år inte kan lagföras innebär att de inte heller kan drogtestas med stöd av de bestämmelser i rättegångsbalken som gör det möjligt att drogtesta straffmyndiga personer vid misstanke om (ringa) narkotikabrott genom eget brukande. Utöver den nyssnämnda möjlig-

heten till drogtest som LVU innehåller, fanns före 2010 inte någon möjlighet att underkasta barn under 15 år drogtestar på annat än frivillig väg.

En möjlighet att vidta tvångsvisa drogtestar av barn under 15 år som misstänks för att olovligen ha brukat narkotika infördes 2010 i 36 b § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Enligt en översyn som Brottsförebyggande rådet (Brå) har genomfört har bestämmelsen dock använts endast i begränsad omfattning, vilket framgår av rapporten *Brott begångna av barn* (2014:20). Riksdagen har tillkännagett att möjligheten att drogtesta barn under 15 år bör utvärderas i syfte att säkerställa att sådana tester kan genomföras i tillräcklig omfattning.¹

Mot denna bakgrund har vi fått i uppdrag att utvärdera bestämmelserna om drogtestar av barn under 15 år som misstänks för brott och bedöma om de är ändamålsenligt utformade. Vi ska också lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att säkerställa att drogtestar kan genomföras i tillräcklig omfattning. Av våra kommittédirektiv framgår att vi har möjlighet att även ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. En fråga som, enligt vår bedömning, bör hanteras i detta sammanhang gäller regleringen i 36 e § LUL, varigenom vissa bestämmelser i rättegångsbalken är tillämpliga vid kroppsbesiktning med stöd av 36 a och 36 b §§ LUL. Våra överväganden och förslag omfattar således också bestämmelsen i 36 e § LUL.

I avsnitt 7.2 redovisar vi den nuvarande regleringen av möjligheten att genomföra drogtestar på barn under 15 år och vad som framkommit vid Brås undersökning av hur bestämmelsen i 36 b § LUL tillämpats. Det nya underlag som utgör grund för våra överväganden och förslag behandlas i avsnitt 7.3 och i avsnitten 7.4 och 7.5 framgår vad som framkommit vid våra kontakter med Polismyndigheten och socialtjänsten i vissa utvalda kommuner. Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.6.

¹ Se bet. 2017/18 :JuU18 punkt 8, rskr. 2017/18:175.

7.2 Nuvarande reglering av möjligheten att genomföra drogtest på barn under 15 år

7.2.1 Kroppsbesiktning i form av provtagning är ett tvångsmedel

Av 2 kap. 6 § regeringsformen följer bl.a. att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Ett sådant kroppsligt ingrepp kan t.ex. vara tagande av blod- eller urinprov. Med stöd av 2 kap. 20 § regeringsformen kan skyddet begränsas och under vissa förutsättningar kan kroppsliga ingrepp därför vara tillåtna. Sådana begränsningar kan enbart göras med uttryckligt stöd i lag och endast (se 2 kap. 21 § regeringsformen) för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. I kravet på att en tvångsåtgärd, för att vara tillåten, ska vara nödvändig ligger att om flera alternativa medel står till buds för att uppnå ett eftersträvat mål, ska det medel väljas som innebär minsta möjliga intrång i den enskildes frihet och rätt. För rättighetsbegränsningar i form av användande av tvångsmedel gäller därutöver en proportionalitetsprincip, dvs. ett tvångsmedel får endast användas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde eller för något annat motstående intresse. I fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska tvångsåtgärden därför stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

I samband med den översyn av vissa bestämmelser i LUL som bl.a. medförde att den s.k. presumtionsregeln i 31 § i lagen infördes (se avsnitt 4.2.3) sågs också förutsättningarna för att använda tvångsmedel mot barn som inte är straffmyndiga över.² Genom lagstiftning som trädde i kraft 2010 infördes bl.a. bestämmelser om kroppsbesiktning av unga under 15 år vid misstanke om sådan särskilt allvarlig brottslighet som omfattas av presumtionsregeln. En förutsättning härför är att det är av synnerlig vikt för att klarlägga omständigheterna kring brottet. Dessutom infördes, som nämnts, genom

² Se prop. 2009/10:105.

36 b § LUL en möjlighet att utföra drogtest på barn som inte är straffmyndiga.

7.2.2 De närmare förutsättningarna för att utföra ett drogtest

Relevanta bestämmelser om drogtest avseende barn under 15 år finns i 36 b–e §§ LUL. Av 36 b § framgår att om någon är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder olovligen ha brukat narkotika får kroppsbesiktning genom tagande av prov från kroppen och undersökning av sådana prov företas, om det kan antas vara nödvändigt för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för den unge. Sådan kroppsbesiktning beslutas av åklagare. Socialnämnden ska omedelbart underrättas om resultatet av en sådan kroppsbesiktning. Det samma gäller den unges vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge, om det inte finns särskilda skäl mot det.

En första förutsättning för att det ska vara aktuellt med en kroppsbesiktning i form av ett drogtest är att det finns en misstanke om ringa narkotikabrott i form av eget bruk, som underbyggs av objektiva omständigheter av sådan tyngd att det föreligger skälig misstanke. Endast i de fall då sådan skälig misstanke om olovlig narkotikaanvändning föreligger kan ett drogtest övervägas. Därutöver krävs att ett drogtest ska vara nödvändigt för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för barnet. Detta rekvisit innebär inte något krav på att socialtjänsten ska yttra sig över behovet innan ett beslut om drogtest fattas. I förarbetena till bestämmelsen framhålls dock att det kan vara värdefullt att socialtjänsten kontaktas och ges tillfälle att lämna information innan beslutet fattas. Inför ett beslut om drogtest ska en förhandsbedömning, baserad på samtliga omständigheter, göras av om socialtjänsten kan ha behov av ett drogtest för att bedöma vilka insatser som bör vidtas för barnet i fråga. Möjligheten att utföra tvångsvisa drogtest ska således tillämpas med urskiljning och först om det kan antas vara nödvändigt för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för barnet får ett prov tas.³

Vid bedömningen av om ett drogtest är nödvändigt för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för barnet kan bl.a. beaktas barnets och vårdnadshavarnas inställning. Det framhölls, vid bestämmelsens

³ Se prop. 2009/10:105 s. 55–57.

tillkomst, bl.a. att den omständigheten att barnet självt inte är intresserat av någon kontakt med socialtjänsten eller att barnet saknar adekvat stöd av sina vårdnadshavare talar för att ett drogtest bör genomföras. Om det framgår att vårdnadshavarna är medvetna om barnets missbruk och det pågår en vårdinsats, kan detta i stället tala för att ett drogtest inte bör tas. Att barnet förnekar bruk av narkotika kan däremot tala för att ett drogtest är nödvändigt. Ytterligare en omständighet som framhölls i förarbetena är om barnet har vårdnadshavare som misstror polisens eller socialtjänstens uppgifter om att det finns en misstanke om narkotikaanvändning. Ett drogtest kan då vara nödvändigt.⁴ Som särskilt skäl för att underlåta att underätta vårdnadshavare om resultatet av ett drogtest, kan gälla att det på grund av förhållandena i hemmet finns risk för att underrättelsen leder till kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling av barnet.

Ett barn som ska testas får (se 36 c §) hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar. Närmare bestämmelser om genomförandet av testningen finns i 36 d och 36 e §§ LUL. Enligt 36 d § får ett drogtest genom lämnande av urinprov inte verkställas eller bevittnas av någon annan än en läkare, en legitimerad sjuksköterska eller en person som är av samma kön som den unge. Genom hänvisning till vissa bestämmelser i rättegångsbalken gäller (se 36 e §) bl.a. att proportionalitetsregeln i 28 kap. 3 a § rättegångsbalken är tillämplig vid drogtest, dvs. ett drogtest får genomföras endast om skälen härför uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Vid tillkomsten av 36 b § reglerades också, genom hänvisning till 28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken, att kroppsbesiktning i form av provtagning inte får utföras så att den undersökte riskerar framtida ohälsa eller skada (se vidare i avsnitt 7.6.3 om denna hänvisning).

⁴ Se prop. 2009/10:105 s. 71 och 72.

7.2.3 Enligt Brås undersökning används bestämmelsen om drogtest i 36 b § LUL endast i begränsad omfattning

Brå har, på regeringens uppdrag, utvärderat om de ändringar i LUL som genomfördes 2010 har haft önskad effekt. I utvärderingen ingick frågan i vilken utsträckning det genomförs tvångsvisa drogtest mot barn med stöd av 36 b § LUL. Av det material som ingick i Brås undersökning, bestående av 4 331 granskade ärenden, framgick att polisen genomfört ett drogtest i två procent av fallen. I Brås rapport konstaterades att provresultatet ”i de flesta fall” var positivt.⁵

Inom ramen för Brås undersökning genomfördes en enkät om socialtjänstens erfarenheter av de aktuella frågorna och kompletterande intervjuer med ett antal socialsekreterare. Av enkäten framgick att två tredjedelar av de svarande ansåg att polisens utökade möjligheter att drogtesta barn som misstänks vara drogpåverkade har haft en positiv påverkan på socialtjänstens arbete, medan den resterande tredjedelen svarande ansåg att bestämmelsen i 36 b § LUL inte haft någon betydelse för deras arbete. De socialsekreterare som var positivt inställda till möjligheten att genomföra drogtest uppgav i enkäten att fler barn med drogproblem därigenom kommit till socialtjänstens kännedom och att barnen därigenom fångats upp i ett tidigt skede. Från svarande som menade att bestämmelsen om drogtest inte haft någon betydelse anfördes att antalet drogtest, enligt deras uppfattning, inte ökat sedan lagändringen.⁶

Brå genomförde vidare ett antal intervjuer med poliser, som överlag var positiva till möjligheten att genomföra drogtest, men samtidigt redovisade att bestämmelsen i praktiken används i begränsad omfattning. Några av de intervjuade poliserna uppgav att vissa poliser avstår från att genomföra drogtest på barn under 15 år eftersom man från polisens sida är osäker på vad den aktuella bestämmelsen i LUL innebär och därför är rädd att göra fel. De intervjuade poliserna angav dock som den främsta orsaken till att inte fler drogtest genomförs att det, enligt deras mening, inte finns behov av fler tester.

⁵ Se Brås rapport 2014:20 s. 59, där det också framgår att dåvarande Rikspolisstyrelsen genomfört en sammanställning för 2012 av ärenden där kroppsbesiktning genomförts och där polisen erhållit ett analysvar. Av dessa analysvar var, för 2012, 84 procent positiva. Från Rikspolisstyrelsens sida framhölls dock att uppgifterna inte var helt tillförlitliga utan snarare kunde ses som en fingervisning om drogtesters omfattning och resultat.

⁶ Se Brås rapport 2014:20 s. 82 och 83.

7.3 Underlaget för våra överväganden och förslag om drogtest av barn under 15 år

För att få ett relevant och uppdaterat underlag för våra överväganden och förslag i denna del har vi ställt frågor om tillämpningen av 36 b § LUL till landets sju polisregioner och till kommunerna som medverkat vid de tre hearingar som vi har genomfört (se avsnitt 4.4 för en närmare redogörelse för hur vi har hämtat in underlaget). Till polisregionerna ställde vi inledningsvis frågan ”I hur många av de ärenden som avses i p. 1 a ovan där det fanns skälig misstanke om narkotikabrott genomfördes ett drogtest enligt 36 b § LUL?”. Inför våra möten med polisregionerna ställde vi därutöver frågorna:

1. Även om det inte utförs drogtester med stöd av 36 b § LUL i samtliga fall där så hade varit möjligt, är det tänkbart att tester ändå genomförs i tillräcklig utsträckning. Vilken uppfattning har ni i den frågan – genomförs drogtester i tillräckligt många fall?
2. Finns det några tillämpningssvårigheter när det gäller bestämmelsen i 36 b § LUL?

Vid hearingarna behandlades frågorna:

1. Såvitt ni har kännedom om, i vilken omfattning används möjligheten att genomföra drogtester med stöd av 36 b § LUL i er kommun?
2. Genomförs drogtester av barn under 15 år i tillräckligt många fall? Om nej, vad bör göras för att öka antalet drogtester med stöd av den aktuella bestämmelsen?

7.4 Synpunkter från polisregionerna

Från merparten av polisregionerna har framförts att drogtester med stöd av 36 b § LUL genomförs i mycket begränsad utsträckning. Det rör sig om enbart enstaka tillfällen på ett år. I de fall då en särskild ungdomsgrupp är ute och arbetar förekommer det att barn under 15 år drogtestas, men sedvanlig personal i yttre tjänst genomför i princip aldrig, eller åtminstone mycket sällan, sådana drogtester.

Flera av polisregionerna har uppgett att det finns ett behov av att genomföra fler drogtest. Från dessa regioner har framförts att en fördel med ett drogtest är att det därigenom kan bli tydligt för barnets vårdnadshavare om barnet har använt narkotika. Det är, enligt polisregionernas mening, inte ovanligt att vårdnadshavare valt att lita på ett barn som nekar till att ha inlett ett missbruk. Även för socialtjänsten kan ett testresultat vara värdefullt som grund för att inleda insatser för barnet. Flera av polisregionerna har påpekat att man ser en tendens att narkotikaanvändande kryper nedåt i åldrarna. De har uttryckt att deras bild är att barn debuterar allt tidigare i narkotikamissbruk och att ju tidigare man kan bryta detta, desto bättre.

Bristande kunskap om regelverket hos personal i yttre tjänst har från polisregionerna framförts som en av anledningarna till att inte fler drogtest genomförs. Bestämmelserna upplevs vara krångliga att tillämpa och poliser i yttre tjänst är ofta extra försiktiga med att vidta åtgärder mot barn under 15 år eftersom de inte är helt bekanta med de särregleringar som gäller för barn som inte är straffmyndiga. Många poliser drar sig för att vidta tvångsmedel mot en så ung person. Det kan också, enligt polisregionerna, röra sig om tidspress. För att kunna genomföra ett drogtest är det rutin att först ta kontakt med socialtjänsten – oftast via socialjouren – för att utreda om det enligt socialtjänstens mening finns behov av ett drogtest. Därefter ska ärendet föredras för åklagare som ska fatta beslut. Det aktuella barnet ska sedan tas med för att lämna urinprov och barnets vårdnadshavare ska underrättas. Det kan röra sig om i vart fall någon timmes arbete, men ofta mer, för ett drogtest.

Från några av polisregionerna har det framkommit att poliser i yttre tjänst ofta kan uppleva ett slags motstånd mot att kontakta åklagare eftersom man inte är van att ta sådana direktkontakter.

Som ett effektivt sätt att få till stånd fler drogtest har flera av polisregionerna framfört att det bör övervägas att i stället för krav på beslut av åklagare överlåta till polis att fatta sådana beslut. Beslutet skulle kunna fattas av polisiär förundersökningsledare. Därigenom skulle, enligt polisregionernas mening, fler provtagningar kunna genomföras och på så sätt kan arbetet med att tidigt uppmärksamma missbruk av droger stödjas. Flera av polisregionerna har också framhållit att det finns ett behov av kunskapshöjande insatser.

7.5 Synpunkter från kommunerna

Den bild som har framkommit från polisregionerna om att drogtest enligt 36 b § LUL genomförs i mycket begränsad omfattning har i allt väsentligt bekräftats av kommunerna vid hearingarna. Majoriteten av kommunerna har uppgett att det, såvitt de känner till, i princip inte förekommer alls. Många av kommunerna, särskilt de som inte är storstadskommuner, har dessutom berättat att kunskapen hos socialtjänsten om att den aktuella bestämmelsen finns är låg. De allra flesta kommuner har också delat polisregionernas uppfattning att det vore värdefullt om möjligheten till drogtest kunde börja användas oftare. Även om socialtjänsten sedan tidigare har kännedom om att ett barn använder narkotika, är ett drogtest värdefullt eftersom det kan vara viktigt att få veta vilka substanser barnet för närvarande använder.

Från kommunernas sida har också, i samstämmighet med polisregionerna, anförts att ett beslut om drogtest bör kunna fattas av polis och inte åklagare. En sådan förändring skulle, hävdas det, öka antalet drogtest och därigenom förbättra möjligheterna att arbeta förebyggande. Några av kommunerna har också föreslagit att det bör övervägas att helt låta polisen fatta beslutet, också utan att kontakt tas med socialtjänsten.

7.6 Drogtester bör genomföras i fler fall – våra överväganden och förslag

7.6.1 Barn har rätt till skydd mot narkotikaanvändning

När bestämmelsen i 36 b § LUL tillkom framhölls att barn som använder narkotika riskerar att utveckla ett kriminellt beteende, vars konsekvenser kan vara svåra för barnet att överblicka. En tidig debut i narkotikaanvändning ökar risken för att fastna i ett missbruk och ett beroende. Många vuxna personer som har utvecklat en kriminell livsstil har, konstaterades det i lagstiftningsärendet, börjat använda narkotika redan före 15 års ålder och bland dessa är det vanligt att de inte upplevt ett tillräckligt starkt engagemang från samhällets sida i början av sitt missbruk.

En skyldighet för det allmänna att på olika sätt agera när det finns en misstanke om att ett barn använder narkotika framgår av barnkonventionen. Det åligger enligt artikel 33 i konventionen konventionsstaterna att vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder, för att skydda barn från olaglig användning av narkotika och psykotropa ämnen såsom dessa definieras i tillämpliga internationella fördrag och för att förhindra att barn utnyttjas i den olagliga framställningen av och handeln med sådana ämnen.

För att kunna erbjuda ett barn som är i riskzonen för att utveckla ett beroende eller som redan har ett etablerat missbruk rätt stöd och hjälp kan möjligheten att – i tillräcklig omfattning – genomföra drogtester vid misstanke om droganvändning vara ett viktigt verktyg. När det allmänna ska vidta åtgärder är det dock också nödvändigt att beakta bl.a. artikel 16 i barnkonventionen. Där framgår att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- eller 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. Att genomföra en kroppsbesiktning av ett barn är enligt vår mening, oavsett om det sker för att ta prov från kroppen eller på annat sätt, en ingripande åtgärd och de förutsättningar som bör gälla för när detta kan vara tillåtet bör noga övervägas. Vid utformningen av bestämmelser som gör provtagning möjlig måste också, utöver konventionsrättsliga överväganden, beaktas de krav som ställs för att begränsningar i grundlagsskyddade rättigheter ska vara godtagbara. Som vi redovisat i avsnitt 7.2.1 innebär detta bl.a. ett krav på proportionalitet och att en åtgärd som medför ett påtvingat kroppsligt ingrepp är så begränsad som möjligt.

I sammanhanget bör, när det gäller barn som misstänks eller åtalas för brott eller som befunnits skyldiga till att ha begått brott, också artikel 40 i barnkonventionen framhållas. Artikeln innehåller bestämmelser om hur barnet ska behandlas, vilket bl.a. innebär att behandlingen ska främja barnets känsla av värdighet och värde. Hållsyn ska tas till barnets ålder och det önskvärda i att främja att barnet återanpassas till och tar på sig en konstruktiv roll i samhället. Ett barn som misstänks för brott ska dessutom få sitt privatliv till fullo respekterat under alla stadier i förfarandet. I barnkonventionen slås, bl.a. i artiklarna 24 och 39, fast vissa skyldigheter för konventions-

staterna när det gäller att erkänna barnets rätt till bästa möjliga hälsa, tillgång till hälso- och sjukvård och till rehabilitering. En sådan åtgärd skulle kunna vara insatser för att bryta ett narkotikaberoende.

7.6.2 Ett drogtest bör få genomföras om det kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser

Vårt förslag: Om ett barn är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder olovligen ha brukat narkotika, ska ett drogtest få genomföras om det kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för barnet.

Vår bedömning: Någon förändring i fråga om vem som ska fatta beslut om drogtest av barn under 15 år bör inte göras. Beslut ska således även framöver fattas av åklagare.

Kunskapen om möjligheten att genomföra drogtest av barn under 15 år som misstänks ha brukat narkotika förefaller åtminstone delvis vara bristfällig inom socialtjänsten och hos Polismyndigheten. Kunskapshöjande insatser bör därför övervägas.

Tre olika faktorer påverkar omfattningen av hur många drogtester som genomförs

Att nå barn som använder narkotika med rätt åtgärder för att bryta detta skadliga beteende är en angelägen uppgift, oavsett om det är fråga om enstaka tillfällen av narkotikabruk eller ett mer långtgående missbruk. Även kortvariga missbruk kan få allvarliga följder, särskilt för barn som är så unga som under 15 år. Tvångsvisa drogtester kan ha stor betydelse av flera anledningar. Ett sådant skäl är att ett positivt drogtest kan få ett barns vårdnadshavare att förstå allvaret i situationen. Så kan vara fallet för vårdnadshavare som inte tidigare haft någon misstanke om att barnet använt narkotika, men också för vårdnadshavare som känt till att det från exempelvis skolans sida funnits sådana misstankar, men som tvivlat på uppgifter om att barnet har ett narkotikamissbruk. Ett positivt drogtest kan också motivera barn och vårdnadshavare till att på frivillig väg ta emot de

insatser som socialtjänsten kan erbjuda. Om frivilliga insatser skulle visa sig inte vara ett tillräckligt ingripande alternativ, kan tvångsvisa drogtester påskynda ett omhändertagande med stöd av LVU, varigenom barnet kan få den hjälp som behövs. Även i situationer då barnet sedan tidigare erbjuds insatser från socialtjänsten kan drogtesterna vara betydelsefulla. Ett positivt drogtest under pågående insatser är självfallet en stark indikation på att de insatser som ditills erbjudits inte är tillräckliga, vilket kan vara skäl för socialtjänsten att överväga förändringar. Genom ett drogtest kan det t.ex. också visa sig att barnet använt andra substanser än som tidigare varit känt. Sådan information kan vara viktig för att modifiera de åtgärder som tidigare satts in för barnet.

Vid våra kontakter med landets sju polisregioner och de kommuner som deltagit i våra hearingar har det framkommit att det fortfarande, precis som vid tillkomsten av 36 b § LUL, enligt deras uppfattning, är vanligt att barn som använder narkotika efter det att de blivit straffmyndiga har inlett sitt missbruk redan några år tidigare. Både polis och socialtjänst har förmedlat bilden av att droganvändning, utifrån deras erfarenhet, förekommer allt längre ned i åldrarna. Det finns all anledning att se allvarligt på en sådan utveckling. Dessa uppgifter från polisregionerna och kommunerna har inte inkluderat någon statistik utan torde i huvudsak baseras på erfarenhet hos poliser, främst i yttre tjänst, respektive socialtjänstmedarbetare som i olika tjänstesammanhang möter barn och unga. Visst stöd för den bild som polisregionerna och kommunerna ger uttryck för finns i tillgänglig statistik på området. Av bl.a. rapporter från Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) framgår att den allmänna användningen av narkotika i Sverige under 2000-talet har varit mer omfattande jämfört med tidigare och tillgången till narkotika har ökat. Ökningen omfattar i synnerhet användning av cannabis och narkotikaklassade läkemedel. Enligt frågeundersökningar som rör skolungdomar har en viss ökning av narkotikabruk skett bland gymnasieelever under 2000-talet, medan andelen elever i nionde klass som uppgett att de använt narkotika varit mer oförändrad.⁷ Alkohol användningen hos elever före 14 års ålder har stadigt minskat sedan 1999, medan cannabisanvändningen, som är det vanligaste nar-

⁷ Se CAN rapport 180 *Drogutvecklingen i Sverige 2019*, s. 4 och 5.

kotikaslaget för ungdomar, har varit i stort sett oförändrad.⁸ Totalt sett ligger användningsfrekvensen av narkotika hos elever i nionde klass något högre för år 2020 jämfört med tidigare år. I en skolundersökning för 2020 har sammanlagt 8 procent av niondeklassarna uppgett att de använt narkotikaklassade läkemedel utan läkares ordination. Om detta bruk inkluderas i statistiken för annan narkotikaanvändning som framgår av undersökningen, närpå fördubblas andelen niondeklassare med narkotikaerfarenhet.⁹

Av kontakterna med polis och socialtjänst har vi också fått bekräftelse på att det som framkommit vid Brås undersökning 2014 alltså gällande, dvs. bestämmelsen i 36 b § LUL tillämpas i mycket begränsad omfattning. Polismyndigheten och de kommuner som vi har haft kontakt med har samtliga framhållit att det vore värdefullt att kunna genomföra drogtest i fler fall än som sker i dag. Detta får också, enligt vår mening, anses ha varit lagstiftarens intention vid bestämmelsens tillkomst. Visserligen gavs bestämmelsen då en utformning som talar för viss restriktivitet, men att tillskapa en bestämmelse som i praktiken knappast tillämpas kan inte ha varit avsikten. Vi delar den bedömning som görs från polisens och socialtjänstens respektive håll och menar således att det finns skäl att vidta åtgärder för att öka antalet drogtest som genomförs när barn under 15 år misstänks ha olovligt brukat narkotika.

Vi har identifierat tre huvudsakliga faktorer som påverkar i vilken omfattning drogtest genomförs. En sådan faktor är bestämmelsens grundläggande utformning såvitt avser rekvisitet som ställer krav på att ett drogtest ska kunna antas vara nödvändigt för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för barnet. Den beslutsordning som gäller för drogtest – att beslut fattas av åklagare – är en annan sådan faktor. Slutligen är kunskapen hos de aktörer som tillämpar bestämmelsen en omständighet att beakta och utgör således den tredje faktor som bör framhållas.

⁸ Se CAN fokusrapport 05 *Det går uppåt i åldrarna* – substansdebut bland skolungdomar 1999–2019, s. 4.

⁹ Se CAN rapport 197 *Skolelevers drogvanor 2020*, s. 6.

Rekvisitet som föreskriver att ett drogtest ska vara nödvändigt bör ändras

Ett drogtest får, som tidigare har redovisats, enligt 36 b § första stycket LUL endast utföras om det kan antas vara *nödvändigt*. Från polisens sida har framförts att det är svårt att nå upp till kravet på nödvändighet. Detta gäller särskilt eftersom provtagning ofta aktualiseras under kvälls- eller helgtid, då socialtjänsten endast kan kontaktas via socialjouren som regelmässigt har begränsad möjlighet att svara på frågor om enskilda barns situation. Även från Åklagarmyndighetens håll upplevs kravet på nödvändighet vara en bidragande orsak till den restriktiva tillämpningen av 36 b § LUL. I Åklagarmyndighetens handbok om utredningar enligt 31 § LUL konstateras att det underlag som krävs för att åklagare ska kunna fatta ett beslut om drogtest i praktiken många gånger inte är möjligt att få fram. Utan att ett beslut om provtagning har fattats har polisen begränsade möjligheter att ta med barnet för förhör och provtagning och det är i praktiken sällan möjligt att hålla förhör med barnet på den plats där barnet påträffats. Rekvisitet att provtagning kan antas vara nödvändig för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser kan därför vara svårt att uppfylla.¹⁰

Vi instämmer i Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens respektive bedömning att rekvisitet som ställer krav på att provtagning ska antas vara nödvändig bidrar till den alltför restriktiva tillämpningen av bestämmelsen. En alternativ utformning av paragrafen, med ett mindre långtgående rekvisit, bör därför övervägas. Vid ett sådant övervägande är det nödvändigt att å ena sidan beakta nyttan med provtagning och det värde ett provsvar, under förutsättning att det är positivt, kan ha som ett led i att skydda ett barn från de negativa följderna av narkotikaanvändning. Denna nytta måste, å andra sidan, vägas mot det intrång i den personliga integriteten som en kroppsbesiktning i form av provtagning innebär för barnet. Riskerna för barnets hälsa och utveckling kan potentiellt vara mycket stora när barn så unga som under 15 år använder narkotika. Enligt vår mening väger intresset av att förhindra missbruk hos barn mycket tungt. Behovet av att kunna genomföra drogtest av barn under 15 år i större

¹⁰ Se Åklagarmyndighetens handbok Utredningar enligt 31 § LUL, Utvecklingscentrum Stockholm, 2018, s. 45.

utsträckning än som är fallet i dag får därför anses uppväga det integritetsintrång som ett tvångsvist genomfört drogtest utgör.

Det bakomliggande syftet med ett drogtest bör även fortsättningsvis vara att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för barnet. I stället för att ett drogtest ska kunna antas vara nödvändigt för att avgöra detta behov, bör dock gälla att provtagningen kan antas *ha betydelse* för att avgöra behovet av insatser. Den föreslagna förändringen innebär inte att det ska vara fråga om någon slentrianmässig provtagning. För att drogtest ska vara aktuellt bör gälla att det vid en samlad bedömning av barnets och vårdnadshavarnas uppgifter liksom övriga omständigheter framstår som att ett drogtest kan vara till gagn för socialtjänstens arbete med att ta ställning till om barnet bör erbjudas insatser och vilka dessa i så fall bör vara. Att barnet sedan tidigare är föremål för åtgärder från socialtjänstens sida ska inte i sig anses tala emot att ett drogtest kan antas ha betydelse eftersom det, som vi tidigare konstaterat, kan vara viktigt för socialtjänstens fortsatta arbete att få kännedom om att vidtagna åtgärder inte förefaller fungera. Inte heller bör det faktum att barnet erkänner att han eller hon har använt narkotika tala emot att ett drogtest kan antas ha betydelse. Skälen för att erkänna ett brukande av narkotika kan vara flera. Det kan exempelvis förekomma att ett barn erkänner att han eller hon använt en viss form av narkotika i förhoppning om att undgå provtagning som hade visat att barnet i stället brukat ett annat – och sannolikt tyngre – narkotikaslag. Även i dessa fall kan ett drogtest ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser. En helhetsbedömning av samtliga omständigheter är därför nödvändig. Någon förändring i rekvisitet att det för provtagning ska föreligga skälig misstanke för olovligt brukande av narkotika ska inte göras.

Beslut ska även fortsättningsvis fattas av åklagare

Vid tillkomsten av bestämmelsen i 36 b § LUL antogs att det inte skulle bli några praktiska svårigheter med att beslut om drogtest ska fattas av åklagare. Det främsta skälet för kravet på att åklagare ska fatta beslut om drogtest var då att risken för att tvångsmedlet inte skulle få en avsedd restriktiv tillämpning minskade om beslutande myndighet var en annan än den verkställande myndigheten. Det angavs vidare att förutsättningarna för att det skulle utvecklas en enhet-

lig praxis ökade om beslutsrätten tillkom åklagare och inte polis, eftersom en rättstillämpning som styrs av en myndighet med färre antal beslutsfattare har större chans att bli enhetlig.¹¹

Vårt förslag till ändrad lydelse av 36 b § LUL innebär att bestämmelsen ska ges en mindre restriktiv tillämpning än tidigare. Vid våra kontakter med Polismyndigheten har vi fått veta att det från polisens sida, åtminstone hos en del poliser i yttre tjänst, upplevs som problematiskt att behöva vända sig till åklagare för ett beslut om drogtest. Båda dessa omständigheter kan tala för att beslutsordningen bör ändras på så sätt att beslut i stället ska fattas av polis, inte åklagare. Även om grunden till den förändring vi föreslår är att 36 b § LUL ska tillämpas mindre restriktivt än som är fallet i dag, har bestämmelsens grundläggande syfte dock inte ändrats. De drogtester som kan tas med stöd av LUL har inte något brottsutredande syfte och får inte ges någon repressiv verkan. Enligt vår mening minskar risken för att bestämmelsen ges en sådan repressiv funktion om beslutsfattandet alltjämt tillkommer åklagare. Vi delar dessutom den uppfattning som uttryckts i det tidigare lagstiftningsärendet, nämligen att det därigenom finns bäst förutsättningar att få till stånd en enhetlig praxis. Att besluten även fortsättningsvis ska fattas av åklagare bidrar dessutom till att upprätthålla högt ställda – och berättigade – rättssäkerhetskrav, vilket alltid bör vara fallet när det gäller utformningen av tvångsmedelsbestämmelser. Vad som framkommit om att en del poliser i yttre tjänst upplever kontakten med åklagare som svår utgör inte tillräckligt skäl för att ändra beslutsordningen.

Det finns ett behov av kunskapshöjande insatser

Vid våra kontakter med Polismyndigheten och kommunerna som deltagit i de hearingar vi har genomfört har det, som tidigare nämnts, framkommit att kunskapen om bestämmelsen i 36 b § LUL är relativt låg. Detta gäller särskilt för poliser i yttre tjänst.

Alldeles oavsett hur en bestämmelse om tvångsvisa drogtester vid misstanke om narkotikaanvändning ser ut är en grundläggande förutsättning för att provtagning ska kunna ske i tillräcklig omfattning självfallet att de medarbetare som har att tillämpa bestämmelsen är väl bekanta med regelverket. Det gäller i första hand poliser som i

¹¹ Se prop. 2009/10:105 s. 59.

sitt arbete träffar på barn som misstänks ha använt narkotika. Att kompetensen är tillräckligt hög även hos socialtjänsten är emellertid också viktigt. Med stor sannolikhet kommer underlaget för den samlade bedömning som ska göras av om ett drogtest kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser att vara bättre om socialtjänstens medarbetare är väl insatta i vilka förutsättningar som gäller för provtagning och därigenom kan vidareförmedla relevanta omständigheter till polis och åklagare.

För att öka kompetensen när det gäller bestämmelsen om drogtestar enligt 36 b § LUL är det nödvändigt med kunskapshöjande insatser hos polis och socialtjänst. Dessa aktörer bör, som ett första steg, säkerställa att samtliga medarbetare som kan ställas inför situationer där ett drogtest av ett barn under 15 år kan vara aktuellt känner till att denna möjlighet finns och hur lagstiftningen närmare är utformad. Det är också angeläget att de socialtjänstmedarbetare som kan komma att besvara polisens, och möjligen åklagarens, frågor inför ett beslut har klart för sig vilken central roll uppgifter från socialtjänsten spelar som beslutsunderlag.

De närmare formerna för denna information och utbildning bör lämpligen bestämmas och anpassas utifrån de behov som finns hos respektive myndighet. Vi avstår därför från att lämna något mer detaljerat förslag i denna del. Inom ramen för de kunskapshöjande insatserna bör dock särskilt beaktas vikten av att arbeta fram fasta rutiner för hur ärenden om provtagning regelmässigt bör hanteras. En medarbetare som har god kunskap om det aktuella regelverket och de närmare rutinerna för hur ett ärende om drogtest vanligtvis bör genomdrivas kan i stället fokusera på de närmare förutsättningarna i varje enskilt ärende. Betydelsen av en god samverkan (se avsnitt 6.7 om våra mer övergripande överväganden när det gäller samverkan) mellan involverade myndigheter bör också framhållas. Genom goda rutiner för samverkan mellan polis, åklagare och socialtjänst ökar förutsättningarna för att relevant information inför ett beslut om ett drogtest bör genomföras eller inte kan nå fram. Fortlöpande samverkan kan också bidra till att minska det motstånd mot att kontakta åklagare i den här typen av ärenden som redovisats från några av polisregionerna.

7.6.3 En följdändring bör göras i 36 e § LUL

Vårt förslag: Hänvisningen i 36 e § första stycket lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare till 28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken ska ändras till att i stället avse tredje stycket i nyssnämnda lagrum. Den hänvisning som i 36 e § andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare görs till 28 kap. 12 § andra stycket andra meningen rättegångsbalken ska ändras till en hänvisning till tredje stycket andra meningen i samma lagrum.

I 36 e § LUL finns en reglering som avser det närmare genomförandet av kroppsbesiktningar med stöd av 36 a § LUL (se första stycket i 36 e §) respektive med stöd av 36 b § LUL (se andra stycket i 36 e §). Vid tillkomsten av 36 a och 36 b §§ LUL slogs i lagstiftningsärendet fast att vissa bestämmelser i rättegångsbalken ska gälla när sådana kroppsbesiktningar genomförs.

För kroppsbesiktningar enligt 36 a § LUL innebar en hänvisning till 28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken, i den lydelse som nyssnämnda bestämmelse i rättegångsbalken då hade, att en precisering gjordes av vad som avses med kroppsbesiktning. I 28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken angavs i första meningen i stycket att med kroppsbesiktning avses undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov. Av andra meningen i aktuellt stycke framgick vidare att en kroppsbesiktning inte får utföras så att den undersökte riskerar framtida ohälsa eller skada. När det gäller kroppsbesiktningar enligt 36 b § LUL är andra meningen i andra stycket i 28 kap. 12 § rättegångsbalken tillämplig, dvs. inte heller för drogtestar får undersökningen utföras så att barnet riskerar framtida ohälsa eller skada.¹²

Efter det att 36 a och 36 b §§ LUL tillkom 2010 har bestämmelsen i 28 kap. 12 § rättegångsbalken ändrats. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2017 gjordes ett förtydligande av under vilka förutsättningar som en kroppsbesiktning får göras för att utreda en misstänkt gärningspersons ålder. Därutöver gjordes vissa redaktionella och språkliga ändringar i bestämmelsen, vilket bl.a. inne-

¹² Se prop. 2009/10:105 s. 73.

bar att det som tidigare utgjorde 28 kap. 12 § andra stycket efter lagändringen i stället är lagrummets tredje stycke.¹³ Någon följdändring i 36 e § LUL gjordes inte.

Vi har, som nämnts inledningsvis (se avsnitt 7.1), enligt våra kommittédirektiv möjlighet att ta upp frågor som, utan att de ingår i vårt uppdrag, har samband med de frågeställningar som vi ska utreda. Frågan om det närmare genomförandet av kroppsbesiktningar av barn med stöd av 36 a eller 36 b §§ LUL är enligt vår mening så närliggande de frågeställningar som ingår i vårt uppdrag att det är möjligt för oss att behandla även denna fråga. I samband med att 28 kap. 12 § rättegångsbalken gavs sin nuvarande lydelse borde, enligt vår bedömning, en följdändring ha gjorts i 36 e § LUL och att så inte skedde får antas bero på ett förbiseende i lagstiftningsärendet. För att åtgärda detta bör 36 e § första stycket LUL ändras på så sätt att hänvisningen till 28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken i stället avser tredje stycket i 12 §. När det gäller regleringen i 36 e § andra stycket LUL, om drogtest, bör motsvarande ändring göras där, dvs. hänvisningen bör avse 28 kap. 12 § tredje stycket andra meningen rättegångsbalken. Bestämmelsen i 36 e § LUL bör i övrigt vara oförändrad.

¹³ Se prop. 2016/17:165.

8 Ungdomstjänst genom strafföreläggande

8.1 Inledning

Det är, som framhålls i våra kommittédirektiv, angeläget att vidta åtgärder för att utveckla rättsväsendets förmåga att snabbt utreda och lagföra brott. En snabb reaktion från samhällets sida kan vara särskilt viktig för unga lagöverträdare, vilket bl.a. är anledningen till att det för barn och unga som gjort sig skyldiga till brott finns särskilda bestämmelser om kortare handläggningstider än vad som annars gäller. Ju kortare tid som går från det att brottet begicks till dess att påföljden verkställs, desto tydligare blir konsekvenserna av brottet för den unge.

I svensk rätt finns en lång tradition av att, i straffrättsligt hänseende, särbehandla unga lagöverträdare när det gäller valet av påföljd för brott. Detta gäller särskilt i åldersgruppen 15–17 år, men också unga i åldern 18–20 år. För att motverka att barn och unga begår brott bör påföljderna för unga lagöverträdare vara tydliga och konsekventa och bidra till att hindra återfall i brott. Påföljdssystemet för barn och unga bygger i huvudsak på att unga lagöverträdare i första hand ska bli föremål för insatser inom socialtjänsten och särskilda ungdomspåföljder har därför tagits fram. I syfte främst att minska användningen av bötesstraff för unga lagöverträdare finns, sedan den 1 januari 2007, påföljden ungdomstjänst som en fristående påföljd.¹

Åklagare kan under vissa förutsättningar meddela ett strafföreläggande, i stället för att väcka åtal för brott. Ett strafföreläggande kan avse böter, villkorlig dom eller villkorlig dom som förenas med böter. För personer under 18 år får ett strafföreläggande endast avse

¹ Ungdomstjänst förekom tidigare endast i kombination med påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten.

böter, men ett sådant föreläggande får för omyndiga personer utfärdas trots att böter inte är föreskrivet i straffskalan för brottet. Ett strafföreläggande har samma verkan som en dom och kan också omfatta ett enskilt anspråk avseende betalningsskyldighet.

Möjligheten att utfärda strafföreläggande utgör ett snabbt och effektivt förfarande för att lagföra ett brott när den misstänkte erkänner gärningen och det inte är fråga om alltför allvarlig brottslighet. Påföljden ungdomstjänst har införts efter det att det blev möjligt för åklagare att meddela strafföreläggande för personer under 18 år. En utökning av åklagares möjlighet att utfärda strafföreläggande till att även avse ungdomstjänst kan, som påpekas i våra kommittédirektiv, innebära att barn och unga får en snabbare reaktion på det brott de begått. Riksdagen har också tillkännagett att det bör övervägas att införa en möjlighet för åklagare att genom ett strafföreläggande besluta om kortare ungdomstjänst för ringa brott.²

Mot den bakgrunden har vi fått i uppdrag att ta ställning till om det bör införas en möjlighet för åklagare att genom strafföreläggande besluta om ungdomstjänst och i vilka situationer det i så fall bör vara möjligt. Det är vid dessa ställningstaganden nödvändigt att beakta att påföljdssystemet för unga lagöverträdare är komplext och att valet av påföljd fordrar noggranna överväganden av vilken påföljd som i det enskilda fallet är den lämpligaste.

I avsnitt 8.2 behandlar vi huvuddragen i påföljdssystemet för personer under 21 år, däribland påföljden ungdomstjänst. Bestämmelserna om strafföreläggande redovisas i avsnitt 8.3 och avsnitt 8.4 innehåller en redogörelse för viss statistik om i vilken mån unga lagöverträdare meddelas strafföreläggande och hur ungdomspåföljderna tillämpas. Våra överväganden och förslag i frågan om det ska vara möjligt att genom strafföreläggande besluta om ungdomstjänst finns i avsnitt 8.5. Vi har enligt våra direktiv för utredningen möjlighet att ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. En sådan fråga rör målsägandens rätt att få underrättelse om att en misstänkt har godkänt ett strafföreläggande. Vi behandlar denna fråga i avsnitt 8.6.

² Se bet. 2017/18:JuU18 punkt 16, rskr. 2017/18:175.

8.2 Påföljder för unga lagöverträdare

8.2.1 Särskilda ungdomspåföljder kompletterar påföljdssystemet i övrigt

Med påföljd för brott förstås enligt brottsbalken (se 1 kap. 3 §) straffen böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård.

Böter kan dömas ut oavsett den tilltalades ålder. Även villkorlig dom kan meddelas utan inskränkning till ålder, men påföljden förekommer endast i begränsad omfattning för unga lagöverträdare. Någon formell begränsning i fråga om ålder när det gäller möjligheten att bestämma påföljden till skyddstillsyn finns inte heller. Skyddstillsyn förekommer dock sällan som påföljd för unga lagöverträdare i ålderskategorin 15–17 år.

Fängelse är också en tillgänglig påföljd för unga lagöverträdare, men förutsättningarna härför är, som vi återkommer till i det följande, begränsade.

Även om de påföljder som förekommer för vuxna lagöverträdare i och för sig är tillämpliga när barn och unga har begått brott, bestäms påföljden för de unga i merparten av fallen, med undantag för när det är fråga om ringa bötesbrott, till någon av de särskilda ungdomspåföljder som samlats i 32 kap. brottsbalken.

8.2.2 Allmänt om syftet med de särskilda påföljderna för unga som begått brott

Vid brottsbalkens tillkomst 1965 baserades påföljdssystemet i huvudsak på idéer om att en påföljd genom behandling, avskräckning och oskadliggörande skulle motverka återfall i brott på individnivå. Reformen av påföljdssystemet har inneburit ett skiftande av fokus på att i stället stärka inslagen av likabehandling, konsekvens och förutsebarhet, liksom att betona principen om proportionalitet mellan brott och straff.

En utgångspunkt för påföljdsbestämningen är brottets svårhet. Ju allvarligare brott, desto mer ingripande bör påföljden vara. Därigenom kan principerna om konsekvens och proportionalitet upprätthållas och rättssystemet präglas av legitimitet och likhet inför lagen. Förändringar i påföljdssystemet har lett till att brottet – inte brotts-

lingen – i ökad utsträckning är i fokus. Genom åren har ökad hänsyn också tagits till brottsoffret. Gällande rätt innehåller dock också bestämmelser som gör det möjligt att låta personliga omständigheter hos den dömda få betydelse vid påföljdsbestämningen. Påföljdssystemet vilar därigenom på en kompromiss mellan olika intressen. Denna intresseavvägning är särskilt tydlig när det gäller påföljdssystemet för unga lagöverträdare, där insatser för att motverka återfall i brott i det enskilda fallet är särskilt viktiga.³

Påföljdssystemet för unga genomgick en större förändring 1999 då reglerna stramades upp och systemet reformerades därefter ytterligare 2007. Vid den sistnämnda reformen framhölls att en central målsättning med regleringen var att ett barnperspektiv ska genomsyra alla de åtgärder från samhällets sida som rör barn. Det betonades, med hänvisning till artikel 3 i FN:s barnkonvention, att barnets bästa ska komma i främsta rummet. Vidare angavs att, i linje med artikel 40 i barnkonventionen, barn som misstänks eller åtalas för eller befunnits skyldigt att ha begått brott ska behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla för värdighet och värde, som stärker barnets respekt för andras mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och som tar hänsyn till barnets ålder och önskvärdheten att främja att barnet återanpassas och tar på sig en konstruktiv roll i samhället. Påföljdssystemet för barn och unga ska därför, konstaterades det, vara inriktat på rehabilitering av den unge lagöverträdaren med anpassning till samhället som slutligt mål (jfr artiklarna 37 b och c, 40.3 och 40.4 i barnkonventionen).

Grundtanken med de bestämmelser varigenom barn och unga särbehandlas i straffrättsligt hänseende är, som nämnts inledningsvis, att barn och ungdomar som har begått brott i första hand ska hållas utanför kriminalvården och i stället bli föremål för insatser inom socialtjänsten. Påföljdssystemet är inriktat på att motverka fortsatt kriminalitet, men samtidigt tillgodose berättigade krav på förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens. Det ska också vara möjligt att beakta den unges behov. Dessutom ska påföljdssystemet vara tydligt och pedagogiskt.⁴

Ett tungt vägande skäl till att unga lagöverträdare särbehandlas både när det gäller valet av påföljd och vid straffmätningen är att yngre personer anses typiskt sett ännu inte ha nått sådan mognad att

³ Se prop. 2014/15:25 s. 19 f.

⁴ Se prop. 2005/06:165 s. 41 och 42.

de bör behandlas på samma sätt som vuxna lagöverträdare. Unga personers utveckling är inte avslutad och även fysiskt finns skäl till särbehandling eftersom nervsystemet inte är fullt utväxt förrän vid i genomsnitt 18 års ålder. Barn och unga har ännu inte hunnit få full förståelse för andras intressen och för värden som är grundläggande för samhällsordningen. Inte heller har de normalt sett hunnit utveckla förmågan till självkontroll. Barn och unga är också särskilt känsliga för att skadas av olika slags straffrättsliga ingripanden, däribland fängelse. Bestraffning kan drabba barn och unga hårdare, eftersom den riskerar att störa deras mognad och utvecklingsprocess.⁵

Nyligen, med ikraftträdande den 2 januari 2022, har en förändring genomförts när det gäller den straffrättsliga särbehandlingen av unga lagöverträdare som fyllt 18 år men inte 21 år. I propositionen framhålls att vid påföljdsbestämningen för unga lagöverträdare får proportionalitetsprincipen, dvs. att straffet för ett visst brott ska stå i proportion till brottets allvar, stå tillbaka för intresset av straffrättslig särbehandling av unga personer. Den avvägning som görs mellan dessa intressen bör, konstateras det i förarbetena, när det gäller lagöverträdare i åldern 18–20 år kunna leda till mer differentierade resultat än tidigare. För lagöverträdare i den åldersgruppen kan skälen för särbehandling fortfarande väga över i vissa fall. Ju allvarligare brottslighet det är fråga om, desto större vikt bör dock enligt propositionen tillmätas straffsystemets krav på en tillräckligt ingripande reaktion. Detsamma anses gälla vid återfall i brott och vid brott av sådan art att det bedömts vara angeläget att kunna ingripa med en sträng påföljd trots att straffvärdet i sig inte är påtagligt högt. Syftet med de nyligen införda bestämmelserna om påföljdsbestämning för myndiga unga lagöverträdare är att reglerna härför i större utsträckning än tidigare bör vara desamma som för andra myndiga lagöverträdare. Ändringar har därför, som framgår i det följande, genomförts i bestämmelserna om straffmätning och val av påföljd för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år.⁶

⁵ Se Jareborg och Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 6 uppl., 2020, s. 151 f.

⁶ Se prop. 2021/22:17 s. 23 f.

8.2.3 Ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen och vid påföljdsvalet

Allmänt om straffmätning

Allmänna bestämmelser om straffmätning finns i 29 kap. brottsbalken. Där framgår att (se 1 §) straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade har insett eller borde ha insett om detta liksom de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska dessutom särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas såväl vissa försvårande (se 2 §) som vissa förmildrande (se 3 §) omständigheter. En sådan förmildrande omständighet är, enligt 3 § första stycket 3, om den tilltalades handlande stått i samband med hans eller hennes bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga.

I skärpande riktning vid straffmätningen ska vidare, under vissa förutsättningar, hänsyn tas till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott (se 4 §). Vissa särskilt reglerade billighetshänsyn kan i stället påverka straffmätningen i motsatt riktning. Således framgår av 5 § att det är möjligt att vid straffmätningen beakta t.ex. att den tilltalade genom brottet drabbats av allvarlig kroppsskada eller att han eller hon försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet.

En särskild bestämmelse om straffmätning för unga lagöverträdare

Av stor betydelse vid straffmätningen för barn och unga som misstänks för brott är bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken, som i första stycket anger att om någon har begått brott innan han eller hon har fyllt 21 år, ska hans eller hennes ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen. Rätten får då döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet. Detta första stycke gäller inte (se paragrafens tredje stycke) för brott som någon har begått efter det att han

eller hon fyllt 18 år, om (1) det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, (2) det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott som avses i 1, eller (3) brottets straffvärde uppgår till fängelse i ett år eller mer. I paragrafens andra stycke finns ett förbud mot att för brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 18 år döma till svårare straff än fängelse i 10 år. Om det för brottet är föreskrivet fängelse på längre tid eller på livstid, eller om det följer av 26 kap. 2 § brottsbalken om gemensamt straff för flera brott, får det dock dömas till fängelse i högst 14 år.

Bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken innebär således att det vid straffmätningen för personer i åldrarna 15–20 år, med de nyssnämnda undantag som paragrafen innehåller för straffmyndiga unga som gjort sig skyldiga till sådan allvarlig brottslighet som preciseras i tredje stycket, ska tas särskild hänsyn till den unges ålder och att det i dessa fall går att döma till en lindrigare påföljd än som är möjligt för tilltalade som vid gärningstillfället hade fyllt 21 år. Låg ålder utgör därigenom en allmän grund att beakta i sänkande riktning vid straffmätningen. För bestämmelsens tillämpning krävs inte att gärningspersonens låga ålder på något sätt har påverkat hans eller hennes handlande. Avsikten med bestämmelsen är i stället att ålder under 21 år vid gärningstillfället rent allmänt ska leda till lägre straff än som dömts ut för motsvarande gärning om den begåtts av en person äldre än så.

När det gäller storleken av den straffreduktion som unga bör få med stöd av bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken har vissa schabloner utvecklats i praxis. Som en allmän utgångspunkt tillämpas ofta att straffet för den som är 18 år bör bestämmas till ungefär hälften av det straff som skulle utgått om den tilltalade fyllt 21 år. Den ungefärliga strafflängden för en 15-åring anses vara ungefär en femtedel av straffet för en vuxen lagöverträdare, medan motsvarande strafflängd för en 16-åring är en fjärdedel, för en 17-åring en tredjedel, för en 19-åring två tredjedelar och för en 20-åring fyra femtedelar.⁷ Dessa schabloner får såvitt gäller 18–20-åringar sedan lagändringen den 2 januari i år tillämpas för sådan brottslighet som inte omfattas av bestämmelsen i 29 kap. 7 § tredje stycket.

⁷ Se Borgeke och Heidenborg, *Att bestämma påföljd för brott*, 3 uppl., 2016, s. 257 f. och bl.a. NJA 2000 s. 421.

Valet av påföljd

Även vid valet av påföljd finns särbestämmelser för personer som begått brott före de fyllt 21 år. Bestämmelserna om påföljdsval i allmänhet finns i 30 kap. brottsbalken och för unga lagöverträdare är 5 § i kapitlet av central betydelse. Regleringen innebär att för brott som någon begått innan han eller hon fyllt 18 år får dömas till fängelse endast om det finns synnerliga skäl. I första hand ska i sådana fall, vilket framgår av 32 kap. 5 § brottsbalken, påföljden bestämmas till sluten ungdomsvård i stället för fängelse. För brott som någon begått efter det att han eller hon fyllt 18 år men före personen fyllt 21 år saknas denna begränsning.

8.2.4 De särskilda ungdomspåföljderna i 32 kap. brottsbalken*Ungdomsvård*

Enligt 32 kap. 1 § brottsbalken får den som har begått brott innan han eller hon fyllt 18 år dömas till ungdomsvård om han eller hon har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och sådan vård eller åtgärd kan beredas den unge. Vården och åtgärderna ska syfta till att motverka att den unge utvecklas ogynnsamt. Även personer som har begått brott efter det att han eller hon fyllt 18 år får dömas till ungdomsvård om det finns särskilda skäl för det. Ungdomsvård får inte väljas som påföljd för någon som fyllt 21 år. En förutsättning för att ungdomsvård ska få dömas ut är att socialtjänstens planerade åtgärder, i förekommande fall i förening med ungdomstjänst eller böter, kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet. Om åtgärderna ska vidtas med stöd av socialtjänstlagen, ska den unge följa ett ungdomskontrakt, medan det för ungdomsvård med stöd av LVU ska upprättas en vårdplan. Ungdomskontrakt och vårdplan upprättas av socialnämnden. Exempel på när det kan finnas särskilda skäl att döma någon över 18 år till ungdomsvård är när det pågår insatser mot honom eller henne enligt 3 § LVU. I sådana fall kan det finnas skäl att döma till ungdomsvård om de insatser som framgår av vårdplanen är tillräckligt ingripande. Så kan vara fallet om socialnämnden har beslutat om placering på ett

särskilt ungdomshem enligt 12 § LVU. Även i de fall då insatser pågår enligt socialtjänstlagen och den unge ska följa ett ingripande ungdomskontrakt kan det undantagsvis finnas särskilda skäl att döma en person som fyllt 18 år till ungdomsvård.⁸

I de fall då ett brott har medfört skada på egendom kan under vissa förutsättningar den unge föreskrivas en skyldighet att biträda den skadelidande. Så kan ske om ett sådant förordnande bedöms vara ägnat att främja den unges anpassning i samhället. Den unge ska då, på tid och sätt som domstolen beslutar, biträda den skadelidande med visst arbete, som syftar till att avhjälpa skadan eller som annars i belysning av brottets och skadans art framstår som lämpligt. En sådan föreskrift får bara meddelas om den skadelidande samtycker till det.

Grundprincipen i bestämmelsen om ungdomsvård är att åtgärder mot unga lagöverträdare ska ske inom socialtjänsten och inte inom kriminalvården. Med kravet att den unge ska ha ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen eller LVU avses närmast ett vårdbehov som inte kan bedömas som mindre. Om den unges behov av vård eller andra åtgärder kan tillgodoses inom ramen för exempelvis ungdomstjänst, bör vårdbehovet inte anses vara tillräckligt stort för att påföljden ska komma i fråga. Att den unge är brottsaktiv eller har missbruksproblem anses starkt tala för att det föreligger ett särskilt behov av insatser från socialtjänstens sida.⁹

Den unges behov av vård ska bedömas av socialnämnden i det yttrande som nämnden, enligt 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL), ska lämna. Av nyssnämnda bestämmelse framgår således att ett yttrande ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge och en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Yttrandet ska dessutom innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser att vidta. Arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna ska framgå och under vissa förutsättningar ska också den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt redovisas. Det är upp till domstolen att avgöra om de planerade insatserna kan anses vara inriktade på det

⁸ Se prop. 2021/22:17 s. 62.

⁹ Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (6 maj 2020, JUNO), kommentaren till 32 kap. 1 §.

kriminella beteendet och andra faktorer som kan medföra en ogynnsam utveckling.

Att den unge har ett särskilt behov av vård och insatser från socialtjänstens sida är dock inte tillräckligt för att påföljden ska kunna bestämmas till ungdomsvård. I syfte att säkerställa att en påföljd står i proportion till brottet, ställs dessutom krav på att de åtgärder som socialtjänsten har planerat framstår som tillräckligt ingripande i förhållande till brottslighetens straffvärde och art och med beaktande av om den unge har gjort sig skyldig till brott tidigare. Skulle den planerade vården inte framstå som tillräckligt ingripande, kan ungdomsvårdspåföljden kombineras med böter eller ungdomstjänst (se 32 kap. 3 § brottsbalken). Vid bedömningen av om ungdomsvården framstår som tillräckligt ingripande har den tilltalades ålder betydelse. Ju yngre gärningspersonen är, desto större är utrymmet för att välja ungdomsvård även vid allvarlig brottslighet. För äldre ungdomar (18–20 år) är ofta skyddstillsyn, med eller utan samhällstjänst, en lämpligare påföljd än ungdomsvård.

Ungdomstjänst

Av 32 kap. 2 § brottsbalken följer att den som har begått brott innan han eller hon fyllt 18 år får dömas till ungdomstjänst om påföljden är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Den som döms till ungdomstjänst ska utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet i lägst 20 och högst 150 timmar. Även personer som har fyllt 18 år när dom meddelas får dömas till ungdomstjänst under förutsättning att det finns särskilda skäl för det. Påföljden får dock inte bestämmas till ungdomstjänst för personer som har fyllt 21 år när dom meddelas. Särskilda skäl för att döma någon som fyllt 18 år till ungdomstjänst kan t.ex. vara att brottet begåtts före 18 års ålder och att påföljden bestäms kort tid efter 18-årsdagen.¹⁰

En förutsättning för att ungdomstjänst ska kunna dömas ut är att denna påföljd anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet och det inte finns skäl för att döma till ungdomsvård. I valet mellan ungdoms-

¹⁰ Se prop. 2021/22 :17 s. 63.

tjänst och böter ska ungdomstjänst väljas om den påföljden inte är alltför ingripande.

Ungdomstjänst var tidigare, som nämnts, inte en fristående påföljd utan kunde endast förekomma i kombination med den dåvarande påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten. Sedan 2007 är det dock möjligt att döma endast till ungdomstjänst. Bestämmelsen har därefter reformerats ytterligare genom att, till skillnad mot vad som gällde tidigare, den unges samtycke till påföljden sedan 2015 inte är obligatoriskt. Genom påföljden ungdomstjänst minskar användningen av böter och frihetsberövande påföljder för unga lagöverträdare. Ungdomstjänst har också den fördelen att påföljden innebär en klar och tydlig konsekvens av det brottsliga handlandet.¹¹

I kravet att ungdomstjänst, för att kunna dömas ut, ska vara lämplig med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter ligger att en bedömning ska göras av andra förhållanden än sådana som har med själva brottsligheten att göra. Den unges personliga förhållanden bör, för att påföljden ska vara lämplig, inte vara sådana att det framstår som mindre troligt att han eller hon kommer att kunna klara av att fullgöra ungdomstjänsten. En omständighet att beakta vid den bedömningen är om den tilltalade har missbruksproblem, vilket ofta talar för att påföljden i stället bör bestämmas till ungdomsvård. Även om det inte längre ställs upp ett krav på att den unge samtycker till ungdomstjänst, så får det vägas in i lämplighetsbedömningen om han eller hon är villig att utföra ungdomstjänsten eller inte.¹² Det yttrande som socialnämnden enligt 11 § LUL ska lämna (se avsnittet ovan om ungdomsvård) ska innehålla en bedömning av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter.

Det närmare innehållet i ungdomstjänsten bestäms (se 5 kap. 1 b § socialtjänstlagen) av socialnämnden och fastställs i en arbetsplan. En handledare utses för den unge. Påföljden kan innehålla inslag av att den unge ges tillfälle att reflektera över sin livssituation och diskutera det brott han eller hon har dömts för. Det är också möjligt att låta olika former av program i socialtjänstens regi innefattas i ungdomstjänsten, men merparten av påföljden bör bestå av en skyldighet för den unge att utföra oavlönat arbete.

¹¹ Se prop. 2014/15:25 s. 36.

¹² Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (6 maj 2020, JUNO), kommentaren till 32 kap. 2 §.

Utgångspunkten när det gäller regleringen att ungdomstjänst endast får väljas om det inte finns skäl för att döma till ungdomsvård är att rätten i första hand ska överväga ungdomsvård, framför ungdomstjänst. En förutsättning är vidare att ungdomstjänst framstår som en tillräckligt ingripande påföljd. Avgörande vid den bedömningen är det s.k. straffmättningsvärdet, dvs. straffvärdet efter ungdomsreduktionen enligt 29 kap. 7 § brottsbalken (se avsnitt 8.2.3). Återfall i brott är normalt sett inte ett hinder mot att döma till ungdomstjänst, men vid återfall bestäms påföljden ofta till ungdomsvård. Brottets art utgör inte heller något hinder mot att döma till ungdomstjänst.

Om den aktuella brottsligheten är förhållandevis ringa, kan påföljden bestämmas till böter i stället för ungdomstjänst. Detta ska ske om ungdomstjänst är alltför ingripande. I praxis har konstaterats att om straffmättningsvärdet är lägre än 60 dagsböter, ska påföljden i regel bestämmas till böter, medan ett straffmättningsvärde om 60 dagsböter motsvarar det lägsta antalet – 20 – timmar ungdomstjänst. Maxantalet timmar ungdomstjänst – 150 timmar – motsvarar ett straffmättningsvärde om fängelse i sex månader. Den lägre delen av skalan för antalet timmar ungdomstjänst, dvs. från 20 timmar och upp till 50 timmar, anses i praxis förbehållen fall där alternativet är ett bötesstraff.¹³

Ungdomsövervakning

Sedan januari 2021 finns enligt 32 kap. 3 a § brottsbalken en möjlighet att döma till ungdomsövervakning. Således får den som har begått brott innan han eller hon fyllt 18 år dömas till ungdomsövervakning om varken ungdomsvård eller ungdomstjänst är tillräckligt ingripande påföljder med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet. Den som har fyllt 18 år när dom meddelas får dömas till ungdomsövervakning endast om det finns särskilda skäl för det. Liksom är fallet med ungdomstjänst, kan sådana särskilda skäl exempelvis bestå i att brottet begåtts före den unge fyllt 18 år och påföljden bestäms kort tid efter 18-årsdagen.¹⁴

¹³ Se NJA 2008 s. 626 samt Borgeke och Heidenborg, *Att bestämma påföljd för brott*, 3 uppl., 2016, s. 495.

¹⁴ Se prop. 2021/22:17 s. 47.

Personer som har fyllt 21 år när dom meddelas får inte dömas till ungdomsövervakning.

Tiden för ungdomsövervakning får bestämmas till lägst sex månader och högst ett år. Den som döms till ungdomsövervakning ska medverka i en verkställighetsplanering och följa det som anges i en upprättad verkställighetsplan.

Närmare bestämmelser om ungdomsövervakning finns i lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning. Av lagen framgår att den verkställighetsplan som ska tas fram bl.a. ska innehålla föreskrifter om inskränkningar i den dömdes rörelsefrihet och en föreskrift om att bruk av narkotika och alkohol är förbjudet. Den unges rörelsefrihet får inskränkas, som huvudregel, på så sätt att det ställs upp ett förbud mot att lämna bostaden under helgkvällar och helgnätter. Det kan också vara fråga om andra rörelseinskränkningar som t.ex. ett förbud att vistas på en viss plats. Rörelseinskränkningarna ska kontrolleras med hjälp av elektroniska hjälpmedel. I verksamhetsplanen kan också regleras frågor om bl.a. boende, skolgång eller missbruksbehandling.

Sluten ungdomsvård

Om någon har begått brott innan han eller hon har fyllt 18 år och påföljden med tillämpning av 30 kap. brottsbalken bör bestämmas till fängelse, ska påföljden i stället bestämmas till sluten ungdomsvård under viss tid. Detta framgår av 32 kap. 5 § brottsbalken. Ett undantag från regleringen att sluten ungdomsvård ska dömas ut i stället för fängelse, gäller dock om det med hänsyn till den tilltalades ålder vid lagföringen eller annan omständighet finns särskilda skäl däremot. Tiden för sluten ungdomsvård får bestämmas till lägst 14 dagar och högst 4 år.

Huvudregeln är således att ungdomar som begått brott före de fyllt 18 år och där det finns synnerliga skäl för ett frihetsberövande, ska dömas till sluten ungdomsvård. Påföljden innehåller tydliga behandlingsinslag, men avgörande för valet mellan fängelse och sluten ungdomsvård är inte om den unge har ett vårdbehov eller inte. Att den unge saknar vårdbehov är således inget argument för ett fängelsestraff. Verkställigheten av sluten ungdomsvård ska ske vid ett

sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § LVU.¹⁵ Regeringen har i november 2021 gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för lagöverträdare under 18 år och föreslå lämpliga förändringar (dir. 2021:99). Utgångspunkten för översynen är behovet av en ordning som möjliggör tillräckligt ingripande reaktioner vid mycket allvarlig brottslighet, innefattar adekvata återfallsförebyggande åtgärder och som säkerställer en trygg och säker miljö. I uppdraget ingår att särskilt överväga vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för verkställigheten av den eller de frihetsberövande påföljder som föreslås användas. Uppdraget ska redovisas senast den 3 augusti 2023.

Undanröjande av påföljd i vissa fall

Under vissa förutsättningar kan en påföljd bestående av ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning undanröjas för att ersättas av en annan påföljd. Bestämmelsen finns i 32 kap. 4 § brottsbalken och anger att om en dömd person i väsentlig grad underlåter att göra vad som åligger honom eller henne enligt en föreskrift vid ungdomsvård om att han eller hon ska följa ett ungdomskontrakt eller enligt en dom på ungdomstjänst eller ungdomsövervakning, får rätten på talan av åklagare undanröja en annan påföljd än böter som dömts ut för brottet och bestämma en ny påföljd för detta. I stället för att undanröja påföljden får dock rätten meddela den dömda en varning, om det är en tillräcklig åtgärd. Ett undanröjande är också möjligt om, av annat skäl än misskötsamhet från den unges sida, den planerade vården eller de planerade åtgärderna enligt ett ungdomskontrakt eller en vårdplan inte kommer till stånd som förväntat. Detsamma gäller om en dom på ungdomstjänst inte till väsentlig del kan fullgöras inom skälig tid eller, vid ungdomsövervakning, de föreskrivna åtgärderna enligt verkställighetsplanen inte kommer till stånd eller åtgärderna kommit att i väsentlig grad avvika från vad som föreskrivits i verkställighetsplanen. Bestämmelsen är tillämplig både på ungdomstjänst som fristående påföljd och när ungdomstjänst utgör en tilläggsåtgärd vid ungdomsvård.

¹⁵ Se Bäcklund m.fl., Brottbalken (6 maj 2020, JUNO), kommentaren till 32 kap. 5 §.

Av 30 b § LUL framgår att åklagare i stället för att väcka talan enligt 32 kap. 4 § brottsbalken har en möjlighet att besluta om varning. Så är fallet om någon efter en dom avseende ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning inte fullföljt påföljden och en varning bedöms vara en tillräcklig åtgärd. Varningen ska meddelas vid ett personligt sammanträffande mellan den unge och åklagaren. En förutsättning för att åklagaren ska kunna meddela varning är att det bedöms vara en tillräcklig åtgärd. Så kan vara fallet vid inte alltför allvarlig misskötsamhet när den unge kan förväntas följa vad som åligger honom eller henne enligt domen. Socialnämnden har, enligt 12 kap. 8 § socialtjänstlagen, en skyldighet att återrapportera fall av misskötsamhet till åklagaren.

8.3 Strafföreläggande – lagföring genom ett summariskt förfarande

8.3.1 Ett alternativ till att väcka åtal

I rättegångsbalkens 48 kap. finns bestämmelser som gör det möjligt att under vissa förutsättningar beivra brott genom ett summariskt förfarande. Så kan ske genom att en misstänkt person föreläggs ett bestämt straff (böter eller, i vissa fall, villkorlig dom) som personen kan godkänna. Förelägganden som utfärdas av åklagare utgör strafförelägganden, medan ordningsbotsföreläggande kan utfärdas av polisen. I båda fallen kan en person lagföras för ett brott utan att det krävs något åtal med efterföljande domstolsförfarande. Skulle den misstänkte inte godkänna ett utfärdat föreläggande väcker åklagaren normalt sett åtal i stället.

Strafföreläggandeinstitutet tillkom 1948, i syfte att utgöra en enkel, snabb och effektiv hanteringsform för mindre allvarliga brott. För unga lagöverträdare kompletteras bestämmelserna i 48 kap. rättegångsbalken av en särreglering i 15 § LUL, som vi återkommer till i det följande.

8.3.2 Närmare om utfärdande av strafföreläggande

Brott under allmänt åtal

De grundläggande bestämmelserna om strafföreläggande finns i 48 kap. 1 § rättegångsbalken, som stadgar att fråga om ansvar för brott, som hör under allmänt åtal, under vissa närmare villkor upptas av åklagare genom strafföreläggande.¹⁶ Föreläggandet träder i stället för åtal i den utsträckning som framgår av 3 § i kapitlet. En förutsättning för att ett strafföreläggande ska kunna utfärdas är att det är fråga om ett brott som hör under allmänt åtal. Bestämmelsen är fakultativ, dvs. ett strafföreläggande *får* utfärdas. De närmare förutsättningarna för om så också *bör ske* framgår av 5 § i samma kapitel.

En omständighet som kan få betydelse i fall där det föreligger preskriptionsfara är att delgivning av ett strafföreläggande inte har sådan preskriptionsavbrytande effekt som delgivning av ett åtal har enligt 35 kap. 1 § rättegångsbalken. En åklagare kan om det finns risk att ett brott preskriberas inom kort behöva särskilt överväga om strafföreläggande är lämpligt.¹⁷

Ett strafföreläggande får avse böter eller villkorlig dom

Ett strafföreläggande innebär, som tidigare nämnts och som regleras närmare i 48 kap. 2 § rättegångsbalken, att den misstänkte föreläggs ett bötesstraff efter vad åklagaren anser att brottet bör föranleda. Den misstänkte får godkänna strafföreläggandet senast inom en viss tid. Under vissa förutsättningar, som anges närmare i 4 § andra stycket, får ett strafföreläggande avse villkorlig dom eller en sådan påföljd i förening med böter. Av 5 a § framgår att ett strafföreläggande också får omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet. Ett strafföreläggande kan dessutom omfatta egendomsförverkande, annan sådan särskild rättsverkan eller särskild rättsverkan i form av avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond. Det samma gäller för kostnad avseende provtagning och vissa analyser som har gjorts för att utreda brottet.

¹⁶ I SOU 2021:46 *Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål* har föreslagits en rad förändringar av bestämmelserna om strafföreläggande. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet och har inte beaktats i redogörelsen för gällande rätt.

¹⁷ I SOU 2021:90 *En översyn av den straffrättsliga regleringen av preskription* har Preskriptionsutredningen föreslagit att ett godkänt strafföreläggande ska utgöra en preskriptionsavbrytande åtgärd. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Strafföreläggande får rättskraft

I 48 kap. 3 § rättegångsbalken finns en bestämmelse som innebär att ett strafföreläggande kan sägas framkalla ett slags litispendensliknande effekt. Regleringen innebär att frågan om ansvar för brottet inte får tas upp på nytt så länge tid för besvarande av ett föreläggande löper, om inte den misstänkte har förklarat att han eller hon inte godkänner föreläggandet. Genom bestämmelsen garanteras att den misstänkte inte kan råka ut för att två straffprocessuella förfaranden samtidigt pågår för en och samma gärning. Har ett föreläggande godkänts, gäller det som en dom som har fått laga kraft. Föreläggandet har således rättskraft, vilket bl.a. innebär att böter som ålagts genom föreläggandet kan indrivnas. Ett föreläggande som har fått laga kraft kan undanröjas efter anlitande av ett extraordinärt rättsmedel.¹⁸

De närmare förutsättningarna för utfärdande av strafföreläggande och en särreglering för lagöverträdare under 18 år

Enligt 48 kap. 4 § rättegångsbalken får strafföreläggande utfärdas för alla typer av brott där böter ingår i straffskalan, med undantag för normerade böter (se 25 kap. 4 § brottsbalken). Vid föreläggande av böter är bestämmelsen i 34 kap. 1 § brottsbalken tillämplig. Någon begränsning beträffande bötesbelopp eller antalet dagsböter finns inte, förutom de allmänna bestämmelserna i 25 kap. brottsbalken om lägsta och högsta bötesstraff.

Vidare får villkorlig dom, med eller utan kombination med böter, föreläggas i fall då det är uppenbart att rätten skulle döma till en sådan påföljd. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst. För unga lagöverträdare som begått brott före han eller hon fyllt 18 år gäller dessutom den tidigare nämnda särregleringen i 15 § LUL. Bestämmelsen gör det möjligt att utfärda ett strafföreläggande utan hinder av straffskalan för brottet när det kan antas att den unge, om åtal väckts, endast skulle ha dömts till böter. Vid bedömningen av om påföljden skulle ha bestämts till böter ska beaktas dels allmänna straffnedsättningsgrunder, dels 29 kap. 7 § brottsbalken om lindrigare straff för den som inte fyllt 18 år eller, i vissa fall, 21 år (se

¹⁸ Se Sörbom m.fl., Rättegångsbalken (27 maj 2020, JUNO), kommentaren till 48 kap. 3 §.

avsnitt 8.2.3). Sitt främsta användningsområde har bestämmelsen i LUL vid enklare förmögenhetsbrott. Det kan t.ex. röra sig om brott som befinner sig i gränslandet mellan stöld och ringa stöld och där åklagaren har skäl att tro att påföljden efter en domstolsprocess hade stannat vid böter.¹⁹ Ett strafföreläggande som utfärdas med stöd av 15 § LUL ska, enligt 1 § förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, delges den unge vid ett personligt möte med åklagaren. Om ett personligt sammanträffande inte är möjligt eller om brottet är ringa, får underrättelsen vara skriftlig. Även ett strafföreläggande som med stöd av 48 kap. 4 § rättegångsbalken har utfärdats avseende villkorlig dom gentemot en person som ännu inte fyllt 21 år, ska delges vid ett personligt sammanträffande.

För unga lagöverträdare i ålderskategorin 15–17 år finns det inte, som nyss nämnts, möjlighet att genom strafföreläggande förordna om villkorlig dom. Skälet till detta har i lagmotiven angetts vara att påföljdssystemet när det gäller yngre personer är rikt differentierat och att påföljdsvalet i det enskilda fallet därmed kan vara särskilt svårt. Att den unge får rätt påföljd framhålls vara av yttersta vikt och det har därför ansetts att fall där den unge begått ett brott för vilket straffet ligger över bötesnivån inte bör undandras den kvalificerade prövning som domstolsalternativet erbjuder. Dessa hänsyn gör sig särskilt starkt gällande för den yngre ålderskategorin av unga lagöverträdare, varför inskränkningen inte omfattar 18–20-åringar.²⁰

En förutsättning för att ett strafföreläggande, för myndiga lagöverträdare, ska få avse villkorlig dom är att det är uppenbart att domstolen skulle döma till sådan påföljd, om åtal väcktes. Det får således inte finnas några som helst tveksamheter beträffande påföljdsvalet; valet ska vara helt förutsebart. Om det krävs personutredning för att bedöma vilken påföljd som är lämpligast för den misstänkte, bör saken prövas i domstol.²¹

Vissa hinder mot att utfärda strafföreläggande

I 48 kap. 5 § rättegångsbalken ställs upp vissa begränsningar för möjligheten att meddela strafföreläggande. Ett föreläggande får inte utfärdas om förutsättningar för allmänt åtal inte föreligger eller om i

¹⁹ Se prop. 1987/88:135 s. 41.

²⁰ Se prop. 1996/97:8 s. 14 f.

²¹ Se prop. 1996/97:8 s. 13 f.

föreläggandet inte tas upp alla brott av den misstänkte, vilka enligt åklagarens vetskap föreligger till bedömning. Inte heller får ett strafföreläggande utfärdas om en målsägande förklarar att han eller hon avser att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet som avser annat än betalningsskyldighet.

Innebörden av att det ska finnas förutsättningar för allmänt åtal är att strafföreläggande endast får användas när åklagaren annars haft att väcka åtal för brottet enligt de bestämmelser som gäller för åtalsplikten, dvs. åklagaren ska göra bedömningen att det finns tillräckliga skäl för åtal. En förutsättning för att det ska vara aktuellt med ett strafföreläggande är också att det inte föreligger någon oklarhet i skuldfrågan. I detta krav ligger att den misstänkte vidgår de faktiska omständigheterna, men något krav på ett uttryckligt erkännande finns inte. Ett strafföreläggande är inte heller lämpligt om rättsfrågan är svårbedömd. Bristande möjligheter att tillämpa vissa brottsbalksbestämmelser kan också utgöra skäl för åklagaren att avstå från att utfärda strafföreläggande. Det kan t.ex. gälla om det finns anledning att förverka villkorligt medgiven frihet.²²

Innehållet i ett strafföreläggande

Regleringen av vad ett strafföreläggande ska innehålla finns i 48 kap. 6 § rättegångsbalken. Där framgår att ett strafföreläggande ska innehålla uppgift om (1) den åklagare som utfärdat föreläggandet, (2) den misstänkte, (3) brottet med angivande av tid och plats för dess begående samt övriga omständigheter som behövs för att känneteckna det, (4) den eller de bestämmelser som är tillämpliga när det gäller brottet, (5) det straff och den särskilda rättsverkan, som föreläggs den misstänkte, och (6) det enskilda anspråk som föreläggs den misstänkte med uppgift om målsäganden och de omständigheter som anspråket grundar sig på.

²² Se Sörbom m.fl., Rättegångsbalken (27 maj 2020, JUNO), kommentaren till 48 kap. 5 § och Åklagarmyndighetens RättsPM 2015:4, *Strafföreläggande*, s. 10 f.

Godkännande av ett strafföreläggande

Ett strafföreläggande godkänns, enligt 48 kap. 9 § rättegångsbalken, genom att den misstänkte skriver under och till behörig mottagare lämnar en förklaring, att han eller hon erkänner gärningen och godtar det straff och den särskilda rättsverkan samt det enskilda anspråk som tagits upp i föreläggandet. Det är också möjligt med ett elektroniskt förfarande.

För att ett godkännande ska vara giltigt krävs att det är ovillkorligt. I de fall där ett godkännande inte är otvetydigt kan åklagaren antingen vända sig till den misstänkte för att få ett klarläggande eller välja att väcka åtal.

Ett strafföreläggande kan också, vilket framgår av 11 §, godkännas genom att hela beloppet betalas till den myndighet (enligt 7 § strafföreläggandekungörelsen [1970:60] Polismyndigheten) som regeringen bestämmer, utan att ett skriftligt godkännande skett. En förutsättning för detta är att föreläggandet endast avser böter eller böter och särskild rättsverkan som innebär betalningsskyldighet. Om det framgår att den misstänkte inte har avsett att godkänna föreläggandet, anses betalning dock inte utgöra ett godkännande.

Av 12 § framgår att ett godkännande är utan verkan om det sker sedan åklagaren har utfärdat stämning, stämningsansökan eller ett nytt strafföreläggande. Detsamma gäller om åklagaren beslutat att inte väcka åtal för brottet eller beslutat att lägga ned eller inte inleda en förundersökning.

Fullmakt till ombud

Den misstänkte har möjlighet att utse ett ombud för sig. Ombudet får, med stöd av en skriftlig fullmakt, lämna ett skriftligt godkännande av ett strafföreläggande som avser böter (se 48 kap. 10 § rättegångsbalken). Fullmakten ska innehålla bl.a. förklaring att ombudet har rätt att godkänna strafföreläggande på den misstänktes vägnar och uppgift om det brott som godkännandet får avse. Dessutom ska fullmakten ange uppgift om den högsta bötespåföljd som den misstänkte är villig att godta.

Utöver möjligheten att utse ett ombud, finns inte någon möjlighet för någon annan än den misstänkte att godkänna ett strafföreläggande. En vårdnadshavare kan således inte godkänna ett föreläggande.

gande på sitt barns vägnar. Fullmakter förekommer främst vid ringa smugglingsbrott och när brott har begåtts av en utlänning som endast tillfälligt vistas i Sverige.²³

8.4 Viss statistik om straffrättsliga reaktioner på ungas brott

Unga personer är överrepresenterade i statistiken över misstänkta och när det gäller antalet lagföringar. Det är alltså vanligare att begå brott i unga år. Under 2019 avsåg 20 procent av lagföringsbesluten ungdomar mellan 15 och 20 år, trots att denna åldersgrupp endast utgör 8 procent av den straffbara befolkningen.²⁴

Brottsförebyggande rådet (Brå) har 2019 genomfört en analys av samtliga lagföringar, varmed avses åtalsunderlåtelse, strafförelägganden och domslut, under åren 2011–2016 mot personer som var mellan 15 och 20 år vid gärningstillfället. Totalt rörde det sig under den studerade perioden om cirka 418 000 lagföringsbeslut, varav drygt 214 000 utgjordes av 15–17-åringar och knappt 204 000 av 18–20-åringar. Uppgifterna avser antal lagföringsbeslut och inte antalet personer (en och samma person kan således ha lagförts vid flera tillfällen).²⁵

Av de lagföringsbeslut som avsåg den yngre ålderskategorin av unga lagöverträdare utgjorde andelen åtalsunderlåtelse ungefär 30 procent, medan 26 procent var strafförelägganden och 43 procent domslut. I åldersgruppen 18–20 år var motsvarande siffror cirka 12 procent åtalsunderlåtelse, 34 procent strafförelägganden och 54 procent domslut.²⁶

När det gäller utvecklingen av ungdomspåföljderna under den studerade perioden, märks en stor skillnad efter reformen 2007, som bl.a. innebar att ungdomstjänst blev en fristående påföljd och att det för att påföljden ska bestämmas till ungdomsvård måste föreligga ett verkligt behov av vård hos den unge. Andelen 15–17-åringar som dömdes till ungdomsvård under 00-talets första hälft utgjorde omkring 35–40 procent för både flickor och pojkar, medan andelen som under samma period dömdes till ungdomstjänst (före 2007 års reform

²³ Se Sörbom m.fl., Rättegångsbalken (27 maj 2020, JUNO), kommentaren till 48 kap. 10 §.

²⁴ Se Brottsförebyggande rådet, *Kriminalstatistik 2020. Personer lagförda för brott*, s. 18.

²⁵ Se Brottsförebyggande rådet, *Straffrättsliga reaktioner på ungas brott 2001–2016, Kortanalys 3/2019*, s. 7.

²⁶ Se Brottsförebyggande rådet, *Straffrättsliga reaktioner på ungas brott 2001–2016, Kortanalys 3/2019*, s. 9.

i kombination med ungdomsvård) utgjorde omkring 10 procent av pojkarna och 5 procent av flickorna. Efter påföljdsreformen ökade andelen dömda till ungdomstjänst betydligt, samtidigt som andelen med ungdomsvård minskade. Bland pojkar utgjorde ungdomstjänst år 2016 35 procent av påföljderna och för flickor var motsvarande siffra 34 procent. Under samma år utgjorde ungdomsvård cirka 26 procent av påföljderna för pojkar och 28 procent för flickor.

Det är ovanligt att unga i ålderskategorin 18–20 år döms till ungdomsvård eller ungdomstjänst. Andelen ungdomsvård utgjorde för unga män under 2016 cirka 0,6 procent av påföljderna och för unga kvinnor 0,7 procent. Motsvarande siffra beträffande ungdomstjänst är omkring 0,1 procent för de unga männen, medan påföljden inte förekom för unga kvinnor under 2016.²⁷

En av de vanligaste påföljderna för båda åldersgrupper är böter. I den yngre ålderskategorin (15–17 år) har användningen av böter minskat sedan 2001, vilket sannolikt till viss del hänger samman med påföljdsreformen 2007 och möjligheten att döma till ungdomstjänst som en fristående påföljd. Andelen bötespåföljder uppgick 2016 till drygt 30 procent för pojkar och ungefär 35 procent för flickor. När det gäller kategorin 18–20-åringar har användningen av böter i stället ökat under den aktuella perioden. En förklaring till detta kan delvis vara att fler ringa brott redovisats från polisens sida och bl.a. andelen ringa narkotikabrott, som nästan uteslutande föranleder ett bötesstraff, har ökat kraftigt. Andelen bötespåföljder 2016 för den äldre ålderskategorin uppgick till 50 procent för unga män och knappt 60 procent för unga kvinnor.²⁸

²⁷ Se Brottsförebyggande rådet, *Straffrättsliga reaktioner på ungas brott 2001–2016, Kortanalys 3/2019*, s. 15 f. Det bör här anmärkas dels att variationerna över tid är större hos flickor eftersom antalet dömda flickor är färre än antalet pojkar, dels att ungdomstjänst enbart får användas för personer över 18 år om det finns särskilda skäl (se 32 kap. 2 § brottsbalken och avsnitt 8.2.4).

²⁸ Se Brottsförebyggande rådet, *Straffrättsliga reaktioner på ungas brott 2001–2016, Kortanalys 3/2019*, s. 18 f.

8.5 En möjlighet att utfärda ungdomstjänst genom strafföreläggande – våra överväganden och förslag

8.5.1 Ungdomstjänst bör kunna förordnas genom strafföreläggande

Vår bedömning: Övervägande skäl talar för att det bör införas en möjlighet att genom strafföreläggande förordna om ungdomstjänst för unga lagöverträdare.

Påföljdssystemet för unga lagöverträdare är, som framhållits i tidigare lagstiftningsärenden, rikt differentierat och kan i det enskilda fallet kräva svåra överväganden. Principen att unga lagöverträdare ska särbehandlas vid straffrättsliga ingripanden bygger på grundtanken att sådana ingripanden måste anpassas efter ungas brist på mognad, begränsade erfarenheter och särskilda förhållanden. För att denna princip ska få genomslag vid rättstillämpningen krävs att det vid påföljdsvalet för unga lagöverträdare finns en helhetsbild av den unges situation. En påföljd för den unge ska vara tillräckligt ingripande med hänsyn till brottets straffvärde och om den unge tidigare gjort sig skyldig till brott, men också, med de begränsningar som straffvärdet kan medföra, vara relevant utifrån den enskilde ungdomens perspektiv. Intresset av att motverka de sociala och personliga svårigheter som kan ha bidragit till brottsligheten ställs vid påföljdsbestämningen mot behovet av tydliga och tillräckligt ingripande straffrättsliga påföljder.

Det svenska påföljdssystemet för unga lagöverträdare baseras på att en påföljd, i så stor utsträckning som möjligt men med undantag för brottslighet som är så begränsad att det endast är fråga om låga bötesstraff, ska innefatta olika slags insatser från socialtjänstens sida. Ungdomstjänst är en påföljd av central betydelse i detta påföljdssystem. Genom påföljden minskar användningen av böter, vilket av flera skäl framstår som önskvärt. Bötesstraff saknar rehabiliterande inslag och ger inte någon möjlighet att motivera en ung person till att i fortsättningen avhålla sig från kriminalitet. En påföljd avseende ungdomstjänst innebär också en klar och tydlig koppling mellan det brottsliga handlandet och vilka följder det får när den unge döms för brottet. Därigenom framträder konsekvenserna av kriminalitet på

ett tydligt sätt, vilket i sig kan minska risken för återfall i brottslighet. Det är mot denna bakgrund önskvärt att ungdomstjänst kommer till stånd i samtliga de fall där det är en möjlig – och lämplig – påföljd.

När en ungdom är misstänkt för brott är det särskilt viktigt med en snabb reaktion från samhällets sida, eftersom även detta gör att kopplingen mellan brott och påföljd blir tydlig. Att så är fallet ligger bakom de snävare tidsramar som gäller för utredningar och efterföljande domstolsprocesser som involverar unga lagöverträdare. Ett summariskt förfarande som strafföreläggandeinstitutet erbjuder innebär i de flesta fall som rör vuxna lagöverträdare att lagföringen av brottet går snabbare än vid ett sedvanligt förfarande med åtal och huvudförhandling i domstol. För unga lagöverträdare, som omfattas av de särskilda bestämmelserna med kortare handläggningstider, kommer tidsåtgången för ett förfarande med strafföreläggande jämfört med ett åtal, som behandlas med förtur, i många fall inte att skilja sig åt nämnvärt. Att åklagare ges möjlighet att utfärda strafföreläggande i stället för att väcka åtal innebär dock en viss effektivitetsvinst, vilket talar för att det bör vara möjligt att förordna om ungdomstjänst genom strafföreläggande. Därigenom kan också barnets intresse av att inte i större utsträckning än nödvändigt behöva ställas inför rätta tillgodoses. Från ett samhällsperspektiv skulle ett sådant förfarande dessutom vara kostnadsbesparande eftersom det skulle innebära färre domstolsförhandlingar.

Mot dessa fördelar med att utvidga strafföreläggandeinstitutet till att också omfatta ungdomstjänst talar emellertid det faktum att själva domstolsprocessen, på ett annat sätt än som är möjligt vid ett summariskt förfarande, kan bidra till att inskräpa allvaret i situationen för den unge. Argumentet kan emellertid inte ensamt ges sådan tyngd att det uppväger de fördelar som tidigare konstaterats. Ett annat skäl mot att låta strafföreläggande omfatta även ungdomstjänst utgörs av den tidigare konstaterade komplexiteten i påföljdsbestämningen för unga lagöverträdare. Redan i dag gäller dock att strafföreläggande endast är ett alternativ i de fall som kan klassas som okomplicerade, både när det gäller bedömningen av skuldfrågan och i fråga om påföljdsval. Endast brottslighet för vilken gäller en påföljdspraxis av sådan fasthet att det utan tvekan går att bedöma vad som är rätt påföljd kan aktualisera ett strafföreläggande. Det måste exempelvis stå klart att det för den unge inte finns något sådant be-

hov av vård eller annan åtgärd att ungdomsvård kan vara aktuellt för honom eller henne. Vid en eventuell förändring av bestämmelserna om strafföreläggande för att göra det möjligt för åklagare att förordna om ungdomstjänst är det emellertid också nödvändigt att beakta målsägandens intressen. Ett mer summariskt förfarande kan innebära att målsäganden går miste om den möjlighet till upprättelse som en process i domstol kan ge. De mer pedagogiska aspekterna av ett domstolsförfarande kan vidare även för målsäganden, särskilt om han eller hon liksom den misstänkte är en yngre person, vara betydelsefulla. En huvudförhandling i domstol kan också ha rehabiliterande effekt för en person som utsatts för brott. Redan i dag gäller dock, som tidigare framhållits, att bestämmelserna om strafföreläggande är fakultativa, dvs. de innebär en möjlighet som åklagare kan använda sig av, men ställer inte upp något krav på att strafföreläggande ska användas i stället för att väcka åtal. Möjligheten för åklagare att väcka talan i domstol finns alltså kvar.

Enligt vår mening talar övervägande skäl för att det bör införas en möjlighet att genom strafföreläggande förordna om ungdomstjänst. Den närmare utformningen av de förslag som denna bedömning ger upphov till redovisas i det följande.

8.5.2 Närmare om möjligheten att förordna om ungdomstjänst genom strafföreläggande

Vårt förslag: Förutsättningarna för när ungdomstjänst ska aktualiseras ska vara desamma vid utfärdande av strafföreläggande som när påföljden bestäms till ungdomstjänst genom dom.

En förutsättning för att åklagare ska få utfärda ett strafföreläggande avseende ungdomstjänst är att ett yttrande enligt 11 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare föreligger.

Ett strafföreläggande avseende ungdomstjänst ska delges den unge vid ett möte med åklagare.

Bestämmelserna om undanröjande av ungdomstjänst ska vara tillämpliga när ungdomstjänst förordnats genom ett strafföreläggande.

Strafföreläggande avseende ungdomstjänst kan inte godkännas av ombud.

Syftet med förslaget är inte att utvidga tillämpningsområdet för när ungdomstjänst ska väljas som påföljd

Ungdomstjänst får, enligt 32 kap. 2 § brottsbalken, dömas ut om en sådan påföljd framstår som lämplig med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. En förutsättning för att påföljden ska kunna bestämmas till ungdomstjänst är dessutom att det framstår som en tillräckligt ingripande påföljd med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet samt att det inte finns skäl för att döma till ungdomsvård. Det bakomliggande skälet till vårt förslag att det ska vara möjligt att förordna om ungdomstjänst genom strafföreläggande är inte att förutsättningarna för när ungdomstjänst är aktuellt ska ändras utan endast att ungdomstjänsten ska kunna bestämmas genom ett summariskt förfarande i stället för genom en domstolsprocess. Samma förutsättningar som måste vara uppfyllda när domstol bestämmer påföljden till ungdomstjänst måste således vara för handen också när det är fråga om ett strafföreläggande. Detta innebär, förutom att ungdomstjänst måste vara en lämplig påföljd som är tillräckligt ingripande, att det inte ska finnas skäl att bestämma påföljden till ungdomsvård. Dessutom ska vad som redan gäller avseende när ungdomstjänst anses alltför ingripande – och påföljden i stället bör bestämmas till ett lägre bötesstraff – gälla. För gärningspersoner som fyllt 18 år ska, liksom är fallet om påföljden bestäms efter huvudförhandling i domstol, ungdomstjänst genom strafföreläggande vara möjligt endast om det finns särskilda skäl för detta. Personer över 21 år kan inte dömas till ungdomstjänst och bör inte heller kunna få ungdomstjänst genom ett strafföreläggande. Att så är fallet följer av 32 kap. 2 § andra stycket brottsbalken och behöver därför inte uttryckligen regleras i bestämmelserna om strafföreläggande (se avsnitt 8.2.4).

För att ett strafföreläggande ska kunna avse villkorlig dom krävs, enligt 48 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken, att det är uppenbart att rätten skulle dömt till en sådan påföljd om det i stället hade väckts åtal för brottet. Vi har övervägt att införa ett sådant uppenbarhetsrekvisit även för att det ska vara möjligt att förordna om ungdomstjänst genom strafföreläggande. Som vi tidigare konstaterat är påföljdssystemet för unga lagöverträdare mer komplext än vad som är fallet när det gäller vuxna gärningspersoner. Att ställa upp ett krav på *uppenbarhet* skulle därför innebära en risk för att möjligheten

att förordna om ungdomstjänst genom strafföreläggande fick en alltför restriktiv tillämpning. En grundläggande förutsättning för att strafföreläggande alls ska vara möjligt är att det utan tvekan går att fastställa vilken den lämpligaste påföljden är. Denna grundförutsättning framstår, enligt vår mening, som tillräcklig för att kunna säkerställa att ungdomstjänst genom strafföreläggande endast kommer att vara aktuellt i de fall där påföljden även efter en domstolsprocess hade blivit ungdomstjänst. Något uppenbarhetsrekvisit bör därför inte ställas upp.

När det gäller utfärdande av strafföreläggande avseende villkorlig dom framgår av Åklagarmyndighetens föreskrifter om strafföreläggande (ÅFS 2005:26) att assistentåklagare inte får utfärda ett sådant strafföreläggande. Vi har övervägt om en liknande begränsning bör göras när det gäller möjligheten att utfärda strafföreläggande avseende ungdomstjänst. För åklagare som arbetar med brott begångna av unga personer följer emellertid av 2 § LUL att de genom intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare ska vara särskilt lämpade för uppgiften. Vid de allra flesta av landets allmänna åklagarkammare hanteras ungdomsärenden dessutom vid en särskild ungdomsenhet eller ungdomsgrupp och de åklagare som är verksamma där får specialistkompetens i fråga om ungdomsärendena. Detta är, i kombination med det krav på särskild lämplighet som redan ställs upp, enligt vår mening tillräckligt för att god kompetens och kvalitet ska kunna upprätthållas i förordnanden om ungdomstjänst genom strafföreläggande. Någon anledning att i lag eller förordning införa någon särreglering för ungdomstjänst torde därför inte finnas.

Vid strafföreläggande som avser bötesstraff gäller, enligt 15 § LUL, att det är möjligt att för de yngre lagöverträdarna (15–17-åringar) bestämma ett bötesstraff trots att böter inte ingår i straffskalan, om det kan antas att den unge, om åtal hade väckts, skulle ha dömts endast till böter. Ungdomstjänst kan, om de förutsättningar som redovisats i föregående stycke föreligger, användas som påföljd vid s.k. rena bötesbrott, vid brott som har både böter och fängelse i straffskalan och vid brott som endast har fängelse i straffskalan. Någon särreglering motsvarande den i 15 § LUL för att detta alltjämt ska vara möjligt är inte nödvändig.

Att påföljden för den unge bestäms till ungdomstjänst genom ett strafföreläggande i stället för att detta, sedan åtal väckts, görs efter huvudförhandling och dom innebär att det, som vi tidigare redovisat,

är fråga om ett summariskt förfarande. Även vid ett sådant förfarande kan den unge ha behov av en offentlig försvarare för att kunna ta tillvara sin rätt. Vårt förslag att strafföreläggande ska kunna avse även ungdomstjänst innebär inte några förändringar när det gäller förutsättningarna för när en offentlig försvarare bör utses för den unge.

Ett yttrande från socialnämnden ska hämtas in

En av förutsättningarna för att genom ett strafföreläggande förordna om ungdomstjänst är, som framgår av föregående avsnitt, att en sådan påföljd framstår som lämplig med hänsyn till den unges person. Vi har tidigare konstaterat den särskilda vikt som bör läggas vid att påföljdsbestämningen för unga lagöverträdare genomförs med stor noggrannhet och med hänsyn tagen till att påföljden i det enskilda fallet är relevant inte bara utifrån brottets straffvärde och tillgänglig praxis utan också utifrån barnets situation. Mer komplexa sådana överväganden bör, som vi också tidigare angett, göras i domstol.

Som vägledning för åklagarens avgörande av om en brottsmisstänke lämpligen bör lagföras genom ett strafföreläggande är ett sådant yttrande från socialnämnden som avses i 11 § LUL betydelsefullt. Av yttrandet ska bl.a. framgå om ungdomstjänst, enligt socialnämndens bedömning, är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. Från huvudregeln att ett yttrande ska inhämtas innan beslut fattas i åtalsfrågan får enligt aktuellt lagrum göras undantag om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för straffvarning eller åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt. Lämplighetsbedömningen är central för att det ska vara möjligt, och meningsfullt, att förordna om ungdomstjänst. Genom ett yttrande från socialnämnden kan också med större grad av säkerhet avgöras om den unge har ett sådant behov av vård att det i stället för ungdomstjänst bör vara aktuellt med ungdomsvård. Mot denna bakgrund bör det ställas upp ett krav om att ett yttrande från socialnämnden avseende den unge alltid ska föreligga för att ungdomstjänst genom strafföreläggande ska få förordnas. En bestämmelse med denna innebörd ska därför tas in i 48 kap. 4 § rättegångsbalken. Något undantag från kravet på att ett yttrande ska inhämtas bör inte gälla.

Ett strafföreläggande avseende ungdomstjänst ska delges den unge vid ett möte med åklagare

Utgångspunkten när åklagare med stöd av 15 § LUL utfärdar strafföreläggande för ett brott begånget av en ung person är att ett sådant föreläggande ska delges den unge vid ett personligt möte. Ett undantag gäller för om ett sådant sammanträffande inte är möjligt eller om brottet är ringa. För strafförelägganden som avser villkorlig dom (och då alltså, såvitt avser unga lagöverträdare, gäller brottsmisstänkta i ålderskategorin 18–20 år) finns emellertid inte något sådant undantag (se 1 § förordningen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

Ett bakomliggande skäl till ett krav på ett personligt sammanträffande med åklagare är att det framstår som viktigt att en ung lagöverträdare möter en myndighetsperson för att inskräpa allvaret i samhällets reaktion. Vid en muntlig delgivning kan åklagare närmare förklara skälen för att ett strafföreläggande har utfärdats och vad en påföljd avseende ungdomstjänst i praktiken innebär. Åklagaren kan också klargöra varför det är viktigt att den unge fullgör de ungdomstjänststimmar han eller hon åläggs att utföra. Mötet kan också innefatta en redogörelse för vad som kan hända vid eventuell misskötsamhet, liksom en beskrivning av vilka risker det finns för ett strängare straff om den unge skulle återfalla i brott. Det finns således, enligt vår bedömning, en rad betydelsefulla vinster att uppnå genom att ställa upp ett krav på att ett strafföreläggande avseende ungdomstjänst ska delges vid ett personligt möte mellan åklagare och den unge. Ett tillägg till den aktuella förordningsbestämmelsen bör därför göras, av innebörd att det ska vara obligatoriskt med ett sådant sammanträffande. Det framstår som så pass angeläget att ett möte kommer till stånd, att det, liksom är fallet vid villkorlig dom, inte ska ges någon möjlighet till undantag.

Vid misskötsamhet eller bristande genomförande av annan orsak kan strafföreläggandet undanröjas

Av 48 kap. 3 § rättegångsbalken följer att ett godkänt strafföreläggande gäller som en dom som har fått laga kraft. En följd av detta är att bestämmelsen i 27 kap. 6 § brottsbalken, som gäller misskötsamhet efter en dom där påföljden bestämts till villkorlig dom, är

tillämplig på en villkorlig dom som förordnats genom ett strafföreläggande.²⁹ Av nyssnämnda lagrum framgår att rätten under vissa förutsättningar, och om den dömde inte iakttar vad som åligger honom eller henne enligt den villkorliga domen, får meddela varning eller föreskrift eller får undanröja den villkorliga domen och bestämma annan påföljd för brottet. När det gäller ungdomstjänst finns en motsvarande bestämmelse i 32 kap. 4 § brottsbalken och innebär att en dom på ungdomstjänst får undanröjas om den dömde underlåter att göra vad som åligger honom eller henne enligt domen. Även ett godkänt strafföreläggande avseende ungdomstjänst får verkan som en lagakraftvunnen dom. Det finns visserligen en språklig skillnad mellan 27 kap. 6 § brottsbalken, där det talas om att den dömde inte iakttar vad som åligger honom eller henne enligt den *villkorliga domen* (således i betydelsen den ådömda påföljden), och 32 kap. 4 § brottsbalken som uttryckligen rör en *dom* på ungdomstjänst, men enligt vår bedömning, bör regleringen i sistnämnda lagrum om undanröjande av påföljd avseende bl.a. ungdomstjänst anses vara tillämplig även när ungdomstjänsten förordnats genom ett strafföreläggande. Någon särskild reglering med denna innebörd är inte nödvändig.

Som vi tidigare redovisat (se avsnitt 8.2.4) har socialnämnden en skyldighet att underrätta åklagaren om fall av misskötsamhet vid verkställigheten av en påföljd som ombesörjs av socialtjänsten, såsom exempelvis ungdomstjänst. Socialnämndens underrättelseskyldighet bör omfatta även utförande av ungdomstjänst som förordnats genom strafföreläggande. Bestämmelsen i 12 kap. 8 § socialtjänstlagen bör kompletteras med ett sådant krav.

Strafföreläggande avseende ungdomstjänst ska inte kunna godkännas av ombud

Den i 48 kap. 10 § rättegångsbalken stadgade möjligheten för en brottsmisstänkt att i vissa fall utse ett ombud för sig innebär att ombudet kan godkänna ett strafföreläggande på den misstänktes vägnar. Denna möjlighet är begränsad till bötesfallen och kan således inte tillämpas i fråga om strafföreläggande som avser villkorlig dom. För unga lagöverträdare är det, som vi tidigare konstaterat, viktigt att det vid bestämmande av påföljd finns goda möjligheter att för

²⁹ Se Sörbom m.fl., Rättegångsbalken (27 maj 2020, JUNO), kommentaren till 48 kap. 5 §.

den unge inskräpa allvaret i att han eller hon döms för brott. Sådana hänsyn ligger bakom vårt förslag att det vid utfärdande av ett strafföreläggande avseende ungdomstjänst ska vara obligatoriskt att föreläggandet delges vid ett personligt möte mellan åklagare och den unge. Av samma skäl framstår det som olämpligt att göra det möjligt för ett ombud att godkänna ett strafföreläggande avseende ungdomstjänst. En uttrycklig reglering av att ombud inte får godkänna sådana strafförelägganden bör därför tas in i 48 kap. 10 § rättegångsbalken.

8.5.3 Särskilt om förbudet att utfärda ett strafföreläggande om inte alla brott tas upp

Av 48 kap. 5 § rättegångsbalken följer att ett strafföreläggande inte får utfärdas om inte alla brott av den misstänkte, vilka enligt åklagarens vetskap föreligger till bedömning, omfattas av föreläggandet. Det bakomliggande skälet till bestämmelsen är att den misstänkte ska få en påföljd för den samlade brottsligheten.

Utredningen om snabbare lagföring har i sitt betänkande *Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål* (SOU 2021:46) föreslagit att förbudet att utfärda ett strafföreläggande om inte alla brott omfattas av föreläggandet ska tas bort. Som skäl härför har bl.a. anförts att det med dagens ordning kan bli nödvändigt för åklagare att väcka åtal för ett erkänt och lindrigt brott, liksom att lagföringen kan fördröjas i onödan. Rättsväsendet har utmaningar med stora och omfattande brottmål, varför det är angeläget att använda rättsväsendets begränsade resurser på bästa sätt. Det är dessutom, framhålls det i nämnda betänkande, särskilt angeläget med snabb lagföring för personer som är inne i en brottsvåg eller som återfaller i brott. Mot denna bakgrund har Utredningen om snabbare lagföring föreslagit att det ska vara möjligt att utfärda ett strafföreläggande även om detta föreläggande inte kan omfatta all känd brottslighet.³⁰

Till de skäl som nyss anförts för att ta bort förbudet i 48 kap. 5 § rättegångsbalken tillkommer för unga lagöverträdare, särskilt i den yngre ålderskategorin 15–17 år, enligt vår bedömning argumentet att det för ungdomar är särskilt viktigt med en snabb reaktion från samhällets sida. Som vi tidigare konstaterat blir kopplingen mellan brott och påföljd därigenom tydlig. Vi har därför övervägt att föreslå ett

³⁰ Se SOU 2021:46 s. 282 f.

undantag i aktuellt lagrum, i dess nuvarande lydelse, för att göra det möjligt att utfärda strafföreläggande för unga lagöverträdare, även om föreläggandet inte omfattar all brottslighet. Det förslag som Utredningen om snabbare lagföring lämnat bereds för närvarande i Regeringskansliet och skulle, om det genomförs, också omfatta unga lagöverträdare. Mot den bakgrunden lämnar vi inte något förslag till ändrad lydelse av 48 kap. 5 § rättegångsbalken.

8.6 En rätt för målsäganden att underrättas om att ett strafföreläggande har godkänts

8.6.1 En målsägande har i vissa fall rätt att underrättas om hur ett ärende fortskrider

I förundersökningskungörelsen (1947:948) har samlats en rad olika bestämmelser som reglerar det närmare förfarandet vid en förundersökning. Det gäller bl.a. bestämmelser som innebär en skyldighet att underrätta en målsägande om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk (se 13 a §) liksom en skyldighet att underrätta målsäganden så snart ett åtal har beslutats (se 13 d §). Av 13 b § framgår vidare att målsäganden så snart som möjligt ska tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om beslut om att en förundersökning inte ska inledas eller att en inledd förundersökning har lagts ned, beslut om att åtal inte ska väckas, tidpunkt och plats för sammanträden i rätten och dom eller slutligt beslut i målet. Om det beslutas att en förundersökning inte ska inledas eller att en inledd förundersökning ska läggas ned eller att åtal inte ska väckas, ska underrättelse lämnas bl.a. till en målsägande som har begärt att bli underrättad (se 14 § andra stycket). Någon motsvarande reglering om att målsäganden ska tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om att ett strafföreläggande har godkänts innehåller förundersökningskungörelsen inte.

Bestämmelser om viss underrättelseskyldighet när det gäller strafföreläggande finns däremot i strafföreläggandekungörelsen (1970:60), men denna reglering omfattar endast myndigheter eller något annat organ och inte målsägande. Således framgår av 12 § strafföreläggandekungörelsen att de skyldigheter i lag eller annan författning som innebär att en domstol ska underrätta en myndighet eller något annat organ om en dom i ett brottmål också ska gälla för

den myndighet som har utfärdat ett strafföreläggande som har godkänts. I stället för domstolens dom ska underrättelsen i sådana fall avse uppgifter om strafföreläggandets innehåll och godkännandet av detta. Någon övrig reglering som innebär en underrättelse till målsägande när ett strafföreläggande godkänts innehåller inte heller strafföreläggandekungörelsen.

8.6.2 Det bör införas en rätt för målsäganden att underrättas efter ett godkänt strafföreläggande – våra överväganden och förslag

Vårt förslag: Målsägande ska tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om att ett utfärdat strafföreläggande har godkänts. En bestämmelse härom ska tas in i förundersökningskungörelsen. Dessutom införs en skyldighet i strafföreläggandekungörelsen för den myndighet som har utfärdat ett strafföreläggande som har godkänts att, för en målsägande som begärt det, ombesörja en sådan underrättelse.

Information om hur ett ärende fortskrider är en viktig faktor för att få målsägande att känna sig delaktiga i den process som följer efter det att han eller hon har utsatts för ett brott. Att få information om vad som händer i ärendet kan också bidra till målsägandens möjlighet att bearbeta det inträffade. I de fall då en förundersökning antingen avslutas genom att åtal inte väcks eller då den leder fram till ett åtal och en fortsatt process i domstol finns en möjlighet för en målsägande att, sedan han eller hon tillfrågats om det, begära att hållas underrättad om dessa frågor. En sådan motsvarande rätt bör, enligt vår mening, finnas när det gäller strafföreläggande. Bestämmelsen i 13 b § förundersökningskungörelsen bör därför utvidgas till att också omfatta en skyldighet att tillfråga en målsägande om han eller hon vill bli underrättad om att ett utfärdat strafföreläggande har godkänts. Dessutom bör i strafföreläggandekungörelsen införas en efterföljande skyldighet för den myndighet som utfärdat ett strafföreläggande att underrätta en målsägande som begärt att få en sådan underrättelse. Bestämmelsen i strafföreläggandekungörelsen bör lämpligen införas genom en ny paragraf, 12 c §.

9 Möjligheten att företa beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år

9.1 Inledning

I det brottsutredande arbete som polis och åklagare utför är möjligheten att använda s.k. straffprocessuella tvångsmedel viktig. Sådana tvångsmedel kan t.ex. bestå i beslag, husrannsakan eller kroppsvisitation, men även gripande, anhållande och häktning utgör tvångsmedel. För ett barn under 15 år, som inte är straffmyndigt och som därför inte kan straffas för brott, kan tvångsmedel användas endast i begränsad utsträckning. Reglerna härom finns i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL.

Möjligheten att mot barn under 15 år som misstänks för brott ingripa med bl.a. beslag, husrannsakan och kroppsvisitation framgår av 36 § LUL. I våra kommittédirektiv anges att det är angeläget att motverka att barn dras in i kriminalitet eller utnyttjas i kriminella sammanhang. Det framhålls vidare att det är viktigt att identifiera om och, om så är fallet, i vilka situationer nuvarande lagstiftning begränsar polisens möjligheter att ingripa mot barn under 15 år när de utnyttjas för att t.ex. förvara olagliga föremål åt kriminella. Vi har därför fått i uppdrag att analysera behovet av utökade möjligheter att företa beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år och att lämna de författningsförslag eller förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att nämnda tvångsmedel ska kunna användas mot barn under 15 år i tillräcklig omfattning. Vid våra överväganden ska särskilt säkerställas att de förslag vi lämnar är förenliga med de krav som ställs enligt regeringsformen, Europeiska

konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), liksom med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Det närmare regelverket kring de aktuella tvångsmedlen redovisas i avsnitt 9.2. I avsnitt 9.3 behandlar vi ett tidigare förslag som lämnats angående förändringar av 36 § LUL. Inför våra överväganden och förslag i frågan har vi inhämtat underlag från Polismyndigheten, vilket vi redogör för i avsnitt 9.4. I samma avsnitt redovisar vi visst underlag när det gäller involvering av barn i kriminalitet. Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 9.5.

9.2 Närmare om regelverket kring beslag, husrannsakan och kroppsvisitation

9.2.1 Grundläggande fri- och rättigheter

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot bl.a. husrannsakan, kroppsvisitation och liknande intrång. Var och en är också 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.

Av 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen framgår att begränsningar i skyddet enligt bl.a. 6 § får göras genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Dessutom gäller att en begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och får inte heller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Europakonventionen

I artikel 8 i Europakonventionen uppställs ett skydd som liknar det som finns i 2 kap. 6 § regeringsformen. Av artikeln framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar i skyddet kan godtas, under förut-

sättning att de är lagliga och ägnade att tillgodose något av de intressen som räknas upp i bestämmelsen. Bland dessa intressen kan särskilt nämnas den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott och skydd för andra personers fri- och rättigheter. För att vara godtagbar måste en inskränkning vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

Barnkonventionen

Barnkonventionen har sedan den 1 januari 2020 ställning som svensk lag. Genom konventionen ställs krav på att barnets egna rättigheter ska respekteras och att barnet ska stå i centrum vid beslut eller åtgärder som rör barnet. Barnkonventionens fyra grundprinciper är av central betydelse. Såvitt gäller utformande och användande av bestämmelser om tvångsmedel framstår artikel 2, som innehåller principen om icke-diskriminering och artikel 3 om barnets bästa som särskilt betydelsefulla. Även artiklarna 37 och 40 bör nämnas. Av artikel 37 följer bl.a. att inget barn får olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. I artikel 40 slås fast rätten för varje barn som misstänks för brott eller åtalas för eller som har befunnits skyldigt att ha begått brott att behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla för värdighet och värde och som stärker barnets respekt för andras mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Barnet ska behandlas på ett sätt som tar hänsyn till dess ålder och till önskvärdheten i att främja att barnet återanpassas och tar på sig en konstruktiv roll i samhället. Genom artikeln tillerkänns barnet också en rätt att under samtliga stadier av ett brottmålsförfarande få sitt privatliv respekterat. Denna rätt kan sägas kompletteras av innehållet i artikel 16, som innebär att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem och 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.

Ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna

För beslut om och verkställighet av tvångsmedel ställs tre principer upp, som samtliga anknyter till den tidigare nämnda regleringen i 2 kap. 21 § regeringsformen. Principerna är också betydelsefulla vid utformningen av lagstiftning om tvångsmedel.

Ändamålsprincipen är överordnad de övriga principerna och innebär att tvångsmedel endast får användas för de syften som slås fast i lagstiftningen. Principen innebär också att tvångsmedel inte får användas på grund av ett allmänt antagande att den misstänkte också har gjort sig skyldig till annan brottslighet. Det krävs således någon konkret omständighet som i det enskilda fallet innebär att det föreligger en brottsmisstanke.¹

Enligt behovsprincipen får ett tvångsmedel bara användas om det finns ett påtagligt behov av det och om det avsedda resultatet inte kan uppnås med andra, mindre ingripande, medel. Principen innebär också att användandet av ett tvångsmedel ska upphöra så snart syftet med det har uppnåtts eller det av andra skäl inte längre finns behov av det. Att besluta om tvångsmedel vars syfte helt eller delvis är att utreda andra brott än det brott som det finns tillräckliga misstankar om, kan anses strida mot behovsprincipen.² Ett uttryckligt lagstöd för behovsprincipen finns i 8 § polislagen (1984:387) och har ansetts följa även av hur 28 kap. 3 a § rättegångsbalken är utformad (se avsnitt 9.2.2).³

Slutligen följer av proportionalitetsprincipen att arten och varaktigheten av en tvångsåtgärd i varje enskilt fall måste stå i rimlig proportion till det önskade målet. Ett tvångsmedel får bara användas om skälen som talar för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär. Av principen följer bl.a. att även ett tvångsmedel som innebär ett förhållandevis litet ingrepp kan, om det är fråga om ett ringa brott, innebära att ett beslut om tvångsmedel är uteslutet. Enligt förarbetena ska inte enbart de direkta följderna av ett tvångsmedelsanvändande vägas in, utan även indirekta verkningar kan ha betydelse vid bedömningen av om en åtgärd är proportionerlig. Tredjemansintressen kan också beaktas vid en proportionalitetsbedömning.

¹ Se prop. 1988/89:124 s. 26 f. och JO 1990/91 s. 63.

² Se JO 1988/89 s. 47.

³ Se prop. 1988/89:124 s. 27 f.

Även för denna princip finns uttryckligt lagstöd, däribland i 8 § polislagen, 27 kap. 1 § och 28 kap. 3 a § rättegångsbalken.⁴

9.2.2 Rättegångsbalkens bestämmelser om beslag, husrannsakan och kroppsvisitation

Beslag

Bestämmelser som reglerar användningen av beslag, husrannsakan och kroppsvisitation finns i 27 och 28 kap. rättegångsbalken.

Av 27 kap. 1 § rättegångsbalken framgår att föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott får tas i beslag. Detsamma gäller föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken. Även skriftliga handlingar kan, under samma förutsättningar, tas i beslag. En förutsättning för att besluta om beslag är att skälen för att använda tvångsmedlet uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Beslag kan endast avse lösa saker. Tvångsmedlet kan användas oberoende av brottets beskaffenhet. En förutsättning är dock att det föremål som ska tas i beslag är tillgängligt för en sådan åtgärd, dvs. beslagsrätten ger i sig inte någon befogenhet att företa åtgärder för att söka efter föremål. Som medel för att skaffa fram ett föremål som inte lämnas ut frivilligt kan i stället exempelvis husrannsakan eller kroppsvisitation aktualiseras. Att ett föremål ägs eller innehas av någon annan än den misstänkte hindrar inte ett beslag. Ett beslag förutsätter inte heller att viss person kan misstänkas för brottet. När det gäller beslag som sker eftersom föremålet skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott avses inte endast det fallet att föremålet kan antas komma att senare åberopas som bevis i målet utan även att ett omhändertagande kan vara av värde som utgångspunkt för bedrivande av förundersökning eller som ledtråd för spaningar efter förövaren av brottet.⁵ Vissa undantag från möjligheten att genomföra beslag framgår av 27 kap. 2 § rättegångsbalken.

⁴ Se prop. 1988/89:124 s. 27 f.

⁵ Se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1 juli 2021, JUNO), kommentaren till 27 kap. 1 §.

Husrannsakan

De närmare förutsättningarna för att genomföra en husrannsakan regleras i 28 kap. rättegångsbalken. Av betydelse för vårt uppdrag i denna del är framför allt bestämmelsen i 1 §. Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa, får husrannsakan företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar. Detsamma gäller för att annars utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken. Hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får husrannsakan företas bara om brottet har begåtts hos honom eller henne eller om den misstänkte har gripits där eller om det annars finns synnerlig anledning att det vid rannsakingen ska anträffas föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller att annan utredning om brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken kan vinnas. För husrannsakan hos den misstänkte får inte i något fall åberopas hans eller hennes samtycke, om inte den misstänkte själv har begärt att åtgärden ska vidtas.

Syftet med en husrannsakan får inte vara att upptäcka brott eller att förebygga ett brott. Tvångsmedlet får således inte tillämpas i brottsspanande syfte.⁶ När det gäller husrannsakan hos annan än den misstänkte och rekvisitet *synnerlig anledning* torde detta tolkas som att det ska föreligga en eller flera faktiska omständigheter som påtagligt visar att man med fog kan förvänta sig att man kommer att påträffa föremål eller vinna utredningsresultat genom husrannsakan.⁷ Ytterligare bestämmelser om husrannsakan finns bl.a. i 2 § i 28 kap. rättegångsbalken. Där regleras en möjlighet att för eftersökande av den som ska gripas, anhållas eller häktas, hämtas till förhör eller till inställelse vid rätten eller underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får husrannsakan företas hos honom, eller hos någon annan om det finns synnerlig anledning att anta att den sökta uppehåller sig där. Som vi tidigare nämnt innehåller vidare 3 a § en proportionalitetsregel av innebörd att husrannsakan endast får beslutas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

⁶ Se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1 juli 2021, JUNO), kommentaren till 28 kap. 1 §.

⁷ Se JO 1985/86 s. 123 och 1988/89 s. 70.

I sammanhanget kan också nämnas att sedan den 1 december 2021 innehåller polislagen (se 20 b §) en möjlighet för en polisman att bereda sig tillträde till ett gemensamt utrymme i eller i anslutning till ett flerbostadshus i den utsträckning det 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 ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Åtgärden får endast i brådskande fall vidtas utan föregående beslut av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.⁸

Kroppsvisitation

För kroppsvisitation finns de närmare bestämmelserna främst i 28 kap. 11 § rättegångsbalken. Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa, får kroppsvisitation göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken. Annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisiteras, om det finns synnerlig anledning att anta att det därigenom kommer att anträffas föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller att det annars är av betydelse för utredningen om brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt den nyssnämnda bestämmelsen i brottsbalken. 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. Även för kroppsvisitation är föreskrivet en proportionalitetsbedömning (se 28 kap. 13 § rättegångsbalken).

9.2.3 Särskilt om beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år

Av 36 § första stycket LUL framgår att om någon är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl, beslag, husrannsakan och kroppsvisitation företas mot den unge, samt fotografi och fingeravtryck tas av honom eller henne enligt be-

⁸ Se prop. 2020/21:216.

stämmelserna i 23 kap. 9 a §, 27 och 28 kap. rättegångsbalken. Kravet på att det ska föreligga särskilda skäl för användandet av tvångsmedlen innebär att restriktivitet är påkallad. Tvångsmedlen bör därför endast användas vid misstanke om allvarigare brottslighet eller brottslighet av större omfattning. När det gäller beslag, kan särskilda skäl för åtgärden antas vara att ett föremål bör förverkas.⁹

Enligt 27 kap. 7 och 8 §§ rättegångsbalken ska vissa beslag hävas om inte åtal väcks inom viss tid. När det gäller beslag som rör barn under 15 år får i stället väckande av bevistalan eller talan om förverkande utgöra förutsättning för beslagets bestånd (se 36 § andra stycket LUL).

Vid kroppsvisitation får ett barn under 15 år hållas kvar i högst tre timmar (se 36 § tredje stycket LUL). Tidsfristen räknas från det att beslutet om kroppsvisitation fattades.

Förutsättningarna för när beslag, husrannsakan och kroppsvisitation får användas när ett barn under 15 år misstänks för brott regleras uttömmande i 36 § LUL. I de fall då dessa tvångsmedel ska användas mot ett barn under 15 år med anledning av brottsmisstankar mot någon annan, gäller de förutsättningar som redovisats i avsnitt 9.2.2.¹⁰

9.3 Ett förslag till utvidgning av 36 § LUL har tidigare tagits fram

9.3.1 Förslagets utformning

I departementspromemorian *En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål* (Ds 2020:23) lämnades ett förslag till ändrad lydelse av 36 § LUL. Förslaget gavs inom ramen för ett uppdrag att bl.a. se över polisens utrymme för att genomföra en husrannsakan utanför en förundersökning och att lämna förslag som förbättrar polisens möjligheter att söka efter vapen och andra farliga föremål. Syftet med uppdraget var att ge polisen bättre redskap i arbetet mot skjutningar och annan allvarlig brottslighet.

När det gäller den föreslagna förändringen av 36 § LUL innebär den att kravet på särskilda skäl för husrannsakan, beslag och kroppsvisitation inte ska gälla om det finns särskild anledning att anta att

⁹ Se prop. 1983/84:187 s. 29.

¹⁰ Se prop. 1983/84:187 s. 28.

barnet utnyttjas av annan i brottslig verksamhet. Förslaget innebar en ändrad lydelse av 36 § första stycket LUL enligt följande.

Om någon är misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott får, om det finns särskilda skäl, beslag, husrannsakan 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. *Beslag, husrannsakan och kroppsvisitation får även utan sådana skäl göras om det finns särskild anledning att anta att den unge utnyttjas av annan i brottslig verksamhet.*

9.3.2 Närmare om skälen bakom det tidigare förslaget

I departementspromemorian redovisades polisens bild av utvecklingen när det gäller dödligt våld, skjutningar och sprängningar. Enligt promemorian har Polismyndigheten uppfattningen att såväl tillgången till vapen och sprängämnen som antalet brott som innefattar skjutningar och sprängningar har ökat. Den omständigheten att straffskalan för vapenbrott skärpts har, enligt polisens mening, lett till att kriminella personer i allt större utsträckning undviker att hantera vapen. Det framhålls i promemorian att dessa personer i stället utnyttjar barn, ofta under 15 år, för förvaring och transport av vapen. Ofta görs sådana tjänster i utbyte mot exempelvis narkotika eller en mindre summa pengar. När ett vapen ska användas transporterar barnet vapnet från ett gömställe och när vapnet har använts forslar han eller hon snabbt bort det. Det händer även att ungdomar är inblandade i skjutningar och att man låter dem utföra sprängningar. Generellt sett redovisas i promemorian en bild av att många barn tidigt engageras i kriminella kretsar och far illa.¹¹

När det gäller de bakomliggande skälen till förslaget till ändring av 36 § LUL framhålls i departementspromemorian att den nämnda utvecklingen där barn som inte är straffmyndiga utnyttjas av äldre kriminella är oroande, särskilt eftersom det kan leda till att barn tidigt dras in i allvarlig kriminalitet. Ju yngre barnet är, desto svårare har det, anförts i promemorian, att överblicka de framtida konsekvenserna av sitt handlande. Det kan därför vara tämligen enkelt att locka ett barn att göra något som för stunden förefaller vara ofarligt, men som kan få allvarliga konsekvenser på sikt. I promemorian argumenteras för att det kan vara svårt för samhället att bryta destruktiva

¹¹ Se Ds 2020:23 s. 47 f.

mönster när ett barn har kommit i kontakt med kriminella kretsar redan innan han eller hon är straffmyndig.¹²

Det anförs, när det gäller skälen för förslaget, vidare att incitamenten för att utnyttja underåriga bör tas bort. Förslaget motiveras med att den nuvarande regleringen innebär att bara vissa tvångsmedel får användas mot barn och att tvångsmedel alltid ska användas med restriktivitet mot den som är misstänkt om han eller hon är under 15 år. Det gäller bl.a. husrannsakan, beslag och kroppsvisitation och uttrycks i lagtexten genom kravet på särskilda skäl för åtgärden. Även i framtiden bör, enligt bedömningen i promemorian, restriktivitet gälla. En ändrad reglering, som ökar möjligheterna att söka efter vapen och andra farliga föremål hos dem som är under 15 år bör dock, enligt bedömningen i promemorian, leda till att intresset för att dra in barn i brottslig verksamhet minskar avsevärt. I valet mellan att skydda barn från att tidigt dras in i kriminalitet och att skydda dem från en något ökad risk att utsättas för husrannsakan, beslag och kroppsvisitation väger det förstnämnda intresset över. Mot denna bakgrund lämnas därför förslaget att de nämnda tvångsmedlen ska få användas om det finns särskild anledning att anta att barnet utnyttjas av annan i brottslig verksamhet. Uttrycket utnyttjas av annan i brottslig verksamhet ska, enligt promemorian, ges en bred tillämpning.¹³

Under remisshanteringen av departementspromemorian har synpunkter framförts på utformningen av förslaget till ändrad lydelse av 36 § LUL. Från flera håll har ifrågasatts om det finns ett tillräckligt behov av en så pass stor utvidgning av möjligheten att använda beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år.¹⁴ Även från Åklagarmyndigheten har i remissvar över förslaget framförts en tveksamhet kring utformningen av bestämmelsen. Det framgår, enligt Åklagarmyndighetens mening, inte av förslaget om tanken är att beslag, husrannsakan och kroppsvisitation, om det finns särskild anledning att anta att den unge utnyttjas av annan i brottslig verksamhet, får användas om det finns en koppling mellan den brottsliga verksamheten vari barnet utnyttjas och den brottsmisstanke som finns mot barnet, eller om det inte krävs någon sådan koppling.¹⁵

¹² Se Ds 2020:23 s. 124 f.

¹³ Se Ds 2020:23 s. 125 f.

¹⁴ Se bl.a. remissvar från Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Riksdagens ombudsmän (JO) och Sveriges advokatsamfund, i ärende med diarienummer Ju2020/03934.

¹⁵ Se remissvar från Åklagarmyndigheten i ärende med diarienummer Ju2020/03934.

9.4 **Behovet av att använda beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år**

9.4.1 **Uppgifter från Polismyndigheten**

Vi har ställt frågor till Polismyndigheten

För att utröna vilket behov det kan sägas finnas av att använda beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år har vi ställt ett antal frågor till Polismyndigheten och genomfört fyra möten med företrädare för myndigheten. Vi har ställt följande frågor:

1. Vilket behov finns det av att kunna använda beslag, husrannsakan och kroppsvisitation gentemot barn under 15 år? Vi känner ju sedan tidigare till att det förekommer att barn under 15 år används för att transportera bl.a. vapen och sprängmedel, men det vore värdefullt att få veta dels i vilken omfattning detta sker och i vilken mån det då finns behov av tvångsmedelsanvändning mot barn, dels i vilken utsträckning tvångsmedlen används även vid andra brottsmisstankar.
2. Finns det ett behov av att kunna använda dessa tvångsmedel i större omfattning än vad som sker i dag? Om ja, hur stort är detta behov?
3. Om det finns ett behov av att kunna använda tvångsmedlen mer än vad som görs i dag, på vilket sätt hindrar utformningen av den nuvarande bestämmelsen i 36 § LUL detta?
4. I Ds 2020:23 lämnades ett förslag till ny lydelse av 36 § LUL. Hur ser ni på detta förslag?

Hur stort är behovet av att använda aktuella tvångsmedel mot barn under 15 år?

När det gäller hur stort behovet är av att kunna använda beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år har Polismyndigheten uppgett att det finns skilda uppfattningar om detta inom myndigheten. Våra kontakter med myndigheten talar i samma riktning. Som utgångspunkt gäller att det finns ett polisiärt behov av att kunna använda tvångsmedel mot barn som inte är straffmyndiga. Någon möjlighet att få fram statistik på i vilken omfattning det fattas

tvångsmedelsbeslut riktade mot barn under 15 år finns inte i Polismyndighetens system för ärendehantering.

I dag används de aktuella tvångsmedlen när det finns misstanke om att ett barn under 15 år har begått ett brott. Det kan t.ex. röra sig om rån, mer omfattande stölder eller försäljning av narkotika. Vid förekomsten av sådana brottsmisstankar utgör 36 §, som huvudregel, enligt Polismyndigheten ett tillräckligt verktyg. Behovet av att använda tvångsmedel synes, enligt Polismyndighetens uppfattning, variera mellan polisregionerna, men också inom en och samma polisregion. Av de tre aktuella tvångsmedlen är det främst beslag och kroppsvisitation som kommer till användning. Husrannsakan förekommer relativt sällan.

Vid våra kontakter har dock också framkommit att det kan finnas en osäkerhet hos poliser i yttre tjänst att använda tvångsmedel mot barn under 15 år. Anledningen till detta kan vara en bristande kunskap om vad regelverket tillåter och en lokal tradition att inte ingripa med tvångsmedel mot barn som inte är straffmyndiga. I dessa fall utnyttjas således inte den möjlighet att använda beslag, husrannsakan och kroppsvisitation som 36 § LUL innebär.

Finns det ett behov av att kunna använda beslag, husrannsakan och beslag mot barn under 15 år i större omfattning än som sker i dag?

Förutom när barn själva misstänks för brott, så förekommer det att de bistår andra med att t.ex. förvara saker, bevaka vissa personer eller områden, gömma exempelvis narkotika eller pengar, ta emot betalning för narkotikaköp eller tidigare skulder, genomföra betalningar eller transportera föremål. I de fall då det är fråga om hantering av gods som innebär att barnet självt gör sig skyldigt till brott, som när det är fråga om vapen, narkotika, dopningsmedel eller pengar från sådan verksamhet, finns det ofta en brottsmisstanke även mot barnet. Det förekommer dock att barn får hantera föremål som utgör hjälpmedel vid olika slags kriminell verksamhet. Dessa föremål är inte alltid i sig olagliga att inneha. Det kan t.ex. röra sig om mobiltelefoner, försäljningslistor, usb-minnen, mopeder, tomma väskor eller elsparkcyklar. Det är, enligt Polismyndighetens mening, angeläget att kunna ingripa med tvångsmedel i de fall då ett barn innehar den här typen av föremål som ett led i någon annans kriminella verksamhet. Någon konkret brottsmisstanke mot någon annan finns inte

alltid och 36 § LUL ger, i sin nuvarande utformning, inte möjlighet att ingripa i dessa fall. I dessa fall skulle, enligt vissa företrädare för Polismyndigheten, krävas författningsändringar för att tillgodose de behov som finns.

Från Polismyndighetens sida har vidare framhållits att det, när det gäller möjligheten att ingripa när barn utnyttjas av någon äldre person, är särskilt angeläget att detta kan ske när det gäller barn som riskerar att involveras i gängkriminalitet. En ökad möjlighet att ingripa med tvångsmedel skulle vara ett sätt att försvåra för personer verksamma inom denna typ av kriminalitet att fortsätta använda sig av unga barn. Att ett barn i större utsträckning än som sker i dag blir involverad i brottsutredningar kan innebära att socialtjänsten får kännedom om barnet och att åtgärder kan vidtas för att förhindra att barnet utvecklas negativt och fastnar i kriminalitet.

Hindrar utformningen av 36 § LUL att tvångsmedlen kan användas i tillräcklig utsträckning?

Bland de företrädare för Polismyndigheten som menar att det finns ett behov av att kunna använda tvångsmedel mot barn i större omfattning än som sker i dag finns åsikten att kravet på att det ska föreligga särskilda skäl för användningen av tvångsmedel enligt 36 § LUL leder till en alltför restriktiv tillämpning. Att det för tillämpningen av nämnda bestämmelse också är en förutsättning att det finns en brottsmisstanke mot barnet utgör också ett hinder som gör att tvångsmedel inte kan tillgripas i tillräcklig utsträckning. Det vore, enligt en av de uppfattningar vi fått del av, önskvärt att kunna ingripa så tidigt som möjligt, dvs. redan innan det finns skäl att inleda en förundersökning mot en straffmyndig person.

Från andra håll inom Polismyndigheten har dock motsatt uppfattning framkommit. Där anförs att det regelverk som finns i dag fungerar bra och att man har arbetat mycket med att öka kompetensen kring hur bestämmelserna kan användas i verksamheten.

Synpunkter på förslaget i Ds 2020:23

Polismyndigheten har i sitt remissvar till det förslag som lämnades i den aktuella departementspromemorian förklarat att man välkomnar de förslag som lämnas där. Någon förändring i detta avseende finns inte från myndighetsledningens sida. När det gäller förslaget till ny utformning av 36 § LUL kan det dock, enligt Polismyndighetens mening, ifrågasättas om denna nya reglering bör placeras i LUL. Eftersom det enligt förslaget, som Polismyndigheten uppfattar det, inte ska krävas att det finns någon misstanke mot barnet kan tanken ledas fel om bestämmelsen placeras i LUL, som i övrigt innehåller bestämmelser om barn som misstänks för brott. En alternativ placering skulle kunna vara i polislagen.

Uppfattningen har också framkommit att det kan finnas anledning att överväga en mer restriktiv utformning av bestämmelsen. I det sammanhanget har från Polismyndigheten sida framhållits vikten av att bestämmelsen innehåller ett noggrant övervägande i förhållande till det skydd som barnkonventionen innebär, liksom de hänsyn som vid tvångsmedelsanvändning alltid måste tas till ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.

9.4.2 Särskilt om rekrytering och involvering av unga i kriminella nätverk

Vid våra kontakter med Polismyndigheten har framkommit att de situationer då man främst ser ett behov av att i ökad omfattning kunna använda tvångsmedel mot barn som utnyttjas av annan i kriminell verksamhet är då det är fråga om mer eller mindre starka kopplingar till gängrelaterad kriminalitet. Inför våra överväganden i frågan är det därför nödvändigt att något uppehålla oss vid hur rekryteringen och involveringen av unga till sådan verksamhet huvudsakligen ser ut. En sådan granskning har nyligen gjorts av Gångbrottsutredningen i betänkandet *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (SOU 2021:68).

Processen genom vilken en ung person knyts till kriminella nätverk sker ofta gradvis och utan att det egentligen har genomförts någon särskilt aktiv rekrytering. Detta gäller särskilt unga personer, i huvudsak pojkar, i utsatta områden i vilka löst sammansatta kriminella nätverk förekommer och har en stor påverkan på lokalsamhäl-

let. Ungdomar kan frivilligt söka sig till gruppernas brottsliga verksamhet i jakt på bl.a. pengar och status och i brist på andra upplevda framgångsvägar. Det barn som väl träder in i en sådan miljö riskerar att fara illa genom att pressas till fortsatt brottslighet och användas för olika riskfyllda uppdrag. Dessutom är miljön i sig både konfliktfylld och farlig. Äldre kriminella personer utnyttjar att yngre personer, beroende på ålder, antingen inte är straffmyndiga eller är så pass unga att de vid lagföring får del av s.k. straffrabatt. Det är, framhålls i nämnda betänkande, en allvarlig bild som framträder, även om det också poängteras att de allra flesta unga i utsatta områden inte dras med i kriminalitet eller väljer att begå brott.¹⁶

Ett antal riskhöjande faktorer är ofta gemensamma för barn som riskerar att ta vägen in i kriminalitet. Det rör sig bl.a. om svårigheter att klara skolan, en syn på att det inte finns någon framtid i det konventionella samhället, en svag familjeanknytning, utanförskap, segregation, upplevelser av diskriminering och fattigdom. Inte sällan finns sedan tidigare en kontakt med sociala myndigheter. Även boendemiljö nämns som en riskfaktor där trångboddhet kan leda till att ungdomar tillbringar sin lediga tid ute i området i en offentlig miljö där det förekommer äldre kriminella.¹⁷

Bland de roller unga kan spela i den kriminella verksamhet som här åsyftas finns inledningsvis ofta enklare ”springpojksjobb”. Det kan bestå i att spana efter polis eller bära illegala varor. För sådana uppgifter kan barn så unga som 10 år anlitas. För något äldre barn är en vanlig uppgift att delta i narkotikahandeln, ofta för att finansiera ett eget missbruk genom att sälja narkotika. Det är vidare vanligt att individer som vet att de regelbundet blir kontrollerade av polis drar sig för att bära skjutvapen. En typisk uppgift för ett barn kan då vara att agera vapenbärare. Uppgiften består i att på beställning leverera vapen. Till detta kommer att unga tidigt socialiseras in i en kultur präglad av våld. Detta tar sig ofta uttryck i att barnen utför bl.a. rån och utpressningar, men det förekommer också skjutningar där både brottsoffer och gärningspersoner varit minderåriga.¹⁸

¹⁶ Se SOU 2021:68 s. 95.

¹⁷ Se SOU 2021:68 s. 89 f.

¹⁸ Se SOU 2021:68 s. 93 f.

9.5 Bör möjligheten att företa beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år utvidgas?

9.5.1 Några utgångspunkter för våra överväganden

Den nuvarande möjligheten att använda beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år får sägas ha en relativt snäv utformning. Som vi tidigare redovisat krävs för användandet av dessa tvångsmedel, när ett barn som inte är straffmyndigt misstänks för brott, att det föreligger särskilda skäl för åtgärden. Frågan för oss att ta ställning till är om det finns ett behov av att utöka möjligheterna för att använda dessa tvångsmedel mot barn under 15 år.

En viktig utgångspunkt för våra överväganden är den rätt till skydd som barnkonventionen ger barnet. Barn ska således skyddas mot alla former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende och det är en viktig uppgift för samhället att förhindra att barn används i kriminalitet. Barnkonventionen innebär dock också en rätt för barnet att inte utsättas för godtyckliga ingripanden i sitt hem eller i sitt privatliv. Liksom är fallet vid tvångsmedelsanvändning även mot vuxna personer, krävs för beslut om och verkställighet av tvångsmedel att de tidigare nämnda principerna om ändamål, behov och proportionalitet är uppfyllda. Samma krav ställs vid utformningen av lagstiftning om tvångsmedel. Det bör, enligt vår mening, som utgångspunkt inte komma i fråga att i lagstiftningen om processuella tvångsmedel ha lägre ställda krav för när sådana medel får användas mot barn än vad som gäller för straffmyndiga eller för myndiga personer. Snarare är vår grunduppfattning den motsatta – hänsyn till barnets bästa motiverar ofta att mer långtgående krav bör ställas på förutsättningarna för när tvångsmedelsanvändning mot barn under 15 år är godtagbar.

9.5.2 Bestämmelserna om användning av tvångsmedel mot barn bör inte ändras – våra överväganden och förslag

Vår bedömning: Det finns inte något så tydligt behov av att utvidga möjligheterna att företa beslag, husrannsakan eller kroppsvisitation mot barn under 15 år att en lagändring är påkallad.

Vårt förslag: Kunskapen om och kompetensen kring det regelverk som i dag gäller för användande av tvångsmedel mot barn under 15 år ska höjas inom Polismyndigheten. Det närmare genomförandet av sådana kunskapshöjande insatser bör myndigheten svara för.

Något tydligt behov av utvidgade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn under 15 år har inte framkommit

I departementspromemorian Ds 2020:23 konstaterades att de uppgifter som där kommit fram från Polismyndigheten om att barn utnyttjas i tidig ålder för att begå kriminella handlingar är alarmerande. Den bild som redovisas i Gängbrottsutredningens ovan nämnda betänkande talar i samma riktning. Vi instämmer i bedömningen att det i ökande grad förekommer att barn utnyttjas i kriminell verksamhet och att det är mycket angeläget att minimera risken för att så kan ske.

Det har inte varit möjligt att få en helt enhetlig bild av vilket behov som Polismyndigheten ser av att använda tvångsmedel mot barn under 15 år i större omfattning än som sker i dag. Behovet av att ingripa i de fall då ett barn utnyttjas för att transportera eller förvara vapen eller sprängmedel framgår tydligt, men i dessa fall erbjuder 36 § LUL redan med den lydelse som bestämmelsen har i dag goda möjligheter att ingripa. Det är dock tänkbart att det av polisiära skäl vore önskvärt att även i andra situationer, dvs. när det inte riktats någon brottsmisstanke mot barnet, kunna ingripa med tvångsmedel mot ett barn när det finns anledning att anta att barnet utnyttjas av annan i kriminell verksamhet. Mot bakgrund av den restriktivitet som bör gälla för användandet av tvångsmedel mot barn under 15 år bör, enligt vår mening, behovet av att skydda barn från att utnyttjas i kriminell verksamhet emellertid inte tillgodoses genom ökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barnen. En sådan möjlighet skulle göra att tröskeln för när ett tvångsmedel mot barn får användas vore lägre än mot en straffmyndig person. Oavsett om det kan föreligga ett behov av att använda tvångsmedel i ökad utsträckning bör det mot denna bakgrund, enligt vår mening, inte komma i fråga att, i syfte att skydda barnet från att utnyttjas i kriminell verksamhet, utsätta det för ingripande tvångsmedel.

Vi har övervägt om det i övrigt kan finnas skäl att justera utformningen av 36 § LUL, exempelvis genom att sänka kravet på särskilda skäl. En utgångspunkt för våra överväganden är, som nämnts i avsnitt 9.5.1, att hänsyn till barnets bästa ofta motiverar att lagstiftningen om tvångsmedelsanvändning bör ställa upp mer långtgående krav när det gäller användningen av tvångsmedel mot barn jämfört med i förhållande till vuxna personer. Detta gör sig särskilt tydligt gällande avseende barn under 15 år, som inte är straffmyndiga och således inte ska lagföras. För att det ska vara befogat att utöka möjligheten att använda tvångsmedel mot barn genom att lindra det uppställda rekviritet om särskilda skäl i 36 § LUL bör det mot denna bakgrund ha framkommit ett påtagligt behov av en sådan lagändring. Så är, som har framgått i det föregående, inte fallet. En förutsättning för att införa utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn är också att de syften som man därigenom önskar uppnå – för barn under 15 år således inte lagföring och straff utan snarare en önskan att skydda utsatta barn från att utnyttjas i kriminell verksamhet – inte kan uppnås med andra mindre ingripande medel. Inte heller denna förutsättning för mer långtgående tvångsmedelslagstiftning är uppfylld. Andra åtgärder, som inte riskerar att kränka det enskilda barnets integritet, bör i stället kunna komma i fråga för att motverka att barn dras in i kriminalitet. Kravet på att det ska föreligga särskilda skäl för att beslag, husrannsakan och kroppsvisitation ska få användas mot barn under 15 år bör därför gälla oförändrat.

Det finns ett behov av kunskapshöjande insatser inom Polismyndigheten

Vid våra kontakter med Polismyndigheten har vi från flera håll fått höra att möjligheten att, enligt 36 § LUL, använda beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år inte fullt ut används. Anledningen till detta tros vara att många poliser i yttre tjänst inte har tillräcklig kunskap om regelverket och därför, för att inte riskera att gå för långt i tvångsmedelsanvändningen, avstår från att använda dessa tvångsmedel. Det är, enligt vår mening, olyckligt om de verktyg som finns inte används när det finns ett behov av det. I syfte att höja kunskapen om regelverket och kompetensen i att använda tvångsmedlen i polisens verksamhet bör kunskaps- och kompetenshöjande insatser genomföras. Hur stort behovet är av sådana

insatser och hur de lämpligast genomförs kan Polismyndigheten bäst avgöra. Det bör således lämnas till myndigheten att undersöka behovet av utbildningsinsatser och att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta till de brister i kunskap om regelverket som kan identifieras.

10 Konsekvenser och genomförande av förslagen

10.1 Inledning

Av kommittéförordningen (1998:1474) framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska en finansiering föreslås (se 14 § kommittéförordningen). Vidare ska eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet anges. Detsamma gäller för förslag som har betydelse för bl.a. sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (se 15 § kommittéförordningen). Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet (se 15 a § kommittéförordningen).

Regeringen ska, enligt 16 § i aktuell förordning, i utredningsuppdraget närmare ange vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. Enligt våra kommittédirektiv ska vi bedöma de ekonomiska konsekvenserna och konsekvenserna i övrigt av förslagen i enlighet med kommittéförordningen. Vi ska också redovisa vilka konsekvenser våra förslag har ur ett barnrättsperspektiv. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska vi föreslå hur dessa öknings ska finansieras. Det ingår dessutom i vårt uppdrag att, om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret, redovisa de särskilda avvägningar som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen.

I avsnitten 10.2–10.5 redovisar vi konsekvenserna av våra förslag. Vid införandet av ny lagstiftning är det nödvändigt att överväga vad som ska gälla beträffande ikraftträdande av de föreslagna bestämmelserna, liksom behovet av övergångsbestämmelser. Våra överväganden i dessa frågor finns i avsnitt 10.6.

10.2 Ekonomiska konsekvenser

10.2.1 Förslaget om utredningar enligt 31 § LUL

Vår bedömning: Förslaget att fler brott som barn under 15 år misstänks för ska utredas kommer att innebära en viss ökad arbetsinsats för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Hur stor denna ökning kommer att bli och vilka ekonomiska konsekvenser den kan föranleda är inte möjligt att med säkerhet förutspå. Ökningen av antalet ärenden beräknas dock inte bli större än att den kan rymmas inom befintliga anslag. Vårt förslag i denna del kommer vidare att innebära en viss ökning av kostnaderna för juridiska biträden. Kostnaden härför torde dock vara begränsad och kan inte närmare uppskattas till belopp.

Vårt förslag att Socialstyrelsen ska få i uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser riktade till socialtjänsten beräknas föranleda en kostnad om ungefär 2 miljoner kronor.

När det gäller utredningar enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) har vi föreslagit en mindre restriktiv utformning av paragrafens tredje stycke. Följden härav förväntas bli att fler brott som barn under 15 år misstänks för kommer att utredas, vilket sannolikt kommer att medföra en ökad belastning för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Hur många fler ärenden det årligen kan bli fråga om är inte möjligt att uppskatta. En sådan prognos försvåras också av att det inte varit möjligt att, av skäl som närmare utvecklas i avsnitt 4.5, få en tydlig bild av hur många s.k. § 31-utredningar som genomförs i dag. Tillämpningen av 31 § tredje stycket LUL, i den lydelse den i dagsläget har, ser också olika ut i de olika polisregionerna. På sina håll genomförs redan utredningar i den utsträckning som förslaget syftar till att uppnå, medan det i andra polisregioner ser annorlunda ut. Förslaget kommer däri-

genom sannolikt att medföra mer kännbara förändringar i vissa polisregioner än i andra. Det är dock vår sammantagna bedömning i fråga om den utvidgade utformningen av 31 § LUL att eventuella kostnadsökningar för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten får rymmas inom befintliga ramar.

I syfte att öka kunskapen om och kompetensen kring socialnämndens möjlighet att påkalla en utredning enligt 31 § andra stycket LUL har vi föreslagit att Socialstyrelsen ska få i uppdrag att vidta vissa kunskaphöjande åtgärder. En del av det kunskapsmaterial som kan behövas finns redan tillgängligt hos Socialstyrelsen. Enligt myndighetens bedömning bör sådana kompetenshöjande åtgärder vidtas i en större kontext än enbart i de delar som omfattas av våra förslag. Socialstyrelsen har beräknat en kostnad för ett webbaserat stöd för implementering utifrån Socialstyrelsens handbok om barn och unga som begår brott, med särskild inriktning på 11 och 31 §§ LUL. I en översiktlig beräkning har Socialstyrelsen bedömt att ett sådant uppdrag innebär en kostnad om 2 miljoner kronor/år under en period om mellan två och tre år. Myndigheten har bedömt att uppdraget behöver sträcka sig över en längre tid då det bl.a. innehåller ett förarbete med en målgruppsanalys för att se över vilka behov som finns för att därefter bestämma stödets form och innehåll. En sådan implementeringsåtgärd är emellertid mer omfattande än vad som föranleds av vårt förslag när det gäller 31 § LUL. Kostnaden för genomförandet av vårt förslag i denna del uppskattar vi därför till omkring 2 miljoner kronor. Uppdraget till Socialstyrelsen får lämnas i form av ett regeringsuppdrag och finansieras särskilt.

Att antalet § 31-utredningar blir fler kan medföra en ökad kostnad för juridiska biträden åt de barn som misstänks för brott. Merparten av § 31-utredningarna lär dock, även med vårt förslag, inledas med stöd av presumptionsregeln i 31 § första stycket LUL, vari vi inte föreslår någon förändring. För rätten till ett juridiskt biträde vid utredningar enligt andra eller tredje stycket i 31 § LUL krävs att det föreligger synnerliga skäl. Förutsättningen för att få ett juridiskt biträde i ett sådant ärende är således så pass restriktiv att en ökning av antalet ärenden som inleds med stöd av 31 § andra eller tredje stycket LUL inte kommer att föranleda någon mer betydande ökning av kostnaderna för juridiska biträden.

10.2.2 Förslaget om bevistalan

Vår bedömning: Förslaget i fråga om bevistalan, varigenom en presumtionsregel ska införas, kommer att medföra fler mål i domstol om bevistalan och ökade kostnader för främst Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna. Därtill kommer ökade kostnader för juridiska biträden i sådana mål. Någon närmare beräkning av hur stor denna ökning kommer att bli är inte möjlig att göra. Kostnaden härför bör dock kunna rymmas inom befintliga anslag.

Förslagen som innebär att åklagaren får egen initiativrätt för att väcka bevistalan och att Socialstyrelsens framställningsrätt flyttas till Inspektionen för vård och omsorg förväntas inte medföra några ekonomiska konsekvenser. Inte heller bör möjligheten att undanröja en dom beträffande bevistalan vid nya uppgifter om gärningspersonens ålder eller möjligheten att ansöka om resning få några ekonomiska konsekvenser som behöver beaktas.

När en utredning enligt 31 § LUL har slutförts beträffande ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år ska åklagare, enligt vårt förslag, begära prövning av skuldfrågan i domstol. Även vissa osjälvtändiga brottsformer omfattas av presumtionsregelns tillämpningsområde. Vi har också föreslagit att bevistalan får väckas även vid misstanke om annat brott, om det finns synnerliga skäl för detta (se avsnitt 5.4). Bevistalan förekommer i dag i endast ett fåtal fall, men antalet fall kommer genom vårt förslag att bli fler. Den brottslighet som omfattas av den föreslagna bevistalebestämelsen är med största sannolikhet sådan att en § 31-utredning har inletts med stöd av presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL. Brotts som är så pass allvarliga att de omfattas av vårt förslag om bevistalan utreds således redan i dag i mycket hög utsträckning. Vårt förslag om bevistalan torde mot den bakgrunden inte leda till några ökade kostnader för brottsutredning. Den tillkommande kostnaden kommer i stället främst att uppstå vid domstolsförfarandet. Hur många fler fall av bevistaleprocesser som det årligen kan bli fråga om är mycket svårt att sja om. Klart är emellertid att ökningen skulle ske från ett mycket lågt utgångsläge eftersom det i dagsläget endast väcks bevistalan i oerhört få fall – färre än ett per år. Även med t.ex. en tiodubbling av antalet domstolsprocesser skulle det därför röra sig

om så pass få fall att den ökade kostnaden i form av åklagarresurser, belastning på de allmänna domstolarna och biträdesarvodet får rymmas inom befintliga anslag.

Vårt förslag att åklagaren ska ha en självständig rätt att väcka bevis-talan utan någon framställan därom, får inte några ekonomiska konsekvenser. Förslaget att överföra den framställningsrätt som i dag tillkommer Socialstyrelsen till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kommer inledningsvis att medföra ett behov av kunskapsinhämtning hos IVO, men i mycket begränsad utsträckning.

Antalet fall där det kan bli aktuellt att undanröja en lagakraftvunnen bevisstaledom sedan det visat sig att gärningspersonen var straffmyndig vid gärningstillfället kommer sannolikt att vara mycket få. Detsamma kan sägas gälla antalet fall där den föreslagna möjligheten till resning av en bevisstaledom kommer att användas. Eftersom det, enligt vår bedömning, kommer att gälla ett så starkt begränsat antal fall finns det inte heller anledning att beakta några ekonomiska konsekvenser i dessa delar.

10.2.3 Förslagen om åtgärder för att säkerställa effektiva och rättssäkra utredningar när barn misstänks för brott

Vår bedömning: Förslaget som innebär ett skärpt krav på att en företrädare för socialtjänsten ska närvara vid förhör med barn som misstänks för brott får antas innebära en ökad belastning på socialtjänsten. Det är dock inte möjligt att göra någon närmare uppskattning av i vilken omfattning detta kommer att ske.

Kompetenshöjande insatser inom socialtjänsten såvitt avser socialnämndens yttranden enligt 11 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare beräknas inte föranleda några särskilda kostnader.

Förslaget att det ska vara möjligt för målsäganden att få ett målsägandebiträde eller, i förekommande fall, en särskild företrädare för barn kommer att ge upphov till kostnader för sådana ombud om uppskattningsvis 2 miljoner kronor.

Vi har (se avsnitt 6.3) föreslagit att kravet på att en företrädare för socialtjänsten ska närvara vid förhör med barn som misstänks för brott ska skärpas. Det gäller både straffmyndiga barn och barn som

är under 15 år. Vid de hearingar som vi har genomfört med ett antal inbjudna kommuner har det framgått att det finns variationer mellan kommunerna när det gäller i vilken omfattning en företrädare för socialtjänsten närvarar vid förhör med barn som misstänks för brott. Det skärpta kravet på närvaro kommer sannolikt för en del kommuner inte att innebära någon större skillnad, medan det för andra kommuner kan bli fråga om ett relativt stort behov av att förändra och prioritera om arbetet. Dessa variationer medför att det inte är möjligt att göra någon närmare beräkning av i vilken utsträckning det ökade kravet på närvaro vid förhör kommer att få några ekonomiska konsekvenser för kommunerna. I sammanhanget bör också framhållas att närvaro vid förhör kan ha gynnsamma effekter för socialtjänstens arbete och bl.a. innebära ett effektivt sätt att komma i kontakt med barnet och dess vårdnadshavare, liksom en möjlighet att få en närmare inblick i den aktuella brottsmisstanken. Sådan kunskap kan vara värdefull i socialtjänstens egen utredning om barnet och för att kunna erbjuda barnet rätt åtgärder och stöd. Närvaro vid förhör kan därigenom, även om det tar personalresurser i anspråk, också medföra effektivitetsvinster.

När det gäller vårt förslag till komplettering av vad ett yttrande enligt 11 § LUL ska innehålla ger inte detta utökade krav i sig upphov till några kostnader. Inom ramen för den lokala samverkan mellan socialtjänst, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och domstolarna bör socialtjänstens behov av ökad kunskap om syftet med yttrandena och hur dessa bör utformas kunna ombesörjas. Några särskilda kostnader hänförliga till detta bör därför inte uppkomma.

Genom förslaget att målsägande, under vissa förutsättningar (se avsnitt 6.6), ska kunna få ett målsägandebitråde enligt lagen (1988:609) om målsägandebitråde eller en särskild företrädare för barn enligt lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn kommer kostnader för dessa ombud att uppkomma. Enligt uppgift från Domstolsverket uppgår kostnaden för juridiska biträden inom ramen för en § 31-utredning för barn under 15 år som misstänks för brott till ungefär 6 miljoner kronor per år. Kostnaden är beräknad utifrån att det görs ungefär 700 utbetalningar till sådana biträden årligen och att den genomsnittliga kostnaden per biträde är runt 8 500 kronor. Det är rimligt att anta att kostnaden för målsägandebitråde respektive särskild företrädare för barn kommer att vara lägre, dels eftersom arbetsinsatsen för ett biträde för målsäganden oftast är mindre än vad den

är för den misstänktes ombud, dels eftersom inte alla brottsmiss-tankar som utreds genom en § 31-utredning har en fysisk person som målsägande som är i behov av ett biträde. Hur många av § 31-utredningarna som utgör s.k. målsägandebrott och i vilken utsträckning det i dessa ärenden kommer att förordnas ett målsägandebiträde eller en särskild företrädare för barn är inte möjligt att bedöma med någon större säkerhet. Klart är att det kommer att uppstå en kostnad för det allmänna och att denna kostnad får finansieras genom ett ökat anslag. Kostnaden kan, vid en grov uppskattning, beräknas uppgå till omkring 2 miljoner kronor.

10.2.4 Förslaget om drogtest av barn under 15 år

Vår bedömning: Förslaget att det i fler fall ska genomföras drogtest av barn under 15 år kommer att innebära en viss ökning av Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens arbete. Kostnaderna härför bör kunna rymmas inom befintliga ramar.

Ett ökat antal drogtest kommer att medföra ökade kostnader för analys av testerna. Hur stor en sådan ökning kommer att bli är inte möjligt att närmare beräkna.

Kostnaden för kunskapshöjande insatser hos socialtjänsten och Polismyndigheten bör inte vara större än att den kan rymmas inom befintliga kostnadsramar.

Vi har (se avsnitt 7.6) föreslagit att fler fall där det finns en misstanke om att ett barn under 15 år är drogpåverkat ska leda till att ett drogtest genomförs. Dessutom har vi gjort bedömningen att vissa kunskapshöjande insatser om möjligheten att genomföra drogtest av barn som inte är straffmyndiga bör övervägas inom socialtjänsten och hos Polismyndigheten.

Enligt uppgift från Rättsmedicinalverket genomfördes rättskemiska analyser i prover från personer under 15 år misstänkta för ringa narkotikabrott genom eget brukande i 231 ärenden år 2018, 252 ärenden år 2019 och 249 ärenden år 2020. Under 2021 var antalet ärenden, fram till den 15 december, 192 stycken. Rättsmedicinalverket analyserar samtliga sådana prover som tas i hela landet. Genom vårt förslag till ändring av 36 b § LUL blir förutsättningarna för när ett drogtest kan aktualiseras mindre restriktiva, vilket bör leda till att

fler tester kommer att genomföras. Hur många fler det blir fråga om är dock omöjligt att förutspå. Med tanke på hur pass få drogtestar som genomförs i dagsläget kan dock konstateras att även en fördubbling av antalet ärenden föranledda av ett drogtest inte skulle få några särskilda ekonomiska konsekvenser för Polismyndighetens respektive Åklagarmyndighetens arbete.

Rättsmedicinalverket har uppskattat den ungefärliga analyskostnaden per ärende till mellan 1 500 och 2 000 kronor. Ett försök att uppskatta hur många fler analyser som den mindre restriktiva utformningen av 36 b § LUL kan ge upphov till skulle inte bli annat än en gissning. Klart är att det allmännas kostnader för rättskemiska analyser i prover från personer under 15 år kommer att öka, men hur stor denna ökning kommer att bli, kan omöjligt beräknas.

De kunskapshöjande insatser som inom Polismyndigheten respektive socialtjänsten kan krävas med anledning av vårt förslag såvitt avser drogtestar av barn under 15 år kan inte förväntas bli mer omfattande än vad som är nödvändigt vid ny lagstiftning i övrigt och får rymmas inom befintliga anslag.

10.2.5 Förslaget om ungdomstjänst genom strafföreläggande

Vår bedömning: Förslaget att det ska vara möjligt att förordna om ungdomstjänst genom strafföreläggande bedöms inte innebära några ökade kostnader för Åklagarmyndigheten. För domstolarna bedöms förslaget innebära en viss besparing.

Den möjlighet vi föreslår (se avsnitt 8.5) för åklagare att utfärda ett strafföreläggande avseende skyldighet att utföra ungdomstjänst kommer, om strafföreläggandet godtas, att innebära att det i viss ökad omfattning inte kommer att bli nödvändigt att väcka åtal och föra talan inför domstol. Förslaget kommer att medföra ökat arbete vid Åklagarmyndigheten med att utfärda strafförelägganden, men samtidigt minska antalet väckta åtal och domstolsförhandlingar. Vår bedömning är att det ökade arbetet med strafförelägganden å ena sidan och fördelen av färre väckta åtal och domstolsförhandlingar å andra sidan tar ut varandra och således inte innebär några ökade kostnader för Åklagarmyndigheten. Antalet mål vid domstolarna lär i dessa fall minska något.

10.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vår bedömning: Våra förslag kan i viss utsträckning medföra konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Ett bakomliggande syfte för flera av våra förslag är att förbättra förutsättningarna för att socialtjänsten ska ha ett så gott underlag som möjligt för sitt arbete med barn under 15 år som misstänks för att ha begått brott. Ju bättre underlag socialtjänsten har för att sätta in åtgärder till stöd för barn, desto större är chansen att barnet får relevant hjälp och därigenom kan avhålla sig från fortsatt brottslig verksamhet. I någon mån kan också våra förslag, t.ex. förslaget att fler brott som barn under 15 år misstänks för ska utredas av polis och förslaget att misstänkt droganvändning hos barn under 15 år i fler fall ska leda till provtagning, antas verka avskräckande och därigenom bidra till att minska antalet brott. Det är inte heller otänkbart att våra förslag kan påverka vilka prioriteringar som görs inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, vilket i sin tur kan påverka brottsligheten på olika sätt. Förslagen kan också innebära att andra myndigheter i större utsträckning prioriterar arbetet med barn som misstänks för brott. I vilken mån sådana prioriteringar kan få effekter på det brottsförebyggande arbetet är dock inte möjligt att förutspå.

10.4 Konsekvenser för barn

Vår bedömning: Vi har analyserat våra förslag utifrån barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Förslagen bedöms vara förenliga med rättigheterna i konventionen.

Utredningar enligt 31 § LUL

Barn under 15 år som misstänks för brott befinner sig, i varierande grad, ofta i riskzon för att utvecklas ogynnsamt och för att få eller bibehålla ett kriminellt beteende som kan skada dem på sikt, men också mer omedelbart. Som tidigare har konstaterats är ett viktigt bakomliggande syfte med § 31-utredningar att socialtjänsten däri-

genom ska få ett gott underlag för att kunna erbjuda ett barn och dess familj relevanta åtgärder. Detta bakomliggande syfte med § 31-utredningarna är väl förenligt med barnets rätt till liv och utveckling enligt artikel 6 i barnkonventionen. Likaså får det sägas vara förenligt med barnets bästa (se artikel 3) att en brottsmisstanke som riktas mot honom eller henne kan utredas, särskilt eftersom detta kan minska risken för att barnet oriktigt pekats ut som skyldigt till brott.

Bevistalan

Genom vårt förslag att införa en presumptionsregel för när skuldfrågan beträffande ett barn under 15 år som misstänks för brott ska prövas i domstol, kommer fler fall av allvarlig brottslighet att bedömas i domstol. Möjligheten till en sådan prövning är, enligt vår bedömning, väl förenlig med artikel 40 i barnkonventionen som bl.a. innebär en rätt för barn som misstänks för brott att få saken avgjord av en opartisk myndighet eller ett rättskipande organ. Vid en sådan förhandling i domstol kan också barnets rätt att uttrycka sin mening enligt artikel 12 tillgodoses. En utgångspunkt i svensk rätt, vartill våra överväganden inte utgör något undantag, är att mycket unga barn inte bör närvara vid förhandling i domstol. Vårt förslag innehåller en möjlighet att, om det föreligger särskilda skäl, inte väcka bevistalan. Hänsyn till barnets bästa kan beaktas vid en sådan bedömning.

När det gäller vårt förslag att det ska vara möjligt att undanröja en lagkraftvunnen dom beträffande bevistalan om det har visat sig att gärningspersonen var straffmyndig vid gärningstillfället, så kan detta innebära negativa konsekvenser för den misstänkte. Beroende på hur många års avvikelse som fanns för den ursprungliga åldersbedömningen kan gärningspersonen alltjämt vara ett barn, men det kan också vara fråga om en person över 18 år. Genom förfarandet blir det möjligt att rätta till en felaktighet och den som misstänks för brott – oavsett om det är ett barn eller en vuxen person – hamnar inte i ett sämre läge än vad som varit fallet om den riktiga åldern varit känd från början. Vårt förslag i denna del riskerar således inte, enligt vår bedömning, att hamna i strid med barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Detsamma kan sägas om vårt förslag att införa en möjlighet till resning av en bevistaledom. Intresset av att undvika materiellt oriktiga brottmålsdomar väger mycket tungt. Så länge form-

erna för en sådan förnyad prövning i möjligaste mån anpassas efter barnets ålder och mognad, kan resningsmöjligheten inte sägas vara i strid med barnets bästa.

Åtgärder för att säkerställa effektiva och rättssäkra utredningar när barn misstänks för brott

Bland de förslag vi lämnar såvitt avser åtgärder för att säkerställa effektiva och rättssäkra utredningar när barn misstänks för brott, kan särskilt framhållas bestämmelsen om barnets rätt till insyn i utredningen. Först genom att ha rätt till insyn i det tillgängliga utredningsmaterialet är det möjligt för barnet att få rättigheterna enligt artikel 40, däribland rätten för barnet att betraktas som oskyldigt till dess att barnets skuld lagligen fastställts. Genom att få en inblick i utredningsmaterialet ökar också barnets möjlighet att framföra sina åsikter i saken, i enligt med artikel 12.

I många fall när ett barn misstänks för brott är även målsäganden en yngre person. Vårt förslag om möjligheten att förordna ett målsägandebiträde respektive en särskild företrädare för barn kan således ha gynnsamma konsekvenser för barn, även om bestämmelsen som sådan inte är begränsad till att omfatta endast barn.

Även våra förslag att en företrädare för socialtjänsten i högre grad än som är fallet i dag ska närvara vid förhör med barn som misstänks för brott kommer att ha gynnsamma effekter för barn och bidra till brottsutredningar som i allt högre grad kan tillgodose barnets bästa.

Drogtest av barn under 15 år

Barn har, enligt artikel 33 i barnkonventionen, bl.a. rätt till skydd från olaglig användning av narkotika. Genom vårt förslag när det gäller drogtest av barn under 15 år som misstänks för narkotikainvändning kan socialtjänsten få upp ögonen för fler barn som är på väg in i ett narkotikamissbruk. Detsamma kan som regel sägas gälla för barnets vårdnadshavare. Förutsättningarna för att ett barn under 15 år kan få hjälp att i fortsättningen hålla sig borta från narkotika ökar därigenom och kan bidra till att tillgodose dels barnets rätt till bästa möjliga hälsa enligt artikel 24, dels den grundläggande rätten till liv och utveckling som framgår av artikel 6. Att underkasta ett

barn en kroppsbesiktning i form av tagande av ett prov för droganalys är dock en ingripande åtgärd, som potentiellt kan hamna i konflikt med barnets rätt enligt artikel 16 att inte utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv. Barnet har, enligt samma artikel, rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp. Vid en utökning av möjligheten att drogtesta barn under 15 år är det nödvändigt att lagstiftningen utformas på ett sådant sätt att dessa rättigheter kan tillgodoses. Vårt förslag innebär inte att provtagning ska aktualiseras slentrianmässigt. Det krävs även fortsättningsvis skälig misstanke om att barnet har brukat narkotika och därutöver har ett rekvisit ställts upp med innebörd att ett drogtest endast får komma i fråga om det kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för barnet. Av stor vikt för att tillgodose att drogtestar inte medför några negativa konsekvenser för barn är att testerna genomförs på ett godtagbart sätt. Agerandet hos Polismyndighetens personal i yttre tjänst är av central betydelse i detta sammanhang. Att beslutet ska fattas av åklagare bidrar enligt vår mening också till att tillgodose högt ställda rättssäkerhetskrav. Risken för att det kan bli fråga om några godtyckliga ingripanden som riskerar att hamna i konflikt med artikel 16 minimeras därigenom. Mot denna bakgrund och med beaktande av hur viktigt det är att vidta alla tillgängliga åtgärder för att hindra barn från att utveckla ett narkotikaberoende kan vårt förslag i denna del sägas vara förenligt med barnets bästa såsom det kommer till uttryck i artikel 3.

Ungdomstjänst genom strafföreläggande

Genom vårt förslag att det ska vara möjligt för åklagare att förordna om ungdomstjänst genom ett strafföreläggande minskar behovet av att ställa barn inför rätta, vilket bedöms vara till fördel för barn. I samma riktning, och således väl i linje med artikel 3 om barnets bästa, talar den omständighet att ett förfarande med strafföreläggande ofta för den unge är ett snabbare alternativ än vad som är fallet om åtal ska väckas och saken därefter avgöras vid domstol. Om ett barn inte vill godkänna ett utfärdat strafföreläggande, står det dock honom eller henne fritt att inte göra detta, vilket sannolikt innebär att det i stället blir fråga om ett åtal med efterföljande rättegång. Vårt förslag kan därför sägas vara i enlighet med artikel 40, som bl.a. till-

erkänner barnet en rätt till en rättvis rättegång. Vid en sådan rättegång har barnet, liksom även vuxna tilltalade, en rätt att framföra sin syn på de brottsmisstankar som riktas mot honom eller henne. Barnets rättigheter enligt artikel 12 kan därigenom tillgodoses. Vårt förslag innebär att åklagaren ska delge ett strafföreläggande avseende ungdomstjänst vid ett möte. Även vid ett sådant möte har den unge möjligheten att få sin rätt enligt artikel 12 om att komma till tals tillgodosedd.

Genom kravet att ett yttrande från socialnämnden ska hämtas in innan det kan bli aktuellt för åklagaren att utfärda ett strafföreläggande beträffande ungdomstjänst, ska kunna säkerställas att strafföreläggande inte utfärdas i de fall då påföljden i stället borde ha varit ungdomsvård. Detta krav på ett yttrande från socialnämnden bidrar därför till att tillgodose barnets bästa genom att det ökar förutsättningarna för att barn i behov av ungdomsvård får sådan vård.

10.5 Konsekvenser i övrigt

Vår bedömning: Våra förslag kommer inte att medföra några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

Vi bedömer att våra förslag i övrigt inte får några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen, dvs. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

10.6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vårt förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas krävas för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 januari 2023.

De av våra förslag som kräver särskilt övervägande när det gäller ett eventuellt behov av övergångsbestämmelser är dels förslaget att det ska vara möjligt att undanröja en dom beträffande bevistalan om det senare klarläggs att gärningspersonen var straffmyndig när brottet begicks, dels möjligheten att bevilja resning efter det att en bevistaledom fått laga kraft. Utgångspunkten för processrättslig lagstiftning är att nya regler ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det finns därför inte någon tveksamhet kring att den nya möjligheten till resning till fördel för den vars skuld har bedömts vid bevistalan ska gälla även för avgöranden som meddelats före ikraftträdandet. När det gäller möjligheten till resning till nackdel för gärningspersonen utgör förslaget i denna del inte heller strafflagstiftning och omfattas därför inte av förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning till en enskilds nackdel (se 2 kap. 10 § regeringsformen och artikel 7 i Europakonventionen). Vårt förslag att det ska vara möjligt att undanröja en dom beträffande bevistalan för att därefter, om åklagaren finner att så bör ske, väcka talan i sedvanlig ordning är inte heller i sig ett straffstadgande, även om det möjliggör efterföljande lagföring och straff. Förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning till enskilds nackdel är därför inte tillämpligt mot något av våra förslag såvitt avser bevistalan. Det torde inte heller strida mot någon allmän rättsprincip att låta de aktuella bestämmelserna tillämpas direkt efter ikraftträdandet. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs således inte för våra förslag.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

48 kap.

2 § Strafföreläggande enligt detta kapitel innebär att den misstänkte föreläggs ett bötesstraff, efter vad åklagaren anser att brottet bör föranleda, som den misstänkte får godkänna omedelbart eller inom en viss tid. Under de förutsättningar som anges i 4 § andra stycket får strafföreläggande avse villkorlig dom eller en sådan påföljd i förening med böter och *under de förutsättningar som anges i 4 § fjärde stycket får strafföreläggande avse ungdomstjänst*. Av 5 a § framgår att ett strafföreläggande också får omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet.

Föreläggande av ordningsbot enligt detta kapitel innebär att den misstänkte föreläggs ett bötesstraff, efter vad som bestämts enligt 14 §, som han eller hon får godkänna omedelbart eller inom en viss tid.

Om ett brott är förenat med egendoms förverkande, annan sådan särskild rättsverkan eller särskild rättsverkan i form av avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond, ska också en sådan särskild rättsverkan omfattas av ett strafföreläggande eller ett föreläggande av ordningsbot. Det samma gäller kostnad för provtagning och analys av blod, urin och saliv som avser den misstänkte och som har gjorts för utredning om brottet. I fråga om sådan kostnad tillämpas bestämmelserna om särskild rättsverkan.

Om ett brott är förenat med företagsbot ska boten också föreläggas genom strafföreläggande som den misstänkte får godkänna.

Paragrafen innehåller bestämmelser om strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2.

Genom ändringen i paragrafens *första stycke* framgår att ett strafföreläggande också kan avse ungdomstjänst. Kompletteringen har utformats i enlighet med bestämmelsen i övrigt och refererar således när det gäller de närmare förutsättningarna för när ungdoms-

tjänst kan tas upp i ett strafföreläggande till 4 §. Bestämmelsen är fakultativ.

Paragrafens *andra, tredje och fjärde stycken* är oförändrade.

4 § Bötesstraff får föreläggas genom strafföreläggande beträffande brott för vilket böter ingår i straffskalan, dock inte normerade böter. Det finns särskilda bestämmelser om föreläggande av bötesstraff för brott som har begåtts av någon som är under arton år. Bestämmelsen i 34 kap. 1 § första stycket brottsbalken är tillämplig vid föreläggande av bötesstraff.

Villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter får föreläggas genom strafföreläggande i fall då det är uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt arton år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst.

Företagsbot får föreläggas genom strafföreläggande i fall då boten inte överstiger tre miljoner kronor.

Ungdomstjänst får, under de förutsättningar som anges i 32 kap. 2 § brottsbalken, föreläggas genom strafföreläggande beträffande brott som har begåtts av någon innan han eller hon fyllt arton år. Inför föreläggande av ungdomstjänst ska ett sådant yttrande om den unge som avses i 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare inhämtas.

Paragrafen innehåller närmare bestämmelser om strafföreläggande. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2.

Paragrafens *första, andra och tredje stycken* är oförändrade.

I paragrafens *fjärde stycke*, som är nytt, har införts en reglering om föreläggande av ungdomstjänst genom strafföreläggande. Genom hänvisning till 32 kap. 2 § brottsbalken gäller att ungdomstjänst genom strafföreläggande får utfärdas för den som är under 21 år och som begått brott, under förutsättning att ett åläggande av skyldighet att utföra ungdomstjänst är lämpligt med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Antalet timmar ungdomstjänst ska bestämmas till lägst 20 timmar och högst 150 timmar. Den som är över 18 år får föreläggas skyldighet att utföra ungdomstjänst endast om det finns särskilda skäl för det. En förutsättning för ungdomstjänst är att detta kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet. Om det finns skäl för att den unge bör dömas till ungdomsvård, bör ungdomstjänst inte komma i fråga. I sådana fall bör åklagaren väcka åtal i stället för att utfärda ett strafföreläggande. I valet mellan ungdomstjänst och böter ska ungdomstjänst väljas om det inte är alltför

ingripande. En förutsättning för att åklagare i stället för att väcka åtal får utfärda strafföreläggande är att det för det aktuella brottet finns sådan fasthet i påföljdspraxis att det utan tvekan går att bedöma vad som är rätt påföljd. Detta krav bör, såvitt gäller ungdomstjänst, omfatta både frågan om att ungdomstjänst är den lämpligaste påföljden och bestämningen av hur många timmars ungdomstjänst som bör komma i fråga. I de fall då det finns utrymme för tvekan i dessa avseenden, bör åklagaren i stället väcka åtal. Andra meningen i stycket innehåller ett krav på att det inför ett utfärdande av ett strafföreläggande beträffande ungdomstjänst ska inhämtas ett yttrande enligt 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Ett sådant yttrande är betydelsefullt bl.a. för att kunna avgöra om det finns skäl för att döma den unge till ungdomsvård. Yttrandet ska också innehålla en bedömning av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter.

10 § Ett skriftligt godkännande av ett strafföreläggande som inte avser villkorlig dom *eller ungdomstjänst*, får i den misstänktes ställe lämnas av den som är ombud för den misstänkte, om en skriftlig fullmakt ges in till åklagaren. Fullmakten ska, utöver vad som följer av 12 kap., innehålla

1. en förklaring att ombudet har rätt att godkänna ett strafföreläggande på den misstänktes vägnar,
2. uppgift om det brott som godkännandet får avse, varvid brottets art samt tiden och platsen för dess begående ska anges, samt
3. uppgift om den högsta bötespåföljd, den särskilda rättsverkan och det enskilda anspråk som den misstänkte är villig att godta.

Om en sådan fullmakt har getts in till åklagaren får ombudet ta emot handlingar i saken på den misstänktes vägnar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om godkännande av strafföreläggande genom ombud. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2.

I paragrafens *första stycke* har ett tillägg gjorts, som innebär att möjligheten att godkänna ett strafföreläggande genom ombud inte är tillämplig i de fall då föreläggandet avser ungdomstjänst. Sedan tidigare gäller att så är fallet för strafförelägganden som avser villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter. Paragrafen behåller således sitt nuvarande tillämpningsområde. I stycket har också vissa ändringar gjorts som innebär språklig modernisering. Någon ändring i sak är inte avsedd i detta avseende.

Paragrafens *andra stycke* är oförändrat.

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

7 § Vid förhör med den som inte har fyllt arton år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa ska företrädare för socialtjänsten närvara om det *inte finns särskilda skäl häremot* och det kan ske utan men för utredningen.

Paragrafen innehåller en reglering av i vilken utsträckning en företrädare för socialtjänsten ska närvara vid förhör under förundersökningen när gärningspersonen har fyllt 15 år men inte 18 år. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

Utgångspunkten är att socialtjänstens närvaro är obligatorisk, så länge det kan ske utan men för utredningen. Kravet på att det inte får medföra något men för utredningen gäller även sedan tidigare. Någon ändring i den delen är inte avsedd. Från kravet på närvaro av en företrädare för socialtjänsten får göras undantag om det föreligger särskilda skäl. Sådana skäl kan föreligga om en företrädare för socialtjänsten hastigt drabbats av sjukdom och det inte har varit möjligt att ordna någon ersättare. Om socialtjänsten sedan tidigare har omfattande kännedom om såväl det aktuella barnet som den aktuella händelsen, kan särskilda skäl för att inte närvara föreligga. Detsamma kan vara fallet om det är fråga om brottslighet som, i det enskilda fallet, är av mindre allvarligt slag. Utrymmet härför är dock begränsat, särskilt med beaktande av att bestämmelsen endast omfattar brott på vilket fängelse kan följa.

11 § I fråga om den som misstänks för att ha begått brott innan han eller hon har fyllt arton år ska åklagaren, innan beslut fattas i åtalsfrågan, inhämta yttrande från socialnämnden i den kommun som enligt socialtjänstlagen (2001:453) har ansvaret för den unge, om denne har erkänt gärningen eller det annars finns skälig misstanke att han eller hon har begått brottet och sådant yttrande inte inhämtats under förundersökningen. Yttrande behöver inte inhämtas om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för straffvarning eller åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt.

Om förundersökningen gäller brott på vilket fängelse kan följa, ska, om möjligt, undersökningsledaren begära ett sådant yttrande som avses i första stycket senast i samband med delgivning av brottsmisstanke enligt 23 § kap. 18 § första stycket rättegångsbalken.

Ett yttrande ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge samt en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. *Om den unge tidigare har dömts till ungdomstjänst eller ungdomsvård, ska i yttrandet redovisas i vilken utsträckning som den tidigare utdömda påföljden har fullgjorts.* Vidare ska yttrandet innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser att vidta. Åtgärderna ska redovisas i ett ungdomskontrakt om de vidtas med stöd av socialtjänstlagen och i en vårdplan om de vidtas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna ska framgå av kontraktet eller vårdplanen. Yttrandet ska, om undersökningsledaren eller, i de fall som avses i första stycket, åklagaren begär det eller om nämnden finner det nödvändigt, även innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt. Ett yttrande ska också innehålla en bedömning av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter.

Nämnden ska även utan samband med yttrande lämna den som har ansvar för att inhämta yttrande de upplysningar som denne begär i fråga om den unge.

Paragrafen innehåller bestämmelser om inhämtande av yttrande från socialnämnden. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.5.

Paragrafens *första* och *andra stycken* är oförändrade.

I paragrafens *tredje stycke* har tagits in ett krav på att ett yttrande från socialnämnden också, om den unge tidigare har dömts för brott till ungdomstjänst eller ungdomsvård, ska innehålla uppgift om i vilken utsträckning den tidigare utdömda påföljden har fullgjorts. Tillägget i paragrafen är föranlett av att domstolens påföljdsbestämning i ett senare mål kan påverkas av om en tidigare utdömd påföljd inte har fullgjorts eller fullgjorts endast delvis.

Paragrafens *fyärde stycke* är oförändrat.

31 § Kan någon misstänkas för att före femton års ålder ha begått ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år eller ett straffbelagt försök, en straffbelagd förberedelse eller en straffbelagd stämpling till ett sådant brott ska en utredning om brottet inledas, om inte särskilda skäl talar emot det.

På begäran av socialnämnden får en utredning om brott även inledas i andra fall avseende någon som inte har fyllt femton år, om socialnämnden bedömer att utredningen kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för den unge. Vid denna bedömning ska det särskilt

beaktas om det är fråga om ett brott som innebär att den unge äventyrar sin hälsa eller utveckling eller om brottet kan antas utgöra ett led i en upprepad brottslighet begången av den unge.

I andra fall än som avses i första och andra styckena får en utredning om brott inledas avseende någon som inte har fyllt femton år

1. om det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt femton år har tagit del i brottet,

2. om det behövs för att efterforska gods som har åtkommit 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*.

Har den unge inte fyllt tolv år får en utredning enligt andra eller tredje stycket inledas endast om det finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar i vilka fall en utredning rörande brott ska inledas när någon kan misstänkas för att före 15 års ålder ha begått brott. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.

Paragrafens *första* och *andra stycken* är oförändrade.

I paragrafens *tredje stycke* är de två första punkterna oförändrade, medan den tredje punkten har fått en ändrad lydelse. Den tidigare förutsättningen att det för att inleda en utredning med stöd av tredje punkten krävdes att en sådan utredning var *av särskild betydelse* har utgått. Punkten, som innebär en självständig grund för polis och åklagare att inleda en utredning, ställer numera i stället krav på att en sådan utredning ska vara påkallad med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen. Tröskeln för när en utredning kan aktualiseras har sänkts, i syfte att minska den tidigare restriktivitet som gällt för inledande av en brottsutredning med stöd av tredje punkten. Avsikten med den nya lydelsen är dock inte att utredningar enligt paragrafen ska inledas mer slentrianmässigt. För att en utredning ska anses påkallad krävs att det är fråga om brottslighet av visst allvar. En samlad bedömning ska göras av om en utredning kan anses påkallad, vilket föranlett ändringen i lagtexten från att tidigare föreskriva hänsyn till *ett* allmänt eller enskilt intresse. Även fortsättningsvis kan dock förekomsten av enbart ett intresse vara tillräckligt för att en utredning ska anses påkallad. Vid bedömningen av om en utredning är påkallad av allmänna intressen kan, liksom tidigare, bl.a. beaktas polisiära skäl. Även andra allmänna intressen kan beaktas, däribland behovet att utreda och ingripa mot brottslighet riktad mot viktiga samhällsfunktioner som t.ex. blåljusverksamhet. Vid bedömningen av om en

utredning bör inledas med hänsyn till allmänna intressen kan också beaktas det aktuella brottets eller, om det är fråga om flerfaldig brottslighet, brottens straffvärde. En utredning kan därvid vara påkallad om det är fråga om ett straffvärde som närmar sig den undre gränsen för presumtionsregelns tillämpningsområde, dvs. vid brott med ett straffvärde om i vart fall närmare ett års fängelse. Någon nedre gräns för hur högt straffvärde det bör röra sig om ställs dock inte upp. Vid bedömningen av om en utredning är påkallad med hänsyn till enskilda intressen ska främst beaktas om det är fråga om ett brott som åsamkat målsäganden en mer allvarlig kränkning eller svårare fysiska eller psykiska skador. Hänsyn till allmänna eller 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 målsägandebestånd, som vid ett sexualbrott, även om straffvärdet i det aktuella fallet inte är så högt som bör krävas i de fall då en utredning kan vara påkallad enbart med hänsyn till gärningens straffvärde. Bland de brott som bör kunna komma i fråga för utredning enligt punkten finns fall av svårare misshandel, vållande till annans död, vållande av kroppsskada, grovt olaga tvång, grovt olaga hot och grovt sexuellt övergrepp.

Paragrafens fjärde stycke är oförändrat.

32 § Bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. 3, 4, 6–14 §§, 18–19, 21–21 d och 24 §§ rättegångsbalken ska i tillämpliga delar gälla för en sådan utredning som avses i 31 §. *Den som misstänks för brott och det juridiska biträdet enligt 32 a § har rätt att fortlöpande, i den utsträckning det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid utredningen. När utredningen är slutförd omfattar denna rätt allt som har förekommit vid utredningen, med den begränsning som framgår av 10 kap. 3 och 3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Rätten i 23 kap. 21 a § rättegångsbalken att få en papperskopia av protokoll över utredningen, ska gälla i de fall då en talan enligt 38 § väckts.*

En utredning som avses i 31 § 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.

Utredningen ska ledas av en åklagare eller en anställd vid Polismyndigheten som myndigheten har förordnat. Undersökningsledaren ska, om det inte möter något hinder, genom intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare vara särskilt lämpad för uppgiften.

Har den unge tidigare varit föremål för utredning enligt 31 §, ska om möjligt samma åklagare och samma anställda vid Polismyndigheten anlitas för att leda och genomföra den nya utredningen.

Paragrafen innehåller närmare bestämmelser om genomförandet av en utredning enligt 31 § i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.3.

I paragrafens *första stycke* finns en reglering som innebär att vissa bestämmelser om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken ska vara tillämpliga vid en s.k. § 31-utredning. Ett tillägg har gjorts i stycket för att förtydliga misstänkta och, i förekommande fall, juridiska biträdens rätt att ta del av utredningsmaterial. Tillägget kompletterar vad som enligt 23 kap. 18, 18 a och 21 a §§ rättegångsbalken gäller om insyn i utredningen. Vid utredningar enligt 31 § är denna rätt att ta del av det som har förekommit i utredningen inte, till skillnad mot vad som enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken gäller vid förundersökningar, avhängig av att det misstänkta barnet delges misstanke om brott. Motsvarande startpunkt för insynsrätten i en § 31-utredning ska i stället vara att förhör har hållits med det misstänkta barnet. I de fall då en utredning avslutas utan att förhör hålls med den unge, gäller således inte någon rätt till insyn i utredningen. En förutsättning för rätten att ta del av utredningsmaterialet är att det kan ske utan att det äventyrar det fortsatta utredningsarbetet. När en utredning enligt 31 § är slutförd omfattar rätten till insyn utredningsmaterialet i dess helhet. Bestämmelserna i 10 kap. 3 och 3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kan dock medföra inskränkningar i insynsrätten och har således företräde framför bestämmelsen i aktuellt stycke. En ovillkorlig rätt att få en papperskopia av protokoll över utredningen finns enbart då en bevistalan enligt 38 § väcks, vilket dock inte hindrar att en sådan kopia får lämnas ut även i andra fall.

Paragrafens *andra, tredje och fjärde stycken* är oförändrade.

32 b § *När en utredning enligt 31 § har inletts eller återupptagits ska vad som gäller för förordnande av ett särskilt biträde för målsäganden (målsägandebiträde) enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde och vad som gäller för förordnande av en särskild företrädare enligt lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn gälla. Bestämmelserna om återbetalningsskyldighet i 8 § lagen om målsägandebiträde och 12 § lagen om särskild företrädare för barn ska dock inte tillämpas.*

Bestämmelserna i 23 kap. 5, 10 och 11 §§ rättegångsbalken ska tillämpas i fråga om ett sådant biträde för målsäganden som avses i första stycket.

Paragrafen, som är ny, reglerar när ett målsägandebitråde respektive en särskild företrädare för barn ska förordnas för målsäganden vid en utredning enligt 31 § i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.5.

Bestämmelsen i paragrafens *första stycke* innebär att vad som gäller för förordnande av målsägandebitråde och för förordnande av en särskild företrädare för barn när en misstänkt gärningsperson är över 15 år också ska gälla när en utredning enligt 31 § har inletts eller återupptagits. Förutsättningarna för när ett målsägandebitråde ska förordnas framgår av 1 § lagen (1988:609) om målsägandebitråde. Där preciseras, i tre punkter, i vilka fall målsäganden ska få ett målsägandebitråde. Motsvarande bestämmelse om när en särskild företrädare ska förordnas för ett barn finns i 1 § lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn. Hänvisningen till de båda lagarna innebär bl.a. att vad som där stadgas i fråga om vem som ska förordnas till målsägandebitråde respektive särskild företrädare, hur länge ett förordnande gäller, vilka uppgifter den förordnade har och rätten till ersättning för uppdraget ska gälla också vid en s.k. § 31-utredning. Rätten till ett målsägandebitråde respektive en särskild företrädare för barn har knutits till inledandet respektive återupptagandet av en § 31-utredning. En bevistalan enligt 38 § i lagen har alltid föregåtts av en § 31-utredning och någon särskild bestämmelse om rätten till målsägandebitråde eller särskild företrädare för barn vid en bevistalan har därför inte ansetts nödvändig. Genom andra meningen i aktuellt stycke görs undantag från vad som gäller för en misstänkt gärningspersons återbetalningsskyldighet till staten beträffande kostnader för målsägandebitråde och särskild företrädare för barn. När ett målsägandebitråde eller en särskild företrädare för barn har utsetts för målsäganden i en § 31-utredning kan en misstänkt gärningsperson under 15 år således inte åläggas någon återbetalningsskyldighet för målsägandens juridiska biträde.

Genom paragrafens *andra stycke* görs vissa bestämmelser i rättegångsbalken tillämpliga när ett målsägandebitråde har förordnats för målsäganden. Det gäller 23 kap. 5 § rättegångsbalken om anmälan hos rätten när det gäller förordnande av målsägandebitråde, 10 § i samma kapitel om målsägandebitrådes rätt att närvara vid förhör med målsäganden och 11 § i kapitlet om rätten för målsägandebitrådet att ställa frågor vid ett målsägandeförhör. För särskild företrädare för barn gäller att bestämmelser om ansökan om förordnande finns i 4 § i lagen om särskild företrädare för barn och att 3 § i nämnda lag innehåller en

hänvisning till 23 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken. Genom regleringen i paragrafens första stycke är dessa bestämmelser tillämpliga när en särskild företrädare för barn förordnas. Någon motsvarande särreglering i andra stycket när det gäller särskild företrädare för barn behövs därför inte.

34 § Socialnämnden ska omedelbart underrättas

1. när någon kan misstänkas för att före femton års ålder ha begått ett brott på vilket fängelse kan följa, och

2. när en utredning enligt 31 § har inletts.

Vid förhör med den unge i en utredning enligt 31 § ska företrädare för socialtjänsten närvara. Är det fråga om en utredning enligt 31 § första eller andra stycket krävs *synnerliga* skäl för att företrädare för socialtjänsten inte ska närvara *och om det är fråga om en utredning enligt 31 § tredje stycket krävs särskilda skäl för att en sådan företrädare inte ska närvara.*

I fall som avses i 31 § andra stycket får ingen annan åtgärd än förhör med den unge vidtas innan socialnämnden har begärt att en utredning ska inledas. Om det finns särskilda skäl får dock även andra åtgärder vidtas.

Om brottsmisstanken kvarstår efter förhöret med den unge och efter andra vidtagna åtgärder, ska protokoll över förhöret och åtgärderna omgående sändas till socialnämnden.

Paragrafen innehåller bl.a. bestämmelser om underrättelse till socialnämnden och om socialtjänstens närvaro vid förhör som inom ramen för en utredning enligt 31 § hålls med barn under 15 år som misstänks för brott. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

Paragrafens *första stycke* är oförändrat.

I paragrafens *andra stycke* har kravet på att en företrädare för socialtjänsten ska närvara vid förhör med en misstänkt gärningsperson som inte har fyllt 15 år skärpts. Vid brottsutredningar enligt 31 § där den s.k. presumtionsregeln i 31 § första stycket är tillämplig görs undantag från det obligatoriska närvarokravet om det föreligger synnerliga skäl för att inte närvara. Detsamma gäller vid utredningar som inletts på initiativ av socialnämnden enligt den möjlighet som föreskrivs i 31 § andra stycket. I de utredningar som socialnämnden initierat är utrymmet för socialtjänsten att inte närvara i princip obefintligt. Vid mycket allvarlig brottslighet inom ramen för utredningar som faller inom presumtionsregelns tillämpningsområde är möjligheten till undantag från närvarokravet också mycket starkt begränsat. Synnerliga skäl för att inte närvara skulle dock kunna bestå

i hastig sjukdom där det, trots omfattande ansträngningar, inte varit möjligt att hitta en ersättare. Att socialtjänsten sedan tidigare har kännedom om barnet eller att insatser för barnet med anledning av brottsmisstanken redan har inletts, utgör regelmässigt inte synnerliga skäl för att inte närvara vid förhör. Om det är fråga om en utredning enligt 31 § tredje stycket kan undantag från kravet på närvaro från socialtjänstens sida göras om det föreligger särskilda skäl. Detta rekvisit är detsamma som gäller enligt 7 §. Den närmare innebörden härav framgår av författningskommentaren till nyssnämnda paragraf.

Paragrafens *tredje* och *fjärde stycken* är oförändrade.

36 b § Är någon skäligen misstänkt för att före femton års ålder olovligen ha brukat narkotika får kroppsbesiktning genom tagande av prov från kroppen och undersökning av sådana prov företas, om det kan antas *ha betydelse* för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för den unge.

Sådan kroppsbesiktning beslutas av åklagare.

Socialnämnden ska omedelbart underrättas om resultatet av en sådan kroppsbesiktning. Detsamma gäller den unges vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Paragrafen reglerar en möjlighet att genomföra kroppsbesiktning i form av drogtest av ett barn under 15 år som misstänks ha brukat narkotika. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

I paragrafens *första stycke* framgår de närmare rekvisiten för när ett drogtest får företas. En första förutsättning är att det föreligger skäligen misstanke om narkotikaanvändning. För att ett drogtest ska få genomföras krävs därutöver att testet kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av insatser från socialtjänsten för det aktuella barnet. Kravet på att det ska kunna antas att ett drogtest har betydelse för att avgöra vilka socialtjänstinsatser som kan bli aktuella är mindre långtgående än det tidigare gällande rekvisitet att ett drogtest kunde antas vara nödvändigt för att avgöra behovet av sådana insatser. Bestämmelsen ställer således inte längre något krav på att resultatet av ett drogtest kan antas spela någon avgörande roll vid ett kommande ställningstagande till relevanta insatser. För att rekvisitet ska vara uppfyllt är det tillräckligt att ett drogtest kan antas komma att på något sätt bidra till att bestämma om, och i så fall vilka, insatser som bör erbjudas barnet. Drogtestet kan ha betydelse för att motivera barn och vårdnadshavare att på frivillig väg ta emot socialtjänstens insatser,

men kan också vara underlag för tvångsvisa åtgärder. Även om bestämmelsen genom den nya lydelsen fått en mindre restriktiv utformning än tidigare, ger den inte uttryck för att drogtest ska genomföras mer slentrianmässigt. Om det kan antas att ett drogtest inte kommer att ha någon inverkan alls för att avgöra behovet av insatser för barnet, ska något test inte genomföras. Beslutet i fråga om ett test ska tas ska baseras på en samlad bedömning av samtliga omständigheter i ärendet. Vilken inställning barnet och barnets vårdnadshavare har till behovet av insatser ska inte ges någon avgörande betydelse. Inte heller bör frågan om barnet erkänner eller förnekar bruk av narkotika inverka på beslutet om drogtest i någon mer betydande grad. Att barnet redan är föremål för socialtjänstens insatser innebär inte heller att ett drogtest bör underlåtas. Trots pågående insatser kan det antas ha betydelse att få veta om barnet alltjämt använder narkotika och vilken substans det i så fall är fråga om.

Paragrafens *andra* och *tredje stycken* är oförändrade.

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

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

Paragrafen reglerar det närmare genomförandet av kroppsbesiktning enligt 36 a § respektive 36 b §. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

I paragrafens *första stycke* har en hänvisning till 28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken ersatts av en hänvisning till tredje stycket i nyssnämnda lagrum. Ändringen är en följd av den ändring av 28 kap. 12 § rättegångsbalken som trädde i kraft den 1 juli 2017 genom lagen (2017:435) om ändring i rättegångsbalken och är föranledd av de redaktionella ändringar som då gjordes i 28 kap. 12 § rättegångsbalken. Genom hänvisningen till nyssnämnda bestämmelse är vad där framgår om kroppsbesiktning tillämpligt även för kroppsbesiktning enligt 36 a §. Med kroppsbesiktning avses således undersökning av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från människokroppen och undersöks. En kroppsbesiktning får inte utföras så att den som undersöks riskerar framtida ohälsa eller skada. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Även ändringen i paragrafens *andra stycke* är föranledd av de redaktionella ändringarna i 28 kap. 12 § rättegångsbalken som redovisats när det gäller ändringarna i första stycket och innebär att den tidigare hänvisningen till 28 kap. 12 § andra stycket andra meningen rättegångsbalken ersatts av en hänvisning till samma lagrumms tredje stycke andra mening. Genom hänvisningen till 28 kap. 12 § tredje stycket andra meningen rättegångsbalken framgår att en kroppsbesiktning enligt 36 b § inte får utföras så att den som undersöks riskerar framtida ohälsa eller skada. Inte heller i denna del är någon ändring i sak avsedd.

38 § När en utredning enligt 31 § har slutförts beträffande 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 ska åklagare begära prövning i domstol av frågan om den misstänkte har begått brottet (bevistalan). Sådan talan får föras även beträffande annat brott, om det finns synnerliga skäl för detta. Bevistalan ska dock inte väckas om särskilda skäl talar emot det.

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

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

Socialnämnden och Inspektionen för vård och omsorg får göra framställning hos åklagare om att bevistalan ska väckas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bevistalan. Övervägandena finns i avsnitt 5.4 och 5.5.

I paragrafens första stycke har en presumtionsregel tagits in, med innebörd att åklagare ska väcka bevistalan om någon under 15 år misstänks för att ha begått ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år. En förutsättning för en sådan talan är att en utredning enligt 31 § har genomförts och avslutats, varvid åklagaren gjort bedömningen att det föreligger tillräckliga skäl för att barnet gjort sig skyldigt till brott. Kravet på bevisningens styrka ska motsvara det som ställs vid väckande av åtal. De osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till sådant brott omfattas också av presumtionsregeln. Bevistalan kan väckas

även för brott som inte omfattas av presumptionsregeln. För att så ska kunna ske krävs att det föreligger synnerliga skäl för detta. Liksom är fallet för brottsmisstankar som faller inom presumptionsregelns tillämpningsområde är det en förutsättning även i dessa fall att en § 31-utredning har lett fram till att det föreligger tillräcklig bevisning för åklagarens gärningspåstående. Bestämmelsen om möjligheten att väcka bevistalan om det föreligger synnerliga skäl gör det möjligt att väcka bevistalan för brott som, trots att det är allvarligt, faller utanför presumptionsregelns tillämpningsområde. En restriktiv tillämpning är dock avsedd. Bevistalan ska inte väckas om särskilda skäl talar emot att sådan talan väcks. Särskilda skäl kan t.ex. bestå i att individuella hänsyn beträffande barnet gör att en bevistalan inte bör väckas. Så kan exempelvis vara fallet om ett mycket ungt barn misstänks för brott och det under § 31-utredningen har visat sig att skuldfrågan därigenom inte kan utredas. Den unges bristande mognad och utveckling eller sjukdom kan också inverka på bedömningen. I viss utsträckning kan även tidsaspekten beaktas. Att mycket lång tid har förflutit efter brottet kan utgöra särskilda skäl för att avstå från att väcka talan. En förutsättning för att en bevistalan ska väckas bör också vara att barnet inte är så ungt att det inte kan närvara vid huvudförhandling och höras inför rätten. Att detta inte bedöms möjligt, kan utgöra särskilda skäl för att avstå från att väcka bevistalan. Före lagändringen gällde att en bevistalan endast kunde väckas om socialnämnden, Socialstyrelsen eller det misstänkta barnets vårdnadshavare gjorde framställning om detta hos åklagare. Något sådant krav gäller inte längre. Åklagaren har således getts möjlighet att på eget initiativ väcka bevistalan.

Paragrafens *andra stycke* är oförändrat.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår närmare krav på åklagare som för bevistalan. Åklagarens talan i målet ska, om det inte möter något hinder, föras av åklagare som genom intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare är särskilt lämpad för uppgiften. De uppställda kvalifikationerna uttrycks därigenom på samma sätt som enligt 2 § gäller för undersökningsledare vid förundersökning där en person under 18 år misstänks för brott. Genom en ändring i åklagarförordningen (2004:1265) är rätten att utföra åklagarens uppgifter i fråga om bevistalan inte längre begränsad till åklagare med viss befattning.

I paragrafens *fjärde stycke* framgår den sedan tidigare gällande möjligheten för vissa behöriga aktörer att hos åklagare göra framställan om att bevistalan ska väckas. Bestämmelsen fanns tidigare i första stycket. En framställan från någon av de aktörer som nämns i stycket är inte någon förutsättning för att talan ska kunna väckas. Framställningsrätten som tidigare tillkom Socialstyrelsen har ersatts av en motsvarande rätt för Inspektionen för vård och omsorg (IVO) eftersom tillsynsansvaret över socialtjänsten numera åvilar IVO. Liksom tidigare tillkommer rätten att göra framställan om bevistalan också socialnämnden, medan den motsvarande framställningsrätt som gällt för det misstänkta barnets vårdnadshavare har tagits bort. De grundläggande förutsättningarna för att en bevistalan ska kunna väckas – att en utredning enligt 31 § har utförts och att det enligt åklagarens bedömning föreligger tillräcklig bevisning för gärningspersonens skuld – gäller också i de fall då en bevistalan inleds efter framställning från socialnämnd eller IVO.

38 a § Sedan en dom avseende bevistalan enligt 38 § har fått laga kraft får åklagare hos rätten ansöka om undanröjande av domen om den vars skuld prövats i bevistalan var över femton år vid gärningen och åklagaren gör sannolikt att han eller hon inte i den tidigare rättegången kunnat åberopa omständighet eller bevis till stöd för dennes ålder, eller att åklagaren annars haft en giltig ursäkt för att inte göra det.

Ansökan ska göras skriftligen hos hovrätten om domen meddelats av tingsrätt och i annat fall hos Högsta domstolen. En ansökan ska ges in inom ett år från det att åklagaren fick kännedom om den nya omständigheten eller det nya beviset beträffande åldern. I de fall då Högsta domstolen prövar frågan om undanröjande, ska ett bifall till ansökan omfatta både tingsrättens och hovrättens dom. Ett beslut om undanröjande ska åtföljas av en återförvisning till den instans som först dömt i målet. Vid förfarandet gäller, i tillämpliga delar, bestämmelserna om allmänt åtal för brott.

Om ett beslut om undanröjande enligt första stycket omfattar talan om enskilt anspråk i anledning av brott, får vid undanröjandet förordnas att målsägandens skyldighet att, i förekommande fall, återbetala vad som betalats ut med anledning av ett sådant anspråk, inte ska inträda förrän frågan om det enskilda anspråket har prövats slutligt.

Paragrafen, som är ny, reglerar möjligheten att undanröja en bevis-taledom om det, efter det att domen har fått laga kraft, visat sig att den misstänkte var straffmyndig vid gärningen. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Av paragrafens *första stycke* framgår att åklagare har möjlighet att ansöka om undanröjande av en lagakraftvunnen dom beträffande bevistalan. En förutsättning för detta är att den vars skuld prövats genom bevistalan var straffmyndig då den brottsliga gärningen begicks. För att det ska vara befogat för åklagaren att ge in en ansökan, bör anses gälla att han eller hon gjort bedömningen att ansökan på objektiva grunder kommer att beviljas. När det gäller de närmare förutsättningarna för när en ansökan om undanröjande ska beviljas ska krävas att det kan klarläggas att den som bevistalan avsett var över 15 år vid gärningstillfället. Det krävs vidare att en omständighet eller ett bevis gällande dennes ålder åberopas som inte tidigare har lagts fram. Begreppen omständighet och bevis har samma innebörd som enligt bestämmelserna om resning i 58 kap. 3 § rättegångsbalken. Det kan t.ex. röra sig om nya uppgifter från Interpol eller Migrationsverket. Rekvisitetet är högt ställt och stämmer väl överens med vad som enligt praxis i övrigt gäller för fastställande av en gärningspersons ålder när det gäller att döma till viss påföljd eller till en påföljd av ett visst slag. Genom den nya omständigheten eller det nya beviset ska således klarläggas att gärningspersonen var straffmyndig vid gärningen. Högsta domstolen har i NJA 2016 s. 719 utvecklat de rättsliga utgångspunkterna när en gärningspersons ålder ska bedömas i ett brottmål. Något utrymme för tvivel får inte föreligga. Ytterligare en förutsättning för talan är att åklagaren gör sannolikt att han eller hon inte har kunnat åberopa omständigheten eller beviset om åldern i den ursprungliga rättegången eller att han eller hon annars haft en giltig ursäkt att inte göra det. Vid bedömningen av vad som krävs för att åklagaren ska ha gjort detta sannolikt eller för om han eller hon haft giltig ursäkt ska vad som gäller för resning till den tilltalades nackdel i 58 kap. 3 § rättegångsbalken vara vägledande.

Genom paragrafens *andra stycke* klargörs det närmare förfarandet för ansökan om undanröjande. Stycket reglerar vid vilken domstol och inom vilken tid ansökan om undanröjande ska ges in. Syftet med bestämmelsen är att det ska vara möjligt för åklagare att väcka åtal. Ett undanröjande som beslutas av Högsta domstolen ska därför omfatta båda underinstansernas domar. Vid undanröjandet sker återförvisning till första instans, där bevistalan får avvisas. I stycket slås också fast att för förfarandet när ansökan ska prövas, ska bestämmelserna om allmänt åtal för brott gälla i tillämpliga delar. Detta gäller bl.a. rätten till offentlig försvarare, uppställda tidsfrister för

domstolens avgörande och möjligheten att, under vissa förutsättningar, göra avsteg från huvudprincipen om att domstolens förhandling är offentlig.

I paragrafens *tredje stycke* finns en bestämmelse som gör det möjligt att förordna särskilt om ett enskilt anspråk som prövats inom ramen för bevistalan. Vid det förfarande som följer efter ett undanröjande skulle det kunna uppstå en återbetalningsskyldighet för målsäganden beträffande belopp som han eller hon har erhållit i anledningen av domen beträffande bevistalan. Genom ett förordnande enligt förevarande stycke kan, i avvaktan på att saken prövats slutligt, denna återbetalningsskyldighet skjutas upp.

38 b § Sedan en dom avseende bevistalan enligt 38 § har fått laga kraft, får resning beviljas under samma förutsättningar som gäller enligt 58 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken. Vid förfarandet gäller 58 kap. 2–7 §§ samt 9 och 10 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. Vad som i 58 kap. 6 a § rättegångsbalken sägs om förundersökning ska i stället avse utredning enligt 31 §.

Paragrafen är ny. Den reglerar möjligheten att bevilja resning avseende en lagakraftvunnen bevistaledom. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.

Genom hänvisning till 58 kap. 2–7 §§ samt 9 och 10 §§ rättegångsbalken ska vad som där anges om förutsättningarna för när resning kan beviljas av brottmålsavgöranden i övrigt tillämpas också beträffande bevistalan. Resning av en bevistaledom är därigenom möjlig till det misstänkta barnets förmån, liksom till dess nackdel. För det närmare förfarandet gäller 3–7, 9 och 10 §§ i 58 kap. rättegångsbalken, med den innebörd som dessa bestämmelser sedan tidigare har. En särreglering gäller dock för vad som i 58 kap. 6 a § rättegångsbalken sägs om förundersökning. Vid en bevistalan har inte genomförts någon förundersökning utan i stället ska regleringen avse en utredning enligt 31 §. En följd av att 58 kap. 8 § rättegångsbalken inte ingår bland de lagrum som görs tillämpliga är att det barn som misstänks för brott inte kan åläggas någon skyldighet att ersätta kostnader i resningsärendet.

11.3 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

12 kap.

8 § Har en domstol dömt någon till ungdomsvård eller till ungdomstjänst, eller har ungdomstjänst förordnats genom ett strafföreläggande som godkänts, ska socialnämnden underrätta åklagarmyndigheten, om det kan antas att det finns förutsättningar för åtgärd enligt 30 b § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 32 kap. 4 § brottsbalken.

Paragrafen innehåller bestämmelser om viss underrättelseskyldighet för socialnämnden. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2.

I paragrafen har en komplettering gjorts varigenom socialnämndens tidigare underrättelseskyldighet i vissa fall då någon har dömts till ungdomsvård eller ungdomstjänst också ska gälla när ungdomstjänsten har sin grund i ett godkänt strafföreläggande. Genom ändringen gäller således att socialnämnden ska underrätta åklagarmyndigheten om det för någon som genom ett strafföreläggande som godkänts har ålagts skyldighet att utföra ungdomstjänst finns förutsättningar för en varning enligt 30 b § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Detsamma gäller för om det finns förutsättningar för att, enligt 32 kap. 4 § brottsbalken, meddela en varning eller undanröja en påföljd och bestämma en ny påföljd.

Kommittédirektiv 2019:103

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regelverket för utredningar mot barn som misstänks för brott. Syftet med översynen är att förbättra regelverket och säkerställa att en hög grad av rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls i utredningar där barn är misstänkta för brott. Tidiga och ändamålsenliga insatser från samhällets sida kan hindra en negativ spiral med fortsatt brottslighet och bidra till att barnet får den hjälp och det stöd som han eller hon behöver. Uppdraget avser såväl utredningar mot barn som inte uppnått straffmyndighetsåldern som utredningar mot barn som är straffmyndiga.

Utredaren ska bl.a.

- analysera om de särskilda bestämmelser som rör utredningar om brott som barn under 15 år misstänks ha begått är ändamålsenliga och om de tillämpas på avsett sätt,
- se över systemet med bevistalan och ta ställning till om även åklagare bör kunna initiera en bevistalan,
- analysera om bestämmelserna om förhör med barn under 18 år som misstänks för brott är ändamålsenliga,
- utvärdera bestämmelserna om drogtest av barn under 15 år som misstänks för brott,

- ta ställning till om det bör införas en möjlighet för åklagare att genom ett strafföreläggande besluta om ungdomstjänst, och
- lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 juni 2021.

Uppdraget att öka effektiviteten och rättssäkerheten när barn misstänks för brott

Barn under 15 år som misstänks för brott

Barn under 15 år är inte straffmyndiga, vilket innebär att brott som någon begått före 15 års ålder inte kan leda till någon påföljd. En förundersökning får heller inte inledas mot ett misstänkt barn som vid gärningen inte har fyllt 15 år. Det är socialtjänsten och socialnämnden som har huvudansvaret för att åtgärder vidtas mot barn. Däremot kan en utredning om brott inledas mot någon som inte fyllt 15 år enligt bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Sedan en lagändring 2010 ska polisen inleda en utredning enligt 31 § LUL, en s.k. § 31-utredning, om det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år för brottet och om inte särskilda skäl talar emot det (prop. 2009/10:105 s. 23 f.). Denna s.k. presumptionsregel gäller även vid misstanke om försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott.

År 2010 infördes det också en bestämmelse om att det är socialnämnden som begär att polisen ska inleda en § 31-utredning i de fallen det kan antas att en sådan utredning har betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för barnet. Därutöver kan en utredning om brott 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 kommits åt genom brottet eller som kan bli föremål för förverkande eller om det av andra skäl är av särskild betydelse med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse.

Trots att barn under 15 år inte är straffmyndiga finns det möjlighet att pröva barnets skuld i domstol genom en s.k. bevistalan (38 § LUL). Åklagare får efter framställan av socialnämnden, Socialstyrelsen eller barnets vårdnadshavare begära prövning hos domstol

i fråga om den unge begått brottet om det krävs ur allmän synpunkt. Domstolens avgörande sker genom dom.

Fler brott som barn under 15 år misstänks för ska utredas

På uppdrag av regeringen har Brottsförebyggande rådet (Brå) utvärderat om lagändringarna 2010 fått önskad effekt. Brå har redovisat resultatet av uppdraget i rapporten *Brott begångna av barn – En utvärdering av ändringarna i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare under 15 år* (Rapport 2014:20). Av Brås rapport framgår att den totala andelen utredda brott inte hade ökat nämnvärt. Däremot hade antalet utredda ärenden 2012 där presumptionsregeln var tillämplig ökat tydligt sedan 2005. Trots det utreddes inte en fjärdedel av de grävsta brotten i enlighet med 31 § LUL 2012. Detta beror enligt Brå på att polisen inte känt till vad ändringarna i lagen innebar. Enligt Brå är det också uppenbart att den modell som gällde före lagändringarna ledde till fler utredningar. Enligt den förra modellen hade polisen utrymme att på egen hand bedöma om socialnämnden behövde en § 31-utredning, medan lagändringarna innebar att ansvaret att begära en utredning överfördes till socialnämnden.

Allvarliga brott som barn under 15 år misstänks för bör alltid utredas av polis. Tidiga och ändamålsenliga insatser från samhällets sida när det gäller barn som begår brott kan hindra en negativ spiral och fortsatt brottslighet. Det kan också bidra till att barnet får den hjälp och det stöd som han eller hon behöver och har rätt till. Fler utredningar leder till att socialtjänsten får ett bättre underlag för sina bedömningar. Riksdagen har också tillkännagett att åtgärder bör vidtas för att fler brott som begås av personer under 15 år ska utredas (bet. 2017/18:JuU18 punkt 13, rskr. 2017/18:175). Vidare talar rätts-säkerhetsskäl för att en utredning om brottet kan vara befogad eftersom den kan visa att barnet inte begått något brott.

Även ur ett brottsofferperspektiv är det viktigt att brott som barn under 15 år misstänks för utreds. För brottsoffren är det av stor betydelse att samhället tar en brottsanmälan på allvar och att den leder till åtgärder från samhällets sida. Att ett brott utreds kan dessutom vara avgörande för brottsoffrets möjligheter att få ersättning i anledning av brottet. Bättre utredningar bör medföra förbättrade möjligheter att få såväl skadestånd som försäkringsersättning eller brottsskade-

ersättning. Av Brås rapport (2014:20) framgår att andelen avslag från Brottsoffermyndigheten är betydligt högre när det gäller brottskadeersättning vid ansökningar där personer under 15 år är misstänkta för brott än där äldre personer är misstänkta. Brå drar slutsatsen att det tyder på att personer som utsätts för brott av en minderårig fortfarande missgynnas när det gäller möjligheten till brottskadeersättning. Brottsoffermyndigheten betonar också att fler § 31-utredningar, där större hänsyn tas till brottsoffrens behov av ett klagörande i skuldfrågan, skulle öka de brottsutsattas möjlighet till ersättning. Även med hänsyn till brottsoffers möjlighet att få t.ex. skadestånd eller brottskadeersättning när barn begår brott är det således angeläget att brott som begås av barn under 15 år utreds i en större utsträckning.

Utredaren ska därför

- analysera om de särskilda bestämmelser som rör utredningar om brott som barn under 15 år misstänks ha begått är ändamålsenliga och om de tillämpas på avsett sätt, och
- lämna förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder som bedöms nödvändiga i syfte att brott som barn under 15 år misstänks för ska utredas i större utsträckning.

Bör skuldfrågan prövas i domstol i fler fall?

Det är mycket ovanligt att bevistalan förs i Sverige. Institutet bevistalan infördes 1964 i samband med att LUL trädde i kraft och syftade till att ge dåvarande barnavårdsorgan ett bättre underlag för beslut i barnavårdsfrågor. Bevistalan är avsedd närmast för sådana fall där barn misstänks för en gärning av mycket allvarligt slag (prop. 1983/84:187 s. 11). I dag kan socialnämnden, Socialstyrelsen och barnets vårdnadshavare begära att en åklagare ska väcka bevistalan. Åklagare har alltså inte möjlighet att på eget initiativ väcka bevistalan. En bevistalan innebär att skuldfrågan prövas i domstol och på så sätt blir allsidigt belyst. Det är angeläget att reglerna om bevistalan tillförsäkrar barnet en rättssäker prövning av skuldfrågan. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att systemet med bevistalan bör ses över (bet. 2018/19:JuU15 punkt 7, rskr. 2018/19:170). En bevistalan säkrar att barnet inte utpekas som skyldigt utan att skuldfrågan prövats i domstol. Dessutom får den misstänkte och målsäganden större möjligheter till insyn i utredningen. Det ska därför övervägas om skuld-

frågan bör prövas i fler fall och om åklagare ska få möjlighet att självständigt initiera bevistalan.

Domstolen dömer inte ut någon påföljd efter en bevistalan eftersom den som var under 15 år vid brottet inte är straffmyndig. Ett scenario som skulle kunna inträffa är att det efter att bevistaledomen fått laga kraft kommer fram att gärningsmannen trots allt var över 15 år vid gärningen. Gärningsmannen skulle då kunna gå fri från påföljd eftersom resning till den tilltalades nackdel efter förd bevistalan i dag inte torde vara möjlig (se Ds 2018:19 Resning vid nya uppgifter om den tilltalades ålder). Ett sådant resultat är otillfredsställande, varför det finns skäl att se över regleringen för att en påföljd ska kunna utdömas i ett sådant fall.

Utredaren ska därför

- se över systemet med bevistalan,
- ta ställning till om även åklagare bör kunna initiera en bevistalan,
- analysera hur en påföljd ska kunna utdömas om det efter att bevistaledomen fått laga kraft framkommer att gärningsmannen var över 15 år då brottet begicks, och
- lämna förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Utredningar mot barn som misstänks för brott ska vara effektiva och rättssäkra

Under senare år har äldre utredningar där barn har pekats ut som skyldiga till att ha begått brott utan att någon prövning har skett i domstol kritiserats ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Regler för hur sådana utredningar ska genomföras finns i LUL, rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (1947:948). Därutöver har Sverige åtagit sig flera internationella förpliktelser som berör barns rättigheter när de misstänks för brott. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) börjar gälla som lag i Sverige från och med den 1 januari 2020 (prop. 2017/18:186).

Barnkonventionen vilar på fyra grundläggande principer: principen om icke-diskriminering (artikel 2), principen om barnets bästa (artikel 3), barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6) och barnets rätt att komma till tals (artikel 12). När det gäller översynen av bestämmelserna om barn som misstänks för brott är även

artiklarna 37, 39 och 40 av särskilt intresse. Artikel 37 ger barnet rätt att skyddas mot tortyr, annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, dödsstraff, livstids fängelse utan möjlighet till frigivning och olagliga eller godtyckliga frihetsberövanden. I artikel 39 regleras konventionsstaternas skyldighet att rehabilitera barn. I artikel 40 behandlas rättigheter för barn som är misstänkta eller åtalade för, eller har befunnits skyldiga till, brott. Staterna ska bl.a. främja ett särskilt förfarande för barn och att hänsyn ska tas till barnets ålder. Artikeln anger också att ett barn som misstänks för brott ska få sitt privatliv till fullo respekterat under alla stadier i förfarandet.

Inom EU har även direktivet om rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden antagits (Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/800/EU av den 11 maj 2016). De lagändringar som var nödvändiga för att genomföra direktivet i svensk rätt trädde i kraft den 11 juni 2019. I propositionen Genomförandet av barnrättsdirektivet och några andra straffprocessuella frågor (prop. 2018/19:71 s. 15) uttalas att en person som inte är straffmyndig bör garanteras samma rättigheter vid t.ex. ett förhör som hålls av polis som en person som är straffmyndig och som hörs som misstänkt eller tilltalad.

I förundersökningskungörelsen finns särskilda bestämmelser om barnförhör. Där anges 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 (17 §). Det är av största vikt att alla förhör med barn sker anpassat utifrån det aktuella barnets individuella förutsättningar enligt beprövade erfarenheter och i enlighet med aktuell forskning på området. Förhørsledaren bör ha särskild kompetens för uppgiften. Riksdagen har tillkännagett att regeringen ska säkerställa att den som hör eller förhör barn ska ha särskild utbildning för det (bet. 2017/18:JuU1 punkt 74, rskr. 2017/18:92). Polisen och Åklagarmyndigheten har i samråd tagit fram en handledning för polis och åklagare hur bl.a. barnförhör ska planeras och genomföras (Förhör med barn. Förhör med vuxna som har osynliga funktionsnedsättningar – handledning för polis och åklagare vid planering och genomförande, oktober 2018). Handledningen tar framför allt sikte på fall där barn är målsägande. Dessa barn hörs på ett barnahus, under förutsättning att deras hemkommun är anslutet till ett sådant.

På barnhuset samverkar socialtjänst, polis, åklagare, hälso- och sjukvård och Rättsmedicinalverket innan ett förhör hålls med barnet i en barnanpassad miljö. För barn som misstänks för brott finns inte någon sådan motsvarande ordning. Barnombudsmannen har i en skrivelse till regeringen framfört bl.a. att det bör övervägas att inrätta lokala barnahus för myndighetssamverkan kring barn under 15 år som misstänks för brott (Ju2017/07692/Å).

Effektiva och rättssäkra utredningar i vilka barn förekommer förutsätter en nära och väl fungerande samverkan mellan polis, åklagare och socialtjänst. Det är också viktigt att barnets vårdnadshavare, barnets juridiska biträde och åklagaren närvarar vid förhör med barnet. Utgångspunkten är att även företrädare för socialtjänsten ska närvara vid förhör när ett barn misstänks för att ha begått ett särskilt allvarligt brott eller om utredningen inletts på socialnämndens begäran (34 § LUL). För att socialtjänsten ska underlåta att närvara i dessa fall krävs särskilda skäl. Brås rapport (2014:20) visar dock att det saknas en representant från socialtjänsten vid tre av tio polisförhör i utredningar som inletts på dessa grunder. Det är viktigt att socialtjänsten närvarar vid förhöret med barnet. Riksdagen har också tillkännagett att regeringen bör utreda behovet av en ökad närvaro av socialtjänsten vid inledande förhör med unga (bet. 2017/18:SoU13 punkt 25, rskr. 2017/18:188 och rskr. 2017/18:189).

När ett barn under 15 år misstänks för allvarlig brottslighet ska ett juridiskt biträde förordnas, om det inte är uppenbart att barnet saknar behov av det. Vid en utredning som inletts på andra grunder ska ett juridiskt biträde förordnas om det finns synnerliga skäl (32 a § LUL). Några bestämmelser som reglerar brottsoffers rätt till juridiskt biträde, såsom målsägandebiträde eller särskild företrädare för barn, under en § 31-utredning eller vid en eventuell efterföljande bevistalan finns inte i dagsläget. Det finns därför ett behov av att utreda om det ska vara möjligt att förordna ett juridiskt biträde för brottsoffret när ett barn under 15 år misstänks för brott.

Den 1 april 2017 trädde ett antal lagändringar i kraft som ger en misstänkt under 15 år, hans eller hennes vårdnadshavare och, i förekommande fall, juridiska biträde samma rätt till insyn i en § 31-utredning som en straffmyndig har i en förundersökning (prop. 2016/17:68 s. 116). En misstänkt som är straffmyndig har rätt att få kopior av utredningsmaterialet efter det att åtal har väckts. Åklagarmyndigheten har i sin handbok tolkat reglerna som att rätten att få en kopia

av materialet i en § 31-utredning gäller först sedan en eventuell bevisstalan har väckts (Utredningar enligt 31 § LUL – Om handläggningen av ärenden och bevisstalan där den som kan misstänkas är under 15 år, oktober 2018 s. 51). Förs inte en bevisstalan anses det enligt myndigheten vara upp till åklagaren att avgöra hur denna insynsrätt ska tillgodoses.

Ett yttrande från socialnämnden ska som huvudregel begäras in innan beslut om åtal fattas för personer under 18 år (11 § LUL). Dessa yttranden används av åklagaren inför beslutet om åtal och av domstolen vid påföljdsbestämningen. Det är därför viktigt att dessa yttranden innehåller nödvändig information och håller hög kvalitet. Riksdagen har också tillkännagett att regeringen bör vidta åtgärder för att säkerställa att socialtjänstens yttranden i förundersökningar håller hög kvalitet (bet. 2017/18:SoU13 punkt 24, rskr. 2017/18:188 och rskr. 2017/18:189).

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska samtliga kommuner erbjuda medling med anledning av brott när brottet har begåtts av någon som är under 21 år. Förutsättningarna för en sådan medling och vad den ska innehålla regleras i lagen (2002:445) om medling med anledning av brott. Av Socialstyrelsens rapport Medling vid brott avseende unga lagöverträdare (2012) framkommer att det finns bristande kunskap om medling hos berörda aktörer som ska samarbeta med medlingsverksamheten. Det handlar exempelvis om vad medling är och om syftet med medling. Rapporten lyfter att det behövs mer kunskap och information, framför allt hos de rättsvårdande myndigheterna.

Utredaren ska därför

- analysera om bestämmelserna om förhör med barn under 18 år som misstänks för brott är ändamålsenliga och dessutom ta ställning till om eventuella författningsändringar även bör avse målsägande och vittnen i de fall det lämnas förslag på ändringar i bestämmelser som även reglerar förhör med målsägande eller vittnen,
- ta ställning till hur samverkan mellan berörda myndigheter kan stärkas när det gäller barn som misstänks för brott,
- utreda behovet av en ökad närvaro av socialtjänsten vid inledande förhör med barn under 18 år som misstänks för brott,
- ta ställning till om det bör vara möjligt att förordna juridiskt biträde för målsäganden när en § 31-utredning inleds,

- ta ställning till om insynsreglerna och reglerna om rätten att ta del av utredningsmaterialet behöver förtydligas i något avseende vad gäller § 31-utredningar,
- ta ställning till om bestämmelserna om socialtjänstens yttranden om unga lagöverträdare är ändamålsenligt utformade och, vid behov, föreslå åtgärder för att säkerställa att yttrandena håller hög kvalitet, och
- lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga i syfte att stärka effektiviteten och rättssäkerheten i utredningar om brott begångna av barn under 18 år.

Är bestämmelserna om drogtestar av barn under 15 år som misstänks för brott ändamålsenligt utformade?

Sedan 2010 finns det möjlighet att drogtesta barn under 15 år som är skäligen misstänkta för narkotikabrott om det kan antas vara nödvändigt för att avgöra barnets behov av sociala insatser (LUL 36 b §). Brås rapport (2014:20) visar bl.a. att möjligheten att drogtesta barn inte har utnyttjats särskilt ofta och att vissa poliser dessutom avstår från möjligheten för att de är osäkra på vad lagen innebär. Det är angeläget att samhället på ett tidigt stadium kan upptäcka om en ung person använder droger, inte minst eftersom ett missbruk många gånger kan vara en inkörsport till en kriminell livsstil. Drogtester av unga som misstänks vara drogpåverkade kommer att öka möjligheterna att fånga upp barn och ungdomar i ett tidigare skede av deras missbruk. Riksdagen har också tillkännagett att möjligheten att drogtesta barn under 15 år bör utvärderas i syfte att säkerställa att sådana tester kan genomföras i tillräcklig omfattning (bet. 2017/18:JuU18 punkt 8, rskr. 2017/18:175).

Utredaren ska därför

- utvärdera bestämmelserna om drogtestar av barn under 15 år som misstänks för brott och bedöma om de är ändamålsenligt utformade, och
- lämna förslag på de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att säkerställa att drogtestar kan genomföras i tillräcklig omfattning.

Uppdraget att se över möjligheten att utfärda strafföreläggande för unga lagöverträdare

Bör ett strafföreläggande även kunna avse ungdomstjänst?

Åklagare kan under vissa förutsättningar meddela ett strafföreläggande om den misstänkte erkänner gärningen och det är klart vad det ska bli för straff. Strafförelägandet måste godkännas av den misstänkte. Ett strafföreläggande kan avse böter, villkorlig dom eller villkorlig dom som förenas med böter (48 kap. 4 § rättegångsbalken). Har brottet begåtts av någon som inte fyllt 18 år får ett strafföreläggande endast avse böter men kan – till skillnad från förelägganden som avser böter som riktar sig mot myndiga lagöverträdare – utfärdas trots att böter inte är föreskrivet i straffskalan för brottet (48 kap. 4 § rättegångsbalken och 15 § LUL). Ett strafföreläggande som utfärdas mot någon som inte fyllt 18 år ska i vissa fall delges den misstänkte vid ett personligt möte med åklagaren (1 § förordningen [1994:1763] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Ett strafföreläggande har samma verkan som en dom och får även omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet.

Det är angeläget att vidta åtgärder för att utveckla rättsväsendets förmåga att snabbt utreda och lagföra brott. En snabb reaktion från samhällets sida kan vara särskilt viktig för unga lagöverträdare. Möjligheten att utfärda strafföreläggande utgör ett snabbt och effektivt förfarande för att lagföra ett brott när den misstänkte erkänner gärningen och brottet inte är alltför allvarligt. Sedan man införde möjligheten till strafföreläggande för brott som begåtts av någon under 18 år har ungdomstjänst införts i syfte att bl.a. minska användningen av böter (jfr prop. 2005/06:165 s. 48 och 64). En utökning av åklagares möjlighet att utfärda strafföreläggande till att även avse ungdomstjänst kan innebära att de unga skulle få en snabbare reaktion på det brott de begått. Riksdagen har även tillkännagett att det bör övervägas att införa en möjlighet för åklagare att genom ett strafföreläggande besluta om kortare ungdomstjänst för ringa brott (bet. 2017/18:JuU18 punkt 16, rskr. 2017/18:175).

Vid bedömningen av om det är lämpligt att utvidga möjligheterna för åklagare att besluta om strafföreläggande måste det vägas in att påföljdssystemet när det gäller unga lagöverträdare är komplext. Det är viktigt att en noggrann bedömning görs av vilken som är den lämpligaste påföljden i det enskilda fallet (jfr prop. 2014/15:25 s. 40). För

att kunna döma någon till ungdomstjänst krävs således att påföljden är lämplig med hänsyn till den misstänktes person och övriga omständigheter. En ytterligare förutsättning är att påföljden anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet. Om den unge har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga har vidare ungdomsvård företräde framför ungdomstjänst som påföljd (32 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det bör införas en möjlighet för åklagare att genom strafföreläggande besluta om ungdomstjänst och i vilka situationer det i så fall bör vara möjligt, och
- lämna förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna och konsekvenserna i övrigt av förslagen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska även redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har ur ett barnrättsperspektiv. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska de särskilda avvägningar som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från Sveriges Domstolar, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Brottsoffermyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Barnombudsmannen, Sveriges advokatsamfund och Sveriges Kommuner och Landsting men även andra myndigheter och aktörer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet, som t.ex. Barnkon-

ventionsutredningen (S 2018:03), samt pågående projekt, t.ex. försöksverksamheten med ett snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare under 18 år (Ju2019/00513/DOM).

Utredaren har möjlighet att även ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. Det ingår dock inte i uppdraget att se över straffmyndighetsåldern. Förslagen som utredaren lämnar ska vara förenliga med de internationella instrument på området som Sverige tillträtt, bl.a. barnkonventionen.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 juni 2021.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2021:41

Tilläggsdirektiv till Utredningen om barn som misstänks för brott (Ju 2019:15)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 juni 2021

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 december 2019 kommittédirektiv om förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott (dir. 2019:103). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 21 juni 2021.

Utredaren får nu även i uppdrag att

- analysera behovet av utökade möjligheter att företa beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år,
- lämna förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att beslag, husrannsakan och kroppsvisitation ska kunna företas mot barn under 15 år i tillräcklig omfattning,
- 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, och
- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 21 januari 2022.

En utökad möjlighet att företa beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år som utnyttjas av kriminella

Nuvarande reglering

Enligt 1 kap. 6 § brottsbalken kan barn under 15 år inte dömas till påföljd för brott. Trots det finns möjligheter att använda tvångsmedel mot barn under 1 år i syfte att utreda brott, vilket regleras i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, förkortad LUL. Enligt 36 § LUL får bland annat beslag, husrannsakan och kroppsvisitation företas mot någon som är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett brott om det finns särskilda skäl. Enligt uttalanden i propositionen Om utredning av brott av barn under 15 år bör tvångsmedel mot barn under 15 år användas restriktivt och det bör krävas att det finns misstanke om allvarigare brottslighet eller brottslighet av större omfattning (prop. 1983/84:187 s. 29).

Behovet av att kunna använda beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år

Av promemorian En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål (Ds 2020:23 s. 124) och Brottsförebyggande rådets rapport Kriminella nätverk och grupperingar – Polisens bild av maktstrukturer och marknader (rapport 2016:12 s. 66) framgår det att Polismyndigheten har pekat på en oroande utveckling när det gäller att barn och unga utnyttjas av kriminella för att förvara vapen och andra farliga föremål.

Ett förslag att förändra 36 § LUL lades därför fram i promemorian (Ds 2020:23 s. 123–129). Förslaget innebär att kravet på särskilda skäl för husrannsakan, beslag och kroppsvisitation inte ska gälla om det finns särskild anledning att anta att barnet utnyttjas av annan i brottslig verksamhet. Flera remissinstanser har haft synpunkter på förslagets utformning och anser att det behövs en bredare analys av problemets omfattning.

Det är angeläget att motverka att barn dras in i kriminalitet eller utnyttjas i kriminella sammanhang. Nuvarande lagstiftning möjliggör att beslag, husrannsakan och kroppsvisitation används mot barn under 15 år när det är fråga om allvarliga brott. Det är emellertid vik-

tigt att identifiera om och, om så är fallet, i vilka situationer nuvarande lagstiftning begränsar polisens möjligheter att ingripa mot barn under 15 år när de utnyttjas för att t.ex. förvara olagliga föremål åt kriminella.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av utökade möjligheter att företa beslag, husrannsakan och kroppsvisitation mot barn under 15 år, och
- lämna förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att beslag, husrannsakan och kroppsvisitation ska kunna användas mot barn under 15 år i tillräcklig omfattning.

Grundläggande fri- och rättigheter

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Begränsningar av dessa rättigheter får endast ske genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare får begränsningarna aldrig gå utöver vad som är nödvändigt (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), och barns rättigheter skyddas dessutom genom FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) där bland annat principen om barnets bästa framgår. För all tvångsmedelsanvändning gäller även ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter ska beaktas vid utformningen av förslagen. Samtidigt måste hänsyn tas till intresset av att utreda brott och att barn inte ska dras in i kriminalitet.

Utredaren ska därför

- 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, och
- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga.

(Justitiedepartementet)

Utredningens frågor till polisregionerna

Utredningen har i brev den 9 september 2020 ställt följande frågor till landets samtliga polisregioner.

1. a) Hur många ärenden avslutades, oavsett avslutningsgrund, i polisregionen under månaderna januari, april, juli och oktober 2019 där den misstänkte gärningspersonen var under 15 år? Redovisa antalet ärenden för var och en av de aktuella månaderna.
- b) Hur många barn under 15 år ingick i ärendena under p. a ovan? Frågan ställs utifrån att ett ärende kan omfatta fler än ett barn.
- c) I hur många av ärendena under p. a ovan genomfördes en § 31-utredning?
- d) Enligt Brås rapport 2014:20 utreddes inte en fjärdedel av de grävsta brotten, trots att presumtionsregeln i 31 § första stycket LUL var tillämplig. Hur ser det ut i de ärenden som avses i p. a ovan, dvs. i hur många av ärendena var presumtionsregeln tillämplig och i hur många av dessa ärenden genomfördes en § 31-utredning?
- e) Inleddes någon/några av de § 31-utredningar som omfattas av den aktuella tidsperioden (enligt p. a ovan) efter initiativ från socialnämnden? I så fall, hur många?
- f) Inleddes någon/några av de § 31-utredningar som omfattas av den aktuella tidsperioden (enligt p. a ovan) av något skäl som anges i 31 § tredje stycket LUL? I så fall, hur många?

2. a) I hur många av ärendena som avses i p. 1 a ovan närvarade en företrädare för socialtjänsten vid förhör med barn under 15 år som misstänktes för brott?
b) I vilken omfattning närvarar en företrädare för socialtjänsten vid förhör med en misstänkt person som är mellan 15 och 18 år gammal (dvs. vid förundersökningar mot straffmyndiga barn och unga)?
3. a) Hur ser polisregionen på utformningen av bestämmelserna om förhör med barn under 18 år som misstänks för brott?
b) Finns det, enligt polisregionens uppfattning, brister i regelverket? I så fall, vari består dessa brister?
c) Hur säkerställs det att förhørsledare har tillräcklig kompetens för att hålla förhör med barn under 18 år som misstänks för brott?
4. I hur många av de ärenden som avses i p. 1 a ovan där det fanns skäligen misstanke om narkotikabrott genomfördes ett drogtest enligt 36 b § LUL?
5. Hur ser rutinerna i polisregionen ut kring möjligheterna för ett barn under 15 år som misstänks för brott att få insyn i en § 31-utredning?
6. Vilka former för samverkan finns mellan Polismyndigheten, socialtjänsten och Åklagarmyndigheten när det gäller barn som misstänks för brott?

I den mån det i något avseende inte går att besvara ovanstående frågor med exakta sifferuppgifter, kan en så preciserad uppskattning som möjligt göras.

Utredningens frågor vid hearingar

Vid de tre hearingar som genomfördes den 26–28 januari 2021 har följande frågor behandlats.

Utredningar enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

1. I vilken utsträckning förekommer det att socialnämnden i er kommun begär att en § 31-utredning ska inledas? Preciserar gärna svaret så mycket som möjligt (antingen till antalet fall/år eller till en så nära uppskattning som det går).
2. Vilka faktorer beaktas vid bedömningen av om socialnämnden bör påkalla en § 31-utredning?
3. Utreds brott som barn under 15 år misstänks för i tillräcklig utsträckning i dag eller borde fler brottsmisstankar leda till § 31-utredningar?
4. Finns det, enligt er uppfattning några brister i eller tillämpnings-svårigheter med regelverket kring § 31-utredningar?

Bevistalan

1. Enligt gällande rätt har socialnämnden möjlighet att göra framställan hos åklagare om att en bevistalan bör väckas. Har detta varit aktuellt i något ärende hos er? I så fall, vilka överväganden gjordes då?
2. I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till om åklagare bör ha möjlighet att väcka bevistalan även utan att en framställan görs

av vårdnadshavare, Socialstyrelsen eller socialnämnden. Om så blir fallet, kan det hävdas att behovet av initiativrätt för bl.a. socialnämnden skulle minska. Hur ser ni på detta?

3. Bevistalan förekommer i dag mycket sällan. Har ni, i er verksamhet, sett något behov av att fler fall där barn under 15 år misstänks för brott borde prövas i domstol?

Socialtjänstens närvaro vid förhör med barn som misstänks för brott

1. I vilken mån (så preciserat som det är möjligt) närvarar ni från socialtjänstens sida vid förhör med barn under 15 år respektive över 15 år som misstänks för brott?
2. I de fall då socialtjänsten inte närvarar, vilka kan skälen för det vara?
3. Finns det någon åtgärd man från polisens sida kan vidta för att öka socialtjänstens närvaro vid förhör?
4. Kan socialtjänsten inom sin verksamhet vidta några åtgärder som förbättrar möjligheterna att närvara vid förhör?
5. Skulle en ökad närvaro från socialtjänstens sida påverka arbetet med barn som misstänks för brott? Kan det t.ex. förbättra möjligheterna att erbjuda barnet rätt insatser?

Barnets rätt till insyn i en § 31-utredning

1. Eftersom socialtjänsten alltid får utredningsprotokollet när en § 31-utredning avslutas, kan det tänkas att socialtjänsten har större tillgång till utredningsmaterialet, åtminstone när det gäller underlag i skriftlig form, än vad det aktuella barnet har. Hur hanteras det i förhållande till barnet och dess vårdnadshavare? Kan det innebära något problem?

Yttrande från socialnämnden

1. Hur arbetar ni inom socialtjänsten för att säkerställa att yttranden enligt 11 § LUL håller erforderlig kvalitet och att de medarbetare som skriver yttrandena har tillräcklig kompetens för uppgiften?

2. Är bestämmelserna om yttranden enligt 11 § LUL ändamålsenligt utformade? Finns det några tillämpningssvårigheter eller problem med regelverket?

Drogtester av barn under 15 år

1. Såvitt ni har kännedom om, i vilken omfattning används möjligheten att genomföra drogtester med stöd av 36 b § LUL i er kommun?
2. Genomförs drogtester av barn under 15 år i tillräckligt många fall? Om nej, vad bör göras för att öka antalet drogtester med stöd av den aktuella bestämmelsen?

Samverkan mellan socialtjänst, polis och åklagare

1. Vilka former för samverkan finns i er kommun mellan socialtjänsten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten när det gäller barn som misstänks för brott?
2. Finns det former för samverkan med andra aktörer (myndigheter, organisationer eller andra)?
3. Vid våra kontakter med landets polisregioner har vi fått veta att vissa sekretessbestämmelser kan orsaka problem i samverkan mellan polis och socialtjänst. Har ni upplevt några sådana problem? Vari består dessa problem i så fall?
4. För barn som utsatts för brott kan myndighetssamverkan ske inom ramarna för ett barnahus. Förekommer det i er verksamhet att barnahus används även beträffande barn som misstänks för brott?

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn
misstänks för brott. Ju.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks
för brott. [1]