



## REMISSYTTRANDE

Datum

2025-03-25

Dnr

2024/8412

Regeringskansliet

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

ju.da@regeringskansliet.se

### **Betänkandet Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare (SOU 2024:93)**

*(Departementets diarienummer Ju2024/02655)*

---

Justitiekanslern ska vaka över tryck- och yttrandefriheten samt värna integriteten och rättssäkerheten i den offentliga verksamheten. I Justitiekanslerns uppdrag ingår även att bevaka statens rätt och att medverka till att rättstillämpningen är effektiv och av hög kvalitet.

Genomgången av de förslag som läggs fram i betänkandet och de överväganden som görs där har skett med de utgångspunkter som Justitiekanslern, utifrån sitt uppdrag, främst har att beakta.

#### **Allmänna synpunkter**

Utredningens huvudsakliga förslag innebär nya och utökade möjligheter att använda straffrättsliga tvångsmedel mot barn och unga. Den stora nyheten i sammanhanget är förslaget att hemliga tvångsmedel även ska få användas mot barn som inte uppnått straffbarhetsålder, dvs. barn under 15 år. Utredningen lämnar också andra förslag om tvångsmedel som inte är specifika för barn, bl.a. förslag om ett nytt tillfälligt tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel.

Som betonats av Justitiekanslern i tidigare remissyttranden är det av stor vikt att användningen av tvångsmedel utformas med noggrant beaktande av grundlagarnas krav och Europakonventionens fri- och rättighetsreglering. Regelverken om tvångsmedel får inte gå längre än vad som är nödvändigt, proportionerligt och försvarligt i ett demokratiskt samhälle. När det gäller barn måste därutöver förenligheten med de rättigheter som tillförsäkras enligt barnkonventionen särskilt beaktas. När det gäller barn som inte uppnått straffbarhetsålder bör det dessutom krävas starka skäl för användning av tvångsmedel.

Utredningen redogör utförligt för behoven av både nya och utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn under 15 år, utifrån främst det faktum att allt fler barn begår mycket grova och svårutredda brott, ofta med koppling till kriminella nätverk. Det saknas anledning att ifrågasätta utredningens slutsatser om att det krävs fler och skarpare verktyg för att stävja den typen av brottslighet. Det är samtidigt angeläget att behovet av ingripande åtgärder mot den grupp av barn som deltar i allvarlig brottslighet inte spiller över i en ökad tvångsmedelsanvändning mot barn i allmänhet. Som utredningen berör visar statistik att ungdomsbrottsligheten generellt

sett snarare har minskat bland barn i åldern 15–17 år. I de delar förslagen träffar barn generellt, dvs. utan koppling till allvarlig brottslighet, är det enligt Justitiekanslern påkallat med försiktighet.

Vidare bedömer utredningen noggrant hur förslagen förhåller sig till tillämpliga fri- och rättighetsregleringar. Som utredningen berör pågår samtidigt flera lagstiftningsärenden som rör unga lagöverträdare där det har lämnats förslag som har betydelse för de förslag som lämnats av den nu aktuella utredningen. Det gäller bl.a. förslaget om sänkt straffbarhetsålder till 14 år (SOU 2025:11) och förslaget om minskad ungdomsreduktion för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år (SOU 2024:39). Nämnade förslag har en direkt påverkan på t.ex. frågor om häktning och användning av både hemliga och andra tvångsmedel. En svårighet vid proportionalitetsbedömningen av utredningens förslag är således att dessa delvis är beroende av övriga förslag på området. Det är därför angeläget att i det fortsatta lagstiftningsarbetet och i ett samlat sammanhang belysa konsekvenserna och proportionaliteten av de olika förslagen.

Det bör även tilläggas att regeringen nyligen har tillsatt en utredning med uppdrag att genomföra en översyn av reglerna om hemliga och preventiva tvångsmedel, som bl.a. ska innehålla en analys av den samlade regleringens konsekvenser för den personliga integriteten (dir. 2025:12). Även om Justitiekanslern kan ha förståelse för att den allvarliga brottsutvecklingen bland barn och unga kräver skyndsamma åtgärder vore det, för ett mer fullständigt underlag, lämpligt att avvakta resultatet av nämnda översyn innan utredningens förslag i dessa delar genomförs. Detta gäller särskilt som utredningens förslag innebär en helt ny syn i svensk rätt i fråga om användning av hemliga tvångsmedel mot barn som inte har uppnått straffbarhetsålder.

Det bör även påpekas att en ökad användning av tvångsmedel, såväl hemliga som andra, har stor inverkan på Justitiekanslerns verksamhet. Dels genom det generella tillsynsansvar som myndigheten har gentemot de brottsbekämpande myndigheterna, dels genom de anmälningar myndigheten tar emot från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) angående användning av hemliga tvångsmedel (11 § förordning, 1975:1345, med instruktion för Justitiekanslern och 20 § andra stycket förordning, 2007:1141, med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden). Det kan också konstateras att felaktig tvångsmedelsanvändning ofta anförts som grund för begäran om ersättning i Justitiekanslerns frivilliga skadereglering.

## Synpunkter på enskilda förslag

### *Häktningsfristen för 15–17 åringar (avsnitt 8.10)*

Utredningen föreslår att den nuvarande fristen på tre månader som gäller för att väcka åtal vid häktning av 15–17 åringar ska förlängas till fem månader. Fristen får enligt nuvarande reglering överskridas om det finns synnerliga skäl. I det avseendet föreslås ingen ändring. Som skäl för en förlängd frist anför utredningen i huvudsak att andelen barn i den aktuella ålderskategorin som begår mycket allvarliga brott har ökat kraftigt de senaste åren och att detta har påverkat komplexiteten och omfattningen i förundersökningarna, vilket i sin tur har fått till följd att tremånadersfristen numera överskrids i drygt 40 procent av fallen. Utredningen tar även fasta på att det råder en skärpt syn på kriminalpolitiken liksom på kritik från Åklagarmyndigheten om att domstolarnas tillämpning av tremånadersfristen varierar.

Att förlänga fristen slår generellt mot barn och unga i den aktuella kategorin, dvs. även mot de barn som tillhör de cirka 60 procent där åtal väcks inom fristen. Det finns en tydlig risk för att en förlängd frist blir normerande även för denna majoritet av barn som i dag åtalas inom tremånadersfristen. Därtill är det inom ramen för nuvarande regler möjligt att överskrida tremånadersfristen, om det finns synnerliga skäl. De huvudsakliga skälen som utredningen anför för att förlänga fristen är sådana som typiskt sett innebär att det föreligger synnerliga skäl, bl.a. vid allvarlig och särskilt svårutredd brottslighet (se prop. 2019/20:129 s. 22 f.). Som utredningen påpekar begär och beviljas åklagare dessutom i många fall redan i dag en förlängd frist på grund av synnerliga skäl. Den huvudsakliga problematik som utredningen anger som skäl för att förlänga fristen synes alltså kunna lösas inom ramen för befintliga regler, varför nödvändigheten av en förlängd frist kan ifrågasättas. För att säkerställa att tillämpningen av befintliga regler inte blir omotiverat snäv skulle ett alternativ kunna vara att överväga ett krav på särskilda skäl i stället för synnerliga skäl för överskridande av tremånadersfristen. Att det har identifierats vissa problem med hur fristen tillämpas är dock något som i första hand bör lösas genom utbildningsinsatser och praxisbildning.

Mot en förlängd frist talar även, vilket utredningen berör, att flera häkten under år 2023 haft mycket svårt att nå kraven för isoleringsbrytande tid för häktade barn. Detsamma gäller för övrigt också för år 2024 (se Kriminalvårdens årsredovisning 2024 s. 52). Restriktionsanvändningen är dessutom, som utredningen påpekar, hög i de fall där häktning är aktuell för barn och unga. En förlängning av fristen riskerar därmed att öka det men som nuvarande problem hos Kriminalvården redan innebär för barn och unga, vilket kan ifrågasättas ur ett proportionalitetsperspektiv.

Tremånadersfristen infördes vidare så sent som den 1 juli 2021, bl.a. mot bakgrund av återkommande nationell och internationell kritik mot häktnings- och restriktionsanvändningen mot barn i Sverige. Att under nuvarande ansträngda förhållande förlänga fristen riskerar att återaktualisera

den kritiken, särskilt om även straffbarhetsåldern skulle sänkas till 14 år enligt förslaget i ovan berörda SOU 2025:11. Det är slutligen från ett förtroendeperspektiv viktigt att så ingripande regler som de som rör frihetsberövande av enskilda utformas för att vara hållbara över tid och med beaktande av att brottsligheten i samhället både kan gå upp och ner. Den aktuella tidsfristen har varit i kraft i knappt fyra år.

Det kan i detta sammanhang påpekas att unga personer som suttit häktade med restriktioner nu – inom ramen för Justitiekanslerns skadereglering av anspråk enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder – börjar begära förhöjd lidandeersättning på grund av att kraven på isoleringsbrytande tid inte uppfyllts.

#### *Särskilda skäl för användning av vissa tvångsmedel mot barn under 15 år (avsnitt 9.8)*

Utredningen föreslår att det nuvarande kravet på särskilda skäl för beslut om husrannsakan och kroppsvisitation av barn under 15 år ska tas bort. Motiveringen är i huvudsak samhällets och brottsoffrens intresse av att även kunna klara upp vanligt förekommande och mindre allvarliga brott, t.ex. stölder som barn begår mot barn.

Som utredningen redogör för utgår den nuvarande regleringen från att barn under 15 år i möjligaste mån ska skonas från att utsättas för tvångsmedel. För den mesta tvångsmedelsanvändningen mot barn under 15 år krävs därför enligt huvudregeln särskilda skäl. Detta ligger, som utredningen anför, i linje med barnkonventionens krav på att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn och att barn ska skyddas mot intrång i den personliga integriteten. Detta leder också utredningen till bedömningen att kravet på särskilda skäl fortsatt bör utgöra huvudregel för användning av de allra flesta typer av tvångsmedel, bl.a. beslag och penningbeslag. I det sammanhanget kan det noteras att det beträffande de nya biometrisk tvångsmedel som föreslås få användas mot barn under 15 år, bl.a. röst- och handstilsprov, kommer att krävas särskilda skäl.

Att få sitt hem genomsökt eller att bli kroppsvisiterad måste anses innebära ett särskilt stort intrång i privatlivet för de allra yngsta barnen. Även om man kan ha förståelse för behovet av att klara upp även mindre allvarliga brott, t.ex. stölder, är Justitiekanslern till skillnad från utredningen inte övertygad om att det behovet väger tyngre än det intrång som åtgärden innebär. I stället gör sig skälen för att som utgångspunkt behålla huvudregeln om särskilda skäl gällande även i fråga om husrannsakan och kroppsvisitation. Ett bibehållet krav på särskilda skäl markerar att dessa tvångsmedel inte bör användas slentrianmässigt, att restriktivitet ska iakttas och att särskild vikt ska läggas vid proportionalitetsbedömningen av dessa åtgärder när de vidtas mot barn som är under 15 år.

Från ett samhälls- och brottsofferperspektiv kan det vidare framstå som en inte helt konsekvent ordning att kravet för husrannsakan och kroppsvisitation av ett barn är lägre än det som gäller för beslag av föremål som

påträffas hos barnet. För beslag kommer det alltså fortsatt att krävas särskilda skäl. Det kan sålunda, om utredningens förslag genomförs, uppstå situationer där det finns förutsättningar att genomföra t.ex. en husrannsakan mot ett barn, men inte att besluta om beslag av det som påträffas vid genomsökningen. En sådan skillnad i kraven kan på sikt påverka förtroendet för regleringen. Att tillämpa olika krav för nämnda tvångsmedel ökar också riskerna för felaktiga bedömningar och ingripanden. Att ha enhetliga krav minskar i stället de riskerna och bidrar även i övrigt till en mer lättillämpad tvångsmedelsreglering, vilket är särskilt angeläget för denna ålderskategori av barn.

#### *Hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år (avsnitt 13 och 14)*

Utredningen redogör utförligt för den allvarliga brottsutvecklingen där barn i ökad utsträckning deltar som både anstiftare och utförare av mycket allvarliga och svårutredda brott. Detta i förening med teknikutvecklingen och förändrade kommunikationsvanor medför enligt utredningen att det finns ett starkt behov att kunna använda hemliga tvångsmedel (avlyssning, övervakning och avläsning av kommunikationsmedel) mot barn under 15 år, både i brottsutredningar och i underrättelseverksamhet.

Justitiekanslern delar mot den bakgrunden utredningens uppfattning att behovet av att kunna utreda och förhindra allvarlig och svårutredd brottslighet bland barn under 15 år i dag väger så tungt att det finns anledning att öppna upp för en användning av hemliga tvångsmedel även mot barn som inte kan lagföras för brott.

Utredningen gör noggranna bedömningar av förenligheten med tillämpliga fri- och rättighetsregleringar, inklusive barnkonventionen. Tvångsmedlen ska få användas endast vid ett minimistraff på fyra eller fem år samt vid vissa särskilt uppräknade brott, beroende på tvångsmedel och om tvångsmedlet ska användas i en brottsutredning eller i underrättelseverksamhet. Med beaktande av kraven på nödvändighet, proportionalitet och försvarlighet framstår lösningen som lämplig och välbalanserad.

Det framstår också som en rimlig avvägning av behoven och integritetsriskerna att i nuläget låta vissa tvångsmedel få användas endast i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet, då Säkerhetspolisen har en längre erfarenhet än övriga brottsbekämpande myndigheter av att tillämpa tvångsmedlen i underrättelsesyfte. Det är vidare en fördel att förslagen hakar i redan befintlig reglering för straffmyndiga personer, vilket bl.a. innebär att samma rättssäkerhetsgarantier kommer gälla när hemliga tvångsmedel används mot barn som inte har fyllt 15 år. Det är också lämpligt att den föreslagna regleringen tidsbegränsas i fem år för att möjliggöra en senare utvärdering av reglerna.

Utredningen lämnar ett alternativt förslag som innebär att Polismyndigheten ska få använda samma hemliga tvångsmedel i sin underrättelseverksamhet enligt den s.k. preventivlagen som Säkerhetspolisen förslås få göra (bilaga 2). Justitiekanslern delar utredningens uppfattning att Polismyndighetens

mer begränsade erfarenhet av att tillämpa lagstiftningen i fråga, ihop med de stora integritetsrisker som är förknippade med användningen av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet, talar för att i nuläget begränsa regleringen enligt utredningens huvudförslag. Som anförts i inledningen, och som utredningen påpekar, vore det önskvärt med en utvärdering av den samlade tvångsmedelsregleringens konsekvenser för den personliga integriteten innan ett sådant förslag genomförs i förhållande till barn under 15 år.

Slutligen kan konstateras att – som utredningen också finner – rätts-säkerhetsskäl och den ökade tvångsmedelsanvändningen talar för att de brottsbekämpande myndigheternas i allt väsentligt oreglerade underrättelseverksamhet bör ses över (avsnitt 19).

#### *Tillfälligt tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel (avsnitt 16)*

Justitiekanslern delar utredningens uppfattning att tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel inte bör knytas till en person. En sådan ordning, som har utretts tidigare, är som utredningen anför förenad med allt för stora integritets- och rättssäkerhetsrisker och svår att förena med bl.a. regeringsformens krav på proportionalitet.

Utredningen föreslår i stället att en särskilt utpekad befattningshavare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket ska få besluta om tillfälligt tillstånd till vissa befintliga hemliga tvångsmedel. Syftet är att lösa problemet med att kriminella sätter i system att, ofta med mycket kort varsel, byta t.ex. mobiltelefoner eller telefonnummer för att undvika avlyssning eller övervakning. Den nuvarande beslutsordningen, som innebär att en åklagare kan fatta ett intermistiskt beslut i avvaktan på rättens prövning, bedöms inte vara tillräckligt effektivt för att hinna fylla det glapp som uppstår i avlyssningen eller övervakningen när personer byter till ett kommunikationsmedel som inte omfattas av ett befintligt beslut om hemliga tvångsmedel.

Som utredningen för fram innebär den föreslagna lösningen att de brottsbekämpande myndigheterna både kommer att besluta om och verkställa tvångsmedlet utan en föregående prövning av åklagare eller domstol. Även om ett sådant beslut måste anmälas till åklagare för ett ställningstagande till om det finns förutsättningar att fatta ett intermistiskt beslut kommer som utredningen anför åklagarens, och senare även rättens prövning, att vara framåtblickande och alltså inte att ta sikte på det ursprungliga beslutets lagenlighet. Av Europadomstolens praxis framgår dock att det är önskvärt att den rättsliga kontrollen av beslut om hemliga tvångsmedel, med hänsyn till de särskilda risker som dessa innebär, anförtros en domstol för att på bästa sätt säkerställa oberoende, opartiskhet och ett korrekt förfarande (se t.ex. Europadomstolens dom [stor kammare] den 4 december 2015 i målet Roman Zakharov mot Ryssland, no 47143/06, p. 233 och 234).

Utredningen tar hänsyn till de rätts säkerhetsrisker som den föreslagna beslutsordningen innebär, bl.a. genom att besluten förslås gälla i högst 24

timmar, att ett beslut omedelbart måste anmälas till åklagare och att SIN alltid ska underrättas om ett tillfälligt tvångsmedelstillstånd. Utredningen ställer också upp begränsningar och särskilda krav för när tvångsmedlet får beslutas, bl.a. krav på att ett tillstånd till samma hemliga tvångsmedel redan har meddelats av domstol och fortfarande gäller och därtill att det finns synnerlig anledning att anta att den skäligen misstänkte använder ett annat kommunikationsmedel än det eller de som anges i domstolens tillstånd.

Justitiekanslern har förståelse för behovet av ett snabbt och effektivt beslutsförfarande. De begränsningar och krav som utredningen föreslår för att minska integritets- och rättssäkerhetsriskerna framstår också i och för sig som rimliga. Även med hänsyn till detta är Justitiekanslern dock, utifrån de principer som enligt Europadomstolen bör gälla för den rättsliga kontrollen av beslut om hemliga tvångsmedel, tveksam till lämpligheten av att låta samma myndighet besluta och verkställa det hemliga tvångsmedlet, utan möjlighet till en föregående och utomstående kontroll av beslutets lag-enlighet. Att det nuvarande förfarandet för beslut om hemliga tvångsmedel har försetts med specifika rättssäkerhetsgarantier, i form av bl.a. krav på domstolsprövning och närvaro av ett offentligt ombud, hänger samman med de särskilda integritetsrisker som är förenade med just dessa tvångsmedel och som bl.a. innebär att den enskilde helt saknar insyn och möjlighet att ta tillvara sina rättigheter. Dessa rättssäkerhetsgarantier sätts ur spel med förslaget om tillfälligt tillstånd.

Det kan också påpekas att de begränsningar och krav som utredningen uppställer för användningen av det tillfälliga tillståndet är ingående och medför krav på inte helt okomplicerade juridiska bedömningar. Med hänsyn till att besluten lär behöva fattas snabbt och under tidspress ökar det riskerna för felaktigheter.

#### *Tvångsmedel inför eventuell resning (avsnitt 17)*

De avgränsningar som utredningen föreslår för användningen av tvångsmedel i den aktuella situationen framstår i allt väsentligt som rimliga. Däremot kan det från ett rättssäkerhetsperspektiv ifrågasättas om det inte bör ställas högre krav för att mot en tidigare tilltalad, dvs. frikänd person, få använda kroppsbesiktning och åtgärder enligt 28 kap. 14 § RB innan en domstol har tagit ställning i resningsfrågan. Detta skulle t.ex. kunna markeras genom att dessa åtgärder endast får användas vid en återupptagen förundersökning som rör allvarigare brottslighet med visst straffminimum.

### *Juridiskt biträde för barn (avsnitt 15)*

Justitiekanslern är positiv till förslaget om att stärka rätten till juridiskt biträde för barn i straffprocessen. Det bör dock uppmärksammas att beslut om rättsliga biträden, särskilt vid nya biträdesformer, reser frågor om huruvida Justitiekanslern har eller bör ha behörighet att föra talan mot sådana beslut, se bl.a. lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut.

### *Kvarhållande av grupper (avsnitt 18)*

Utredningen redogör noggrant för behovet av att vid allvarliga brott kunna hålla kvar större grupper för identifiering. Förslaget, som innebär att kvarhållandet som huvudregel endast får pågå under en timme och vid misstanke om brott med ett straffminimum om fyra års fängelse, framstår som väl avvägt med beaktande av grundlagarnas och Europakonventionens krav. Justitiekanslern vill dock betona att tvångsmedel av aktuellt slag, som inte bygger på en individuell bedömning, ökar riskerna för en tillämpning som är eller som kan uppfattas som diskriminerande mot vissa grupper. Att förslaget tar sikte på större grupper innebär vidare att användning av tvångsmedlet, utöver inskränkningar i rörelsefriheten i enlighet med vad utredningen berör, också kan tänkas inskränka mötes- och demonstrationsfriheten.

Tvångsmedlet innebär således en förhöjd risk för överträdelser av medborgliga fri- och rättigheter liksom att skadeståndsanspråk kan komma riktas mot staten på sådana grunder. Det är därför angeläget att tvångsmedlet, om förslaget genomförs, används med stor restriktivitet. För att följa upp detta och möjliggöra en grundlig utvärdering av lagstiftningens effekter bör det, i likhet med vad utredningen föreslår beträffande vissa andra tvångsmedel, övervägas om även detta tvångsmedel bör tidsbegränsas.

Ärendet har föredragits av Sofiane Anaya. I ärendets beredning har också byråchefen Anneli Skoglund deltagit.

Thomas Bull