



Kommittédirektiv

Stärkt brottsbekämpning genom lagreglering av provokation

Beslut vid regeringssammanträde den 2 maj 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå en lagreglering av provokation och se över brottsbekämpande myndigheters möjlighet att använda fordon som inte kan kopplas till de egna myndigheterna. Syftet är att stärka myndigheternas förmåga, framför allt när det gäller dold spanings- och utredningsverksamhet.

Utredaren ska bl.a.

- bedöma i vilka situationer och under vilka förutsättningar som brottsbekämpande myndigheter ska kunna använda sig av provokation inom förundersökningar,
- föreslå en lagreglering av provokation inom förundersökningar som stärker de brottsbekämpande myndigheternas förmåga,
- ta ställning till om det bör införas en lagreglering av provokation inom underrättelseverksamhet,
- ta ställning till om det bör göras författningsändringar för att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att använda fordon som inte kan kopplas till de egna myndigheterna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 november 2025.

Frågor om dold spanings- och utredningsverksamhet bör utredas

Sverige är hårt drabbat av en eskalerande grov brottslighet. För att vända utvecklingen måste de brottsbekämpande myndigheterna ha tillgång till effektiva, resurssparande och kraftfulla verktyg.

En viktig del av brottsbekämpning är möjligheten att kunna bedriva dold spanings- och utredningsverksamhet. Det kan exempelvis handla om att infiltrera kriminella organisationer, att använda provokation (även kallat provokativa åtgärder) eller att spana med hjälp av fordon som inte går att koppla till någon brottsbekämpande myndighet. Det är av stor vikt att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till effektiva och ändamåls-
enliga verktyg även i dessa delar av verksamheten.

Uppdraget att föreslå en lagregling av provokation

Provokation är en arbetsmetod som innebär att brottsbekämpande myndigheter lockar en person till en handling eller ett uttalande som kan ha negativ innebörd för den personen eller för någon i dennes närhet (se bl.a. SOU 2010:103 s. 124–125). Ett exempel på en provokation är om polis utger sig för att vara intresserad av att köpa narkotika och förmår någon att avslöja innehav av ett parti. Det finns dock ingen definition av provokation i någon författning och inte heller någon uttrycklig reglering som rör användandet av arbetsmetoden. Provokation behandlas framför allt i praxis och litteratur. Det finns olika uppfattning om var gränsen går mellan tillåten och otillåten provokation. En grundläggande princip är dock att det aldrig är tillåtet att provocera någon att begå ett brott som den personen annars aldrig skulle ha begått.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är införlivad i svensk rätt. Enligt regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 §). Enligt Europakonventionen har var och en rätt till en rättvis rättegång (artikel 6) och skydd för sitt privat- och familjeliv (artikel 8). Offentliga myndigheter får inte ingripa i rätten till privat- och familjeliv annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt bl.a. med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till förebyggande av oordning eller brott. Europadomstolen har i sin praxis ställt upp en minimistandard för de krav som bör ställas på lagstiftning om dolda spaningsåtgärder, för att

undvika missbruk. Europadomstolen har också i ett flertal avgöranden prövat frågor om provokation kopplat till nämnda rättigheter.

Åklagarmyndigheten har också tagit fram riktlinjer och rättslig vägledning om provokation och infiltration inom förundersökning (se RÅR 2016:1 och RåV 2022:23). I riktlinjerna anges att provokativa åtgärder får vidtas när det finns en stark misstanke om allvarlig brottslighet och det är försvarligt ur såväl ett rättsligt som ett etiskt perspektiv. I detta ligger enligt vägledningen att åtgärderna måste vara förenliga med de fri- och rättigheter för enskilda personer som framgår av Europakonventionen och regeringsformen. Särskilt ska behovs- och proportionalitetsprinciperna beaktas. Enligt vägledningen innebär detta att åtgärderna ska genomföras med respekt för enskilda personers integritet och värdighet. Åtgärderna får inte utföras genom tvång eller hot eller på ett sätt som annars framstår som otillbörligt. Vidare ska beslut fattas av en allmän åklagare i egenskap av förundersökningsledare. Som underlag för beslutet ska det finnas en av polisen, Tullverket eller Ekobrottsmyndigheten upprättad plan för genomförandet.

Provokation kan alltså vara en värdefull arbetsmetod för att avslöja svårutredd och allvarlig brottslighet. När provokativa åtgärder vidtas är det inte sällan riktat mot grov organiserad brottslighet och rör misstankar om grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling. Metoden kan också tillämpas i utredningar om grovt häleri, grov stöld och annan ekonomisk brottslighet. Andra fall där provokation kan vara värdefullt är om polis utger sig för att vara intresserad köpare av vapen, narkotika, läkemedel, explosiva varor eller sexuellt övergreppsmaterial. Därtill kan metoden användas för att bekämpa sexualbrott på internet.

Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att det är angeläget att utreda frågan om i vilken utsträckning användning av provokativa åtgärder är möjlig enligt bl.a. Europakonventionen och lämplig. Syftet är att stärka de brottsbekämpande myndigheternas förmåga på ett rättssäkert sätt.

Avsaknaden av en uttrycklig författningsreglering bidrar till en osäkerhet kring när och hur provokation får användas (se t.ex. SOU 2010:103 s. 79). En sådan osäkerhet kan bidra till att arbetsmetodens potential inte nyttjas fullt ut i det brottsbekämpande arbetet. Osäkerhet om vad som är tillåtet kan leda till omotiverad återhållsamhet, men också ökade risker för oavsiktliga övertramp. Inte minst för myndighetspersoner som agerar under tjänste-

ansvar är det angeläget att få veta var gränserna går. I vissa med Sverige jämförbara länder har anställda vid de brottsbekämpande myndigheterna uttryckliga befogenheter att inom ramen för provokativa åtgärder vidta handlingar som hade utgjort brott om befogenheterna inte hade funnits.

Brottsbekämpningen skulle alltså kunna stärkas genom ökad tydlighet. Men en ökad tydlighet kan också vara av stort värde från rättssäkerhetssynpunkt. En reglering innebär att tydligare gränser kan sättas för vad som är tillåtet och att dokumentationskrav kan ställas upp. Därmed kan även bättre förutsättningar för granskning och kontroll skapas. En författningsreglering av provokation skulle dessutom kunna bidra till att säkerställa enskildas rätt till skydd för sin personliga integritet. Sammanfattningsvis finns det starka skäl för en reglering av provokation, och regleringen bör vara i lag. En sådan lagreglering bör avse provokation inom förundersökning.

Polismetodutredningen (Ju 2008:01) föreslog att provokativa åtgärder i viss utsträckning skulle få vidtas inom ramen för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet, i syfte att förebygga eller förhindra viss allvarlig brottslighet. Enligt Polismetodutredningen var det lämpligt att användningen av provokativa åtgärder begränsades till de fall där det föreligger stark misstanke om att allvarlig brottslighet har begåtts. Ett beslut om att vidta sådana åtgärder skulle fattas av en fristående nämnd. Utredningen bedömde att det däremot inte hade framkommit ett tillräckligt starkt behov av att kunna använda provokativa åtgärder inom ramen för annan underrättelseverksamhet (se SOU 2010:103 s. 164–166). Det finns nu behov av en bedömning av om en lagreglering av provokation i underrättelseverksamhet är möjlig och lämplig att införa och om en sådan skulle stärka de brottsbekämpande myndigheternas förmåga.

En lagreglering av användningen av provokativa åtgärder bör säkerställa att sådana åtgärder kan användas när det är befogat, exempelvis vid sexualbrott på internet, och sammantaget innebära större möjligheter att använda provokation än vad som är fallet i dag. En viktig fråga vid utformningen av regleringen är de straffrättsliga aspekterna kring att vidta eller bli utsatt för provokation. Som exempel kan nämnas frågan om straffansvar för en anställd som inom ramen för provokativa åtgärder vidtar handlingar som är brottsliga. Ett annat exempel är om en gärning som föregåtts av provokation i straffrättsligt hänseende ska behandlas på samma sätt som en gärning som inte har gjort det. En närliggande fråga som också är av vikt är i vilken mån

bistånd till provokativa åtgärder ska kunna lämnas eller tas emot av andra länder inom ramen för det internationella straffrättsliga samarbetet. Regleringen måste också innebära att den enskilde har rätt till skydd för sina grundläggande fri- och rättigheter såsom den personliga integriteten. Den behöver även uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet.

Utredaren ska därför

- redovisa hur andra jämförbara länder, t.ex. de andra nordiska länderna och Nederländerna, reglerar användning av provokation inom förundersökning,
- ta reda på hur de brottsbekämpande myndigheterna använder provokation,
- bedöma i vilka situationer och under vilka förutsättningar som brottsbekämpande myndigheter ska kunna använda sig av provokation,
- föreslå en lagreglering av provokation inom förundersökningar som stärker de brottsbekämpande myndigheternas förmåga,
- föreslå en lagreglering av provokation inom underrättelseverksamheten om utredaren bedömer att det är möjligt och lämpligt att införa en sådan och det skulle stärka de brottsbekämpande myndigheternas förmåga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att ta ställning till en modernisering av systemet för fordonsregistrering

Av Polismyndighetens hemställan om författningsöversyn av regleringen kring registrering av fordon (se Ju2022/01256) framgår att myndigheten har ett behov av att i den dolda spanings- och utredningsverksamheten använda fordon som inte kan kopplas till myndigheten. Vidare framgår att behovet finns även i myndighetens ingripandeverksamhet. Liknande behov kan finnas hos andra brottsbekämpande myndigheter. De senaste årens teknikutveckling har inneburit att i princip vem som helst mycket snabbt och enkelt kan få del av uppgifter ur vägtrafikregistret. Detta har i sin tur lett till att de brottsbekämpande myndigheternas nyttjande av fordon i den dolda verksamheten har försvårats kraftigt.

Bestämmelser om fordonsregistrering finns i lagen (2019:370) om fordonsregistrering och användning, vägtrafikdatalagen (2019:369) och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa lagar. Enligt regelverket ska, som

utgångspunkt, motordrivna fordon registreras i vägtrafikregistret för att få användas. Transportstyrelsen ansvarar för registret. I dagsläget finns inga möjligheter för brottsbekämpande myndigheter att föra in fiktiva uppgifter i vägtrafikregistret.

Enligt Polismyndigheten har samhällsutvecklingen medfört ett ökat behov av att bruka fordon i sin dolda verksamhet. Vidare har myndigheten påtalat att en upptäckt av de faktiska ägarförhållanden för ett fordon som används i den dolda verksamheten kan hota både operativa ärenden, arbetsmetoder, myndighetens personal, personer utanför myndigheten och fordonen i sig. I detta sammanhang bör det också nämnas att det i vissa andra nordiska länder är tillåtet att registrera fordon på en fiktiv person.

Det finns alltså omständigheter som talar för att Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter saknar godtagbara lösningar för att kunna använda fordon i den dolda verksamheten. Det är angeläget att myndigheterna har tillgång till effektiva och ändamålsenliga verktyg även i detta avseende. Därför behövs en kartläggning av de brottsbekämpande myndigheternas behov av förbättrade möjligheter att använda fordon som inte kan kopplas till en sådan myndighet. Med utgångspunkt i kartläggningen går det sedan att ta ställning till om det bör göras författningsändringar i syfte att uppnå en sådan förbättring.

Utredaren ska därför

- redovisa förutsättningarna i andra jämförbara länder, t.ex. de andra nordiska länderna, för brottsbekämpande myndigheter att använda fordon som inte kan kopplas till de egna myndigheterna,
- kartlägga brottsbekämpande myndigheters behov av förbättrade möjligheter att använda fordon som inte kan kopplas till de egna myndigheterna,
- ta ställning till om det bör göras författningsändringar för att uppnå en sådan förbättring, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Den konsekvensutredning som ska tas fram enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska påbörjas i ett tidigt skede av utredningen och utföras parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet, bl.a. utredningen En översyn av de osjälvständiga brottsformerna (dir. 2023:85). Vidare ska utredaren ha en nära dialog med Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Transportstyrelsen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Utredaren ska också inhämta synpunkter från andra berörda myndigheter.

Utredaren får ta upp och lämna förslag även i andra frågor än de som nämns i dessa direktiv om frågorna har samband med uppdraget och det ändå kan redovisas i tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 november 2025.

(Justitiedepartementet)