

Särskilda provocativa åtgärder

*Betänkande av Utredningen om
stärkt brottsbekämpning genom lagreglering av provokation*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:109

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

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

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Åtta45

Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1395-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-1396-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Den 2 maj 2024 beslutade regeringen att utse en särskild utredare med uppdraget att 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. (Se dir. 2024:44.)

Den 7 maj 2024 förordnades justitierådet Stefan Johansson att vara särskild utredare.

Samma dag förordnades rådmannen Erik Johansson att vara sekreterare i utredningen.

Som experter att biträda utredningen förordnades, den 14 juni 2024, seniora verksjuristen vid Säkerhetspolisen Marie-Louise Dock Collin, säkerhetschefen vid Transportstyrelsen Peter Gustavsson, juristen vid Integritetsskyddsmyndigheten Karolina Haeggström, advokaten Björn Hurtig, rådmannen vid Göteborgs tingsrätt Erik Johansson, verksjuristen vid Tullverket Anna-Karin Leo, chefsåklagaren vid Åklagarmyndigheten Per Lindqvist, dåvarande rättsliga experten, numera tillförordnade gruppchefen, vid Polismyndigheten Lisa Nilheim och verksamhetsexperten vid Polismyndigheten Johanna Rådberg. Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades dåvarande departementssekreteraren, numera kanslirådet, vid Landsbygds- och infrastrukturdepartementet Fanny Granskog och kanslirådet vid Justitiedepartementet Alexander Sevelin.

Säkerhetschefen Peter Gustavsson entledigades från och med den 14 mars 2025. Samma dag förordnades ställföreträdande säkerhetschefen, numera säkerhetschefen, vid Transportstyrelsen Nicklas Ytterström att vara expert i utredningen.

Den 14 maj 2025 förordnades departementssekreteraren vid Socialdepartementet Emma Tengwall att vara sakkunnig i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om stärkt brottsbekämpning genom lagreglering av provokation (Ju 2024:09).

Härmed överlämnas betänkandet *Särskilda provokativa åtgärder* (SOU 2025:109). Experterna och de sakkunniga har i de flesta delarna ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Experten Karolina Haeggström har dock avgett ett särskilt yttrande angående integritetsaspekter till följd av förslaget om att Polismyndigheten ska kunna framställa och dela fiktiva barnpornografiska bilder.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i november 2025

Stefan Johansson

Erik Johansson

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag (2027:000) om särskilda provokativa åtgärder	21
1.2 Förslag till lag (2027:000) om fiktiva fordonsuppgifter	26
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	28
1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	30
1.5 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	32
2 Utredningens uppdrag och arbete	35
2.1 Utredningens uppdrag	35
2.2 Utredningens arbete	36
2.3 Betänkandets disposition	36
3 Provokation	37
3.1 Inledning	37
3.2 De brottsbekämpande myndigheterna	38
3.2.1 Inledning	38
3.2.2 Polismyndigheten och Säkerhetspolisen	39

3.2.3	Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.....	39
3.2.4	Tullverket.....	39
3.2.5	Kustbevakningen.....	40
3.2.6	Skatteverket.....	40
3.3	De brottsbekämpande myndigheternas rätt att samla in information	41
3.3.1	Inledning.....	41
3.3.2	Regeringsformen.....	42
3.3.3	Europakonventionen	44
3.3.4	EU:s rättighetsstadga.....	45
3.3.5	Barnkonventionen.....	45
3.3.6	Vissa grundläggande principer för ingripande mot enskilda.....	47
3.3.7	Polisens befogenheter i allmänhet.....	49
3.3.8	Förundersökning.....	50
3.3.9	Underrättelseverksamhet	61
3.3.10	Särskilda bestämmelser avseende Kustbevakningen, Tullverket och Skatteverket	63
3.4	De brottsbekämpande myndigheternas rätt att använda provokativa åtgärder och andra näraliggande dolda spaningsmetoder.....	65
3.4.1	Allmänt	65
3.4.2	Särskilt angående provokativa åtgärder	68
3.5	Den provocerades ansvar för brott som har provocerats fram.....	83
3.5.1	Inledning.....	83
3.5.2	Europakonventionen	83
3.5.3	Avgöranden från Högsta domstolen och hovrätterna	99
3.6	Provokatörens ansvar för en otillåten provokativ åtgärd... ..	107
3.6.1	Inledning.....	107
3.6.2	Rättsfall.....	107
3.6.3	Doktrin.....	109
3.7	Rätten att ta del av information.....	110
3.7.1	Inledning.....	110

3.7.2	Rätten att ta del av uppgifter under förundersökningen	110
3.7.3	Rätten att ta del av uppgifter som förekommer i underrättelseverksamhet	115
3.8	Tidigare överväganden	116
3.8.1	Spanek- och Spanarkrapporterna	116
3.8.2	Narkotikakommissionen	117
3.8.3	Polisberedningens betänkande	119
3.8.4	11 september-utredningen	119
3.8.5	Beredningen för rättsväsendets utveckling	120
3.8.6	Polismetodutredningen	125
3.9	Internationell utblick	129
3.9.1	Inledning	129
3.9.2	De nordiska länderna	129
3.9.3	Övriga länder	136
3.10	Uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna	139
3.11	Inledande överväganden om provokativa åtgärder	140
3.11.1	Begreppet provokation och utredningens uppdrag	140
3.11.2	Behovet av att använda provokativa åtgärder och vissa utgångspunkter angående användningen av dem	142
3.11.3	Behovet av ett tydligare regelverk	144
3.11.4	Skyddet för den personliga integriteten och andra motstående intressen	145
3.12	I vilken utsträckning krävs en lagreglering avseende användningen av åtgärder av provokativ karaktär?	147
3.12.1	En reglering av åtgärder som riskerar att leda till att någon begår brott – särskilda provokativa åtgärder	147
3.12.2	Syftet med särskilda provokativa åtgärder	149
3.12.3	Provokativa åtgärder i underrättelseverksamhet	150
3.13	Utformningen och placeringen av regleringen av särskilda provokativa åtgärder	151
3.13.1	Inledning	151

3.13.2	Vad som avses med särskilda provokativa åtgärder	151
3.13.3	Generella krav för att få använda särskilda provokativa åtgärder	157
3.13.4	Brottslighetens allvar och mot vem särskilda provokativa åtgärder får användas	160
3.13.5	Särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder	180
3.13.6	Tillstånd och verkställighet	201
3.13.7	Dokumentation	207
3.13.8	Tillsyn och underrättelse till enskild	209
3.13.9	Särskilda provokativa åtgärder regleras i en särskild lag	212
3.14	Provokatörens straffrättsliga ansvar	215
3.15	Den provocerades straffrättsliga ansvar	215
3.16	Åtal för ett framprovocerat brott	217
3.17	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	219
4	Fordon med fiktiva uppgifter	223
4.1	Inledning	223
4.2	Gällande rätt	224
4.2.1	Systemet för registrering av fordon	224
4.2.2	Systemet för registreringsnummer, registreringsbevis och registreringsskyltar	226
4.2.3	Systemet för folkbokföring	227
4.2.4	Tilldelning av person-, samordnings- och organisationsnummer	228
4.2.5	Möjligheten att ta del av uppgifter i register	230
4.3	Uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna	231
4.4	Internationell utblick	233
4.4.1	Inledning	233
4.4.2	De nordiska länderna	233
4.4.3	Övriga länder	233

4.5	Tidigare överväganden	235
4.5.1	Beredningen för rättsväsendet utveckling	235
4.6	Inledande överväganden	237
4.6.1	De brottsbekämpande myndigheternas behov av att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheterna.....	237
4.6.2	Allmänhetens rätt till insyn i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet	238
4.6.3	Fiktiva uppgifter om fordon	238
4.6.4	Sammantagen bedömning	239
4.7	Utformningen av en reglering av fiktiva uppgifter om fordon	239
4.7.1	En lag som reglerar skapandet av fiktiva fordonsuppgifter.....	239
4.7.2	Vilka fordon en fiktiv fordonsuppgift får avse	242
4.7.3	Förutsättningarna för att skapa fiktiva fordonsuppgifter.....	243
4.7.4	Beslut om fiktiva fordonsuppgifter	244
4.7.5	Verkställighet.....	250
4.7.6	Ändrade förhållanden under beslutstiden	254
4.7.7	Överklagande	254
4.7.8	Tillsyn.....	254
4.8	Organisation och samordning av fiktiva fordonsuppgifter	255
4.9	Sekretess till skydd för fiktiva fordonsuppgifter	256
5	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	259
5.1	Ikraftträdande	259
5.2	Övergångsbestämmelser.....	259
6	Konsekvenser	261
6.1	Inledning.....	261
6.2	Ekonomiska konsekvenser	263

6.3	Konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	267
6.4	Särskilt om konsekvenserna för barn	268
6.5	Övriga konsekvenser.....	269
6.6	Utvärdering.....	270
7	Författningskommentar	273
7.1	Förslaget till lag (2027:000) om särskilda provokativa åtgärder.....	273
7.2	Förslaget till lag (2027:000) om fiktiva fordonsuppgifter.....	292
7.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	298
7.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	300
7.5	Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	302
	Särskilt yttrande.....	305
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:44.....	307
Bilaga 2	Internationell förfrågan	315

Förkortningar

Barnkonventionen	Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter
BrB	Brottsbalken (1962:700)
Ds	Promemoria i departementsserien
Europakonventionen	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU:s rättighetsstadga	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FUK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
LUL	Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Prop.	Proposition från regeringen
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RF	Regeringsformen (1974:152)
RH	Rättsfall från hovrätterna

SIN	Säkerhets- och integritetsskydds- nämnden
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har, i huvudsak, varit att

1. föreslå en lagreglering av provokation inom förundersökningar som stärker de brottsbekämpande myndigheternas förmåga,
2. ta ställning till om det bör införas en lagreglering av provokation inom underrättelseverksamhet, och
3. ta ställning till om det bör göras författningsändringar för att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheterna.

Provokation

Inledning

Provokation, eller provokativa åtgärder, är en arbetsmetod som de brottsbekämpande myndigheterna använder sig av för att utreda brott. Det finns inte någon egentlig definition av arbetsmetoden, men den har ofta beskrivits som att brottsbekämpande myndigheter lockar eller förmår en person till en handling eller ett uttalande som kan ha negativ innebörd för den personen eller för någon i dennes närhet. Provokation används framför allt i utredningar avseende allvarlig och svårutredd brottslighet.

Användningen av provokation är inte författningsreglerad, utan styrs av vissa allmänna bestämmelser och grundläggande principer för ingripanden av de brottsbekämpande myndigheterna. De yttersta ramarna för vad som är tillåtet sätts av RF och Europakonventionen. Åklagarmyndigheten har tagit fram rättsliga vägledningar om när

och hur provokation får användas som arbetsmetod i en förundersökning.

Frågan om att reglera provokation i lag har behandlats i flera utredningar och det har också lämnats ett antal författningsförslag. Inget av dessa förslag har emellertid lett till lagstiftning.

Uppdraget

I våra direktiv anges att avsaknaden av en uttrycklig författningsreglering bidrar till osäkerhet kring när och hur provokation får användas. Detta kan bidra till att arbetsmetodens potential inte utnyttjas, men också ökade risker för oavsiktliga övertramp. Vi har därför fått i uppdrag att bedöma i vilka situationer och under vilka förutsättningar brottsbekämpande myndigheter ska kunna använda sig av provokation. Vi ska föreslå en lagreglering av provokation inom förundersökningar som stärker de brottsbekämpande myndigheternas förmåga samt, om det är möjligt och lämpligt, även föreslå en lagreglering inom ramen för underrättelseverksamheten.

Våra bedömningar och förslag

Vi har kommit fram till att de brottsbekämpande myndigheterna har behov av att använda provokation i den brottsutredande verksamheten. Även med beaktande av det integritetsintrång som arbetsmetoden innebär och andra motstående intressen är användningen av provokativa åtgärder som utgångspunkt en godtagbar arbetsmetod.

Det finns dock behov av ett tydligare regelverk när det gäller användningen av provokativa åtgärder som riskerar att leda till att någon begår brott, bl.a. eftersom det framför allt är sådana provokationer som från rättssäkerhetssynpunkt kan framstå som problematiska.

Vi föreslår därför att det införs en särskild lag – lagen om särskilda provokativa åtgärder – som reglerar användningen av åtgärder inom förundersökning som kan leda till att någon begår ett brott, s.k. *särskilda provokativa åtgärder*.

Det har inte framkommit att det i nuläget finns behov av att använda särskilda provokativa åtgärder i underrättelseverksamhet, och regleringen bör därför inte omfatta sådan verksamhet.

När det gäller åtgärder av provokativ karaktär som inte riskerar att leda till att någon begår brott bör sådana åtgärder även fortsättningsvis styras av allmänna bestämmelser och principer för ingripanden av de brottsbekämpande myndigheterna.

För att få använda särskilda provokativa åtgärder måste, enligt lagförslaget, vissa generella krav vara uppfyllda. Åtgärden måste vara av synnerlig vikt för utredningen och behovs- och proportionalitetsprinciperna måste beaktas. Det finns också ett förbud mot att besluta om särskilda provokativa åtgärder om det innebär en risk för någons liv eller hälsa.

Dessutom uppställs vissa krav angående mot vem särskilda provokativa åtgärder får riktas och allvaret på den brottslighet som utreds. Särskilda provokativa åtgärder får användas både mot den som är skäligen misstänkt för brott och för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. När åtgärden används för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott, får åtgärden genomföras mot någon som det finns anledning att anta är gärningsman, har medverkat till brottet eller brotten eller står i förbindelse med gärningsmannen i anledning av gärningsmannens brottsliga verksamhet.

När särskilda provokativa åtgärder används mot den som är skäligen misstänkt för brott krävs, som utgångspunkt, att förundersökningen avser ett brott där minimistrafvet är fängelse i ett år eller att brottslighetens antagna straffvärde överstiger fängelse i ett år. När särskilda provokativa åtgärder används för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott krävs, som utgångspunkt, att förundersökningen avser ett brott där minimistrafvet är fängelse i två år eller att brottslighetens antagna straffvärde överstiger fängelse i två år.

I förundersökningar om vissa brott får särskilda provokativa åtgärder dock användas oavsett brottets straffskala eller brottslighetens straffvärde. Det handlar bl.a. om utredningar om sexualbrott mot barn som inte leder endast till böter, narkotikabrott som inte är ringa och brott som Säkerhetspolisen ansvarar för.

I förundersökningar om allvarliga sexualbrott mot barn eller grovt barnpornografibrott får särskilda provokativa åtgärder användas genom att Polismyndigheten framställer, sprider, överlåter, upplåter, förevisar, bjuder ut eller på annat sätt gör tillgänglig för annan en fiktiv barnpornografisk bild.

Särskilda provokativa åtgärder får användas mot någon som är under 15 år och som är skäligen misstänkt för ett brott där minimi-

straffet är fängelse i fyra år, eller ett annat brott om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år. Sådana åtgärder får också användas mot barn i den åldern i förundersökningar om vissa brott oavsett brottets straffskala eller straffvärde. Det handlar bl.a. om utredningar om grov utpressning, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt narkotikabrott och vissa brott mot terroristbrottslagen.

Frågor om tillstånd till särskilda provokativa åtgärder prövas av åklagare. Ett beslut om särskilda provokativa åtgärder får genomföras av den eller de brottsbekämpande myndigheter som deltar i förundersökningen. Särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder får dock endast genomföras av Polismyndigheten.

Åtgärder som de brottsbekämpande myndigheterna, eller den som agerar på myndighetens uppdrag, utför i enlighet med vad som gäller enligt lagen om särskilda provokativa åtgärder är förenliga med gällande rätt och kan därför inte medföra straffrättsligt ansvar.

Frågan om den som har provocerats att begå ett brott med stöd av regleringen om särskilda provokativa åtgärder ska dömas till ansvar för brottet ska, såsom gäller i dagsläget, bedömas av domstol med utgångspunkt i gällande rätt. Om någon har provocerats att begå ett brott som en konsekvens av användningen av särskilda provokativa åtgärder ska åklagaren dock inte väcka åtal för brottet om det skulle innebära en kränkning av rätten till en rättvis rättegång enligt 2 kap. 11 § RF eller artikel 6 i Europakonventionen att fälla till ansvar för den framprovocerade gärningen.

Fordon med fiktiva uppgifter

Inledning

Uppgifter om fordon måste registreras i vägtrafikregistret för att få användas. Uppgifter i vägtrafikregistret är som utgångspunkt offentliga. De senaste årens teknikutveckling har inneburit att i princip vem som helst mycket snabbt och enkelt kan få del av uppgifter ur vägtrafikregistret. Enligt de brottsbekämpande myndigheterna har detta lett till att myndigheternas användning av fordon i den dolda verksamheten har försvårats.

Uppdraget

Vi har fått i uppdrag att ta ställning till om det bör göras författningsändringar för att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheterna.

Våra bedömningar och förslag

Vi har kommit fram till att de brottsbekämpande myndigheterna har behov av att kunna använda fordon med uppgifter som innebär att fordonen inte kan kopplas till myndigheterna, bl.a. för att utreda och förhindra brott. För att kunna dölja att fordon används av myndigheterna måste uppgifter om fordonen i statliga register vara fiktiva. Fördelarna med en sådan ordning väger, enligt vår uppfattning, tyngre än allmänhetens rätt till insyn i sådana uppgifter. Mot denna bakgrund anser vi att det bör införas bestämmelser som ger möjlighet att skapa fiktiva uppgifter om fordon.

Fiktiva fordonsuppgifter bör kunna föras in i vägtrafikregistret och, såvitt avser fiktiva ägare till fordon, i folkbokföringsdatabasen. Eftersom dessa register ytterst är reglerade i lag och då fiktiva uppgifter normalt inte får förekomma i dem, bör möjligheten att föra in sådana uppgifter i registren ha stöd i lag. Vi föreslår därför att möjligheten att skapa fiktiva fordonsuppgifter regleras i en särskild lag – lagen om fiktiva fordonsuppgifter.

Med *fiktiv fordonsuppgift* förstås, enligt lagförslaget, en särskild beslutad uppgift som innebär att ett fordon eller ägaren till ett fordon består av andra uppgifter än de verkliga och som förs in i statliga register. En fiktiv fordonsuppgift får endast avse ett fordon som används i Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Tullverkets verksamhet.

Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får meddelas endast om tillgången till en sådan uppgift är nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom verksamhet som Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver inte ska röjas, och skälen för beslutet är proportionerligt. Ett sådant beslut får meddelas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.

I ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får det förordnas att Transportstyrelsen ska registrera fiktiva fordonsuppgifter i vägtrafik-

registret och att Skatteverket, om det inte är tillräckligt att föra in uppgifterna i vägtrafikregistret, ska registrera dessa i folkbokföringsdatabasen. Inför ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska, vid behov, Skatteverket eller Bolagsverket tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer.

När ett beslut om fiktiv fordonsuppgift har upphört att gälla ska Transportstyrelsen och, om uppgiften har förts in folkbokföringsdatabasen, Skatteverket avregistrera uppgiften.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vi bedömer att lagstiftning till följd av våra förslag kan träda i kraft tidigast den 1 mars 2027 och föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Konsekvenser

När det gäller de *ekonomiska konsekvenserna* av våra förslag gör vi följande bedömning.

Förslagen till lagen om särskilda provocativa åtgärder och lagen om fiktiva fordonsuppgifter kommer i någon mån medföra ökade kostnader för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Förslaget till lagen om särskilda provocativa åtgärder kommer i någon mån också medföra ökade kostnader för Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen och Skatteverket. Vi bedömer att dessa kostnader ryms inom myndigheternas befintliga anslag.

Förslaget till lagen om fiktiva fordonsuppgifter kommer att medföra en initial kostnad för Transportstyrelsen om cirka 1 miljon kronor och därefter en ökad årlig kostnad om cirka 200 000 kronor. Förslaget kommer också att medföra en initial kostnad för Bolagsverket om cirka 100 000 kronor. För Skatteverket kommer förslaget även att innebära en initial kostnad om cirka 100 000 kronor för att tillhandahålla person- eller samordningsnummer vilka *inte* ska föras in i folkbokföringsdatabasen. Om person- eller samordningsnummer samtidigt *ska* registreras i folkbokföringsdatabasen kommer förslaget inte medföra någon kostnad för Skatteverket. Skatte-

verket har inte kunnat uppskatta kostnaden för att tillhandahålla organisationsnummer.

De ökade kostnaderna för Bolagsverket till följd av lagen om fiktiva fordonsuppgifter är så marginella att de får anses rymmas inom myndighetens befintliga anslag. Detsamma gäller de ökade kostnader som Skatteverket har kunnat ge konkreta uppgifter om. I de delar som Skatteverket inte har kunnat lämna några kostnadsuppskattningar är det inte möjligt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna.

När det gäller de ökade kostnaderna för Transportstyrelsen kan de finansieras på olika sätt. Ett alternativ är att kostnaderna får anses rymmas inom myndighetens befintliga anslag. Ett annat är att de myndigheter som får verksamhetsnytta av att förslagen genomförs, dvs. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket, får stå för finansieringen på så sätt att de ökade kostnaderna belastar de myndigheternas anslag. Ett ytterligare alternativ, som dock kan innebära att kostnaderna för staten ökar, är att Transportstyrelsen tillförs angivna medel utan att motsvarande minskning sker av övriga berörda myndigheters anslag.

När det gäller *konsekvenserna för brottsligheten och det brottsföbyggande arbetet* av våra förslag bedömer vi att dessa kommer att bidra till att fler brott utreds samt att fler personer lagförs och döms för brott. Förslagen kommer därmed också i någon mån att bidra till att färre brott begås.

Såvitt avser *konsekvenserna för barn* bedömer vi att förslaget om att särskilda provokativa åtgärder kan användas mot barn kan förväntas bidra till att det blir mindre attraktivt att använda barn i kriminella sammanhang. Det kan också bidra till att barn som befinner sig i kriminella miljöer kan identifieras och lyftas ur sådana sammanhang.

Förslaget om att särskilda provokativa åtgärder kan ske genom att dela fiktiva barnpornografiska bilder kommer att medföra att Polismyndigheten framställer och sprider sådana bilder. Det kommer dock inte att innebära en ökad risk för spridning av barnpornografiska bilder av verkliga barn eller av andra uppgifter om barn som har utsatts för övergrepp.

Våra förslag kommer inte att medföra några av de *övriga konsekvenser* som ska redovisas.

Om det bedöms nödvändigt att utvärdera våra förslag bör det ske tidigast fem år efter att de har trätt i kraft.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2027:000) om särskilda provokativa åtgärder

Härigenom föreskrivs följande.

Vad som avses med särskilda provokativa åtgärder

1 § Särskilda provokativa åtgärder innebär att det, för att få fram bevisning om brott, genomförs åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå ett brott.

Vad som krävs för att särskilda provokativa åtgärder ska få användas

2 § Särskilda provokativa åtgärder får användas vid en förundersökning enligt 3–6 §§, om det är av synnerlig vikt för utredningen.

3 § Särskilda provokativa åtgärder får användas mot den som är skäligen misstänkt för

1. ett brott där minimistrafvet är fängelse i ett år,
2. våldtäkt, sexuellt övergrepp, sexuellt ofredande eller grovt sexuellt ofredande enligt 6 kap. 1 § andra stycket, 2 § första eller andra stycket eller 10 § andra eller tredje stycket brottsbalken, mot ett barn som inte fyllt arton år, om det kan antas att brottet inte leder till endast böter,
3. sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, utnyttjande av barn för sexuell posering, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering, utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, sexuellt ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande mot barn

enligt 6 kap. 5 §, 6 § första eller andra stycket, 8 §, 9 § eller 10 § första eller tredje stycket brottsbalken,

4. kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte enligt 6 kap. 10 a § brottsbalken, om det kan antas att brottet inte leder till endast böter,

5. barnpornografibrott som inte är ringa enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken,

6. narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64),

7. narkotikasmuggling enligt 6 § första eller andra stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

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

9. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år, eller

10. flera brott, om

a) en och samma person är skäligen misstänkt för samtliga brott,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i ett år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det i straffskalan för vart och ett av brotten ingår fängelse i minst två år eller det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

4 § Särskilda provokativa åtgärder får användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för

1. ett brott där minimistraftet är fängelse i två år,

2. våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp, sexuellt ofredande eller grovt sexuellt ofredande enligt 6 kap. 1 § andra stycket, 2 § eller 10 § andra eller tredje stycket brottsbalken, mot ett barn som inte fyllt arton år, om det kan antas att brottet inte leder till endast böter,

3. sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, utnyttjande av barn för sexuell posering, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering, utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, sexuellt ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 5 §, 6 §, 8 §, 9 § eller 10 § första eller tredje stycket brottsbalken,

4. kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte enligt 6 kap. 10 a § brottsbalken, om det kan antas att brottet inte leder till endast böter,

5. grovt barnpornografibrott eller barnpornografibrott som inte är ringa enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken,

6. narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64),

7. narkotikasmuggling enligt 6 § första eller andra stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

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

9. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år, eller

10. flera brott, om

a) det kan antas att samtliga brott har begåtts av en och samma person,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det i straffskalan för vart och ett av brotten ingår fängelse i minst två år eller det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

Särskilda provokativa åtgärder får endast genomföras mot någon som det finns anledning att anta är gärningsman, har medverkat till brottet eller brotten eller står i förbindelse med gärningsmannen i anledning av gärningsmannens brottsliga verksamhet.

5 § I en förundersökning som Säkerhetspolisen ansvarar för får särskilda provokativa åtgärder användas mot den som är skäligen misstänkt för eller i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för

1. brott enligt 18 eller 19 kap. brottsbalken eller annat brott mot Sveriges säkerhet, i fråga om brott mot medborgerlig frihet dock endast om det finns särskilda skäl för det,

2. brott enligt terroristbrottslagen (2022:666),

3. sådana brott enligt 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner,

4. företagsspioneri eller olovlig befattningsmed en företagshemlighet, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

5. brott där våld, hot eller tvång har använts för politiska syften, om gärningen har riktats mot ett särskilt viktigt samhällsintresse,

6. brott som rör sanktionslagstiftning, krigsmateriel eller produkter med dubbla användningsområden, dock endast brott som har anknytning till verksamhet som Säkerhetspolisen har till uppgift att förebygga och förhindra,

7. brott enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar,

8. brott som riktats mot någon för vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar eller någon närstående till honom eller henne, eller

9. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–8, om en sådan gärning är belagd med straff.

När det gäller användning av särskilda provocativa åtgärder i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott gäller 4 § andra stycket.

6 § När särskilda provocativa åtgärder genomförs enligt 3 § eller 4 § i en förundersökning som avser

1. våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp eller grovt sexuellt övergrepp enligt 6 kap. 1 § eller 2 § brottsbalken, mot ett barn som inte fyllt arton år,

2. våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn eller grovt sexuellt övergrepp mot barn enligt 6 kap. 4 §, 5 § eller 6 § brottsbalken,

3. grovt barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § sjätte stycket brottsbalken, eller

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

får Polismyndigheten framställa, sprida, överlåta, upplåta, förevisa, bjuda ut eller på annat sätt göra tillgänglig för annan en fiktiv pornografisk bild av barn.

7 § Tillstånd till särskilda provocativa åtgärder får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden avser eller för något annat motstående intresse.

Tillstånd till särskilda provocativa åtgärder får inte meddelas om det innebär en risk för någons liv eller hälsa.

Tillståndsprovning

8 § Frågor om tillstånd till särskilda provokativa åtgärder prövas av åklagare.

Dokumentation

9 § Beslut och åtgärder som rör särskilda provokativa åtgärder ska dokumenteras.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

1.2 Förslag till lag (2027:000) om fiktiva fordonsuppgifter

Härigenom föreskrivs följande.

Vad som avses med fiktiv fordonsuppgift

1 § Med fiktiv fordonsuppgift förstås i denna lag en särskilt beslutad uppgift som innebär att ett fordon eller ägaren till ett fordon består av andra uppgifter än de verkliga och som förs in i statliga register.

Vilket fordon ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får avse

2 § Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får endast avse ett fordon som används i Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Tullverkets verksamhet.

Förutsättningarna för ett beslut om fiktiv fordonsuppgift

3 § Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får meddelas endast om

1. tillgången till en sådan uppgift är nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom verksamhet som myndigheterna i 2 § bedriver inte ska röjas, och
2. skälen för beslutet uppväger det men som beslutet kan innebära för allmänna eller enskilda intressen.

Vad ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får innehålla

4 § I ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får det förordnas

1. att Transportstyrelsen ska registrera fiktiva fordonsuppgifter i vägtrafikregistret, och
2. att Skatteverket ska registrera sådana uppgifter i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Ett förordnande enligt första stycket 2 får meddelas endast om åtgärden enligt första stycket 1 inte är tillräcklig.

Inför ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska, vid behov, Skatteverket eller Bolagsverket tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer.

Beslutsmyndighet

5 § Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får meddelas av de myndigheter som anges i 2 § (beslutsmyndigheterna) och i vars verksamhet fordonet ska användas.

Verkställighet

6 § Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska verkställas på ett sådant sätt att det inte framgår att det är fråga om en fiktiv fordonsuppgift.

Beslutets giltighetstid och ändrade förhållanden

7 § Om villkoren i 2 § eller 3 § inte längre är uppfyllda, ska beslutsmyndigheten förordna att beslutet om fiktiv fordonsuppgift inte längre ska gälla.

Om förutsättningarna för ett förordnande som meddelats enligt 4 § har ändrats, ska beslutsmyndigheten besluta om de ändringar som föranleds av detta.

Åtgärder som ska vidtas när beslutet har upphört att gälla

8 § När ett beslut om fiktiv fordonsuppgift som innehåller ett förordnande enligt 4 § första stycket har upphört att gälla ska Transportstyrelsen och, om en fiktiv fordonsuppgift har registrerats i folkbokföringsdatabasen, Skatteverket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera den fiktiva fordonsuppgiften.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare att det ska införas en ny paragraf, 36 j §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 j §

Om någon är skäligen misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott som anges i andra stycket får särskilda provokativa åtgärder enligt lagen (2027:000) om särskilda provokativa åtgärder användas för att utreda brottet.

Särskilda provokativa åtgärder får användas vid utredning av

1. ett brott där minimistrafvet är fängelse i fyra år,

2. grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,

3. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 1 § första stycket, 3 § första stycket, 4 § eller 5 § brottsbalken,

4. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1 § andra stycket, 3 § andra stycket, 5 a § eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

5. grovt övergrepp i rättsak enligt 17 kap. 10 § tredje stycket brottsbalken,

6. grovt narkotikabrott enligt 3 § första stycket narkotikastrafflagen (1968:64),

7. grov narkotikasmuggling enligt 6 § fjärde stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

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

9. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–8, om en sådan gärning är belagd med straff, eller

10. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 18 kap. 19 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 18 kap. 10 a §, och närmast före denna en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

Fiktiva fordonsuppgifter

10 a §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende enligt lagen (2027:000) om fiktiva fordonsuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den myndighets verksamhet som fordonet används i motverkas.

19 §¹

Den tystnadsplikt som följer av 5–7, 8, 9 och 10 §§, 11 § första stycket, 12, 12 a och 13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig

Den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig

¹ Senaste lydelse 2024:477.

rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare *eller* inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare, inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet *eller särskilda provokativa åtgärder enligt lagen (2027:000) om särskilda provokativa åtgärder.*

Den tystnadsplikt som följer av 17 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol eller åklagare.

Att den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ i vissa fall inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter utöver det som anges i andra stycket följer av 7 kap. 10 §, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förundersökningskungörelsen (1947:948) att 20 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §¹

Av förundersökningsprotokollet ska det framgå vem som är undersökningsledare, vem som har varit förhørsledare och vem som har sammanställt protokollet. Den som sammanställer protokollet ska även ange i protokollet när sammanställningen görs.

I protokollet ska följande antecknas:

- angivelsen eller vad som annars har varit skälet till att förundersökningen inletts,
- tid och plats för åtgärder under förundersökningen,
- iakttagelser vid brottsplatsundersökning,
- berättelser av hörda personer samt nödvändiga upplysningar om dem,
- uppgift om att en anhörig eller någon annan närstående har underrättats om ett frihetsberövande eller att en sådan underrättelse inte har skett eller har skjutits upp,
- uppgift om den misstänkte var påverkad av alkohol eller något annat berusningsmedel vid brottet, och om brottet kan antas ha samband med den misstänktes missbruk av alkohol eller något annat berusningsmedel,
- namn på förhörsvittne och övriga närvarande vid förhör,
- namn på närvarande vid en genomsökning enligt 27 kap. 11 b § rättegångsbalken eller vid en genomsökning på distans enligt 28 kap. 10 e § andra stycket rättegångsbalken,
- beslut om att någon inte har tillåtits att närvara vid en genomsökning eller vid en genomsökning på distans och att det som framkommit då inte får uppenbaras,
- beslut om att någon annan än ett förhörsvittne har tillåtits att närvara vid förhör och att det som har framkommit vid förhör inte får uppenbaras,

¹ Senaste lydelse 2022:794.

- beslut om att en försvarare har förhindrats att närvara vid förhör och skälen för det,

- framställningar till rätten om vittnesförhör eller annan utredning under förundersökningen, om upptagande av bevisning enligt 23 kap. 15 § rättegångsbalken, och om föreläggande att visa upp ett skriftligt bevis eller tillhandahålla ett föremål för besiktning och beslut om detta,

- sakkunnigyttranden,

- beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel,

- *beslut om uppgifter som rör användning av särskilda provocativa åtgärder,*

- underrättelse till en misstänkt enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, samt till en misstänkt och hans eller hennes försvarare enligt 23 kap. 18 a § första stycket rättegångsbalken, med uppgift om de krävt ytterligare utredning eller i övrigt velat anföra något,

- uppgift om att en misstänkt har fått information om möjligheten till strafflindring enligt 29 kap. 5 a § brottsbalken,

- uppgift om vilken information den misstänkte eller försvararen har fått del av enligt 23 kap. 18 c § rättegångsbalken,

- uppmaning enligt 2 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60),

- uppgift om målsägande eller den som övertagit målsägandens anspråk avser att föra ersättningstalan i anledning av brottet,

- nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder en sådan talan och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över ett sådant anspråk,

- uppgift om uppmaning enligt 5 a §,

- uppgift om det funnits ett barn som har bevittnat brottet och i så fall var barnet har befunnit sig,

- det som i övrigt är av betydelse att anteckna i protokollet.

Protokollet ska innehålla nödvändiga diarieuppgifter, såsom nummer på inkommen angivelse och aktnummer (dossiernummer) och en kort beteckning av saken.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2027.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Direktiven för vårt uppdrag beslutades vid regeringssammanträdet den 2 maj 2024 (dir. 2024:44).¹ Uppdraget har i huvudsak omfattat två frågor.

Den första frågan handlar om arbetsmetoden provokation eller provocativa åtgärder. I uppdraget ingår att ta reda på hur de brottsbekämpande myndigheterna använder provokation, bedöma i vilka situationer och under vilka förutsättningar som myndigheterna ska kunna använda sig av provokation samt redovisa hur andra jämförbara länder reglerar användning av provokation. Förslag ska lämnas på en lagreglering av provokation inom förundersökningar som stärker de brottsbekämpande myndigheternas förmåga. Förslag ska också lämnas på en lagreglering av provokation inom underrättelseverksamhet, om det är möjligt och lämpligt att införa en sådan och det skulle stärka de brottsbekämpande myndigheternas förmåga.

Den andra frågan handlar om möjligheterna för de brottsbekämpande myndigheterna att använda fordon som inte kan kopplas till de egna myndigheterna. I uppdraget ingår att redovisa förutsättningarna i andra jämförbara länder för brottsbekämpande myndigheter att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheterna. De brottsbekämpande myndigheternas behov av förbättrade möjligheter att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheterna ska också kartläggas och det ska bedömas om det bör göras författningsändringar för att uppnå en sådan förbättring samt ska det lämnas nödvändiga författningsförslag.

¹ Direktiven återges i sin helhet i bilaga 1.

2.2 Utredningens arbete

Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Utredningen har haft sex sammanträden med förordnade experter och sakkunniga. Särskilda möten har därutöver hållits med företrädare för Bolagsverket, Polismyndigheten, SIN, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Transportstyrelsen, Tullverket, Utredningen om en översyn av de osjälvständiga brottsformerna och Åklagarmyndigheten. Utredningen har också samrått med företrädare för andra myndigheter, bl.a. Kustbevakningen.

I augusti 2025 anordnade utredningen en hearing – med deltagare från myndigheter och organisationer med särskilda kunskaper om barn och barns rättigheter – angående förslaget om att kunna genomföra särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder.

Utredningen har sänt ut förfrågningar om innehållet i och tillämpningen av relevant lagstiftning avseende provokativa åtgärder och möjligheten för brottsbekämpande myndigheter att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheterna till samtliga EU-länder och Norge.

2.3 Betänkandets disposition

Utredningens författningsförslag finns i kapitel 1.

I kapitel 3 och 4 behandlas utredningens två huvudsakliga frågor, provokation respektive möjligheten för de brottsbekämpande myndigheterna att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheterna. Förutom överväganden, förslag och bedömningar innehåller kapitlen en genomgång av gällande rätt, en internationell utblick och tidigare överväganden.

I kapitel 5 finns utredningens överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Konsekvenserna av utredningens förslag redovisas i kapitel 6.

Kapitel 7 innehåller en kommentar till de författningsförslag som redovisas i kapitel 1.

3 Provokation

3.1 Inledning

Det finns inte någon egentlig definition av arbetsmetoden provokation eller provokativa åtgärder. Arbetsmetoden har dock ofta beskrivits som att den innebär att brottsbekämpande myndigheter lockar eller förmår 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 och 125).

Användningen av provokation är inte författningsreglerad. Frågan om en reglering av provokation, och andra näraliggande arbetsmetoder som de brottsbekämpande myndigheterna använder, har dock behandlats i flera utredningar. Vissa författningsförslag har också lagts fram. Åklagarmyndigheten har även tagit fram riktlinjer och rättsliga vägledningar om provokation, och infiltration, inom förundersökning (se Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning, *Provokation och infiltration inom förundersökning*, 2022:23).

Provokation används framför allt i utredningar avseende svårutredd och allvarlig brottslighet. Med hänvisning bl.a. till att avsaknaden av en uttrycklig författningsreglering bidrar till en osäkerhet kring när och hur provokation får användas har vi fått i uppdrag att utreda i vilken utsträckning användning av provokation är möjlig enligt bl.a. Europakonventionen och lämplig. Vi ska redovisa hur andra jämförbara länder reglerar användning av provokation inom förundersökning samt ta reda på hur de brottsbekämpande myndigheterna använder provokation. Vi ska också bedöma i vilka situationer och under vilka förutsättningar som brottsbekämpande myndigheter ska kunna använda sig av provokation. Vi ska lämna förslag på en lagreglering av provokation inom förundersökningar som stärker de brottsbekämpande myndigheternas förmåga. För det fall vi be-

dömer att det är möjligt och lämpligt ska vi också föreslå en lagreglering av provokation inom underrättelseverksamhet.

Provokation används inte sällan i utredningar där andra arbetsmetoder används. I sådana sammanhang kan hemliga tvångsmedel, men även andra former av dolda utredningsmetoder, såsom infiltration, förekomma. I vissa fall kan det också finnas skäl att besluta om att polismän ska agera under kvalificerad skyddsidentitet.

För att förstå det sammanhang där provokativa åtgärder används – och kan komma att användas – finns det skäl att ge en översiktlig bild av de brottsbekämpande myndigheternas befogenheter att samla in information i allmänhet.

Användningen av provokativa åtgärder kan också aktualisera frågan om den misstänktes rätt till insyn i de brottsbekämpande myndigheternas arbete. Det finns därför skäl att redogöra för de regler som styr rätten till sådan insyn.

I det inledande avsnittet beskrivs de brottsbekämpande myndigheter som är av intresse för utredningens uppdrag och för de uppgifter som dessa myndigheter har. I de två efterföljande avsnitten ges en redogörelse för de brottsbekämpande myndigheternas rätt att samla in information i allmänhet och för förutsättningarna att använda provokation och andra näraliggande dolda utredningsmetoder. I de nästföljande avsnitten beskrivs först den provocerades ansvar för brott som han eller hon har provocerats att begå, sedan provokatörens ansvar för brott som han eller hon har provocerat fram. Därefter redogörs för de regler som styr rätten till insyn i de brottsbekämpande myndigheternas arbete. I de två nästföljande avsnitten beskrivs tidigare överväganden och förslag samt uppgifter från andra länder. I de avslutande avsnitten redovisas våra överväganden och förslag.

3.2 De brottsbekämpande myndigheterna

3.2.1 Inledning

Ett flertal myndigheter har brottsbekämpande uppgifter. För vårt uppdrag är framför allt det brottsbekämpande arbete som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket

av intresse. Deras respektive uppgifter beskrivs därför närmare i det följande.

3.2.2 Polismyndigheten och Säkerhetspolisen

Polisens arbete syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt till att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. (Se 1 § polislagen [1984:387].)

Till Polismyndighetens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott, bedriva spaning och utreda brott som hör under allmänt åtal (se 2 § 1 och 3).

Till Säkerhetspolisens uppgifter hör bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott samt utreda och beivra sådan brottslighet (se 3 § 1 och 2).

3.2.3 Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens (åklagarmyndigheterna) primära uppgift handlar om att se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring (se 2 § 1 förordningen [2015:743] med instruktion för Åklagarmyndigheten och 2 § 1 förordningen [2015:744] med instruktion för Ekobrottsmyndigheten).

3.2.4 Tullverket

Tullverket har till uppgift att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter samt att övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs (se 1 § och 2 § första stycket förordningen [2016:1332] med instruktion för Tullverket).

Tullverket ska också delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (se 3 §).

Tullverket har uppgifter avseende kontrollverksamhet och brottsbekämpning, vilka regleras i tullbefogenhetslagen. När det gäller de

brottsbekämpande uppgifterna ska Tullverket bl.a. förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet i samband med införsel och utförsel av varor. Tullverket ska också ingripa mot, utreda och lagföra vissa brott som är hänförliga till myndighetens verksamhet, t.ex. smugglingsbrott eller brott mot tullagen. (Se 2 kap. 1 § första stycket 3–5 tullbefogenhetslagen [2024:710].)

3.2.5 Kustbevakningen

Kustbevakningens huvuduppgift är att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss (se 1 § förordningen [2019:84] med instruktion för Kustbevakningen).

Inom ramen för sjöövervakningen har Kustbevakningen till uppgift att självständigt ansvara för eller biträda en annan myndighet med brottsbekämpning och ordningshållning i enlighet med kustbevakningslagen och annan författning. Kustbevakningen ska också delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. (Se 2 och 4 a §§.)

Till Kustbevakningens uppgifter inom den s.k. direkta brottsbekämpningen hör att självständigt förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa vid misstanke om brott, utreda brott, eller beivra brott. Den direkta brottsbekämpningen omfattar brott som på olika sätt har koppling till sjöfrågor, såsom sjötrafik och sjösäkerhet. (Se 3 kap. 1 och 2 §§ kustbevakningslagen [2019:32].)

3.2.6 Skatteverket

Skatteverkets huvuduppgift är att ta in skatter samt ansvara för folkbokföring och personnamn, registrering av bouppteckningar och äktenskapsregistret (se 1–5 §§ förordningen [2017:154] med instruktion för Skatteverket).

Skatteverket ska också förebygga och motverka ekonomisk brottslighet, medverka i brottsutredningar som rör vissa brott samt delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (se 6 §).

I lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet finns vissa särskilda bestämmelser avseende myndighetens brottsbekämpande uppgifter. Skatteverket får enligt lagen medverka i

utredningar av vissa brott med koppling till myndighetens verksamhet, bl.a. brott mot skattebrottslagen och lagen om straff för penningtvättsbrott samt bokföringsbrott (se 1 § första stycket). Skatteverkets verksamhet omfattar även att förebygga, förhindra och upptäcka sådan brottslig verksamhet (se 6 §).

3.3 De brottsbekämpande myndigheternas rätt att samla in information

3.3.1 Inledning

De brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att i det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet inhämta information regleras i olika regelverk. Ytterst begränsas dessa möjligheter av bestämmelser i RF, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

För vårt uppdrag är det framför allt de regelverk som styr polisens (Polismyndigheten och Säkerhetspolisen) och åklagarmyndigheternas möjligheter att samla in information som är av relevans. I polislagen finns allmänna bestämmelser om polismäns skyldigheter och befogenheter, medan åklagarmyndigheternas verksamhet framför allt regleras i RB.

Det finns väsentliga skillnader i rätten att samla in information i underrättelseverksamheten och i en förundersökning. Polisens och åklagarmyndigheternas rätt att samla in information under förundersökning regleras i huvudsak i RB. Myndigheternas befogenheter i underrättelseverksamheten regleras däremot i vissa särskilda lagar, men också av de allmänna bestämmelserna i polislagen.

När det gäller Tullverkets, Kustbevakningens och Skatteverkets befogenheter, såvitt avser det brottsbekämpande arbetet, regleras dessa i vissa särskilda lagar som i många fall hänvisar till bestämmelserna i RB.

I det följande ges en beskrivning av de regelverk och principer som styr de brottsbekämpande myndigheternas rätt att samla in information inom ramen för förundersökningen och i underrättelseverksamheten.

3.3.2 Regeringsformen

I RF finns vissa bestämmelser som, direkt eller indirekt, tar sikte på de brottsbekämpande myndigheternas arbete. Bestämmelserna är i varierande grad rättsligt bindande.

I 1 kap. 2 § finns RF:s program- eller målsättningsstadgande. Bestämmelserna i paragrafen är inte rättsligt bindande, utan anger mål för den samhälleliga verksamheten.

I första stycket anges att den offentliga makten ska utövas med respekt för allas lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

I fjärde stycket anges bl.a. att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen korresponderar med bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket om skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten (se nedan).

I 1 kap. 9 § anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

I 2 kap. regleras de grundläggande fri- och rättigheterna. Rättigheterna gäller endast mot det allmänna, och alltså inte mellan enskilda. Vissa av fri- och rättigheterna har motsvarigheter i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga, men det finns skillnader.

I 4 och 5 §§ anges förbud mot dödsstraff, tortyr och medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden.

I 6 § första stycket anges också förbud mot andra påtvingade kroppsliga ingrepp, men även att var och en är skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

Enligt andra stycket är, utöver vad som föreskrivs i första stycket, var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Bestämmelsen om det särskilda skyddet för den personliga integriteten i andra stycket infördes 2010. Grundlagsutredningen ansåg att det var angeläget att grundlagsskyddet för den personliga integ-

riteten förstärktes och att ett förslag, i linje med det som Integritetsskyddskommittén hade lagt fram, borde införas (se SOU 2008:125 s. 473–475).

I propositionen uttalade regeringen bl.a. att respekten för individens självbestämmande är grundläggande i en demokrati. Genom att på grundlagsnivå stärka skyddet i 2 kap. RF för den personliga integriteten, utan att detta skyddsintresse i första hand värderas utifrån intresset av att skydda den fria åsiktsbildningen, kommer vikten av respekt för individens rätt att själv förfoga över och ta ställning till det allmännas tillgång till sådan information som rör hans eller hennes privata förhållanden att betonas på ett tydligare sätt än vad som hittills skett. (Se prop. 2009/10:80 s. 176.)

I propositionen angavs också att någon entydig definition av begreppet personlig integritet torde vara svår att finna. Det ansågs dock inte nödvändigt att formulera en allmängiltig definition av begreppet för att kunna bedöma vilka intressen som har ett sådant skyddsvärde att de bör omfattas av ett särskilt starkt skydd mot omotiverade ingrepp. (Se a.a. s. 175.)

Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt som åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp. Uttrycket ”enskilds personliga förhållanden” avses i bestämmelsen ha samma innebörd som i TF och OSL. Vid bedömningen av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett ”betydande intrång” ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär. (Se a.a. s. 250.)

Skyddet i 6 § kan, enligt 20 § första stycket 2 och 21 §, begränsas i lag eller, i vissa fall, genom bemyndigande i lag. Sådana begränsningar får dock göras endast 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 såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Sedan 2011 finns det i 11 § andra stycket en bestämmelse som anger att en rättegång ska genomföras rättvist. Bestämmelsen kompletterar andra bestämmelser i RF som har till huvudsakligt ändamål att säkerställa en rättssäker domstolsprocess, och innebär ingen ändring i förhållande till ordningen som gällde innan den infördes. Bestämmelsen har en självständig betydelse i förhållande till rätten till en rättvis rättegång i Europakonventionens artikel 6. (Se prop. 2009/10:80 s. 159–161, 251 och 252.)

I 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207) finns en bestämmelse som reglerar statens eller en kommuns skadeståndsskyldighet för skada som har uppkommit till följd av att den skadelidandes grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. RF, eller enligt Europakonventionen, har överträtts.

3.3.3 Europakonventionen

Europakonventionen gäller som svensk lag (se 1 § lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Medlemsstaterna är skyldiga att garantera de fri- och rättigheter som anges i konventionen.

Användning av provokativa åtgärder aktualiserar framför allt rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Eftersom dessa rättigheter primärt aktualiseras när en rättegång har inletts mot en enskild redovisas dessa bestämmelser i avsnitt 3.5 *Den provocerades ansvar för brott som har provocerats fram.*

Användningen av provokativa åtgärder kan även aktualisera rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. Även dessa rättigheter redovisas närmare i avsnitt 3.5.

3.3.4 EU:s rättighetsstadga

Bestämmelser om skydd för privat- och familjeliv samt den personliga integriteten finns även i EU:s rättighetsstadga.

Rättighetsstadgan är tillämplig på alla åtgärder som EU-institutionerna vidtar och medlemsstaterna ska följa den när de tillämpar och genomför unionsrätten. Det innebär att rättigheterna i stadgan endast måste iakttas vid tillämpningen av nationell lagstiftning som genomför EU-rätt och nationell lagstiftning som omfattas av unionens tillämpningsområde.¹

I rättighetsstadgan slås bl.a. fast att var och en har rätt till fysisk och mental integritet (se artikel 3), frihet och personlig säkerhet (se artikel 6), respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer (se artikel 7) samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne (se artikel 8).

Av artikel 52.3 följer att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen, men att det inte hindrar unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

3.3.5 Barnkonventionen

Barnkonventionen gäller som lag i Sverige (se lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter) och ger varje barn, utan någon åtskillnad, upp till 18 år egna rättigheter (se artikel 1 och 2 i barnkonventionen).

Användning av provocativa åtgärder mot barn kan, beroende på omständigheterna, aktualisera följande artiklar i barnkonventionen.

Enligt artikel 3.1 ska barnets bästa beaktas vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

Enligt artikel 16.1 och 2 får ett barn inte 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

¹ Mot bakgrund av rättighetsstadgans begränsade tillämpningsområde diskuteras den inte vidare än vad som framgår i detta avsnitt. Stadgan kan endast indirekt få betydelse för de frågor som berörs i betänkandet.

och sitt anseende. Barnet har också rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.

Att barnet inte får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingrepp innebär att rättigheterna i artikeln inte är absoluta utan kan begränsas i lag. Det finns också flera lagliga möjligheter för staten att göra ingrepp i ett barns privat- och familjeliv, hem och korrespondens. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas möjligheterna att använda olika former av straffprocessuella tvångsmedel mot barn. Med hänsyn till att sådana åtgärder har ett tydligt lagstöd där det, direkt eller indirekt, framgår i vilket syfte och under vilka förutsättningar åtgärden får vidtas anses användningen av dessa vara förenliga med innebörden av artikel 16 i barnkonventionen (se Barnkonventionsutredningen, *Barnkonventionen och svensk rätt*, SOU 2020:63, s. 681 och 682).

I barnkonventionen finns vidare ett antal artiklar som berör barns skydd mot olika former av utnyttjande (se framför allt artiklarna 19, 21 och 32–36). I exempelvis artikel 33 uppställs krav på att ett barn ska skyddas från olaglig hantering med narkotika. I artikel 36 anges också att konventionsstaterna ska skydda barnet mot alla andra former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende. Genom denna artikel, som har karaktären av generalklausul, åtar sig staten att skydda barnet mot alla former av utnyttjande, som inte tidigare nämnts i barnkonventionen, och som kan skada barnet (se Utredningen om tvångsmedel mot underåriga, *Effektivare verktyg för att bekämpa brott av unga lagöverträdare*, SOU 2024:93, s. 127 och 128).

I artikel 40 behandlas ett barns rätt till en värdig och barnanpassad straffrättslig process och kriminalvård. I artikeln understryks bl.a. att barnet ska behandlas på ett sätt som främjar dess känsla för värdighet och värde och som tar hänsyn till barnets ålder. Artikeln anger också vilka skyldigheter en stat har i förhållande till ett barn som är misstänkt för, åtalad för eller har befunnits skyldig till brott. Det handlar bl.a. om grundläggande rättigheter såsom att ett barn inte misstänks eller åtalas för brott som inte var förbjudet enligt nationell eller internationell rätt vid tidpunkten då det begicks, att barnet betraktas som oskyldigt till dess att barnets skuld lagligen fastställts och att barnet får sitt privatliv till fullo respekterat under alla stadier i förfarandet.

3.3.6 Vissa grundläggande principer för ingripande mot enskilda

Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen innebär att en myndighet inte får ingripa i en enskild persons rättssfär utan uttryckligt stöd i lag. Bestämmelserna ska tolkas enligt ordalydelsen vilket innebär att analog tolkning och tillämpning till nackdel för enskilda inte är tillåten. Högsta domstolen har uttalat att det i fråga om bestämmelser om undantag från en grundlagsskyddad rättighet finns särskild anledning att vara restriktiv vid tolkningen av bestämmelserna. (Se bl.a. prop. 2023/24:132 s. 162 och ”De otillåtna märkena” NJA 1996 s. 577.)

Ändamålsprincipen

Ändamålsprincipen innebär att ett tvångsmedel endast får användas för det ändamål som anges i lagstiftningen. Principen återspeglas i lagstiftningen genom att det för varje enskilt tvångsmedel anges för vilket eller vilka ändamål de får användas. Innan ett tvångsmedel beslutas för ett visst ändamål ska beslutsfattaren alltid pröva om ändamålet ligger inom tvångsmedlets tillämpningsområde. Om så inte är fallet får tvångsmedlet inte användas. Ändamålsprincipen innefattar att beslutsfattaren vid misstanke om ett visst brott inte får tillgripa tvångsmedel på grund av ett allmänt antagande om att den misstänkte också gjort sig skyldig till annan brottslighet. Det är alltså inte tillåtet att besluta om tvångsmedel eller verkställa tvångsmedel i syfte att få fram överskottsinformation. (Se bl.a. prop. 2023/24:132 s. 162.)

Behovsprincipen

Behovsprincipen innebär att tvångsmedel bara får användas om det finns ett påtagligt behov av tvångsmedlet och det avsedda resultatet inte kan uppnås med andra, mindre ingripande, medel. Principen innebär också att ett tvångsmedel ska upphöra så snart syftet har uppnåtts eller när det av andra skäl inte längre finns behov av det. Principen innebär vidare att ett beslut om tvångsmedel inte får ges

större omfattning än vad som är sakligt motiverat. (Se prop. 1988/89:124 s. 26 och prop. 2023/24:132 s. 162.)

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen sammanfaller delvis med behovsprincipen och innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i rimlig proportion till det önskade målet med åtgärden. Skälen som talar för att ett tvångsmedel ska användas ska vägas mot det intrång eller men som åtgärden innebär. Principen har uttryckligt stöd i 24–28 kap. RB och anses också gälla för de tvångs-ingripanden som regleras i 23 kap. RB. (Se prop. 1988/89:124 s. 26–29 och prop. 2023/24:132 s. 162.)

Objektivitetsprincipen

Objektivitetsprincipen finns i 1 kap. 9 § RF och innebär att saklighet och opartiskhet ska beaktas vid all offentlig verksamhet (se även avsnitt 3.3.2). Principen preciseras också i 23 kap. 4 § första stycket RB när det gäller hur en förundersökning ska bedrivas (se nedan). Den paragrafen föreskriver också att hänsynsprincipen och skyndsamhetsprincipen gäller vid förundersökning.

Legalitet, objektivitet och proportionalitet enligt förvaltningslagen

Flera av de grundläggande principer som nyss redovisats kommer även till uttryck i förvaltningslagen (2017:900). Enligt 1 § första stycket gäller lagen för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter och hos domstolarna. Enligt andra stycket gäller bestämmelserna om grunderna för god förvaltning (5–8 §§) inte enbart vid myndigheters handläggning av ärenden utan även i annan förvaltningsverksamhet, den s.k. faktiska verksamheten. Av 4 § framgår att om det finns avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning har dessa företräde.

Enligt 5 § första stycket får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (legalitetsprincipen). I sin verksamhet

ska myndigheten, enligt andra stycket, vara saklig och opartisk (objektivitetsprincipen). Myndigheten får, enligt tredje stycket, ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot (proportionalitetsprincipen).

Enligt 3 § gäller ett stort antal bestämmelser i förvaltningslagen inte för de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Bestämmelserna om grunderna för god förvaltning tillämpas dock även i sådan verksamhet. Det innebär att förvaltningslagens bestämmelser om legalitet, objektivitet och proportionalitet gäller för administrativa beslut och åtgärder som de brottsbekämpande myndigheterna meddelar och verkställer, om det inte finns en specialbestämmelse som avviker från förvaltningslagen. (Se bl.a. prop. 2023/24:132 s. 163 och 164.)

3.3.7 Polisens befogenheter i allmänhet

Polisingripanden som inte begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF, och som inte heller i övrigt kommer i strid med någon straffbestämmelse, genomförs normalt med stöd av 8 § polislagen² där följande anges.

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

Paragrafen ger i första stycket uttryck för ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna och i andra stycket även för legalitetsprincipen (se avsnitt 3.3.6). Det är, vilket utvecklas nedan, framför allt bestämmelserna i 8 § som ger polisen rätt att vidta provokativa åtgärder.

² Bestämmelser med i huvudsak motsvarande innehåll finns i tullbefogenhetslagen och kustbevakningslagen (se avsnitt 3.3.10).

I polislagen regleras också vissa befogenheter för polismän respektive Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, som kan användas oavsett om en förundersökning har inletts eller inte.

Exempel på åtgärder som en polisman får vidta, bl.a. om andra medel är otillräckliga, är att använda våld i syfte att genomföra en tjänsteåtgärd, omhänderta eller avlägsna personer (se 10–14 §§).

Vissa åtgärder får Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen besluta om, men en polisman får i brådskande fall besluta om det. Det handlar t.ex. om att bereda sig tillträde till olika utrymmen för att söka efter vapen (se 20 b §).

3.3.8 Förundersökning

Allmänt

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. RB. I 1 § regleras förundersökningsplikten, som innebär att förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

Beslut att inleda en förundersökning ska som utgångspunkt fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren (se 3 § första stycket). Även Tullverket och Kustbevakning kan, under vissa förutsättningar, inleda en förundersökning. Dessa myndigheter har också befogenheter som delvis motsvarar vad som gäller för polisen. Även Skatteverket har vissa brottsbekämpande befogenheter. Bestämmelser som styr dessa myndigheters brottsbekämpande arbete redovisas i avsnitt 3.3.10.

Har förundersökningen inletts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl. (Se 3 § första stycket 3.)

Möjligheterna att inhämta information genom användning av straffprocessuella tvångsmedel³ under förundersökningen regleras

³ Det finns inte någon definition av vad som utgör ett straffprocessuellt tvångsmedel. Med tvångsmedel brukar man dock avse sådana direkta ingripanden mot person eller egendom som görs i myndighetsutövning och som utgör intrång i någons rättssfär. (Se bl.a. Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?*, 2022, Version 5, JUNO, s. 47.).

i huvudsak i 24–28 kap. RB. I lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning finns också bestämmelser om tvångsmedel som kan användas under förundersökningen. Det finns även regler om tvångsmedel i vissa andra straffrättsliga författningar, t.ex. i tullbefogenhetslagen och LUL.

I vissa avseenden saknas mer precisa lagregler om vilka spanings- och utredningsmetoder som får användas under förundersökningen, och då utgör de ovan redovisade bestämmelserna i RF, Europakonventionen och 8 § polislagen samt de grundläggande principerna för ingripande, de yttersta gränserna för vad som är tillåtet.

I 23 kap. RB finns också vissa bestämmelser av mer allmän karaktär. En sådan är, som redovisats, att en förundersökning ska bedrivas objektivt. Vid förundersökningen ska undersökningsledaren och den som biträder honom eller henne söka efter, ta till vara och beakta omständigheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till hans eller hennes nackdel. (Se 4 §.)

En annan bestämmelse är att under förhör får det inte, i syfte att framkalla bekännelse eller uttalande i viss riktning, användas medvetet oriktiga uppgifter, löften eller andra otillbörliga åtgärder (se 12 §). Bestämmelsen gäller enligt sin lydelse vid förhör, men har ansetts ge uttryck för en mer allmänt gällande princip (jfr SOU 1982:63 s. 139, se också närmare om bestämmelsen i avsnitt 3.4.1).

Även frågan om dokumentation bör nämnas. Vid förundersökningen ska protokoll föras över vad som har förekommit av betydelse för utredningen (se 21 § första stycket). Enligt 22 § första stycket FUK ska förundersökningsprotokollet också avfattas så att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet.

Bestämmelserna i RB ger polismän befogenheter att vidta vissa åtgärder inom ramen för förundersökningsarbetet. I flera fall måste de åtgärder som vidtas beslutas av undersökningsledaren eller åklagare, och i vissa fall av domstol. I stor utsträckning bygger det brottsbekämpande arbetet på ett nära samarbete mellan framför allt polisen och åklagarmyndigheterna. Att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samarbeta med varandra och med åklagarmyndigheterna framgår av 6 § första stycket polislagen. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska, enligt tredje stycket, också samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör

polisverksamhet. Andra myndigheter ska även, enligt fjärde stycket, ge polisen stöd i dess arbete.

I 23 kap. 3 § andra stycket RB anges också att åklagaren får anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra förundersökningen, men också uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen. Åklagare, som leder en förundersökning, får även anlita biträde av Kustbevakningen, Skatteverket och Tullverket (se närmare om det i avsnitt 3.3.10).

Användningen av och beslutsstrukturen för tvångsmedel kan sägas följa ett antal principer. En sådan princip är att tvångsmedel som ofta förekommer vid polisingripanden får beslutas av den polisman som befinner sig på platsen. Detsamma gäller vissa tvångsmedel där beslut måste kunna fattas mycket snabbt för att syftet inte ska gå förlorat. En annan grundläggande princip är att ju mer ingripande ett tvångsmedel är för den enskilde, desto högre krav ställs på beslutsfattarens kompetens. Åklagare får besluta om de flesta typer av tvångsmedel som inte är så ingripande att de kräver domstolsbeslut och får i brådskande fall även besluta interimistiskt om vissa tvångsmedel som domstol ska besluta om. En polisiär undersökningsledare eller en polisman har betydligt snävare beslutsbehörighet. Bakom den avvägningen ligger bedömningen att många tvångsmedelsbeslut kräver mer ingående rättsliga kunskaper än vad den icke juristutbildade har. (Se Gunnel Lindberg, 2022, s. 114 och 115.)

För flera tvångsmedel uppställs också grundläggande krav för att de ska få användas, bl.a. att det måste vara fråga om brott som är så allvarligt att det finns fängelse i straffskalan.

Konkreta åtgärder och tvångsmedel

I det följande ges en översiktlig redogörelse för de åtgärder som kan vidtas under förundersökningen och vem som kan besluta om dem.

En polisman (som inte är undersökningsledare) får bl.a. ta med en person till förhör och tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning som en person som ska förhöras har på sig. I sådana situationer får polismannen också kroppsvisitera personen. (Se 23 kap. 8 och 9 a §§ RB.)

Om det är fara i dröjsmål får en polisman också vidta flera åtgärder som normalt ska beslutas av åklagare. Det handlar bl.a. om

att gripa någon som det finns skäl att gripa, men då det saknas ett anhållningsbeslut, ta lös egendom i förvar och genomföra husrannsakan (se 24 kap. 7 § första stycket, 26 kap. 3 § andra stycket och 28 kap. 5 § RB).

En undersökningsledare – oavsett om denne är åklagare, polis eller annan tjänsteman – har därutöver rätt att vidta vissa åtgärder. Han eller hon kan bl.a. inhämta sakkunnigyttranden, förelägga någon att bevara uppgifter som finns i elektronisk form och besluta om kroppsbesiktning eller kroppsvisitation (se 23 kap. 14 § första stycket, 27 kap. 16 § och 16 a § första stycket samt 28 kap. 13 § första stycket RB). En undersökningsledare kan också hos rätten begära att få hålla vittnesförhör eller ta upp bevis under förundersökningen (se 23 kap. 13 och 15 §§ RB).

Utöver de nämnda befogenheterna har en åklagare rätt att vidta vissa ytterligare åtgärder, bl.a. att anhålla eller efterlysa en person, men också besluta om reseförbud och att ta egendom i förvar i väntan på rättsens beslut om kvarstad (se 24 kap. 6 §, 8 § fjärde stycket, 25 kap. 3 § första stycket och 26 kap. 3 § första stycket RB).

Åklagaren kan också hos domstol begära mer ingripande tvångsmedel. Åklagaren kan bl.a. begära att en misstänkt ska häktas eller att få använda hemliga tvångsmedel (se 24 kap. 11 § första stycket och 27 kap. 21 § första stycket RB). Under vissa förutsättningar kan åklagaren också fatta interimistiskt beslut om vissa hemliga tvångsmedel (se 27 kap. 21 a § RB).

Hemliga tvångsmedel

De hemliga tvångsmedlen regleras i huvudsak i 27 kap. RB. Där finns bestämmelser om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och kvarhållande av försändelse⁴ (se 9 och 18–35 §§). I lagen om hemlig dataavläsning finns dessutom bestämmelser om hemlig inhämtning av uppgifter som är avsedda för automatiserad behandling och åtkomliga i ett avläsningsbart informationssystem.

⁴ Kvarhållande av försändelse brukar systematiskt räknas till de hemliga tvångsmedlen, trots att det inte finns under den rubriken (se Gunnel Lindberg, 2022, s. 527).

De hemliga tvångsmedlen intar en särställning bland de straffprocessuella tvångsmedlen genom att de används i hemlighet; den misstänkte vet inte att han eller hon utsätts för tvångsmedlet, och kan inte överklaga beslutet. Handläggningen omges också av sträng sekretess som gör sedvanlig granskning omöjlig.⁵ Dessa förutsättningar har ansetts ställa särskilda krav på att regelverket omgärdas av rättssäkerhetsgarantier och kontrollmekanismer som säkerställer att tillståndsgivningen är rättssäker och att intrången i den personliga integriteten inte blir större än vad som kan godtas enligt RF, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga (se bl.a. prop. 2023/24:117 s. 53).

För att kompensera den bristande insynen vid handläggningen av hemliga tvångsmedel har det också införts olika kontrollmekanismer. Som utgångspunkt gäller att domstol ska pröva om ett hemligt tvångsmedel ska få användas (se 27 kap. 21 § första stycket RB). När det gäller begäran om att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning måste ett sammanträde hållas och ett offentligt ombud vara närvarande. Det offentliga ombudet bevakar då enskildas integritetsintressen och har rätt att överklaga rättsens beslut. (Se 27 kap. 26 § och 28 § första stycket RB samt 16 § lagen om hemlig dataavläsning.) Därutöver utövar SIN tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel (se 1 § första stycket 1 lagen [2007:980] om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Regeringens årliga skrivelse till riksdagen om användningen av hemliga tvångsmedel ger dessutom en parlamentarisk insyn i de brottsbekämpande myndigheternas tvångsmedelsverksamhet (se bl.a. prop. 2023/24:117 s. 54).

För att kunna använda hemliga tvångsmedel krävs också att det ska vara fråga om brottslighet av visst allvar. Vilka brott, eller straffvärden, som krävs varierar mellan de olika tvångsmedlen. Generellt gäller dock att ett hemligt tvångsmedel endast får användas om det är av synnerlig vikt för utredningen. För vissa av tvångsmedlen ska rätten, när det finns skäl för det, ange villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan, t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, medan det för

⁵ I vissa sammanhang har de hemliga tvångsmedlen kategoriserats som s.k. okonventionella spaningsmetoder liknande bl.a. användningen av provokation och infiltration, även om det har framhållits att det finns skillnader mellan arbetsmetoderna (se SOU 1982:63 s. 129 ff.).

andra tvångsmedel alltid ska anges vilka uppgifter som inte får granskas och övriga villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan, t.ex. hemlig kameraövervakning mot den skäligen misstänkte (se 27 kap. 21 § tredje och sjätte stycket RB).

De hemliga tvångsmedlen kan användas mot en skäligen misstänkt person, men även i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett specifikt brott. Som regel krävs att det är fråga om en allvarligare brottsmisstanke för att kunna använda hemliga tvångsmedel i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott än om tvångsmedlet används mot någon som är skäligen misstänkt.

Den som har varit utsatt för ett hemligt tvångsmedel ska, som huvudregel, i efterhand underrättas om det (se 27 kap. 31 § RB). SIN är också skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för sådana tvångsmedel och om användningen av dem har skett i enlighet med lag eller annan författning. Nämnden ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts. (Se 3 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.)

Översyn av bl.a. hemliga och preventiva tvångsmedel

Regeringen har den 20 februari 2025 gett en särskild utredare i uppdrag att göra en rättslig och systematisk översyn av reglerna om hemliga och preventiva tvångsmedel i syfte att åstadkomma en mer effektiv och tydlig reglering och att förbättra möjligheterna att använda tvångsmedlen i brottsbekämpningens olika faser (se dir. 2025:12). Utredaren ska bl.a. föreslå en möjlighet att störa och avbryta pågående brott eller brottslig verksamhet i cybermiljö, eller vidta andra jämförbara åtgärder i sådan miljö, i syfte att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas samlade förmåga att ingripa mot sådan brottslighet.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2026.

Kvalificerade skyddsidentiteter

Lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter ger möjlighet för bl.a. poliser och andra tjänstemän inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att agera under fiktiva identiteter när de deltar

i spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet eller verksamhet för att förebygga sådan brottslighet (se 1 § och 2 § 1). Det finns alltså möjlighet att besluta om kvalificerad skyddsidentitet inom ramen för en förundersökning, men också i underrättelseverksamhet.

Begreppet *allvarlig brottslighet* är inte knutet till vissa särskilt utpekade straffbestämmelser eller straffnivåer, utan får bedömas efter omständigheterna. Här bör dock beaktas såväl straffvärdet hos de enskilda brott som verksamheten avser att bekämpa som den samlade brottslighetens omfattning och art. Det bör också tillmätas betydelse om brottsligheten kan sägas vara organiserad eller särskilt samhällsfarlig. Att brottsligheten bedrivs dolt är också av betydelse. (Se prop. 2005/06:149 s. 82.)

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får, enligt 3 §, meddelas endast

1. om det är nödvändigt med tillgång till en sådan skyddsidentitet för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom spanings- eller utredningsverksamhet inte ska röjas,
2. det finns en påtaglig risk för att ett sådant röjande som avses i 1 allvarligt skulle motverka verksamheten eller utsätta någon som berörs av verksamheten för allvarlig fara, och
3. skälen för beslutet uppväger det men som beslutet kan innebära för allmänna eller enskilda intressen.

I ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får det förordnas att

1. Transportstyrelsen ska utfärda körkort i den kvalificerade skyddsidentitetens namn,
2. andra statliga myndigheter ska utfärda pass eller andra identitetshandlingar i den kvalificerade skyddsidentitetens namn, eller
3. Skatteverket ska registrera den kvalificerade skyddsidentiteten i folkbokföringsdatabasen (se 4 § första stycket).

Beslut om kvalificerade skyddsidentiteter, såvitt avser Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, fattas av Skyddsregisterdelegationen, som är ett särskilt beslutsorgan inom SIN. Beslut meddelas efter ansökan av den myndighet där den som skyddsidentiteten ska avse

är anställd. Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får inte överklagas. (Se 5, 6 och 11 §§ samt 3 och 8 §§ förordningen [2007:1141] med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.)

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet gäller för den tid som anges i beslutet, vilken får bestämmas till högst två år. Om villkoren fortfarande är uppfyllda får beslutet dock förlängas med högst två år i taget. Om villkoren för beslutet inte längre är uppfyllda ska beslutsmyndigheten förordna att beslutet inte längre gäller. Om förutsättningarna för förordnandet har ändrats ska beslutsmyndigheten besluta om de ändringar som föranleds av det. (Se 8 och 9 §§ lagen om kvalificerade skyddsidentiteter.)

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet ska verkställas på ett sådant sätt att det inte framgår att det är fråga om en skyddsidentitet (se 7 §).

När ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet, som innehåller ett förordnande avseende körkort eller andra identitetshandlingar, har upphört att gälla, ska identitetshandlingarna som omfattas av förordnandet lämnas in till beslutsmyndigheten. Skatteverket ska också, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera den kvalificerade skyddsidentiteten (Se 10 §).

En kvalificerad skyddsidentitet får användas endast i den utsträckning som det är nödvändigt enligt 3 § 1 och om det finns en sådan risk som anges i 3 § 2 (se 12 §).

Lagen om kvalificerade skyddsidentiteter reglerar inte de arbetsmetoder där kvalificerade skyddsidentiteter kan komma till användning. I förarbetena övervägdes en sådan reglering, men man fann att övervägande skäl talade mot det. Det framhölls bl.a. att användandet av skyddsidentiteter i sig inte var kontroversiellt eller osäkert. Det ansågs däremot som mycket osäkert om det i praktiken var möjligt att åstadkomma en reglering avseende användandet av skyddsidentiteter, som tar hänsyn till de skilda och komplexa situationer som kan uppkomma och som även omfattar de många olika spanings- och andra arbetsmetoder som finns eller kan komma att utvecklas. Hur polisen mera exakt bör använda sig av skyddsidentiteter bedömdes därför bäst avgöras inom ramen för de behovs- och proportionalitetsprinciper som kommer till uttryck i 8 § polislagen. (Se prop. 2005/06:149 s. 30 och 31.)

SIN har tillsyn över användningen av kvalificerade skyddsidentiteter (se 1 § första stycket 1 lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet).

Särskilda bestämmelser angående barn

Förutsättningarna att utreda barn för brott

Barn under 15 år får inte dömas till påföljd för brott (se 1 kap. 6 § BrB).⁶ Ett brott som begås av ett barn som inte uppnått straffbar ålder utreds med stöd av 31 § LUL, en s.k. § 31-utredning. En sådan utredning ska inledas bl.a. om misstanken avser ett brott där minimistraffet är fängelse i ett år eller straffbelagda försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott och särskilda skäl inte talar emot det. Sedan den 1 juli 2023 har åklagaren en mer vidsträckt skyldighet att begära prövning i domstol av om ett barn som inte uppnått straffbar ålder har begått ett brott, en s.k. bevistalan. Åklagaren ska som utgångspunkt väcka en sådan talan om barnet misstänks för att ha begått ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fem år (se 38 §). Genom den nya lagstiftningen har det blivit mer prioriterat att klarlägga den misstänktes skuld eftersom det från samhällets sida finns ett berättigat intresse av att omständigheterna kring ett allvarligt brott utreds och att tillräckligt ingripande åtgärder vidtas mot den som ligger bakom brottet. Det finns ett intresse av att myndigheter och andra aktörer verkar för att barnet inte fortsätter att begå allvarliga brott, eftersom sådan brottslighet kan leda till påtagligt negativa konsekvenser för barnet i fråga. (Se prop. 2022/23:78 s. 34–51 och prop. 2024/25:175 s. 44.)

Barn över 15 år är straffmyndiga. Möjligheterna att inleda en förundersökning mot, lagföra och döma barn mellan 15 och 18 år motsvarar också, som utgångspunkt, vad som gäller för vuxna. För barn i den åldern finns dock särskilda bestämmelser, bl.a. angående möjligheten att använda tvångsmedel och om påföljd.

⁶ I ett utkast till lagrådsremiss har regeringen föreslagit att straffbarhetsåldern sänks till 13 år för brott där minimistraffet är fängelse i fyra år eller mer samt försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. Regleringen föreslås vara tidsbegränsad och gälla i fem år. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. (Se utkastet till lagrådsremissen *Sänkt straffbarhetsålder för allvarliga brott*.).

Användning av tvångsmedel mot barn

Reglerna om straffprocessuella tvångsmedel är generellt utformade, men det finns flera bestämmelser som begränsar möjligheten att använda tvångsmedel mot barn. Eftersom barn under 15 år inte får dömas till påföljd för brott är regleringarna om förundersökning och straffprocessuella tvångsmedel i RB inte tillämpliga på barn i den åldern som misstänks för brott. Möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel mot barn under 15 år som misstänks för brott regleras i LUL. Exempel på tvångsmedel som får användas mot barn i den åldern är hämtning och medtagande till förhör. Andra exempel på tvångsmedel som får användas, men bara om det finns särskilda skäl, är beslag, husrannsakan och kroppsvisitation. (Se 35 a §.)

Sedan den 1 oktober 2025 kan, under vissa förutsättningar, också hemliga tvångsmedel användas mot barn under 15 år som misstänks för allvarliga brott. Enligt 36 f § första stycket LUL och 4 a § lagen om hemlig dataavläsning får, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter användas mot den som är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått

1. ett brott där minimistraffet är fängelse i fyra år,
2. grov utpressning,
3. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage eller grovt sabotage,
4. mindre allvarlig mordbrand, mindre allvarlig allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage, om brottet innefattar sabotage,
5. grovt övergrepp i rättssak,
6. grovt narkotikabrott,
7. grov narkotikasmuggling,
8. deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brotts-

lighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet,

9. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–8, om en sådan gärning är belagd med straff, eller
10. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter får också, enligt 36 g § första stycket LUL och 6 a § lagen om hemlig dataavläsning, användas mot den som är skälig misstänkt för att före 15 års ålder ha begått

1. ett brott där minimistraffet är fängelse i fem år,
2. människorov,
3. grovt vapenbrott,
4. grov vapensmuggling eller grov smuggling av explosiv vara,
5. grovt brott enligt 29 a § första stycket lagen om brandfarliga och explosiva varor,
6. terroristbrott,
7. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–6, om en sådan gärning är belagd med straff, eller
8. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fem år.

Postkontroll får vidare, enligt 36 i §, användas mot den som är skälig misstänkt för att före 15 års ålder ha begått sådana brott som ger rätt att använda bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (se ovan).

Bestämmelserna ska gälla i fem år (se prop. 2024/25:175 s. 107 f.).

När det gäller användningen av straffprocessuella tvångsmedel mot barn i åldern 15–17 år är utgångspunkten att dessa får användas mot dem på samma sätt som mot vuxna, om inga särregler finns. För barn i den åldern som misstänks för brott finns det dock regler, främst i LUL, som begränsar möjligheterna att använda tvångsmedel. Exempel på sådana begränsningar är att det krävs synnerliga skäl för att anhålla eller häkta den som inte har fyllt 18 år (se 23 § LUL).

Vid användning av tvångsmedel mot barn i åldern 15–17 år följer också av proportionalitetsprincipen att det särskilt ska beaktas hur tvångsmedlet kan komma att drabba barnet och att särskilda hänsyn kan behöva tas (se Gunnel Lindberg, 2022, s. 897).

3.3.9 Underrättelseverksamhet

Viss del av brottsbekämpningen sker i form av underrättelseverksamhet, som syftar till att förhindra, förebygga och upptäcka brott. Som regel sker sådan verksamhet i stadiet innan en förundersökning inleds. Uppgifterna om brottslig verksamhet är då så osäkra eller motsägelsefulla att det inte finns någon grund för att anta att ett visst konkret brott har begåtts. Så snart det finns mer preciserad information som tyder på att brott har begåtts ska förundersökning inledas. Men underrättelseverksamheten kan också resultera i att det saknas underlag för att anta att brott har förekommit. (Se bl.a. Gunnel Lindberg, 2022, s. 50.)

I vilken utsträckning som underrättelseverksamhet bedrivs varierar mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Exempelvis utgör underrättelseverksamheten tyngdpunkten för Säkerhetspolisens arbete, medan Polismyndigheten har ett mer generellt uppdrag som går ut på att utreda brott som redan har inträffat. Under de senaste åren har underrättelsearbetet dock fått en mer framskjuten roll även inom Polismyndigheten (se prop. 2022/23:126 s. 69).

Som konstaterats gäller de allmänna bestämmelserna om polisens befogenheter enligt polislagen (se avsnitt 3.3.7) även i underrättelsearbetet.

Det finns också möjlighet att besluta om kvalificerad skyddsidentitet för att förebygga allvarlig brottslighet (se avsnitt 3.3.8).

Innan en förundersökning har inletts får en polisman hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen (se 23 kap. 3 § fjärde stycket RB).

Tvångsmedel som kan användas under förundersökningen får som utgångspunkt inte användas i underrättelseverksamheten. Några hemliga tvångsmedel får dock, under vissa förutsättningar, användas också i underrättelseverksamheten. Förutsättningarna för det regleras i särskilda lagar.

Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ger möjlighet att preventivt använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, husrannsakan, undersökning på annat ställe, genomsökning på distans, postkontroll och hemlig rumsavlysning (se 1–1 c §§).

För att få använda tvångsmedlen krävs, som utgångspunkt, att det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt allvarliga brott, t.ex. sabotage, mordbrand, terroristbrott, högförräderi eller mord (se 1 § första stycket och 1 b § första stycket). Tvångsmedlen får också beviljas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer utövas sådan brottslig verksamhet och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet (se 1 § andra stycket och 1 b § andra stycket).

Tvångsmedlen får vidare beviljas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer utövas brottslig verksamhet som innefattar vissa typer av allvarliga brott – som delvis är samma, men delvis skiljer sig från de som anges i 1 § – bl.a. mord, grovt och synnerligt grovt narkotikabrott samt grovt och synnerligen grovt vapenbrott. Det krävs då också att det kan befaras att en person som tillhör organisationen eller gruppen kommer att främja verksamheten (se 1 a och 1 c §§).

Lagen om hemlig dataavläsning ger också vissa möjligheter att i preventivt syfte bevilja hemlig dataavläsning utanför en förundersökning. Samma förutsättningar som gäller enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott måste då vara uppfyllda. Vid tillståndsprövningen måste också samma grundläggande förutsättningar vara uppfyllda som under förundersökningen. Det krävs alltså att åtgärden är av synnerlig vikt – men i aktuella fall för att *förhindra* brottslig verksamhet. (Se 7–8 b §.) Frågan prövas också av domstol⁷ efter ansökan av åklagaren. Ett offentligt ombud ska förordnas och det ska, som utgångspunkt, hållas sammanträde. (Se 14 § första stycket, 15 § andra stycket och 16 § första stycket.)

⁷ Prövningen av preventiva tvångsmedel sker dock endast av vissa särskilt utpekade tingsrätter (se 6 § andra stycket lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och förordningen [2023:541] om behörig domstol vid ansökan om tillstånd till tvångsmedel i vissa fall enligt lagen [2007:979] om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott).

I lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet finns vidare bestämmelser som ger möjlighet att i underrättelseverksamhet i hemlighet inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation. Sådana uppgifter får inhämtas endast om dessa är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott av visst allvar.⁸ (Se 1–2 a §§.)

Beslut om inhämtning av uppgifter fattas av åklagare vid Åklagarmyndigheten efter ansökan av den myndighet som vill använda åtgärden. Den ansökande myndigheten ska underrätta SIN om att ett beslut om inhämtning av uppgifter har fattats. (Se 3 och 5 §§.)

Det finns också, under vissa förutsättningar, möjlighet att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation genom hemlig dataavläsning (se 10 § lagen om hemlig dataavläsning).

3.3.10 Särskilda bestämmelser avseende Kustbevakningen, Tullverket och Skatteverket

Kustbevakningen, Tullverket och Skatteverket har också befogenheter som delvis motsvarar vad som gäller för polisen. Särskilda bestämmelser avseende dessa myndigheters brottsbekämpande arbete finns i kustbevakningslagen, tullbefogenhetslagen och lagen om Skatteverkets brottsbekämpande uppgifter. Dessa lagar hänvisar i stora delar till regleringen om förundersökning i RB.

I allmänhet kan sägas att nämnda myndigheter har befogenheter att vidta brottsbekämpande åtgärder avseende brott som relaterar till deras respektive verksamhet. När det gäller Kustbevakningen handlar det framför allt om brott som på olika sätt har koppling till sjöfrågor medan det för Tullverket främst handlar om brott i samband med införsel och utförsel av varor. För Skatteverket handlar det om skattebrott och ekonomiska brott som har koppling till skattefrågor men också till folkbokföring.

För Tullverket och Kustbevakningen finns i 2 kap. 2 § tullbefogenhetslagen respektive 2 kap. 1 § kustbevakningslagen bestämmelser om grundläggande principer vid ingripande, motsvarande de allmänna bestämmelserna om ingripande som finns i 8 § polislagen (se närmare om den paragrafen i avsnitt 3.3.7).

⁸ Som utgångspunkt måste det vara fråga om ett brott där minimistrafvet är fängelse i två år.

Befogenheterna för myndigheterna skiljer sig delvis åt. Tullverket och Kustbevakningen – och tjänstemän på dessa myndigheter – får vidta åtgärder för att utreda brott vilka delvis motsvarar vad som gäller för Polismyndigheten.

Tullverket och Kustbevakningen kan inleda och leda förundersökning avseende vissa brott som är kopplade till deras respektive verksamhetsområden. Men om saken inte är av enkel beskaffenhet ska ledningen av förundersökningen övertas av allmän åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet eller brotten. (Se 8 kap. 3 § tullbefogenhetslagen och 3 kap. 3 § kustbevakningslagen.)

När Tullverket eller Kustbevakningen leder en förundersökning ska det som sägs i RB om undersökningsledare gälla den som myndigheten har utsett att fullgöra den uppgiften (se 8 kap. 4 § första stycket tullbefogenhetslagen och 3 kap. 3 § första stycket kustbevakningslagen). Tjänstemän på myndigheterna kan också vidta åtgärder motsvarande vad som gäller för polistjänstemän, bl.a. kroppsvisitera, kroppsbesikta, hålla förhör, genomföra husrannsakan och gripa (se 8 kap. 6, 8, 17 och 20 §§ tullbefogenhetslagen samt 3 kap. 4, 7, 8 och 15 §§ kustbevakningslagen).

Skatteverket kan inte inleda en förundersökning, men har möjlighet att utreda vissa mindre allvarliga brott där förundersökning inte behöver genomföras (se 5 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande uppgifter). Skatteverket får också använda vissa tvångsmedel, bl.a. verkställa beslut om beslag enligt 27 kap. 1 § RB, i de fall våld mot person inte behöver användas (se 3 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande uppgifter). Skatteverket har dock i allmänhet färre brottsbekämpande befogenheter än Tullverket och Kustbevakningen.

Åklagare kan, i en förundersökning som han eller hon bedriver, anlita biträde av Kustbevakningen, Tullverket och Skatteverket. Åklagare kan också uppdra åt tjänstemän på Kustbevakningen och Tullverket att vidta åtgärder som hör till förundersökningen. (Se 2 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, 8 kap. 3 § fjärde stycket och 31 § tullbefogenhetslagen samt 3 kap. 3 § tredje stycket kustbevakningslagen.)

Kustbevakningen, Tullverket och Skatteverket bedriver också underrättelsearbete. I underrättelseverksamheten samlas information in från olika håll. Tullverket har också möjlighet att hämta in uppgifter genom användning av hemliga tvångsmedel (se bl.a. 1 §

lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet). Informationen som myndigheterna samlar in kan bearbetas och ligga till grund för analyser när det gäller förväntad eller pågående brottslighet. Syftet med underrättelseverksamheten är i huvudsak att ta fram underlag för vilken inriktning en verksamhet ska ha eller för att initiera konkreta brottsutredningar. Kunskap som genereras inom underrättelseverksamheten kan också lämnas vidare till andra brottsbekämpande myndigheter. (Se bl.a. prop. 2016/17:89 s. 39–41.)

3.4 De brottsbekämpande myndigheternas rätt att använda provokativa åtgärder och andra näraliggande dolda spaningsmetoder

3.4.1 Allmänt

Begreppet dolda eller okonventionella spaningsmetoder används för att beskriva provokation eller provokativa åtgärder och andra näraliggande arbetsmetoder, såsom infiltration, användning av informatorer och kontrollerade leveranser (se t.ex. prop. 1983/84:111 s. 44 och 45, SOU 1982:63 s. 129 ff., och JK 1988 A 8).

Med uttrycket provokation menas som regel att brottsbekämpande myndigheter använder sig av åtgärder som innebär att någon lockas eller utmanas till att utföra en handling eller göra ett uttalande, som kan vara besvärande eller på annat sätt negativt för denne eller annan i dennes närhet (se nedan för en mer utförlig beskrivning av begreppet provokation).

En infiltrator arbetar på ett informellt sätt, döljer utredningsåtgärder för den misstänkte, för samtal med, träffar och utvecklar en personlig relation till den misstänkte i syfte att få honom eller henne att avslöja information om brottslighet som ska användas för bevisning (se t.ex. Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning, *Provokation och infiltration inom förundersökning*, 2022:23, s. 31).

En informatör är en person som lämnar förtrolig information om brott eller brottslingar till polisen. Informatören är ofta en person som frivilligt befinner sig i en grupp av kriminella personer och agerar inom den gruppen. Informatören är medveten om att informationen

inhämtas som ett led i polisens arbete men betraktas inte som underställd polisen. (Se t.ex. SOU 2003:74 s. 185.)

En kontrollerad leverans innebär att de brottsutredande myndigheterna vid misstanke om en transport av t.ex. narkotika inte omedelbart ingriper, utan i stället på olika sätt bevakar transporten på dess fortsatta väg. Syftet är att kunna identifiera personer som är inblandade i brott som har samband med försändelsen. (Se a.a. s. 16.)

Det finns inte några bestämmelser i lag som närmare reglerar användningen av nämnda spaningsmetoder. Användningen av sådana åtgärder styrs därför, i den del åtgärden inte innebär tvångsmedel och inte av annan anledning regleras särskilt i lag, ytterst av de allmänna bestämmelserna om polisens befogenheter i 8 § polislagen samt av de motsvarande bestämmelserna i 2 kap. 2 § tullbefogenhetslagen och 2 kap. 1 § kustbevakningslagen. Som redovisats anges i den nämnda paragrafen i polislagen att när en polisman ska verkställa en tjänsteuppgift gäller att denne, under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingriper på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås.

I förarbetena till polislagen övervägdes om användningen av dolda spaningsmetoder skulle regleras. Departementschefen ställde sig dock bakom Polisberedningens betänkande (se avsnitt 3.8.3), att det inte fanns skäl att särskilt reglera sådana metoder, utan att användningen av dem bör rymmas inom ramen för den allmänna bestämmelsen i 8 § polislagen. Departementschefen ställde sig också bakom de principer som Polisberedningen ansåg borde gälla vid användningen av sådana spaningsmetoder, nämligen följande (se prop. 1983/84:111 s. 46–49).

1. Polisen bör aldrig få begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja ett brott.
2. Polisen bör aldrig få provocera eller annars förmå någon att inleda en brottslig aktivitet.
3. Polisen bör aldrig av spaningsskäl få underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller en för brott misstänkt person. En annan sak är att vissa åtgärder kan skjutas upp.

4. Beslut om aktuella spanings- eller förundersökningsmetoder bör alltid fattas av en åklagare eller en polis i chefsbefattning och stränga krav på dokumentation måste upprätthållas.
5. Det måste alltid göras en allmän bedömning av om den aktuella metoden är försvarlig med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Därvid måste en avvägning göras mellan å ena sidan den skada och det intrång som metoden medför eller riskerar att medföra och å den andra sidan brottets grovhet och de fördelar från bevis synpunkt som står att vinna.

Beroende på omständigheterna kan användningen av dolda utredningsmetoder också aktualisera vissa andra bestämmelser.

En sådan är bestämmelsen i 23 kap. 12 § RB, som anger att under förhör får de brottsutredande myndigheterna inte använda medvetet oriktiga uppgifter, löften eller andra otillbörliga åtgärder i syfte att framkalla bekännelse eller uttalande i viss riktning. Bestämmelsen gäller just vid förhör, men har bl.a. av JO ansetts ge uttryck för en mer allmänt gällande princip, på så sätt att den bör beaktas vid utredningsåtgärder som syftar till att förmå enskilda att lämna uppgifter till polisen under situationer som är – med Europakonventionens uttryck – ”the functional equivalent of interrogation”. (Se JO 2012/13 s. 62, men också Europadomstolens avgörande *Allan mot Förenade kungariket* 48539/99, avgörande den 5 november 2002.)

Uttrycket *otillbörliga åtgärder* i bestämmelsen har i äldre doktrin sammanfattats på så sätt ”att alla ojusta metoder är förbjudna” (se Karl Olivecrona, *Rättegången i brottmål enligt RB*, 3:e upplagan, s. 198). Enligt JO ger bestämmelsen, ”i sin kärna”, också uttryck för en värdegrund som innebär att uppgifter från enskilda inte får framkallas genom hot eller tvång och inte heller genom att den enskilde på ett otillbörligt sätt lockas att göra uttalanden som han eller hon annars inte skulle ha gjort (JO 2012/13 s. 62).

En annan bestämmelse som kan aktualiseras vid dolda arbetsmetoder är den i 9 § polislagen, som anger att när en polisman får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal, ska han eller hon lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske. Polisen har alltså en skyldighet att ingripa mot brott och får i princip inte, t.ex. av spaningsskäl, underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person (se JO 2008/09 s. 140).

Bestämmelser med motsvarande innehåll finns i 2 kap. 9 § tullbefogenhetslagen och 3 kap. 18 § första stycket kustbevakningslagen.

Dolda utredningsmetoder utförs ibland av polismän som arbetar under kvalificerade skyddsidentiteter. Som angetts reglerar lagen om kvalificerade skyddsidentiteter inte vilka arbetsmetoder som får användas när beslut om sådan skyddsidentitet har fattats. Vid införandet av lagen uttalade regeringen bl.a. att Europakonventionens skydd för privatlivet inte kan anses hindra polisen att genom infiltration göra sig bekant med människor i syfte att samla information som kan leda till att brott klaras upp. Regeringen instämde emellertid i Beredningen för rättsväsendets utvecklings (BRU) bedömning att skyddet för privatlivet mer allmänt riskerar att kränkas om en myndighet följer och noterar de personliga aktiviteter som en person utför, för att på ett mera systematiskt sätt kartlägga personens liv. (Se prop. 2005/06:149 s. 30 och SOU 2003:74 s. 137.)

JO och JK har i flera ärenden granskat utredningar där olika former av dolda utredningsmetoder har förekommit, och har vid vissa tillfällen uttalat kritik mot hur de har använts (se avsnitt 3.4.2). JO har också framhållit att det finns ett behov av lagstiftning när det gäller sådana arbetsmetoder (se bl.a. JO 2008/09 s. 140 och JO 2012/13 s. 62).

3.4.2 Särskilt angående provokativa åtgärder

Begreppet provokation

I Sverige finns ingen i författning angiven definition av begreppet provokation eller provokativa åtgärder. En definition som i flera sammanhang har använts för att i nu aktuella sammanhang beskriva en provokativ åtgärd är att det avser en åtgärd där polisen lockar eller utmanar en person till en handling eller ett uttalande som kan vara besvärande eller på annat sätt ha en negativ innebörd för honom eller henne eller någon i hans eller hennes närhet, t.ex. en släkting eller en kompanjon (se bl.a. prop. 1983/84:111 s. 45, SOU 2003:74 s. 113, SOU 2010:103 s. 124 och Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken* [11 juni 2025, Version 98, JUNO] kommentaren till 23 kap. 4 §). I vissa sammanhang har det framhållits att som provokation betraktas inte en åtgärd som endast utgör ett neutralt svar på en gärningsmans egna initiativ (se SOU 2003:74 s. 113).

Åklagarmyndigheten (se Åklagarmyndigheten, 2022:23, s. 8 och 11) definierar provokation som aktiva, tydligt handlingspåverkande åtgärder som samhället i hemlighet vidtar mot en eller flera kända eller okända gärningspersoner, och som riskerar att föranleda att den som påverkas begår en brottslig handling. Myndigheten har gett följande exempel på åtgärder som faller utanför begreppet provokation.

- Senarelägga ett ingripande, t.ex. rena kontrollerade leveranser eller att polisen, som misstänker att stöldgods finns hos en viss person, avvaktar med ingripande för att se om personen överlämnar godset till någon annan.
- Lyda en utpressares villkor och lägga ett kuvert med pengar på plats som utpressaren anvisar med syftet att gripa personen när denne hämtar pengarna.
- När en narkotikagömma hittats, byta ut narkotikan mot en legal substans, men sedan endast observera och ingripa mot den eller de som tar befattning med substansen vid gömman.
- Om polisen, utan att själv ha tagit initiativ till det, blir erbjuden att köpa narkotika eller stöldgods av en person som självmant visar upp narkotikan eller godset.
- Misstanke finns om att en butik kommer att bli utsatt för en stöld eller ett rån. En åtgärd med förstärkt bevakning av butiken sker från polisens sida. Inga rutiner ändras i butiken och inga särskilda åtgärder vidtas för att underlätta ett eventuellt planerat brott.

BRU framhöll att en definition av provokativa åtgärder är mycket svår att ange i författningstext. Definitionen skulle i sådant fall av nödvändighet bli så vid att den innefattade en mängd åtgärder som de brottsutredande myndigheterna genomför när man av olika skäl föranleder någon att vidta en handling under en brottsutredning. Exempelvis skulle ett genomfört förhör där förhørsledaren får fram ett erkännande kunna komma att omfattas av tvångsmedlet. (Se SOU 2003:74 s. 145.)

Enligt Hans-Gunnar Axberger finns en tendens att begreppet provokation får innefatta alla möjliga slags kontakter mellan polis och misstänkta under spaningsstadiet och att jurister i sin användning av ordet provokation bara övertar grundbetydelsen "förmå",

men tappar bort de kvalificerande omständigheter av framför allt psykologisk art som man i vanligt språkbruk lägger in i ”den sanne” provokatörens handling. Till provokation kan, enligt Axberger, inte hänföras åtgärder som endast utgör ett neutralt svar på en gärningsmans egna initiativ. Detsamma gäller åtgärder som innebär underlåtenhet att ingripa mot brott, t.ex. att Polismyndigheten förmår Tullverket att lätta på den ordinarie gränsbevakningen för att underlätta en leverans att nå sitt mål för att avslöja vem som är mottagare av leveransen. (Se Hans-Gunnar Axberger, *Brotsprovokation*, 1989, s. 7, 59 och 60.)

Enligt Petter Asp bör man relatera provokationen till varje enskild brottslig gärning. Om man genom provokation förmår någon att begå ett brott bör detta alltid betraktas som brotsprovokation i relation till detta brott. Om den misstänkte, utöver detta, tidigare har begått brott som man får bevis för genom den provokativa åtgärden, kan det sägas ha varit fråga om bevisprovokation i relation till detta brott. Ett exempel kan vara att man provocerar någon, som misstänks för innehav av t.ex. vapen eller narkotika, att använda vapnet eller sälja narkotikan, varigenom han eller hon också röjer sitt innehav. Det kan då sägas ha varit fråga om brotsprovokation i relation till försöket att använda vapnet eller sälja narkotikan, medan det inte kan röra sig om annat än bevisprovokation i relation till innehavet. (Se Petter Asp, *Straffansvar vid brotsprovokation*, 2001, s. 206.)

I flera sammanhang har det gjorts en uppdelning mellan just begreppen bevisprovokation och brotsprovokation, där bevisprovokation syftar till att skaffa fram bevisning om ett redan begånget brott medan brotsprovokation syftar till att framkalla ett brott (se Axberger, 1989, s. 10–12). Det har ansetts att brotsprovokation är otillåtet, medan bevisprovokation under vissa förutsättningar är tillåtet. Uppdelningen i bevis- och brotsprovokation har dock kritiserats bl.a. eftersom en och samma provokativa åtgärd kan innefatta – eller komma att visa sig innehålla – såväl bevis- som brotsprovokation. Det har också framhållits att begreppen bevis- och brotsprovokation inte har någon förankring eller motsvarighet i europarättsliga sammanhang och att det blir svårt att tillämpa begreppen i europarättslig praxis. (Se a.a. s. 10–12, Hans-Gunnar Axberger, *Brotsprovokation – en uppdatering*, Festskrift till Nils Jareborg, Asp, 2001, s. 205–208 och Åklagarmyndigheten, 2022:23, s. 8.)

De närmare förutsättningarna för att använda provokativa åtgärder

Högsta domstolen, och lägre instanser, har i flera rättsfall prövat invändningar från den tilltalade om att han eller hon har blivit utsatt för provokativa åtgärder. Domstolarnas bedömningar tar dock primärt sikte på vilken eventuell betydelse som användningen av sådana åtgärder har haft i förhållande till ansvarsfrågan. Bedömningarna har alltså inte syftat till att fastställa om tillämpningen av en viss arbetsmetod har varit godtagbar eller inte. Inte heller Europadomstolens avgöranden på området har ett myndighetsperspektiv, utan i domstolens avgöranden har det prövats om, och i så fall på vilket sätt, användningen av provokativa åtgärder har påverkat den enskildes rätt till en rättvis rättegång alternativt rätt till privat- eller familjeliv. Men avgörandena från nämnda domstolar får självfallet indirekt betydelse för de brottsbekämpande myndigheternas arbetsmetoder. Av systematiska skäl presenteras dessa perspektiv i avsnitt 3.5 *Den provocerades ansvar för brott som har provocerats fram*.

Som konstaterats har JO och JK i flera ärenden uttalat sig angående användningen av dolda utredningsmetoder, och när det gäller användningen av provokativa åtgärder i huvudsak enligt följande.

Vid bedömningen av om en provokativ åtgärd ska anses vara tillåten eller inte, bör avgörande vikt läggas vid om någon har förmått att begå ett brott som han eller hon annars inte skulle ha begått (se JO 2008/09 s. 140).

För att få använda provokation måste det som huvudregel vara fråga om en stark misstanke om ett grovt brott. Av behovsprincipen anses vidare följa att det ska saknas alternativa, mindre ingripande, tillvägagångssätt eller att de som finns redan har prövats utan framgång. Behovsprincipen innefattar vidare ett krav på att provokationen ska kunna antas leda till väsentliga och i utredningen användbara resultat. Allmänt gäller att provokationsåtgärder måste användas med största restriktivitet och handhas med stor urskillning. (Se bl.a. JO 2000/01 s. 118 med däri angivna hänvisningar.)

Den restriktivitet som rent allmänt ska iakttas när det gäller användningen av provokativa åtgärder måste i ännu högre grad gälla när polisen samarbetar med privatpersoner i provokativt syfte. Ett sådant samarbete kan endast i rena undantagsfall anses vara befogat, exempelvis vid utredning av mycket grova brott. Under inga omstän-

digheter kan det accepteras att polisen har ett organiserat samarbete med privatpersoner i syfte att provocera fram brottsliga handlingar. Generellt sett är det också olämpligt att anlita polisaspiranter och andra oerfarna polismän som provokatörer. Detta med hänsyn till de risker som det kan innebära för brottsutredningen, men också för egen och andras säkerhet. (Se JO 1977/78 s. 126, JO 1997/98 s. 118 och JO 2008/09 s. 140.)

Det är av vikt att de personer som deltar i en provokation – vilken JO i det aktuella fallet betecknade som en bevisprovokation, som innebar att polisen uppträdde som köpare av narkotika för att få fram bevisning om narkotikabrott – intar en passiv roll i skeendet. Polisen får inte vara för pådrivande och inte locka med höga priser. (Se JO 1997/98 s. 118.)

Beslut om bevisprovokation bör alltid fattas av åklagare. Som princip utesluter regleringen i 23 kap. 3 § första stycket RB – i motsats till vad som sägs i förarbetena till polislagen (se avsnitt 3.4.1) – att ett beslut om bevisprovokation i vissa fall kan fattas av en polisman i chefsbefattning. (Se JO 1997/98 s. 118.)

Dokumentationsskyldigheten som gäller under förundersökningen omfattar även s.k. okonventionella spaningsmetoder, och uppgifter om provokation kan endast undantagsvis anses sakna betydelse i sådana sammanhang (se JO 2000/01 s. 118).

Som exempel på ärenden i sak där JO uttalat sig kan följande nämnas.

I JO 2000/01 s. 118 granskades en förundersökning avseende flera stölder av motorcyklar, där polisen hade köpt in en motorcykel och ställt den på en gata i Stockholm som ”lockbete”. Motorcykeln tillgreps och gärningsmannen greps kort tid därefter.

JO konstaterade bl.a. att tillgreppet av motorcykeln hade varit en önskvärd händelse ur brottsspaningssynpunkt och att agerandet inte skiljde sig nämnvärt från vad som brukar förstås med en brottsprovokation. Antagandet att personen som eventuellt kunde komma att tillgripa motorcykeln skulle ge bevisning om de tidigare motorcykelstölderna ansågs bygga mer på en förhoppning än på välgrundade överväganden. Tillgreppet bidrog heller inte till att klara upp de tidigare stölderna av motorcyklar. Mot denna bakgrund bedömde JO att förfarandet hade stått i uppenbar strid med behovs- och proportionalitetsprinciperna. Det fanns heller inte någon godtagbar grund för polisens åtgärd att låta gärningsmannen tillgripa motor-

cykeln på det sätt som hade skett, utan polismännen hade varit skyldiga att ingripa i syfte att förebygga brott senast i samband med att låskättingen klipptes av.

I JO 2012/13 s. 62⁹ granskade JO en brottsutredning där infiltration¹⁰ hade använts mot en person, R., som dömdes för mordbrand. Under utredningen av den aktuella branden riktades misstankarna mot R. Vanliga utredningsmetoder bedömdes inte vara framkomliga. I stället genomfördes en särskild insats som innebar att R. under lång tid på olika sätt manipulerades och slutligen fick genomgå en fingerad anställningsintervju, som genomfördes av polismän med dold identitet. Under denna lämnade han uppgifter om sin roll vid branden. Mot bakgrund bl.a. av dessa uppgifter dömdes R. till tio års fängelse för grov mordbrand.

JO konstaterade bl.a. att den omständigheten att kvalificerade skyddsidentiteter hade använts självfallet inte gav stöd för alla former av ingripanden som poliser kan tänkas genomföra under skyddsidentitet.

Enligt JO kunde det diskuteras om var och en av de åtgärder som hade vidtagits – som bestod bl.a. av en inledande kartläggning, upprättande av en personlig profil, flera manipulationer för att förleda R. att delta i än den ena än den andra aktiviteten samt de noggrant genomförda åtgärderna i syfte att styra R:s intresse tillbaka mot kriminellt leverne och väcka hans ”girighet” – hade kränkt R:s rätt till respekt för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen. Men det rådde, enligt JO, inget tvivel om att utredningsinsatsen som helhet utgjorde en kränkning av artikel 8. JO konstaterade att Europakonventionen medger inskränkningar i den enskildes rätt till respekt för sitt privatliv, men det krävs då lagstöd och svensk rätt saknar regler om ”personinfiltration” och i princip finns det inte heller några regler om infiltration i allmänhet. Det hade därför inte varit möjligt att, utifrån lagstiftningen, förutse att de brottsutredande myndigheterna haft befogenhet att ingripa i R:s privatliv på det sätt som skedde och det hade inte heller funnits något skydd

⁹ Se avsnitt 3.5.3 om de straffrättsliga konsekvenserna av polisens agerande i fallet.

¹⁰ Ärendet handlade alltså inte specifikt om åtgärder som riskerade att föranleda att den som påverkades skulle begå en brottslig handling, men de arbetsmetoder som användes innehöll moment som möjligtvis kan aktualiseras även vid användning av provokativa åtgärder, bl.a. kartläggning av personen, upprättande av en personlig profil och manipulationer för att förleda den misstänkte i olika aktiviteter.

mot godtycke eller missbruk. JO ansåg därför att artikel 8 hade överträtts.

JO konstaterade även att de brottsutredande myndigheterna – utan rättslig grund – hade skapat en situation där R. skulle kunna utfrågas av polis utan att veta att detta gjordes i syfte att efterforska bevisning som skulle kunna åberopas i domstol. Förfarandet innebar ett avsiktligt kringgående av en brottsmisstänkts rätt, enligt Europakonventionen och RB, att förbli tyst och att inte belasta sig själv.

JO ansåg också att förfarandet, i sin helhet, inte var förenligt med den värdegrund som kommer till uttryck i 23 kap. 12 § RB, som innebär bl.a. att de brottsutredande myndigheterna inte medvetet får använda oriktiga uppgifter, löften eller andra otillbörliga åtgärder.

Användandet av provokativa åtgärder har också behandlats i doktrin, utifrån olika perspektiv.

Peter Fitger m.fl. har framhållit att principen att polisen aldrig får provocera någon att begå ett brott som han eller hon annars inte skulle ha begått kan framstå som enkel, men att det finns flera ”dunkla fält” i förhållande till användandet av provokativa åtgärder. För det första kan det vara så att polisen i vissa fall, för att uppnå ett viktigt ändamål, kan ha möjligheter att provocera fram ett brott, låt vara att just detta brott inte senare går att beivra. För det andra kan det vara svårt att bedöma om ”brottet”, dvs. i detta sammanhang en i huvudsak identisk gärning, skulle ha utförts i förhållande till andra, om provokationen inte hade ägt rum. (Se Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken* [11 juni 2025, Version 98, JUNO] kommentaren till 23 kap. 4 §.)

Det har också framhållits att åtgärder som i allmänhet kallas bevisprovokationer kan vara av mycket skiftande slag. Redan frågor som ställs under ett polisförhör är ofta bevisprovocerande. I polisarbetet används dock begreppet provokativa åtgärder i en mer inskränkt betydelse. I allmänhet kan sådana åtgärder användas som spanings- och utredningsmetod så länge åtgärden inte kan antas leda till att det kommer att begås något brott, dock med beaktande av de principer som gäller för tvångsmedelsanvändning. (Se a.a.)

När det gäller gränserna mellan tillåten respektive otillåten provokation har Axberger resonerat på följande sätt. För att en handling ska kunna kallas provocerad måste den ha initierats av provokatören, annars är det ingen ”provokation”. Om initiativet kommer från

”offret” föreligger ingen provokation även om ”provokatören” underlåtit att upplysa offret om att denne var på väg att göra något som han eller hon skulle ångra. Detta kan uttryckas så, att provokation inte kan begås genom underlåtenhet eller genom att man på ett passivt sätt ”spelar med” i ett skeende som drivs framåt av någon annan. (Se Axberger, 1989, s. 53 f.)

Axberger menar att brottsprovokation endast borde föreligga då provokatören lyckas väcka en brottslig vilja hos sitt offer, men framhåller att uttrycket inte används på det sättet. Begreppet brottsprovokation innefattar relativt neutrala framkallanden av brottsliga handlingar där gränsen går vid exempelvis infiltration eller interimistisk passivitet, dvs. att polisen underlåter att ingripa mot ett förestående eller pågående brott i syfte att kunna uppnå optimal effekt med ett ingripande. (Se a.a. s. 53.)

Axberger anger också att det, inom det område som med en vidsträckt benämning kallas brottsprovokation, får dras en gräns för vad som kan tillåtas som polisiär metod. Där är det i princip endast mer passiva framkallanden av brott som kan tillåtas till skillnad från användning av direkta frestelser eller andra lockelser som är svåra att motstå. Axberger nämner att provokationen får avse framkallande av brottslig gärning, men avsikten får inte vara att talan ska föras angående denna gärning utan endast att den ska utgöra bevis om redan föreliggande brottslighet. (Se a.a. s. 53 f.)

Utländska tjänstemän får delta i provokativa åtgärder som utförs i Sverige, men måste då agera enligt svensk rätt. Utländska tjänstemän kan agera i Sverige enligt 15 § lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar, där det finns grundläggande bestämmelser om brottsutredningar med användning av skyddsidentitet. De brottsbekämpande myndigheterna kan också bistå utländska myndigheter med provokativa åtgärder, så länge det inte innebär användning av tvångsmedel eller någon annan tvångsåtgärd (se 1 kap. 4 § 12 lagen [2017:1000] om en europeisk utredningsorder och 1 kap. 2 § tredje stycket lagen [2000:562] om internationell rättslig hjälp i brottmål).

Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning

Åklagarmyndigheten tar löpande fram riktlinjer och vägledningar avseende bl.a. användningen av infiltration och provokation. I den senaste rättsliga vägledningen (se Åklagarmyndigheten, 2022:23, s. 9 och 10 samt 15 ff.) har myndigheten utarbetat rättsliga och etiska riktlinjer för när det är försvarbart att använda provokation,¹¹ enligt följande.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna

Förutsättningarna att använda provokation måste ytterst grunda sig på behovs- och proportionalitetsprinciperna enligt 8 § polislagen.

Behovsprincipen innebär att det ska saknas rimliga alternativa, mindre ingripande tillvägagångssätt eller att de som finns redan har prövats utan framgång. Vidare ska man kunna anta att provokationen, om den är framgångsrik, leder till väsentliga och för utredningen användbara resultat. I praktiken betyder det att man bör tänka igenom vad det är man hoppas kunna uppnå med provokationen – om hela planen lyckas, vad kommer resultatet konkret att kunna bidra med ur bevishänseende?

Proportionalitetsprincipen innebär att provokativa åtgärder bara får användas mot brottslighet av allvarligt slag. Dessutom måste proportionalitetsprincipen beaktas i det enskilda fallet, t.ex. då man överväger provokation mot en mindre krets där brottsmisstanken är stark men inte preciserad till en viss individ. Risken för att någon oskyldig eller i sammanhanget mer perifer person utsätts för en kränkning måste då vägas mot det ändamål som ska främjas.

Proportionalitetsprincipen får också betydelse vid bedömningen av om åtgärden bör användas mot olika former av seriebrottslighet där varje enskilt brott inte kan betecknas som allvarligt.

Slutligen innebär proportionalitetsprincipen att mer ingripande provokativa åtgärder kan vara möjliga när de, förutom för att hitta och lagföra en gärningsperson, sker i syfte att förhindra mycket allvarlig brottslighet.

¹¹ Se Åklagarmyndighetens definition av provokation ovan under rubriken *Begreppet provokation*.

Allvarlig brottslighet

Provokation får endast användas för att avslöja allvarlig brottslighet. Det går inte att dra någon klar gräns för vad som omfattas av uttrycket allvarlig brottslighet. Exempel på brott som utan tvekan motiverar användandet av provokation är bl.a. grövre vålds- och sexualbrott, grova stölder av konstskatter, ekonomisk brottslighet som hotar det ekonomiska systemet, narkotikabrott, vapenbrott, spioneri och annan samhällsfarlig brottslighet.

Även brott som i sig inte är så allvarliga, kan motivera provokativa åtgärder om de utförs i organiserad form eller systematiskt. Exempel på sådan brottslighet är serier av inbrottsstölder, serier av stölder eller bedrägerier mot särskilt utsatta personer, häleriverksamhet, illegalt spel, skattebrott och olovlig försäljning av alkohol-drycker.

Stark misstanke om brott

Det ska, för att kunna använda provokativa åtgärder, föreligga stark misstanke om brott. Provokation får aldrig användas för att leta upp brottsbenägna personer i största allmänhet, i syfte att få dem dömda för i vart fall något brott. Att förundersökning är inledd är en given första förutsättning. I kravet på stark misstanke om brott ligger dessutom att det finns objektiva omständigheter som med styrka talar för att ett brott föreligger, och provokationen ska utgöra ett led i en brottsutredning avseende det brottet. Kravet på stark misstanke måste inte rikta sig mot den misstänkte, utan handlar i stället om själva brottet. Bland annat ges följande exempel.

- Misstanken gäller ett brott där man vill rikta provokationen mot en identifierad person. På mycket goda grunder kan man anta att ett brott har begåtts. Misstankarna riktar sig mot en identifierad person, A. Om kravet på stark misstanke skulle omfatta även personens inblandning, dvs. att man alltså börjar tala om misstankegrad på personen i fråga (skäligen misstänkt, på sannolika skäl misstänkt, osv.) faller kravet på dess egen orimlighet. Om man har så goda misstankar mot en identifierad person är det svårt att föreställa sig att det överhuvudtaget skulle krävas en provokation. Å andra sidan måste det rimligen krävas att det finns

någon slags koppling mellan det misstänkta begångna brottet och den identifierade person som man vill rikta provokationen mot. Annars kommer det bli väldigt svårt att visa att den provocerade personen hade begått brottet även utan myndigheternas inverkan. Hur stark den kopplingen ska vara, kan det inte ges något generellt svar på.

- Misstanken gäller ett brott där man vill rikta provokationen mot någon eller några i en bestämd grupp. Man vet att någon eller några i en bestämd grupp av personer har begått brott, samtidigt som andra i gruppen rimligtvis är oskyldiga. Det kan t.ex. röra sig om att någon förvarar narkotika eller vapen i gemensamma lokaler. Man har alltså en stark misstanke om att brott har begåtts och vet att den skyldige finns inom en bestämd krets av människor men vet också att det i samma krets, som man vill rikta provokationen mot, finns oskyldiga. Under förutsättning att misstanken om brott är konkret, att det är allvarlig brottslighet, andra utredningsåtgärder inte är framkomliga och provokationen planeras och utförs så att man minimerar risken för att få någon ”på kroken” som inte har med brottsligheten att göra (till exempel så får inga osedvanliga frestelser förekomma), finns det utrymme att använda provokativa åtgärder.
- Misstanken gäller ett brott där man vill rikta provokationen mot en obestämd grupp. Det kan exempelvis röra sig om en situation där man vet att det säljs narkotika av särskilt farligt slag i en park, dvs. den starka misstanken gäller egentligen enbart brottet, där emot har polisen ingen aning om vilka som ligger bakom brottet. En annan situation kan vara upprepade fall av allvarlig seriebrottslighet, t.ex. våldtäkter, inbrott eller rån där polisen saknar kännedom om vem eller vilka förövarna är, men har säkrat avgörande bevis, t.ex. DNA, fingeravtryck, annan teknisk bevisning eller uppgifter om modus operandi.

Att i ovan nämnda fall få arrangera ett typiskt brottstillfälle i syfte att gripa gärningsmannen på bar gärning bör vara tillåtet under förutsättning att brottstillfället är neutralt (dvs. att det inte innehåller något särskilt lockande erbjudande, frestelse eller liknande) och att det inte finns någon beaktansvärd risk för att annan än den hypotetiske adressaten lockas till brott. Det krävs i sådana fall att det iscen-

satta brottstillfället till sin natur är så pass överensstämmande med tidigare brott, att det kommer ha ett bevisvärde i sig att en viss person ”nappar” på tillfället. Annars blir risken stor att man i slutändan inte kan visa att den person som gripits är samma person som man avsåg att rikta provokationen mot.

Otillåtet att väcka en brottslig vilja

Det är aldrig tillåtet att provocera någon att begå ett brott som denne aldrig annars skulle ha begått. En provokation som leder till att ett brott begås är dock tillåten, om brottet ändå skulle ha blivit begånget, men vid en annan tidpunkt, kanske på en annan plats och med andra personer. Det är alltså tillåtet att framkalla den individualiserade brottsliga handlingen, men inte att väcka en brottslig vilja.

Mer konkret kan man utgå från följande. Om det finns stark misstanke om att brottslighet redan föreligger eller om man kan konstatera brottslig vilja av sådan styrka att det bara är en tidsfråga innan brottet fullbordas, tyder mycket på att provokationen i sig inte väcker den brottsliga viljan. Vad som provoceras fram då, är endast den handling där den brottsliga avsikten manifesteras. Åtgärderna får heller inte vara alltför aktiva eller frestande. Polisen får till exempel inte erbjuda en osedvanligt stor ersättning för att köpa narkotika eller en ovanligt säker transportväg. Överhuvudtaget är det så att om polisen tvingas till överdriven aktivitet, såsom övertalning eller upprepade försök, blir det svårare att hävda att den provocerade skulle ha begått brottet även om det inte förekommit någon provokation.

Beslut ska fattas av åklagare

En provokation ska beslutas av åklagare. Åklagaren ska också i enlighet med reglerna i 23 kap. 3 § första stycket sista meningen RB, senast vid det tillfälle det blir aktuellt att besluta om provokativa åtgärder, överta ledningen av förundersökningen.

I åklagarbeslutet/direktivet bör åklagaren vara så tydlig som möjligt med hur provokationen ska gå till. Det är lämpligt att han eller hon antecknar i beslutet varför det är motiverat med en provokation.

En genomförandeplan ska upprättas av polisen i enlighet med riktlinjerna. Av genomförandeplanen eller åklagarens beslut bör, utöver vad som sägs i riktlinjerna, framgå hur långt provokationen får drivas. En gränssättning kan exempelvis vara att hotfulla metoder inte får användas och under vilka förutsättningar som operationen ska avbrytas. Av genomförandeplanen bör vidare framgå exempelvis under vilka förutsättningar gripande av en misstänkt gärningsperson ska ske. Åklagaren kan sällan ha det direkta ansvaret på fältet, utan det måste framgå av genomförandeplanen vem som i slutändan beslutar exempelvis när tillslag ska ske.

Vid brådskande ärenden där det bedöms att ett dröjsmål allvarligt riskerar syftet med de provokativa åtgärderna, får beslut under vissa förutsättningar fattas utan att det finns en genomförandeplan. Riktlinjerna ger också närmare vägledning för situationer där förutsättningarna ändras när tiden för provokationen infinner sig.

Noggrann dokumentation

Bestämmelserna om dokumentation i 23 kap. RB och FUK (särskilt 20–22 §§) måste följas när det gäller användande av provokativa åtgärder. Av dokumentationen ska särskilt framgå¹²

- vem som har fattat beslutet och tidpunkten för det,
- det underlag som har legat till grund för beslutet,
- hur åtgärderna har genomförts, och
- resultatet av åtgärderna.

Därutöver är det viktigt att det förs en noggrann och tydlig dokumentation över vad som sker i operationen.

Försvararen och den misstänkte ska senast under slutdelgivningen ges möjlighet till partsinsyn angående den aktuella provokativa åtgärden.

¹² Det hänvisas till Riksåklagarens riktlinjer *Provokation och infiltration inom förundersökning*, 2016:1.

Genomförandet av provokationen

Utländska tjänstemän får delta i provokativa åtgärder som utförs i Sverige. För att så ska kunna ske krävs i varje enskilt fall att den svenska åklagaren har ingått en överenskommelse med behöriga myndigheter i den andra staten samt att de utländska tjänstemännen inte utför uppgifter som avser myndighetsutövning. En grundläggande förutsättning är att de utländska tjänstemännen är skyldiga att agera i enlighet med svensk rätt.

Utländska tjänstemän kan agera i Sverige enligt 15 § lagen om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar. Den paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om brottsutredningar med användning av skyddsidentitet vilket inkluderar frågor om vem som är behörig att fatta beslut om överenskommelse om bistånd i en sådan utredning. Ytterligare bestämmelser finns i förordningen till lagen. Det finns också situationer när utländska tjänstemän agerar under skyddsidentitet i Sverige med stöd av 1 kap. 4 § 10 lagen om en europeisk utredningsorder. Vem som är behörig beslutsfattare att ingå den typen av internationella överenskommelser framgår av interna föreskrifter.

Det kan även vara tillåtet för svenska poliser att delta med användning av skyddsidentitet i utlandet, t.ex. vid infiltration eller i provokativa åtgärder som utförs i andra länder. Om sådant arbete sker inom ramen för en svensk förundersökning krävs att en svensk åklagare har ingått en överenskommelse med behöriga myndigheter i den andra staten. De svenska tjänstemännen är skyldiga att rätta sig både efter vad som gäller enligt svensk rätt och efter vad som gäller i det land där åtgärderna vidtas.

Det finns inget absolut förbud mot att använda privatpersoner vid genomförandet av provokativa åtgärder med det kan endast tillåtas i rena undantagsfall. Det bör få ske endast vid utredning av mycket grova brott där det inte är möjligt att utföra de provokativa åtgärderna utan medverkan av en privatperson.

Typfall för provokativa åtgärder

Enligt Åklagarmyndigheten kan provokativa åtgärder komma att användas i tre typfall.

- Förundersökningen handlar om ett konkret brott

Flera uppmärksammade fall där utredande myndigheter har lockat och lurat en misstänkt person har avsett s.k. kalla fall, alltså sedan länge fullbordad och avslutad brottslighet. Åtgärderna har då syftat till att locka fram bevisning om brottet. Under förutsättning att umgänget med den misstänkte eller andra genomförs på ett sådant sätt att det inte riskerar att trigga ett nytt brott är det alltså inte fråga om en provokation i egentlig mening. När det gäller pågående konkret brottslighet kan situationerna variera, men generellt innebär aktiv handlingspåverkan en risk för att man föranleder någon att begå brott.

- Förundersökningen avser individer som ägnar sig åt brott

Brottsutredande myndigheter gör emellanåt ansträngningar för att på olika sätt komma nära individer eller grupper av individer som det finns goda skäl att anta ägnar sig åt brottslig verksamhet. Syftet med detta kan vara att passivt samla in information om såväl tidigare som förestående brottslighet. I många fall innefattar dock sådan kontakt att infiltratören gör och säger saker som kan eller riskerar att kunna påverka det fortsatta förloppet av planerade eller annars framtida brottsliga åtgärder. Sådana åtgärder ska, som utgångspunkt, anses som provokationer. Det bör finnas en klar analys av förutsättningarna att utkräva straffansvar för de åtgärder som provokationerna kan leda fram till.

- Förundersökningen avser en serie olösta brott

Vid ouppklarad brottslighet som följer ett visst mönster och där gärningspersonen är helt okänd förekommer det att man inom ramen för utredningen av serier av brott skapar förutsättningar för ett kontrollerat ytterligare brott som ska röja identiteten på gärningsmannen. Det är givet att en sådan åtgärd, som ju syftar till att skapa ett brottstillfälle, kräver överväganden om risken för att någon påverkas att begå ett brott som annars inte hade begåtts. En sådan åtgärd kräver också en tydlig analys av förutsättningarna för att lagföra det brott som kommer till stånd

genom det skapade brottstillfället. Utgångspunkten är att en sådan åtgärd är en provokation.

3.5 Den provocerades ansvar för brott som har provocerats fram

3.5.1 Inledning

När frågan om provokation aktualiseras i domstol handlar det som regel om en tilltalads ansvar för ett brott som har provocerats fram. I det ligger en prövning av om och i så fall vilken konsekvens den eller de provocativa åtgärderna ska få för ansvarsfrågan. Frågan om polisens åtgärder har varit tillåtna eller inte får en mer indirekt betydelse för domstolens bedömning; vid prövningen av ett åtal som föregåtts av en provokation är det inte domstolens primära uppgift att avgöra hur provokationen förhåller sig till gällande regler. Prövningen inriktar sig i stället på frågan om den genomförda åtgärden i något avseende påverkar ansvarsfrågan. Ytterst ankommer det på domstolen att beakta den tilltalades rätt enligt Europakonventionen, och då särskilt rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.

Användningen av provocativa åtgärder kan också aktualisera andra frågor, såsom formerna för hur bevisning läggs fram och rätten till insyn.

I det följande redogörs först för relevanta bestämmelser i Europakonventionen och för Europadomstolens praxis. Därefter redovisas praxis från Högsta domstolen och hovrätterna.

3.5.2 Europakonventionen

Inledning

Användning av provocativa åtgärder aktualiserar framför allt Europakonventionens artikel 6 (rätten till en rättvis rättegång) och artikel 8 (rätten till privatliv).

Inledningsvis bör framhållas att Europakonventionen är förhållandevis allmänt utformad och att Europadomstolens tillämpning av konventionen ofta har en tydligt kasuistisk prägel; avgörandena – och de principer som formuleras i dessa – är nära knutna till om-

ständigheterna i det enskilda fallet. Domstolen gör också regelmässigt en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. om ett rättegångsförfarande i sin helhet har utgjort en kränkning av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 (se exempelvis *Van Mechelen m.fl. mot Nederländerna*, 21363/93 m.fl., avgörande den 23 april 1997).

Rätten till en rättvis rättegång (artikel 6)

Den allmänna bestämmelsen om rätten till en rättvis rättegång finns i artikel 6.1. Där anges bl.a. att var och en ska, vid prövningen av en anklagelse mot honom eller henne för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Artikel 6.3 innehåller vissa minimirättigheter för den som anklagas för brott. Det handlar bl.a. om att den som anklagas har rätt att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom eller henne samt att få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom eller henne (d).

Rättigheterna enligt punkten 3 i artikel 6 utgör särskilda element i den allmänna rätten till en rättvis rättegång, som garanteras enligt punkten 1. Om en rättegång har varit rättvis eller inte grundar sig på en bedömning av rättegången i sin helhet. På grund av relationen mellan punkterna 1 och 3 är det dock vanligt att en eventuell kränkning av konventionen i brottmålsförfarandet anses gälla båda dessa punkter sammantagna. (Se t.ex. *Calabrò mot Italien och Tyskland*, 59895/00, avgörande den 21 mars 2002.)

Europadomstolen har prövat frågan om provokativa åtgärder i ett flertal avgöranden. I det följande redogörs för de mest tongivande rättsfallen. Avslutningsvis följer en sammanfattande slutsats av domstolens praxis.

Lüdi mot Schweiz (12433/86, avgörande den 15 juni 1992)

Målet gällde en provokativ åtgärd mot en person, Lüdi, som hade för avsikt att sälja narkotika. Polisen hade fått ett tips som ursprungligen kom från en person som hade delat cell med Lüdi. För cellkamraten hade Lüdi berättat att han skulle köpa fem kg kokain och

bett cellkamraten om ett lån. En förundersökning med användande av telefonavlyssning inleddes. Polisledningen beslutade att inleda en infiltrationsoperation och underrättade undersökningsdomaren om det. Infiltratören, som var en polis, tog kontakt med Lüdi och utgav sig för att vara en potentiell köpare av narkotika. Efter några sammanträffanden på polisens initiativ greps Lüdi av polisen. Polismannen uppgav att Lüdi hade lovat att sälja honom två kg kokain värt 200 000 schweizerfranc. Vid en husrannsakan hos Lüdi fann polisen spår av kokain och hasch. Lüdi dömdes bl.a. för att ha avsett att sälja två kg kokain. Infiltratören hördes inte under rättegången eftersom man inte ville att hans identitet skulle röjas. Lüdi gjorde i första hand gällande att hans rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv hade kränkts av infiltratörens agerande (se närmare om det nedan). Lüdi gjorde också gällande att hans rätt till en rättvis rättegång hade kränkts eftersom uppgifterna från infiltratören, som inte hade hörts i målet, hade utgjort den enda bevisningen mot honom och då han inte haft möjlighet att förhöra eller låta förhöra infiltratören.

Europadomstolen ansåg att rättegångsförfarandet mot Lüdi hade utgjort en kränkning av rätten till en rättvis rättegång. Detta eftersom de nationella domstolarna hade lagt betydande vikt vid det skriftliga vittnesmål som polismannen lämnat och då varken Lüdi eller dennes advokat någon gång under processen fått tillfälle att fråga ut polismannen.¹³

Shahzad mot Förenade kungariket (34225/96, avgörande den 22 oktober 1997)

Målet gällde smuggling av narkotika från Pakistan till Storbritannien. En informatör som samarbetade med polisen träffade två personer i Pakistan, som uppgav att de ville smuggla heroin till Storbritannien. Informatören förklarade att han kände en pilot som kunde användas

¹³ Användandet av provokativa åtgärder har i nämnda avseenden beröringspunkter med användningen av anonyma vittnen eller användandet av vittnen som inte varit närvarande vid rättegången. När det gäller Europadomstolens praxis vad gäller tillåtligheten av sådana vittnen, se de vägledande avgörandena *Al-Khawaja och Tahery mot Förenade kungariket* (26766/05 och 22228/06, avgörande den 15 december 2011) och *Schatschaschwili mot Tyskland* (9154/10, avgörande den 15 december 2015). I det nu aktuella fallet uttalade Europadomstolen att det fanns vissa skillnader (med hänvisning till det då vägledande avgörandet *Kostovski mot Nederländerna*, 11454/85, avgörande den 20 november 1989) i förhållande till rättegångar där ett anonymt vittne hade använts. Man framhöll att Lüdi visste vem vittnet var (om än till annan identitet), men också att infiltratören var en polis och att den schweiziska förundersökningsdomaren hade haft vetskap om dennes riktiga identitet.

som kurir. Personerna introducerade Shahzad för informatören. De tre (Shahzad och de två andra) meddelade informatören att de skulle förse honom med heroin som kunde smugglas till Storbritannien. Några dagar senare föreslog Shahzad för informatören att denne även skulle smuggla ytterligare ett parti heroin. Informatören accepterade det och Shahzad levererade 20 kg heroin. Heroinet transporterades till Storbritannien av tulltjänstemän. Informatören begav sig till London och försökte i flera veckor förmå Shahzad att komma till London för att ta emot heroinet. När Shahzad väl dök upp i London greps han av polis och han dömdes därefter för hantering av narkotikan. Shahzad menade att hans rätt till en rättvis rättegång hade kränkts eftersom informatören hade främjat hans möjligheter och uppmuntrat honom att begå brott. Det var därtill informatören eller tjänstemännen som hade fört in narkotikan till Storbritannien och de hade lurat honom att komma dit för att ta emot narkotikan.

Europakommissionen för mänskliga rättigheter¹⁴ konstaterade att den brittiska domstolen hade slagit fast att Shahzad redan i Pakistan hade begått försök till narkotikabrott. Kommissionen anförde vidare att det inte var informatören som hade tagit initiativ till kontakten med Shahzad. Denne hade bara reagerat på ett erbjudande från Shahzad. Detta, framhöll kommissionen, skilde fallet från Teixeira de Castromålet¹⁵ (se nedan). Till skillnad från Teixeira de Castromålet fanns det inget som tydde på att informatören hade initierat brottet. Kommissionen noterade också att Shahzad under lång tid hade ägnat sig åt narkotikahandel och att han var villig att begå brottet oavsett inblandningen av informatören. Vidare menade kommissionen att informatören, när han förmått Shazhad att åka till Storbritannien, inte hade pressat Shazhad, utan att han rest till London av fri vilja och var fullt medveten om vilka konsekvenser hans handlande skulle kunna få. Mot denna bakgrund förelåg ingen kränkning av rätten till rättvis rättegång.

¹⁴ Europakommissionen för mänskliga rättigheter var tidigare ett organ inom Europarådet, där enskilda kunde begära prövning av överträdelse av Europakonventionen. Kommissionen upphörde att existera 1998.

¹⁵ Vid den aktuella tidpunkten hade Teixeira de Castromålet inte avgjorts av Europadomstolen, men Europakommissionen hade den 25 februari 1997 gjort en bedömning av målet och då kommit fram till att Teixeira de Castros rätt till en rättvis rättegång hade kränkts.

Teixeira de Castro mot Portugal (25829/94, avgörande den 9 juni 1998)

Målet gällde provokation avseende köp av narkotika. Två poliser hade uppträtt som provokatörer (agents provocateurs). De hade meddelat en man att de ville köpa narkotika, och denne hade sagt att han skulle kontakta Teixeira de Castro angående det. Teixeira de Castro anskaffade narkotika, från en tredje person, och när han skulle överlämna narkotikan till mannen, i dennes hem, greps han. Teixeira de Castro dömdes senare till fängelse i sex år. Teixeira de Castro gjorde gällande att hans rätt till en rättvis rättegång hade kränkts eftersom polisprovokatörerna hade förmått honom att begå brottet.

Europadomstolen konstaterade först att även när det gäller handel med narkotika måste användningen av tjänstemän som agerar med dold identitet vara reglerad och det måste, i sådana fall, finnas skyddsåtgärder.¹⁶ Domstolen framhöll också att omständigheterna i fallet skiljde sig från målet *Lüdi mot Schweiz* (se ovan), där domstolen (undersökningsdomaren) hade informerats om polisinfiltratörens agerande och där dennes agerande hade skett inom ramen för en pågående förundersökning. Europadomstolen konstaterade vidare följande.

- Polismännens agerande hade inte skett inom ramen för en operation som var beslutad och övervakad av en domare.
- Det framstod inte som om myndigheterna haft anledning att misstänka att Teixeira de Castro handlade med narkotika. Varken den aktuella narkotikan eller annan narkotika fanns i hans hem.
- Inget talade för att Teixeira de Castro var benägen att begå brott.
- Uppgifterna från polismännen hade utgjort den avgörande bevisningen mot Teixeira de Castro.

Med beaktande av de nämnda omständigheterna konstaterade Europadomstolen att det aktuella brottet inte skulle ha ägt rum utan polismännens aktiva medverkan och att polismännen därför hade anstiftat brottet. Agerandet hade därmed inneburit en kränkning av Teixeiras rätt till en rättvis rättegång.

¹⁶ ”The use of undercover agents must be restricted and safeguards put in place even in cases concerning the fight against drug trafficking”.

Calabrò mot Italien och Tyskland (59895/00, avgörande den 21 mars 2002)

Målet gällde användningen av provokativa åtgärder vid narkotikasmuggling. Calabrò greps för att ha importerat närmare 46 kg kokain till Italien. Enligt polisrapporten hade narkotikasmugglingen skett av en polisinfiltratör inom ramen för en gemensam operation mellan tysk och italiensk polis. Kontakt mellan infiltratören och Calabrò hade skett genom en annan person, och i anslutning till att Calabrò skulle köpa kokainet av infiltratören greps han. Han dömdes sedan till fängelse i sexton år och tre månader. När rättegången ägde rum hade polisinfiltratören försvunnit och han kunde därför inte höras. Calabrò gjorde gällande bl.a. att hans rätt till en rättvis rättegång hade kränkts eftersom polisinfiltratören inte hade hörts inför domstol och då han hade utsatts för en otillåten provokation.

Europadomstolen konstaterade först att myndigheterna hade gjort flera ansträngningar att höra polisinfiltratören under rättegången och att dennes uppgifter inte var den enda bevisningen. När det därefter gällde frågan om Calabrò hade utsatts för en otillåten provokation tog Europadomstolen utgångspunkt i avgörandet Teixeira de Castro (se ovan). Domstolen framhöll dock vissa skillnader mellan fallen. I det aktuella fallet hade polisinfiltratören gjort känt att han var beredd att importera en stor mängd narkotika, varpå Calabrò på eget initiativ kontaktat polisinfiltratören, betalat en summa pengar och organiserat överlämnandet av narkotikan. Genom sina åtgärder hade Calabrò visat att han var delaktig i organiserad narkotikasmuggling. Vidare konstaterade domstolen att Calabrò hade haft tillfälle att förhöra andra poliser som deltagit i operationen samt fått möjlighet till insyn i polisoperationens "natur" och vilka åtgärder som hade vidtagits. Domstolen ansåg med hänsyn till det att polisinfiltratören inte hade utfört någon otillåten provokation eller annars gått utöver sin roll som polisinfiltratör. Agerandet ansågs inte ha utgjort någon kränkning av Calabròs rätt till en rättvis rättegång.

Sequeira mot Portugal (73557/01, avgörande den 6 maj 2003)

Målet gällde smuggling av narkotika. Sequeira skulle smuggla cirka 1,8 ton kokain från Sydamerika och tog kontakt med en person, A., som han sedan tidigare kände från en fängelsevistelse. A. tog i sin tur kontakt med C., en båtägare som tidigare samarbetat med polisen. C. övertalade A. att också samarbeta med polisen. A. och C. agerade därefter infiltratörer åt polisen, som kunde gripa Sequeira.

Europadomstolen konstaterade att flera omständigheter i målet skilde sig från omständigheterna i Teixeira de Castromålet (se ovan), nämligen följande.

- Sequeira hade tagit kontakt med A. angående smuglingen innan A. och C. hade börjat samarbeta med myndigheterna.
- Från att A. och C. började samarbeta med myndigheterna, var deras agerande övervakade av den brottsbekämpande myndigheten, och Åklagarmyndigheten hade informerats om operationen.
- Myndigheterna hade goda skäl att anta att Sequeira ville genomföra en narkotikasmuggling.

Europadomstolen konstaterade vidare att A. och C. hade hörts vid en offentlig förhandling och att Sequeira hade haft möjlighet att förhöra dem. Domstolen hade heller inte dömt enbart på A:s och C:s uppgifter utan även på vittnesmål från poliser och på skriftlig bevisning. Europadomstolen framhöll även att domstolen hade beaktat A:s och C:s agerande i mildrande riktning vid straffmätningen. Sammantaget bedömde Europadomstolen att Sequeira hade fått en rättvis rättegång.

Edwards och Lewis mot Storbritannien (39647/98 och 40461/98, avgörande den 27 oktober 2004)

I målet mot Edwards hade han gripits med en väska som innehöll närmare fem kg heroin och han dömdes till nio års fängelse för att ha innehaft narkotikan i avsikt att sälja den.

Lewis hade gripits efter att ha visat upp förfälskade sedlar för en polis som arbetade under täckmantel. I Lewis bostad hittades ytter-

ligare förfalskade sedlar. Lewis dömdes för innehav av förfalskade sedlar i avsikt att lämna dem vidare till annan till fyra och ett halvt års fängelse.

I båda fallen begärde försvaret tillgång till bevisning för att visa att de åtalade hade utsatts för en otillåten provokation. Försvarets begäran bifölls inte i något av fallen.

Europadomstolen framhöll att bevisningen var viktig för försvarets möjligheter att nå framgång med sina invändningar och att försvaret därför inte kunnat argumentera fullständigt inför domstolen. Vidare framhölls att de domare som avlog försvarets begäran om bevisning redan hade tagit del av viss bevisning som ansågs relevant för frågan. Europadomstolen konstaterade därför att det hade skett en kränkning av Edwards respektive Lewis rätt till en rättvis rättegång.

Vanyan mot Ryssland (53203/99, avgörande den 15 december 2005)

I målet hade en privatperson, efter instruktion av polisen, tagit kontakt med Vanyan och bett honom att köpa mindre mängder narkotika. Vanyan köpte narkotika till provokatören och han åtalades för dessa gärningar. Vanyan uppgav att han först själv hade ringt en langare och beställt narkotika för eget bruk. Kort därefter ringde den privatperson, som instruerats av polisen, till Vanyan och bad Vanyan att skaffa narkotika åt provokatören. Det fanns ingen koppling mellan de båda beställningarna och polisen kände alltså inte till att Vanyan kort före provokationen hade beställt narkotika för eget bruk. Vanyan gjorde gällande att han hade blivit utsatt för en otillåten provokation.

Europadomstolen konstaterade att det inte fanns något som tydde på att Vanyan var narkotikahandlare och att enbart ett påstående från polisen om det, utan att den frågan hade prövats av domstol, inte var tillräckligt. Det fanns heller inget som tydde på att Vanyan skulle ha köpt narkotikan för provokatörens räkning om polisen inte hade provocerat fram det ågerandet. Det framhölls också att den fällande domen, såvitt avsåg anskaffandet av narkotika för provokatörens räkning, i huvudsak var baserat på bevisning från den aktuella polisoperationen. Mot denna bakgrund ansåg Europadomstolen att Vanyans rätt till en rättvis rättegång, i den delen, hade blivit oåter-

kalleligen undergrävd. Däremot fanns det inget som hindrade att Vanyan dömdes för den narkotika som han köpt till sig själv.

Ramanauskas mot Litauen (74420/01, avgörande den 5 februari 2008)

Målet gällde provokativa åtgärder som hade vidtagits mot en åklagare, Ramanauskas, som hade tagit emot en muta. Ramanauskas kontaktades, genom en bekant, av en för honom helt okänd man, A.Z., som arbetade för en polisenhet mot korruption. A.Z. erbjöd Ramanauskas pengar för att medverka till att en tredje person frikändes. Ramanauskas nekade inledningsvis, men efter att A.Z. upprepat erbjudandet flera gånger accepterade Ramanauskas förslaget. Enligt den litauiska regeringen hade A.Z. först agerat som privatperson, utan att myndigheterna informerades. Efter att A.Z. under rättade polisenheten om mutan gav en åklagare dock A.Z. tillstånd att gå vidare och genomföra transaktionen. Ramanauskas dömdes för mutbrott till fängelse i 19 månader. I Europadomstolen gjorde Ramanauskas gällande bl.a. att han hade blivit utsatt för en otillåten provokation.

Europadomstolen framhöll bl.a. att det inte är domstolens uppgift att avgöra exempelvis om en viss typ av bevisning kan tillåtas eller inte. Vilken utredning som får läggas fram för en nationell domstol är en angelägenhet för den nationella rättsordningen. Europadomstolens uppgift är i stället att bedöma om rättsprocessen i sin helhet har varit rättvis. Det är alltså inte Europadomstolens uppgift att fastställa om det sätt på vilket ett enskilt bevis har erhållits har varit olagligt eller inte, utan att bedöma om förfarandet har utgjort ett konventionsbrott.

Europadomstolen konstaterade också bl.a. att användning av hemliga utredningsmetoder, såsom poliser med dold identitet, inte i sig innebär en inskränkning av rätten till en rättvis rättegång. Med hänsyn till riskerna att det sker otillåtna provokationer måste det dock finnas tydliga begränsningar och skyddsåtgärder vid användningen av sådana metoder. Det måste också finnas en klar och förutsägbar ordning för hur sådana operationer beslutas, implementeras och övervakas. Det är fråga om otillåten brottsprovokation när agenter – oavsett om de tillhör polisen eller handlar på polisens instruktioner – inte begränsar sig till att utreda brottsligt handlande på ett

väsentligen passivt sätt utan påverkar en person att begå ett brott som han eller hon annars inte skulle ha begått, i syfte att göra det möjligt att i en kommande rättegång framlägga bevisning om att brott begåtts av personen i fråga. Att en gärning har erkänts kan inte läka de brister som följer av en otillåten provokation. Det är åklagaren som har bevisbördan för att det inte har varit fråga om en otillåten provokation.

Europadomstolen ansåg att myndigheterna i Litauen inte kunde undgå ansvar för A.Z:s handlingar enbart för att denne skulle ha handlat i egenskap av privatperson. Det var tvärtom av särskild vikt att myndigheterna tog sitt ansvar med hänsyn till att det inledande skedet av operationen ägde rum i avsaknad av lagreglering och utan rättslig prövning. Vidare hade myndigheterna genom att tillåta att operationen fullföljdes i efterhand legitimerat det inledande skedet och dessutom använt sig av dess resultat i den efterföljande brottmålsprocessen. Domstolen konstaterade vidare att A.Z. hade gått utöver ett rent passivt utredande av befintlig brottslighet på så sätt att det inte fanns utredning som visade att Ramanauskas tidigare hade varit inblandad i liknande brottslighet, att A.Z. tagit initiativ till samtliga möten och att Ramanauskas hade utsatts för övertalning av A.Z. Domstolen framhöll att de nationella domstolarna inte på ett seriöst sätt hade prövat Ramanauskas invändning om otillbörlig provokation. Sammantaget bedömde Europadomstolen att Ramanauskas rätt till en rättvis rättegång hade kränkts.

Bykov mot Ryssland (4378/02, avgörande den 10 mars 2009)

I målet hade en person för polisen berättat att Bykov försökt förmå honom att döda en tredje person. Personen hade därefter, på polisens instruktioner, besökt Bykov i dennes bostad med en gömd avlyssningsutrustning. En polisman hade befunnit sig utanför bostaden och spelat in vad som sades. Angivaren berättade för Bykov att han hade utfört uppdraget, vilket inte var sant, och visade upp vissa föremål som bevis. Angivaren fick därefter betalt av Bykov för uppdraget. Vad som utspelade sig under samtalet återopades som bevis i rättegången mot Bykov. Enligt Bykov hade hans rätt att vägra yttra sig och rätt att inte behöva avslöja egen brottslighet kränkts.

Europadomstolen konstaterade att Bykov, inför den dömande domstolen, hade haft möjlighet att ifrågasätta varje bevis i den hemliga operationen, att inspelningen från samtalet inte var det enda beviset för hans skuld, utan att huvudbevisningen var ett vittnesmål från angivaren som hade avgetts innan den hemliga aktionen samt att det fanns flera andra bevis. Angivaren hade visserligen inte korsförhört under domstolsförhandlingen men domstolen hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att få honom till domstolen och hans vittnesberättelse hade lästs upp. När den hemliga inspelningen gjordes var Bykov inte under någon press att berätta eller fälla kommentarer i anledning av de frågor angivaren tog upp samtidigt som inspelningen spelade en begränsad roll i bevishänseende. Sammantaget ansåg Europadomstolen att Bykovs rätt till en rättvis rättegång inte hade kränkts.

Bannikova mot Ryssland (18757/06, avgörande den 4 november 2010)

Målet gällde frågan om provokation vid narkotikahandel. Bannikova hade, via telefonsamtal som avlyssnades av säkerhetspolisen, kommit överens med S. om att han (S.) skulle förse henne med narkotika för vidareförsäljning. S. försåg Bannikova med narkotika och säkerhetspolisen godkände en operation som innebar att en hemlig agent köpte narkotika från henne. Bannikova greps därefter. Bannikova hade dessförinnan försett en annan person, V., med narkotika. I Europadomstolen gjorde Bannikova gällande bl.a. att även V. arbetat för polisen och att säkerhetspolisen hade utsatt henne för en otillåten provokation.

Europadomstolen konstaterade, med hänvisning till tidigare praxis (se *Shannon mot Förenade kungariket*, 6563/03, avgörande den 4 oktober 2005, *Khudobin mot Ryssland*, 59696/00, avgörande den 26 oktober 2006, *Vanyan mot Ryssland*, se ovan, och *Malininas mot Litauen*, 10071/04, avgörande den 1 juli 2008), bl.a. att vid bedömningen av om polisen har varit väsentligen passiv vid utredningen av ett brott kan det beaktas om personen visat sig ha särskilda kunskaper, t.ex. gällande narkotikapriser eller haft förmåga att få tag på narkotika med kort varsel och fått vinning från transaktionen. Det ska vidare beaktas om den misstänkte pressats att begå brottet. I narkotikaärenden kan så vara fallet om polisen initierat kontakterna, upprepat

vissa erbjudanden, t.ex. om att köpa narkotika trots att den miss-tänkte först nekat, erbjudit en ovanligt hög ersättning för exempel-vis köp av narkotika eller vädjat till den enskildes medkänsla att inte dra sig ur något som påbörjats. Europadomstolen framhöll vidare att när det gäller myndigheternas kontroll över hemliga polisoperationer är det lämpligast om domstolen utövar sådan tillsyn, men att det även kan ske genom andra procedurer och skyddsåtgärder, t.ex. att tillsyn utövas av en åklagare.

Europadomstolen konstaterade att det inte fanns någon dokumentation av operationens inledande fas och att det därför inte gick att fastställa om V. hade varit del av säkerhetspolisens operation eller om Bannikova blivit pressad att sälja narkotika till honom. Europadomstolen gick därför vidare och prövade om de dömande domstolarna hade beaktat hennes invändning på ett adekvat sätt. Europadomstolen fann att så hade varit fallet. Bland annat hade Bannikova kunnat förhöra den hemlige agenten angående V:s eventuella kopplingar till myndigheterna. Europadomstolen bedömde att Bannikovas rätt till en rättvis rättegång inte hade kränkts.

Akbay m.fl. mot Tyskland (40495/15 m.fl., avgörande den 15 oktober 2020)

Målet gällde frågan om provokativa åtgärder i mål om narkotikahandtering. Tullmyndigheten i Tyskland fick, via en informatör, information om att Akbays man, N., sålde heroin. Uppgiften kunde inte bekräftas eller dementeras genom avlyssning av N:s telefon. Åklagaren gav polisen tillstånd att använda en annan informatör, M., i utredningen. M. berättade för N. att han kunde importera heroin. N. uppgav att han inte ville befatta sig med heroin, men däremot med hasch eller kokain. M. introducerade N. för en hamnarbetare, K., som var en polis som arbetade med dold identitet. N. uppgav, felaktigt, att han hade medel för inköp och kontakt med personer för hantering av kokain. N., som var pressad, bad därefter en vän, U., att bygga upp ett nätverk av kokainlangare. U. misslyckades dock med uppgiften. N. organiserade däremot, tillsammans med en annan bekant, S., och två bekanta till denne, införseln av cirka 100 kg kokain från Sydamerika. U. deltog i hanteringen av narkotikan när den anlände till Tyskland. N., U. och S. greps samma dag som kokainet anlände, och de dömdes till fängelse för olika former

av inblandning i narkotikahanteringen. N. och S. fick dock sina fängelsestraff kraftigt reducerade på grund av myndigheternas provokativa åtgärder. Även vid bestämmandet av U:s fängelsestraff beaktades att provokativa åtgärder hade förekommit.

I sina domskäl sammanfattade Europadomstolen utförligt gällande praxis (med hänvisning till flera av de ovan angivna avgöranden) avseende användningen provokativa åtgärder i förhållande till rätten till en rättvis rättegång.

Europadomstolen konstaterade också, med hänvisning till bl.a. avgörandena *Lalas mot Litauen* (13109/04, avgörande den 1 mars 2011) och *Grba mot Kroatien* (47074/12, avgörande den 23 november 2017), att en person kan bli utsatt för en otillåten provokation även om han eller hon inte har direktkontakt med polisinfiltratören, utan endast en medgärningsman haft sådan kontakt. Så är fallet om infiltratörens agerande också har medfört att den förstnämnda personen förmåtts att begå brottet.

Europadomstolen konstaterade vidare, med hänvisning till bl.a. avgörandena *Matanović mot Kroatien* (2742/12, avgörande den 4 april 2017) och *Ramanauskas mot Litauen* (55146/14, avgörande den 20 februari 2018), att om det inte skett en otillåten provokation ska bevisning som säkrats genom infiltrationen normalt få åberopas i en rättegång utan att det innebär en kränkning av artikel 6. Om det däremot förekommit en otillåten provokation eller om underlaget för domstolen är så bristfälligt att saken inte kan bedömas, ska detta beaktas vid prövningen av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6. Europadomstolen konstaterade vidare, enligt tidigare praxis, att för att en rättegång ska vara rättvis måste all bevisning som erhållits genom otillåten provokation avvisas eller en annan procedur med motsvarande konsekvenser tillämpas. En person får inte straffas för ett brott som han eller hon begått till följd av en otillåten provokation.

Europadomstolen fann bl.a. att informatören, M., hade förespeglat N. och S. att importen av kokainet kunde ske på ett säkert sätt via en tysk hamn, men också att M. hade ekonomiska intressen i att N. skulle fullfölja importen av kokain. Europadomstolen drog slutsatsen att varken N. eller S. hade begått brotten utan myndigheternas inblandning. Att endast reducera deras fängelsestraff var inte en tillräcklig åtgärd. N:s och S:s rätt till en rättvis rättegång hade därför kränkts.

När det gällde U:s inblandning konstaterade Europadomstolen bl.a. att myndigheterna inte hade påverkat hanteringen av kokainet i det skede då U. hade hanterat det. Han dömdes därför för att ha transporterat kokainet från en lägenhet i Bremerhaven till Berlin. I förhållande till U. ansågs det inte ha förekommit någon otillåten provokation och därmed inte heller någon kränkning av hans rätt till en rättvis rättegång.

Sammanfattande slutsats

När det gäller Europadomstolens praxis avseende provokation i förhållande till rätten till en rättvis rättegång bör det inledningsvis framhållas att domstolens prövning avser om rättegången avseende det åtalade brottet i sin helhet har varit rättvis. Vad domstolen bedömer är därför om de åtgärder som har vidtagits för att utreda det åtalade brottet, den bevisning som det har resulterat i och lagföringen i övrigt – sammantaget – uppfyller kraven på en rättvis rättegång. När Europadomstolen bedömer om en åtgärd har varit tillåten eller inte är det alltså alltid i förhållande till utredningen och lagföringen av just det brott som rättegången avser.

Europadomstolens praxis kan sammanfattas enligt följande.

Det är inte Europadomstolens uppgift att avgöra exempelvis om en viss typ av bevisning ska tillåtas eller inte. Vilken utredning som får läggas fram för en nationell domstol är en angelägenhet för den nationella rättsordningen. Europadomstolens uppgift är i stället att bedöma om rättsprocessen i sin helhet har varit rättvis.

Att de brottsbekämpande myndigheterna använder hemliga arbetsmetoder, såsom att med dold identitet interagera med personer misstänkta för brott, innebär i sig inte ett konventionsbrott. För sådana operationer måste det dock finnas lämpliga och tillräckliga skyddsåtgärder. Det måste också finnas en tydlig och förutsägbar ordning för hur sådana operationer beslutas, genomförs och övervakas. När det gäller myndigheternas kontroll över hemliga operationer är det önskvärt att en domstol utövar sådan tillsyn, men det kan även ske genom iakttagande av andra procedurer och skyddsåtgärder, t.ex. genom tillsyn av en åklagare.

Europadomstolen skiljer numera mellan provokationer, som är otillåtna ("police incitement" eller "entrapment"), och andra former

av polisaktiviteter, som är tillåtna. En särskild ordning har i praxis också vuxit fram för hur frågan provas om en otillåten provokation skett och hur den i så fall ska beaktas.

Domstolen måste först pröva om en otillåten provokation har förekommit (den materiella prövningen). Om det inte skett en otillåten provokation ska bevisning som säkrats genom infiltrationen normalt få åberopas i en rättegång utan att det innebär en kränkning av rätten till en rättvis rättegång.¹⁷ Om en otillåten provokation däremot har ägt rum eller om underlaget för domstolen är så bristfälligt att saken inte kan bedömas, ska detta beaktas på ett sätt som är förenligt med rätten till en rättvis rättegång (den processuella prövningen). Det är åklagaren som har bevisbördan för att det inte har förekommit en otillåten provokation.

En otillåten provokation har skett om polisen, eller den som agerat på polisens uppdrag, inte endast utrett brottsligheten på ett väsentligen passivt sätt utan i stället – i syfte att säkra bevisning om brottet och kunna väcka åtal för det – utövat ett sådant inflytande över den enskilde att han eller hon provocerats att begå ett brott som han eller hon annars inte hade begått.

Vid prövningen av om utredningen varit ”väsentligen passiv” ska det beaktas vad operationen har syftat till och hur den utförts. Hänsyn ska tas till om det har funnits objektiva misstankar om att den som utsatts för polisens insatser varit inblandad i brottslig verksamhet eller annars visat sig vara benägen att begå brott. Det har inte funnits skäl att misstänka en person för tidigare inblandning i brott, bl.a. om personen varit ostraffad, om det inte inletts någon förundersökning mot honom eller henne eller om det inte funnits något som antytt att personen varit benägen att involveras i brottslighet, t.ex. narkotikahantering, innan polisen inledde en operation mot honom eller henne.

Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det också beaktas om personen visat sig ha särskilda kunskaper, t.ex. gällande narkotikapriser eller haft förmåga att få tag på narkotika med kort varsel och fått vinning från transaktioner.

Det ska vidare beaktas om den enskilde har pressats att begå brottet. I narkotikaärenden kan så vara fallet om polisen har initi-

¹⁷ Frågan om användningen av hemliga utredningsmetoder kan dock, beroende på omständigheterna, aktualisera även andra aspekter av rätten till en rättvis rättegång, t.ex. rätten till partsyn och möjligheten att förhöra eller låta förhöra vittnen.

erat kontakterna, upprepat vissa erbjudanden om att köpa narkotika trots att den misstänkte först har nekat, erbjudit en ovanligt hög ersättning för köpet av narkotika eller väddat till den enskildes medkänsla att inte dra sig ur något som påbörjats.

En person kan bli utsatt för en otillåten provokation även om han eller hon inte har direktkontakt med den som har provocerat, utan om endast en medgärningsman haft sådan kontakt.

Om det förekommit en otillåten provokation ska denna omständighet beaktas på ett sätt som är förenligt med rätten till en rättvis rättegång. En person får inte straffas för brott som provocerats fram av myndigheter. Det är alltså inte tillräckligt att mildra påföljden eller sätta ned straffet. Att en gärning har erkänts kan inte heller läka de brister som följer av provokationen.

Rätten till privat- och familjeliv (artikel 8)

Den allmänna bestämmelsen om rätten till privat- och familjeliv finns i artikel 8.1, där det anges att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

I artikel 8.2 anges att en offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Lüdi mot Schweiz (se referat ovan under artikel 6)

I målet gjorde Lüdi, som hade dömts bl.a. för att han försökt sälja narkotika till en polisinfiltratör, gällande bl.a. att infiltratörens agerande hade utgjort en kränkning i förhållande till artikel 8.

Europadomstolen konstaterade att polisinfiltratörens agerande hade skett inom ramen för den aktuella narkotikaaffären. Lüdi hade också sagt sig vara beredd att sälja två kg kokain till polismannen. Han ansågs därför ha varit medveten om att han påbörjat en brottslig aktivitet och därför kunde riskera att möta en polisinfiltratör med uppgift att avslöja honom. Något brott mot rätten till privatliv förelåg därför inte.

Müller mot Österrike (22463/93, avgörande den 28 juni 1995)

Müller dömdes för narkotikabrott för att han försökt sälja en stor mängd narkotika. Han avslöjades genom en hemlig polisoperation.

Europakommissionen för mänskliga rättigheter fann att Müller hade handlat med narkotika redan innan polisen blev inblandad och att polisens handlande, mot bakgrund av att Müller redan var beredd att begå brott av visst slag, inte påverkade rätten till privatliv i den mening som avses i artikel 8.

Bykov mot Ryssland (se referat ovan under artikel 6)

En angivare hade till polisen anmält att Bykov bett honom att mörda en annan person. Polisen instruerade sedan angivaren att besöka Bykov med en dold avlyssningsutrustning. Angivaren berättade för Bykov att han utfört uppdraget, vilket inte stämde, och fick därmed betalt av Bykov.

Europadomstolen angav att uttrycket *med stöd av lag* i artikel 8.2 inte bara kräver överensstämmelse med nationell lag utan också hänför sig till denna lags kvalitet och kräver att den är förenlig med rättssäkerhetens krav. När det gäller myndigheters hemliga övervakning måste den nationella lagen innehålla skydd mot godtyckliga ingrepp i den enskildes rätt enligt artikel 8. Lagens förutsättningar måste vidare vara tillräckligt tydliga för att ge enskilda en rättvisande bild av de villkor under vilka myndigheter har rätt att tillgripa hemliga åtgärder.

Europadomstolen fann att polisens instruktion till angivaren att använda en dold inspelningsutrustning i Bykovs hem saknade stöd i rysk lag. Bykovs rättigheter enligt artikel 8 hade därmed kränkts.

3.5.3 Avgöranden från Högsta domstolen och hovrätterna

Inledning

Högsta domstolen har i flera avgöranden prövat frågan om vilken betydelse det har för ansvarsfrågan att det har förekommit provokativa åtgärder. Traditionellt har användningen av sådana åtgärder ansetts ha liten påverkan på ansvarsbedömningen. Det har exempelvis i äldre avgöranden från Högsta domstolen ansetts att invänd-

ningar om att den som begått ett brott som provocerats fram inte skulle vara straffrättsligt ansvarig för gärningen var rättsligt irrelevant (se bl.a. NJA 1960 s. 522 och Axberger, 1989, s. 42 f.).

I avgörandet ”De tomma resväskorna” NJA 1985 s. 544 kom dock en öppning för att grund för strafflindring skulle kunna tänkas föreligga om polisen använt uppenbart otillbörliga metoder, t.ex. om polisen själv deltagit i en brottslig gärning och därmed förmått någon att begå ett brott som denne sannolikt annars aldrig hade begått. Grundprincipen i svensk rätt har dock, även med beaktande av detta avgörande, varit att provokationer endast i undantagsfall påverkar den straffrättsliga bedömningen (se Asp, 2001, s. 193 och 307).

Mot bakgrund av Europadomstolens avgöranden när det gäller användningen av provokativa åtgärder i förhållande till rätten till en rättvis rättegång har emellertid svensk praxis utvecklats i riktning mot större hänsynstagande till förekomsten av provokativa åtgärder vid den straffrättsliga bedömningen. I det följande redovisas relevanta rättsfall från senare år.

NJA 2007 s. 1037

Vid ett rån på Nationalmuseum tillgreps tre tavlor. En person som stod åtalad för brott i USA erbjöd sig, i utbyte mot lindrigare påföljd (s.k. plea bargain), att medverka till att en av tavlorna, ”Självporträtt” av Rembrandt, lämnades tillbaka. Med hjälp av mannens uppgifter etablerades kontakt, under polisens överseende, med vissa personer för köp av tavlan. I samband med att en infiltratör bestämt möte för överlåtelsen greps tre personer som sedan åtalades för grovt häleri. Högsta domstolen ogillade åtalet mot personerna och förde följande resonemang.

I förevarande fall har det uppgivna syftet med de provokativa åtgärderna varit att dels få fram den mycket värdefulla tavlan, dels skaffa bevisning mot den eller dem som befattat sig med tavlan. Sett från dessa utgångspunkter måste det anses ha funnits goda skäl för de provokativa åtgärderna. Det ankommer emellertid inte på Högsta domstolen att i detta sammanhang ta ställning till om åtgärderna varit godtagbara som polisiär metod (jfr NJA 1985 s. 544).

Frågan är i stället om det varit tillåtet att åtala och sedermera döma A.L., B.K. och D.K. för de häleribrott som de gjort sig skyldiga till.

Vid bedömningen av detta kan först konstateras att åtalet i målet inte i någon del sträcker sig utöver en befattning som ingick som ett

naturligt led i det genom polisen initierade fingerade köpet. Åklagaren har således inte gjort gällande att någon av de tilltalade har tagit befattning med tavlan innan polisen genom Bo.K-v inledde sina försök att få till stånd ett fingerat köp och inte heller att den befattning de därefter tagit med tavlan har haft något annat syfte än att medverka till den framprovocerade överlåtelsen.

[---]

Det finns inte någonting i målet som visar att de tilltalade skulle ha tagit befattning med den stulna tavlan om de inte provocerats till det genom polisens ingripande. A.L:s, B.K:s och D.K:s rätt till en rättvis rättegång måste därför anses ha blivit oåterkalleligen undergrävd som en direkt följd av polisens åtgärder.

Slutligen blir frågan hur de provokativa åtgärderna skall beaktas i målet. I doktrinen har olika uppfattningar framförts i frågan om på vilket sätt provokativa åtgärder bör beaktas och vilka krav som Europakonventionen ställer i det avseendet. Synpunkter har framförts om att provokationerna bör beaktas som ett processhinder eller en ansvarsfrihetsgrund, att domstolen skall vara förhindrad att använda sig av den bevisning som provocerats fram och att provokationerna skall utgöra skäl för straff lindring eller påföljdseftergift. (Jfr bl.a. SOU 2003:74 s. 158 ff. med där anmärkta hänvisningar.)

I de fall då rätten till en rättvis rättegång får anses ha blivit oåterkalleligen undergrävd som en direkt följd av de provokativa åtgärderna torde det enligt Europadomstolens praxis föreligga en skyldighet för de nationella domstolarna att avbryta ett straffrättsligt förfarande så snart det visar sig att ett brott föreligger mot artikel 6 i Europakonventionen. Två olika möjligheter står härvid till buds. Antingen kan domstolen avvisa talan eller också utan vidare prövning lämna åtalet utan bifall. Enligt det förra alternativet skulle polisprovokationen uppfattas som ett rättegångshinder medan den enligt det senare betraktas som en bristande materiell straffbarhetsbetingelse.

Om man endast ser till det skyddsändamål som artikel 6 har och den betoning som Europadomstolen i sina avgöranden gjort av bevisningens tillåtlighet kan det förra alternativet framstå som naturligt. Varken konventionen eller Europadomstolens avgöranden kan emellertid anses innebära något krav på att efterlevnaden av konventionen skall tryggas i någon viss ordning. Såvitt avser polisprovokation är det väsentliga att domstolen har möjlighet att avbryta ett inlett förfarande. Om detta sker genom att talan avvisas eller genom att den lämnas utan bifall är däremot från konventionsenlighetssynpunkt likgiltigt.

Enligt svensk rätt gäller, i motsats till vad som gäller i många andra länders rättssystem, principen om fri bevisföring (35 kap. 1 § RB). Det framstår från den synpunkten som främmande att i svensk rätt behandla Europakonventionens förbud mot lagföring vid polisprovokation som en följd av ett bevisförbud. Det är vidare svårt att överblicka vilka konsekvenser ett sådant synsätt skulle kunna få när det gäller den principiella uppbyggnaden av bevisrätten i övrigt. Det förtjänar också beaktas att en lösning med avvisning i de här aktuella fallen skulle kunna medföra

processuella konsekvenser som framstår som mindre lämpliga. Av Europadomstolens praxis framgår att avvísningen inte skulle kunna begränsas till att avse viss återopad bevisning utan avse åtalet i dess helhet. Detta innebär att för det fall att åklagaren överklagar beslutet är högre rätt förhindrad att ingå i någon materiell prövning. Skulle högre rätt finna att avvísningsbeslutet är felaktigt måste målet således återförvisas till lägre rätt trots att det processmaterial som krävs för att pröva avvísningsfrågan i vart fall i allt väsentligt torde vara detsamma som vid en materiell prövning av åtalet.

Mot en ordning enligt vilken ett åtal vid polisprovokation inte avvisas utan lämnas utan bifall kan invändas att konventionens förbud mot lagföring inte på något sätt grundar sig på att förekomsten av provokation skulle göra att den provocerade gärningen bör ses som rättsenlig eller ursäktad. Att gärningen inte skulle anses utgöra brott är således något som inte krävs av konventionen och som inte heller framstår som lämpligt från vare sig principiella eller praktiska synpunkter. Att gärningen inte utgör brott är emellertid inte någon förutsättning för att ett åtal skall lämnas utan bifall. Även om gärningen i och för sig är brottslig kan ansvar vara uteslutet på grund av att det saknas någon annan materiell brottsbetingelse. (Jfr vidare Jareborg, Allmän kriminalrätt, s. 37.) Om en sådan brottsbetingelse saknas innebär det, även om det skulle stå helt klart att någon gjort sig skyldig till brott, att det saknas sannolika skäl för en fällande dom varför åtal inte skall väckas. Om åtal ändå väcks skall rätten lämna åtalet utan bifall.

Vid en samlad bedömning synes övervägande skäl tala för att i sådana fall som Europadomstolens praxis avser, polisprovokation enligt svensk rätt bör betraktas som en bristande materiell straffbarhetsbetingelse. Något direkt lagstöd för en sådan tillämpning finns visserligen inte men inte heller något lagligt hinder mot att på detta sätt tillgodose de krav som följer av Europakonventionen och den praxis som Europadomstolen utvecklat.

Det bör betonas att vad som nu sagts endast tar sikte på fall där rättvisan i rättegången bör anses ha blivit oåterkalleligen undergrävd till följd av polisprovokation. En annan sak är att det i fall där en provokation inte utesluter straffbarhet kan finnas skäl att beakta provokationen genom lindring av påföljden eller påföljdseftergift (jfr Sequeira). Detta kan enligt svensk rätt ske med tillämpning av bestämmelserna i 29 kap. 5 och 6 §§ BrB. Dessa bestämmelser lämnar emellertid inte utrymme för att avbryta ett inlett brottmålsförfarande utan förutsätter tvärtom en fällande dom. Inte heller torde möjligheten av att domstol skulle finna bestämmelserna tillämpliga vara tillräckligt för att åklagare skall kunna anses berättigad att underlåta åtal. Bestämmelserna kan mot den bakgrunden inte heller anses tillräckliga för att undvika ett konventionsbrott i sådana fall som här berörts.

Som tidigare konstaterats måste A.L:s, B.K:s och D.K:s rätt till en rättvis rättegång anses ha blivit oåterkalleligen undergrävd. Det har därför inte förelegat förutsättningar för att åtala och döma dem för de nu aktuella häleribrotten. Åtalen mot A.L., B.K. och D.K. skall därför

lämnas utan bifall. Att B.K. och D.K. inte överklagat hovrättens dom utgör inte hinder häremot.

NJA 2009 N 27 (beslut den 25 maj 2009 i mål Ö 1923-09)

Målet i Högsta domstolen gällde en framställning om utlämning till Ryssland av en rysk medborgare på grund av misstanke om narkotikabrott.

Högsta domstolen konstaterade att de aktuella gärningarna hade föregåtts av provokativa åtgärder från den ryska polisens sida och att det därmed inte kunde uteslutas att den misstänkte hade blivit utsatt för en sådan polisprovokation som enligt Europadomstolens praxis medfört en kränkning av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.

Högsta domstolen framhöll också att förekomsten av polisprovokation inte i sig innebar ett brott mot artikel 6 eller att straffansvar för en gärning som begåtts under inflytande av provokationen är utesluten. För att så skulle vara fallet krävdes att rättvisan i rättegången kan anses ha blivit oåterkalleligen undergrävd till följd av provokationen.

Högsta domstolen menade att utredningen inte tillät några säkra slutsatser i frågan om rätten till en rättvis rättegång blivit oåterkalleligen undergrävd, men att det fick förutsättas att frågan skulle bedömas av den ryska domstolen. Det fanns därför inte något hinder mot utlämning på den grunden.

NJA 2009 s. 475 I och II

I – resning avseende grovt vapenbrott

En person var dömd för bl.a. grovt vapenbrott och det hade i rättegången framkommit att han varit utsatt för en provokativ åtgärd av en person som på polisens uppdrag sålt vapnen till den dömda personen.

Högsta domstolen konstaterade i resningsärendet att det förhållandet att det förekommit provokativa åtgärder från polisens sida kunde innebära en kränkning av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. Med hänvisning till NJA 2007 s. 1037 (se ovan) angav Högsta domstolen att det saknas förutsättningar att fälla någon till ansvar för ett brott som provocerats fram från

polisens sida och som han eller hon annars inte skulle ha begått, eftersom rätten till en rättvis rättegång i ett sådant fall ska anses ha blivit oåterkalleligen undergrävd. Bedömningen av om någon, som föranletts att begå ett brott genom provokation, skulle ha begått ett liknande brott för det fall att provokationen inte hade ägt rum är dock ofta svår. Efter att ha konstaterat stora brister i utredningen drog Högsta domstolen slutsatsen att det inte fanns någon utredning som gav stöd för att den dömda skulle ha begått brottet om provokationen inte hade ägt rum och att det därför fanns skäl som talade för att han utsatts för en sådan provokation som är av betydelse för bedömningen av hans straffbarhet. Högsta domstolen beviljade därför resning.

II – resning avseende grovt narkotikabrott

En person var dömd för grovt narkotikabrott och det hade i rättegången inte framkommit att han varit utsatt för en provokativ åtgärd genom att en person på polisens uppdrag hade uppträtt som köpare av det aktuella narkotikapartiet. Högsta domstolen konstaterade i resningsärendet att det redan före det att de provokativa åtgärderna vidtogs fanns konkreta misstankar mot den dömda och att infiltratören uppgett att det var den dömda som tog kontakt med honom för att sälja heroin, något som den dömda dock förnekade. Högsta domstolen ansåg att det inte framkommit några omständigheter till stöd för den dömdes uppfattning och att det i förening med övriga omständigheter talade för att den dömda skulle ha begått brottet på annat sätt om han inte blivit föremål för en provokativ åtgärd. Det fanns därför inte stöd i utredningen för slutsatsen att kännedomen om den provokativa åtgärden skulle ha lett till frikännande, hänförande under en mildare straffbestämmelse eller tillämpning av en strafflindrande bestämmelse. Högsta domstolen avslag därför resningsansökan.

RH 2010:62

En brand som utbröt på ett hotell misstänktes vara anlagd. Polisen arrangerade en fiktiv anställningsintervju i Nederländerna – som hovrätten betecknade som en bevisprovokation – med en person,

R., som var skäligen misstänkt för att ha anlagt branden. Vid intervjun berättade R. att han hade anlagt branden på uppdrag av två andra, M.H. och M.F. R. åtalades för att han anlagt branden, medan M.H. och M.F. åtalades för anstiftan.

Hovrätten konstaterade bl.a. att den aktuella åtgärden kunde sägas ha inneburit ett kringgående av RB:s bestämmelser om grundläggande rättigheter vid förhör i ett läge när R. var skäligen misstänkt för att ha anlagt branden. Med hänvisning till principen om fri bevisföring ansåg hovrätten sig kunna pröva bevisningen som kommit fram genom bevisprovokationen. Hovrätten ansåg inte att bevisprovokationen hade inneburit en kränkning av R:s, M.H:s eller M.F:s rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen, och framhöll i huvudsak att prövningen av om de tilltalades rätt till en rättvis rättegång har kränkts inte enbart begränsar sig till frågan om den bevisprovokation som skett ska anses tillåten eller inte, utan hänsyn ska tas till rättegångsförfarandet i dess helhet och om de tilltalade har haft möjligheter att på ett tillfredsställande sätt försvara sig mot de anklagelser som riktas mot dem. Hovrätten ansåg att såväl R. som M.H. och M.F. haft goda möjligheter att ifrågasätta den bevisning som kommit fram genom provokationen samt att den psykologiska påverkan som R. utsattes för vid provokationen var tämligen begränsad. Hovrätten framhöll också att R:s erkännande i samband med bevisprovokationen visserligen var en viktig del av åklagarens bevisning, men att det fanns annan betydelsefull bevisning till stöd för åtalet.

”Bevisprovokationen” NJA 2011 s. 638

C.V. och M.J. hade en relation. M.J. anmäldes försvunnen och C.V. misstänktes för brott. Efter att polisen inte lyckats få något avgörande spaningsresultat utarbetades en plan för hur C.V. skulle lockas till att avslöja var kroppen fanns genom infiltration. En polisinfiltratör gjorde sig till vän med C.V., och sa till C.V. bl.a. att det var nödvändigt att finna M.J:s kropp för att få ut ersättning från kvinnans livförsäkring, som personer vilka kunde uppfattas som kriminella hade gjort anspråk på samt att C.V. borde tala om var kroppen fanns, annars skulle ”ryssar och tjetjener” komma och ”röja”. C.V. pekade därefter ut platsen där M.J:s kropp var begravd för polisinfiltratören och sa

att han hade dödat henne. C.V. åtalades och dömdes för mord i såväl tingsrätten som hovrätten. Frågan i Högsta domstolen var hur provokationen – vilken Högsta domstolen betecknade som en bevisprovokation – skulle påverka bedömningen av åtalet mot C.V.

Högsta domstolen konstaterade bl.a. följande. Det är inte domstolens primära uppgift att avgöra hur provokationen förhåller sig till gällande regler i och för sig. Prövningen bör i stället inriktas på frågan om den genomförda åtgärden i något avseende påverkar bedömningen i brottmålet. Det ska då vägas in hur bevisningen har skaffats fram. I första hand blir frågan om provokationen påverkar värdet av bevisningen. Bara som rent undantag – närmast då uppgifter har skaffats fram i strid med ett absolut förbud – kan det finnas anledning att överväga om beviset överhuvudtaget får läggas till grund för en fällande brottmålsdom. Det ska dock beaktas att otillbörliga åtgärder har förekommit under bevisprovokationen. Vid en fällande dom blir det närmast fråga om att ta hänsyn till det inträffade genom val och bestämning av påföljd.

Högsta domstolen ansåg att polisen hade skapat en hotfull situation för C.V. och att åtgärderna hade varit ägnade att förmå C.V. att av rädsla lämna uppgifter som starkt talade till hans nackdel, och att en sådan press att lämna negativa uppgifter om sig själv måste anses otillbörlig. Detta ansågs dock inte ha påverkat rättegången i sin helhet. Högsta domstolen framhöll bl.a. att frågan om provokation utförligt hade behandlats vid domstolsförhandlingarna och att försvaret hade kunnat åberopa egen bevisning i syfte att minska värdet av åklagarens bevisning. Högsta domstolen beaktade provokationen genom att fastställa hovrättens dom, som innebar en sänkning av straffet från tio till sju års fängelse.¹⁸

Högsta domstolens mål B 5628-24 (ännu inte avgjort)

Högsta domstolen har den 5 maj 2025 meddelat prövningstillstånd i mål B 5628-24, där frågan om hur polisens provokativa åtgärder ska påverka den straffrättsliga bedömningen aktualiseras.

I hovrätten dömdes en man för att i överlåtelsesyfte innehaft narkotika. Mannen hade bjudit ut narkotika till försäljning via med-

¹⁸ Högsta domstolen uttalade att provokationen endast motiverade en sänkning av straffet med två år. Med hänsyn till reformatio in pejus fanns dock inte möjlighet att döma C.V. till längre fängelsestraff.

delandetjänsten Messenger. Efter att en polisman kontaktat mannen och uppgett sig villig att köpa narkotika kunde han gripas när han var på väg till platsen för den tänkta överlåtelsen. (Se Hovrätten för Västra Sveriges avgörande den 17 juni 2024 i mål B 7859-23.)

3.6 Provokatörens ansvar för en otillåten provokativ åtgärd

3.6.1 Inledning

Att provocera någon att försöka begå ett brott aktualiserar frågan om det straffrättsliga ansvaret för provokatören. Det handlar dels om provokatörens agerande uppfyller brottsrekvisiten för en viss straffbestämmelse (t.ex. anstiftan av brott eller tjänstefel), dels, om så är fallet, om provokatören ska hållas straffrättsligt ansvarig för agerandet.

Provokatörens straffansvar har behandlats i ett fåtal äldre rättsfall, men utförligt i doktrin.

3.6.2 Rättsfall

NJA 1951 s. 111

En värnpliktig och en annan person, X, hade planerat att stjäla tomfat från ett förråd. Den värnpliktige informerade dock befäl om planerna. Befälen ansåg ”att händelserna borde få utveckla sig så som X tänkt sig” och bad den värnpliktige att meddela X att tillgreppet kunde ske en viss natt. X togs därefter på bar gärning. Ett av befälen, en major, åtalades och dömdes i hovrätten för tjänstefel.

Hovrätten uttalade att det inte varit befogat att vidta åtgärderna och att dessa lett till att X begått ett brott som han sannolikt annars inte skulle ha begått. När majoren godkände planen visade han oförstånd i fullgörande av tjänsteplikt.

NJA 1953 s. 582

Polisen misstänkte K. för homosexuell otukt och tjänstefel (bestående i att som prästvigd utöva homosexuella aktiviteter). En man, H., uppgav att han hade haft sexuella aktiviteter med K. och att han lämnat kvar en viss kniv hos K. För att få bevis angående K:s handlande lät polisen H. ringa upp K. i syfte att denne skulle låta H. komma och hämta kniven. K. sa att han inte kände H., men lät honom komma till bostaden. Förundersökningsledaren åtalades för tjänstefel.

Högsta domstolen konstaterade att gränsen för vad som var tillåtet hade passerats. Förundersökningsledaren frikändes dock, framför allt eftersom han inte hade överträtt någon klar bestämmelse eller uttrycklig praxis.

NJA 1988 s. 665

Två polismän hade under fritiden besökt en restaurang och på vägen hem mötte de en narkoman, X, som de både kände igen. X frågade om de ville köpa ”något”, vilket poliserna förstod var narkotika, och de svarade ja. X satte poliserna i kontakt med två andra personer, Y och Z. Z greps efter att han först avlägsnat sig men sen kommit tillbaka till platsen med narkotika. Polismännen åtalades för den då gällande straffbestämmelsen om myndighetsbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning.

Polismännen frikändes i tingsrätten. Hovrätten ansåg att de inte kunde fällas till ansvar för myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning eftersom de inte hade agerat i myndighetsutövning. Hovrätten prövade därefter om polismännens agerande kunde utgöra straffbar medverkan till brott. Hovrätten konstaterade att Z hade dömts bl.a. för försök till narkotikaöverlåtelse och att det brottet sannolikt aldrig hade begåtts om inte polismännen vidtagit sina provocerande åtgärder. De hade alltså förmått Z i den mening som krävs för anstiftan. Hovrätten menade dock att polismännen inte hade uppsåt avseende själva överlåtelsen; polismännen skulle beslagta narkotikan och en överlåtelse skulle därmed aldrig äga rum. Z hade även dömts för köp och innehav av narkotika och hovrätten kom fram till att Z inte heller hade begått dessa brott utan polismännens provocerande åtgärder. I dessa fall utgjorde polismännens uppsåt

heller inte något problem. De dömdes därför för anstiftan av och medhjälp till narkotikabrott. Högsta domstolen upphävde hovrättens dom, eftersom hovrätten (när det gällde medverkansansvar) ansågs ha dömt över mer än vad som hade återopats i gärningsbeskrivningen.

3.6.3 Doktrin

Axberger anger, med hänvisning till NJA 1988 s. 665, att svensk rätt är öppen för att i vissa fall straffa en provokatör för medverkan till det framprovocerade brottet om provokatörens uppsåt omfattar brottets fullbordan (däremot inte annars). Med denna ståndpunkt blir det, enligt Axberger, beroende av tillfälligheter om en provokatör kan straffas för medverkan eller inte. Tillfälligheter dels på det sättet att mer eller mindre oförutsebara skiftningar i det planerade händelseförloppet kan medföra att ett visst brott kommer till fullbordan, dels på det sättet att ett straffbuds konstruktion med tidig eller senare fullbordanspunkt får den konsekvensen att en provokativ åtgärd avseende ett brott blir straffbar medan en likadan åtgärd avseende ett annat brott blir strafffri. Provokatörens straffbarhet blir på det sättet beroende av omständigheter som inte framstår som signifikanta för det eventuella straffvärdet i hans eller hennes handlande. Mot denna bakgrund anser Axberger att det är rimligare att söka grunden för provokationens straffbarhet i regler om tjänstefel än i medverkansreglerna. För denna slutsats talar, enligt Axberger, även det förhållandet att provokatörens och den provocerade gärningsmannens handlingar riktar sig mot olika intressen och att det därför blir konstlat att se dem som medverkande till ett och samma brott. (Se Axberger, 1989, s. 56.)

Asp konstaterar att provokatören normalt uppfyller de objektiva rekvisiten i ett straffstadgande. Vidare konstaterar han att provokatörens handlande normalt inte kan rättfärdigas genom tillämpning av någon allmänt erkänd ansvarsfrihetsgrund. Däremot bör en provokatör i regel kunna gå fri på grund av bristande uppsåt – i normalfallet bristande uppsåt i förhållande till att det brott som den provocerade förmås att försöka begå ska komma till fullbordan. Asp menar vidare att det genom tillämpning av det regelverk som finns för straffmätning och för frivilligt tillbakaträdande bör finnas utrymme för en nyanserad bedömning av provokatörens agerande i de fall detta

verkligen kan anses utgöra brott. Slutligen framhåller Asp att provokatören, om han eller hon klart avviker från regelverket och principerna för användning av provokativa åtgärder, kan komma att ansvara för tjänstefel. (Se Asp, 2001, s. 294 och 295.)

3.7 Rätten att ta del av information

3.7.1 Inledning

Var och en har, som utgångspunkt, rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt får endast begränsas för vissa syften – exempelvis intresset av att förebygga eller beivra brott – och en sådan begränsning ska då ske genom lag. (Se 2 kap. 1 och 2 §§ TF.)

Det finns ett flertal bestämmelser som ger möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att begränsa allmänhetens insyn i arbetet med att beivra eller utreda brott. Utrymmet för sådana begränsningar varierar dock, bl.a. beroende på i vilket skede som det brottsbekämpande arbetet befinner sig.

3.7.2 Rätten att ta del av uppgifter under förundersökningen

Rätten till insyn

När en förundersökning har inletts kan rätten att ta del av uppgifter i utredningen inskränkas med stöd av bestämmelser i OSL och RB. Rätten till insyn skiljer sig delvis åt beroende på om någon har delgetts skälig misstanke för brott eller om utredningen bedrivs utan att någon har delgetts sådan misstanke.

När en förundersökning har inletts finns vissa bestämmelser i OSL, som gäller oavsett om det finns en skälig misstänkt eller inte.

Sekretess gäller bland annat för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål och angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (se 18 kap. 1 § första stycket).

Sekretess gäller också för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål och i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål om det inte står klart att uppgiften kan

röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs (se 35 kap. 1 § första stycket 1 och 2).

När förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen misstänks för ett brott, ska denne underrättas om misstanken när han eller hon hörs. Efter underrättelsen har den misstänkte och försvararen också rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Denna rätt gäller, enligt andra stycket, med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. (Se 23 kap. 18 § första och andra stycket RB.)

När undersökningsledaren 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. Denna rätt gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL, även efter det att åtalet har väckts och fram till dess att åtalet slutligt har prövats eller saken annars slutligt har avgjorts. (Se 23 kap. 18 a § första och andra styckena RB.)

Bestämmelserna i 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL reglerar den konflikt som kan uppstå när en bestämmelse ger en part rätt till insyn samtidigt som det material som insynen avser omfattas av sekretess. Den som är skäligen misstänkt under förundersökningen behandlas som part efter det han eller hon har underrättats om det (se bl.a. Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken* [11 juni 2025, Version 98, JUNO] kommentaren till 23 kap. 18 §).

I 10 kap. 3 § första stycket OSL anges bl.a. att sekretess inte hindrar att en part, som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i ärendet. En sådan handling eller sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Det krävs alltså att det är av synnerlig vikt att en uppgift inte röjs för att det ska vara tillåtet att inte lämna ut densamma till en misstänkt. Exempel på uppgifter som regelmässigt bedöms vara av sådan vikt är uppgifter om hemlig avlyssning, av betydelse för rikets säkerhet, om bevispersoner, om skyddade adresser, ur vissa register (t.ex.

vapenregistret) och om någons hälsotillstånd (se bl.a. Anna-Lena Dahlqvist, *Sekretess inom rättsväsendet* [2021, Version 3, JUNO] s. 144).

I 10 kap. 3 § andra stycket OSL framgår dock att sekretess aldrig hindrar att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess någon begränsning i en parts rätt enligt RB att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet i ett mål eller ärende.

Från det att en förundersökning slutdelges aktualiseras bestämmelserna i 10 kap. 3 a § första stycket. Dessa anger att när en misstänkt och försvararen har underrättats om rätten att ta del av det som har förekommit vid en förundersökning gäller begränsningarna enligt 10 kap. 3 § första stycket i fråga om rätten att ta del av en handling eller något annat material endast om det är fråga om en uppgift som inte har betydelse för beslutet i åtalsfrågan, och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför den misstänktes intresse av att ta del av uppgiften. Detta gäller, enligt andra stycket, även efter beslut om åtal och fram till dess att åtalet slutligt har prövats, eller saken har avgjorts på annat sätt.

Så snart åtal har beslutats har den misstänkte och försvararen rätt att på begäran få en papperskopia av protokoll eller anteckningar från förundersökningen.¹⁹ Förundersökningsledaren har dock möjlighet att genom ett förbehåll begränsa den misstänktes och försvararens möjlighet att utnyttja eller lämna vidare sådan sekretessbelagd uppgift som de tillåts få ta del av enligt insynsrätten. Förbehållet får dock inte förbjuda dem att utnyttja uppgiften i målet. (Se 23 kap. 21 a § RB, som hänvisar till 10 kap. 4 § OSL.)

Ett förundersökningsprotokoll blir en allmän handling när det har justerats eller på annat sätt färdigställts (se Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken* [11 juni 2025, Version 98, JUNO] kommentaren till 23 kap. 21 a §). Hos åklagaren blir förundersökningsmaterialet allmän handling senast när beslut fattats i åtalsfrågan eller förundersökningen lagts ned, oavsett om det är fråga om ett färdigställt protokoll eller inte (se SOU 1999:53 s. 394, JO 1971 s. 88 och JO 1980/81 s. 122).

¹⁹ Enligt SIN har den misstänkte – i de fall åtal väcks – senast vid detta tillfälle en ovillkorlig rätt att få ta del av uppgift om att hemliga tvångsmedel har förekommit under utredningen för den gärning som åtalet avser (se SIN:s beslut den 13 oktober 2016 i ärende dnr 92-2015).

Förundersökningen och förundersökningsprotokollet

En förundersökning avser en bestämd brottslig gärning men kan avse flera personer som är misstänkta för någon form av delaktighet.

Förundersökningen omfattar uppgifter som samlats in under utredningen av brottet från det att förundersökningen inleddes. Utöver detta utgör också anmälningsuppgifter, förutredningsmaterial och utredningsåtgärder enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket RB samt upprättade handlingar material i förundersökningen. En, enligt Åklagarmyndigheten, svårbedömd fråga är vad som ska ingå i förundersökningen av det material som samlats in under en spaning eller annan underrättelseverksamhet innan en förundersökning inletts; det är endast uppgifter som har betydelse för förundersökningen som ska tas in i densamma. (Se Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning, *Den misstänktes rätt till insyn i brottsutredningar*, 2022:26, s. 12 och 13.)

I 20 § FUK regleras vad som ska antecknas i förundersökningsprotokollet, och där anges i huvudsak att det som är av betydelse för utredningen ska antecknas i protokollet. Det handlar bl.a. om tid och plats för åtgärder som vidtagits, iakttagelser vid brottsplatsundersökningar, berättelser av hörda personer samt nödvändiga uppgifter om dem, beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel och uppgift om att det finns utredningsmaterial som inte har tagits med i protokollet.

Uppgifter om provokativa åtgärder och andra dolda arbetsmetoder

Under förundersökningen kan, som beskrivits, uppgifter om användningen av dolda arbetsmetoder, t.ex. provokativa åtgärder eller användningen av informatörer hållas hemliga med stöd RB:s regler, om det är till men för utredningen om uppgifterna lämnas ut. Även om det inte är till men för utredningen kan det finnas stöd i OSL för att hemlighålla uppgifterna, t.ex. med stöd av bestämmelserna i 18 kap. 1 och 2 §§ samt 35 kap. 1 och 2 §§.

De allmänna bestämmelserna om den misstänktes rätt till insyn i utredningen gäller även förekomsten av provokativa åtgärder och andra dolda arbetsmetoder. Efter slutdelgivning har den misstänkte alltså rätt till insyn i förekomsten av sådana åtgärder, om det har betydelse för beslutet i åtalsfrågan.

Enligt Åklagarmyndigheten bör det vara tämligen ovanligt att en uppgift om identiteten på en informatör har betydelse för beslutet i åtalsfrågan. En annan sak är att det inte bör kunna undanhållas en misstänkt att ett tillslag har kommit till efter provokativa åtgärder av en infiltratör, särskilt om denna person haft en central och aktiv roll som provokatör. Ett viktigt skäl för detta är att provokation i vissa fall kan påverka det straffrättsliga ansvaret för den provocerade. I ett sådant fall blir ofta en konsekvens av avslöjandet av provokationen att provokatörens roll – och identitet – blir uppenbar för den misstänkte. (Se Åklagarmyndigheten, 2022:26, s. 37 och 38.)

Som redovisats (se avsnitt 3.3.8) finns möjlighet bl.a. för polismän, som deltar i spanings- och utredningsverksamhet avseende allvarlig brottslighet, att verka under kvalificerad skyddsidentitet. Enligt 18 kap. 5 § OSL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till ett ärende om kvalificerad skyddsidentitet om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det motverkar verksamheten hos den an sökande myndigheten.²⁰

De allmänna bestämmelserna om den misstänktes rätt till insyn i utredningen gäller även identiteten bakom en kvalificerad skyddsidentitet. Efter slutdelgivning omfattar insynsrätten allt som har betydelse för beslutet i åtalsfrågan enligt vad som framgått ovan. Partsinsynen kan alltså bryta den starka sekretess som gäller för en kvalificerad skyddsidentitet. Enligt Åklagarmyndigheten kan den verkliga identiteten bakom en kvalificerad skyddsidentitet dock endast i extrema undantagsfall ha betydelse för åtalet (se Åklagarmyndigheten, 2022:26, s. 39 och 40).

Kommande förändringar avseende rätten till insyn

Den nuvarande ordningen när det gäller rätten till insyn i förundersökningar kan komma att förändras. Utredningen om anonyma vittnen har i sitt slutbetänkande *En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess* (SOU 2024:51) föreslagit att för de uppgifter eller den sammanställning av uppgifter som ingår i ett förundersökningsprotokoll ska sekretessen fortsätta gälla till dess att första instans har meddelat dom eller slutligt beslut i målet, om det inte står klart

²⁰ Motsvarande sekretess gäller, enligt 18 kap. 6 § OSL, för uppgift som hänför sig till en i en annan stat beslutad skyddsidentitet, motsvarande den som avses i 5 § och som förekommer i en brottsutredning.

att uppgifterna kan lämnas ut utan att en enskild lider skada eller men, eller syftet med domstolsprocessen motverkas. Utredningens förslag påverkar dock inte parts rätt till insyn i förundersökningen. Författningsförändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.7.3 Rätten att ta del av uppgifter som förekommer i underrättelseverksamhet

För uppgifter som förekommer inom ramen för de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet finns det flera bestämmelser i OSL som begränsar allmänhetens rätt till insyn. I underrättelseverksamheten föreligger inget partsförhållande på motsvarande sätt som under förundersökningen och efter åtal. Detta gäller även om t.ex. hemliga tvångsmedel vidtas mot en person. Den som ett preventivt tvångsmedel har riktats mot ska dock underrättas om det, så snart det kan ske efter det att det ärende som åtgärden vidtogs i avslutades (se 16 § första och andra stycket lagen om åtgärder för att förhindra vissa allvarliga brott).

Om det gäller sekretess, enligt exempelvis 18 kap. 1 eller 2 §§ OSL (sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning eller personuppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet) ska en underrättelse dock skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller (se 18 § första stycket lagen om åtgärder för att förhindra vissa allvarliga brott). Har det på grund av sekretess enligt första stycket inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att det ärende i vilket åtgärden vidtogs avslutades, får underrättelsen underlåtas (se 18 § andra stycket).

De bestämmelser om sekretess som framför allt aktualiseras i underrättelseverksamhet är följande.

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (se 18 kap. 1 § andra stycket 2 OSL).

Sekretess gäller också, enligt 18 kap. 2 § första stycket OSL, för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet som avses i 2 kap. 1 §

1 lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område – där det anges att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att vissa myndigheter ska kunna utföra uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet – om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Sekretess gäller på motsvarande sätt för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet som regleras i de särskilda lagarna avseende Tullverkets, Kustbevakningens och Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område samt i lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (se 18 kap. 2 § andra stycket OSL).

Sekretess gäller vidare för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål och i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men och uppgiften förekommer i verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa uppbörd och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen (se 35 kap. 1 § första stycket 4 OSL).

Som konstaterats kan beslut om kvalificerad skyddsidentitet fattas även inom ramen för underrättelseverksamhet, och sekretess för uppgifter avseende sådana skyddsidentiteter gäller på motsvarande sätt i underrättelseskedet.

3.8 Tidigare överväganden

3.8.1 Spanek- och Spanarkrapporterna

Inom ramen för dåvarande Rikspolisstyrelsens utvecklingsarbete tillkallades en särskild arbetsgrupp (Spanek) med uppgift att utarbeta förslag till metod för spaning mot grov ekonomisk brottslighet. 1979 lämnade gruppen rapporten *Några synpunkter på spaningsmetoder*. Därefter tillkallades en annan arbetsgrupp (Spanark) som fick motsvarande uppgift i fråga om narkotikabrottslighet och

som 1980 lämnade rapporten *Narkotikaspaning och underrättelseförfarande*.

I rapporterna angavs att de metoder för spaning som krävdes när det var fråga om ekonomisk brottslighet och grov narkotikabrottslighet förmodligen måste bli av annan art och inriktning än de spaningsmetoder som används mot brottslighet i allmänhet. Det bedömdes vara väsentligt att polisen på dessa områden prövar nya vägar.

I rapporterna konstaterades att polisen under vissa förutsättningar har rätt att använda provokativa spaningsmetoder. Särskilt utförligt diskuterades denna fråga avseende bekämpningen av den grova narkotikabrottsligheten. Spanarkgruppen ansåg att den svenska narkotikapolisen borde ha rätt att köpa narkotika. Polisen skulle därigenom kunna köpa in sig på marknaden för att kunna ingripa mot de större narkotikabrottslingarna. När det gällde utbudande av narkotika underströk Spanarkgruppen ”metodens rättsliga och etiska vanskligheter”. Om en polisman sätts in som föregiven kurir i en transportkedja för att han ska överlämna ett narkotikaparti till en beställare borde, enligt gruppen, juridiskt och etiskt försvar finnas för metoden. Övriga fall ansågs känsligare och arbetsgruppen tog därför inte ställning till deras användning. Endast i ytterst sällsynta fall ansåg gruppen att det finns juridiskt och etiskt fog för metoden. De aktuella rapporterna föranledde, i aktuella delar, ingen åtgärd. (Se SOU 1982:63 s. 132–136.)

3.8.2 Narkotikakommissionen

Narkotikakommissionens uppgift var att överväga åtgärder mot narkotikabrott (se SOU 1984:13 s. 7). I delbetänkandet *Polisens insatser mot narkotikan* (promemoria nr 5) behandlade kommissionen bl.a. frågan om provokativa åtgärder inom ramen för utredningar om narkotikabrott. Kommissionen konstaterade bl.a. följande.

Det är svårt att dra en gräns mellan s.k. bevis- respektive brottsprovokation, men det finns starka skäl för att polisen i vissa fall ska ha rätt att gå in som köpare av narkotika, framför allt för att det ger möjlighet att beslagta och förhindra spridning av narkotika. Användningen av provokation bör, även om arbetsmetoden gränsar till vad som kan tillåtas, därför inte avvisas. Detta trots att det finns uppenbara risker att man förmår någon att begå brott som annars inte skulle

ha begåtts. Provokation måste dock användas med yttersta försiktighet. (Se *Utdrag ur Narkotikakommissionens PM nr 5 Polisens insatser mot narkotikan*, s. 86–95.)

Kommissionen lämnade förslag på en reglering i narkotikastrafflagen, med följande lydelse (se a.a. s. 108).

Är någon på sannolika skäl misstänkt för grovt narkotikabrott, får under förundersökningen åtgärd som är av synnerlig vikt för att säkerställa bevisning om brottet eller lägga beslag på betydande mängd narkotika som varit föremål för brottet, vidtas, även om den misstänkte därigenom skulle föranledas till gärning som utgör brott enligt denna lag. Så får dock ske endast om det måste antas, att den misstänkte skulle ha begått samma eller liknande gärning, även om åtgärden inte hade kommit till stånd. Beslut om åtgärden fattas av åklagaren.

Kommissionen gjorde också överväganden angående en bredare reglering avseende provokation, som skulle omfatta utredningar om andra brott. Man framhöll bl.a. att vissa skäl talar för att provokation underkastas en generell reglering i RB:s förundersökningskapitel, eftersom metoden kan komma att användas också beträffande andra brottstyper, t.ex. utpressning. Kommissionen lämnade även förslag på en bestämmelse som skulle kunna föras in i 23 kap. RB, av ”ungefär” följande lydelse. (Se a.a. s. 107.)

Polisman får under förundersökningen vidta åtgärd som kan föranleda den misstänkte att begå brottslig gärning endast om det är av synnerlig vikt för att säkerställa bevisning om allvarlig brottslighet och det måste antas att den misstänkte ändå skulle begå motsvarande gärning. Åtgärden får vidtas endast efter beslut av åklagaren.

I förarbetena till polislagen kommenterade departementschefen kommissionens regleringsförslag och uttalade att det ”uppreser sig betänkligheter av olika slag”, bl.a. måste risken beaktas att bestämmelser av sådant slag läses motsatsvis. Det var därför enligt honom tillräckligt att införa den allmänna bestämmelsen i 8 § polislagen, som ger uttryck för de principer som polisen måste arbeta efter. (Se prop. 1983/84:111 s. 48 och 49.)

3.8.3 Polisberedningens betänkande

Polisberedningen övervägde att införa en reglering om provokation, och andra dolda spaningsmetoder, men ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl för det. Beredningen formulerade däremot de tidigare redovisade principer, som departementschefen ställde sig bakom i den efterföljande propositionen, vilka bl.a. handlade om att polisen aldrig bör få begå en brottslig handling för att kunna efterforska eller avslöja ett brott och inte heller provocera fram eller annars förmå någon att inleda en brottslig aktivitet (se avsnitt 3.4.1).

Beredningen uttalade också bl.a. följande. Att polisen i speciella fall förmår den som redan har påbörjat en brottsaktivitet att röja sig eller på annat sätt provocerar fram bevisning kan, beroende på omständigheterna, vara försvarligt. Detsamma gäller att polisen vidtar åtgärder för att ett planerat brott ska fullbordas under sådana förhållanden att bevisning om detta kan säkras. Polisen bör dock aldrig få provocera någon att begå ett brott som han eller hon annars inte skulle ha begått. (Se SOU 1982:63 s. 140 och 141.)

Enligt beredningen rymdes de angivna principerna i den föreslagna – och nu gällande – 8 § i polislagen. Någon ytterligare reglering i lag ansågs varken nödvändig eller lämplig. (Se a.a. s. 143.)

3.8.4 11 september-utredningen

11 september-utredningen föreslog, i betänkandet *Vår beredskap efter 11 september*, att det skulle införas regler om provokation, men också om infiltration, i polislagen. Utredningen anförde i huvudsak två skäl för det.

Det är i två hänseenden som en precisering av rättsläget ter sig betydelsefull. Det bör klargöras att strängare krav än annars gäller, när det är fråga om sådana spaningsmetoder som är ägnade att vilseleda eller att medföra intrång i någons personliga integritet, även om de inte strider mot lag eller annan författning. Sådana åtgärder bör bara få vidtas om det är uppenbart att den skada eller det men som åtgärden medför inte står i missförhållande till syftet med åtgärden. Å andra sidan är det också med hänsyn till Europakonventionen viktigt att ett positivt lagstöd skapas för åtgärderna när denna förutsättning är uppfylld. (Se SOU 2003:32 s. 277 ff.)

Utredningen ansåg att provokativa åtgärder borde få användas också utanför förundersökningssituationen, men menade samtidigt att det i sådana fall måste ske med yttersta försiktighet och endast om det var uppenbart att den skada eller det men som åtgärden medför inte stod i missförhållande till syftet med åtgärden. Utredningen framhöll bl.a. att infiltration som arbetsmetod redan användes på spaningsstadiet och att gränsen mellan infiltration och bevisprovokation i vissa fall kan vara svår att dra. Det ansågs att det uppenbarligen inte skulle vara välbetänkt att återgå till en ordning enligt vilken metoden får användas först när förundersökningen har inletts. Utredningen framhöll dock att det naturligtvis är nödvändigt att metoden används med urskillning och omdöme. (Se a.a. s. 277 ff.)

Utredningen lämnade inga lagförslag, utan hänvisade till att de lagförslag som behövdes skulle läggas fram av BRU (se avsnitt 3.8.5), med vilken utredningen hade samrått (se a.a. s. 281).

3.8.5 Beredningen för rättsväsendets utveckling

BRU hade i uppdrag att undersöka möjligheterna att öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. I betänkandet *Ökad effektivitet och rättssäkerhet* lämnade BRU förslag på regleringar av vissa dolda spaningsmetoder, såsom provokation, infiltration, kontrollerad leverans och användning av skyddsidentitet. (Se SOU 2003:74 s. 13–26.)

BRU konstaterade att de brottsbekämpande myndigheterna har behov av att använda provokation, men även kontrollerade leveranser och att verka under skyddsidentitet. Man konstaterade också att provokation är en arbetsmetod som de brottsbekämpande myndigheterna använder och att det finns skäl för att de ska fortsätta med det, men att arbetsmetoden, i huvudsak av följande skäl, borde regleras i lag. (Se a.a. s. 137 och 138.)

Även om användningen av provokation inte strider mot legalitetsprincipen ligger det i linje med den principen att lagreglera arbetsmetoden. På så sätt blir det tydligt för den enskilde medborgaren vad han eller hon "kan bli utsatt för" från det allmännas sida, men också tydligt för myndigheterna var gränserna för maktutövningen går. Det minskar risken för att metoden används på ett olämpligt eller felaktigt sätt. (Se a.a. s. 137 och 138.)

BRU ansåg att det var mest ändamålsenligt att, såsom Narkotika-kommissionen föreslagit (se avsnitt 3.8.2), låta regleringen ta sikte på åtgärder som riskerar att föranleda någon att begå brott. Detta eftersom det ansågs vara vid just sådana provokativa åtgärder som behovet av lagstiftning finns. I detta ligger att åtgärderna ska ha en innebörd av frestelse, initiativ, uppmuntran eller annan starkare påverkan.

BRU bedömde att vissa provokativa åtgärder – men också kontrollerad leverans – skulle regleras såsom straffprocessuella tvångsmedel, som skulle få användas under förundersökningen. Däremot ansågs det inte finnas skäl för att metoderna skulle få användas i underrättelsearbete. BRU förslög att en ny paragraf skulle införas i 27 kap. RB, med följande lydelse.

Vid förundersökning angående brott på vilket fängelse kan följa får, för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet, åtgärder vidtas som kan föranleda någon att begå brottslig gärning, om det kan antas att denne skulle komma att begå samma eller liknande gärning även om åtgärderna inte vidtas.

Beslut om åtgärderna meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Protokoll skall föras över användningen av åtgärderna enligt vad som föreskrivs i 13 § första stycket.

Kravet på att de åtgärder som vidtas kan *föranleda någon att begå brott*, innebar, enligt BRU, att ett flertal åtgärder kunde betraktas som så passiva att det *inte* kunde sägas bli fråga om provokativa åtgärder överhuvudtaget. Man framhöll att många av de åtgärder som polisen och tullen genomför vid interimistisk passivitet faller under denna kategori, och gav följande exempel (kategori 1). (Se a.a. s. 293 och 294.)

- Polisen blir, utan att själv ha tagit initiativ till det, erbjuden att köpa narkotika eller stöldgods av en person som självmant samtidigt visar upp narkotikan eller godset för denne.
- Polisen ”lyder” en utpressares villkor och lägger ut ett kuvert med pengar på en plats som denne anvisar med syftet att gripa personen när denne hämtar pengarna.
- Polisen spelar in ett telefonsamtal med en misstänkt gärningsman för att få bevisning om brott, där initiativet till telefonsamtalet och aktiviteten ligger på den misstänktes sida.

- En butiksägare misstänker att hans butik kommer att bli utsatt för stöld eller rån eftersom han upptäckt att några personer riktar en onormal uppmärksamhet mot butiken och personalen. Polisen sätter butiken under bevakning för att kunna gripa eventuella gärningsmän vid stölden eller rånet. Inga rutiner ändras i butiken och inga särskilda åtgärder vidtas för att "underlätta" ett eventuellt planerat brott.
- Polisen misstänker att stöldgods finns hos en viss person men avvaktar med ingripande för att se om personen överlämnar godset till någon annan.
- Polisen och tullen bevakar en försändelse av narkotika genom kontrollerad leverans.

BRU konstaterade vidare att vad som heller inte omfattades av tvångsmedlet är åtgärder som visserligen kan betraktas som provokativa men där åtgärderna *inte* bedöms kunna föranleda någon att begå en brottslig gärning. På sådana situationer gavs följande exempel (kategori 2). (Se a.a. s. 294.)

- Polisen får erbjudande om att köpa vapen eller narkotika och får personen att avslöja innehavet men gör ingen ansats till att vilja köpa sakerna.
- Polisen spelar in ett telefonsamtal med en misstänkt gärningsman för att få bevisning om brott, där initiativet till telefonsamtalet kommer från polisen och genomförs med instruktioner av polisen.
- Polisen får kontakt med en misstänkt hälare, uppträder som spekulant och frågar om hälaren har gods till försäljning.
- En paketförsändelse som har innehållit narkotika levereras enligt befordringsföretagets rutin till den angivna adressaten men med en tulltjänsteman som chaufför.

Enligt BRU måste de åtgärder som omfattas av paragrafen ha en innebörd av frestelse, initiativ, uppmuntran eller annan starkare påverkan, dvs. vara i viss utsträckning "aktiva". Det ska också bedömas att åtgärderna kan föranleda personen att begå en brottslig gärning samtidigt som det kan antas att denne skulle komma att begå samma

eller liknande gärning även om åtgärderna inte vidtas. Följande exempel gavs på sådana fall (kategori 3). (Se a.a. s. 294 och 295.)

- Polisen får erbjudande om att köpa narkotika, visar sig intresserad och får sakerna överlåtna till sig.
- Polisen sätter in en falsk begravningsannons, för att locka tjuvar att göra inbrott i vissa bostäder vid tiden för begravningen, för att kunna gripa personerna.
- Polisen placerar ut föremål, t.ex. fordon, för att de ska tillgripas av personer som begår sådana brott.
- Polisen får kontakt med en misstänkt hälare, uppträder som spekulant, frågar om hälaren har godset till försäljning och får godset överlåtet till sig på de villkor hälaren själv, utan övertalning eller liknande, bestämmer.
- I spaningarna efter en våldtäktsman får kvinnliga poliser uppdraget att "locka fram" gärningsmannen genom att uppträda som civila och gå omkring i vissa kvarter, utan att genom klädsel eller på annat sätt avvika från hur kvinnor som befinner sig i området annars kan se ut och uppträda.
- En person blir erbjuden att köpa gods som han vet eller misstänker är stulet. Personen kontakter polisen som ger honom instruktioner om hur överlåtelsen ska genomföras för att de misstänkta hälarna ska kunna gripas och godset tas i beslag.
- En person misstänks för att ta betalt för att överlåta eller förmedla hyresrätter. Polisens spanare visar för den personen att han är intresserad av en hyresrätt och genomför förvärvet utan att ha varit pådrivande eller "aktiv" i kontakterna med den misstänkte.
- På en arbetsplats har flera stölder begåtts och slutsatsen kan dras att det är någon ur personalen som gjort sig skyldig till brotten. I samråd med arbetsgivaren placerar polisen ut gods som hålls under bevakning i syfte att avslöja gärningsmän till stölderna.
- En kvinnlig polis utger sig för att vara prostituerad men uppträder passivt så att initiativet helt ligger på kunden i kontakten med henne.

- Polisen har fått anmälningar mot en restaurangägare om olaga diskriminering bestående i att mörkhyade personer vägras att komma in i lokalen. Polisens spanare med utländskt ursprung uppträder som gäst för att få bevisning om att den formen av beteende förekommer.
- Polisen söker och får kontakt med en person som kan misstänkas för koppleri och får denne att förmedla en kontakt med en prostituerad som polisen planerar att använda som vittne.

Den föreslagna bestämmelsen hade, enligt BRU, den begränsningen att åtgärderna inte får vara så "aktiva" att de kan föranleda någon att begå en brottslig gärning som personen annars inte skulle ha begått. Här gavs följande exempel (kategori 4). (Se a.a. s. 295 och 296.)

- Polisen får kontakt med en narkotikahandlare, säger sig vara intresserad av narkotikaaffärer och förmår denne att anskaffa ett narkotikaparti för polisens eller annans räkning.
- Polisen får genom en informatör veta att en person är intresserad av att begå stöldbrott mot ett företag. Polisen "underlättar" brottet genom att lämna upplysningar till den personen, via informatören, om när, var och hur stölden kan genomföras i syfte att gripa personen när brottet begås.
- En kvinnlig polis utger sig för att vara prostituerad och uppträder själv aktivt genom att "sälja sig" och ta initiativet i kontakten med män på gatan.

BRU framhöll att det förhållandet att behovs- och proportionalitetsprinciperna ska beaktas av myndigheterna – enligt 27 kap. 1 § RB och 8 § polislagen – innebär en ytterligare begränsning av tillämpningen, bl.a. avseende arten, styrkan, räckvidden och varaktigheten av åtgärden. Det förhållandet att dessa principer ska tillämpas medförde också att det inte ansågs behövt att föreskriva något kvalificerande rekvisit som exempelvis att åtgärderna ska vara av synnerlig vikt, motsvarande de som finns vid användningen av hemliga tvångsmedel, för att säkerställa bevisning om brottsligheten. Ett sådant rekvisit bedömdes inte ändamålsenligt vid provokativa åtgärder, eftersom det skulle komma att medföra en onödig inskränkning i användningen av tvångsmedlet. (Se a.a. s. 162 och 293.)

3.8.6 Polismetodutredningen

Polismetodutredningen hade som övergripande uppgift att överväga en reglering avseende vissa av polisens dolda spanings- och utredningsmetoder, bl.a. provokativa åtgärder. (Se SOU 2010:103 s. 53, 54, 123 och 124.)

Utredningen konstaterade, i betänkande *Särskilda spaningsmetoder*, att provokation som arbetsmetod används av och är av värde för de brottsbekämpande myndigheterna, men att området på flera sätt är komplext och att det därför finns anledning att genom en reglering försöka åstadkomma en ökad tydlighet. Det framhölls att ökad tydlighet kunde vara av värde inte bara från rättssäkerhetssynpunkt för den enskilde, utan också för de brottsbekämpande myndigheterna. Det konstaterades att osäkerheten om vad som gäller kan leda till såväl omotiverad återhållsamhet som ökade risker för övertramp. (Se a.a. s. 148–155.)

Utredningen ansåg – i linje med BRU:s förslag – att regleringen skulle ta sikte på användningen av provokativa åtgärder som kan leda till att någon begår ett brott, eftersom det är i de situationerna som det råder oklarhet gällande användningen av arbetsmetoden. Det framhölls också att det var det området som från rättssäkerhetssynpunkt framstod som särskilt problematiskt. Regleringen skulle alltså inte ta sikte på provokativa åtgärder som inte riskerar att föranleda att någon begår ett brott, exempelvis rena s.k. bevisprovokationer. (Se a.a. s. 155–158.)

Utredningen lämnade förslag till en särskild lag, lagen om särskilda inhämtningsåtgärder i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet (se a.a. s. 27 ff.), som bl.a. innehöll bestämmelser om att använda s.k. särskilda provokativa åtgärder. Användningen av sådana åtgärder reglerades i ett särskilt kapitel, kap. 5, enligt följande.

1 § Vid förundersökning får polisen, för att få fram bevisning om redan begångna brott, vidta åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå en brottslig gärning (särskilda provokativa åtgärder).

Provokativa åtgärder enligt första stycket får vidtas endast om

1. det föreligger stark misstanke om allvarlig brottslighet, och
2. åtgärderna är av synnerlig vikt för utredningen.

2 § Frågor om tillstånd till särskilda provokativa åtgärder prövas av åklagaren. Ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte i onödan kränks.

3 § Om det inte längre finns skäl för de provokativa åtgärderna ska beslutet omedelbart hävas.

4 § För brott som någon har förmåtts att begå genom särskilda provokativa åtgärder får inte dömas till påföljd.

Utredningen lämnade också förslag på bestämmelser som gav Säkerhetspolisen möjlighet att använda särskilda provokativa åtgärder i underrättelseverksamhet. Sådana åtgärder fick enligt förslaget användas endast om det behövdes för att få fram uppgift som det fanns särskild anledning att anta kunde bidra till att förebygga eller upptäcka allvarlig brottslig verksamhet. Beslut om en sådan åtgärd skulle prövas av en särskilt reglerad nämnd. (Se a.a. s. 39.)

Utredningen förslog vidare särskilda bestämmelser om att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen skulle kunna ta biträde av enskilda vid genomförande av bl.a. särskilda provokativa åtgärder samt att det vid bedömningen av om sådana åtgärder skulle tillåtas skulle göras en behovs- och proportionalitetsbedömning (se a.a. s. 28, 38 och 40).

Utredningens författningsförslag omfattade alltså inte åtgärder som enbart innefattar att polisen spelar med i ett skeende där initiativet kommer från någon annan. Förslaget tog sikte på åtgärder som i viss mån är aktiva, exempelvis frestelser, initiativ, uppmuntran eller annan påverkan, t.ex. en förfrågan, och som därmed kan leda till att någon förmås att begå ett brott (se a.a. s. 374).

Med *allvarlig brottslighet* i regleringsförslaget avsågs detsamma som i regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter, dvs. att man kan beakta såväl straffvärdet hos de enskilda brott som verksamheten avser att bekämpa som den samlade brottslighetens omfattning och art. Det kan också tillmätas betydelse om brottsligheten är organiserad eller särskilt samhällsfarlig, men också att den bedrivs dolt. (Se a.a. s. 374.)

När det gäller kravet på att det skulle föreligga *stark misstanke* om allvarlig brottslighet framhöll utredningen att när en provokativ åtgärd riktar sig mot en person krävs, som huvudregel, att det avseende denne föreligger stark misstanke om delaktighet i den allvarliga brottsligheten. I fall där en särskild provokativ åtgärd riktar sig mot en mer obestämd grupp av personer ansåg utredningen i stället att det borde krävas att det föreligger stark misstanke om att allvarlig brottslig verksamhet pågår eller att sådan brottslighet redan har förövats. (Se a.a. s. 374 och 375.)

När det gäller kravet på att den särskilda provokativa åtgärden ska vara av *synnerlig vikt för utredningen* ansågs att det skulle ha samma innebörd som i regleringarna om hemliga tvångsmedel (se a.a. s. 375 och 376).

Vad avser kravet på att ett beslut om en särskild provokativ åtgärd ska fattas av åklagare motiverades detta framför allt av att det redan följde av gällande rätt. I denna bedömning låg att frågor om användning av särskilda provokativa åtgärder inte bör bli en rent polisiär angelägenhet och att en åklagares medverkan är viktig utifrån kontrollsynpunkt och den beslutskompetens som i övrigt getts till åklagaren. Det konstaterades att i vissa länder krävs domstolsbeslut för sådana åtgärder, men också att det i vissa länder inte krävs det. Med hänsyn till att beslut om provokativa åtgärder inte sällan måste fattas med relativt knappa tidsmarginaler ansåg utredningen att krav på domstolsbeslut skulle kunna leda till problem i den praktiska hanteringen. Utredningen ansåg inte heller att det av rättssäkerhetsskäl eller av andra skäl var motiverat att domstol skulle fatta sådana beslut. (Se a.a. s. 166 och 167.)

Den behovs- och proportionalitetsbedömning som skulle göras innebar, enligt utredningen, att det i regel inte är möjligt att fatta beslut om särskilda provokativa åtgärder som riskerar att leda till skada på människors liv eller hälsa, eller annars innebär oåterkallelig skada på enskild egendom (se a.a. s. 340).

Bestämmelsen om att *påföljd inte får dömas ut för brott* som någon har förmått att begå genom särskilda provokativa åtgärder motive- rade utredningen i huvudsak med att en lagföring av det framprovo- cerade brottet framstod som onödig i de fall detta inte tillförde sär- skilt mycket i fråga om straffvärde, eftersom en lagföring ofta bör kunna ske av brott på förberedelse- eller försöksstadiet. Och en lag- föring framstod, omvänt, som otillbörlig om den tillförde mycket i straffvärdehänseende. Utredningen framhöll också – med hänvis- ning till Europadomstolens praxis avseende rätten till en rättvis rätte- gång – att det mer generellt kan framstå som tivelaktigt att lägga avgörande vikt vid bedömningar av om den misstänkte hade begått brottet om provokationen inte hade ägt rum. (Se a.a. s. 171.)

När det gäller den närmare innebörden av bestämmelsen om att det inte skulle dömas till påföljd för brott som hade provocerats fram, konstaterade utredningen bl.a. att strafffrihet inte kan komma i fråga om den enskilde förmått att begå ett brott vid vilket provokativa

åtgärder överhuvudtaget inte får företas, t.ex. fullbordad misshandel, mord eller dråp. (Se a.a. s. 379.)

Skälet till att beslutet om särskilda provokativa åtgärder skulle förenas med villkor motiverades inte (jfr a.a. s. 166 och 167).

Såvitt avsåg *provokatörens straffrättsliga ansvar* anförde utredningen följande. Den föreslagna regleringen, enligt vilken ett uttryckligt lagstöd ges för provokativa åtgärder som syftar till att, eller riskerar att, föranleda att någon begår brott, innebär att provokativa åtgärder som vidtas med stöd av regleringen är rättsenliga och de kan därför inte föranleda straffrättsligt ansvar. Man kan uttrycka det så att en reglering av provokativa åtgärder medför att provokatören inte kan bestraffas för åtgärder som sker med stöd av och i överensstämmelse med regeln. För att ansvarsfrihet ska komma i fråga bör förutsättas att beslut om åtgärden har fattats i föreskriven ordning. Om provokatören går utanför ramarna för den givna regleringen och därvid provocerar fram ett brott kan dock ansvar för såväl tjänstefel som annat brott aktualiseras. Eftersom den föreslagna regleringen får anses ge uttryck för att provokationen utgör ett led i brottsbekämpningen snarare än ett slags medverkan till den aktuella brottsligheten bör emellertid medverkansansvar kunna aktualiseras endast i fall där det är uppenbart att den provokativa åtgärden inte omfattas av regleringen. I första hand aktualiseras således ansvar för tjänstefel. (Se a.a. s. 169.)

När det gäller möjligheten för Säkerhetspolisen, men inte för polisen i övrigt, att kunna använda särskilda provokativa åtgärder i underrättelseverksamhet framhöll utredningen att det inte hade framkommit ett tillräckligt starkt behov från polisen eller andra brottsbekämpande myndigheter att kunna använda provokativa åtgärder i sådana sammanhang. När det gällde Säkerhetspolisen ansåg utredningen dock, med hänsyn till myndighetens uppdrag att förebygga och förhindra allvarliga brott genom underrättelseverksamhet i kriminella miljöer, att det inte framstod som ändamålsenligt att kräva att en förundersökning har inletts för att få använda särskilda provokativa åtgärder. (Se a.a. s. 165 och 166.)

3.9 Internationell utblick

3.9.1 Inledning

Information om vilka möjligheter som brottsbekämpande myndigheter i andra länder har att genomföra provokativa åtgärder har hämtats in via EU-nätverket Legicoop. Förfrågan om aktuell lagstiftning och dess tillämpning har ställts till samtliga EU-länder (se bilaga 2). Svar har inkommit från Belgien, Frankrike, Lettland, Nederländerna, Polen och Rumänien.

Med hänsyn till de likheter som finns mellan det svenska och de övriga nordiska ländernas rättssystem är regelverken i de nordiska länderna av särskilt intresse. Särskilda förfrågningar om förekomsten och tillämpningen av bestämmelser om provokativa åtgärder har därför ställts till justitiedepartementen i Norge, Danmark och Finland.

3.9.2 De nordiska länderna

Danmark

I 754 a–e §§ retsplejeloven finns regler om polisens rätt att använda agenter i brottsutredningar (agentverksamhet).

Enligt 754 a § första stycket får polisen, som ett led i utredningen av ett brott, bistå eller vidta åtgärder för att uppmuntra någon att utföra eller fortsätta utförandet av ett brott.²¹ Att någon bistås att begå ett brott innebär att initiativet kommer från polisen eller agenten. När ”åtgärder vidtas för att uppmuntra någon” kommer initiativet från någon annan, som planerat att begå brott. Det handlar inte om tillfälligt uppkomna situationer.

Enligt första stycket 1–3 måste också följande omständigheter vara uppfyllda för att få utföra agentverksamhet.

1. Det föreligger motiverad misstanke om att brott, eller försök till brott, har begåtts,
2. åtgärden kan antas vara av avgörande betydelse för förundersökningen, och

²¹ ”... der tilbydes bistand til eller træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte en lovovertrædelse ...”.

3. förundersökningen avser brott för vilket det är föreskrivet fängelse i sex år eller mer, eller vissa särskilt utpekade brott. Det handlar bl.a. om barnpornografibrott, bedrägeri, häleri eller brott mot lagen om vapen och explosiva ämnen, om brottet har begåtts genom användning av internet.

Reglerna om agentverksamhet omfattar dock inte åtgärder som uppmuntrar någon att utföra eller fortsätta utförandet av ett brott, om polisen därigenom inte påverkar väsentliga omständigheter vid brottet (se andra stycket). Detta utgör den ”nedre gränsen” för agentverksamhet. Bestämmelsen tar bl.a. sikte på så kallade kontrollerade leveranser, där det finns möjligheter för polisen att påverka händelseförloppet utan att åtgärderna utgör agentverksamhet. Ett annat exempel på situationer som faller utanför regleringen är att en kvinnlig civilklädd polis rör sig i en park där flera våldtäkter har ägt rum, i syfte att locka fram en eventuell våldtäktsman. Ett ytterligare exempel är att en informatör, enligt polisens instruktioner, tar kontakt med personer i en kriminell miljö för att kunna observera och ge polisen upplysningar, men där personen inte medverkar i det brott som utredningen avser.

Reglerna om agentverksamhet omfattar heller inte åtgärder som innebär att polisen förvärvar rättigheter, föremål eller annat material som huvudsakligen bjuds ut på internet (se andra stycket). Bestämmelsen gör det möjligt för polisen att, utan att behöva beakta reglerna om agentverksamhet, komma i besittning av föremål som säljs på internet.

De åtgärder som polisen vidtar enligt reglerna om agentverksamhet får inte medföra en ökning av brottets omfattning eller allvar (se 754 b § första stycket). Detta utgör den ”övre gränsen” för sådan verksamhet. Vid bedömningen av vad som utgör en tillåten respektive otillåten agentverksamhet måste det övervägas vilka konsekvenser det får att polisen påverkar ett händelseförlopp. Polisen får inte genom agentverksamheten anstifta någon att begå ett brott som han eller hon annars inte hade begått. Polisen får heller inte utöva sådant inflytande över ett brott att dess grovhet eller omfattning ökar.

Agentverksamhet föreligger inte i situationer då initiativet kommer från den misstänkte. Det kan exempelvis handla om att en person som säljer narkotika erbjuder en civilklädd polis att köpa narkotika, vilket polisen säger sig vara villig att göra. I en sådan situa-

tion utövar polisen inte något inflytande över händelseförloppet. Polisen har heller inte erbjudit bistånd eller uppmanat personen som försöker sälja narkotika.

Beslut om agentverksamhet fattas av domstol (se 754 c §).

Försvararen ska underrättas om att en provokativ åtgärd har genomförts om åtal väcks för brottet (se 754 d §).

I juli 2025 infördes en bestämmelse, i 754 a § tredje stycket, som ger möjlighet för polisen att, som ett led i agentverksamhet, dela oäkta bilder med sexuellt innehåll på barn under 18 år (se närmare om bestämmelsen i avsnitt 3.13.5).

Finland

I den finska tvångsmedelslagens 10 kap. regleras möjligheterna att använda täckoperation och bevisprovokation genom köp.

Med *täckoperation* avses planmässigt inhämtande av information om en viss person eller om personens verksamhet genom infiltration, där falska, vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar används eller falska handlingar framställs eller används för att förvärva förtroende som behövs för inhämtandet av information eller för att förhindra att inhämtandet av information avslöjas (se 27 §).

En polisman som genomför en täckoperation får, som utgångspunkt, inte begå eller ta initiativ till ett brott. Han eller hon får dock begå en ordningsförseelse eller något annat jämförbart brott, om gärningen är nödvändig för att syftet med operationen ska kunna uppfyllas eller för att inhämtandet av information inte ska avslöjas. (Se 28 §.)

Med *bevisprovokation genom köp* avses ett anbud eller köp av ett föremål, ett ämne, egendom eller en tjänst. Polisen får göra sådant köp i syfte att få föremålet i besittning eller få bevisning om ett brott eller vinningen av ett brott, ett föremål, ett ämne eller egendom som avhänts någon genom ett brott och som kan förverkas eller annars kan bidra till en brottmålsutredning. För köp av annat än ett provparti krävs dock att köpet är nödvändigt för att genomföra bevisprovokationen. En bevisprovokation får genomföras om det finns skäl att misstänka ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år eller stöld eller häleri och det är sannolikt att något av de ovan angivna målen kan uppnås. Bara sådan informa-

tion som är nödvändig för att genomföra provokationen får inhämtas. Provokationen ska också genomföras så att den som är föremål för åtgärden, eller någon annan, inte förmås att begå ett brott som han eller hon annars inte skulle begått. Bevisprovokation genom köp är tillåten i en bostad bara om tillträdet till eller vistelsen i bostaden sker under aktiv medverkan av den som använder bostaden. (Se 34 §.)

Ett typiskt exempel på hur bevisprovokation genom köp används är köp av narkotika från en narkotikalangare. Eftersom narkotikabrottet har begåtts redan när personen börjar sälja eller erbjuda narkotikan, innebär bevisprovokationen genom köp inte att personen begår ett nytt brott. Huruvida narkotikalangaren har agerat självständigt är dock ytterst en fråga för domstol att bedöma.

Beslut om bevisprovokation genom köp ska fattas av chefen för centralkriminalpolisen. Beslut som avser säljanbud uteslutande till allmänheten får fattas också av en för uppdraget förordnad tjänsteman. Ett beslut ska vara skriftligt och kan meddelas för högst två månader åt gången. I beslutet ska anges

1. det misstänkta brottet,
2. den misstänkte eller någon annan som är föremål för bevisprovokationen,
3. de fakta som brottsmisstanken och förutsättningarna för bevisprovokationen grundar sig på,
4. de föremål, de ämnen, den egendom eller de tjänster som är föremål för bevisprovokationen,
5. syftet med bevisprovokationen,
6. tillståndets giltighetstid,
7. den tjänsteman som leder och övervakar genomförandet av bevisprovokationen,
8. eventuella begränsningar och villkor för bevisprovokationen. (Se 35 §.)

Över genomförandet av bevisprovokation genom köp ska det upprättas en skriftlig plan, om detta behövs med hänsyn till operationens omfattning eller andra motsvarande skäl. Vid förändrade omständigheter ska planen vid behov ses över. (Se 36 §.)

Beslut om genomförande av bevisprovokation genom köp ska fattas skriftligen. Beslutet ska fattas av en särskilt utbildad tjänsteman som ansvarar för genomförandet av provokationen. I beslutet ska, som utgångspunkt, anges

1. den polisman som beslutat om bevisprovokationen samt beslutets datum och innehåll,
2. den polisenhet som genomför bevisprovokationen,
3. identifikationsuppgifterna för de polismän som genomför bevisprovokationen,
4. hur det har säkerställts att bevisprovokationen inte får den som är föremål för åtgärden eller någon annan att begå ett brott som denne annars inte skulle begått,
5. eventuella begränsningar och villkor för bevisprovokationen. (Se 37 §.)

Att bevisning har inhämtats på ett otillåtet sätt, t.ex. som en konsekvens av att ett brott har provocerats fram, innebär inte per automatik att bevisningen inte får användas i en rättegång. Generellt sett är det dock förbjudet att i en rättegång använda bevisning som åtkommit genom att någon provocerats att begå ett brott. (Se 17 kap. 25 § finska rättegångsbalken och Högsta domstolens avgörande 2023:14.)

Norge

I Norge är användningen av provokativa åtgärder inte reglerad i lag. Användningen av sådana åtgärder styrs i stället av uttalanden i förarbeten, praxis och doktrin. Riksadvokaten har också tagit fram en s.k. Rundskrivning (nr. 2/2018) angående infiltration och provokation, som redogör för gällande rätt på området.

Användning av provokation och infiltration kan ha olika syften. De kan användas för att få fram bevisning om begångna brott, förebygga eller avvärja brott, eller få kontroll över stulna föremål. Rundskrivningen handlar om förutsättningarna att använda infiltration och provokation i syfte att få fram bevisning om begångna brott.

Provokation innebär att polisen, genom direkt kontakt med en person eller på annat sätt, påverkar någons straffbara handlingar, för att därigenom få information om brottslig verksamhet.

Infiltration innebär att polisen samlar in information om brott genom kontakter med personer, utan att de uppger att de är tjänstemän och utan att de påverkar händelseförlopp. Som infiltration avses också att myndigheten tar över någons identitet eller roll på internet.

Om polisen mer passivt samlar in information utan att i större utsträckning ha direkt kontakt med en person anses det som *spaning*.

Gränsen mellan provokation, infiltration och spaning kan upplevas som flytande och metoderna går ibland in i varandra. Möjligheterna att använda respektive metod skiljer sig dock åt. Polisens möjligheter att använda provokation är väsentligt snävare än att använda infiltration.

När det gäller förutsättningarna att använda provokation finns ett ”grundvillkor” som innebär att det inte är tillåtet att provocera fram en straffbar gärning som annars inte hade begåtts. Vid bedömningen av detta krav läggs stor vikt vid vem som tog initiativet till den aktuella handlingen. Om det är polisen som direkt eller indirekt tar initiativet till handlingen är, som utgångspunkt, grundvillkoret inte uppfyllt. Det finns dock visst utrymme för polisen att påverka en pågående straffbar handling, t.ex. att polisens agerande medför vissa ändringar vad gäller tid och plats i en pågående narkotikatransaktion. Även om någon annan tar initiativet till en straffbar handling gäller dock som huvudregel att polisen inte får påverka händelseförloppet genom att erbjuda eller göra tillgängligt olagligt material som innebär integritetskränkning av en tredje person, t.ex. framställningar av sexuella övergrepp mot barn. Om ett särskilt behov av en sådan fråga skulle uppstå ska det dock avgöras av statsadvokaten.

Grundvillkoret är regelmässigt uppfyllt om provokationen endast tar sikte på att införskaffa bevis om begångna brott (”bevisprovokasjon”), och att det också genomförs på ett sätt som inte medför att personen förmås att begå ett brott. Det kan t.ex. handla om att införskaffa bevisning om att någon innehar övergreppsmaterial eller narkotika. Om polisen inte har tillräcklig kontroll över händelseförloppet, och inte kan utesluta att provokationen leder till att den provocerade begår ett brott, ska provokationen inte genomföras.

Om grundvillkoret inte är uppfyllt ska polisen inte genomföra provokationen. Om en provokation genomförs trots att grundvillkoret inte är uppfyllt ska åtal inte väckas mot den som begått det framprovocerade brottet. Om åtal ändå väcks för ett sådant brott ska den provocerade frikännas, eftersom det anses utgöra ett fel som påverkar skuldfrågan till den tilltalades fördel.

Utöver grundvillkoret måste fyra tilläggsvillkor vara uppfyllda för att få använda provokation.

Det första kravet är att det måste vara fråga om en utredning om allvarlig brottslighet. Vid den bedömningen tas hänsyn inte endast till brottets straffskala, utan också till samhällets intresse av att bekämpa brottet. Riksadvokaten har ansett att det inte är lämpligt att mer i detalj ange vilka former av straffbara gärningar som kravet tar sikte på. Typiskt sett anses kravet dock vara uppfyllt om det handlar om utredningar om allvarliga narkotikabrott, brott avseende sexuella övergrepp mot barn och spridning av upptagningar av sådana övergrepp, allvarliga vinningsbrott (stölden av Munchs målning *Skriet* anges som exempel, se rättsfallet Rt. 1998 s. 407), illegal handel av vapen, grova våldsbrott eller allvarlig databrottslighet.

Det aktuella kravet innebär också att det ska föreligga skälig misstanke om brott.

Det andra kravet innebär att provokation får användas först när andra utredningsmetoder inte ger eller förväntas ge något resultat.

Det tredje kravet, vilket också följer av 170 § straffeprocessloven, är att användningen av provokation inte får utgöra ett oproportionerligt ingrepp. Vid den bedömningen ska beaktas även de andra polisiära arbetsmetoder ("övervakningstryck") som personen har varit, eller kommer att vara, utsatt för.

Det fjärde kravet är att en provokation inte får stå i strid med några andra processuella grundprinciper.

Beslut om att använda provokation fattas av statsadvokaten²² efter begäran från politimesteren eller visepolitimesteren. Vid fara i dröjsmål kan politimesteren dock fatta beslut om provokation. Statsadvokaten ska då informeras om beslutet, och i efterhand bedöma om kraven för åtgärden var uppfyllda.

²² En statsadvokat är en tjänsteman, motsvarande en svensk åklagare, inom Påtalemyndigheten som har rätt att föra talan i allvarigare brottmål (se 55 a § första stycket 2 och 66 § straffeprocessloven).

3.9.3 Övriga länder

Belgien

Enligt artikel 30 i den belgiska straffprocesslagen²³ är det förbjudet att provocera fram brott. Med provokation avses i sammanhanget att gärningsmannens avsikt att begå brott har uppkommit, förstärkts eller bekräftats – trots att han eller hon ville avsluta brottet – genom ingripande av en polisman, av tredje man som agerar på uttrycklig begäran av en polisman eller av en civil infiltratör i samband med en civil infiltration. Om det har skett en sådan provokation får gärningsmannen inte dömas till ansvar.

Gränserna för vad som utgör en provokation har prövats av domstol i flera avgöranden. I praxis har exempelvis angetts att en (otillåten, *utredningens tillägg*) provokation förutsätter att polisen har använt bedrägliga metoder för att anstifta brottet. I syfte att upptäcka s.k. grooming kan det exempelvis vara tillåtet för en tjänsteman att logga in och chatta under ett smeknamn som tyder på att han eller hon är ett minderårigt barn, men inte att göra egna närmanden gentemot barnet. Det är ibland en svårt att dra gränsen för vad som utgör en (otillåten) provokation.

Enligt artikel 29 i straffprocesslagen är det dock tillåtet att göra en s.k. proaktiv utredning. En sådan utredning ger möjlighet bl.a. att samla in, registrera och bearbeta uppgifter och underrättelser om brott som kommer att begås eller som har begåtts men ännu inte upptäckts. Syftet med en sådan utredning är att kunna lagföra brott. För att kunna bedriva en sådan utredning måste den aktuella brottsligheten ske inom ramen för en kriminell organisation.

Frankrike

Enligt fransk lag måste de brottsbekämpande myndigheterna följa en princip om lojalitet när det gäller införskaftet av bevisning.

I rättspraxis har det fastställts att användningen av vissa åtgärder är illojala om dess syften eller tänkta effekt är att framkalla ett brott som annars inte skulle ha begåtts. Det är också förbjudet att använda all bevisning som härrör från en ”illojal process”.

²³ The Code of Criminal Procedure.

Så kallad ”polisanstiften” är dock tillåten om den inte utgör grunden för det brottsliga handlandet, utan bara avslöjar dess existens i syfte att förhindra brottsligheten. Att exempelvis en tjänsteman i sådana sammanhang agerar under falsk identitet strider inte mot lojalitetsprincipen.

Lettland

I Lettland är, enligt sektion 4 i lettiska operationsaktivitetslagen²⁴ och sektion 225 i lettiska straffprocesslagen²⁵, användning av provokativa åtgärder som leder till att någon begår ett brott förbjudet.

Det finns dock möjlighet, med stöd av bestämmelser i kap. 10 och 11 i straffprocesslagen, att genomföra s.k. utredningsåtgärder respektive speciella utredningsåtgärder. Genom utredningsåtgärder kan myndigheten, för att få information om brott, genomföra test för att säkerställa huruvida en händelse eller aktivitet hade ägt rum. Genom speciella utredningsåtgärder kan myndigheten genomföra test, exempelvis genom att skapa en situation som kan avslöja om en person har en kriminell avsikt. Det är dock förbjudet att provocera fram ett beteende. Tillstånd att genomföra speciella utredningsåtgärder måste fattas av en förundersökningsdomare.

Nederländerna

Enligt nederländska straffprocesslagen²⁶ är det förbjudet för myndigheterna att anstifta någon att begå brott. Initiativet att begå brott måste komma från den misstänkte, inte från myndigheten. Det är dock tillåtet att genomföra s.k. framkallande av erkännande.²⁷ I sådana sammanhang är det tillåtet t.ex. att få den misstänkte att tro att han eller hon är vän eller affärspartner med en infiltratör. Det är dock inte tillåtet att påverka den misstänkte att erkänna brott genom påtryckningar, tvång eller att göra honom eller henne ekonomiskt eller socialt beroende av en infiltratör. De frågor som ställs till den misstänkte får heller inte motsvara frågor som ställs i ett förhör.

²⁴ Operational Activities Law.

²⁵ Criminal Procedure Law.

²⁶ Code of Criminal Procedure.

²⁷ ”... elicit a statement (confession) ...”.

För att få använda framkallande av erkännande måste det finnas misstanke om att brott har begåtts eller kommer att begås. Tillstånd att genomföra sådana åtgärder beslutas av åklagare.

Polen

I Polen kan de brottsbekämpande myndigheterna, enligt artikel 19.1 och 19 a i polska polislagen,²⁸ använda s.k. operativa och undersökande åtgärder, vilka syftar till att verifiera tidigare erhållen information om ett brott, identifiera en gärningsman eller få bevisning om ett brott. Sådana åtgärder får bestå i att i hemlighet köpa eller erbjuda sig att köpa, avyttra eller beslagta *föremål* som härrör från brott, som kan förverkas eller som olagligen tillverkas, innehas, transporteras eller handlas med. Sådana åtgärder får också bestå i att i hemlighet ta emot eller ge ekonomiska fördelar.

Sådana åtgärder får användas i utredningar om allvarliga brott, bl.a. brott mot någons liv, ekonomisk brottslighet som avser mycket höga värden eller illegal hantering av exempelvis vapen och sprängämnen.

Vissa poliser i chefsbefattning får besluta att använda operativa och undersökande åtgärder under en viss tid. För ett sådant beslut krävs dock ett skriftligt godkännande av en åklagare.

Liknande regleringar finns också i lagar som reglerar myndigheter med polisiära befogenheter, såsom Skatteverket, Militärpolisen eller Myndigheten för inre säkerhet.

Rumänien

I Rumänien finns, i artikel 101 i den rumänska straffprocesslagen,²⁹ en allmän princip om lojalitet vid införskaffande av bevisning, som förbjuder de brottsbekämpande myndigheterna att använda arbetsmetoder som strider mot straffprocessens grundläggande principer.

I samma artikel anges att de brottsbekämpande myndigheterna, eller den som agerar på deras uppdrag, är förbjudna att, i syfte att inhämta bevisning, vidta åtgärder som leder till att någon begår eller

²⁸ Police Act of 6 April 1990.

²⁹ The Romanian Code of Criminal Procedure.

fortsätter att begå ett brott. Om bevisning om brott inhämtas på ett sådant sätt ska, enligt artikel 102, bevisningen avvisas.

Det finns dock vissa möjligheter för åklagare att, inom ramen för en brottsutredning, fatta beslut om att använda infiltratorer eller om s.k. delaktighet i vissa aktiviteter.³⁰ Sådana beslut får fattas om det finns rimlig misstanke om förberedelse eller utförande av vissa allvarliga brott. Beslut om sådana åtgärder får också fattas endast om bevisningen inte kan åtkommas på annat sätt. Åtgärden måste också vara behövlig och stå i proportion till de ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheter som den innebär.

3.10 Uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna

De brottsbekämpande myndigheterna har angett i huvudsak följande.

Myndigheterna använder provokativa åtgärder, och det sker framför allt när en förundersökning har inletts. Genom att kunna påverka en misstänkts agerande ges myndigheterna möjlighet att styra händelseutvecklingen på ett sätt som gör det lättare att säkra bevisning om brott. Detta är primärt av betydelse för att kunna möjliggöra lagföring av begångna brott, men kan i vissa fall också vara av betydelse för att avbryta pågående brottslig verksamhet och därigenom förebygga fortsatt brottslighet.

Provokativa åtgärder används framför allt i utredningar om allvarlig brottslighet, exempelvis grovt eller synnerligen grovt narkotika- eller vapenbrott, grovt barnpornografibrott, grovt häleri (såsom hantering av stulna konstföremål), terroristbrott eller spioneri. Men det kan också handla om flera enskilt mindre allvarliga brott som utförts systematiskt eller organiserat, såsom omfattande hantering av stöldgods.

Hur provokativa åtgärder genomförs kan variera beroende på flera omständigheter, bl.a. vilket brott som utreds och vilken information om brottet som finns i övrigt. Ibland genomförs exempelvis provokativa åtgärder i sammanhang där man misstänker att personer som har begått brott befinner sig. Ibland riktar sig provokativa åtgärder mer direkt mot en person som misstänks för brott.

³⁰ "Authorized participation in certain activities".

Användning av provokativa åtgärder är en viktig, och ibland helt nödvändig, arbetsmetod för att komma vidare i en brottsutredning.

Den nuvarande ordningen, som framför allt kommer till uttryck i Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning (se avsnitt 3.4.2), är i vissa avseenden oklar. Bedömningen av om en provokativ åtgärd kommer, eller inte kommer, att väcka en *brottslig vilja* är mycket svår att göra. Det finns också oklarheter vad avser kravet på *stark misstanke om brott* och begreppet *allvarlig brottslighet*. Det finns därtill oklarheter angående vilket straffrättsligt ansvar provokatören har för de eventuella brott som har provocerats fram.

3.11 Inledande överväganden om provokativa åtgärder

Bedömning: De brottsbekämpande myndigheterna har behov av att använda provokativa åtgärder i den brottsutredande verksamheten.

Även med beaktande av det integritetsintrång som åtgärderna kan innebära och de andra motstående intressen som kan finnas är det, som utgångspunkt, en godtagbar arbetsmetod.

Det finns ett behov av ett tydligare regelverk när det gäller användningen av vissa former av provokativa åtgärder.

3.11.1 Begreppet provokation och utredningens uppdrag

Inledningsvis bör något sägas om begreppet *provokation* eller *provokativa åtgärder*. Vi ska bedöma i vilka situationer och under vilka förutsättningar som brottsbekämpande myndigheter ska kunna använda sig av provokation. I våra direktiv anges att 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”.

Som redovisats finns det inte någon definition av provokation i författning och begreppet har i olika sammanhang getts delvis olika innebörd. Användningen av provokativa åtgärder innebär i grunden att myndigheterna på olika sätt interagerar med en person (i regel en person som misstänks för brott) för att därigenom påverka hans eller hennes handlande, framför allt på ett sådant sätt att det kan

säkras bevisning om brott. En sådan bred definition av begreppet provokation kan dock omfatta ett stort antal situationer av mycket varierande karaktär.

Vi instämmer i den kritik som i olika sammanhang har riktats mot användningen av de traditionella begreppen bevisprovokation och brottsprovokation. Som redovisats har kritiken framför allt handlat om att en och samma provokativa åtgärd kan innefatta – eller komma att visa sig innehålla – såväl bevis- som brottsprovokation. Exempelvis kan provokation i form av köp av narkotika sägas utgöra bevisprovokation i förhållande till säljarens innehav av narkotika och brottsprovokation i förhållande till hans eller hennes överlåtelse av narkotika. Därutöver har begreppen inte någon förankring eller motsvarighet i europarättsliga sammanhang, vilket försvårar tillämpningen av Europakonventionen och tolkningen av Europadomstolens praxis. Till detta kan läggas att traditionella uppfattningar som är knutna till begreppen riskerar att försvåra förståelsen av de situationer som kan bli aktuella. Som exempel kan nämnas den allmänna uppfattningen att bevisprovokation är lagligt medan brottsprovokation är olagligt.

Detta är delvis missvisande; det finns ingen rättsregel som förbjuder de brottsbekämpande myndigheterna att som en utredningsåtgärd vidta provokativa åtgärder som medför att någon förmås att begå ett brott. Däremot kan användningen av sådana åtgärder få konsekvenser när det gäller ansvarsfrågan för det framprovocerade brottet på så sätt att den som har provocerats inte ska fällas till ansvar för det. Det kan alltså vara tillåtet att genomföra en provokativ åtgärd, som innebär att den som provoceras förmås att begå ett brott, i syfte att exempelvis leta reda på stulna konstskatter eller skaffa fram bevisning om ett brott, t.ex. innehav av narkotika eller vapen. Och detta även om det i efterhand skulle visa sig att det brott som provokationen har lett till – t.ex. innehav av det stulna konstföremålet eller försäljning av narkotika eller vapen – inte ska lagföras på grund av att det inte går att bevisa att den som vidtog åtgärder med konstskatten eller sålde narkotikan eller vapnet, hade gjort det även om några provokativa åtgärder inte hade vidtagits.

Det är inte utredningens uppgift att definiera vad som i olika sammanhang *är* en provokation. Vi anser snarare att det finns skäl att fokusera mindre på begreppet provokation och mer på situationer där det finns ett behov av att reglera åtgärder av provokativ

karaktär. En utgångspunkt för övervägandena blir därför att identifiera vilka arbetsmetoder av provokativ karaktär som de brottsbekämpande myndigheterna använder, eller har behov av att använda, och som bör regleras särskilt. I en sådan reglering måste det självfallet vara tydligt vilka (provokativa) åtgärder regleringen omfattar.

Att begreppet provokation eller provokativa åtgärder inte har en bestämd definition innebär att det kan omfatta olika typer av åtgärder, men även att det kan vara oklart om det är en provokativ åtgärd eller någon annan arbetsmetod som används. Provokativa åtgärder används ibland tillsammans med andra dolda arbetsmetoder, såsom infiltration och hemliga tvångsmedel. I sådana sammanhang kan det uppstå olika gränsdragningsfrågor, vilka inte alltid är hänförliga till provokationen som sådan. Det kan exempelvis handla om möjligheterna för en infiltratör att interagera med en misstänkt eller om myndigheternas utrymme att kartlägga eller avlyssna en misstänkt (jfr exempelvis "Bevisprovokationen" NJA 2011 s. 638, RH 2010:62 och JO 2012/13 s. 62). Eftersom vårt uppdrag tar sikte på just provokativa åtgärder kommer vi inte att överväga frågor som är hänförliga till infiltration eller andra dolda arbetsmetoder.

3.11.2 Behovet av att använda provokativa åtgärder och vissa utgångspunkter angående användningen av dem

Som redovisats i avsnitt 3.10 har de brottsbekämpande myndigheterna uppgett att provokativa åtgärder är en viktig, och ibland nödvändig, arbetsmetod i brottsbekämpningen. Sådana åtgärder används framför allt för att få information om brott. Enligt myndigheterna finns det behov av att genomföra provokativa åtgärder som riskerar att leda till att den provocerade begår ett brott. I viss utsträckning genomförs också sådana provokationer. Enligt myndigheterna är det emellertid svårt att avgöra när det är tillåtet, vilket begränsar möjligheterna att genomföra provokationer som riskerar att leda till att någon begår brott. Till viss del är det också oklart vilka åtgärder myndigheterna får, respektive inte får, vidta.

Det som myndigheterna har uppgett ligger i linje med vad som konstaterats i tidigare utredningar och det har inte framkommit något som ger anledning för oss att ifrågasätta att provokativa åtgärder är en mycket viktig arbetsmetod. Genom att kunna använda sådana åtgärder får myndigheterna möjlighet att interagera med den

misstänkte, eller andra personer i dennes närhet, och därmed styra utvecklingen på ett sätt som gör det lättare att framför allt säkra bevisning om brott eller identifiera en skäligen misstänkt. Men arbetsmetoden kan också vara ett nödvändigt verktyg för att avbryta pågående brottslig verksamhet och därigenom förebygga fortsatt brottslighet.

Med hänsyn bl.a. till brottsutvecklingen – där många grova brott numera begås inom ramen för samarbete mellan olika personer och då antalet sammanslutningar i den kriminella miljön har ökat kraftigt – kan behovet av att använda provokativa åtgärder förväntas öka. Vidare medför teknikutvecklingen att personer som begår brott i allt större utsträckning kommunicerar och begår brott genom användning av digitala verktyg. (Se bl.a. Polismyndigheten, *Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2025*, s. 8 ff.). Detta innebär nya utmaningar för de brottsbekämpande myndigheterna. Men det ger också myndigheterna ökade möjligheter att interagera med personer i den kriminella miljön och säkra bevisning om eller förebygga brott.

Sammantaget bedömer vi alltså att det finns ett tydligt behov av att kunna använda provokativa åtgärder inom ramen för de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet.

En provokativ åtgärd kan, men behöver inte, leda till att den provocerade begår ett brott. Om så blir fallet kan vara beroende av flera omständigheter. Det handlar självfallet om vilka åtgärder som myndigheten vidtar, dvs. på vilket sätt myndigheten genomför provokationen. Men det kan också handla om hur en straffbestämmelse är utformad, t.ex. vid vilken tidpunkt i ett händelseförlopp som straffansvar aktualiseras. Bestämmelser och regler om brottskonkurrens och brottsenhet kan också påverka om den framprovocerade gärningen utgör ett självständigt brott eller är del av ett (annat) brott. I vissa situationer kan det vara närmast slumpmässiga omständigheter som leder till att den provocerade överhuvudtaget begår ett brott eller om gärningen utgör ett självständigt brott.

Utifrån ett utredningsperspektiv är det ofta av mindre betydelse om en provokativ åtgärd endast medför att polisen får ny kunskap om ett begånget brott eller om åtgärden dessutom medför att den provocerade begår ett nytt brott; *behovet* av att använda en provokativ åtgärd förändras inte av om åtgärden leder, eller inte leder, till att ett brott begås.

När det gäller åtgärder som riskerar att leda till att någon begår ett brott behöver det emellertid göras särskilda överväganden. Sådana åtgärder aktualiserar frågan om den provocerades ansvar för det framprovocerade brottet, men också om provokatörens ansvar för det brott som han eller hon har provocerat fram.

Som utgångspunkt ställer vi oss bakom den grundläggande uppfattning som bl.a. anges i polislagens förarbeten, nämligen att de brottsbekämpande myndigheterna inte bör begå kriminaliserade handlingar eller förmå någon att begå brott, även om det sker i syfte att utreda brott (se avsnitt 3.4.1). Förbudet mot lagföring av ett framprovocerat brott enligt Europakonventionens artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång grundar sig också på att de brottsbekämpande myndigheternas uppgift är att förhindra och utreda brott, inte att skapa nya brott (se avsnitt 3.5.2).

I sammanhanget är det dock viktigt att framhålla den väsentliga skillnaden mellan å ena sidan när, under vilka förutsättningar och hur de brottsbekämpande myndigheterna får genomföra åtgärder av provokativ karaktär och å andra sidan vilka möjligheter det finns att lagföra det framprovocerade brottet. Som konstaterats sätter Europakonventionen gränserna för vilka möjligheter det finns att lagföra den som har provocerats att begå ett brott. Däremot styr konventionen inte när, under vilka förutsättningar eller hur provokativa åtgärder får genomföras (se avsnitt 3.5.2). Europakonventionen förhindrar alltså inte att det införs regler som ger myndigheterna möjligheter att provocera någon att begå ett brott. *Om* åtal väcks för ett framprovocerat brott får den provocerade dock inte dömas till ansvar för det brottet, om provokationen har inneburit att rätten till en rättvis rättegång har kränkts.

Det sagda innebär alltså att utrymmet för de brottsbekämpande myndigheterna att provocera fram ett brott är större än möjligheterna att döma till ansvar för ett framprovocerat brott.

3.11.3 Behovet av ett tydligare regelverk

Det finns inte någon uttrycklig reglering, vare sig i lag eller myndighetsföreskrifter, som anger förutsättningarna för de brottsbekämpande myndigheterna att använda åtgärder av provokativ karaktär. De bestämmelser i RF som styr myndigheters arbete i allmänhet,

behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § polislagen och de motsvarande bestämmelserna 2 kap. 2 § tullbefogenhetslagen respektive 2 kap. 1 § kustbevakningslagen, ger inte annat än generella riktlinjer när det gäller användningen av sådana åtgärder. Detta innebär att användningen av provokativa åtgärder, i praktiken, framför allt styrs av Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om sådana åtgärder (se avsnitt 3.4.2), vilken utgör myndighetens bedömning av gällande rätt. Även om denna vägledning i många avseenden bidrar till att fylla behovet av riktlinjer anser vi att det finns skäl att skapa en tydligare reglering och att det bör ske i lag.

Vi delar tidigare utredningars uppfattning (se avsnitt 3.8) att det finns ett behov av tydliga gränser för det offentligas maktutövning. Med ett tydligare regelverk görs det klart för den enskilde vad han eller hon kan bli utsatt för från det allmännas sida och för myndigheterna stakas det ut var gränserna för maktutövningen går. Det minskar också risken för att metoderna används på ett olämpligt eller felaktigt sätt. Som Polismetodutredningen framhöll kan osäkerheten om vad som gäller leda till såväl omotiverad återhållsamhet som ökade risker för oavsiktliga övertramp. För myndighetspersoner som agerar under tjänsteansvar är det också angeläget att veta var gränserna går. Behovet av tydligare regler gäller, vilket närmare utvecklas nedan, huvudsakligen sådana provokativa åtgärder som riskerar att leda till att någon begår ett brott.

3.11.4 Skyddet för den personliga integriteten och andra motstående intressen

Användning av åtgärder av provokativ karaktär innebär ett visst mått av integritetsintrång, eftersom de brottsbekämpande myndigheterna genom vilseledande förmår den misstänkte att agera på ett visst sätt. Som regel är dock ett sådant vilseledande tydligt avgränsat och pågår dessutom under kort tid, ofta i form av en fråga eller en uppmaning till den som provoceras. Inte sällan sker det också på eller från en neutral plats. Ofta handlar det om kommunikation genom telefon eller digitalt, via sms, chatt eller mejl. Ibland kan det ske genom att en infiltratör träffar den som provoceras. I regel utförs emellertid inte åtgärder av provokativ karaktär genom intrång på särskilt integritetskänsliga platser eller genom användning av eller tillgång till särskilt integritetskänsliga uppgifter.

Som utgångspunkt kan därför det vilseledande som en sådan åtgärd innebär inte i sig anses utgöra ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten att det skulle stå i strid med skyddet mot intrång enligt 2 kap. 6 § RF eller skyddet för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. Europadomstolens praxis ger snarare stöd för att personer som involverar sig i brottslig verksamhet måste räkna med att de brottsbekämpande myndigheterna, genom dolda operationer, försöker avslöja verksamheten (se avsnitt 3.5.2).

Användningen av åtgärder av provokativ karaktär förekommer ofta inom ramen för större polisoperationer, som inte sällan innefattar olika arbetsmetoder. Det kan handla om operationer där de brottsbekämpande myndigheterna, t.ex. genom infiltration, via informatörer eller användning av hemliga tvångsmedel får information om en eller flera personer som det kan vara aktuellt att vidta provokativa åtgärder mot. Inom ramen för sådana operationer kan det aktualiseras frågor om vilka åtgärder som bör få vidtas i förhållande till den personliga integriteten. Det kan exempelvis handla om möjligheterna för en infiltrator att interagera med en misstänkt eller i vilken utsträckning myndigheten får övervaka, kartlägga eller avlyssna en misstänkt. Olika former av dolda utredningsmetoder används också ofta samtidigt och integrerat. Detta kan också medföra att det i vissa fall kan diskuteras vilken eller vilka metoder det är som aktualiserar ett eventuellt intrång i den personliga integriteten.

Som inledningsvis framhållits har utredningen inte i uppdrag att överväga andra dolda utrednings- eller spaningsmetoder än just provokativa åtgärder. Som en allmän utgångspunkt finns det emellertid inte något krav på att de brottsbekämpande myndigheterna alltid ska uppträda öppet och tillkännage sina avsikter, utan tvärtom måste det finnas utrymme för myndigheterna att, i utredningssyfte, agera dolt och vilseledande. Sammantaget delar vi därför Polismetodutredningens och BRU:s slutsats, att det integritetsintrång som användningen av åtgärder av provokativ karaktär kan medföra som utgångspunkt kan godtas.

3.12 I vilken utsträckning krävs en lagreglering avseende användningen av åtgärder av provokativ karaktär?

Förslag: Användningen av åtgärder som riskerar att leda till att någon begår brott – särskilda provokativa åtgärder – regleras i lag. Sådana åtgärder får vidtas vid förundersökning i syfte att utreda brott.

Bedömning: Det finns i nuläget inte något behov av att använda särskilda provokativa åtgärder i underrättelseverksamhet. Regleringen om särskilda provokativa åtgärder bör därför inte omfatta sådan verksamhet.

Användningen av åtgärder som inte riskerar att leda till att någon begår brott bör även fortsättningsvis styras framför allt av de allmänna principer för ingripanden som följer av 8 § polislagen samt de motsvarande bestämmelserna i 2 kap. 2 § tullbefogenhetslagen respektive 2 kap. 1 § kustbevakningslagen.

3.12.1 En reglering av åtgärder som riskerar att leda till att någon begår brott – särskilda provokativa åtgärder

Som konstaterats har begreppet provokation, eller provokativa åtgärder, ingen bestämd definition och det kan därför träffa en mängd åtgärder som i olika sammanhang utförs av de brottsbekämpande myndigheterna. Detta gör också att det i vissa situationer är oklart om det är en åtgärd av provokativ karaktär, eller någon annan arbetsmetod, som används.

Vi anser att det finns ett behov av att reglera åtgärder av provokativ karaktär som riskerar att leda till att någon begår ett brott. Det är sådana provokationer som från rättssäkerhetssynpunkt framför allt kan framstå som problematiska. Detta gäller i synnerhet om åtgärderna riskerar att leda till att någon begår ett brott som han eller hon annars inte hade begått. Som framgår i avsnitt 3.10 har de brottsbekämpande myndigheterna också framfört att det främst är i sådana situationer som det finns ett behov av att klargöra vilka åtgärder det är som myndigheterna får, respektive inte får, vidta. Myndigheterna har bl.a. framhållit att det är svårt att avgöra om en pro-

vokativ åtgärd kommer att väcka en *brottslig vilja*, men också att det finns oklarheter angående provokatörens eventuella ansvar för det eller de brott som han eller hon provocerar fram. Detta kan i sin tur leda till att myndigheterna avstår från att vidta åtgärder som hade kunnat ge väsentlig information i brottsutredningar.

När det gäller åtgärder av provokativ karaktär som inte riskerar att leda till att någon begår ett brott kan det, som konstaterats, förekomma flera olika gränsdragningsfrågor. Som framhållits används sådana åtgärder ofta tillsammans med andra dolda arbetsmetoder, och i sådana situationer kan det uppstå frågor, bl.a. om vilka intrång i den personliga integriteten som är acceptabla eller hur en infiltratör får interagera med en person som misstänks för brott. Exempel på detta är åtgärderna som genomfördes i rättsfallet ”Bevisprovokationen” NJA 2011 s. 638 (se avsnitt 3.5.3). Sådana frågor är dock som regel hänförliga till andra arbetsmetoder – t.ex. infiltration eller hemliga tvångsmedel – än just provokationen som sådan. I linje med slutsatserna i tidigare utredningar ser vi heller inte att det finns ett behov av att särskilt reglera åtgärder som är av sådant slag att de inte riskerar att leda till att någon begår ett brott.

Mot bakgrund av vad som angetts anser vi alltså att en reglering om provokativa åtgärder bör ta sikte på åtgärder som riskerar att leda till att någon begår ett brott. För att särskilja sådana provokativa åtgärder från andra former av åtgärder av provokativ karaktär bör åtgärder enligt den reglering vi nu överväger benämnas *särskilda provokativa åtgärder*.

Åtgärder av provokativ karaktär som är av sådant slag att de inte riskerar att leda till att någon begår ett brott bör alltså även fortsättningsvis primärt styras av de allmänna principer för polisingripanden som följer av 8 § polislagen samt av motsvarande bestämmelser i 2 kap. 2 § tullbefogenhetslagen och 2 kap. 1 § kustbevakningslagen. I avsnitt 3.13.2 och i författningskommentaren (se avsnitt 7.1) ges exempel på situationer som dels kommer att omfattas av regleringen, dels falla utanför den.

3.12.2 Syftet med särskilda provokativa åtgärder

En grundläggande fråga är i vilket syfte som särskilda provokativa åtgärder ska få användas. Den frågan är nära sammankopplad med frågan om när sådana åtgärder bör få användas.

En möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att vidta åtgärder som riskerar att leda till att någon begår ett brott kan vara en ingripande åtgärd. Även om det som regel inte innebär ett intrång i den personliga integriteten på samma sätt som exempelvis användning av hemliga tvångsmedel, kan det få konsekvenser för den enskilde. Den som provoceras att begå ett brott som han eller hon annars inte hade begått ska visserligen inte åtalas eller dömas till ansvar för brottet (se avsnitt 3.15 och 3.16), men en sådan provokation kan ändå vara förenad med andra risker. Den kan exempelvis leda till att den provocerade förmås att hantera narkotika, vapen eller andra farliga föremål. Den provokativa åtgärden kan också medföra att han eller hon förmås att ta kontakt med eller på annat sätt exponeras för personer som har ett våldskapital.

Användningen av åtgärder som leder till att den provocerade begår ett brott aktualiserar också frågan om straffansvar för provokatören, t.ex. en infiltratör. Beroende på omständigheterna kan provokatören, i vart fall objektivt sett, göra sig skyldig till anstiftan av det framprovocerade brottet alternativt tjänstefel.

Det sagda innebär att möjligheterna för de brottsbekämpande myndigheterna att använda särskilda provokativa åtgärder bör begränsas till situationer där det finns tillräckligt starka skäl för det.

Av uppgifterna från de brottsbekämpande myndigheterna framgår att denna typ av åtgärder används när en förundersökning har inletts, och att det då handlar om att få information om fullbordade brott, men i vissa fall också uppgifter om personer som befinner sig på ett förstadium, t.ex. stämpling eller förberedelse till ett allvarligt brott. I linje med detta anser vi att möjligheterna att använda särskilda provokativa åtgärder bör syfta till att få information om och bidra till utredningar av sådana brott. Det är framför allt i de situationerna som åtgärderna kan vara en värdefull arbetsmetod. Men det är också då det kan anses vara motiverat att använda särskilda provokativa åtgärder, eftersom det kan vara en ingripande arbetsmetod. En förutsättning för att kunna använda särskilda provokativa åtgärder bör därför vara att en *förundersökning har inletts*. Situa-

tionen måste alltså vara sådan att det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

Det sagda innebär att det inte bör vara möjligt att använda särskilda provokativa åtgärder i situationer när det visserligen finns indikationer på att ett brott har begåtts, men där misstankarna inte är tillräckligt starka för att inleda en förundersökning. Det bör heller inte vara möjligt att använda sådana åtgärder för att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter i övrigt.

3.12.3 Provokativa åtgärder i underrättelseverksamhet

Som redovisats (se avsnitt 3.8) har tidigare utredningar kommit till olika slutsatser i frågan om provokativa åtgärder som kan leda till att någon begår brott bör kunna användas inom ramen för underrättelseverksamhet. 11 september-utredningen, som inte lämnade något lagförslag, ansåg att provokativa åtgärder borde få användas utanför förundersökningssituationen, men då med yttersta försiktighet. BRU var av motsatt uppfattning och ansåg att det inte fanns skäl för att metoderna skulle få användas i underrättelseverksamhet. Polismetodutredningen föreslog att provokativa åtgärder som kan leda till att någon begår brott i viss utsträckning skulle få vidtas inom ramen för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet, men ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl att tillåta detta inom ramen för annan underrättelseverksamhet.

Som konstaterats har de brottsbekämpande myndigheterna angett att provokativa åtgärder framför allt används när en förundersökning har inletts. Vårt förslag om att kunna använda särskilda provokativa åtgärder när en förundersökning har inletts grundar sig också på att det framför allt är då som sådana åtgärder kan vara en värdefull arbetsmetod, men också på att det i sådana fall är motiverat att kunna använda arbetsmetoden.

Av kontakterna med de brottsbekämpande myndigheterna har det inte framkommit att det i nuläget finns behov av att använda särskilda provokativa åtgärder inom underrättelseverksamhet. Mot den bakgrunden anser vi heller inte att det finns skäl att föreslå någon reglering avseende sådana åtgärder inom underrättelseverksamhet.

3.13 Utformningen och placeringen av regleringen av särskilda provokativa åtgärder

3.13.1 Inledning

Som konstaterats bör regleringen om särskilda provokativa åtgärder ta sikte på åtgärder som riskerar att leda till att någon begår ett brott. Åtgärderna ska få vidtas i en förundersökning i syfte att få information om brott.

Särskilda provokativa åtgärder kan vara en ingripande arbetsmetod. Användningen av sådana åtgärder aktualiserar också frågan om såväl den provocerades som provokatörens straffrättsliga ansvar för det framprovocerade brottet. Sådana åtgärder bör därför användas med urskiljning och endast efter noggranna överväganden. Det bör också finnas vissa grundläggande och tydliga gränser för när åtgärderna får användas.

Sedan tidigare utredningars regleringsförslag om provokativa åtgärder (se avsnitt 3.8) har samhället förändrats i flera avseenden. Det handlar bl.a. om den digitala teknikutvecklingen, som dessutom kan förväntas fortsätta utvecklas i snabb takt. Brottsutvecklingen har delvis också förändrats, exempelvis på sådant sätt att många grova brott nu begås inom ramen för samarbete mellan olika personer och att antalet sammanslutningar i den kriminella miljön har ökat. En annan förändring är att allt yngre gärningspersoner begår grova våldsbrott. (Se bl.a. Polismyndigheten, *Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2025*, s. 8 ff.) Dessutom har det internationella samarbetet mot brott ökat. En given utgångspunkt är att våra överväganden och förslag ska vara anpassade till nuvarande och förväntade förhållanden.

3.13.2 Vad som avses med särskilda provokativa åtgärder

Förslag: Särskilda provokativa åtgärder innebär att det, för att få fram bevisning om brott, får genomföras åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå ett brott.

Åtgärder som syftar till att få fram bevisning om brott

Som konstaterats ska särskilda provokativa åtgärder få användas när en förundersökning har inletts och då för att få information om och bidra till utredningen av brott. Detta bör i regleringen framgå genom att det införs ett krav på att syftet med åtgärden ska vara att *få fram bevisning om brott*. På så sätt tydliggörs att sådana åtgärder får användas endast när det finns goda skäl att tro att de kan leda till ett för utredningen gynnsamt resultat.

Att syftet med att använda särskilda provokativa åtgärder måste vara att få fram bevisning om brott bör självfallet inte innebära ett krav på faktisk vetskap om ett sådant resultat. Om utredningsläget är sådant att användningen av särskilda provokativa åtgärder inte kan förväntas förbättra utredningsläget så bör sådana åtgärder dock inte få användas. Särskilda provokativa åtgärder bör alltså inte få användas endast för att i allmänhet sondera kriminella miljöer (s.k. fishing expeditions). Kravet på att en förundersökning måste vara inledd innebär också att det måste finnas en tydlig koppling mellan det eller de brott som förundersökningen avser och användningen av den särskilda provokativa åtgärden; provokationen måste förväntas bidra till utredningen av det eller de brott som förundersökningen omfattar.

Åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå ett brott

Regleringen om särskilda provokativa åtgärder bör, som konstaterats, endast ta sikte på sådana åtgärder som riskerar att leda till att den provocerade begår ett brott. Enligt vår uppfattning bör uttrycket *kan leda till* användas i lagtexten, vilket då omfattar dels åtgärder som syftar till att någon förmås att begå ett brott, dels åtgärder som riskerar att leda till ett sådant resultat.

Regleringen bör också avgränsas genom att den tar sikte på åtgärder som kan leda till att den provocerade *förmås att begå ett brott*. Uttrycket bör i sammanhanget inte förstås på så sätt att det innefattar alla åtgärder som skulle kunna leda till att ett brott begås, utan åtgärden måste innefatta ett försök att påverka den utsattes beteende. Det bör vara fråga om i någon mån aktiva åtgärder som innefattar exempelvis frestelser, initiativ, uppmuntran eller annan påverkan. Motsatsvis bör det inte avse åtgärder som endast utgör

ett neutralt svar på någons initiativ. Detsamma gäller åtgärder som innebär underlåtenhet att ingripa mot brott.

Ett tydligt exempel på en aktiv åtgärd som leder till att någon förmås att begå ett brott är att en polisman efterfrågar och genomför köp av narkotika från en person som innehar, men inte aktivt försöker sälja, narkotika. Polismannen *förmår* därigenom säljaren att överlåta narkotikan.

Exempel på åtgärder som inte är så pass aktiva att de leder till att någon förmås att begå brott är att endast avstå från att ingripa eller att ta över en neutral roll i en i förväg uppgjord brottsplan där skeendet drivs framåt av någon annan. Det kan exempelvis handla om att en polisman ersätter en chaufför för att köra en bil med narkotika till sin slutdestination. Det kan också handla om att polisen ”lyder” en utpressares villkor och lägger ut ett kuvert med pengar på en plats som denne anvisar med syftet att gripa personen när denne hämtar pengarna. Det kan vidare handla om att Tullverket avvaktar med ett ingripande och följer en leverans av narkotika till sin slutdestination, i syfte att avslöja vem som är mottagare av leveransen. Som regel utgör nämnda situationer överhuvudtaget inte åtgärder av provokativ karaktär.

I författningskommentaren (se avsnitt 7.1) ger vi ytterligare exempel på situationer som dels omfattas av regleringen, dels faller utanför den.

Möjligheten att genomföra åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå brott aktualiserar också frågan om vilka eventuella brottsliga handlingar som provokatören får utföra. Att *förmå* någon att begå ett brott kan utgöra ett brott på förstadiet. Men det kan, beroende på omständigheterna, också handla om åtgärder som främjar ett brott. Sådana handlingar av provokatören kan objektivt sett utgöra exempelvis förberedelse, stämpling eller medhjälp till brott (jfr 23 kap. 2 § och 4 § andra stycket BrB). Att provokatören begår sådana förstadie- eller medverkanshandlingar är enligt vår uppfattning acceptabelt och i många fall nödvändigt för en ändamålsenlig användning av provokativa åtgärder som arbetsmetod.³¹ Att genomföra sådana åtgärder bör därmed också vara tillåtet.

Att vidta åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå ett brott bör däremot, som regel, inte ge utrymme för provokatören

³¹ Som utvecklas i avsnitt 3.14 bör straffansvar inte gälla för provokatören under förutsättning att de provokativa åtgärderna har vidtagits enligt regelverket.

att begå ett självständigt brott. Han eller hon bör exempelvis inte kunna sälja narkotika eller vapen till en person, och därmed provocera fram ett brott bestående av innehav av narkotika eller vapen. Som utgångspunkt kan de positiva följderna av en sådan åtgärd – att eventuellt få fram ny bevisning om brott – inte anses överväga de eventuellt mycket negativa följderna som det kan medföra – t.ex. att farliga eller skadliga föremål, såsom vapen eller narkotika, sprids och att myndigheten därmed förlorar kontrollen över föremålen.

Samtidigt bör möjligheterna att använda särskilda provokativa åtgärder för att kunna utreda brott eller neutralisera vinsterna från brott inte vara beroende av om den gärning som provokatören utför är kriminaliserad som ett självständigt eller osjälvständigt brott. I vissa situationer bör det därför anses motiverat att en provokatör får begå ett självständigt brott. Detta gäller för gärningar som är kriminaliserade på ett mycket tidigt stadium, motsvarande ett osjälvständigt brott, och som är ett steg på vägen mot ett ofta allvarligare brott eller där syftet är att tillgodogöra sig vinster från brott. Beroende på omständigheterna kan exempelvis finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 6 § terroristbrottslagen utgöra ett sådant brott. För det brottet döms exempelvis den som tillhandahåller egendom i vetskap om att egendomen är avsedd att användas för att begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott eller annan särskilt angiven allvarlig brottslighet. Motsvarande gärning utgör ett osjälvständigt brott (t.ex. stämpling eller förberedelse) om egendomen överlämnas i vetskap om att den är avsedd att användas för att begå ett allvarligt brott – t.ex. allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning – när det inte faller in under terroristbrottslagen.

Ett exempel på en gärning som är kriminaliserad som ett självständigt brott på ett mycket tidigt stadium, och där syftet är att tillgodogöra sig vinster från brott, är grovt penningtvättsbrott enligt 4 och 5 §§ lagen om straff för penningtvättsbrott. För ett sådant brott döms, om brottet är grovt, den som otillbörligen främjar möjligheterna för någon att omsätta pengar eller annan egendom som härör från brott eller brottslig verksamhet.

Om en gärning, som normalt sett utgör ett osjälvständigt brott, är kriminaliserad som ett självständigt brott, så bör alltså även den vara tillåten att vidta inom ramen för en särskild provokativ åtgärd.

Att förmå någon att begå brott som han eller hon annars inte hade begått

Som redovisats (se avsnitt 3.4.1) anges det i polislagens förarbeten att polisen aldrig bör få provocera eller annars förmå någon att inleda en brottslig aktivitet. I Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning (se avsnitt 3.4.2) finns ett motsvarande förbud mot att väcka en brottslig vilja. Frågan om det, i en reglering om provokativa åtgärder, bör finnas utrymme att förmå någon att begå ett brott som han eller hon annars inte hade begått har bedömts olika i tidigare regleringsförslag. I BRU:s förslag uppställdes ett krav på att provokativa åtgärder fick användas mot någon endast om *det kan antas att denne skulle komma att begå samma eller liknande gärning även om åtgärderna inte vidtas*. I Polismetodutredningens förslag uppställdes däremot inte ett sådant krav, utan man föreslog i stället ett förbud mot att straffa den som hade provocerats för det brott som framkallats genom provokationen. (Se avsnitt 3.8.5 och 3.8.6.)

Att lagföra någon som har provocerats att begå ett brott kan utgöra en kränkning av rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionens artikel 6. Så är fallet om den brottsbekämpande myndigheten, eller den som agerat på myndighetens uppdrag, inte endast utrett brottslighet på ett väsentligen passivt sätt utan i stället – i syfte att säkra bevisning om brott och kunna väcka åtal – utövat ett sådant inflytande över den enskilde att han eller hon provocerats att begå ett brott som han eller hon annars inte hade begått. (Se avsnitt 3.5.2.)

Som konstaterats uttalar sig Europadomstolen i aktuellt hänseende inte om vilka åtgärder av provokativ karaktär de brottsbekämpande myndigheterna får eller inte får vidta i utredningssyfte, utan endast om vilka konsekvenser som sådana åtgärder kan få om den provocerade döms för det framprovocerade brottet. Europakonventionen uppställer alltså inte något förbud mot att brottsbekämpande myndigheter vidtar åtgärder som leder till att någon begår brott.

Som Högsta domstolen anger i NJA 2007 s. 1037 verkar Europadomstolen i och för sig acceptera relativt långtgående provokationer så länge staten inte ingriper straffprocessuellt mot de personer som begått de gärningar som provocerats fram. Vad Europadomstolen inte tillåter är att medlemsstaterna lagför den som provocerats att begå ett brott som han eller hon annars inte hade begått.

Att i förväg bedöma om en provokativ åtgärd kommer att leda till att någon begår ett brott som han eller hon annars inte hade begått är förenat med betydande svårigheter. Genom att myndigheten förmår någon att vidta en åtgärd inleds ett händelseförlopp som myndigheten, som regel, inte har full kontroll över. Vilka konsekvenser som det kan medföra kan också vara svårt att överblicka. Att på förhand bedöma om en provokativ åtgärd väcker en brottslig vilja hos den provocerade innebär i praktiken att man måste bedöma om han eller hon var förutbestämd att begå ett visst brott eller om denne förmåtts att begå brottet enbart på grund av de provokativa åtgärderna. Omständigheter såsom att den provocerade tidigare har begått likartade brott eller har särskild kunskap om t.ex. narkotika kan tala för att en provokativ åtgärd är tillåten enligt Europakonventionen. I vissa fall torde det också vara förhållandevis enkelt att bedöma om ett brott hade begåtts även om den provokativa åtgärden inte hade genomförts, exempelvis om köp av narkotika sker från någon som vanemässigt och löpande säljer narkotika från ett lager. Men inte sällan är hypotetiska bedömningar om vad en person skulle ha gjort om en provokativ åtgärd inte hade genomförts mycket svåra att göra. Detta tydliggörs också av de brottsbekämpande myndigheternas uppgift om att det nuvarande förbudet, i Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning, mot att väcka en brottslig vilja är mycket svårt att tillämpa.

Svårigheterna att på förhand bedöma om en provokativ åtgärd kommer leda till att någon begår ett brott som han eller hon annars inte hade begått talar tydligt mot att regleringen om särskilda provokativa åtgärder ska innehålla ett sådant krav. Det skulle med stor sannolikhet medföra en onödigt restriktiv tillämpning av regleringen. Vi anser därför att det inte bör införas ett sådant krav.

Om en provokativ åtgärd har genomförts på ett sådant sätt att en lagföring av det framprovocerade brottet skulle stå i strid med rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionens artikel 6, ska den provocerade dock inte åtalas eller fällas till ansvar. Vi behandlar dessa frågor i avsnitt 3.15 och 3.16.

3.13.3 Generella krav för att få använda särskilda provokativa åtgärder

Synnerlig vikt för utredningen

Förslag: Särskilda provokativa åtgärder får användas vid en förundersökning om det är av synnerlig vikt för utredningen.

I Polismetodutredningens och ett av Narkotikakommissionens förslag uppställdes krav på att användningen provokativa åtgärder måste vara av *synnerlig vikt* för utredningen (se avsnitt 3.8.2 och 3.8.6).

I regleringarna om hemliga tvångsmedel uppställs också krav på att sådana åtgärder måste vara av synnerlig vikt för utredningen för att få användas. Att en åtgärd måste vara av synnerlig vikt innebär i sådana sammanhang inte att den måste resultera i bevisning som är avgörande för en fällande dom. Det räcker att åtgärden kan förväntas få en indirekt betydelse för utredningen. Begreppet synnerlig vikt omfattar dock ett kvalitetskrav avseende informationen som åtgärden kan förväntas resultera i; informationen får inte förväntas inskränka sig till obetydliga detaljer som inte tillför något eller är av marginellt värde för utredningen. Synnerlig vikt innebär också ett krav på att utredningsläget gör åtgärden nödvändig; som utgångspunkt får åtgärden inte användas om samma information kan inhämtas med andra, mindre ingripande, åtgärder. (Se prop. 1988/89:124 s. 44 och 45.)

Eftersom särskilda provokativa åtgärder kan vara en ingripande arbetsmetod bör den som utgångspunkt användas först när andra mindre ingripande arbetsmetoder har visat sig resultatlösa eller inte bedöms ge något resultat. Ett beslut om särskilda provokativa åtgärder bör inte fattas slentrianmässigt, utan det måste föregås av noggranna överväganden och kunna förväntas leda till att utredningen förs framåt. Av vad som har framkommit i kontakter med de brottsbekämpande myndigheterna motsvarar det i huvudsak också hur provokativa åtgärder används i nuläget. I linje med tidigare regleringsförslag angående provokativa åtgärder anser vi att detta också bör tydliggöras i regleringen genom att det införs ett krav på att få använda särskilda provokativa åtgärder endast när det är av *synnerlig vikt för utredningen*.

Att det införs ett krav på att det ska vara av synnerlig vikt för utredningen att använda särskilda provokativa åtgärder utesluter dock inte att sådana åtgärder används samtidigt som andra arbetsmetoder, med likartade krav, används. Exempelvis bör det kunna vara av synnerlig vikt för utredningen att samtidigt använda särskilda provokativa åtgärder och ett eller flera hemliga tvångsmedel. Som konstaterats används olika former av dolda utredningsmetoder inte sällan samtidigt, och samspelet mellan sådana metoder kan vara av stor vikt för att nå ett framgångsrikt resultat.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna

Förslag: Tillstånd till särskilda provokativa åtgärder får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden avser eller för något annat motstående intresse.

Vid bedömningen av om en särskild provokativ åtgärd ska få användas måste behovs- och proportionalitetsprinciperna beaktas. Detta motsvarar vad som gäller vid användning av provokativa åtgärder i dagsläget, men också vad som i allmänhet gäller när de brottsbekämpande myndigheterna ingriper mot enskilda (se avsnitt 3.3.6, 3.3.7 och 3.3.10).

Behovsprincipen kan i sammanhanget sägas innebära att det inte ska finnas några alternativa och mindre ingripande åtgärder att nå det aktuella målet; alternativa åtgärder kan ha prövats utan framgång eller så kan de redan från början bedömas vara verkningslösa. För att det ska finnas behov av att vidta en viss åtgärd måste det också finnas skäl att anta att åtgärden kan leda till ett användbart resultat. Detta betyder att det måste finnas skäl att tro att åtgärden kan leda till att man får bevisning om brott som har begåtts.

Proportionalitetsprincipen innebär, precis som behovsprincipen, att den provokativa åtgärden måste vara nödvändig. Men den innebär också, och framför allt, ett krav på att åtgärden ska stå i rimlig proportion till vad som ska uppnås. Proportionalitetsprincipen talar för att särskilda provokativa åtgärder bara får vidtas mot allvarligare brottslighet. Principen innebär också att man måste väga olägenheterna, t.ex. i form av intrång i den personliga integriteten, som en

särskild provokativ åtgärd kan medföra mot de fördelar för utredningen som åtgärden kan innebära. Ju större ingrepp eller skada som en särskild provokativ åtgärd riskerar leda till desto starkare skäl måste det föreligga för att den ska få genomföras. Om en åtgärd exempelvis riskerar att leda till avsevärd ekonomisk skada på annans egendom måste det som regel finnas mycket starka skäl för att genomföra åtgärden. Som framgår i följande avsnitt föreslår vi också att i vissa fall bör särskilda provokativa åtgärder inte få användas oavsett vilka fördelar som åtgärden kan förväntas leda till. Det gäller sådana situationer där åtgärden innebär en risk för någons liv eller hälsa.

Vid proportionalitetsbedömningen måste det också beaktas hur den särskilda provokativa åtgärden genomförs. Det bör exempelvis inte vara tillåtet att vilseleda genom att förmedla falska uppgifter om att den provocerade pratar med en präst eller försvarsadvokat.

Inom ramen för proportionalitetsbedömningen bör hänsyn även tas till om åtgärden ska vidtas mot ett barn. Som framgår nedan föreslås att särskilda provokativa åtgärder ska få användas mot barn mellan 15–17 år, men under vissa förutsättningar också mot barn under 15 år. I sådana fall bör det dock beaktas att barn som regel skiljer sig från vuxna bl.a. när det gäller fysisk och psykisk utveckling och känslomässiga behov. I Sverige finns också en lång och brett förankrad tradition av att särbehandla barn i förhållande till vuxna när det gäller åtgärder som vidtas av de brottsbekämpande myndigheterna. (Se bl.a. prop. 2019/20:129 s. 46.) Som utgångspunkt bör det därför gälla en restriktiv användning av särskilda provokativa åtgärder mot personer under 18 år. Användningen av sådana åtgärder får heller inte strida mot Sveriges åtagande enligt barnkonventionen.

Att behovs- och proportionalitetsprinciperna alltid måste beaktas bör framgå av en särskild bestämmelse, där det anges att tillstånd till särskilda provokativa åtgärder får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden avser eller för något annat motstående intresse.

Förbud mot att använda särskilda provokativa åtgärder i vissa fall

Förslag: Tillstånd till särskilda provokativa åtgärder får inte meddelas om det innebär en risk för någons liv eller hälsa.

I vissa situationer bör det, enligt vår mening, vara uteslutet att använda särskilda provokativa åtgärder, oavsett vilka fördelar i utredningshänseende det kan förväntas medföra. Det bör inte vara möjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att med stöd av det föreslagna regelverket besluta om en särskild provokativ åtgärd som *innebär en risk för någons liv eller hälsa*. Detta är en närmast självklar utgångspunkt. Med hänsyn till att den föreslagna regleringen ger myndigheterna möjlighet att vidta åtgärder som kan leda till att någon begår brott bör detta dock uttryckligen anges i lagtexten.

Begreppen *liv eller hälsa* bör i huvudsak motsvara åtgärder som kan leda till brott enligt 3 kap. BrB, där brotten mot liv och hälsa regleras. Men det bör också omfatta åtgärder som kan leda till andra brott som riskerar någons liv eller hälsa, t.ex. sexualbrott, vilka regleras i 6 kap. BrB.

För att det i sammanhanget ska föreligga en *risk* bör det finnas en vid tidpunkten för beslutet förväntad och konkret koppling mellan den vidtagna åtgärden och resultatet. Det bör exempelvis vara förbjudet vidta en åtgärd som innebär att någon förmås att utföra misshandel, vållande till kroppsskada eller sjukdom, eller sexualbrott.

3.13.4 Brottslighetens allvar och mot vem särskilda provokativa åtgärder får användas

Förslag: Särskilda provokativa åtgärder får användas mot den som är skäligen misstänkt för brott och för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. När sådana åtgärder används i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott får de endast genomföras mot någon som det finns anledning att anta är gärningsman, har medverkat till brottet eller brotten eller står i förbindelse med gärningsmannen i anledning av gärningsmannens brottsliga verksamhet.

Särskilda provokativa åtgärder får användas mot den som är skäligen misstänkt för ett brott där minimistrafvet är fängelse i ett år eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott om gärningen är belagd med straff, eller om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år. Sådana åtgärder får också användas mot den som är skäligen misstänkt för flera brott om det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i ett år, att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och det i straffskalan för vart och ett av brotten ingår fängelse i två år eller det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

Särskilda provokativa åtgärder får – på motsvarande sätt som när åtgärden används mot den som är skäligen misstänkt – användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. I sådana fall måste det emellertid vara fråga om utredning av ett brott där minimistrafvet är fängelse i två år, eller att det kan antas att brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år.

Allmänna utgångspunkter

I tidigare förslag till lagstiftning, bl.a. Polismetodutredningens förslag, har det uppställts krav på att det dels ska föreligga en *stark misstanke om brott*, dels ska vara fråga om utredning av *allvarlig brottslighet* (se avsnitt 3.8.6).

Kravet på att det ska föreligga en stark misstanke om brott har bl.a. motiverats med att det klargör att provokativa åtgärder endast ska få användas när det finns goda skäl att tro att åtgärden kan leda till ett resultat samt att det bidrar till att minska riskerna för att helt oskyldiga personer ska utsättas för provokativa åtgärder (se SOU 2010:103 s. 159).

När det gäller kravet på att det ska vara fråga om utredning av allvarlig brottslighet har det, i tidigare förslag, inte knutits till brott med vissa straffvärden. Skälet för det har i huvudsak varit att det måste finnas utrymme att ta hänsyn till inte bara enskilda brotts straffvärden utan också till om de enskilda brotten har ingått i en

verksamhet som bedrivits systematiskt eller organiserat och därför varit särskilt farliga. (Se a.a. s. 161–163.) I Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning anges också endast att det ska vara fråga om utredning om allvarlig brottslighet (se avsnitt 3.4.2).

I BRU:s förslag uppställdes, i stället för ett krav på allvarlig brottslighet, ett krav på att det ska vara fråga om utredning av brott med fängelse i straffskalan (se avsnitt 3.8.5).

Med hänsyn till att särskilda provokativa åtgärder kan vara en ingripande arbetsmetod anser vi att möjligheten att använda den i vissa avseenden bör begränsas. Att införa ett krav på att det måste föreligga en stark misstanke om brott har emellertid, enligt vår uppfattning, klara nackdelar. Begreppet saknar motsvarighet i lag, vilket kan medföra tillämpningsproblem även om förtydliganden görs i förarbetena. Att det finns vissa oklarheter angående vad begreppet stark misstanke om brott innebär har, som konstaterats, också bekräftats av de brottsbekämpande myndigheterna. Det kan därtill ifrågasättas vad ett sådant krav tillför; att särskilda provokativa åtgärder endast bör få användas när det finns skäl att anta att åtgärden kan leda till ett resultat tydliggörs framför allt av kravet på att syftet med åtgärden måste vara att *få fram bevisning om brott* (jfr ovan Polismetodutredningens motiv för införandet av ett sådant krav). Det nu föreslagna kravet på att en förundersökning måste ha inletts för att särskilda provokativa åtgärder ska få användas innebär också i sig en begränsning – det måste finnas *anledning att anta* att ett brott har begåtts. Som utgångspunkt bör särskilda provokativa åtgärder också få användas när en förundersökning väl har inletts, om sådana åtgärder bedöms kunna ge bevisning om brottet eller brotten. Sammantaget anser vi att det inte finns skäl att därutöver införa ett ytterligare och förhöjt krav på att det måste föreligga en stark misstanke om brott.

Vi anser dock, i linje bl.a. med Polismetodutredningens förslag och nuvarande ordning, att särskilda provokativa åtgärder bör få användas endast när det är fråga om utredningar om brottslighet av visst allvar. Av vad som har framkommit i kontakterna med de brottsbekämpande myndigheterna är det också i sådana utredningar det finns ett faktiskt behov av att vidta särskilda provokativa åtgärder. Exempel som myndigheterna har framhållit särskilt är utredningar om grova narkotika- respektive vapenbrott, sexualbrott och terroristbrott. Att, såsom BRU föreslog, endast uppställa krav på att det ska

vara fråga om brott med fängelse i straffskalan skulle ge utrymme att använda särskilda provokativa åtgärder även i utredningar om förhållandevis lindriga brott. Med hänsyn till att särskilda provokativa åtgärder kan vara en ingripande arbetsmetod framstår det som en för låg tröskel.

När det gäller vilka former av allvarlig brottslighet som bör kunna aktualisera användningen av särskilda provokativa åtgärder finns det behov av viss flexibilitet. Sådana åtgärder bör kunna användas i utredningar om enskilda allvarliga brott, men också i utredningar om flera brott som vart och ett inte är allvarligt, men som begåtts systematiskt eller organiserat.

Att i lagtext endast ange att det ska vara fråga om *utredning av allvarlig brottslighet*, utan att närmare precisera vad det avser, kan dock leda till tillämpningssvårigheter, även om vägledning ges i förarbetena. Att, såsom bl.a. Polismetodutredningen gjorde, hänvisa till att det i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter uppställs ett krav på att det ska vara fråga om allvarlig brottslighet, och att det samma bör gälla en reglering om särskilda provokativa åtgärder blir enligt vår uppfattning delvis missvisande. Lagen om kvalificerade skyddsidentiteter reglerar endast möjligheterna att besluta om sådana identiteter och ger ingen rätt för den som verkar under en sådan identitet att agera på ett särskilt sätt. I den reglering vi nu föreslår ges myndigheterna möjlighet att vidta åtgärder som kan få ingripande konsekvenser för den provocerade, men som också aktualiserar provokatörens eventuella straffansvar. Det bör därför ställas högre krav på tydlighet och förutsägbarhet än vad som gäller enligt lagen om kvalificerade skyddsidentiteter.

Det kan i detta avseende finnas anledning att hämta inspiration från regleringarna om hemliga tvångsmedel, såsom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (se 27 kap. 18–19 c §§ RB). Där uppställs numera ett generellt krav på att det måste vara fråga om utredning av brott med ett visst minimistraff, men det finns också möjlighet att använda tvångsmedlet i utredningar av vissa särskilt utpekade brott, med lägre minimistraff. Därtill finns det möjlighet att använda tvångsmedlet, enligt den s.k. straffvärdeventilen. Den är tillämplig om det kan antas att ett brotts straffvärde överstiger en viss nivå, eller om det är fråga om flera brott som samma person är skäligen misstänkt för, alternativt kan antas ha begått, och det 1) kan antas

att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse på en viss nivå, 2) att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och 3) att det för vart och ett av brotten är föreskrivet fängelse på en viss nivå.

Möjligheten att använda ett visst tvångsmedel begränsas alltså som utgångspunkt till utredningar av brott för vilket det är föreskrivet ett visst minimistraff, men det ges samtidigt utrymme att använda tvångsmedlet i utredningar om enskilt mindre allvarliga brott eller flera brott som har utförts systematiskt eller organiserat, om straffvärdet förväntas uppgå till en viss nivå. Vi anser att en motsvarande ordning bör införas i regleringen om särskilda provokativa åtgärder. På så sätt blir det tydligt i vilka brottsutredningar åtgärderna kan användas, samtidigt som det ges flexibilitet att använda dem vid mängdbrottslighet som har utförts systematiskt eller organiserat.

När det gäller frågan om vilka brott respektive straffvärden som bör kunna aktualisera användningen av särskilda provokativa åtgärder anser vi att det delvis hänger samman med frågan om mot vem en sådan åtgärd ska kunna användas. I det följande utvecklar vi därför först den frågan, därefter frågan om i vilka förundersökningar som särskilda provokativa åtgärder bör kunna användas.

Mot vem särskilda provokativa åtgärder får användas

Av vad som har framkommit används provokativa åtgärder enligt definitionen i Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning (se avsnitt 3.4.2) i olika situationer, men också i olika skeden av en förundersökning. Det kan bl.a. handla om utredningar där det finns en skäligen misstänkt, men också om utredningar där så inte är fallet.

Att kunna använda provokativa åtgärder mot en skäligen misstänkt kan bl.a. vara ett värdefullt verktyg för att få tillräcklig bevisning för att kunna väcka åtal mot honom eller henne. Att kunna använda provokativa åtgärder för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott kan vara till nytta i utredningar, bl.a. genom att få en ingång till ett sammanhang, t.ex. ett kriminellt nätverk eller en pedofilring där man misstänker att gärningsmannen befinner sig. Det sagda talar för att särskilda provokativa åtgärder, som utgångspunkt, bör kunna användas både mot den som är skäligen

misstänkt för brott och för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott.

I det senare fallet bör särskilda provokativa åtgärder alltså kunna riktas mot en person som inte är skäligen misstänkt för brott, om det kan antas bidra till utredningen av brottet eller brotten. Vem eller vilka som åtgärderna i sådana fall behöver riktas mot kan variera. De kan behöva riktas mot den som man tror är skäligen misstänkt men som man inte har kunnat identifiera, i syfte att "locka fram" honom eller henne. Det kan exempelvis handla om någon som säljer eller tillhandahåller vapen eller barnpornografiskt material på en webbplats. För att få information om honom eller henne kan en särskild provokativ åtgärd behöva genomföras, t.ex. genom en riktad förfrågan om att få köpa och ta emot det som personen säljer eller tillhandahåller.

Situationen kan också vara sådan att en person är identifierad, t.ex. med namn och adress, för myndigheterna och att han eller hon kan antas ha begått ett brott, men det finns inte tillräcklig bevisning för att anse honom eller henne som skäligen misstänkt.

Ibland kan situationen vara sådan att de brottsbekämpande myndigheterna måste närma sig den som misstanken riktar sig mot via andra personer som inte är misstänkta för det brott som den aktuella förundersökningen avser eller som misstänks ha deltagit endast i mindre utsträckning, såsom medhjälpare eller genom att ha deltagit på förberedelsestadiet. Det kan exempelvis handla om att man misstänker att en person säljer illegala vapen eller narkotika och att man endast kan nå honom eller henne genom att en särskild provokativ åtgärd riktas mot en mellanhand, t.ex. genom en förfrågan om att köpa narkotika eller vapen från huvudmannen. En sådan åtgärd kan leda till att mellanhanden begår en brottslig gärning i form av att förmedla kontakt avseende köp av narkotika eller vapen.

I vissa fall kan de brottsbekämpande myndigheterna misstänka att ett brott har begåtts av någon eller några inom ramen för en viss grupp eller ett nätverk, men utan att man har närmare kunskap om vem eller vilka individer det är som har utfört brottet. En särskild provokativ åtgärd kan då behöva rikta sig mot flera, helt eller delvis obestämda, personer som ingår i gruppen eller nätverket.

Att särskilda provokativa åtgärder riktas mot någon som de brottsbekämpande myndigheterna antar är gärningsmannen eller på annat sätt har medverkat till brottet, t.ex. genom medhjälp, är enligt vår

uppfattning godtagbart med hänsyn till de vinster för utredningen som det kan innebära. Att den antagna gärningsmannen är känd för polisen, t.ex. med namn och adress, bör inte utesluta att sådana åtgärder används mot honom eller henne.

Särskilda provokativa åtgärder bör också, som utgångspunkt, kunna vidtas mot någon som på annat sätt står i förbindelse med den antagna gärningsmannen och dennes brottslighet. För att det ska vara godtagbart bör det således krävas att han eller hon har en tydlig koppling till den förmodade gärningsmannens brottsliga verksamhet. Det kan exempelvis handla om att personen ingår i samma kriminella nätverk som den förmodade gärningsmannen och att det finns konkreta omständigheter som talar för att de har haft kontakter angående brott. Enligt vår uppfattning behöver kontakterna dock inte nödvändigtvis avse det aktuella brottet, utan det kan exempelvis handla om andra brott som det kriminella nätverket har begått eller avser att begå. Om personen står i förbindelse med den förmodade gärningsmannen, men utan att det avser dennes kriminella verksamhet, bör emellertid särskilda provokativa åtgärder inte få användas mot honom eller henne. Det bör exempelvis inte vara aktuellt att vidta sådana åtgärder mot den förmodade gärningsmannens familjemedlemmar, vänner eller arbetskollegor, om dessa inte är inblandade i den förmodade gärningsmannens brottsliga verksamhet.

Som konstaterats bör särskilda provokativa åtgärder inte få användas för att i allmänhet sondera kriminella sammanhang, utan det måste ske i syfte att få fram bevisning om brott. För att sådana åtgärder ska få användas mot den som inte är skäligen misstänkt för brott bör det också krävas att utredningen ger stöd för att den som åtgärden riktas mot kan kopplas till det eller de brott som utredningen avser; det bör krävas att det finns *anledning att anta att så är fallet*.

Sammantaget bör särskilda provokativa åtgärder få genomföras mot den som är skäligen misstänkt för det eller de brott som utredningen av avser. Sådana åtgärder bör också få genomföras mot den som det finns anledning att anta är gärningsman, har medverkat till brottet eller brotten eller står i förbindelse med gärningsmannen i anledning av gärningsmannens brottsliga verksamhet.

I vilka förundersökningar särskilda provokativa åtgärder får användas

Utrymmet för att använda särskilda provokativa åtgärder mot den som är skäligen misstänkt för brott bör vara större än om åtgärden vidtas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. Detta eftersom risken för att ovidkommande personer drabbas av åtgärden är större i det senare fallet (jfr prop. 2022/23:126 s. 125). För att få använda särskilda provokativa åtgärder i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott bör det därför som utgångspunkt krävas att det är fråga om utredning om allvarligare brott än när sådana åtgärder vidtas mot någon som är skäligen misstänkt för brott. En motsvarande ordning finns i regelverken för hemliga tvångsmedel. Som exempel kan nämnas möjligheterna att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. Om någon är skäligen misstänkt krävs då, som utgångspunkt, att det är fråga om utredning av ett brott där minimistrafvet är fängelse i två år. För att avlyssning ska få ske i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott krävs i stället, som utgångspunkt, att det är fråga om utredning av ett brott där minimistrafvet är fängelse i fyra år. (Se 27 kap. 18 a och 18 b §§ RB.)

Med beaktande av det ingrepp för den enskilde som en särskild provokativ åtgärd kan utgöra anser vi, att när åtgärden vidtas mot en skäligen misstänkt måste det som utgångspunkt vara fråga om utredning av brott där minimistrafvet är fängelse i ett år eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

Sådana åtgärder bör också få vidtas mot den som är skäligen misstänkt för ett brott med lägre minimistrafv, om det kan antas att straffvärdet överstiger ett år. Detsamma gäller om någon är skäligen misstänkt för flera brott, om det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i ett år, och det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som den misstänkte har utövat i organiserad form eller systematiskt, och det i straffskalan för vart och ett av brotten ingår fängelse i två år eller att det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

En sådan straffvärdenivå ger möjlighet att använda särskilda provokativa åtgärder i förundersökningar om allvarliga brott såsom mord,

allmänfarlig ödeläggelse, grov misshandel, grovt eller synnerligen grovt narkotika- eller vapenbrott eller grovt barnpornografibrott. I utredningar om enskilt mindre allvarliga brott, eller flera brott som har utförts systematiskt eller organiserat, kan sådana åtgärder också användas om de exempelvis handlar om stöld, häleri, bedrägeri eller barnpornografibrott, under förutsättning att det antagna straffvärdet överstiger fängelse i ett år.

När det gäller möjligheten att använda särskilda provokativa åtgärder i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott bör en motsvarande ordning gälla, men utgångspunkten bör då vara att det är fråga om utredning av brott där minimistraflet är fängelse i två år eller ett enskilt brott där straffvärdet kan antas överstiga fängelse i två år. Vid flerfaldig brottslighet bör det samlade antagna straffvärdet också överstiga fängelse i två år och i straffskalan för vart och ett av brotten bör det ingå fängelse i två år.

En sådan straffvärdenivå ger möjlighet att använda särskilda provokativa åtgärder i förundersökningar om t.ex. mord, allmänfarlig ödeläggelse, synnerligen grov misshandel, grovt eller synnerligen grovt narkotika- eller vapenbrott. I utredningar om enskilda mindre allvarliga brott eller flera brott som har utförts systematiskt eller organiserat kan åtgärderna användas på motsvarande sätt som när åtgärden riktas mot den som är skäligen misstänkt, men det krävs då att det antagna straffvärdet på brottsligheten överstiger fängelse i två år.

I sammanhanget bör det framhållas att bedömningen av straffvärdet ofta görs på ett tidigt stadium i utredningen, där många omständigheter är oklara. Det bör därför finnas ett visst bedömningsutrymme av om det är möjligt att använda särskilda provokativa åtgärder. I vissa situationer kan det alltså – på det stadium som utredningen då befinner sig – finnas grund för och vara tillåtet att besluta om särskilda provokativa åtgärder, men där det *i efterhand* visar sig ha saknats förutsättningar för det. Så kan exempelvis vara fallet när utredningen inledningsvis talar för att en person hanterar stöldgods uppgående till mycket höga värden, men där det senare visar sig att värdet på stöldgodset var begränsat. Vid det tillfälle då det beslutas om särskilda provokativa åtgärder måste det dock finnas konkreta omständigheter som ger stöd för det antagna straffvärdet.

Användning av särskilda provokativa åtgärder i förundersökningar om vissa brott

Förslag: Särskilda provokativa åtgärder får användas i förundersökningar om sexualbrott mot barn, om det kan antas att brottet inte leder endast till böter, barnpornografibrott, som inte är ringa, narkotikabrott, narkotikasmuggling, som inte är ringa, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott om gärningen är be-lagd med straff.

Särskilda provokativa åtgärder får också användas i förundersökningar om brott som Säkerhetspolisen ansvarar för.

Inledning

I regleringar om hemliga tvångsmedel finns möjlighet att använda tvångsmedlet i utredningar av vissa särskilda brott, vilka ingår i s.k. brottskataloger, som har lägre minimistraff än vad som krävs i allmänhet. Skälen för det är bl.a. att det handlar om särskilt svårutredd eller systemhotande brottslighet, eller brott som det annars är särskilt angeläget att bekämpa. Exempel på sådana brott är sexualbrott som riktar sig mot barn, mened och brott som riktar sig mot landets säkerhet såsom spioneri och finansiering av terrorism.

Att vissa brott är svårutredda, systemhotande eller annars särskilt angelägna att bekämpa utgör, enligt vår uppfattning, också skäl för att kunna använda särskilda provokativa åtgärder när brottet eller brottens straffskalor eller straffvärden understiger gränserna enligt vårt förslag till reglering. Även nyttan av att använda just särskilda provokativa åtgärder bör beaktas vid bedömningen av i vilka brottsutredningar som det finns skäl att kunna använda arbetsmetoden; om användningen av särskilda provokativa åtgärder kan förväntas vara en särskilt effektiv arbetsmetod i utredningen av ett specifikt brott utgör det ett starkt skäl för att tillåta arbetsmetoden.

När det gäller vilka utredningar om brott som bör omfattas av en brottskatalog för särskilda provokativa åtgärder gör vi följande överväganden.

Sexualbrott mot barn

Sexualbrott mot barn är ofta svårutredda. Brottet sker i regel när gärningsmannen är ensam med barnet, och framför allt små barn kan ha begränsade möjligheter att beskriva vad som har hänt. Flera sexualbrott mot barn är ofta också internetrelaterade, bl.a. barnpornografibrott och kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte. Gärningsmannen döljer sig då inte sällan bakom bl.a. anonymiseringar och krypteringar vilket även försvårar åtkomsten för polisen till forum där bevisning om sexuella övergrepp mot barn kan finnas. Användning av särskilda provokativa åtgärder kan förväntas vara en effektiv metod för att utreda sådana brott. Enligt vår uppfattning är det också särskilt angeläget att utreda och i förlängningen lagföra sexualbrott mot barn.

Flera av sexualbrotten mot barn är så pass allvarliga att det, med hänsyn till brottets minimistraff eller antagna straffvärde, finns möjlighet att använda särskilda provokativa åtgärder enligt den reglering som vi föreslår. Men detta gäller inte för alla sexualbrott mot barn och vår bedömning är att i princip samtliga uppsåtliga sexualbrott mot barn är av sådan karaktär att det, som utgångspunkt, bör finnas möjlighet att använda särskilda provokativa åtgärder i sådana förundersökningar.

Tillämpningen av regleringen bör inte vara avhängig om barnet kommit i puberteten eller barnets mognadsgrad i övrigt. Detta innebär att regleringen bör omfatta inte endast de brott i 6 kap. BrB som särskilt inriktar sig mot barn (t.ex. våldtäkt mot barn eller sexuellt utnyttjande av barn) utan även andra sexualbrott som kan begås mot barn under 18 år, t.ex. våldtäkt, mindre grovt brott, mot ett barn som fyllt 15 men inte 18 år. Endast brott där det kan antas att påföljden bestäms till böter bör vara undantagna. Särskilda provokativa åtgärder bör alltså även kunna användas i utredningar av följande brott.

- Våldtäkt mindre grovt brott, sexuellt övergrepp, sexuellt övergrepp mindre grovt brott, grovt sexuellt övergrepp, sexuellt ofredande eller grovt sexuellt ofredande, mot ett barn som inte fyllt 18 år, om det kan antas att brottet inte leder endast till böter,
- sexuellt utnyttjande av barn,
- sexuellt övergrepp mot barn och grovt sexuellt övergrepp mot barn,

- utnyttjande av barn för sexuell posering och grovt utnyttjande av barn för sexuell posering,
- utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling,
- sexuellt ofredande mot barn och grovt sexuellt ofredande mot barn,
- kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte, om det kan antas att brottet inte leder endast till böter, och
- barnpornografibrott, som inte är ringa, och grovt barnpornografibrott.

Möjligheten att använda särskilda provokativa åtgärder i nämnda brottsutredningar bör finnas oavsett om åtgärden används mot den som är skäligen misstänkt eller i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott.

Narkotikabrott

Även när det gäller narkotikabrott ser vi att det finns skäl att använda särskilda provokativa åtgärder i större utsträckning än vad som gäller i allmänhet. Narkotikabrottsligheten utgör en ekonomisk bas för de kriminella nätverken, genererar systematiskt andra allvarliga brott i kriminella miljöer och skapar parallella samhällsstrukturer. Brottsligheten är dessutom gränsöverskridande till sin natur. Narkotikahandeln är ofta väl organiserad, och även den som hanterar mindre mängder narkotika kan ingå i eller ha kopplingar till kriminella nätverk som hanterar större mängder narkotika. Lagstiftaren och de brottsbekämpande myndigheterna har bedömt att narkotikabrottsligheten utgör ett allvarligt samhällshot – genom att den äventyrar både den lagliga ekonomin samt stabiliteten och tryggheten i samhället – som det är mycket angeläget att bekämpa. (Se bl.a. prop. 2022/23:126 s. 75 och 76 samt Polismyndigheten, *Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2025*, s. 8 och 9.)

Grovt och synnerligen grovt narkotikabrott respektive grov och synnerligen grov narkotikasmuggling är så pass allvarliga brott att det, med hänsyn till brottens minimistraff eller antagna straffvärde, kommer att finnas möjlighet att använda särskilda provokativa åtgärder enligt den föreslagna regleringen. Med hänsyn till vikten av

att bekämpa narkotikabrottslighet anser vi dock att det även i utredningar om hantering av narkotika som inte når upp till grovt brott bör finnas möjligheter att använda sådana åtgärder. Vi föreslår därför att särskilda provokativa åtgärder bör kunna användas i utredningar om narkotikabrott och narkotikasmuggling där straffskalan är fängelse i högst tre år. Däremot anser vi att det inte finns tillräckliga skäl att kunna använda sådana åtgärder i utredningar om ringa narkotikabrott eller ringa narkotikasmuggling där straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader.

Brott som Säkerhetspolisen ansvarar för att utreda

Enligt 3 § första stycket förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen ansvarar Säkerhetspolisen för att utreda och beivra följande brott.

1. Brott mot 18 eller 19 kap. BrB eller annat brott mot Sveriges säkerhet, i fråga om brott mot medborgerlig frihet dock endast om det finns särskilda skäl för det,
2. brott mot terroristbrottslagen,
3. sådana brott mot 13 kap. BrB som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner,
4. företagsspioneri eller olovlig befattning med en företagshemlighet, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,
5. brott där våld, hot eller tvång har använts för politiska syften, om brottet har riktat sig mot någon för vars personskydd myndigheten ansvarar eller om gärningen har riktats mot ett särskilt viktigt samhällsintresse,
6. brott som rör sanktionslagstiftning, krigsmateriel eller produkter med dubbla användningsområden, dock endast brott som har anknytning till verksamhet som myndigheten har till uppgift att förebygga och förhindra, och
7. brott mot lagen om särskild kontroll av vissa utläningar.

Om Säkerhetspolisen, i samband med verksamhet som anges i punkterna 1–4 eller 6, upptäcker något annat brott får myndigheten utreda också det brottet. Säkerhetspolisen får i ett enskilt fall även utreda brott som riktats mot någon för vars personskydd myndigheten ansvarar eller någon närstående till honom eller henne. (Se 3 § andra och tredje stycket.)

Flera av de brott som Säkerhetspolisen ska utreda, t.ex. högförräderi eller spioneri, är så pass allvarliga att det, med hänsyn till brottens minimistraff eller antagna straffvärde, kommer att finnas möjlighet att använda särskilda provokativa åtgärder enligt den föreslagna regleringen. Detta gäller dock inte för alla brott som myndigheten ska utreda. Som exempel kan nämnas utredningar om olaga hot i politiskt syfte mot personer vars personskydd myndigheten ansvarar för, t.ex. ett statsråd. För olaga hot är straffskalan böter eller fängelse i högst två år (se 4 kap. 5 § första stycket BrB), och straffvärdet för ett sådant brott överstiger sällan fängelse i ett år.

Karaktären på ett sådant eller annat brott som Säkerhetspolisen ansvarar för att utreda kan, även om straffvärdet är förhållandevis lågt, hota grundläggande demokratiska strukturer eller allmänna samhälleliga intressen. Behovet av att kunna utreda och lagföra sådan brottslighet är också särskilt starkt, vilket kan motivera att mer långtgående utredningsmetoder används. Vi anser därför att det finns skäl att ge större utrymme att använda särskilda provokativa åtgärder i sådana utredningar.

Vi bedömer att samtliga brott som Säkerhetspolisen ska utreda enligt huvudprincipen i 3 § första stycket förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen och, när det är straffbelagt, försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott är av sådan allvarlig karaktär att det bör finnas möjlighet att använda särskilda provokativa åtgärder när en förundersökning om ett sådant brott har inletts. Detsamma gäller utredningar om brott som har riktats mot någon för vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar eller någon närstående till honom eller henne (se 3 § tredje stycket). Detta bör gälla oavsett om åtgärden används mot den som är skäligen misstänkt eller i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott.

Vi anser dock att det inte finns tillräckliga skäl för att kunna använda särskilda provokativa åtgärder i utredningar om brott som Säkerhetspolisen bedriver endast för att dessa har upptäckts i samband med att myndigheten utreder brott enligt huvudprincipen (jfr

3 § andra stycket). I sådana fall bör möjligheterna att använda särskilda provokativa åtgärder i stället styras av de allmänna bestämmelserna om sådana åtgärder.

Kraven för att använda särskilda provokativa åtgärder i förundersökningar som Säkerhetspolisen bedriver bör i övrigt motsvara vad som i allmänhet gäller för att använda sådana åtgärder.

När det gäller utformningen av regleringen av särskilda provokativa åtgärder i förundersökningar som Säkerhetspolisen ansvarar för gör vi följande överväganden.

De brott som Säkerhetspolisen ska utreda regleras, som redovisats, i förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen. De utökade möjligheterna att använda särskilda provokativa åtgärder i förundersökningar som Säkerhetspolisen bedriver bör dock, på motsvarande sätt som gäller för de allmänna bestämmelserna om sådana åtgärder, regleras i lag. Att i en lagreglering endast hänvisa till att särskilda provokativa åtgärder får användas i förundersökningar om brott som *anges* i den aktuella förordningen är dock inte lämpligt; det skulle innebära att frågan om i vilka förundersökningar som åtgärderna kan användas i praktiken styrs av vilka brott som anges i den aktuella förordningen. De förundersökningar som åtgärderna ska kunna användas i bör i stället uttryckligen anges i lag.

Eftersom möjligheten att använda särskilda provokativa åtgärder i nu aktuella förundersökningar bör vara beroende av att det – i linje med vad som anges i 3 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen – är Säkerhetspolisen *som ansvarar för utredningen* bör detta regleras i en särskild bestämmelse.

Användning av särskilda provokativa åtgärder mot barn

Förslag: Särskilda provokativa åtgärder får användas i en utredning mot någon som är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått

- ett brott där minimistraffet är fängelse i fyra år,
- grov utpressning,
- mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage samt vissa andra allmänfarliga brott som innefattar sabotage,

- grovt övergrepp i rättssak,
- grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling,
- vissa brott enligt terroristbrottslagen,
- försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott, eller
- ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Bedömning: Särskilda provokativa åtgärder bör få användas mot barn i åldern 15–17 år på motsvarande sätt som gäller för vuxna.

Förslaget om regleringen om särskilda provokativa åtgärder aktualiserar frågan om, och i så fall under vilka förutsättningar, sådana åtgärder bör kunna vidtas mot barn.

Eftersom barn under 15 år inte får dömas till påföljd för brott är, som redovisats i avsnitt 3.3.8, regleringarna om förundersökning och straffprocessuella tvångsmedel i RB inte tillämpliga på barn i den åldern som misstänks för brott. Möjligheten att utreda och använda straffprocessuella tvångsmedel mot barn i den åldern regleras i stället i LUL. När det gäller barn i åldern 15–17 är utgångspunkten att dessa ska utredas för brott, och att straffprocessuella tvångsmedel får användas mot dem, på samma sätt som mot vuxna, om inga särregler finns.

Särskilda provokativa åtgärder har, som konstaterats, likheter med användningen av straffprocessuella tvångsmedel. Som redovisats i avsnitt 3.3.8 har det nyligen införts bestämmelser som ger utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år, vilka framför allt grundar sig i de senaste årens utveckling där antalet barn som begår allvarliga brott har ökat. I förarbetena anges bl.a. följande (se prop. 2024/25:175 s. 32 ff. och 44 ff.).

Antalet allvarliga brott som begås av barn i åldern 15–17 år och av barn under 15 år har ökat. Allvarliga brott, såsom skjutningar eller sprängningar, uppdras direkt till barn under 15 år. Barn deltar även på annat sätt i den gängkriminella miljön och har avgörande roller vid genomförandet av mycket allvarliga brott. Allt fler barn under 15 år radikaliseras och rekryteras också inom våldsbejakande extremism. Barn har motsvarande säkerhetstänk som de som uppnått straffbar ålder. Den tystnadskultur och ovilja att samarbeta

med myndigheterna samt andra antisociala värderingar som finns i de gängkriminella och våldsbejakande extremistiska miljöerna förs också över till barnen. Att de kriminella miljöerna till stor del kan bestå av barn och unga försvårar även utredningsmöjligheterna, eftersom det blir svårare att penetrera och kartlägga dessa miljöer genom t.ex. fysisk spaning eller källdrivning. Åklagare har nu en mer vidsträckt skyldighet, enligt 31 § LUL, att begära prövning i domstol av om ett barn som inte uppnått straffbar ålder har begått ett brott. Det finns ett stort behov av att en sådan utredning om ett allvarligt brott kan bedrivas lika effektivt som en förundersökning och att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till de verktyg som behövs för att kunna göra det.

Att brottsutredningen – för att kunna använda hemliga tvångsmedel enligt 36 g och 36 i §§ (se avsnitt 3.3.8) – som huvudregel måste avse ett brott med minimistraff, eller ett brott med förväntat straffvärde, om fängelse i minst fyra år motiveras framför allt av den återhållsamhet som bör iakttas när det gäller att använda tvångsmedel mot barn och att användningen av sådana åtgärder bör inriktas på utredningar av allvarliga brott. Att utgångspunkten vid användning av hemlig rumsavlyssning är att det måste vara en utredning av brott med ett minimistraff, eller förväntat straffvärde, om fängelse i minst fem år, motiveras med tvångsmedlens särskilt ingripande karaktär.

Att hemliga tvångsmedel även kan användas i utredningar om andra, särskilt utpekade brott (i de s.k. brottskatalogerna), motiveras av att dessa brott är särskilt angelägna att utreda och bekämpa, bl.a. då de utgör allvarliga samhällshot. Möjligheten att använda sådana åtgärder enligt de s.k. straffvärdeventilerna motiveras av att det är ett mycket viktigt samhällsintresse att de brottsbekämpande myndigheterna med hjälp av effektiva tvångsmedel kan utreda brott som i det enskilda fallet har ett mycket högt straffvärde.

Den beskrivna utvecklingen angående barns brottslighet, vilken vi inte finner anledning att ifrågasätta, talar för att det finns behov av att kunna använda särskilda provokativa åtgärder mot barn. Användningen av sådana åtgärder mot barn kräver dock särskilda överväganden. Som tidigare framhållits bör det beaktas att barn som regel skiljer sig från vuxna, bl.a. när det gäller fysisk och psykisk utveckling och känslomässiga behov. I Sverige finns också en lång och brett förankrad tradition av att särbehandla barn i förhållande till vuxna när det gäller åtgärder som de brottsbekämpande myndig-

heterna vidtar för att utreda brott. Användningen av sådana åtgärder får heller inte strida mot Sveriges åtagande enligt barnkonventionen (se avsnitt 3.3.5).

Användning av särskilda provokativa åtgärder kan, som konstaterats, vara en ingripande arbetsmetod. Möjligheten att använda sådana åtgärder mot barn kan dock i förlängningen innebära ett skydd mot att barn utnyttjas, genom att det blir mindre attraktivt att använda barn i kriminella sammanhang. Regleringen kan också medföra att barn som befinner sig i kriminella miljöer identifieras, vilket i sin tur kan bidra till att lyfta dem ur sådana sammanhang. Syftet med regleringen om särskilda provokativa åtgärder är vidare att utreda och lagföra brott, vilket kan medföra att förutsättningarna på sikt för barn att begå brott minskar. Det sagda innebär, enligt vår uppfattning, att möjligheten att kunna använda särskilda provokativa åtgärder mot barn överensstämmer med vad som i allmänhet är bäst för barn.

Genom den reglering vi nu föreslår får användningen av särskilda provokativa åtgärder ett tydligt och förutsägbart lagstöd. Regleringen innehåller också flera begränsningar, vilka bl.a. innebär att sådana åtgärder endast får användas i utredningar om brott av visst allvar och att åtgärden måste vara av synnerlig vikt för utredningen. Möjligheten att använda särskilda provokativa åtgärder motiveras också av ett godtagbart syfte, nämligen att utreda allvarlig brottslighet. Det sagda innebär att regleringen om särskilda provokativa åtgärder, enligt vår uppfattning, uppfyller kraven i barnkonventionens artikel 16, om skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripande i bl.a. privat- eller familjeliv.

Vi bedömer att användningen av särskilda provokativa åtgärder mot barn inte heller kommer stå i strid med rätten till en värdig och barnanpassad straffrättslig process enligt barnkonventionens artikel 40 och inte heller vara oförenlig med någon av de övriga bestämmelserna i konventionen.

Sammantaget bedömer vi att möjligheten att använda särskilda provokativa åtgärder mot barn överensstämmer med Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen.

Mot den bakgrunden anser vi att det som utgångspunkt bör vara möjligt att använda särskilda provokativa åtgärder mot barn i åldern 15–17 år på motsvarande sätt som gäller för vuxna. Vid användning av sådana åtgärder mot barn i den åldern följer dock av

proportionalitetsprincipen (se avsnitt 3.13.3) att det särskilt ska beaktas hur åtgärden kan komma att drabba barnet och att särskilda hänsyn behöver tas.

Vi anser också att det bör finnas ett visst utrymme att använda särskilda provokativa åtgärder mot barn under 15 år. De ovan redovisade förarbetsuttalandena talar för att barn i den åldern, inte sällan inom ramen för kriminella nätverk, begår allvarliga brott. Det finns därmed ett behov av att även i sådana sammanhang kunna använda särskilda provokativa åtgärder. Användningen av sådana åtgärder bedöms också kunna vara till nytta i brottsutredningar mot barn i den åldern. Vad som konstaterats om att särskilda provokativa åtgärder kan vara en ingripande arbetsmetod talar dock för att det bör uppställas höga krav på att kunna använda sådana åtgärder mot barn som inte har fyllt 15 år. I linje med de utökade möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år anser vi att särskilda provokativa åtgärder bör kunna användas mot ett barn i den åldern som är skäligen misstänkt för ett brott där minimistraflet är fängelse i fyra år eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott om gärningen är belagd med straff. En sådan gräns ger möjlighet att använda särskilda provokativa åtgärder i utredningar om exempelvis mycket allvarliga våldsbrott, såsom mord och synnerligen grov misshandel, men också om människorov, grovt vapenbrott och grov vapensmuggling, terroristbrott och synnerligen grovt narkotikabrott.

På motsvarande sätt som i regleringarna om hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år – och med hänvisning till skälen för införandet av dessa bestämmelser, men också till vad vi ovan anfört under rubriken *Brott som Säkerhetspolisen ansvarar för att utreda* – anser vi även att det är motiverat, och proportionerligt, att använda särskilda provokativa åtgärder mot barn i den åldern i utredningar om vissa brott, som har ett lägre minimistraflet än fyra år. Sådana åtgärder bör kunna användas i utredningar om brott där hemliga tvångsmedel enligt 36 f § andra stycket LUL (se avsnitt 3.3.8) kan användas. Det handlar om allvarliga brott, som är vanligt förekommande inom ramen för kriminella nätverk eller våldsbejakande extremistiska miljöer, och som det är särskilt angeläget att utreda och bekämpa.

Vi anser också att vikten av att kunna utreda enskilda allvarliga brott, där straffvärdet överstiger fyra år, motiverar att i sådana fall

kunna använda särskilda provokativa åtgärder mot barn under 15 år, på motsvarande sätt som gäller enligt 36 f §.

Eventuella förändringar av påföljdssystemet

Straffreformutredningen har i sitt betänkande *En straffreform* lämnat författningsförslag som innebär att påföljdssystemet får en helt ny struktur. Utredningen har lämnat flera författningsförslag som, om de genomförs, är relevanta för utformningen eller tillämpningen av våra förslag, bl.a. följande (se SOU 2025:66 s. 29 ff.).

- Ett femtiotal ändringar görs i straffskalor. Exempelvis ska minimistraffet för kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte inte längre vara böter utan i stället fängelse. Minimistraffet för flera grova förmögenhetsbrott höjs också från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.
- De allmänna bestämmelserna om hur straffvärdet ska bedömas kompletteras med en särskild regel som tar sikte på att hela straffskalan ska komma till användning.
- En särskild regel för straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet införs som är avsedd att leda till ett ökat genomslag för tillkommande brott. Brott som inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa eller trygghet till person ska som utgångspunkt ges fullt genomslag.
- En ny straffskärpningsbestämmelse införs avseende brott som har samband med kriminella nätverk eller i övrigt utgör led i organiserad brottslighet samt därutöver vissa brott som avser skjutningar och sprängningar på allmän plats eller liknande.

Utredningen har föreslagit att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2028 (se a.a. s. 61).

Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.13.5 Särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder

Inledning

Polismyndigheten har uppgett att en möjlighet att kunna dela fiktiva barnpornografiska bilder skulle kunna ge myndigheten tillgång till slutna forum där sådant material hanteras eller där övergrepp som utförs och spelas in i realtid görs tillgängliga för andra. Därigenom skulle myndigheten i större utsträckning kunna förhindra eller avbryta pågående brottslighet samt utreda och lagföra sexualbrott mot barn.

I flera länder har brottsbekämpande myndigheter en sådan möjlighet. I Danmark har det också nyligen införts en reglering som ger möjlighet att i utredningssyfte dela oäkta (fiktiva) sexuella bilder av barn.

En möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att i utredningssyfte kunna dela fiktiva barnpornografiska bilder väcker flera frågor. Att dela sådana bilder är som utgångspunkt ett brott, och kan leda till en ökad spridning av barnpornografiskt material. Samtidigt kan en möjlighet att dela fiktiva barnpornografiska bilder ge bättre förutsättningar för att förhindra eller avbryta pågående sexuella övergrepp mot barn samt utreda och lagföra personer som begår sexualbrott mot barn eller barnpornografibrott.

I det följande redovisas först gällande rätt angående straffregleringen av barnpornografibrott och relevanta bestämmelser i internationella konventioner. Därefter redogörs för uppgifter från Polismyndigheten. Vidare redovisas en internationell utblick. Avslutningsvis följer våra överväganden.

Lagregleringen av barnpornografibrott

I 16 kap. 10 a § BrB regleras barnpornografibrott, vilket straffbelägger olika åtgärder som avser barnpornografiska bilder. Regleringen är utformad enligt följande.

Den som

1. skildrar barn i pornografisk bild,
2. sprider, överlåter, upplåter, förevisar eller på annat sätt gör en sådan bild av barn tillgänglig för någon annan,
3. förvärvar eller bjuder ut en sådan bild av barn,

4. förmedlar kontakter mellan köpare och säljare av sådana bilder av barn eller vidtar någon annan liknande åtgärd som syftar till att främja handel med sådana bilder, eller

5. innehar en sådan bild av barn eller betraktar en sådan bild som han eller hon berett sig tillgång till

döms för barnpornografibrott till fängelse i högst två år.

Är ett brott som avses i första stycket ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Med barn avses en person vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller som är under arton år. Är pubertetsutvecklingen fullbordad, ska ansvar för gärning enligt första stycket 2–5 dömas ut bara om det av bilden och omständigheterna kring den framgår att den avbildade personen är under arton år.

Till ansvar för gärning som avses i första stycket 1 ska dömas även den som inte haft uppsåt till men varit oaktam beträffande omständigheten att den som skildras är under arton år.

Den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte av oaktamhet sprider en sådan bild som avses i första stycket, döms som sägs där eller i andra stycket.

Är brott som avses i första stycket att anse som grovt, döms för grovt barnpornografibrott till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har begåtts yrkesmässigt eller i vinstsyfte, utgjort ett led i brottslig verksamhet som utövats systematiskt eller i större omfattning, avsett en särskilt stor mängd bilder eller avsett bilder där barnen är särskilt unga, utsätts för våld eller tvång eller utnyttjas på annat särskilt hänsynslöst sätt.

Regleringen omfattar *bilder* av alla slag. Av särskild praktisk betydelse är bilder i tryckta skrifter, fotografiska bilder, inklusive film, samt bilder som förmedlas med TV-teknik, videogram och liknande. Den tekniska formen har dock inte någon betydelse. Även tecknade bilder med barnpornografiskt motiv kan vara barnpornografiska bilder. (Se bl.a. prop. 1997/98:43 s. 163 och den s.k. Mangadomen NJA 2012 s. 400.)

Kriminaliseringen är heller inte begränsad till bilder där barn är med i handlingar som uppenbarligen har en sexuell innebörd utan det är tillräckligt att barn förekommer tillsammans med en eller flera vuxna personer som utför sådana handlingar (se prop. 1978/79:179 s. 9).

När det gäller definitionen av *barn* i bestämmelsen, så är huvudregeln att könsmodningsprocessen i bemärkelsen pubertetsutvecklingen är avgörande. Den som utvecklas sent kan vara ett barn även efter 18 års ålder. Är pubertetsutvecklingen inte fullbordad har det inte någon betydelse hur gammal den skildrade personen är, dvs.

om denne fyllt 18 år eller inte. Alla former av barnpornografibrott kan begås med dessa bilder. (Se Agneta Bäcklund m.fl., *Brottsbalken* [2 september 2025, JUNO], kommentaren till 16 kap. 10 a §.)

Alternativet är att bilden visar ett barn som inte fyllt 18 år. Även dessa flickor och pojkar är enligt definitionen barn trots att de inte längre är i puberteten. Det är barnpornografibrott att skildra ett barn som inte fyllt 18 år oberoende av om barnets pubertetsutveckling fullbordats eller inte, enligt första stycket 1. Har den fullbordats krävs för gärningsformerna i paragrafens första stycke 2–5 att det av bilden och omständigheterna kring den framgår att den avbildade personen är under 18 år. (Se a.a.)

Såvitt avser begreppet skildra framhålls i förarbetena att en barnpornografisk bild kan framställas på olika sätt, exempelvis genom att ett verkligt barn fotograferas eller filmas eller tecknas av i en verklig situation. Genom olika tekniker kan också mer eller mindre verklighetstroga artificiella bilder skapas. Nya framställningar kan också skapas genom att redan befintliga skildringar mångfaldigas, t.ex. med hjälp av video- eller datateknik. (Se prop. 1997/98:43 s. 163.)

När det gäller begreppet *pornografisk* bild av barn framhålls bl.a. följande i förarbetena. Straffbestämmelsen omfattar givetvis inte all avbildning av nakna barn eller alla bilder där ett barns könsorgan kan urskiljas, även om sådana bilder skulle kunna stimulera en del människors sexualdrift. För att en bild av ett barn ska vara straffbar krävs att den enligt vanligt språkbruk och allmänna värderingar är pornografisk (se prop. 1978/79:179 s. 9).

En bild anses i sammanhanget som pornografisk om den, utan att ha några vetenskapliga eller konstnärliga värden, på ett ohöljt och utmanade sätt skildrar ett sexuellt motiv. Bilder i vanliga familjealbum av nakna lekande barn är självfallet inte pornografiska. Inte heller är t.ex. en sekvens som skildrar barn i sexuella sammanhang i en vanlig spelfilm nödvändigtvis pornografisk. Avgörande torde vara vilket syfte en viss framställning har. Om ändamålet med framställningen väsentligen är att påverka åskådaren sexuellt kan det vara fråga om en pornografisk produkt. Men om framställningen har andra syften, t.ex. konstnärliga, torde den inte vara att beteckna som pornografisk. (Se prop. 1970:125 s. 79–81 och prop. 1997/98:43 s. 82.)

Med begreppet sprida avses alla förfaranden som, när det är frågan om tryckt skrift, omfattas av spridningsrätten enligt 6 kap. 1 § TF, dvs. åtgärder som innefattar att exemplar av bilden hålls till salu, för-

sänds eller distribueras på annat sätt. Hit hör också fall då exemplar av bilden ställs ut eller förevisas på annat sätt. Vidare omfattas även andra åtgärder för att göra bilden tillgänglig för allmänheten, t.ex. visning genom optiska anordningar, genom film och genom TV-teknik. När det gäller visning i TV omfattas både situationer då en bild eller en sekvens av bilder (en film) visas och då ett program sänds direkt. Alla tänkbara förfaranden som innebär att ett bild-innehåll förmedlas eller görs tillgängligt för andra är spridning. Att bilden förmedlas till allmänheten uppställs inte som något krav. Om en bild inte förmedlas till allmänheten, krävs dock något mera än att bilden gjorts tillgänglig för endast ett fåtal personer, för att bilden ska anses vara spridd. (Se Agneta Bäcklund m.fl., *Brottsbalken* [2 september 2025, JUNO], kommentaren till 16 kap. 10 a §.)

Med *överlåtelse* avses att bilden säljs, byts eller skänks bort. Hyrs eller lånas bilden ut är det frågan om en *upplåtelse*. Att bilden *förevisas* innebär att gärningsmannen för en annan person visar den eller spelar upp en film. Även sådana förfaranden som inte är att betrakta som spridning därför att de riktar sig till enstaka personer eller en begränsad krets av personer kan vara ett förevisande. Alla förfaranden genom vilka en barnpornografisk bild förmedlas till eller görs tillgänglig för någon annan är straffbelagda enligt andra punkten. (Se a.a.)

I första stycket 4 straffbeläggs vissa förfaranden som, utan att innefatta befattning med barnpornografi, är ägnade att öka spridningen av sådant material. Många sådana förfaranden bör betraktas som medhjälp till förvärv eller överlåtelse, men det kan vara svårt att visa att t.ex. kontaktförmedling lett till ett visst brott. Ett klart fall av kontaktförmedling är att en förmedlare sammanför en viss köpare med en viss säljare så att de får personlig kontakt med varandra. Man kan också tänka sig fall där någon tillhandahåller en lista med adresser till köpare och säljare av barnpornografiskt material utan att kontaktförmedlaren tar någon ytterligare del i förfarandet. Det behöver alltså inte ha uppstått personlig kontakt vare sig mellan en viss köpare och säljare eller mellan en kontaktförmedlare och t.ex. en köpare för att straffbarhet skall inträda. Däremot måste det självfallet visas att förmedlingsverksamheten främjat eller kunnat främja transaktioner med barnpornografi och att gärningsmannen haft uppsåt i förhållande till detta. (Se prop. 1997/98:43 s. 164.)

Med *innehav*, i första stycket 5, avses sådana gärningar som är innehav enligt 1 § första stycket 5 narkotikastrafflagen och andra bestämmelser som straffbelägger innehav. Innehav av en bild uppkommer t.ex. genom att en skildring sparas på en dators hårddisk men inte om bilden enbart syns på datorskärmen. Om någon där emot tar en kopia på en bild och tar den med sig hem uppkommer ett innehav. (Se a. prop. s. 164 och 165.)

Enligt samma punkt är det också straffbart att *betrakta en barnpornografisk bild av barn som personen har berett sig tillgång till*. Bestämmelsen är avsedd att träffa främst det fallet att någon på teknisk väg tittar på en barnpornografisk bild utan att han eller hon innehar bilden i lagens mening. I uttrycket ”bereda sig tillgång till” ligger ett krav på aktivitet. Det är alltså inte straffbelagt att av en tillfällighet råka titta på en bild. Inte heller omfattas den situationen att någon oavsiktligt kommer i kontakt med en bild, t.ex. genom att utan att ha begärt det länkas vidare till en webbsida med sådana bilder. Den som betalar för sitt tittande på barnpornografiska bilder har berett sig tillgång till dem. Det krav på aktivitet som ligger i rekvisitetet ”bereda sig tillgång till” kan uppfyllas genom att t.ex. abonnera på bilder eller skaffa sig tillträde till webbsidor som tillhandahåller sådana bilder. (Se prop. 2009/10:70 s. 42.)

Kriminaliseringen av hantering av barnpornografiskt material grundar sig i ett mycket starkt intresse av att skydda barn från att exponeras sexuellt. Regeringen har bl.a. angett följande (se prop. 1997/98:43 s. 64 och 65).

Barnpornografi är en avskyvärd och oacceptabel företeelse i vårt samhälle. Barnpornografi förutsätter nästan alltid ett hänsynslöst utnyttjande av barn. Varje företeende av en barnpornografisk bild innebär en straffvärd kränkning av det avbildade barnet men också av barn i allmänhet. Även ett innehav av en sådan bild utgör en förlöpande integritetskränkning. Det kan vidare inte uteslutas att en innehavare av en sådan bild kan komma att visa den för ett barn i syfte att förmå barnet att medverka i sådana handlingar som skildras på bilden. Intresset av att förhindra den integritetskränkning av det avbildade barnet och av barn i allmänhet som varje befattning med barnpornografiskt material innebär väger utomordentligt tungt.

I 16 kap. 10 b § BrB finns bestämmelser om ansvarsfrihet. Förbudet mot skildring och innehav gäller inte den som framställer en barnpornografisk bild, om skillnaden i ålder och utveckling mellan

den avbildade personen och den som framställer bilden är ringa och omständigheterna i övrigt inte påkallar att ansvar döms ut. Detsamma gäller den som tecknar, målar eller på något annat liknande hantverksmässigt sätt framställer en sådan bild, om bilden inte är avsedd att spridas, överlåtas, upplåtas, förevisas eller på annat sätt göras tillgänglig för andra. (Se första och andra stycket.) Även i andra fall ska, enligt tredje stycket, en gärning inte utgöra brott, om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

När det gäller undantaget i tredje stycket avser det primärt att träffa sådana innehav som kan vara nödvändiga för nyhetsförmedling, forskning och opinionsbildning. Därvid ska det vara syftet med befattningen med de barnpornografiska bilderna som avgör om innehavet är försvarligt, inte att den som tar befattning med bilderna tillhör någon särskild yrkesgrupp. När det gäller myndigheters befattning med barnpornografiskt material har det i förarbetena framhållits att det är självklart att sådan befattning är tillåten och att det inte kräver en uttrycklig reglering. (Se prop. 1978/79:179 s. 9 och 10, prop. 1997/98:43 s. 91–93 samt prop. 2009/10:70 s. 18.)

Internationella konventioner

Barnkonventionen

En reglering som ger möjlighet att dela fiktiva barnpornografiska bilder, i syfte att utreda sexualbrott mot barn, aktualiserar vissa artiklar i barnkonventionen.

Som redovisats i avsnitt 3.3.5 ska, enligt artikel 3.1, barnets bästa beaktas vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

Enligt artikel 19.1 ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavarens eller annan persons vård.

Enligt artikel 19.2 bör sådana skyddsåtgärder, där så är lämpligt, innefatta effektiva förfaranden för såväl upprättandet av sociala pro-

gram som syftar till att ge barnet och de personer som har hand om barnet nödvändigt stöd, som för andra former av förebyggande och för identifiering, rapportering, remittering, undersökning, behandling och uppföljning av fall av ovan beskrivna sätt att behandla barn illa och, där så är lämpligt, förfaranden för rättsligt ingripande.

Enligt artikel 34 åtar sig konventionsstaterna att skydda barnet mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp. För detta ändamål ska konventionsstaterna särskilt vidta alla lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder för att förhindra

- a) att ett barn förmås eller tvingas att delta i en olaglig sexuell handling,
- b) att barn utnyttjas för prostitution eller annan olaglig sexuell verksamhet, och
- c) att barn utnyttjas i pornografiska föreställningar och i pornografiskt material.

Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp

Sverige har ratificerat Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp³² (Lanzarotekonventionen). Konventionens syfte är att förebygga och bekämpa sexuell exploatering av och sexuella övergrepp mot barn, att skydda brottsoffrens rättigheter samt att främja nationellt och internationellt samarbete i frågan.

Konventionen innehåller ett flertal bestämmelser som behandlar olika aspekter av skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp. Det handlar bl.a. om förebyggande eller behandlande program eller åtgärder, specialiserade myndigheter och samordnande organ, straff- och processrättsliga frågor, registrering och lagring av data och internationellt samarbete. I sammanhanget är bestämmelser om brottsutredningar och åtal, men också om internationellt samarbete, av särskilt intresse.

I artikel 30.5 anges bl.a. att anslutande stater ska vidta nödvändiga åtgärder, i enlighet med de grundläggande principerna i den natio-

³² Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse, CETS nr. 201.

nella rätten, för att 1) säkerställa effektiv utredning och åtal av de brott som avses i konventionen, och tillåta möjligheten, där så är lämpligt, att genomföra hemliga utredningsåtgärder, och 2) göra det möjligt att identifiera offren för barnpornografibrott, särskilt genom att analysera barnpornografiskt material, som till exempel fotografier och videoinspelningar som har överförts eller gjorts tillgängliga med användning av informations- och kommunikationsteknik.

Enligt artikel 38.1 ska anslutande stater, i enlighet med bestämmelserna i konventionen och med tillämpning av gällande internationella och regionala instrument, överenskommelser på grundval av enhetlig eller ömsesidig lagstiftning och nationell rätt, så långt möjligt samarbeta med varandra, i syfte att

1. förebygga och bekämpa sexuell exploatering av och sexuella övergrepp mot barn,
2. skydda och hjälpa brottsoffer, samt
3. utreda eller inleda förfaranden mot de brott som avses i konventionen.

Uppgifter från Polismyndigheten

Polismyndigheten har angett i huvudsak följande.

För att få tillgång till vissa forum på internet eller andra digitala sammanhang där sexuella övergrepp mot barn görs tillgängliga, t.ex. genom videosändningar i realtid, eller där det förekommer barnpornografiska bilder krävs att den som vill ta del av sändningen eller bilderna delar med sig av barnpornografiska bilder.

Vilka typer av bilder som man måste dela med sig av kan variera. Det kan handla om bilder som visar vissa former av sexuella övergrepp, sexuella övergrepp som riktar sig mot barn i vissa åldrar eller som specifikt riktar sig mot pojkar eller flickor. Dagens reglering innebär att Polismyndigheten inte får dela sådana bilder, eftersom det utgör ett barnpornografibrott.

I ett flertal andra länder i och utanför Europa, bl.a. Norge, kan de brottsbekämpande myndigheterna, i syfte att förhindra, utreda och lagföra sexualbrott mot barn dela barnpornografiska bilder. Regelverken i dessa länder ser delvis olika ut. I vissa länder finns

möjlighet att dela bilder som visar verkliga barn i sexuella sammanhang, medan det i andra länder endast finns möjlighet att dela fiktiva bilder av barn i sådana sammanhang. I flera länder uppställs krav på att de brottsbekämpande myndigheterna får dela sexuella bilder av barn endast om det är nödvändigt – som en sista åtgärd – för att förhindra eller utreda brott. Erfarenheterna från länder som kan dela barnpornografiska bilder är goda; det förbättrar möjligheten att förhindra brott samt identifiera och i förlängningen lagföra och döma personer som delar eller producerar material kopplat till sexuella övergrepp mot barn. Det har heller inte framkommit stöd för att kraven för att få tillgång till slutna forum där barnpornografiskt material tillgängliggörs har förändrats som en konsekvens av att brottsbekämpande myndigheter har en möjlighet att dela sådant material.

Det finns etablerade internationella strukturer för att hantera material kopplat till sexuella övergrepp mot barn som brottsbekämpande myndigheter (i olika länder) delar. Det handlar bl.a. om system för att undvika att brottsbekämpande myndigheter i ett eller flera länder utreder ett fiktivt övergrepp på en bild som en myndighet har delat. Brottsbekämpande myndigheter i olika länder samarbetar ofta också för att förhindra eller utreda sexuella övergrepp mot barn.

En möjlighet att kunna dela fiktiva barnpornografiska bilder skulle, precis som i andra länder, förbättra förutsättningarna att förhindra och avbryta pågående sexuella övergrepp mot barn samt identifiera och i förlängningen lagföra och döma personer som producerar eller tillgängliggör barnpornografi.

Möjligheten att kunna dela fiktiva barnpornografiska bilder aktualiseras framför allt vid allvarliga sexualbrott som har begåtts eller riskerar att begås mot barn. Sådana åtgärder kan i vissa fall vara nödvändiga för att ingripa mot personer som har tillgång till egna eller andras barn och som producerar och tillgängliggör bilder på sexuella övergrepp mot barn. Det kan bl.a. vara en värdefull metod för att kunna förhindra nära förestående, eller pågående, sexuella övergrepp mot barn samt utreda tidigare sexuella övergrepp mot barn som sprids på särskilda forum.

Behovet av att kunna dela fiktiva barnpornografiska bilder aktualiseras framför allt när en förundersökning har inletts. När myndigheten får vetskap om att någon eller några i realtid ska dokumentera och tillgängliggöra sexuella övergrepp mot barn eller hanterar barn-

pornografiskt material finns det som regel skäl att anta att brott har begåtts, antingen ett fullbordat brott eller ett brott på förstadiet.

Polismyndigheten har möjlighet att ta fram fiktiva barnporno-grafiska bilder.

Internationell utblick

Danmark

Danmark har nyligen infört en reglering som ger polisen möjlighet att, inom ramen för s.k. agentverksamhet, dela oäkta (fiktiva) sexuella bilder, som föreställer barn under 18 år.

I avsnitt 3.9.2 har vi redovisat den danska regleringen om agentverksamhet, som finns i 754 a–e §§ retsplejelseloven. I huvudsak innebär regleringen att polisen, som ett led i utredningen av ett brott, får bistå eller vidta åtgärder för att uppmuntra någon att utföra eller fortsätta utförandet av ett brott. Det krävs dock att det föreligger motiverad misstanke om brott och att åtgärden är av avgörande betydelse för förundersökningen. Som utgångspunkt krävs också att förundersökningen avser ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i sex år eller mer. Agentverksamhet omfattar dock inte åtgärder som uppmuntrar någon att utföra eller fortsätta utförandet av ett brott, men där polisen inte påverkar väsentliga omständigheter vid brottet. De åtgärder som polisen vidtar enligt reglerna om agentverksamhet får heller inte medföra en ökning av brottets omfattning eller allvar (provokationsförbudet).

Den nya regleringen ger polisen möjlighet, enligt 754 a § tredje stycket, att inom ramen för agentverksamhet dela oäkta sexuella bilder av barn under 18 år. I motiven (se *Forslag til Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og lov om Offerfonden*, lovforslag nr. L 184, s. 10–13) anges bl.a. följande.

Att utvidga reglerna om agentverksamhet på sådant sätt att polisen får möjlighet att framställa och dela oäkta sexuella bilder av barn aktualiserar flera principiella och etiska frågeställningar. Det handlar om huruvida polisen bör få framställa och sprida sådant material, men också om att polisen inte kommer kunna förhindra att materialet sprids vidare.

Enligt Rigspolitiet uppställs ofta krav på att dela med sig av sexuellt material med barn för att få tillgång till forum på internet där

sådant material förekommer. Det uppställs också ofta krav på att löpande dela sådant material för att fortsätta ha tillgång till sådana forum. En möjlighet att dela sexuellt material av barn kan vara nödvändigt, bl.a. för att kunna identifiera personer som begår sexuella övergrepp mot barn. Mot den bakgrunden bör det införas en möjlighet för polisen att kunna dela oäkta sexuella bilder av barn.

Det framhålls dock att polisen bör verka för att dela så få oäkta sexuella bilder som möjligt samt att det bör tas fram riktlinjer för polisens registrering av det material som polisen har skapat och delat.

Reglerna om agentverksamhet gäller när polisen delar sexuellt material av barn. Det krävs alltså bl.a. att åtgärden sker för att samla in bevis om ett brott. Delningen av materialet får heller inte medföra en ökning av brottets omfattning eller allvar. Att polisen delar det oäkta sexuella materialet innebär dock inte i sig att brottets omfattning eller allvar ökar. Inte heller om personen, som har mottagit materialet, har vidareförmedlat det. Däremot kan det föreligga en överträdelse av provokationsförbudet om polisen erbjuder att dela mer eller grövre material än vad som är nödvändigt. Detsamma gäller om materialet erbjuds någon som det saknas anledning att misstänka befinner sig på forum där sexuellt material av barn förekommer.

Med *oäkta sexuellt material* avses exempelvis material som är framtaget genom artificiell intelligens, annan form av digital manipulation eller andra tekniska metoder, och som avbildar ett fiktivt barn. Polisen får inte manipulera bilder eller filmer av verkliga barn. Polisen förutsätts ha möjlighet att framställa sådant oäkta sexuellt material. Polisen bör dock i så stor utsträckning som möjligt dela redan framtaget oäkta material.

Polisen förutsätts kunna dela oäkta sexuellt material av personer under 18 år även om situationen inte omfattas av regleringen om agentverksamhet. Så kan exempelvis vara fallet om en person efterfrågar sexuellt material av en polis, i tron att han eller hon är någon annan, i utbyte mot att polisen ska få tillgång till information på en server.

Övriga länder

Som ovan redovisats har enligt Polismyndigheten brottsbekämpande myndigheter i flera andra länder i och utanför Europa, bl.a. i Norge, möjlighet att i utredningssyfte dela barnpornografiska bilder. Regelverken i dessa länder ser delvis olika ut. I vissa länder finns möjlighet att dela bilder som visar verkliga barn i sexuella sammanhang, medan det i andra länder endast finns möjlighet att dela fiktiva bilder av barn i sådana sammanhang. I flera länder uppställs krav på att barnpornografiska bilder får delas endast om det är nödvändigt – som en sista åtgärd – för att utreda eller förhindra brott. Som redovisats är, enligt Polismyndigheten, erfarenheterna i andra länder av att kunna dela barnpornografiska bilder goda; det förbättrar möjligheten att förhindra sexualbrott mot barn samt identifiera och i förlängningen lagföra och döma personer som delar eller producerar övergreppsmaterial. Det har heller inte framkommit stöd för att kraven för att få tillgång till slutna forum där barnpornografiskt material tillgängliggörs har förändrats som en konsekvens av att brottsbekämpande myndigheter har en möjlighet att dela sådant material. Enligt Polismyndigheten talar erfarenheterna från andra länder också för att det internationella samarbetet mot sexuella övergrepp mot barn underlättas om det finns möjlighet att vidta sådana åtgärder.

Frågan om det bör införas en möjlighet att i brottsbekämpande syfte kunna dela barnpornografiska bilder

Bedömning: En möjlighet att i brottsbekämpande syfte kunna dela barnpornografiska bilder skulle förbättra förutsättningarna att förhindra sexuella övergrepp mot barn samt identifiera och i förlängningen lagföra och döma personer som producerar och tillgängliggör barnpornografi. Brottsbekämpande myndigheter i flera andra länder har möjlighet att dela barnpornografiska bilder och arbetsmetoden är i linje med Sveriges åtagande enligt internationella konventioner om sexualbrott mot barn och barns rättigheter. Det bör därför införas en uttrycklig reglering som ger polisen möjlighet att i brottsbekämpande syfte dela fiktiva barnpornografiska bilder.

Kriminaliseringen av befattning med barnpornografiska bilder har, som konstaterats, ett mycket starkt skyddsintresse – att skydda barn från att utnyttjas eller på andra sätt exponeras sexuellt. Varje företeende av en barnpornografisk bild anses också innebära en straffvärd kränkning av såväl det avbildade barnet som barn i allmänhet. Att införa en reglering som gör det möjligt att i utredningssyfte kunna dela barnpornografiska bilder måste därför kunna motiveras med mycket starka skäl.

Som konstaterats (se avsnitt 3.13.4 under rubriken *Sexualbrott mot barn*) är sexualbrott mot barn ofta svårutredda och utmaningarna för Polismyndigheten är flera. En stor andel av dessa brott är också internetrelaterade där gärningsmannen döljer sig, bl.a. genom anonymiseringar och krypteringar. Detta försvårar Polismyndighetens åtkomst till forum där bevisning om sexuella övergrepp mot barn kan finnas. För att få tillgång till forum där barnpornografiska bilder tillgängliggörs eller övergrepp mot barn sänds krävs inte sällan att man måste dela med sig av liknande material.

Att sprida, överlåta, upplåta, förevisa eller på annat sätt göra en barnpornografisk bild tillgänglig för någon annan utgör, som utgångspunkt, ett brott. Att myndigheter får befatta sig med sådana bilder anses dock, enligt lagstiftaren, som självklart. Denna befattning kan dock inte anses innefatta att Polismyndigheten får dela, och därmed sprida, fiktiva barnpornografiska bilder. I förarbetena till undantagsbestämmelserna i 16 kap. 10 b § BrB nämns inte sådana åtgärder och att dela barnpornografiska bilder är en betydligt mer långtgående åtgärd än att myndigheten endast innehar sådana bilder. Enligt vår uppfattning bör möjligheten att dela fiktiva barnpornografiska bilder, även om åtgärden genomförs av en brottsbekämpande myndighet, därför ha ett uttryckligt stöd i lag.

Som redovisats har Polismyndigheten framhållit att om det införs en möjlighet att kunna dela fiktiva barnpornografiska bilder skulle det kunna ge myndigheten tillgång till slutna forum där sådant material produceras och hanteras. Detta skulle förbättra förutsättningarna att förhindra sexuella övergrepp mot barn samt identifiera och i förlängningen lagföra och döma personer som begår sådana brott och samtidigt producerar och tillgängliggör barnpornografiskt material. Det har inte framkommit något som ger anledning att ifrågasätta Polismyndighetens uppgifter.

Vad som framkommit om att det i flera andra länder finns möjlighet för brottsbekämpande myndigheter att dela sexuella bilder av barn och att deras erfarenheter av det, enligt Polismyndigheten, är goda, talar också för att det är en effektiv åtgärd för att identifiera, lagföra och döma framför allt personer som producerar och tillgängliggör skildringar av övergrepp mot barn.

Det är också viktigt att det i Sverige finns arbetsmetoder mot denna typ av brottslighet, som motsvarar de som finns i andra likartade länder och att Sverige fullt ut kan delta i det internationella samarbetet mot sådan brottslighet. Som konstaterats finns denna möjlighet i flera europeiska länder, bl.a. i Norge och Danmark. Möjligheten att samarbeta med brottsbekämpande myndigheter i andra länder i utredningar om sexualbrott mot barn kommer, enligt vår bedömning, också att underlättas om det i Sverige införs en möjlighet att kunna dela fiktiva barnpornografiska bilder. Det är självfallet även viktigt att det inte är enklare att begå övergrepp mot barn i Sverige jämfört med i andra länder.

Vi bedömer att en möjlighet för polisen att – i syfte att förhindra eller lagföra sexualbrott mot barn och barnpornografibrott – kunna dela fiktiva barnpornografiska bilder inte står i strid med Sveriges åtagande enligt barn- eller Lanzarotekonventionen. Att införa en sådan möjlighet ligger snarare i linje med kraven enligt nämnda konventioner om att skydda barn från sexuella övergrepp samt att utreda och lagföra sådana övergrepp.

Som redovisats finns det i vissa länder möjlighet att dela bilder av verkliga barn i sexuella sammanhang. Enligt vår uppfattning bör en sådan möjlighet dock inte införas i Sverige. Skyddsintresset för det eller de barn som skildras väger tungt. Att dela en sådan bild skulle enligt vår uppfattning innebära en mycket stor kränkning av barnet eller barnen som förekommer på bilden, även om endast delar av barnets eller barnens kroppar syns. Av vad som framkommit finns det heller inget behov av att dela bilder av verkliga barn, eftersom det nu finns tekniska förutsättningarna att framställa fiktiva bilder som i princip motsvarar verkliga bilder. Om det införs en reglering som ger möjlighet att dela barnpornografiska bilder av barn bör därför en grundläggande förutsättning vara att det endast, såsom i den danska lagstiftningen, är tillåtet att dela *fiktiva* bilder av barn.

Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar för att det bör införas en reglering som ger polisen möjlighet att dela fiktiva barn-

pornografiska bilder. I det följande överväger vi hur en sådan reglering närmare bör utformas.

Utformningen av regleringen som ger möjlighet att dela fiktiva barnpornografiska bilder

Förslag: I förundersökningar om allvarliga sexualbrott mot barn eller grovt barnpornografibrott får särskilda provokativa åtgärder användas genom att Polismyndigheten framställer, sprider, överlåter, upplåter, förevisar, bjuder ut eller på annat sätt gör tillgänglig för annan en fiktiv pornografisk bild av barn.

Delning av fiktiva barnpornografiska bilder – ett sätt att genomföra en särskild provokativ åtgärd

En möjlighet att kunna dela barnpornografiska bilder är en långtgående åtgärd. Att dela en barnpornografisk bild utgör, som utgångspunkt, ett brott. Som framhållits (se avsnitt 3.11.2) ställer vi oss bakom den grundläggande uppfattningen, som bl.a. anges i polislagens förarbeten, att de brottsbekämpande myndigheterna inte bör begå kriminaliserade handlingar eller förmå någon att begå brott, även om det sker i syfte att utreda brott. Att dela en barnpornografisk bild leder som regel till att mottagaren av bilden begår ett brott i form av innehav av barnpornografisk bild. Men det kan även leda till att den delade bilden sprids, vilket bidrar till ökad tillgänglighet av barnpornografiskt material i allmänhet.

Dessa omständigheter talar för att en möjlighet att dela barnpornografiska bilder bör användas med urskiljning och endast efter noggranna överväganden. Det bör också finnas vissa grundläggande och tydliga gränser för när sådana åtgärder får användas.

Vi har ovan föreslagit att det införs en reglering om särskilda provokativa åtgärder, vilken ger möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att, i syfte att få fram bevisning om brott, genomföra åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå ett brott. Med sådana åtgärder avses inte alla åtgärder som kan leda till att ett brott begås, utan åtgärden måste innefatta ett försök att påverka den utsattes beteende. Att på så sätt förmå någon att begå ett brott kan

utgöra ett brott på förstadiet, t.ex. anstiftan, men det kan också handla bl.a. om åtgärder som främjar eller uppmuntrar ett brott eller försök till brott, vilket kan utgöra exempelvis förberedelse, stämpling eller medhjälp till brott. Att vidta åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå ett brott bör däremot, som regel, inte ge utrymme att begå ett självständigt brott. Provokatören bör exempelvis inte kunna sälja narkotika eller vapen till en person. Det bör dock finnas utrymme för provokatören att begå självständiga brott, om de avser gärningar som är kriminaliserade på ett mycket tidigt stadium, motsvarande ett osjälvständigt brott, och som är ett steg på vägen mot ett ofta allvarligare brott eller där syftet är att tillgodogöra sig vinster från brott. (Se avsnitt 3.13.2.)

Att dela en fiktiv barnpornografisk bild i brottsbekämpande syfte är en provokativ åtgärd, i den bemärkelsen att åtgärden kan medföra att mottagaren av bilden begår ett brott – innehav av en barnpornografisk bild. En sådan provokativ åtgärd utgör dock ett självständigt brott och är därför, som utgångspunkt, inte tillåtet enligt den föreslagna regleringen om särskilda provokativa åtgärder. Att dela en barnpornografisk bild är visserligen kriminaliserat på ett tidigt stadium, men det är inte ett steg på vägen till ett allvarligare brott. Inte heller sker en sådan gärning i syfte att tillgodogöra sig vinster från brott. Den föreslagna regleringen om särskilda provokativa åtgärder tillåter därmed, som utgångspunkt, inte att polisen delar en barnpornografisk bild.

Förutsättningarna för att kunna dela fiktiva barnpornografiska bilder bör dock, som utvecklas närmare i det följande, i huvudsak motsvara vad som gäller enligt den föreslagna regleringen om särskilda provokativa åtgärder. Detta talar också för att möjligheterna att genomföra sådana åtgärder bör regleras inom ramen för regleringen om särskilda provokativa åtgärder.

Grundläggande krav för att få dela fiktiva barnpornografiska bilder

Av uppgifterna från Polismyndigheten framgår att en möjlighet att dela barnpornografiska bilder bedöms vara till nytta framför allt när det finns uppgifter om att sexuella övergrepp eller barnpornografiska bilder förekommer eller visas på slutna forum. Inte sällan handlar det om att övergrepp mot barn ska genomföras och sändas i realtid.

I sådana situationer uppställs ofta krav på att de som ska få tillgång till sändningen eller bilderna själva måste dela med sig av barnpornografiska bilder. Polismyndigheten har inte möjlighet att dela sådana bilder. Det innebär att myndigheten får använda andra åtgärder för att försöka identifiera den eller de som delar eller producerar övergreppsmaterialet. Som regel inleds då också en förundersökning om barnpornografibrott eller, beroende på omständigheterna, någon form av sexualbrott, t.ex. våldtäkt mot barn. Om ett övergrepp ännu inte har påbörjats kan det handla om ett sexualbrott på förstadiet, t.ex. förberedelse till våldtäkt mot barn.

Om Polismyndigheten i sådana situationer skulle ha möjlighet att dela barnpornografiska bilder skulle myndigheten, som konstaterats, ha bättre förutsättningar att kunna ingripa och förhindra eller avbryta pågående brottslighet. Mot denna bakgrund anser vi att det, på motsvarande sätt som gäller för särskilda provokativa åtgärder i allmänhet, bör finnas en möjlighet att dela barnpornografiska bilder i situationer när en *förundersökning har inletts* samt att åtgärden måste vidtas för att få fram bevisning om brott. Vi återkommer till frågan om i vilka förundersökningar sådana åtgärder bör kunna vidtas.

Eftersom en möjlighet att i utredningssyfte kunna dela barnpornografiska bilder är en långtgående åtgärd bör utrymmet att använda sådana åtgärder begränsas till situationer då det bedöms nödvändigt för att kunna driva förundersökningen framåt. På motsvarande sätt som gäller för särskilda provokativa åtgärder i allmänhet bör det därför krävas att åtgärden är av *synnerlig vikt för utredningen*.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna måste också beaktas vid beslut om att dela barnpornografiska bilder. Fördelarna för förundersökningen med en sådan åtgärd måste alltså vägas mot de eventuella nackdelar det kan medföra. En sådan åtgärd bör, på motsvarande sätt som gäller för särskilda provokativa åtgärder i allmänhet, heller inte få vidtas om det innebär en *risk för någons liv eller hälsa*.

För att få dela en barnpornografisk bild bör vidare de allmänna förutsättningarna angående mot *vem* en särskild provokativ åtgärd får riktas mot vara uppfyllda. Åtgärden bör alltså kunna genomföras mot den som är skäligen misstänkt för brott men också i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott.

Fiktiv pornografisk bild av barn

Som konstaterats bör det inte vara möjligt för Polismyndigheten att dela barnpornografiska bilder av verkliga barn, utan det bör endast finnas möjlighet att dela sådana *fiktiva* bilder. Med en fiktiv barnpornografisk bild bör avses en bild som inte skildrar ett verkligt barn. Som utvecklas nedan bör regleringen vara teknikneutral; det bör inte finnas någon begränsning när det gäller hur fiktiva bilder tas fram. Att använda verktyg som utgår från verkliga barn eller händelser bör dock, som utgångspunkt, vara godtagbart. I sådana fall måste det emellertid ske på ett sådant sätt att man i semantisk och allmän bemärkelse har gått från bilder av verkliga barn till just fiktiva bilder, dvs. bilder av icke-verkliga barn.

Som konstaterats är syftet med regleringen i första hand att få tillgång till slutna forum där barnpornografiskt material produceras eller på annat sätt hanteras, t.ex. genom att övergrepp mot barn förevisas i realtid. I sådana forum krävs ofta att den som vill ta del av materialet, t.ex. det övergrepp som sker i realtid, själv måste dela barnpornografiskt material. Regleringen bör därför ge möjlighet att dela en fiktiv *pornografisk bild av barn*. Begreppet bör ha samma betydelse som i regleringen om barnpornografibrott (se ovan).

Vilka delningsåtgärder som får vidtas

Syftet med att kunna dela fiktiva barnpornografiska bilder är att få tillgång till slutna forum där barnpornografibrott eller sexualbrott mot barn begås. Enligt Polismyndigheten kan kraven på bilderna som ska delas, för att få tillträde till sådana forum, se olika ut. Ibland handlar det om att en bild måste läggas upp på en gemensam yta på ett forum eller skickas till något särskilt utpekad konto. I vissa fall är det tillräckligt att en bild förevisas via en kameraupptagning.

Enligt vår uppfattning bör det, för en ändamålsenlig användning av regleringen, inte finnas någon begränsning angående det sätt på vilket fiktiva barnpornografiska bilder får delas. Bilder bör därför få delas på samtliga de sätt som beskrivs i regleringen om barnpornografibrott i 16 kap. 10 a § första stycket 2 BrB, nämligen genom att de *sprids, överläts, upplåts, förevisas, bjuds ut eller på annat sätt görs tillgängliga för annan*.

Framställning och innehav av barnpornografiska bilder

För att Polismyndigheten ska kunna dela fiktiva barnpornografiska bilder måste myndigheten förfoga över dessa. Detta kan ske genom att myndigheten framställer eller på något annat sätt får tillgång till sådana bilder.

Att Polismyndigheten har möjlighet att framställa fiktiva barnpornografiska bilder är viktigt för att regleringen ska kunna fungera på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. För att få tillgång till slutna forum där det förekommer barnpornografiska bilder eller där övergrepp mot barn görs tillgängliga måste Polismyndigheten förfoga över bilder som motsvarar de krav som uppställs för att få tillgång till sådana forum. Om myndigheten inte redan innehar en sådan (fiktiv) bild bör den ha möjlighet att skapa en sådan bild.

Att inneha eller framställa en fiktiv barnpornografisk bild utgör, som utgångspunkt, ett brott. Som redovisats får myndigheter dock befatta sig med sådana bilder. Att Polismyndigheten, inom ramen för den brottsbekämpande verksamhet som de bedriver, får *inneha* barnpornografiska bilder är enligt vår uppfattning självklart och det kräver inget uttryckligt lagstöd.

Att Polismyndigheten får *framställa* fiktiva barnpornografiska bilder är dock inte lika självklart. I förarbetena till undantagsbestämmelserna i 16 kap. 10 b § BrB nämns inte sådana åtgärder. Att Polismyndigheten framställer fiktiva barnpornografiska bilder, i syfte att dela dessa, är också en betydligt mer långtgående åtgärd än att myndigheten endast innehar sådana bilder. Enligt vår uppfattning bör sådana åtgärder, på motsvarande sätt som möjligheten för Polismyndigheten att *dela* fiktiva barnpornografiska bilder (se ovan), också ha ett uttryckligt lagstöd. I regleringen bör det därför anges att Polismyndigheten får *framställa* en fiktiv barnpornografisk bild.

Framställningen av fiktiva barnpornografiska bilder bör inte vara begränsad till en viss metod eller teknik. Det kan också förväntas att den tekniska utvecklingen leder till nya sätt att ta fram fiktiva bilder. Att regleringen är teknikneutral bör i lagtexten framgå genom att endast begreppet barnpornografisk *bild* används. Begreppet bör ha samma betydelse som i regleringen om barnpornografibrott (se ovan). Det bör alltså omfatta såväl stilla som rörliga bilder, t.ex. filmer.

Även om regleringen är teknikneutral och inte uppställer något annat krav än att den barnpornografiska bilden måste vara fiktiv, bör

det understrykas att framtagandet av sådana bilder måste ske i enlighet med gällande regelverk vad avser behandling av personuppgifter och användning av artificiell intelligens (se exempelvis den s.k. AI-förordningen³³). En sådan bedömning måste göras vid varje behandling av personuppgifter.

I sammanhanget bör det också framhållas att Polismyndigheten i så stor utsträckning som möjligt bör undvika att framställa fiktiva barnpornografiska bilder. För att begränsa spridning av nya barnpornografiska bilder bör myndigheten sträva efter att använda tidigare framställda bilder eller fiktiva barnpornografiska bilder som man har fått tillgång till från brottsbekämpande myndigheter i andra länder.

I vilka förundersökningar som fiktiva barnpornografiska bilder får delas

En möjlighet för brottsbekämpande myndigheter att dela fiktiva barnpornografiska bilder är, som konstaterats, en långtgående åtgärd. I linje med vad som gäller för särskilda provokativa åtgärder i allmänhet bör det därför krävas att det är fråga om utredning av brott av visst allvar. Möjligheten att dela fiktiva barnpornografiska bilder är dock en mer långtgående åtgärd än möjligheten att kunna använda särskilda provokativa åtgärder i allmänhet. Som konstaterats ger åtgärden ett utökat utrymme att begå självständiga brott. Det krävs heller inte att åtgärden är ett steg på vägen till ett allvarigare brott eller att gärningen sker i syfte att tillgodogöra sig vinster från brott. Kravet på brottslighetens allvar (som förundersökningen avser) bör därför vara högre än vad som gäller för särskilda provokativa åtgärder i allmänhet.

Som konstaterats har Polismyndigheten också framhållit att behovet av att kunna dela barnpornografiska bilder framför allt aktualiseras i förundersökningar om allvarliga sexualbrott mot barn. Inte sällan handlar det om att förhindra ett planerat sexuellt övergrepp mot barn. Men det kan även finnas behov av att dela fiktiva barnpornografiska bilder för att få tillgång till personer som innehar mycket stora mängder barnpornografiskt material, och därmed förhindra ytterligare spridning av det materialet.

³³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens.

Möjligheten att använda särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder bör vidare – i linje med vad som gäller för användningen av särskilda provokativa åtgärder i allmänhet (se avsnitt 3.13.4 under rubriken *Sexualbrott mot barn*) – kunna användas i förundersökningar om allvarliga sexualbrott mot barn oavsett barnets ålder. Tillämpningen av regleringen bör alltså inte vara avhängig om barnet kommit i puberteten eller barnets mognadsgrad i övrigt. Detta innebär att regleringen bör omfatta inte endast de allvarliga brott i 6 kap. BrB som särskilt inriktar sig mot barn (t.ex. våldtäkt mot barn eller sexuellt utnyttjande av barn) utan även andra sexualbrott som kan begås mot barn under 18 år, t.ex. våldtäkt mot ett barn som fyllt 15 men inte 18 år.

Sammantaget anser vi att möjligheten att använda särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder bör kunna användas i förundersökningar avseende följande brott.

1. Våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp eller grovt sexuellt övergrepp, mot ett barn som inte fyllt 18 år,
2. våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn,
3. grovt barnpornografibrott, eller
4. försök, förberedelse eller stämpling till brott i 1–3, om en sådan gärning är belagd med straff.

Åtgärderna bör få genomföras mot den som är skäligen misstänkt för brott eller i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott.

Som regel bedriver endast Polismyndigheten – under ledning av åklagare – förundersökningar om sexualbrott mot barn eller barnpornografibrott. Vi anser därför, vilket vi utvecklar närmare i avsnitt 3.13.6, att endast Polismyndigheten bör ha möjlighet att verkställa beslut om särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder.

Begränsningar av bildernas art och antal

Som konstaterats utgör varje företeende av en barnpornografisk bild en kränkning av det enskilda barnet men också av barn i allmänhet. Hantering av bilder som skildrar grova övergrepp eller stora mängder barnpornografiskt material är också mer straffvärt än mindre grova skildringar eller färre antal barnpornografiska bilder. Det kan därför argumenteras för att det bör finnas vissa gränser när det gäller vilken form av skildringar eller antal bilder som bör få delas.

Enligt vår uppfattning finns det dock nackdelar med att uppställa sådana gränser. *Var* gränsen ska dras är i sig en svår bedömning. Eftersom alla skildringar av övergrepp mot barn innebär kränkningar av barn i allmänhet är det svårt att kategorisera vissa former som acceptabla att dela medan vissa inte är det. En sådan begränsning riskerar också, och framför allt, att leda till att Polismyndigheten i vissa fall inte får tillgång till forum där barnpornografiskt material hanteras eller övergrepp sänds. Enligt Polismyndigheten uppställs ibland olika krav på innehållet i bilderna som man måste dela med sig av för att få tillgång till slutna forum. Det kan exempelvis handla om krav på att bilderna måste skildra vissa former av övergrepp eller att övergreppen ska ske mot barn i viss ålder. Om det införs gränser som tar sikte på fiktiva bilders innehåll eller antal kan det heller inte uteslutas att de som tillgängliggör övergrepp mot barn anpassar kraven utifrån det.

Sammantaget anser vi därför att det i regleringen inte bör införas några gränser som tar sikte på vilken form av övergrepp som skildras eller vilket antal bilder som får delas. Dessa frågor bör i stället beaktas inom ramen för den behovs- och proportionalitetsbedömning som alltid måste göras.

3.13.6 Tillstånd och verkställighet

Förslag: Frågor om tillstånd till särskilda provokativa åtgärder prövas av åklagare.

Ett beslut om särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder får endast genomföras av Polismyndigheten.

Bedömning: Åklagare bör överta ledningen av förundersökningen när det finns skäl att överväga att använda särskilda provokativa åtgärder.

Ett beslut om särskilda provokativa åtgärder, som inte genomförs genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder, får genomföras av den eller de brottsbekämpande myndigheter som deltar i förundersökningen. Någon särskild bestämmelse om det behöver inte införas, utan följer av vad som i olika lagar anges om att åklagare kan anlita biträde av andra brottsbekämpande myndigheter samt ge uppdrag åt tjänstemän på sådana myndigheter att utföra åtgärder som hör till förundersökningen.

Beslut fattas av åklagare

I tidigare lagförslag om provokativa åtgärder har det föreslagits att åklagare ska kunna fatta beslut om sådana åtgärder (se avsnitt 3.8). Enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning ska beslut om provokativa åtgärder också alltid fattas av åklagare (se avsnitt 3.4.2).

Användning av särskilda provokativa åtgärder kan vara en ingripande arbetsmetod. Även om det regelverk vi nu föreslår är tydligare och mer förutsägbart än nuvarande ordning kommer bedömningen av om och när särskilda provokativa åtgärder ska användas vara komplex och kräva juridisk kunskap. Detta talar för att frågor om användning av särskilda provokativa åtgärder ska fattas av åklagare eller domstol. Ur kontrollsynpunkt är det också viktigt att sådana beslut inte fattas av den myndighet som ska genomföra åtgärden. När det gäller frågan om beslut om särskilda provokativa åtgärder ska fattas av åklagare eller domstol gör vi följande överväganden.

Det kan argumenteras för att särskilda provokativa åtgärder kan vara en så pass ingripande arbetsmetod – eftersom det kan leda till att någon begår brott som han eller hon annars inte hade begått – att beslut om det bör fattas av domstol. Det kan finnas anledning att, även om det finns tydliga skillnader, göra en jämförelse med hemliga tvångsmedel; båda arbetsmetoderna riktar sig mot enskilda och sker dolt. Beslut om hemliga tvångsmedel ska fattas av domstol, vilket framför allt grundar sig i det integritetsintrång som tvångsmedlen innebär.

Det finns dock flera skäl för att den nuvarande ordningen, där åklagare fattar beslut om provokativa åtgärder, bör behållas.

Beslut om särskilda provokativa åtgärder kan, beroende på omständigheterna, behöva fattas mycket snabbt och löpande behöva anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet. Även om det skulle uppställas ett krav som innebär att domstol måste hantera frågan skyndsamt skulle en sådan beslutsordning knappast vara tillräckligt flexibel för en ändamålsenlig hantering. En ordning, motsvarande den som gäller för vissa hemliga tvångsmedel, där åklagare kan fatta ett interimistiskt beslut om särskilda provokativa åtgärder, vilka i efterhand måste godkännas av domstol, framstår heller inte som ändamålsenlig. Har provokationen genomförts kan ett domstolsbeslut inte i efterhand läka de eventuella negativa konsekvenser som ett oriktigt åklagarbeslut medfört.

Den reglering som vi föreslår är också mer förutsägbar än såväl nuvarande ordning om provokativa åtgärder som tidigare lagförslag. Gränserna i förhållande till vilka brott och i vilka situationer som regleringen får användas är tydliga.

Det bör därtill framhållas att åklagare redan i dag har möjlighet att fatta beslut om andra mycket ingripande åtgärder, t.ex. husrannsakan och anhållande.

Som framgår i den internationella utblicken uppställs det i vissa länder, såsom i Danmark, krav på att domstol fattar beslut om användningen av provokativa åtgärder. I vissa länder, såsom Finland och Norge är det dock tillräckligt att åklagare eller polis i chefsbefattning fattar beslut om användningen av sådana åtgärder.

Europadomstolen uppställer heller inte något krav på att domstol måste ha fattat beslut om provokativa åtgärder, i situationer då lagföring ska ske av den som provocerats att begå ett brott. Enligt Europadomstolen är det tillräckligt att ett sådant beslut fattas av en åklagare. (Se avsnitt 3.5.2.)

Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar för att åklagare bör kunna fatta beslut om särskilda provokativa åtgärder.

Eftersom beslut om användning av särskilda provokativa åtgärder normalt innefattar ställningstaganden till komplicerade juridiska frågor bör åklagare överta ledningen av förundersökningen när det finns skäl att överväga att använda sådana åtgärder.

Frågan om beslut ska förenas med villkor

Polismetodutredningens regleringsförslag innebar, precis som vårt förslag, att åklagare ska kunna fatta beslut om särskilda provokativa åtgärder. Polismetodutredningen föreslog även, utan närmare motivering, att ett sådant beslut skulle förenas med de villkor som behövs för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan (se SOU 2010:103 s. 36, 166 och 167).

Vid beslut om tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel uppställs krav på att beslutet ska förenas med villkor för att tillgodose intresset av att den enskildes integritet inte kränks i onödan. I sådana fall är det domstol som beslutar om åtgärden. (Se avsnitt 3.3.8.)

Även om särskilda provokativa åtgärder kan vara en ingripande arbetsmetod innebär den ett mindre intrång i den personliga integriteten än användning av hemliga tvångsmedel. Detta är också ett av skälen till att åklagare, och inte domstol, bör kunna fatta beslut om sådana åtgärder. Möjligheten att besluta om särskilda provokativa åtgärder kan också jämföras med andra åtgärder som åklagare kan besluta om, t.ex. anhållande eller husrannsakan, som är ingripande men där det inte finns något krav på att beslutet ska förenas med särskilda villkor. Det sagda talar också mot att beslut om särskilda provokativa åtgärder bör förenas med sådana villkor.

Det kan därtill konstateras att vid beslut om särskilda provokativa åtgärder måste behovs- och proportionalitetsprinciperna beaktas. Proportionalitetsprincipen innebär bl.a. att åtgärden måste vara proportionerlig i förhållande till de intressen som talar mot att vidta åtgärden, bl.a. att den enskildes personliga integritet inte kränks i onödan. Vårt förslag till reglering innebär också ett förbud mot att använda särskilda provokativa åtgärder som riskerar att leda till skada på någons liv eller hälsa.

Sammantaget anser vi att det inte finns behov av att införa ett krav på att beslut om särskilda provokativa åtgärder ska förenas med villkor för att tillgodose intresset av att enskildas personliga integritet inte kränks i onödan.

Verkställighet av beslut

Polismetodutrednings förslag till reglering om provokativa åtgärder begränsades på så sätt att när åklagare fattat beslut om sådana åtgärder fick endast *polisen* genomföra dem. En motsvarande begränsning fanns i Narkotikakommissionens förslag om en allmän reglering av provokativa åtgärder; efter beslut av åklagare fick en sådan åtgärd vidtas av en *polisman*. I kommissionens förslag till reglering av provokativa åtgärder i utredningar om *narkotikabrott* fanns dock inte någon begränsning när det gäller vem eller vilka som fick genomföra åtgärden. Detsamma gällde BRU:s förslag till reglering om provokativa åtgärder. (Se avsnitt 3.8.2, 3.8.5 och 3.8.6.)

Som redovisats styrs användningen av provokativa åtgärder primärt av de allmänna bestämmelserna om polisens befogenheter i 8 § polislagen samt av de motsvarande bestämmelserna i 2 kap. 2 § tullbefogenhetslagen och 2 kap. 1 § kustbevakningslagen. Varken i dessa eller några andra bestämmelser anges emellertid vilken myndighet eller tjänsteman som får *genomföra* en provokativ åtgärd. I Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning angående provokativa åtgärder anges heller inte uttryckligen vilken myndighet som får, eller inte får, genomföra en sådan åtgärd. Vägledningen utgår dock genomgående från att det är "polisen" som genomför åtgärden. Det anges t.ex. att när åklagaren fattat beslut om en provokativ åtgärd ska *polisen* upprätta en plan om hur den ska genomföras. När det gäller det underlag som åklagaren bör ha för att kunna fatta beslut om provokativa åtgärder hänvisar vägledningen dock till Åklagarmyndighetens riktlinjer om provokation och infiltration inom förundersökning (RÅR 2016:1), och i dessa anges bl.a. att åklagare kan ge polisen, Tullverket eller utredningspersonal vid Ekobrottsmyndigheten i uppdrag att genomföra en provokativ åtgärd.

Som redovisats bygger det brottsbekämpande arbetet på ett nära samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samarbeta med varandra och med åklagarmyndigheterna. Åklagare kan anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, men även av Tullverket, Kustbevakningen eller Skatteverket. Åklagare får också uppdra åt tjänstemän på nämnda myndigheter, förutom Skatteverket, att vidta vissa åtgärder.

Att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska kunna genomföra en särskild provokativ åtgärd, efter beslut av åklagare, är själv-

klart. Utöver Polismyndigheten och Säkerhetspolisen finns det dock flera myndigheter som i varierande grad har brottsbekämpande uppgifter. Av dessa myndigheter har framför allt Kustbevakningen och Tullverket – men delvis också Skatteverket – brottsbekämpande befogenheter vilka motsvarar vad som gäller för Polismyndigheten. De senaste årens utveckling har även medfört att vissa brottsbekämpande myndigheter, såsom Kustbevakningen och Tullverket, har fått utökade brottsbekämpande befogenheter. Flera myndigheter kan alltså delta i samma förundersökning. Dessutom kan flera olika myndigheter ansvara för förundersökningar. Detta gäller särskilt i utredningar av brott av visst allvar och komplexitet. Som ett exempel kan nämnas sabotage av viktig infrastruktur till havs. En sådan utredning skulle kunna involvera såväl Åklagarmyndigheten, Säkerhetspolisen och Polismyndigheten som Kustbevakningen. Mot denna bakgrund finns det starka skäl som talar för att även andra myndigheter än Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska kunna genomföra särskilda provokativa åtgärder. I många situationer kan det till och med vara nödvändigt att tjänstemän från andra myndigheter genomför åtgärden, t.ex. om den ska genomföras till havs eller i anslutning till att någon passerar landgränsen.

Även personer som samarbetar med de brottsbekämpande myndigheterna, såsom informatörer, bör kunna genomföra eller medverka i genomförandet av särskilda provokativa åtgärder. Att samarbeta med privatpersoner vid användning av särskilda provokativa åtgärder bör dock – i linje med vad JO uttalat (se avsnitt 3.4.2) – ske restriktivt och endast när omständigheterna verkligen kräver det.

Sammantaget anser vi alltså att samtliga myndigheter som deltar i en förundersökning och personer som på olika sätt samarbetar med myndigheterna som utgångspunkt bör kunna genomföra särskilda provokativa åtgärder. Vem eller vilka som ska genomföra sådana åtgärder bör åklagaren ta ställning till inom ramen för sitt beslut. Vi bedömer att det inte behöver införas någon särskild bestämmelse som reglerar detta, utan det följer av vad som i redovisade lagar (se avsnitt 3.3.8 och 3.3.10) anges om att åklagare kan anlita biträde av andra brottsbekämpande myndigheter samt ge uppdrag åt tjänstemän på sådana myndigheter att utföra åtgärder som hör till förundersökningen.

När det gäller särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder (se avsnitt 3.13.5) anser vi dock att

endast Polismyndigheten bör få genomföra sådana åtgärder. Detta eftersom sådana åtgärder som regel endast kommer att fattas inom ramen för förundersökningar som Polismyndigheten – under ledning av åklagare – bedriver. Vi anser också att det finns ett värde i, bl.a. för att reducera risken för ofrivillig spridning av barnpornografiskt material, att endast Polismyndigheten ansvarar för genomförandet av delning av barnpornografiska bilder men också för hanteringen av bilderna i övrigt.

3.13.7 Dokumentation

Förslag: Beslut och åtgärder som rör särskilda provokativa åtgärder ska dokumenteras.

I 20 § FUK införs en bestämmelse om att det i förundersökningsprotokollet ska antecknas beslut om uppgifter som rör användning av särskilda provokativa åtgärder.

Regleringen om särskilda provokativa åtgärder som vi nu föreslår ska kunna användas vid förundersökning. Som redovisats ska det vid förundersökning föras ett protokoll över vad som har förekommit av betydelse för utredningen (se avsnitt 3.3.8).

Vid användning av straffprocessuella tvångsmedel finns det också särskilda bestämmelser om dokumentation. Vad som ska dokumenteras skiljer sig dock delvis åt mellan tvångsmedlen. Vid beslag ska exempelvis ändamålet med åtgärden och vad som förekommit vid beslaget antecknas (se 27 kap. 13 § första stycket RB). Vid användning av hemliga tvångsmedel finns endast krav på att dokumentera beslut och åtgärder (se 27 kap. 35 §). I förarbetena anges dock bl.a. att uppgifter om hemliga tvångsmedel ska dokumenteras på ett sådant sätt att det är möjligt att på ett överskådligt sätt följa beslut och andra åtgärder avseende tvångsmedelsanvändningen. Exempel på uppgifter som det kan finnas behov av att dokumentera är uppgifter om tillståndet, såsom när det beviljats och om det har ändrats eller upphävts. Även datum och tidpunkt för verkställigheten samt vilken adress, utrustning eller plats som verkställigheten avsett eller skett på kan dokumenteras. (Se prop. 2022/23:126 s. 225.)

I FUK finns kompletterande bestämmelser om protokoll och anteckningar vid förundersökning. I 20 § anges bl.a. vad som ska

antecknas i förundersökningsprotokollet. Det handlar exempelvis om uppgift om vem som är undersökningsledare, tid och plats för åtgärder under förundersökningen, namn på förhörsvittne och övriga närvarande vid förhör, sakkunnigyttranden, beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel och det som i övrigt är av betydelse.

*Att ett beslut om särskilda provokativa åtgärder har fattats i en förundersökning bör alltid antecknas i förundersökningsprotokollet. Beslut om sådana åtgärder kan inte anses motsvara någon av de specifika åtgärder som ska antecknas i förundersökningsprotokollet enligt 20 § andra stycket FUK. Som vi konstaterar i avsnitt 3.13.8 och 3.13.9 bör särskilda provokativa åtgärder inte betraktas som ett straffprocessuellt tvångsmedel, vilket är en sådan åtgärd som uttryckligen ska antecknas i protokollet. En särskild bestämmelse bör därför införas i 20 § andra stycket, som anger att i förundersökningsprotokollet ska *beslut om uppgifter som rör användning av särskilda provokativa åtgärder* antecknas.*

På motsvarande sätt som gäller för beslut om och genomförande av straffprocessuella tvångsmedel bör också användningen av särskilda provokativa åtgärder dokumenteras. Detta bör framgå i en särskild bestämmelse. När det gäller hur den bestämmelsen ska vara utformad gör vi följande överväganden.

Enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning avseende provokativa åtgärder ska det av dokumentationen särskilt framgå

- vem som har fattat beslutet och tidpunkten för det,
- det underlag som har legat till grund för beslutet,
- hur åtgärderna har genomförts, och
- resultatet av åtgärderna.

Den nuvarande ordningen motsvarar i huvudsak Polismetodutredningens förslag på vad som ska framgå av dokumentationen (se SOU 2010:103 s. 40).

Vid beslut om och genomförande av särskilda provokativa åtgärder bör de uppgifter som anges i Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om provokativa åtgärder dokumenteras. Som regel bör det dessutom dokumenteras om beslutet har ändrats eller upphävts och uppgift om platsen för verkställigheten av åtgärden. Vi anser dock att detta inte uttryckligen måste anges i lagbestämmelsen, utan att

det är tillräckligt att det framgår av förarbetsuttalanden. Som konstaterats motsvarar det också vad som gäller vid dokumentation av hemliga tvångsmedel.

Mot denna bakgrund anser vi att det i regleringen bör införas en särskild bestämmelse som anger att *beslut och åtgärder som rör särskilda provokativa åtgärder ska dokumenteras*.

3.13.8 Tillsyn och underrättelse till enskild

Bedömning: Det finns inte skäl att införa regler om särskild tillsyn över användningen av särskilda provokativa åtgärder eller att den som har varit utsatt för en sådan åtgärd i efterhand ska få underrättelse om det.

Särskilda provokativa åtgärder kan, som konstaterats, vara en ingripande arbetsmetod. Det finns därför skäl att överväga vilken tillsyn som bör ske över användningen av sådana åtgärder.

Tillsynen av de brottsbekämpande myndigheterna sker genom ordinär respektive extraordinär tillsyn. Den ordinära tillsynen över Polismyndigheten bedrivs internt genom en tillsynsenhet, som är underställd rikspolischefen, vilken ska granska att myndighetens verksamhet bedrivs rättssäkert och författningsenligt (se bl.a. prop. 2023/24:102 s. 40 och Polismyndighetens webbplats www.polisen.se under rubriken *om-polisen/organisation/tillsynsfunktionen*, den 19 september 2025). För Åklagarmyndigheten bedrivs den ordinarie tillsynen på motsvarande sätt av riksåklagaren, genom en särskild tillsynsavdelning (se Åklagarmyndighetens webbplats www.aklagare.se under rubriken *om-oss/organisation/tillsynsavdelningen*, den 19 september 2025).

Den extraordinära tillsynen över de brottsbekämpande myndigheterna bedrivs av JO och JK. JO:s tillsyn omfattar bl.a. statliga myndigheter och tjänstemän vid sådana myndigheter. JO ska särskilt se till att de som står under tillsyn följer RF:s föreskrifter om saklighet och opartiskhet och att det inte görs intrång i enskildas grundläggande fri- och rättigheter i den offentliga verksamheten. Tillsynsverksamheten bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar. (Se 12 §, 14 § första stycket 1 och 2 samt 17 § lagen [2023:499] med instruktion för Riksdagens ombudsmän [JO].)

JK har också tillsyn över bl.a. statliga myndigheter och tjänstemän vid sådana myndigheter. Syftet med tillsynen är att se till att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter. JK kan också vidta vissa särskilda åtgärder mot befattningshavare och andra tjänstemän. JK får bl.a. som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brott genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget. JK kan också göra anmälan om disciplinära påföljder, avskedande eller avstängning för befattningshavare som har åsidosatt vad som åligger honom eller henne i tjänsten. (Se 2, 5 och 6 §§ lagen [1975:1339] om Justitiekanslerns tillsyn samt 3 § förordningen [1975:1345] med instruktion för Justitiekanslern.)

När det gäller vissa arbetsmetoder som de brottsbekämpande myndigheterna använder finns också regler om särskild tillsyn. Som redovisats i avsnitt 3.3.8 ska, som huvudregel, den som har varit utsatt för ett hemligt tvångsmedel i efterhand underrättas om det. SIN ska också på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för sådant tvångsmedel och om användningen har skett rättsenligt. SIN utövar även allmän tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel, men också över användningen av tvångsmedel som inte är hemliga enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, om inte den som åtgärden utförts hos eller annars riktats mot har närvarat vid åtgärden samt över kvalificerade skyddsidentiteter (se 1 § första stycket lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet).

Bestämmelsen om att underrättelse ska lämnas till den som utsatts för ett hemligt tvångsmedel grundar sig på att den enskilde ska få möjlighet att bedöma vilket integritetsintrång som åtgärden har inneburit och kunna reagera mot vad han eller hon kan anse har varit en rättsstridig åtgärd. I förarbetena framhålls också att skyldigheten att lämna en sådan underrättelse kan ha en återhållande verkan på användningen av hemliga tvångsmedel och bidra till att prövningen inför ett beslut sker på ett än mer noggrant sätt. (Se prop. 2006/07:133 s. 30 och 31.)

Möjligheten för den enskilde att begära att SIN kontrollerar om han eller hon utsatts för ett hemligt tvångsmedel grundar sig på att den enskilde har begränsade möjligheter att bedöma om användningen av sådana åtgärder har skett på ett rättsenligt sätt. Partsinsynen ger

visserligen långtgående möjligheter för den som är skäligen misstänkt att få information om vilka åtgärder som vidtas under förundersökningen (jfr avsnitt 3.7.2). Den som inte åtalas kan dock även efter att det fattats beslut om att inte väcka åtal, på grund av sekretess, ha mycket begränsade möjligheter att ta del av utredningsmaterialet. Det har därför ansetts att bestämmelsen om att den enskilde ska underrättas behöver förenas med en möjlighet för honom eller henne att begära kontroll av ett fristående organ. (Se a. prop. s. 31.)

Även om särskilda provokativa åtgärder kan vara en ingripande arbetsmetod och innebära ett visst integritetsintrång bedömer vi, som framgår i avsnitt 3.11.4, att integritetsintrånget i allmänhet är begränsat. Möjligheten att använda särskilda provokativa åtgärder saknar också i princip helt inslag av tvång, vilket innebär att arbetsmetoden inte bör liknas vid ett tvångsmedel. Det sagda talar mot att det bör införas bestämmelser om särskild tillsyn och underrättelse till enskild vid användning av särskilda provokativa åtgärder.

Det kan också konstateras att särskilda provokativa åtgärder enligt vårt förslag kan användas endast när en förundersökning har inletts, till skillnad från hemliga tvångsmedel som även kan användas i underrättelseverksamhet. Som beskrivits i avsnitt 3.7.2 kan uppgifter om dolda spaningsmetoder visserligen hållas hemliga under förundersökningen. De allmänna bestämmelserna om den misstänktes rätt till insyn gäller dock även förekomsten av provokativa åtgärder, vilket innebär att efter slutdelgivning har den misstänkte rätt till insyn avseende uppgifter om förekomsten av sådana åtgärder, om det har betydelse för beslutet i åtalsfrågan. Om åtal väcks, eller om förundersökningen läggs ned eller avslutas med besked om att inte väcka åtal, blir uppgifterna i förundersökningen, som utgångspunkt, också offentliga.³⁴ I avsnitt 3.13.7 har vi föreslagit att uppgifter om beslut och åtgärder som rör särskilda provokativa åtgärder, bl.a. uppgifter om hur sådana åtgärder har genomförts och resultatet av desamma, ska dokumenteras samt att beslut om uppgifter som rör sådana åtgärder ska antecknas i förundersökningsprotokollet. När förundersökningen har avslutats har alltså den misstänkte eller annan

³⁴ Enligt 2 kap. 10 § första stycket TF anses handling, som inte har expedierats, upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten. Handlingar som framställts i en förundersökning anses som allmänna handlingar först i och med att förundersökningen avslutats. En förundersökning avslutas normalt genom ett beslut i åtalsfrågan eller genom ett beslut om att förundersökningen läggs ned. (Se bl.a. JO 1980/81 s. 122 och Ds 2000:64 s. 28.).

som har utsatts för en särskild provokativ åtgärd, som utgångspunkt, möjlighet att ta del av uppgifter om det.³⁵ Det bör dock framhållas att rätten att ta del av uppgifter i förundersökningsprotokollet kan begränsas på grund av sekretess, oavsett om åklagaren har beslutat att väcka åtal eller lägga ned förundersökningen.³⁶

Mot bakgrund av vad som angetts anser vi att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå en ordning om särskild tillsyn över användningen av särskilda provokativa åtgärder eller att den som har varit utsatt för en sådan åtgärd i efterhand ska få underrättelse om det. Tillsynen över användningen av sådana åtgärder bör i stället ske inom ramen för den tillsyn av de brottsbekämpande myndigheterna som bedrivs i allmänhet.

3.13.9 Särskilda provokativa åtgärder regleras i en särskild lag

Förslag: Regleringen om särskilda provokativa åtgärder införs i en särskild lag – lagen om särskilda provokativa åtgärder.

Bestämmelserna om möjligheterna att använda särskilda provokativa mot barn under 15 år införs i LUL.

Som redovisat har tidigare lagförslag om provokativa åtgärder placerats i olika regelverk. Narkotikakommissionen föreslog att regleringen skulle införas i 23 kap. RB eller, om den endast tog sikte på narkotikabrott, i narkotikastrafflagen. BRU:s lagförslag placerades i 27 kap. RB, medan Polismetodutredningens lagförslag placerades i en särskild lag. (Se avsnitt 3.8.2, 3.8.5 och 3.8.6.)

Enligt vårt förslag får särskilda provokativa åtgärder användas endast när en förundersökning har inletts. Som redovisats i avsnitt 3.3.8 regleras Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och åkla-

³⁵ Om förundersökningen läggs ned eller avslutas genom beslut om att inte väcka åtal har den misstänkte dock inte längre någon ovillkorlig rätt, enligt bestämmelserna om partsinsyn i RB, att ta del av uppgifterna i förundersökningen. Rätten till insyn styrs därefter endast av bestämmelserna i TF om rätten om att ta del av allmänna handlingar.

³⁶ Ett flertal bestämmelser om sekretess i OSL kan begränsa möjligheten att ta del av uppgifter i en förundersökning, oavsett om åklagare har fattat beslut om att väcka åtal eller lägga ned förundersökningen. Det kan exempelvis handla om bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som förekommer i förundersökningsprotokollet (se 35 kap. 1 § första stycket), om förföljda personer (se 21 kap. 3 och 3 a §§) samt om kvalificerade skyddsidentiteter (se 18 kap. 5 och 6 §§). Även bestämmelsen om sekretess till skydd för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål (se 18 kap. 1 §) kan aktualiseras trots att förundersökningen har lagts ned eller beslut fattats om att inte väcka åtal (se t.ex. RÅ 1992 ref. 15).

garmyndigheternas möjligheter att inhämta information under förundersökningen i huvudsak i RB. Det kan också finnas ett värde i att försöka hålla bestämmelser som styr förundersökningsarbetet samlade i samma lag, vilket kan tala för att regleringen om särskilda provocativa åtgärder bör införas i RB. De tre kapitel i RB som då framför allt bör komma i fråga är kapitel 23, 27 eller 28.

I 27 och 28 kap. RB regleras möjligheten att använda olika typer av straffprocessuella tvångsmedel. Som konstaterats finns ingen mer precis definition av vad som utgör ett straffprocessuellt tvångsmedel, men vad som kännetecknar sådana arbetsmetoder är att de innefattar ett påtvingat ingrepp i den enskildes personliga sfär. Även om möjligheten att använda särskilda provocativa åtgärder kan vara en ingripande metod saknar den i princip helt inslag av tvång. Arbetsmetoden kan därför inte anses utgöra ett straffprocessuellt tvångsmedel. Detta utgör också ett grundläggande skäl mot – men behöver inte utesluta – att regleringen placeras i 27 eller 28 kap. RB.

När det gäller 27 kap. RB ägnas en stor del av bestämmelserna i kapitlet åt beslag. Primärt regleras förutsättningarna att använda beslag, men också tvångsmedel som syftar till att möjliggöra beslag, bl.a. kvarhållande av försändelse, föreläggande att bevara en viss elektroniskt lagrad uppgift och kopiering. Flera av bestämmelserna ägnas också åt hemliga tvångsmedel på teleområdet, bl.a. hemlig avlyssning respektive övervakning av elektronisk kommunikation men också vissa andra hemliga tvångsmedel, såsom hemlig kameraövervakning. Gemensamt för flera av tvångsmedlen i 27 kap. är att de ska eller kan underställas domstolsprövning. Vårt förslag innebär att åklagare, inte domstol, får fatta beslut om särskilda provocativa åtgärder (se avsnitt 3.13.6). Ett beslut om sådana åtgärder bör heller inte kunna överklagas till domstol. Detta talar mot att särskilda provocativa åtgärder ska regleras i 27 kap. RB. Vad som talar för att placera regleringen i 27 kap. är att den både till utformning och syfte i flera avseenden motsvarar regleringarna om hemliga tvångsmedel.

I 28 kap. RB regleras möjligheterna att genomföra s.k. reell husrannsakan, genomsökning på distans samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Gemensamt för dessa tvångsmedel är att de syftar till att skapa förutsättningar att hitta föremål som ska tas i beslag, kopieras eller förverkas. I det avseendet skiljer de sig också från särskilda provocativa åtgärder, som primärt syftar till att få fram

bevisning om det eller de brott som utredningen avser. Detta talar mot att införa regleringen i 28 kap. RB.

I 23 kap. RB finns allmänna bestämmelser som styr hur en förundersökning ska bedrivas, men också särskilda bestämmelser om åtgärder – som inte är straffprocessuella tvångsmedel – som undersökningsledaren eller åklagaren får besluta om i syfte att driva förundersökningen framåt. Det handlar bl.a. om att hålla förhör, inhämta sakkunnigyttrande och begära om bevisupptagning vid domstol. Att särskilda provokativa åtgärder inte är ett tvångsmedel och att åklagare ska få besluta om sådana åtgärder talar för att regleringen bör införas i 23 kap. RB. Vad som kan anses tala mot det är att dessa åtgärder i flera avseenden skiljer sig från de åtgärder som åklagaren kan besluta om enligt kapitlet. Som konstaterats har särskilda provokativa åtgärder snarare flera likheter med hemliga tvångsmedel.

Ett ytterligare alternativ är att skapa en särskild lag som reglerar användningen av särskilda provokativa åtgärder. Det som talar för den lösningen är framför allt regleringens särprägel; det är fråga om att reglera en arbetsmetod som i vissa avseenden kan sägas ha likheter med, men ändå inte utgör, ett hemligt tvångsmedel. Det huvudsakliga skälet mot att tillskapa en särskild lag är värdet av att ha regler som styr förundersökningsarbetet samlade i RB. Samtidigt finns det exempel på regleringar som är viktiga i förundersökningsarbetet men som ligger utanför RB, bl.a. lagen om hemlig dataavläsning.

Sammantaget ser vi att det inte finns något givet svar på var det är lämpligast att placera regleringen om särskilda provokativa åtgärder. Vi kan dock konstatera att regleringen i väsentliga avseenden skiljer sig från de frågor som regleras i RB, framför allt då det är en arbetsmetod som genomförs dolt samtidigt som det inte är ett tvångsmedel. Regleringen är också förhållandevis omfattande. För att underlätta läsningen av regleringen bör det därför också införas vissa underrubriker. Mot denna bakgrund framstår det som lämpligast att placera regleringen i en särskild lag – lagen om särskilda provokativa åtgärder.

I LUL finns särskilda regler om handläggning hos Polismyndigheten, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år (se 1 § första stycket). Bl.a. finns det särskilda regler angående möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel mot barn (se avsnitt 3.3.8). När det gäller de föreslagna

bestämmelserna om att kunna använda särskilda provokativa åtgärder mot barn under 15 år anser vi att dessa bör införas i LUL.

3.14 Provokatörens straffrättsliga ansvar

Bedömning: Åtgärder som genomförs enligt regleringen om särskilda provokativa åtgärder är förenliga med gällande rätt och kan därför inte medföra straffrättsligt ansvar.

Användning av provokativa åtgärder som leder till att den provocerade begår ett brott aktualiserar frågan om eventuellt straffansvar för provokatören. Beroende på omständigheterna kan den som förstår någon annan att begå ett brott, i objektiv bemärkelse, göra sig skyldig till anstiftan av det framprovocerade brottet. Som redovisats har frågan om provokatörens straffansvar i sådana situationer behandlats i såväl praxis och doktrin som i tidigare utredningar.

Genom den reglering vi nu föreslår ges ett uttryckligt lagstöd för att använda särskilda provokativa åtgärder, dvs. användning av åtgärder som kan leda till att någon begår ett brott. Vi bedömer, på samma sätt som Polismetodutredningen (se avsnitt 3.8.6), att detta innebär att åtgärder som vidtas med stöd av regleringen är förenliga med gällande rätt och därför inte kan medföra straffrättsligt ansvar. Annorlunda uttryckt, regleringen om särskilda provokativa åtgärder medför att provokatören inte kan bestraffas för åtgärder som sker med stöd av och i överensstämmelse med regleringen. För ansvarsfrihet krävs dock att beslut om sådana åtgärder har fattats i föreskriven ordning och att provokatören agerar inom ramarna för det beslutet.

3.15 Den provocerades straffrättsliga ansvar

Bedömning: Frågan om den som har provocerats att begå ett brott med stöd av regleringen om särskilda provokativa åtgärder ska dömas till ansvar för brottet bör även fortsättningsvis bedömas av domstol med utgångspunkt i gällande rätt.

Den föreslagna regleringen om särskilda provokativa åtgärder ger möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att vidta åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå ett brott. Om den provocerade begår ett brott aktualiseras frågan om hans eller hennes straffrättsliga ansvar för det brottet.

Som konstaterats gäller Europakonventionen som lag i Sverige, och lag eller föreskrift får inte meddelas i strid med Europakonventionen (se avsnitt 3.3.3). Möjligheten att döma någon till ansvar för ett framprovocerat brott får därmed inte stå i strid med Europakonventionen, och då framför allt rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6. Som redovisats har detta också tydliggjorts i rättsfallet NJA 2007 s. 1037, där Högsta domstolen konstaterade att när ett brott som har provocerats fram har lagförts i strid med rätten till en rättvis rättegång saknas det förutsättningar att döma till ansvar, eftersom det brister i de materiella straffbarhetsbetingelserna (se avsnitt 3.5.3).

Det kan alltså inte införas bestämmelser som ger en mer långtgående rätt – än vad som gäller enligt Europakonventionen – att döma någon till ansvar för ett framprovocerat brott. Däremot finns det möjlighet att införa regler som ytterligare inskränker möjligheten att döma någon till ansvar. Polismetodutredningens förslag om förbud mot att straffa den som har begått ett framprovocerat brott utgör exempel på en sådan inskränkning (se avsnitt 3.8.6).

Eftersom Europakonventionen gäller som lag säkerställs att den som begår ett brott som en konsekvens av en särskild provokativ åtgärd inte döms till ansvar i strid med konventionen. Att införa en särskild reglering som tydliggör detta framstår varken som nödvändigt eller lämpligt.

I vissa fall kan användningen av särskilda provokativa åtgärder tänkas leda till att den provocerade begår ett brott som det inte skulle strida mot rätten till en rättvis rättegång att åtala och döma honom eller henne för. Så kan vara fallet om den provocerade hade begått motsvarande brott även om provokationen inte hade ägt rum. Det kan exempelvis handla om att någon, som under en längre tid har sålt narkotika eller vapen till olika personer, genom en särskild provokativ åtgärd förmås att sälja narkotika eller vapen. Enligt vår uppfattning bör det i sådana och liknande fall finnas möjlighet att döma den provocerade till ansvar. Den provocerade bör inte åtnjuta strafffrihet i situationer då provokationen hade varit godtagbar enligt en tillämp-

ning av Europakonventionen. Till skillnad från Polismetodutredningen anser vi därför att det inte bör införas en reglering som inskränker möjligheten att döma till ansvar för ett framprovocerat brott, utöver vad som gäller enligt Europakonventionen.

Som redovisats finns också i 2 kap. 11 § andra stycket RF en bestämmelse som anger att en rättegång ska genomföras rättvist. I förhållande till de frågor om användning av särskilda provokativa åtgärder som vi nu överväger ger bestämmelsen dock ingen närmare vägledning.

Sammantaget anser vi att när det gäller den provocerades straffrättsliga ansvar för brott som har provocerats fram bör det nuvarande regelverket inte förändras. Den provocerades straffansvar bör ytterst bedömas av domstol med utgångspunkt i gällande rätt.

3.16 Åtal för ett framprovocerat brott

Bedömning: Om någon har provocerats att begå ett brott som en konsekvens av användningen av särskilda provokativa åtgärder ska åklagaren, enligt med vad som följer av 20 kap. 6 § RB, inte väcka åtal för brottet om det skulle innebära en kränkning av rätten till en rättvis rättegång enligt 2 kap. 11 § andra stycket RF eller artikel 6 i Europakonventionen att fälla till ansvar för den framprovocerade gärningen. Det saknas skäl att införa en särskild bestämmelse om detta.

Enligt den föreslagna regleringen om särskilda provokativa åtgärder har de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att vidta åtgärder som kan leda till att någon begår ett brott. Om någon förmås att begå ett brott genom användning av särskilda provokativa åtgärder måste åklagaren ta ställning till om han eller hon ska besluta om åtal avseende det framprovocerade brottet.

Enligt 20 kap. 6 § RB ska åklagare, om annat inte är stadgat, föra talan om brott som hör under allmänt åtal. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. obligatoriska åtalsplikten, dvs. att åklagare är skyldig att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. Enligt förarbetena innebär bestämmelsen att åtal ska väckas när det finns tillräckliga skäl att utkräva ansvar av den misstänkte. I den bedömningen måste åklagaren först ta ställning till om gärningen innefattar ett brott,

och då beakta alla omständigheter som hänför sig till gärningens objektiva och subjektiva sida. Även sådana omständigheter som kan utesluta eller upphäva straffbarhet måste beaktas, t.ex. att gärningsmannen har handlat i nödvärn eller nöd. En gärning som begås av någon som inte är 15 år är visserligen ett brott men bör, som utgångspunkt, inte leda till åtal eftersom påföljd inte får dömas ut. Detsamma gäller brott som är preskriberat. (Se NJA II 1943 s. 258 och Peter Fitger m.fl., *Rättegångsbalken* [11 juni 2025, Version 98, JUNO] kommentaren till 20 kap. 6 §.)

Vad som anges i bestämmelsen om att åtal ska väckas om annat inte är stadgat rymmer vissa undantag från skyldigheten att åtala. För lindrigare brott kan strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot utfärdas (se 48 kap. RB).

Åklagare kan i vissa fall också underlåta att väcka åtal. Enligt 20 kap. 7 § RB får åtalsunderlåtelse ske, under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts, om det kan antas brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter, eller villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse, om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet, eller om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd. Åtal får också underlåtas i andra fall, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

Vid sidan av reglerna om åtalsunderlåtelse finns bestämmelser om särskild åtalsprövning, vilket innebär en uttrycklig presumtion mot åtal för vissa särskilt angivna brottstyper (se exempelvis 4 kap. 11 § BrB).

Som redovisats i avsnitt 3.5.2 strider det mot Europakonventionen att i vissa fall döma någon till ansvar för ett brott som är resultatet av en provokation. Så är fallet om myndigheterna inte endast utrett brottsligheten på ett väsentligen passivt sätt utan i stället – i syfte att säkra bevisning om brott och kunna väcka åtal – utövat ett sådant inflytande över den enskilde att han eller hon provocerats att begå ett brott som han eller hon annars inte hade begått. Som konstaterats har Högsta domstolen också, i rättsfallet NJA 2007 s. 1037, tydliggjort att när ett brott har provocerats fram och det, i strid

med rätten till en rättvis rättegång, väcks åtal för det brottet så saknas det förutsättningar att döma till ansvar, eftersom det brister i de materiella straffbarhetsbetingelserna.

Om någon har begått ett brott till följd av särskilda provokativa åtgärder får han eller hon alltså inte dömas till ansvar om det skulle innebära en kränkning av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen eller 2 kap. 11 § andra stycket RF. I sådana fall ska åklagaren heller inte väcka åtal för brottet. Enligt vår bedömning följer detta av vad som i förarbetena till 20 kap. 6 § RB anges om att åtal inte ska väckas om omständigheterna *utesluter straffbarhet*. Det saknas därför skäl att införa en särskild bestämmelse om det.

3.17 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Förslag: För uppgifter som rör särskilda provokativa åtgärder har tystnadsplikten företräde framför meddelarfriheten

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (meddelarfrihet) innebär en rätt att lämna uppgifter, även sådana som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt, för offentliggörande i tryckt skrift, program eller genom tekniska upptagningar (se 1 kap. 1 § andra stycket och 7 § första stycket TF samt 1 kap. 1 § första stycket och 10 § första stycket YGL). Rätten att meddela eller offentliggöra uppgifter som följer av TF och YGL har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Som grundprincip gäller att stor återhållsamhet bör iakttas vid prövningen av om undantag från meddelarfrihet ska göras i ett enskilt fall. (Se bl.a. prop. 2022/23:97 s. 13 och 14.)

När det gäller uppgifter i det brottsbekämpande arbetet råder meddelarfrihet för flera uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för den brottsbekämpande verksamheten, även uppgifter om användning av tvångsmedel. Ett undantag från meddelarfriheten rör dock användningen av *hemliga* tvångsmedel. Uppgifter som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1–3 §§ OSL (sekretess till skydd för uppgifter i förundersökningar m.m., om självständigt förverkande och i underrättelseverksamhet m.m.), och som avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk

kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller inhämtning av uppgifter enligt lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet är undantagna från meddelarfriheten (se 18 kap. 19 § andra stycket OSL).

Polismetodutredningen (se avsnitt 3.8.6) föreslog att för uppgifter som rörde särskilda inhämtningsåtgärder, bl.a. särskilda provokativa åtgärder, skulle tystnadsplikten ha företräde framför meddelarskyddet. Som skäl för det angavs följande (se SOU 2010:103 s. 327 och 328).

Inhämtningsåtgärder enligt den föreslagna regleringen kan i vissa avseenden jämföras med användningen av hemliga tvångsmedel. Ett sådant är den skada som ett utnyttjande av meddelarfriheten skulle innebära för utredningen eller undersökningen. Liksom när det gäller de hemliga tvångsmedlen skulle syftet med inhämtningsåtgärderna kunna omintetgöras om uppgifterna kommer ut. Det finns således ett påtagligt brottsbekämpningsintresse av att uppgifterna skyddas. I vissa fall skulle det kunna innebära fara för liv och hälsa om uppgifter om t.ex. särskilda provokativa åtgärder eller tillträde till vissa utrymmen i samband med infiltration avslöjades. Mot detta skyddsintresse står den tungt vägande meddelarfriheten. Det kan visserligen argumenteras för att åtgärderna borde differentieras så att endast de allvarligaste åtgärderna undantogs rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Vid den avvägning som bör göras menar utredningen dock att brottsbekämpningens intresse av att skydda metoderna i sig, de som arbetar med metoderna och de som utsätts för metoderna klart väger över. Det bör därför införas ett generellt undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter för åtgärder enligt inhämtningslagen.

Som redovisats bedömer vi att särskilda provokativa åtgärder inte utgör ett straffprocessuellt tvångsmedel. Sådana åtgärder kan dock i vissa avseenden jämföras med användningen av hemliga tvångsmedel. Som Polismetodutredningen angav skulle ett utnyttjande av meddelarfriheten kunna skada en förundersökning som särskilda provokativa åtgärder används i, dvs. om uppgifter angående användningen av sådana åtgärder blir offentliga. I vissa fall skulle det också kunna innebära en fara för liv eller hälsa. Det sagda innebär att det finns ett påtagligt brottsbekämpningsintresse av att uppgifterna om användningen av särskilda provokativa åtgärder skyddas. Enligt vår uppfattning väger detta skyddsintresse tyngre än meddelarfriheten.

I OSL bör det därför, på motsvarande sätt som gäller för hemliga tvångsmedel, införas ett undantag för rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt den föreslagna lagen om särskilda provokativa åtgärder.

4 Fordon med fiktiva uppgifter

4.1 Inledning

Bestämmelser om fordonsregistrering finns i lagen (2019:370) om fordons registrering och användning, vägtrafikdatalagen (2019:369) och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa lagar. Enligt regelverket ska motordrivna fordon som utgångspunkt registreras i vägtrafikregistret för att få användas. Uppgifter i vägtrafikregistret är som utgångspunkt offentliga.

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 lett till att de brottsbekämpande myndigheternas användning av fordon i den dolda verksamheten har försvårats. Enligt Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket finns det ett behov i den dolda spanings- och utredningsverksamheten, men också i andra delar av myndigheternas verksamhet, att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheten.

Frågan om fiktiva uppgifter för fordon som används av brottsbekämpande myndigheter övervägdes av BRU som lämnade förslag på en reglering som innebar att regeringen får medge att fiktiva uppgifter förs in i vägtrafikregistret för fordon som används av brottsbekämpande myndigheter i spaningsverksamhet (se avsnitt 4.5.1). Förslaget har dock inte resulterat i någon lagstiftning.

Mot denna bakgrund har vi fått i uppdrag att redovisa förutsättningarna i andra jämförbara länder, t.ex. de andra nordiska länderna, för brottsbekämpande myndigheter att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheterna samt kartlägga de brottsbekämpande myndigheternas behov av förbättrade möjligheter att använda sådana fordon. Vi ska också ta ställning till om det bör göras författningsändringar för att uppnå en sådan förbättring, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Frågan om möjligheten för de brottsbekämpande myndigheterna att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheterna har beröringspunkter med regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter; i båda fallen handlar det om att skapa system som ger möjlighet att dölja myndigheternas verksamhet för allmänheten. I avsnitt 3.3.8 har vi beskrivit regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter.

En ordning där brottsbekämpande myndigheter får använda fiktiva uppgifter för fordon kan – beroende på utformningen av ett sådant system – även beröra myndigheter som registrerar uppgifter om personer som äger fordon. Det handlar framför allt om Skatteverket och uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Men det kan också beröra frågor om tilldelning av person-, samordnings- eller organisationsnummer.

I de inledande avsnitten beskrivs gällande rätt såvitt avser registrering av fordon, Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, tilldelning av person-, samordnings- och organisationsnummer samt möjligheten att ta del av uppgifter i register. Därefter redovisas uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna och från andra länder. I det efterföljande avsnittet ges en beskrivning av tidigare överväganden. Avslutningsvis redovisas våra överväganden.

4.2 Gällande rätt

4.2.1 Systemet för registrering av fordon

I lagen om fordons registrering och användning finns bestämmelser om registrering av motordrivna fordon och släpfordon hos Transportstyrelsen i vägtrafikregistret. Lagen gäller dock inte fordon som tillhör Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. (Se 1 § första stycket.)

För att fordon – bl.a. bilar, motorcyklar och traktorer – ska få användas måste uppgifter om dessa registreras i vägtrafikregistret (se 5 §).

Vissa fordon är dock undantagna från kravet på registrering (se 6–9 och 11 §§).

Vilka uppgifter som ska registreras i vägtrafikregistret framgår av vägtrafikdatalagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. I 2 kap. 1 § första stycket vägtrafikdatalagen

anges att Transportstyrelsen i vägtrafikregistret¹ ska registrera personuppgifter som rör fordons registrering. I förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning har regeringen meddelat föreskrifter om vilka personuppgifter som ska registreras. En ansökan om registrering ska göras av fordonets ägare och den ska innehålla uppgifter om ägarens identitet och de uppgifter om fordonet som behövs för att detta ska kunna säkert identifieras. När sådana uppgifter har lämnats ska fordonet som utgångspunkt registreras. (Se 2 kap. 3 § första stycket 1 och 2 samt 7 § första stycket.) I vägtrafikdataförordningen (2006:242) finns bestämmelser om vilka uppgifter som ska registreras i vägtrafikregistret (se 2 kap. 1 § och bilaga 1–4). Registret ska bl.a. innehålla uppgifter om fordon, behörigheter, tillstånd och tillsyn. Såvitt avser uppgifter om fordon anges i bilagan bl.a. att följande uppgifter ska registreras i vägtrafikregistret.

- Fordonsägarens fullständiga namn eller företagsnamn,
- personnummer, organisationsnummer, samordningsnummer eller motsvarande,
- folkbokföringsadress,
- uppgifter om fordonet, såsom fabrikat/typ, färg, tjänstevikt och totalvikt,
- uppgifter om ägarhistorik, samt
- allmänna uppgifter, såsom försäkringsuppgifter, uppgifter om registreringstidpunkt och eventuellt körförbud.

Vissa fordon ska i registret antecknas som utryckningsfordon. Det handlar bl.a. om motorfordon som är avsett att användas endast av en polisman, tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman i brådskande tjänsteutövning (se 2 kap. 11 § förordningen om fordons registrering och användning).

I samband med att ett fordon registreras ska Transportstyrelsen tilldela det ett registreringsnummer och, om det inte av särskilda skäl är obehövligt, utfärda ett registreringsbevis. Registreringsbeviset ska bl.a. innehålla tekniska uppgifter om fordonet och uppgifter om fordonets registrerade ägare. (Se 3 kap. 1 och 2 §§.)

¹ Att Transportstyrelsen ska svara för vägtrafikregistret framgår också i 5 § 5 förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

Om ett fordon har bytt ägare, ska den registrerade ägaren och den som har förvärvat fordonet anmäla ägarbytet till Transportstyrelsen. Ett nytt registreringsbevis, som ersätter det tidigare, ska då också utfärdas. (Se 5 kap. 1 § första stycket och 3 kap. 3 §.)

4.2.2 Systemet för registreringsnummer, registreringsbevis och registreringsskyltar

Enligt 31 § första stycket 1 lagen om fordons registrering och användning får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om andra förpliktelser i fråga om registrering av fordon än dem som framgår av lagen. Med sådana förpliktelser avses exempelvis bestämmelser om registreringsskylt (se prop. 2000/01:95 s. 108).

I förordningen om fordons registrering och användning har regeringen också meddelat bestämmelser om registreringsnummer, registreringsbevis och registreringsskyltar. I sammanhanget är följande bestämmelser i förordningen av intresse.

I samband med registrering av ett fordon ska Transportstyrelsen tilldela det ett registreringsnummer (se 3 kap. 1 § första stycket).

Transportstyrelsen ska också utfärda ett registreringsbevis för varje registrerat fordon om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Ett registreringsbevis ska bl.a. innehålla tekniska uppgifter om fordonet, men också uppgifter om fordonets registrerade ägare. Ett registreringsbevis ska utfärdas på nytt när någon uppgift i beviset har ändrats eller när det har använts för en anmälan eller ansökan enligt förordningen. Ett nytt registreringsbevis ska också utfärdas efter ansökan av fordonets ägare. (Se 3 kap. 1 § tredje stycket, 2 § och 3 § första stycket.)

När ett fordon har registrerats ska Transportstyrelsen tillhandahålla två registreringsskyltar för bil och en registreringsskylt för vissa andra fordon, bl.a. motorcykel (se 3 kap. 4 §).

Ett registrerat fordon får, som utgångspunkt, bara användas om det är försett med registreringsskyltar i föreskriven ordning (se 3 kap. 5 §).

4.2.3 Systemet för folkbokföring

Skatteverket ansvarar bl.a. för frågor om folkbokföring och personnamn. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bösättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. (Se 2 § förordningen [2017:154] med instruktion för Skatteverket.)

Folkbokföring innebär fastställande av en persons bösättning samt registrering av de uppgifter om personen som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Den som är bosatt i Sverige ska folkbokföras. (Se 1 och 3 §§ folkbokföringslagen [1991:481].)

I folkbokföringsverksamheten ska det finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för vissa särskilt utpekade ändamål (folkbokföringsdatabas). Det handlar bl.a. om att tillhandahålla information som behövs för samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer eller fullgörande av underrätelseskyldighet. Uppgifter får dock även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. (Se 1 kap. 4 § och 2 kap. 1 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.)

Vilka uppgifter som får registreras i folkbokföringsdatabasen framgår i 2 kap. lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och i 4–5 a §§ förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I folkbokföringsdatabasen får uppgifter behandlas om personer som har tilldelats personnummer eller samordningsnummer, men även uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende (se 2 kap. 2 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet).

I folkbokföringsdatabasen får ett flertal uppgifter om personer behandlas, bl.a. uppgifter om person- eller samordningsnummer, namn, adress, medborgarskap och civilstånd (se 2 kap. 3 §).

4.2.4 Tilldelning av person-, samordnings- och organisationsnummer

Person- och samordningsnummer

Skatteverket tilldelar varje folkbokförd person ett personnummer som identitetsbeteckning (se 18 § folkbokföringslagen).

Skatteverket kan också tilldela en person, som inte är eller har varit folkbokförd, ett samordningsnummer som identitetsbeteckning. Det kan ske efter begäran av en myndighet eller annat organ som regeringen bestämmer. Det kan även ske efter ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. Uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer registreras i folkbokföringsdatabasen enligt lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. (Se 1 kap. 2 § andra stycket och 2 kap. 1 § första stycket lagen [2022:1697] om samordningsnummer.)

Organisationsnummer

Bestämmelser om fastställande av organisationsnummer finns i lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. Enligt 1 § ska organisationsnummer fastställas för

1. aktiebolag, europabolag och europakooperativ med säte i Sverige, handelsbolag, ekonomisk förening, samfällighetsförening, ömsesidigt försäkringsbolag, ömsesidigt tjänstepensionsbolag, försäkringsförening och tjänstepensionsförening,
2. erkänd arbetslöshetskassa och annan allmän inrättning som enligt lag eller annan författning står under offentlig tillsyn,
3. kommun, region, kommunalförbund och annat organ för samverkan mellan kommuner,
4. registrerat trossamfund och dess organisatoriska delar, och
5. stiftelse.

Även andra juridiska personer ska tilldelas organisationsnummer, t.ex. ideella föreningar, om den juridiska personen eller en statlig myndighet begär det. Detta gäller även enkla bolag, partrederier och utländska företags filialer i Sverige. (Se 2 §.)

Skatteverket utfärdar anvisningar för och har tillsynen över tilldelning av organisationsnummer. Hos verket förs också register över tilldelade organisationsnummer. (Se 5 §.)

Organisationsnummer tilldelas av den myndighet som registrerar den juridiska personen när den bildas eller när det annars finns anledning att införa organisationen i myndighetens register. Det finns flera myndigheter som har i uppgift att registrera, och därmed tilldela, organisationsnummer till olika former av associationer. (Se prop. 1974:56 s. 22 och Skatteverkets webbplats www.skatteverket.se, under rubriken *Organisationsnummer*, den 10 september 2025.)

Bolagsverket ska (se i det följande Skatteverkets webbplats www.skatteverket.se, under rubriken *Organisationsnummer*, den 10 september 2025) tilldela organisationsnummer till

1. aktiebolag, handels- och kommanditbolag samt bankaktiebolag, försäkringsaktiebolag och europabolag,
2. bostadsrättsföreningar, försäkringsföreningar, ekonomiska föreningar, kooperativa hyresrättsföreningar, ömsesidiga försäkringsföreningar och europakooperativ,
3. sparbanker, medlemsbanker, bankfilialer och utländska bankers filialer,
4. europeiska ekonomiska intressegrupperingar och europeiska grupperingar för territoriellt samarbete, samt
5. utländska företags filialer.

Skatteverket ska tilldela organisationsnummer till

1. enkla bolag,
2. Eric-konsortium,
3. utländska juridiska personer,
4. familjestiftelser,
5. övriga stiftelser och fonder,

6. ideella föreningar,
7. oskiftade dödsbon, samt
8. partrederier.

Statistiska centralbyrån ska tilldela organisationsnummer till

1. allmänna försäkringskassor,
2. hypoteksföreningar,
3. kommunalförbund och kommuner,
4. offentliga korporationer och anstalter, samt
5. statliga myndigheter, regionala statliga myndigheter och regioner.

Vissa myndigheter ska tilldela organisationsnummer till *en* typ av association, nämligen Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen till arbetslöshetskassor, Kammarkollegiet till registrerade trossamfund, Länsstyrelsen till vattenförbund och Lantmäteriet till samfällighetsföreningar.

4.2.5 Möjligheten att ta del av uppgifter i register

Som konstaterats ansvarar Transportstyrelsen för vägtrafikregistret och Skatteverket för folkbokföringsdatabasen. Uppgifterna i registren är som utgångspunkt offentliga. Det finns dock bestämmelser om sekretess som begränsar allmänhetens rätt till insyn.

Såvitt avser vägtrafikregistret gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur vägtrafikregistret för uppgift om körkorts referensnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att kontrollen av körkorts äkthet motverkas (se 18 kap. 10 § OSL).

Sekretess gäller också för belastningsuppgifter som har tillförts vägtrafikregistret (se 35 kap. 4 § första stycket 3).

Sekretess gäller, med stöd av 22 kap. 1 § OSL, även för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har tillförts vägtrafikregistret, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs (se 6 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]).

När det gäller folkbokföringsdatabasen finns ett flertal bestämmelser som kan begränsa allmänhetens insyn i registret. Sekretess gäller bl.a. för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser folkbokföringen (se 22 kap. 1 § första stycket 1 OSL).

Det finns vidare vissa bestämmelser om sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden som kan aktualiseras oavsett var uppgifterna förekommer. För förföljda personer gäller exempelvis sekretess för uppgift bl.a. om en enskilds bostadsadress, telefonnummer eller e-postadress, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. (Se 21 kap. 3 § första stycket.)

Sekretess gäller också för uppgift om kopplingen mellan fingerade personuppgifter som en enskild har medgivande att använda enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter och den enskildes verkliga personuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (se 21 kap. 3 § tredje stycket).

Om nämnda uppgifter förekommer i aktuella register gäller alltså sekretess för dem, under förutsättning att skaderekvisitet är uppfyllt.

4.3 Uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna

Polismyndigheten har i hemställan till Justitiedepartementet (se Ju 2022/01256) anført i huvudsak följande.

För att kunna genomföra sitt brottsbekämpande uppdrag, framför allt arbetet mot allvarlig brottslighet, behöver polisen kunna arbeta obemärkt och dolt. För det behövs fordon som inte, eller i vart fall endast svårligen, kan kopplas till myndigheten (dolda fordon). Om det faktiska ägarförhållandet upptäcks kan det hota både operativa ärenden, arbetsmetoder, egen personal, fordonen i sig och personer utanför myndigheten.

Flera verksamhetsgrenar inom Polismyndigheten har behov av dolda fordon. Alla former av spaningsverksamhet bedrivs t.ex. med

hjälp av fordon. Även Polismyndighetens insatsverksamhet har i viss mån ett behov av att kunna transportera sig dolt. Det behovet ökar alltmer, framför allt i miljöer där gärningspersonens farlighet eller komplexiteten i miljön ställer särskilda krav på förstärkt ingripandeförmåga, exempelvis i särskilt utsatta områden. Insatsverksamheten stödjer också spaningsverksamheten, brottsoffer- och personskyddsverksamheten, informatörsverksamheten och Säkerhetspolisen när särskilda krav på dolt uppträdande ställs.

I vägtrafikregistret finns information om alla svenskregistrerade fordon. Offentlighetsprincipen tillsammans med dagens teknik gör det väldigt enkelt att få ut offentliga uppgifter om fordon från vägtrafikregistret. Nuvarande reglering tillsammans med de möjligheter som finns att få ut fordonsinformation gör det svårt för Polismyndigheten att effektivt bedriva dold verksamhet mot brottslighet.

Sedan BRU lämnade sitt förslag om en reglering som ger möjlighet att föra in fiktiva uppgifter i vägtrafikregistret för fordon som används av brottsbekämpande myndigheter i spaningsverksamhet (se avsnitt 4.5.1) har polisens behov av att kunna äga och bruka dolda fordon förstärkts ytterligare i takt med en hårdnande samhällssituation.

För att polisen ska kunna genomföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt är det av stor vikt att den del av verksamheten som behöver vara dold verkligen döljs. Detta för att kunna skydda vissa insatser och för att minska risken för att de polisanställda som deltar i verksamheten utsätts för brott. Om medborgarna får bilden av att polisanställda kan påverkas i sitt arbete genom till exempel hot och våld riskerar dessutom förtroendet för myndigheten att urholkas.

Polismyndigheten behöver kunna anskaffa fordon för bedrivande av dold skyddsvärd verksamhet utan att fordonens faktiska ägar-/brukarförhållande kan spåras. Lagstiftningen i de nordiska grannländerna är överlag generösare när det kommer till polisens möjligheter att bedriva dold verksamhet utan insyn från obehöriga.

Säkerhetspolisen och Tullverket har uppgett att de instämmer i den ovan redovisade beskrivningen.

4.4 Internationell utblick

4.4.1 Inledning

Förfrågningar om förekomsten och tillämpningen av bestämmelser om fordon med fiktiva ägaruppgifter har ställts till justitiedepartementen i Norge, Danmark och Finland samt, via nätverket Legicoop, till övriga EU-länder (se bilaga 2). I det följande redovisas de svar som inkommit.

4.4.2 De nordiska länderna

Danmark

I Danmark finns inga särskilda regler som ger myndigheter möjlighet att använda fordon som inte är registrerade på myndigheterna. Frågan regleras av de allmänna bestämmelserna om registrering av fordon.

Finland

I finsk rätt finns möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att använda fordon som inte är registrerade på myndigheterna.

De brottsbekämpande myndigheterna har möjlighet att, med stöd av 10 kap. 28 tvångsmedelslagen och 5 kap. 28 § polislagen, skapa och använda falska, vilseledande eller dolda registeranteckningar, när det krävs för att dölja användningen av hemliga tvångsmedel eller hemlig underrättelseinhämtning. För att se till att en hemlig polisoperation inte avslöjas är det också tillåtet att registrera ett fordon på en annan ägare än Polismyndigheten.

4.4.3 Övriga länder

Frankrike

I Frankrike finns inga särskilda bestämmelser angående beskaffenheten på fordon som används i infiltrationsoperationer. I artikel 706-82 i den franska straffprocesslagen² finns dock regler som

² French Code of Criminal Procedure.

anger bl.a. att en infiltratör, inom ramen för en infiltrationsoperation, kan använda fordon som härstammar från brott utan att själva begå ett brott.

Lettland

I Lettland har myndigheterna, enligt sektion 28 i den lettiska operationsaktivitetslagen,³ möjlighet att dölja identiteten på föremål som används i operationer, bl.a. fordon, och vem som står som ägare till dem.

Polen

I Polen finns möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att använda fordon som saknar formell anknytning till myndigheterna. Detta följer av vad som i artikel 20 a i den polska polislagen⁴ anges bl.a. om att polisen ska säkerställa skydd för sina faciliteter och fordon. De närmare detaljerna angående hur fordon kan användas utan formell koppling till myndigheterna styrs av interna regelverk som inte är offentliga.

Rumänien

I den rumänska straffprocesslagen⁵ finns ingen reglering som ger uttryckligt stöd för brottsbekämpande myndigheter att använda fordon som inte kan spåras till myndigheterna. Lagen om organisationen och funktionen av den rumänska polisen⁶ kan dock ge stöd för att använda fordon på sådant sätt. Enligt lagen har polisen rätt att använda fordon utan att det framgår att de tillhör myndigheten.⁷

³ Operation Activity Law.

⁴ Police Act of 6 April 1990.

⁵ Code of Criminal Procedure.

⁶ Law no. 218/2002 regarding the organization and functioning of the Romanian Police.

⁷ "... a police officer has the right to use, for the performance of the missions, vehicles with or without the distinctive insignia of the police."

4.5 Tidigare överväganden

4.5.1 Beredningen för rättsväsendet utveckling

BRU hade i uppdrag att överväga ett flertal frågor som syftade till att med bibehållen rättssäkerhet öka kvaliteten och effektiviteten i rättsväsendets arbete (se dir. 2000:90).

I slutbetänkandet *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare frågor* lämnade BRU bl.a. förslag som innebar att det i den då gällande lagen (2001:558) om vägtrafikregister skulle föras in en bestämmelse som gav möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att använda dolda fordon. Bestämmelsen hade följande lydelse.

Regeringen får medge att fiktiva uppgifter förs in i vägtrafikregistret för fordon som används av brottsbekämpande myndigheter i spaningsverksamhet.

Fiktiva uppgifter ansågs exempelvis kunna röra ägarförhållanden och registreringsnummer (se SOU 2005:117 s. 272).

Som skäl för förslaget anförde BRU i huvudsak följande (se, i det följande, a.a. s. 245–249).

Att bedriva spaning är en oerhört viktig del i brottsbekämpningen. Det krävs ofta komplicerade ansträngningar för att skapa möjligheter att dölja en spaningsoperation med fordon. Det gäller särskilt som de personer som sysslar med brottslighet, särskilt den grövre, generellt sett är väl insatta i gällande regelverk och utnyttjar svagheter för att avslöja myndigheternas arbete och skydda sina intressen. Att bedriva spaning med fordon har blivit en allt svårare balansgång mellan å ena sidan att på olika sätt exponera sig mot brottsligheten och därmed riskera ett avslöjande och å andra sidan att uppnå goda spaningsresultat.

Kravet på registrering av fordon och fordonsägare i vägtrafikregistret innebär en sådan exponering som medför att spaningsinsatser med fordon kan avslöjas. Det kan av naturliga skäl knappast förekomma att den brottsbekämpande myndigheten registreras som ägare till fordon som används i den typ av spaningsverksamhet som det här är fråga om. Fordonet kan i stället registreras på en verklig person som har ”lånat ut” sitt namn till den brottsbekämpande myndigheten. Den ordningen har dock så stora risker för dessa personer att det i många fall inte kan anses vara acceptabelt. Dessutom är det

många gånger svårt att få fram personer som är villiga att ställa upp som registrerade ägare i de sammanhangen.

BRU framhöll också att det kommande förslaget till lagen om kvalificerade skyddsidentiteter⁸ innebär att den person som tilldelas en sådan identitet också kommer att ha möjlighet att förvärva t.ex. ett fordon i den identitetens namn. Det ansågs dock att ordningen med kvalificerade skyddsidentiteter inte kan användas som ett generellt system för att skydda de brottsbekämpande myndigheternas spaningsverksamhet med fordon.

Så länge lagförslaget om kvalificerade skyddsidentiteter inte hade genomförts ansågs också lösningen på aktuella problem finnas i systemet för vägtrafikregistreringen, på sådant sätt att fiktiva uppgifter får föras in i vägtrafikregistret för de fordon som används av brottsbekämpande myndigheter i spaningsverksamhet. Med en sådan ordning skulle, enligt BRU, exempelvis inte bara helt "fiktiva personer" kunna registreras som ägare till sådana fordon utan även "existerande" personer som de facto inte har äganderätten till fordonen. Dessutom kan det innebära att flera registreringsnummer och registreringsskyltar finns till ett fordon. Därmed kan samma fordon utnyttjas på ett mycket mer effektivt sätt av de brottsbekämpande myndigheterna vid spaning.

BRU konstaterade också att det i flera nordiska länder är tillåtet att registrera fordon på en fiktiv identitet och i visst fall att ha flera registreringsskyltar till ett fordon.

Det framhölls att det var viktigt att kunna komma i kontakt med någon som ansvarar för ett fordon, t.ex. i samband med en olycka, men att den frågan kunde lösas inom den föreslagna ordningen.

BRU föreslog även att en ny bestämmelse skulle föras in i 5 kap. 3 § andra stycket i den då gällande sekretesslagen, med följande innehåll (se a.a. s. 33 och 266).

Sekretess gäller också för uppgift om att en uppgift i vägtrafikregistret för fordon är fiktiv och för sådan verklig uppgift som ersatts av en fiktiv, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

⁸ Lagen om kvalificerade skyddsidentiteter trädde i kraft den 1 oktober 2006.

4.6 Inledande överväganden

Bedömning: De brottsbekämpande myndigheterna har behov av att kunna använda fordon med uppgifter som innebär att fordonen inte kan kopplas till myndigheterna, bl.a. för att utreda och förhindra brott. För att kunna dölja att fordon används av sådana myndigheter måste uppgifter om fordonen vara fiktiva. Fördelarna med en sådan ordning väger tyngre än allmänhetens rätt till insyn i sådana uppgifter. Det bör därför införas en reglering som ger möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att skapa fiktiva uppgifter för fordon.

4.6.1 De brottsbekämpande myndigheternas behov av att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheterna

Som redovisats har de brottsbekämpande myndigheterna uppgett att de har behov av att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheterna. Någon anledning att ifrågasätta detta har inte framkommit. Det framstår som uppenbart att möjligheten att kunna använda fordon utan att dessa kan kopplas till myndigheterna kan vara av stor vikt vid såväl utredning som spaning i förundersökning eller i underrättelseverksamhet, men också i annan verksamhet som myndigheterna bedriver.

Uppgifterna från myndigheterna motsvarar också i huvudsak vad som framkom redan i BRU:s betänkande som lämnades för 20 år sedan. Som redovisats i den internationella utblicken finns det även i flera andra länder möjlighet för brottsbekämpande myndigheter att använda fordon med fiktiva uppgifter.

Den nuvarande ordningen ger möjlighet för kriminella att snabbt och enkelt inhämta information om att ett civilt fordon används av en brottsbekämpande myndighet, vilket kan försvåra möjligheterna för myndigheten att bl.a. utreda eller förhindra brott. Av vad som framkommit använder de brottsbekämpande myndigheterna olika metoder för att dölja att de äger och använder civila fordon. Det är dock tydligt att dessa metoder är otillräckliga.

Vad som angetts innebär att det finns ett påtagligt behov av att skapa bättre förutsättningar för de brottsbekämpande myndigheterna att kunna använda fordon som inte kan kopplas till myndigheterna.

4.6.2 Allmänhetens rätt till insyn i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet

Som redovisats i avsnitt 3.7.1 har var och en som utgångspunkt rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt får endast begränsas för vissa syften – exempelvis intresset av att förebygga eller beivra brott – och en sådan begränsning ska då ske genom lag. Utgångspunkten är att allmänheten i så stor utsträckning som möjligt ska ha insyn i myndigheternas verksamhet.

En reglerad möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att dölja kopplingen till fordon som de använder skulle kunna förbättra förutsättningarna för att bl.a. utreda och förhindra brott. Enligt vår bedömning finns det inga starka motstående intressen till en ordning som gör det möjligt att begränsa insynen avseende de brottsbekämpande myndigheternas användning av fordon. Allmänhetens intresse av att ta del av sådan information är som regel begränsad. Det kan dock aktualiseras, exempelvis i samband med en trafikolycka. Att föra in fiktiva uppgifter i statliga register försämrar i viss mån också registrens kvalitet. Fördelarna med en ordning som ger de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att dölja kopplingen till fordon som de använder väger dock, enligt vår uppfattning, betydligt tyngre än de nackdelar som kan följa av det.

4.6.3 Fiktiva uppgifter om fordon

Syftet med en ordning som ger möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att dölja myndigheternas koppling till fordon är att allmänheten inte ska kunna få vetskap om att fordonen används av myndigheterna. Att skapa en reglering som endast ger möjlighet att dölja uppgifter i register, exempelvis genom att ägarförhållanden till fordon beläggs med sekretess, är enligt vår uppfattning inte tillräckligt. Att inte kunna ta del av en sådan uppgift skulle snarare kunna utgöra en tydlig indikation på att fordonet används av en brottsbekämpande myndighet. För att syftet ska uppnås krävs där-

för en reglering som ger möjlighet att skapa *fiktiva* uppgifter om fordon.

4.6.4 Sammantagen bedömning

Sammantaget anser vi att de brottsbekämpande myndigheterna har behov av att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheterna, bl.a. för att utreda och förhindra brott. Syftet med en ordning som ger de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheterna är att kunna förhindra att allmänheten får information om myndigheternas verksamhet. För att det ska kunna uppnås krävs att det införs en reglering som ger möjlighet att skapa fiktiva uppgifter om fordon. Fördelarna med en sådan ordning väger tyngre än allmänhetens rätt till insyn.

Mot denna bakgrund bör det införas en reglering som ger de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att skapa fiktiva uppgifter om fordon. I det följande överväger vi hur en sådan reglering bör utformas.

4.7 Utformningen av en reglering av fiktiva uppgifter om fordon

4.7.1 En lag som reglerar skapandet av fiktiva fordonsuppgifter

Förslag: Bestämmelser som ger möjlighet att skapa fiktiva uppgifter om fordon införs i en ny lag – lagen om fiktiva fordonsuppgifter.

Med fiktiv fordonsuppgift förstås en särskilt beslutad uppgift som innebär att ett fordon eller ägaren till ett fordon består av andra uppgifter än de verkliga och som förs in i statliga register.

Regleringens tillämpningsområde

Som redovisats använder de brottsbekämpande myndigheterna olika metoder för att dölja att de äger och använder civila fordon. Att myndigheterna döljer att de äger och använder fordon är i sig god-

tagbart och står inte i strid med någon författning. Vi ser heller inte att det av andra skäl, såsom rättssäkerhet eller förutsägbarhet, finns behov av tydligare regler angående de brottsbekämpande myndigheternas användning av fordon med fiktiva uppgifter. Även i sådana fall måste de brottsbekämpande myndigheterna naturligtvis följa de regelverk som styr myndigheternas verksamhet och regler om fordon i allmänhet; att använda ett fordon som inte kan kopplas till myndigheten ger inte på något sätt utökade befogenheter angående hur fordonet får användas. Att uppgifterna om ett fordon är fiktiva påverkar heller inte det ansvar som myndigheten har för fordonet eller för hur det används. I linje med vad som gäller enligt regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter anser vi därmed heller inte att det finns behov av att särskilt reglera möjligheten för de brottsbekämpande myndigheterna att *använda* fordon med fiktiva uppgifter (jfr prop. 2005/06:149 s. 30 och 31).

Regleringen bör i stället ta sikte på förutsättningarna och formerna för att *skapa* fiktiva uppgifter för fordon. För att de brottsbekämpande myndigheterna på ett ändamålsenligt sätt ska kunna använda fordon som inte kan spåras till myndigheterna finns det, som vi angett ovan, behov av att föra in fiktiva uppgifter om fordon i statliga register. Det handlar framför allt om vägtrafikregistret, men i vissa fall också om folkbokföringsdatabasen (i avsnitt 4.7.4 behandlar vi frågan om i vilka register fiktiva fordonsuppgifter bör kunna föras in i). Eftersom dessa register ytterst är reglerade i lag och då fiktiva uppgifter normalt inte får förekomma i dem, är det naturligt att sådana åtgärder också har stöd i lag.

Mot denna bakgrund anser vi alltså att det bör införas bestämmelser som ger möjlighet att skapa fiktiva uppgifter om fordon. Sådana bestämmelser bör regleras i en särskild lag – lagen om fiktiva fordonsuppgifter.

En reglering som ger möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att skapa fiktiva fordonsuppgifter har, som konstaterats, flera beröringspunkter med regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter – i båda fallen handlar det om att utforma system som begränsar allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet. Genom regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter – men delvis också genom andra regleringar som ger möjlighet att föra in fiktiva uppgifter i statliga register, såsom lagen om fingerade personuppgifter – kan erfarenheter och kunskaper också inhämtas när det gäller hanter-

ingen av fiktiva uppgifter i allmänhet. Vid utformningen av regleringen om fiktiva fordonsuppgifter finns det därför anledning att i relevanta delar utgå från framför allt lagen om kvalificerade skyddsidentiteter. Det handlar bl.a. om att det bör finnas grundläggande bestämmelser om dels vilka uppgifter om fordon som kan omfattas, dels under vilka förutsättningar det kan beslutas om att uppgifterna ska vara fiktiva. Det bör också finnas bestämmelser om vilka myndigheter som kan besluta om fiktiva fordonsuppgifter och vilka myndigheter som ska verkställa besluten. Vidare bör det finnas bestämmelser om vad som gäller vid ändrade förhållanden och om vilka åtgärder som ska vidtas efter att ett beslut har upphört att gälla.

Fiktiv fordonsuppgift

Syftet med lagen om fiktiva fordonsuppgifter är att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna verka dolt; allmänheten ska inte kunna få information om att myndigheten, t.ex. Polismyndigheten vid spaning, använder ett visst fordon. Uppgifter som finns i register, vilka kan koppla fordonet till myndigheten, bör därför som utgångspunkt vara fiktiva.

Uppgifter i register om vem som *äger* ett fordon måste därför kunna vara fiktiva; någon annan (fiktiv) person – fysisk eller juridisk – än den brottsbekämpande myndigheten måste i register stå som ägare till fordonet. Med ägaruppgifter bör i sammanhanget också förstås uppgifter bl.a. om fordonets försäkring.

Det bör också finnas möjlighet att i register kunna föra in fiktiva uppgifter om fordonets beskaffenhet, t.ex. uppgifter om fordonets prestanda, fordonshistorik och eventuellt körförbud.

De uppgifter som bör kunna vara fiktiva är alltså.

- Uppgifter om *ett fordon*.
- Uppgifter om *ägaren till ett fordon*.

Sådana uppgifter bör i regleringen benämnas *fiktiva fordonsuppgifter*.

4.7.2 Vilka fordon en fiktiv fordonsuppgift får avse

Förslag: En fiktiv fordonsuppgift får endast avse ett fordon som används i Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Tullverkets verksamhet.

Vid kontakter med de brottsbekämpande myndigheterna har det framkommit att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket har ett tydligt behov av att i sina verksamheter använda fordon med fiktiva uppgifter. Någon anledning att ifrågasätta detta har inte framkommit och det bör därför anges i regleringen att fiktiva fordonsuppgifter endast får avse ett fordon som används i dessa myndigheters verksamhet.

Vi har övervägt om även andra brottsbekämpande myndigheter, såsom Kustbevakningen, bör ges förutsättningar att kunna skapa fiktiva fordonsuppgifter. Efter kontakterna med de berörda myndigheterna har vi dock dragit slutsatsen att det i nuläget inte finns behov av att inkludera fler myndigheter i regleringen än de ovan nämnda. I framtiden kan detta emellertid behöva omvärderas, bl.a. med hänsyn till utvecklingen av andra brottsbekämpande myndigheters ansvarsområden och befogenheter. Hur de brottsbekämpande myndigheterna samverkar kan också påverka om fler myndigheter bör inkluderas i regleringen.

När det gäller i vilken del av Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Tullverkets *verksamhet* som fordonet används i bör det, enligt vår uppfattning, inte finnas någon begränsning, t.ex. på så sätt att fordonet endast får användas vid utredning av brott eller i spaningsverksamhet. Som redovisats har myndigheterna framhållit att det finns behov av att använda fordon med fiktiva uppgifter i olika delar av deras verksamheter.

Som konstaterats får en fiktiv fordonsuppgift avse både fiktiva uppgifter om fordonet och om ägaren till det. När det gäller begreppet *fordon* bör det i sammanhanget ha samma innebörd som i 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, dvs. det måste utgöra en anordning på hjul, band, medar eller liknande som är inrättad huvudsakligen för färd på marken och inte löper på skenor. Detta kan bl.a. avse motordrivna fordon, men också släpfordon, efterfordon eller sidvagnar.

4.7.3 Förutsättningarna för att skapa fiktiva fordonsuppgifter

Förslag: Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får meddelas endast om

1. tillgången till en sådan uppgift är nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom verksamhet som Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver inte ska röjas, och
2. skälen för beslutet uppväger det men som beslutet kan innebära för allmänna eller enskilda intressen.

En fiktiv fordonsuppgift bör, som konstaterats, endast få användas i Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Tullverkets verksamhet.

Med hänsyn till att myndigheters verksamhet, så långt det är möjligt, ska vara offentlig bör det dock uppställas ett krav på att ett beslut om fiktiv fordonsuppgift måste vara *nödvändigt* för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom myndigheternas verksamhet inte ska röjas.

Behovet av en fiktiv fordonsuppgift bör, enligt vår uppfattning, dessutom vägas mot de olägenheter som förekomsten av en sådan uppgift kan innebära för enskilda eller allmänna intressen. Vid beslutet bör det exempelvis alltid beaktas att fiktiva uppgifter i statliga register leder till sämre kvalitet och att det kan finnas en risk för att enskilda personer vilseleds på ett otillbörligt sätt. Det bör därför alltid krävas att verksamhetens tänkta resultat uppväger de olägenheter som förekomsten av den fiktiva fordonsuppgiften kan orsaka för det allmänna eller för enskilda. Det är också angeläget att ett sådant beslut inte får en vidare omfattning och utformning än vad som i det enskilda fallet är motiverat.

De behovs- och proportionalitetsprinciper som finns i 8 § polislagen och 2 kap. 2 § tullbefogenhetslagen kommer inte att vara direkt tillämpliga när en fiktiv fordonsuppgift beslutas (jfr avsnitt 3.3.7 och 3.3.10). I regleringen bör det därför anges att en fiktiv fordonsuppgift får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det men som uppgiften kan innebära för allmänna eller enskilda intressen.

4.7.4 Beslut om fiktiva fordonsuppgifter

Beslutsmyndigheter

Förslag: Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får meddelas av de myndigheter i vars verksamhet fordonet ska användas, dvs. av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket (beslutsmyndigheterna).

Att det skapas möjligheter att föra in fiktiva fordonsuppgifter i statliga register utgör inte en sådan inskränkning av rätten att ta del av allmänna handlingar och påverkar inte heller något annat väsentligt intresse på ett sådant sätt att det finns anledning att skapa ett särskilt beslutsorgan, motsvarande vad som gäller enligt 5 § lagen om kvalificerade skyddsidentiteter.

Enligt vår uppfattning finns i detta avseende väsentliga skillnader mellan regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter och regleringen om fiktiva fordonsuppgifter som vi nu föreslår. Som skäl för att ett utomstående organ, SIN, ska besluta om kvalificerade skyddsidentiteter anges i förarbetena framför allt att ”ett system där tjänstemän tilldelas och uppträder under fiktiva identiteter, som är förankrade i statliga register och handlingar, kan komma att i viss utsträckning påverka medborgarnas förtroende för myndigheterna.” (se prop. 2004/05:149 s. 36–39).

Risken för att det allmänna förtroendet för de brottsbekämpande myndigheterna påverkas av att myndigheterna har möjlighet att använda fordon med fiktiva uppgifter är, enligt vår uppfattning, högst begränsad. Detta gäller särskilt om det utformas tydliga regler, motsvarande de vi nu föreslår, angående förutsättningarna för att skapa fiktiva fordonsuppgifter.

Mot denna bakgrund anser vi att de myndigheter i vars verksamhet fordon med fiktiva fordonsuppgifter ska användas – dvs. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket – också bör ha möjlighet att själva besluta om det.

Beslutets giltighetstid

Förslag: Om villkoren för ett beslut om fiktiv fordonsuppgift inte längre är uppfyllda, ska beslutsmyndigheten förordna att beslutet inte längre ska gälla.

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet gäller som utgångspunkt i högst två år, men det kan förlängas. Som skäl för denna tidsgräns anges i förarbetena bl.a. att registreringen av kvalificerade skyddsidentiteter försämrar registerkvaliteten och att det därmed är angeläget att ett beslut om skyddsidentitet inte består längre än nödvändigt (se prop. 2005/06:149 s. 42).

Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift bör heller inte gälla längre än nödvändigt. Vi anser dock att det inte finns behov av att sätta någon tidsgräns för ett sådant beslut. Enligt vår uppfattning är det tillräckligt att det i regleringen anges, att om villkoren för en fiktiv fordonsuppgift inte längre är uppfyllda ska beslutsmyndigheten förordna att beslutet om det inte längre ska gälla. Detta innebär att det åligger beslutsmyndigheten att löpande överväga om förutsättningarna för beslutet är uppfyllda.

Registrering av fiktiva fordonsuppgifter

Förslag: I ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får det förordnas

1. att Transportstyrelsen ska registrera fiktiva fordonsuppgifter i vägtrafikregistret, och
2. att Skatteverket ska registrera sådana uppgifter i folkbokföringsdatabasen enligt lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Ett beslut om att en fiktiv fordonsuppgift ska föras in i folkbokföringsdatabasen får meddelas endast om det inte är tillräckligt att uppgiften förs in i vägtrafikregistret.

Inför ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska, vid behov, Skatteverket eller Bolagsverket tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer.

Bedömning: Vilka närmare fiktiva uppgifter om fordon och ägare till fordon som får registreras bör inte regleras.

I vilka register fiktiva fordonsuppgifter ska kunna föras in

Syftet med regleringen om fiktiva fordonsuppgifter är, som konstaterats, att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna dölja att ett fordon används av myndigheterna. Som redovisats i avsnitt 4.2.1 förs uppgifter om fordon och om ägare till fordon in i vägtrafikregistret. Fiktiva fordonsuppgifter måste därför också kunna föras in i vägtrafikregistret.

Vi anser, vilket vi nedan återkommer till, att det inte bör finnas några reglerade begränsningar när det gäller vilka närmare (fiktiva) uppgifter om fordon eller ägare till fordon som bör kunna föras in i vägtrafikregistret. Detta för att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna anpassa uppgifterna till omständigheterna i varje enskilt fall. När det gäller uppgiften om (den fiktive) *ägaren* till ett fordon bör denne alltså kunna vara såväl en fysisk som en juridisk person.

Vi anser också att det bör finnas en möjlighet att i folkbokföringsdatabasen kunna föra in fiktiva personuppgifter, motsvarande de fiktiva uppgifter om *fysiska ägare* som förs in i vägtrafikregistret. Folkbokföringsdatabasen är ett allmänt och välkänt register och den som kontrollerar ägaruppgiften till ett fordon i vägtrafikregistret kan också komma att stämma av uppgiften i folkbokföringsdatabasen.

Det är dock inte säkert att det alltid kommer att finnas behov av att föra in fiktiva ägaruppgifter om fysiska personer i folkbokföringsdatabasen, även om uppgiften har förts in i vägtrafikregistret. Beroende på omständigheterna kan det i vissa fall vara tillräckligt att endast föra in sådana uppgifter i det senare registret. Vikten av att uppgifterna i statliga register är korrekta talar också för att fiktiva uppgifter om ägare bör föras in folkbokföringsdatabasen endast om det är nödvändigt.

Vi har även övervägt om fiktiva fordonsuppgifter, motsvarande de som förs in i vägtrafikregistret, bör kunna föras in i andra statliga register. Vi anser dock att det i nuläget inte finns tillräckliga skäl för det.

*Förutsättningarna att föra in fiktiva fordonsuppgifter
i vägtrafikregistret och folkbokföringsdatabasen*

Vilka uppgifter som ska registreras i vägtrafikregistret och folkbokföringsdatabasen regleras, som redovisats, ytterst i lag; vägtrafikdatalagen respektive folkbokföringslagen och lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Vi har övervägt om det i dessa lagar bör införas särskilda bestämmelser som ger stöd för att i nämnda register föra in fiktiva fordonsuppgifter. Enligt vår uppfattning är detta dock inte nödvändigt.

Utgångspunkten i lagarna som styr vilka uppgifter som ska föras in i vägtrafikregistret och folkbokföringsdatabasen är att det måste vara fråga om *verkliga* uppgifter om fordon respektive personer. När en *fiktiv* fordonsuppgift förs in i vägtrafikregistret eller folkbokföringsdatabasen är syftet att det ska ge sken av att motsvara en verklig uppgift om ett fordon eller en verklig person. Eftersom det inte är fråga om verkliga uppgifter anser vi dock att det inte bör införas någon bestämmelse i vägtrafikdatalagen, folkbokföringslagen eller lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet om att kunna registrera sådana uppgifter.

Med hänsyn till att vägtrafikregistrets och folkbokföringsdatabasens innehåll ytterst regleras i lag bör emellertid införandet av fiktiva fordonsuppgifterna i dessa register ha ett uttryckligt lagstöd. På motsvarande sätt som i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter (se 4 § lagen om kvalificerade skyddsidentiteter och prop. 2005/06:149 s. 46 och 47) bör det också finnas bestämmelser om det i lagen om fiktiva fordonsuppgifter.

Sammantaget anser vi alltså att det i regleringen om fiktiva fordonsuppgifter bör införas bestämmelser som anger att det i ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får förordnas att Transportstyrelsen ska registrera fiktiva fordonsuppgifter i vägtrafikregistret och att Skatteverket ska registrera sådana uppgifter (såvitt avser ägare till fordon) i folkbokföringsdatabasen, om det inte är tillräckligt att uppgifterna förs in i vägtrafikregistret.

*Vilka närmare fiktiva uppgifter om fordon
och ägare som får registreras*

Med *fiktiv fordonsuppgift* förstås en uppgift som innebär att ett fordon eller ägaren till ett fordon består av andra uppgifter än de verkliga (se avsnitt 4.7.1). Vilka faktiska uppgifter om fordon som i enskilda fall behöver vara fiktiva kan variera med hänsyn till omständigheterna. Vilka uppgifter som bör vara fiktiva kan också förändras under tiden som ett beslut gäller, men även i ett längre tidsperspektiv, bl.a. med hänsyn till hur fordon tekniskt sett utformas. Enligt vår uppfattning bör Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket ha stor flexibilitet att i vägtrafikregistret och folkbokföringsdatabasen kunna föra in de (fiktiva) uppgifter om fordon som omständigheterna i det enskilda fallet kräver. Under förutsättning att det är fråga om just *fiktiva fordonsuppgifter* bör det enligt vår uppfattning inte finnas några begränsningar när det gäller vilka faktiska uppgifter som förs in i registren. De fiktiva uppgifterna måste dock naturligtvis motsvara de krav som i allmänhet uppställs på uppgifterna i vägtrafikregistret respektive folkbokföringsdatabasen.

Vi anser att det finns varken skäl för eller behov av att närmare reglera vilka fiktiva fordonsuppgifter som bör kunna föras in i vägtrafikregistret eller folkbokföringsdatabasen.

Framtagandet av fiktiva fordonsuppgifter

En fiktiv uppgift om ägaren till ett fordon måste motsvara – i betydelsen likna eller påminna om – en verklig ägaruppgift. Det handlar bl.a. om att personen måste ha ett namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer och adress. Detsamma gäller fiktiva uppgifter om ett fordonns beskaffenhet. Framtagandet av sådana uppgifter måste självfallet anpassas efter behovet i det enskilda fallet och ske i nära samarbete mellan de myndigheter som beslutar om respektive verkställer fiktiva fordonsuppgifter.

Vi anser, som utgångspunkt, att det inte finns behov av att reglera hur en fiktiv fordonsuppgift skapas, t.ex. genom att ange vilken myndighet som ska vidta vilken åtgärd i en sådan process. Hur fiktiva fordonsuppgifter tas fram bör dock löpande vara föremål för diskussion mellan berörda myndigheter inom ramen för den organisation

och samordning av fiktiva fordonsuppgifter som vi förordar (se avsnitt 4.8).

När det gäller tillgången till person-, samordnings- eller organisationsnummer anser vi dock att det finns behov av en särskild reglering. För att kunna skapa en fiktiv ägare till ett fordon behöver beslutsmyndigheten, som utgångspunkt, ha tillgång till ett person-, samordnings- eller organisationsnummer. Detta nummer får inte redan ha tilldelats eller i framtiden riskera att tilldelas någon verklig person.

När det gäller person- och samordningsnummer måste Skatteverket därför tillhandahålla sådana nummer.

När det gäller organisationsnummer bör, enligt vår uppfattning, fiktiva uppgifter om ägare som är juridiska personer kunna avse sådana associationer som Skatteverket och Bolagsverket tilldelar organisationsnummer till. Som framgår i avsnitt 4.2.4 ansvarar dessa myndigheter för tilldelningen av organisationsnummer till ett flertal av de vanligaste associationsformerna, bl.a. handelsbolag, kommanditbolag, enkla bolag, aktiebolag, olika former av föreningar och stiftelser.

Som redovisats tilldelas, enligt bestämmelser i lag, person-, samordnings- och organisationsnummer *verkliga* fysiska respektive juridiska personer och dessa uppgifter ska alltid föras in i folkbokföringsdatabasen eller register om aktuell association. En ordning där Skatteverket eller Bolagsverket inom ramen för det nu föreslagna regelverket, tillhandahåller sådana nummer, med syftet att det ska skapas *fiktiva* personer och där dessa nummer inte alltid ska föras in i register, måste därför ha ett lagligt stöd. I regleringen bör det därför anges att inför ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska, vid behov, Skatteverket eller Bolagsverket tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer.

Användning av fordon med fiktiva fordonsuppgifter

Bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse som anger i vilken utsträckning fordon med fiktiva fordonsuppgifter får användas.

Enligt 12 § lagen om kvalificerade skyddsidentiteter får sådana identiteter användas endast i den utsträckning som det är nödvändigt för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom verksamhet som anges i lagen inte ska röjas. Det måste också finnas en påtaglig risk för att sådant röjande allvarligt skulle motverka den aktuella verksamheten eller utsätta någon som berörs av densamma för allvarlig skada. Begränsningarna innebär bl.a. att en tjänsteman endast får använda den kvalificerade skyddsidentiteten i tjänsten (se prop. 2005/06:149 s. 90).

Att fordon som tillhör de brottsbekämpande myndigheterna endast får användas i tjänsten – oavsett om de är målade eller civila (med eller utan fiktiva uppgifter) – är självklart. Vi ser heller inte att det finns någon risk för gränsdragningsproblem, liknande de som kan uppstå när den fiktiva uppgiften är kopplad till en fysisk person. Någon bestämmelse, motsvarande den i 12 § lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, bör därför inte införas i regleringen om fiktiva fordonsuppgifter.

4.7.5 Verkställighet

Förslag: Ett förordnande om att en fiktiv fordonsuppgift ska registreras i vägtrafikregistret verkställs av Transportstyrelsen och ett förordnande om att en sådan uppgift ska registreras i folkbokföringsdatabasen verkställs av Skatteverket. Verkställigheten ska ske på ett sådant sätt att det inte framgår att det är fråga om en fiktiv fordonsuppgift.

När ett beslut om fiktiv fordonsuppgift har upphört att gälla ska Transportstyrelsen och, om en fiktiv fordonsuppgift har registrerats i folkbokföringsdatabasen, Skatteverket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera den fiktiva fordonsuppgiften.

Verkställande myndigheter

Som konstaterats bör de myndigheter i vars verksamhet fordon med fiktiva uppgifter ska användas också kunna besluta om sådana uppgifter. I beslutet får det förordnas att Transportstyrelsen ska föra in en fiktiv fordonsuppgift i vägtrafikregistret och, om det inte är tillräckligt, att Skatteverket ska föra in uppgiften i folkbokföringsdatabasen. Transportstyrelsen och, i vissa fall, Skatteverket bör alltså verkställa beslut om fiktiva fordonsuppgifter.

Vi anser att det vid verkställandet av ett beslut om fiktiv fordonsuppgift, t.ex. vid registrering i vägtrafikregistret, inte ska göras någon ytterligare prövning hos den verkställande myndigheten. Vi ser inte att en sådan ordning skulle fylla någon egentlig funktion, utan snarare innebära vissa risker; det skulle eventuellt kräva att den verkställande myndigheten får tillgång till känsliga uppgifter om det ärende i vilket fordonet ska användas. Det finns ett värde i att så lite information som möjligt om ärenden om fiktiva fordonsuppgifter överförs till andra myndigheter. Av säkerhetsskäl bör det hos de verkställande myndigheterna inte finnas några uppgifter som kopplar samman de verkliga uppgifterna om fordonet med de fiktiva, inte heller några uppgifter som ger anledning att misstänka att de fiktiva uppgifterna är just fiktiva (jfr prop. 2005/06:149 s. 58 och 87).

I regleringen bör det därför, på motsvarande sätt som i 7 § lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, införas en bestämmelse om att ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska verkställas på ett sådant sätt att det inte framgår att det är fråga om en fiktiv fordonsuppgift.

Åtgärder som ska vidtas när ett beslut har upphört att gälla

I regleringarna om kvalificerade skyddsidentitet och fingerade personuppgifter finns särskilda bestämmelser angående åtgärder som ska vidtas när ett beslut om sådana identiteter har upphört att gälla. Enligt 10 § andra stycket lagen om kvalificerade skyddsidentiteter ska Skatteverket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera den kvalificerade skyddsidentiteten om identiteten förekommer i folkbokföringsdatabasen. Enligt 9 § första stycket lagen om fingerade personuppgifter ska Polismyndigheten, när ett medgivande att använda fingerade personuppgifter har upphört att gälla, underrätta Skatteverket om detta. Skatteverket ska då skyndsamt se till att de

fingerade uppgifterna inte längre används inom folkbokföringen och göra de ändringar i folkbokföringsdatabasen enligt lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som krävs.

Med hänsyn till vikten av att uppgifter i myndighetsregister är korrekta anser vi att det, på motsvarande sätt som i de ovan nämnda regleringarna, bör finnas ett uttryckligt krav på att när ett beslut om fiktiv fordonsuppgift har upphört att gälla ska den verkställande myndigheten, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera den fiktiva uppgiften.

En fråga som vi har övervägt är om det är nödvändigt att ett sådant krav på anmälan och avregistrering måste rikta sig mot båda de verkställande myndigheterna, eller om det är tillräckligt att det endast riktas mot en av dessa. Som redovisats tar kravet på anmälan och avregistrering i 10 § lagen kvalificerade skyddsidentiteter sikte endast på Skatteverket och registrerade uppgifter i folkbokföringsdatabasen. I ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får det dock förordnas både att Skatteverket ska registrera den kvalificerade skyddsidentiteten i folkbokföringsdatabasen *och* att Transportstyrelsen eller annan myndighet ska föra in uppgifter om körkort (till kvalificerade skyddsidentiteter) i vägtrafikregistret (se 4 §).

I förarbetena konstaterades att hur uppgifter i andra register än folkbokföringsdatabasen ska behandlas inte behövde lagregleras särskilt (se prop. 2005/06:149 s. 59).

Det kan dock konstateras att i regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter är utgångspunkten att uppgifter om sådana identiteter ska registreras i folkbokföringsdatabasen. Myndigheter och, i vissa fall, enskilda kan ha direktåtkomst till folkbokföringsdatabasen. Förändringar i databasen överförs då automatiskt till myndigheter och övriga delar av samhället genom systemen SPAR och Navet.⁹ När Skatteverket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrerar en kvalificerad skyddsidentitet får övriga berörda myndigheter, t.ex. Transportstyrelsen, alltså per automatik information om det.

⁹ SPAR (Statens personadressregister) är ett offentligt register som omfattar alla personer som är folkbokförda samt vissa personer som har samordningsnummer. Det finns dock företag och organisationer som inte är kunder hos SPAR. Via Navet sprider Skatteverket folkbokföringsuppgifter till andra myndigheter. Ändrade uppgifter i Navet överförs dagligen eller veckovis till andra myndigheter, bl.a. Polismyndigheten och Transportstyrelsen. (Se lagen [1998:527] om det statliga personadressregistret och Skatteverkets webbsida www.skatteverket.se, under rubriken *Folkbokföring/Folkbokföringsdatabasen*, den 22 september 2025.).

I den föreslagna regleringen om fiktiva fordonsuppgifter är förutsättningarna de omvända; utgångspunkten är att när ett beslut om fiktiv fordonsuppgift har fattats kommer uppgiften alltid att föras in i vägtrafikregistret. I många – men inte alla – fall kommer de (fiktiva) uppgifterna om personen som äger ett sådant fordon också att föras in i folkbokföringsdatabasen. I situationer då (den fiktive) ägaren inte är en fysisk person, eller är en fysisk person som saknar hemvist i Sverige, kommer uppgifterna om ägaren dock inte att föras in i folkbokföringsdatabasen. Detta talar för att det inte är tillräckligt att endast rikta ett uttryckligt krav på avregistrering mot antingen Skatteverket eller Transportstyrelsen, utan att kravet bör riktas mot bägge myndigheterna.

Mot denna bakgrund anser vi att det i regleringen bör anges att när ett beslut om fiktiv fordonsuppgift har upphört att gälla, ska Transportstyrelsen och, vid behov, Skatteverket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera den fiktiva fordonsuppgiften.

Efter att ett beslut om fiktiv fordonsuppgift har upphört att gälla kan behovet av sekretess ofta kvarstå under viss tid. Ofta är det heller inte lämpligt att omedelbart genomföra registreringsåtgärder som kan röja att de aktuella fordonsuppgifterna har varit fiktiva. När det gäller uppgifter i folkbokföringsdatabasen bör det i stället som regel, till en början, antecknas en fiktiv avregistreringsgrund motsvarande de grunder som förekommer i folkbokföringsverksamheten (se 19–22 §§ folkbokföringslagen). Sådana åtgärder bör omfattas av begreppet *avregistrering*, vilket motsvarar vad som gäller enligt lagen om kvalificerade skyddsidentiteter (jfr prop. 2005/06:149 s. 59).

Även när det gäller förändringar av fiktiva uppgifter om fordonets beskaffenhet i vägtrafikregistret kan det ibland finnas skäl att avvakta med registreringsåtgärder som riskerar att röja att fordonet används av en brottsbekämpande myndighet. Även en fördröjning med att korrigera en fiktiv uppgift om fordon bör rymmas inom begreppet *avregistrering*.

4.7.6 Ändrade förhållanden under beslutstiden

Förslag: Om förutsättningarna för ett förordnande om fiktiv fordonsuppgift har ändrats ska beslutsmyndigheten besluta om de ändringar som föranleds av detta.

Förutsättningarna för ett beslut om fiktiv fordonsuppgift kan förändras. Det kan t.ex. handla om att de faktiska förutsättningarna för att använda ett fordon ändras, t.ex. till följd av att fordonet av någon anledning belagts med körförbud. Förutsättningarna i den verksamhet som ett fordon används i kan också förändras, exempelvis genom att en annan (fiktiv) person ska stå som ägare till fordonet. I sådana, och liknande, fall bör beslutsmyndigheten besluta om de ändringar som föranleds av de nya förutsättningarna och meddela den eller de verkställande myndigheter som berörs. En bestämmelse om detta bör också införas i regleringen.

4.7.7 Överklagande

Bedömning: Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift bör inte kunna överklagas.

Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift kommer inte att utgöra myndighetsutövning mot enskild. Beslutet bör därför inte kunna överklagas. Detta motsvarar vad som gäller enligt regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter (se prop. 2005/06:149 s. 41).

4.7.8 Tillsyn

Bedömning: Tillsynen över skapandet av fiktiva fordonsuppgifter, men också över användningen av fordon med sådana uppgifter, bör ske inom ramen för den tillsyn av de brottsbekämpande myndigheterna som bedrivs i allmänhet.

Som konstaterats tar regleringen om fiktiva fordonsuppgifter sikte på förutsättningarna för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att skapa fiktiva fordonsuppgifter som myndigheterna använder i sina verksamheter. Regleringen tar inte sikte på hur fordon med sådana uppgifter används.

Enligt vår uppfattning finns det inte tillräckliga skäl för att införa en ordning om särskild tillsyn över skapandet av fiktiva fordonsuppgifter, motsvarande vad som gäller för kvalificerade skyddsidentiteter (se avsnitt 3.3.8). Även om regleringen inte tar sikte på användningen av fiktiva fordonsuppgifter, ger den förutsättningar att använda fordon med sådana uppgifter. Vi anser dock inte heller att det finns skäl att införa en ordning om särskild tillsyn avseende användningen av fordon med fiktiva fordonsuppgifter. Att kunna använda fordon med fiktiva uppgifter ger, som konstaterats, inte de brottsbekämpande myndigheterna större befogenheter än vad som gäller i allmänhet.

Sammantaget anser vi att tillsynen över skapandet av fiktiva fordonsuppgifter, men också över användningen av fordon med sådana uppgifter, bör ske inom ramen för den tillsyn av de brottsbekämpande myndigheterna som bedrivs i allmänhet (se närmare om sådan tillsyn i avsnitt 3.13.8).

4.8 Organisation och samordning av fiktiva fordonsuppgifter

Bedömning: Polismyndigheten bör ha det övergripande ansvaret för samordningen och organisationen av fiktiva fordonsuppgifter. En bestämmelse om det bör införas i förordningen med instruktion för Polismyndigheten.

En ordning där brottsbekämpande myndigheter använder fordon med fiktiva uppgifter kommer att beröra flera myndigheter. Det handlar självfallet om beslutsmyndigheterna – Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket – samt myndigheterna som ska verkställa besluten – Transportstyrelsen och Skatteverket. Skatteverket, och Bolagsverket, berörs ju också av regleringen genom att de, vid behov, ska tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer. Det kan inte uteslutas att även andra myndigheter

kan komma att beröras eller i vart fall behöva få information om att uppgifter om fordon som de brottsbekämpande myndigheterna använder är fiktiva. Den myndighet som äger ett fordon med fiktiva uppgifter kan också behöva förhålla sig till privata aktörer, t.ex. försäkringsbolag i händelse av en olycka eller företag som utför besiktning av fordon.

För en ändamålsenlig hantering av regleringen av fiktiva fordonsuppgifter är det viktigt att berörda myndigheter samarbetar med varandra, men även med eventuellt berörda privata aktörer. Det bör finnas en struktur för hanteringen av sådana fordon, vilken löpande ses över. För att uppnå detta bör en myndighet ha det övergripande ansvaret för samordningen och organisationen när det gäller regleringen och den praktiska hanteringen av fordon med fiktiva uppgifter. Vi bedömer att Polismyndigheten är bäst lämpad för denna uppgift. Det är den myndighet som, enligt vår bedömning, i störst utsträckning kommer att använda fordon med fiktiva fordonsuppgifter och som även i övrigt har bäst förutsättningar att utföra de uppgifter som krävs av en samordnande myndighet. Polismyndigheten bör därför vara den myndighet som ansvarar för organisationen och samordningen av fiktiva fordonsuppgifter. En bestämmelse om det bör införas i förordningen med instruktion för Polismyndigheten, förslagsvis i 15 §.

4.9 Sekretess till skydd för fiktiva fordonsuppgifter

Förslag: Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende enligt lagen om fiktiva fordonsuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den myndighets verksamhet som fordonet används i motverkas.

Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får, enligt vårt förslag, fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Beslutet ska verkställas av Transportstyrelsen och, vid behov, Skatteverket. Ett sådant ärende kommer att pågå till dess att beslutet har upphört att gälla och de fiktiva uppgifterna i vägtrafikregistret och folkbokföringsdatabasen har avregistrerats. Beroende på omständigheterna kan ett ärende om fiktiv fordonsuppgift vara öppet kortare eller längre tid.

Ärenden om fiktiva fordonsuppgifter kommer ofta att innehålla handlingar med mycket känsliga uppgifter. I den föreslagna regleringen finns ett krav på att åtgärden måste vara nödvändig i den beslutande myndighetens verksamhet. Sådana beslut kommer att fattas bl.a. i utredningar om brott eller i spaningsverksamhet, men i vissa fall också i annan känslig verksamhet. Syftet med ett beslut om fiktiv fordonsuppgift är att dölja att ett fordon används av myndigheten, och i sådana situationer är det naturligtvis nödvändigt att uppgifter om de verkliga fordons- eller ägaruppgifterna inte är tillgängliga för allmänheten, så länge det riskerar att skada den verksamhet som fordonet används i. Även efter det att den fiktiva fordonsuppgiften har slutat att användas kan ett offentliggörande tänkas motverka det syfte som uppgiften har avsetts att ha. Det sagda innebär att det finns ett tydligt behov av att kunna belägga uppgifter i ärenden om fiktiva fordonsuppgifter med sekretess.

Behovet av sekretess gör sig gällande hos alla myndigheter som på något sätt kommer i kontakt med fiktiva fordonsuppgifter. Dessa myndigheter ska visserligen behandla de fiktiva uppgifterna på samma sätt som verkliga uppgifter. Men i de fall en myndighet har en uppgift om att en fordonsuppgift är fiktiv bör den uppgiften kunna skyddas av sekretess. Först och främst gäller sekretessbehovet hos beslutsmyndigheterna – Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket – i vars verksamhet fordonen ska användas. Men behovet finns självfallet också hos myndigheterna som ska verkställa sådana beslut, dvs. Transportstyrelsen och Skatteverket. Detsamma gäller de myndigheterna som, vid behov, ska tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer, dvs. Skatteverket och Bolagsverket. Behovet av sekretess kan även göra sig gällande hos andra brottsbekämpande myndigheter, eller andra myndigheter, som deltar i eller kommer i kontakt med fordon med fiktiva fordonsuppgifter.

Det finns flera bestämmelser om sekretess som, beroende på omständigheterna, kan omfatta uppgifter om fiktiva fordonsuppgifter, exempelvis bestämmelser om sekretess under förundersökning, i underrättelseverksamhet eller i särskilt personsäkerhetsarbete (se 18 kap. 1, 2 och 7 §§ OSL).

Även om dessa och andra bestämmelser kan ge ett visst sekretesskydd för fiktiva fordonsuppgifter är detta inte tillräckligt. Enligt vår uppfattning bör det i stället, på motsvarande sätt som gäller för bl.a. kvalificerade skyddsidentiteter och fingerade personuppgifter

(se 18 kap. 5 § och 22 kap. 2 § OSL), införs en särskild bestämmelse om sekretess för fiktiva fordonsuppgifter.

Sekretess bör gälla för uppgift som hänför sig till ett *ärende* enligt lagen om fiktiva fordonsuppgifter. Detta bör omfatta bl.a. de verkliga uppgifterna om fordon och ägaren till fordon, men också uppgiften att de fiktiva uppgifterna om fordon utgör just fiktiva uppgifter.

När ett beslut har fattats om fiktiv fordonsuppgift bör det gälla en stark presumtion för att uppgifterna i ärendet ska vara belagda med sekretess. Bestämmelsen bör därför utformas med ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. att sekretess gäller för uppgifterna i ärendet om det inte står klart att de kan röjas utan att den myndighets verksamhet som fordonet används i motverkas.

Sammantaget bör det alltså i OSL införs en bestämmelse som anger att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende enligt lagen om fiktiva fordonsuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den myndighets verksamhet som fordonet används i motverkas.

5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

5.1 Ikraftträdande

Förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 mars 2027.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör de bestämmelser vi föreslår tidigast kunna träda i kraft den 1 mars 2027. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

5.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Förslaget till lagen om särskilda provokativa åtgärder är en processrättslig reglering och utgångspunkten är då att nya regler ska börja tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att nya regler ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Det medför att de brottsbekämpande myndigheterna ska tillämpa de nya bestämmelserna även i förundersökningar som har inletts innan de föreslagna bestämmelserna har trätt i kraft. (Se bl.a. prop. 2013/14:237 s. 172.) Mot denna bakgrund bör lagen om särskilda provokativa åtgärder börja tillämpas genast efter ikraftträdande och några övergångsbestämmelser bör inte införas.

Även förslaget till lagen om fiktiva fordonsuppgifter bör gälla genast efter ikraftträdande och några övergångsbestämmelser bör inte införas.

6 Konsekvenser

6.1 Inledning

En utredning ska redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i en rad olika avseenden.

Vår utredning tillsattes innan de nya bestämmelserna om konsekvensbeskrivningar, i kommittéförordningen (1998:1474) och i den nya förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, trädde i kraft den 6 maj 2024. I enlighet med övergångsbestämmelserna ska utredningen tillämpa 14–15 a §§ i kommittéförordningen i sin lydelse innan ikraftträdandet och den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (se punkt 2 i övergångsbestämmelserna till de nya bestämmelserna i kommittéförordningen samt punkt 2–4 i övergångsbestämmelserna till förordningen [2024:183] om konsekvensutredningar).

De nya bestämmelserna i kommittéförordningen och den nya förordningen om konsekvensutredningar motsvarar i flera avseenden de upphävda bestämmelserna. Med hänsyn till att de nya bestämmelserna har gällt under i princip hela den tid som vi bedrivit vårt arbete har vi utgått från dessa. Vi beaktar dock även de upphävda bestämmelserna, i den utsträckning dessa är relevanta och saknar motsvarighet i de nya bestämmelserna.

I det följande redogörs för nu gällande bestämmelser om konsekvensutredningar i relevanta avseenden.

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredningar ska konsekvensutredningen innehålla en redogörelse för

1. det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas,
2. vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas,
3. de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som bedöms finnas med dessa, och

4. det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl.

Konsekvensutredningen ska också, enligt 7 § första stycket, innehålla en analys av förslaget som lämnas, vilken ska bestå av

1. en beskrivning och beräkning av dess intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda,
2. en beskrivning och, om möjligt, en beräkning av andra relevanta konsekvenser än sådana som anges i 1,
3. en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte,
4. en bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser, och
5. en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas.

Om någon del av analysen inte kan göras ska detta motiveras.

Om förslaget rör kommuner eller regioner ska, enligt 8 §, konsekvensutredningen innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker den kommunala självstyrelsen samt en beskrivning av eventuella förändringar och en beräkning av de kostnader och intäkter som följer av dessa.

I 9 § anges också att konsekvensutredningen ska innehålla en bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Om förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen, enligt 15 § kommittéförordningen, föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område och ange skäl för den föreslagna finansieringen.

Vårt uppdrag har beskrivits i kapitel 2 och i våra direktiv (se bilaga 1). De problem som vi har identifierat, och de förslag vi har kommit fram till för att lösa dessa, redovisas utförligt i respektive avsnitt. Där överväger vi, i olika avseenden, också alternativa lös-

ningar. Av våra överväganden framgår även vilka – såväl myndigheter som personer – som berörs av förslagen (jfr det uttryckliga kravet på det i 6 § första stycket 3 förordningen [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning). Det som sagts där upprepas inte i detta kapitel.

I kapitel 5 finns våra förslag om ikraftträdande. Om förslagen genomförs anser vi att det inte finns behov av speciella informationsinsatser.

I det följande beskriver vi de ekonomiska konsekvenser som våra förslag kan komma att innebära för staten. Därefter behandlar vi de övriga konsekvenser som bör redovisas samt när och hur förslagen bör utvärderas.

6.2 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslaget till lagen om fiktiva fordonsuppgifter kommer medföra en initial kostnad för Transportstyrelsen om cirka 1 miljon kronor och därefter en ökad årlig kostnad om cirka 200 000 kronor. Förslaget kommer också att medföra en initial kostnad för Bolagsverket om cirka 100 000 kronor. För Skatteverket kommer den initiala kostnaden för att tillhandahålla person- eller samordningsnummer vilka *inte* ska föras in i folkbokföringsdatabasen att uppgå till cirka 100 000 kronor. Om person- eller samordningsnummer samtidigt *ska* registreras i folkbokföringsdatabasen kommer förslaget inte medföra någon kostnad för Skatteverket. Skatteverket har inte kunnat uppskatta kostnaden för att tillhandahålla organisationsnummer.

Förslagen till lagen om särskilda provokativa åtgärder och lagen om fiktiva fordonsuppgifter kommer i någon mån medföra ökade kostnader för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Förslaget till lagen om särskilda provokativa åtgärder kommer i någon mån också medföra ökade kostnader för Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen och Skatteverket.

De ökade kostnaderna för Bolagsverket till följd av lagen om fiktiva fordonsuppgifter är så marginella att de får anses rymmas inom myndighetens befintliga anslag. Detsamma gäller de ökade kostnader som Skatteverket har kunnat ge konkreta uppgifter om.

I de delar som Skatteverket inte har kunnat lämna några kostnadsuppskattningar är det inte möjligt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna.

När det gäller de ökade kostnaderna för Transportstyrelsen till följd av lagen om fiktiva fordonsuppgifter kan de finansieras på olika sätt. Ett alternativ är att även Transportstyrelsens kostnader får anses vara så begränsade att de kan rymmas inom myndighetens befintliga anslag. Ett annat alternativ är att de myndigheter som får verksamhetsnytta av att förslaget genomförs får stå för kostnaderna genom att det sker överföringar från dessa myndigheters anslag till Transportstyrelsens anslag. Ett ytterligare alternativ, som dock innebär ökade kostnader för staten, är att Transportstyrelsen tillförs nya medel utan att det sker någon minskning av övriga berörda myndigheters anslag.

De ökade kostnaderna för övriga myndigheter till följd av våra förslag kommer att rymmas inom ramen för myndigheternas befintliga anslag. Detsamma gäller de ökade kostnaderna för Skatteverket till följd av lagen om särskilda provokativa åtgärder.

I kapitel 3 föreslår vi att det införs en lag om särskilda provokativa åtgärder, vilken ger de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att i förundersökningar använda åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå brott. Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning som myndigheterna kommer att använda sådana åtgärder. I dagsläget använder de brottsbekämpande myndigheterna provokativa åtgärder enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning. Eftersom den föreslagna lagen utökar möjligheterna att använda åtgärder av provokativ karaktär bedömer vi dock att det kommer att ske i större utsträckning än vad som sker nu. Detta kommer att medföra att fler arbetsuppgifter måste utföras, bl.a. i form av att besluta om särskilda provokativa åtgärder samt förbereda, genomföra och dokumentera sådana åtgärder. Samtidigt kan användningen av särskilda provokativa åtgärder förväntas underlätta förundersökningsarbetet och därmed medföra att andra utredningsåtgärder inte behöver vidtas. Oaktat detta bedömer vi att lagen om särskilda provokativa åtgärder i någon mån kommer att medföra ökade kostnader för de myndigheter som använder sådana åtgärder. Som konstaterats i kapitel 3 handlar det framför allt om Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säker-

hetspolisen, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket samt, i vissa fall, Kustbevakningen och Skatteverket.

I kapitel 4 föreslår vi att det införs en lag om fiktiva fordonsuppgifter, vilken ger möjlighet för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att skapa fiktiva fordonsuppgifter för fordon som används i myndigheternas verksamhet. I ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får det förordnas att Transportstyrelsen ska registrera fiktiva fordonsuppgifter i vägtrafikregistret. Det får också förordnas att Skatteverket ska registrera sådana uppgifter i folkbokföringsdatabasen, dock endast om det inte är tillräckligt att uppgifterna förs in i vägtrafikregistret. Inför ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska, vid behov, Skatteverket eller Bolagsverket tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer.

Det är svårt att närmare uppskatta hur många beslut om fiktiva fordonsuppgifter som kommer att fattas varje år¹ och hur många fordon som kommer att ha fiktiva fordonsuppgifter. Vi bedömer dock att Polismyndigheten kommer att fatta fler beslut om fiktiva fordonsuppgifter, och använda fler fordon med sådana uppgifter, än Säkerhetspolisen och Tullverket. Tullverket kommer sannolikt fatta lägst antal beslut om fiktiva fordonsuppgifter och använda lägst antal fordon med sådana uppgifter.

Lagen om fiktiva fordonsuppgifter kommer att medföra att fler arbetsuppgifter måste utföras, bl.a. i form av att besluta om fiktiva fordonsuppgifter samt registrera och samordna hanteringen av fordon med sådana uppgifter. Detta kommer i någon mån att leda till ökade kostnader för myndigheterna som beslutar om fiktiva fordonsuppgifter. Hur stora kostnader det är fråga om är dock svårt att bedöma. Regleringen kommer också att leda till ökade kostnader för myndigheterna som verkställer sådana beslut eller tillhandahåller person-, samordnings- eller organisationsnummer.

Transportstyrelsen har uppgett att lagen om fiktiva fordonsuppgifter kommer att medföra en initial kostnad om cirka 1 miljon kronor, avseende bl.a. utveckling av IT-verktyg och etablering av rutiner för hantering av fiktiva fordonsuppgifter. Den årliga kostnaden bedöms därefter uppgå till cirka 200 000 kronor.

¹ Flera beslut kan fattas avseende samma fordon om förutsättningarna för ett förordnande om fiktiv fordonsuppgift ändras (se 7 § andra stycket i den föreslagna lagen om fiktiva fordonsuppgifter).

Skatteverket har, när det gäller lagen om fiktiva fordonsuppgifter, uppgett att den initiala kostnaden för att tillhandahålla person- och samordningsnummer, vilka *inte* ska föras in i folkbokföringsdatabasen (dvs. när det är tillräckligt att uppgifterna förs in i vägtrafikregistret), kommer att uppgå till cirka 100 000 kronor, avseende etablering av nödvändiga system. Varje nummer som ska tillhandahållas kommer sedan medföra en kostnad om cirka 500 kronor. Om det person- eller samordningsnummer som Skatteverket ska tillhandahålla också samtidigt *ska* registreras i folkbokföringsdatabasen (dvs. när det inte är tillräckligt att uppgifterna endast förs in i vägtrafikregistret) medför det inte någon kostnad för myndigheten. Varje nummer som ska registreras kommer dock även i sådana fall medföra en kostnad om cirka 500 kronor.

När det gäller tillhandahållandet av organisationsnummer har Skatteverket dock framhållit att det finns osäkerheter angående utformningen av ett sådant system och myndigheten har därför inte kunnat lämna någon kostnadsuppskattning.

Bolagsverket har uppgett att den initiala kostnaden för att tillhandahålla organisationsnummer kommer att uppgå till cirka 100 000 kronor, avseende etablering av nödvändiga system.

Vi bedömer att de ökade kostnaderna för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen kommer att rymmas inom ramen för myndigheternas befintliga anslag. Detsamma gäller de ökade kostnaderna för Skatteverket till följd av lagen om särskilda provokativa åtgärder.

När det gäller de ökade kostnaderna för Bolagsverket till följd av lagen om fiktiva fordonsuppgifter är dessa så marginella att de bör kunna rymmas inom myndighetens befintliga anslag. Detsamma gäller de ökade kostnader som Skatteverket har kunnat ge konkreta uppgifter om. I de delar som Skatteverket inte har kunnat lämna några kostnadsuppskattningar är det inte möjligt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna.

När det gäller de ökade kostnaderna för Transportstyrelsen kan dessa finansieras på olika sätt. Det är fråga om förhållandevis begränsade kostnader och ett finansieringsalternativ är därför att kostnaderna får anses rymmas inom myndighetens befintliga anslag. Ett annat alternativ är att de myndigheter som får verksamhetsnytta av att förslagen genomförs, dvs. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen

och Tullverket, får stå för finansieringen på så sätt att de ökade kostnaderna belastar myndigheternas anslag. Finansiering kan då ske genom att summor, motsvarande kostnaderna för Transportstyrelsen förs över till denna myndighets anslag från Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets anslag. Ett ytterligare alternativ, som dock kan innebära att kostnaderna för staten ökar, är att Transportstyrelsen tillförs angivna medel utan att motsvarande minskning sker av övriga berörda myndigheters anslag.

6.3 Konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Förslagen till lagen om särskilda provokativa åtgärder och lagen om fiktiva fordonsuppgifter kommer att bidra till att fler brott utreds samt att fler personer lagförs och döms för brott. Förslagen kommer därmed också i någon mån att bidra till att färre brott begås.

Förslaget till lagen om särskilda provokativa åtgärder kommer att ge de brottsbekämpande myndigheterna ökade möjligheter att utreda allvarlig brottslighet. Det är inte möjligt att närmare bedöma i hur många fler förundersökningar som provokativa åtgärder kommer att användas om förslaget genomförs, men det kan förväntas att regleringen successivt kommer att tillämpas i ökad utsträckning, i takt med att det utvecklas tydligare riktlinjer för hur särskilda provokativa åtgärder bör användas i olika sammanhang. Det kan också förväntas att användningen av särskilda provokativa åtgärder kommer att vara en mer effektiv arbetsmetod i förundersökningar av vissa brott, t.ex. narkotikabrott genom överlåtelse eller sexuella övergrepp mot barn.

Förslaget till lagen om fiktiva fordonsuppgifter kommer att förbättra förutsättningarna för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att bekämpa och förhindra brott, men också att utföra sina uppgifter i övrigt, t.ex. i arbetet med särskilt personskydd. I vilken utsträckning det kommer att ske är dock svårt att närmare bedöma.

De ökade möjligheterna som våra förslag innebär för de brottsbekämpande myndigheterna att bekämpa brott, men också att ut-

föra sina uppgifter i övrigt, kommer att leda till att fler personer lagförs och döms för brott. Detta kommer också, i någon mån, att bidra till att färre brott begås. Det går dock inte att uppskatta i vilken utsträckning som detta kommer att ske.

6.4 Särskilt om konsekvenserna för barn

Bedömning: Förslaget om att särskilda provokativa åtgärder kan användas mot barn kan förväntas bidra till att det blir mindre attraktivt att använda barn i kriminella sammanhang. Det kan också bidra till att barn som befinner sig i kriminella miljöer kan identifieras och lyftas ur sådana sammanhang.

Förslaget om att särskilda provokativa åtgärder kan ske genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder kommer att medföra att Polismyndigheten framställer och sprider fiktiva barnpornografiska bilder. Det kommer dock inte att innebära en ökad risk för spridning av barnpornografiska bilder av verkliga barn eller av andra uppgifter om barn som har utsatts för övergrepp.

Enligt förslaget om särskilda provokativa åtgärder kan sådana åtgärder användas mot barn i åldern 15–17 år, men också mot barn under 15 år som är misstänkta för allvarlig brottslighet. Användning av särskilda provokativa åtgärder kan vara en ingripande arbetsmetod. Som redovisats (se avsnitt 3.13.3 under rubriken *Behovs- och proportionalitetsprincipen* och avsnitt 3.13.4 under rubriken *Användning av särskilda provokativa åtgärder mot barn*) har vi löpande analyserat förslaget med beaktande av de särskilda hänsyn som bör tas till barn och hur sådana åtgärder förhåller sig till gällande regelverk angående barn, bl.a. barnkonventionen. Generellt kan sägas att användningen av särskilda provokativa åtgärder mot barn kan förväntas bidra till att skydda barn från att utnyttjas genom att det blir mindre attraktivt att använda barn i kriminella sammanhang. Det kan också medföra att barn som befinner sig i kriminella miljöer identifieras, vilket i sin tur kan bidra till att lyfta dem ur sådana sammanhang.

När det gäller förslaget om att kunna använda särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder (se avsnitt 3.13.5) kommer det att ge ökade möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att utreda och lagföra allvarliga

sexualbrott mot barn och grova barnpornografibrott. Regleringen kommer dock att medföra att Polismyndigheten framställer och sprider fiktiva barnpornografiska bilder, vilket i sig är problematiskt. Antalet bilder som sprids kommer dock att vara begränsat, bl.a. med hänsyn till att det måste föreligga synnerliga skäl för att kunna vidta en sådan åtgärd. Polismyndigheten kommer också i så stor utsträckning som möjligt att använda tidigare framställda fiktiva barnpornografiska bilder eller bilder som man har fått från brottsbekämpande myndigheter i andra länder.

Att bilder som delas måste vara *fiktiva* innebär att de inte får vara skildringar av verkliga barn. Regleringen är teknikneutral; den anger inte *hur* fiktiva barnpornografiska bilder får framställas, endast *att* Polismyndigheten får framställa sådana bilder. Regleringen utesluter därmed inte att framställningen sker genom manipulationer av bilder av verkliga övergrepp. I sådana fall måste dock Polismyndigheten i varje enskilt fall följa de regelverk i övrigt som gäller vid framställning av sådana bilder. Vi bedömer därför att möjligheten att dela fiktiva barnpornografiska bilder inte innebär en ökad risk för spridning av barnpornografiska bilder av verkliga barn eller av andra uppgifter om barn som har utsatts för övergrepp.

6.5 Övriga konsekvenser

Bedömning: Våra förslag kommer inte att medföra några konsekvenser enligt 7 § första stycket 3 eller 9 § förordningen (2024:183) om konsekvensutredning.

Vi bedömer att våra förslag, utöver vad som angetts ovan, inte kommer att medföra några relevanta konsekvenser enligt 7 § första stycket 3 förordningen (2024:183) om konsekvensutredning. Förslagen är utformade med ett tydligt syfte att förbättra förutsättningarna för de brottsbekämpande myndigheterna att bekämpa brott. Förslagen är också avgränsade, med beaktande bl.a. av myndigheternas behov och vad som är proportionerligt, vilket medför att de inte kommer att innebära mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som är nödvändigt.

Vi ser heller inte att förslagen kommer att medföra konsekvenser för företag eller sysselsättning och offentlig service i olika delar

av landet. Inte heller bedöms förslagen få några konsekvenser för jämställdheten eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. (Jfr även den numera upphävda 15 § kommittéförordningen.)

Vi bedömer att våra förslag överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

6.6 Utvärdering

Bedömning: Om det bedöms nödvändigt att utvärdera våra förslag bör det ske tidigast fem år efter att de trätt i kraft.

Vi anser att det inte nödvändigtvis finns behov av att särskilt utvärdera våra lagförslag. När det gäller regleringen om särskilda provokativa åtgärder innebär den visserligen en utvidgning och formalisering av användningen av åtgärder av provokativ karaktär. Men i praktiken är detta en arbetsmetod som de brottsbekämpande myndigheterna redan använder. Regleringen om fiktiva fordonsuppgifter är visserligen ny i bemärkelsen att den ger möjlighet att föra in fiktiva uppgifter om *fordon* i register. Möjligheten att, i brottsbekämpande syfte, kunna föra in fiktiva uppgifter i register finns redan enligt regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter (se avsnitt 3.3.8). Som redovisats använder de brottsbekämpande myndigheterna också i nuläget andra, om än bristfälliga, metoder för att försvåra möjligheterna att koppla civila fordon till myndigheterna.

Det ligger i berörda myndigheters intresse att våra lagförslag används på ett ändamålsenligt sätt. Vi utgår också från att dessa myndigheter, bl.a. inom ramen för intern revision, löpande analyserar hur väl regelverken fungerar i praktiken men också ger uttryck för eventuella brister, t.ex. på liknande sätt som Polismyndigheten nu har gett uttryck för att det finns ett behov av att kunna använda fordon med dolda uppgifter (se avsnitt 4.3). Användningen av särskilda provokativa åtgärder och fiktiva fordonsuppgifter är också underkastad den tillsyn av de brottsbekämpande myndigheterna som bedrivs i allmänhet (se bl.a. avsnitt 3.13.8).

Om våra lagförslag ska utvärderas särskilt bör, enligt vår uppfattning, dock följande beaktas.

Förslaget till lagen om särskilda provokativa åtgärder innebär utökade möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att

använda åtgärder av provokativa karaktär. Som konstaterats är det dock svårt att bedöma i vilken utsträckning som regleringen kommer att användas och vilka effekter den kommer att ha på brottsligheten. Som angetts kan det dock förväntas att det sker en successiv upptrappning när det gäller användningen av sådana åtgärder. I vissa fall kan det också förutsättas ta viss tid från det att ett beslut om särskilda provokativa åtgärder fattas och genomförs till dess att det ger resultat, t.ex. i form av lagföring. Det sagda talar mot att utvärdera regleringen allt för kort tid efter ikraftträdandet. En utvärdering av regleringen bör därför ske tidigast fem år efter att den trätt i kraft.

En utvärdering av lagen om särskilda provokativa åtgärder bör fokusera på i vilken utsträckning särskilda provokativa åtgärder har använts och bidragit till utredningar av brott. Med hänsyn till regleringens utformning bör utvärderingen också innefatta en analys av hur regleringen överensstämmer med Europadomstolens praxis och andra relevanta internationella konventioner.

Även när det gäller förslaget till lagen om fiktiva fordonsuppgifter är det, som konstaterats, svårt att bedöma i vilken utsträckning som regleringen kommer att tillämpas och vilka effekter den kommer att ha på brottsligheten. Om regleringen ska utvärderas bör det därför också ske viss tid efter ikraftträdandet. Vi bedömer att även lagen om fiktiva fordonsuppgifter bör utvärderas tidigast fem år efter att den trätt i kraft.

En utvärdering av lagen om fiktiva fordonsuppgifter bör fokusera på i vilken utsträckning den har tillämpats och hur, bl.a. i vilka sammanhang, den bidragit till Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets verksamhet. Utvärderingen bör också fokusera på verkställigheten av beslut om fiktiva fordonsuppgifter. Samarbetet mellan besluts- och verkställighetsmyndigheterna men också myndigheterna som ska tillhandahålla person-, samordnings- och organisationsnummer kommer att vara grundläggande för en ändamålsenlig tillämpning av regleringen. En utvärdering bör därför även omfatta denna aspekt.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag (2027:000) om särskilda provokativa åtgärder

Vad som avses med särskilda provokativa åtgärder

1 § Särskilda provokativa åtgärder innebär att det, för att få fram bevisning om brott, genomförs åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå ett brott.

I paragrafen definieras innebörden av särskilda provokativa åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 3.13.2.

Med särskilda provokativa åtgärder avses åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå ett brott. Begreppet *kan leda till* inkluderar åtgärder som syftar till att någon ska begå ett brott, men också åtgärder som riskerar att leda till ett sådant resultat.

Att någon *förmås att begå ett brott* innefattar inte alla åtgärder som kan leda till att ett brott begås, utan åtgärden måste innefatta ett försök att påverka den utsattes handlande. Det ska vara fråga om i någon mån aktiva åtgärder som innefattar exempelvis frestelser, initiativ, uppmuntran eller annan påverkan. Motsatsvis omfattas inte åtgärder som endast utgör ett neutralt svar på någon annans initiativ. Detsamma gäller åtgärder som innebär att myndigheten avvaktar med att ingripa mot ett pågående brott.

Följande situationer (kategori 1) utgör exempel på åtgärder där den som är föremål för åtgärden *inte* kan anses förmås att begå ett brott. Det gäller dels situationer som inte leder till att någon förmås att agera på ett visst sätt överhuvudtaget (exempel 1–8), dels situationer där åtgärden i och för sig leder eller kan leda till att någon förmås att agera på visst sätt, men där den som är föremål för åtgärden inte förmås att begå ett brott (exempel 9–12).

1. Polisen svarar på en annons avseende försäljning av narkotika, vapen eller stöldgods och genomför köpet, utan särskild uppmuntran eller annan lockelse gentemot säljaren eller den som agerar för säljarens räkning.

2. Polisen svarar på en annons om att kasta en sprängladdning eller döda någon och åtar sig att utföra uppgiften. Genom att kontakt etableras mellan polisen och personen som har lagt ut annonsen kan han eller hon identifieras.

3. Polisen ”lyder” en utpressares villkor och lägger ut ett kuvert med pengar på en plats som denne anvisar med syftet att gripa personen när denne hämtar pengarna.

4. Polisen har fått information om att en bil med narkotika ska köras till en viss adress. Inom ramen för en insats ersätter en polisman chauffören för att köra bilen till sin slutdestination i syfte att avslöja vem som är mottagare av narkotikan.

5. Polisen placerar ut ett föremål, t.ex. ett fordon, och iakttar det i syfte att se om det tillgrips av någon eller några. Utplaceringen sker på ett sådant sätt att det inte innebär en särskild lockelse, t.ex. genom att ett fordon lämnas olåst.

6. Polisen misstänker att stöldgods finns hos en viss person men avvaktar med ett ingripande för att se om personen överlämnar godset till någon annan.

7. Tullverket avvaktar med ett ingripande och följer en leverans av narkotika till sin slutdestination, i syfte att avslöja vem som är mottagare av narkotikan.

8. I chattforum på internet utger sig polisen för att vara ett barn under 15 år, i syfte att få information om personer som begår eller planerar att begå brott. En person tar kontakt med ”barnet” och erbjuder det ersättning i utbyte mot sexuella handlingar. Kontakten föregås inte av särskild lockelse från ”barnets” sida.

9. Polisen får ett erbjudande av en person om att köpa vapen eller narkotika. Genom kommunikationen får polisen personen att avslöja innehavet, men polisen gör ingen ansats till att vilja köpa vapen eller narkotika.

10. Polisen spelar in ett telefonsamtal, t.ex. mellan en målsägande och en misstänkt gärningsman, för att få bevisning om brott. Initiativet till telefonsamtalet kommer från polisen och genomförs med instruktioner av polisen.

11. Polisen får kontakt med en misstänkt hälare, uppträder som spekulant och frågar hälaren om han eller hon har gods till försäljning. Genom frågorna avslöjar hälaren sitt innehav av stöldgods. Polisen genomför inte något köp.

12. Inom ramen för en infiltrationsoperation blir infiltratören bekant med en misstänkt person. Den misstänkte får förtroende för infiltratören och avslöjar uppgifter som kan utgöra eller leda till bevisning mot honom eller henne.

Följande situationer (kategori 2) utgör exempel på åtgärder som, i regel, leder eller kan leda till att någon förmås att begå brott.

1. Polisen har uppgifter om att en eller flera personer som ingår i ett kriminellt nätverk säljer narkotika eller vapen. Polisen, eller någon som agerar för polisens räkning, tar kontakt med personer i nätverket och frågar om att få köpa narkotika eller vapen. Köpet genomförs.

2. Polisen infiltrerar ett kriminellt nätverk. Infiltratören åtar sig att hjälpa nätverket genom att skaffa fram en person som kan transportera narkotika från utlandet. Infiltratören tar kontakt med och erbjuder en person att, mot ersättning, transportera narkotikan till Sverige. Personen går med på erbjudandet och genomför transporten.

3. Polisen tar kontakt med en person som hanterar pengar som härrör från brott och erbjuder honom eller henne möjlighet att – i syfte att dölja pengarnas härkomst – sätta in pengar på ett konto som i hemlighet kontrolleras av myndigheten. Personen överför pengarna enligt polisens instruktioner.

4. Säkerhetspolisen har uppgifter om att en terroristorganisation planerar att genomföra ett terroristattentat. För att få mer detaljer om planerna, exempelvis var och på vilket sätt attentatet ska genomföras och vilka personer som är inblandade, överförs, t.ex. genom en informatör som mellanhand, pengar till en person inom organisationen med budskapet att de är avsedda för det planerade attentatet.

5. I chattforum på internet utger sig polisen för att vara ett barn under 15 år. "Barnet" tar kontakt med en person, som använder ett fingerat användarnamn, och som misstänks utnyttja underåriga för sexuella handlingar. "Barnet" erbjuder personen sexuella handlingar i utbyte mot ersättning. Personen antar erbjudandet och hans eller hennes identitet kan därigenom avslöjas.

6. Polisen har uppgifter om att en person bedriver koppleriverksamhet. En polisman uppger sig vilja köpa sexuella tjänster och tar

kontakt med personen. Den misstänkte mannen förmedlar kontakt till en prostituerad kvinna. Polisen avser att använda kvinnan som vittne.

Det är endast exemplen i kategori 2 som utgör särskilda provokativa åtgärder, dvs. åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå ett brott. Det är följaktligen endast sådana, och liknande, situationer som omfattas av lagen om särskilda provokativa åtgärder. Detta utesluter självfallet inte att bestämmelser i andra regelverk kan begränsa möjligheten att genomföra åtgärderna i kategori 1, eller andra liknande åtgärder.

Möjligheten att genomföra åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå brott aktualiserar också frågan om vilka eventuella straffbelagda handlingar som provokatören får utföra. Att åtgärder *kan leda till* att någon förmås att begå ett brott ger i sammanhanget utrymme för provokatören att vidta åtgärder som innebär att han eller hon utövar ett aktivt inflytande över den provocerades agerande, dvs. att brottet begås som en direkt följd av provokatörens handlande. Men åtgärderna kan också utgöra gärningar som exempelvis främjar eller uppmuntrar någon att begå ett brott. De nämnda gärningarna kan objektivt sett utgöra olika former av brott på förstadiet eller medverkansbrott.

Att vidta åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå ett brott ger dock, som regel, inte utrymme för provokatören att begå ett självständigt brott.

I vissa situationer finns emellertid möjlighet för en provokatör att utföra handlingar som objektivt sett innefattar självständiga brott. Detta gäller gärningar som är kriminaliserade på ett mycket tidigt stadium, motsvarande ett osjälvständigt brott, och som är ett steg på vägen mot ett ofta allvarligare brott eller där syftet är att tillgoda göra sig vinster från brott.

Ett exempel på ett sådant självständigt brott, som är ett steg på vägen mot ett ofta allvarligare brott, är finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 6 § terroristbrottslagen. För det brottet döms bl.a. den som tillhandahåller egendom i vetskap om att egendomen är avsedd att användas för att begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott eller annan särskilt angiven allvarlig brottslighet. Ett exempel på ett självständigt brott, där syftet är att tillgodogöra sig vinster från brott, är grovt penningtvättsbrott enligt 4 och 5 §§ lagen om straff för penningtvättsbrott. För ett sådant

brott döms, om brottet är grovt, den som otillbörligen främjar möjligheterna för någon att omsätta pengar eller annan egendom som härrör från brott eller brottslig verksamhet.

Den särskilda provokativa åtgärden ska vidare syfta till *att få fram bevisning om brott*, vilket knyter an till vad som anges i 2 § om att sådana åtgärder får användas endast när en förundersökning har inletts. Att syftet med att använda särskilda provokativa åtgärder måste vara att få fram bevisning om brott innebär inte ett krav på faktisk vetskap om ett sådant resultat. Med *bevisning om brott* avses all form av information om brott. Det kan exempelvis avse information om hur och när ett brott har genomförts, men också om vem som har genomfört brottet.

Om utredningsläget är sådant att användning av särskilda provokativa åtgärder inte kan förväntas förbättra utredningsläget får sådana åtgärder dock inte användas. Särskilda provokativa åtgärder får alltså inte användas endast för att i allmänhet sondera kriminella miljöer (s.k. fishing expeditions).

Vad som krävs för att särskilda provokativa åtgärder ska få användas

2 § Särskilda provokativa åtgärder får användas vid en förundersökning enligt 3–6 §§, om det är av synnerlig vikt för utredningen.

I paragrafen anges de grundläggande förutsättningarna för att få använda särskilda provokativa åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 3.12.2 och 3.13.3.

För att få använda särskilda provokativa åtgärder måste en *förundersökning* ha inletts. Åtgärden måste också förväntas bidra till utredningen av det eller de brott som den inledda förundersökningen omfattar.

Den särskilda provokativa åtgärden måste också vara av *synnerlig vikt* för utredningen för att få användas. Kravet på synnerlig vikt ger uttryck för att ett beslut om särskilda provokativa åtgärder inte ska fattas slentrianmässigt, utan det måste föregås av noggranna överväganden och kunna förväntas leda till att utredningen förs framåt. Det sagda innebär dock inte att åtgärden måste resultera i bevisning som är avgörande för åtal eller en fällande dom. Det räcker att åtgärden kan förväntas få en indirekt betydelse för utredningen. Begrep-

pet synnerlig vikt omfattar dock ett kvalitetskrav avseende informationen som åtgärden kan förväntas resultera i; informationen får inte förväntas inskränka sig till obetydliga detaljer som inte tillför något eller endast är av marginellt värde för utredningen. Synnerlig vikt innebär också ett krav på att utredningsläget gör åtgärden nödvändig; som utgångspunkt ska åtgärden användas först när andra mindre ingripande arbetsmetoder har visat sig resultatlösa eller inte bedöms ge något resultat. Kravet utesluter dock inte att särskilda provocativa åtgärder används samtidigt med andra arbetsmetoder. Exempelvis kan det vara av synnerlig vikt för utredningen att samtidigt använda särskilda provocativa åtgärder och ett eller flera hemliga tvångsmedel.

3 § Särskilda provocativa åtgärder får användas mot den som är skäligen misstänkt för

1. ett brott där minimistrafvet är fängelse i ett år,
2. våldtäkt, sexuellt övergrepp, sexuellt ofredande eller grovt sexuellt ofredande enligt 6 kap. 1 § andra stycket, 2 § första eller andra stycket eller 10 § andra eller tredje stycket brottsbalken, mot ett barn som inte fyllt arton år, om det kan antas att brottet inte leder till endast böter,
3. sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, utnyttjande av barn för sexuell posering, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering, utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, sexuellt ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 5 §, 6 § första eller andra stycket, 8 §, 9 § eller 10 § första eller tredje stycket brottsbalken,
4. kontakt för att träffa ett barn i sexuell syfte enligt 6 kap. 10 a § brottsbalken, om det kan antas att brottet inte leder till endast böter,
5. barnpornografibrott som inte är ringa enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken,
6. narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64),
7. narkotikasmuggling enligt 6 § första eller andra stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
8. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–7, om en sådan gärning är belagd med straff,
9. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år, eller
10. flera brott, om
 - a) en och samma person är skäligen misstänkt för samtliga brott,
 - b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i ett år,
 - c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och
 - d) det i straffskalan för vart och ett av brotten ingår fängelse i minst två år eller det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

Paragrafen innehåller bestämmelser om användning av särskilda provokativa åtgärder mot någon som är skäligen misstänkt för brott. Övervägandena finns i avsnitt 3.13.4.

För att kunna använda särskilda provokativa åtgärder enligt paragrafen måste förundersökningen ha kommit så långt att det finns någon som är *skäligen misstänkt* för brott och åtgärden måste genomföras mot honom eller henne.

Vidare anges i vilka brottsutredningar som särskilda provokativa åtgärder kan användas.

I *punkt 1* anges huvudregeln för användningen av särskilda provokativa åtgärder mot någon som är skäligen misstänkt för brott; det måste vara fråga om ett brott där minimistrafvet är fängelse i ett år.

Genom *punkterna 2–7* ges möjlighet att meddela tillstånd till särskilda provokativa åtgärder vid förundersökning av vissa ytterligare brott där minimistrafvet är lägre än fängelse i ett år. Punkt 2–4 gäller olika uppsåtliga sexualbrott mot barn. Det handlar inte endast om de brott i 6 kap. BrB som särskilt inriktar sig mot barn (t.ex. våldtäkt mot barn eller sexuellt utnyttjande av barn) utan även andra sexualbrott som kan begås mot barn under 18 år. Det krävs dock att det kan antas att brottet inte kommer att leda endast till böter. Punkt 5 gäller barnpornografibrott, men inte ringa brott. Punkt 6 gäller narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen. Särskilda provokativa åtgärder kan alltså inte användas i förundersökning om ringa narkotikabrott enligt 2 § narkotikastrafflagen. Punkt 7 gäller narkotikasmuggling som inte är ringa.

Punkt 8 innebär att särskilda provokativa åtgärder får användas även vid försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i punkt 1–7, om en sådan gärning är belagd med straff.

I *punkt 9* finns en straffvärdeventil för enskilda brott, vilken innebär att särskilda provokativa åtgärder även får användas vid en förundersökning om ett brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år. Att det ska kunna *antas* att straffvärdet uppgår till en sådan nivå tydliggör att det inte krävs faktisk vetskap om att så är fallet. Bedömningen av straffvärdet görs ofta på ett tidigt stadium i utredningen och det finns därför ett förhållandevis brett bedömningsutrymme om det är möjligt att använda särskilda provokativa åtgärder. I vissa situationer kan det, med hänsyn till det stadium som utredningen befinner sig på, finnas grund för och vara

tillåtet att besluta om särskilda provokativa åtgärder, men där det i efterhand visar sig att det saknades förutsättningar för det. Så kan exempelvis vara fallet när utredningen inledningsvis talar för att en person hanterar stöldgods uppgående till mycket höga värden, men där det senare visar sig att värdet på stöldgodset var begränsat. Vid tillfället då det beslutas om särskilda provokativa åtgärder måste det dock finnas konkreta omständigheter som ger stöd för det antagna straffvärdet.

I *punkt 10* finns en straffvärdeventil för flerfaldig brottslighet. Straffvärdeventilen innebär att särskilda provokativa åtgärder, under de förutsättningar som anges i punkterna a–d, får användas även vid en förundersökning om flera brott vars samlade straffvärde överstiger en viss nivå.

Av *punkt a* framgår att en och samma person ska vara skäligen misstänkt för samtliga brott. Det är alltså inte tillåtet att beakta brottsmisstankar mot flera olika personer. Den omständigheten att det kan finnas flera gärningsmän eller röra sig om annan medverkan till brott än gärningsmannaskap utgör däremot inte något hinder mot att tillämpa straffvärdeventilen.

Enligt *punkt b* krävs att det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i ett år. Det samlade straffvärdet ska bedömas enligt de principer som har utvecklats i praxis (se t.ex. ”Upprepade grova våldtäkter mot barn” NJA 2019 s. 238 och ”GPS-puckarna” NJA 2020 s. 703). Omständigheter som inverkar höjande eller sänkande på straffvärdet ska beaktas i den utsträckning som de är kända (se 29 kap. 1–3 §§ BrB).

Punkt c innebär att det ska kunna antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt. Punkten är utformad med bestämmelsen om försvårande omständigheter i 29 kap. 2 § 6 BrB som förebild. Med brottslighet som har utövats i organiserad form avses brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer har samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att de aktuella brotten har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart de aktuella brotten. Att vart och ett av brotten ska ha utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form innebär att varje brott ska ha haft ett naturligt samband med brottsligheten.

Det är inte nödvändigt att brotten har begåtts av den eller dem som har organiserat brottsligheten. Med brottslighet som har utövats systematiskt avses brottslighet där ett visst tillvägagångssätt har upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsman eller av flera personer i samförstånd. Även brott med olika rubricering kan ingå i en brottslighet som har utövats systematiskt. Om en person är misstänkt för dels brott som ingår i en organiserad eller systematisk brottslighet, dels brott som inte gör det, ska de senare brotten inte beaktas vid bedömningen av det samlade straffvärdet. Det är tillräckligt att det kan *antas* att brotten har ingått i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt. Det innebär att det ska finnas konkreta omständigheter som talar för att så är fallet. När det gäller systematisk brottslighet handlar det framför allt om att ett visst tillvägagångssätt har upprepats flera gånger. (Se bl.a. prop. 2009/10:147 s. 43 och prop. 2022/23:126 s. 206 och 207.)

I *punkt d* anges att det i straffskalan för vart och ett av brotten ska ingå fängelse i minst två år. Om det finns misstankar om brott med lägre maximistraff än så, ska de inte beaktas vid bedömningen av det samlade straffvärdet. I bestämmelsen framgår också att straffvärdeventilen är tillämplig på osjälvständiga brott, dvs. straffbara fall av försök, förberedelse och stämpling.

4 § Särskilda provokativa åtgärder får användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för

1. ett brott där minimistraffet är fängelse i två år,
2. våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp, sexuellt ofredande eller grovt sexuellt ofredande enligt 6 kap. 1 § andra stycket, 2 § eller 10 § andra eller tredje stycket brottsbalken, mot ett barn som inte fyllt arton år, om det kan antas att brottet inte leder till endast böter,
3. sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, utnyttjande av barn för sexuell posering, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering, utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, sexuellt ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 5 §, 6 §, 8 §, 9 § eller 10 § första eller tredje stycket brottsbalken,
4. kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte enligt 6 kap. 10 a § brottsbalken, om det kan antas att brottet inte leder till endast böter,
5. grovt barnpornografibrott eller barnpornografibrott som inte är ringa enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken,
6. narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64),
7. narkotikasmuggling enligt 6 § första eller andra stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

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

9. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år, eller

10. flera brott, om

a) det kan antas att samtliga brott har begåtts av en och samma person,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det i straffskalan för vart och ett av brotten ingår fängelse i minst två år eller det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

Särskilda provokativa åtgärder får endast genomföras mot någon som det finns anledning att anta är gärningsman, har medverkat till brottet eller brotten eller står i förbindelse med gärningsmannen i anledning av gärningsmannens brottsliga verksamhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om användning av särskilda provokativa åtgärder i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. Övervägandena finns i avsnitt 3.13.4.

Enligt *första stycket* får särskilda provokativa åtgärder, utöver i de fall som avses i 3 §, användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. Syftet med åtgärden ska alltså vara att identifiera en skäligen misstänkt person. Om det finns en skäligen misstänkt person kan åtgärden också användas i syfte att identifiera ytterligare personer som skäligen kan misstänkas för brottet eller brotten.

I samma stycke anges i vilka förundersökningar som särskilda provokativa åtgärder kan användas.

I *punkt 1* anges huvudregeln för användningen av särskilda provokativa åtgärder i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott; det måste vara fråga om ett brott där minimistrafvet är fängelse i två år.

I *punkterna 2–7* ges möjlighet att meddela tillstånd till särskilda provokativa åtgärder vid utredning av vissa ytterligare brott där minimistrafvet är lägre än fängelse i två år. Det handlar om samma brott som anges i 3 § punkt 2–7, men också om grovt sexuellt övergrepp, mot ett barn som inte fyllt 18 år, grovt sexuellt övergrepp mot barn och grovt barnpornografibrott. De tre sistnämnda brotten anges uttryckligen i denna paragraf eftersom de, till skillnad från vad som gäller enligt 3 §, inte omfattas av huvudregeln i punkt 1.

Punkt 8 innebär att särskilda provokativa åtgärder enligt denna paragraf får användas även vid en förundersökning om försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i punkt 1–7, om en sådan gärning är belagd med straff.

Punkt 9 innehåller en straffvärdeventil för enstaka brott. Straffvärdeventilen innebär att särskilda provokativa åtgärder får användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott vid en förundersökning om ett enskilt brott som kan antas ha ett straffvärde som överstiger fängelse i två år. Att det ska kunna *antas* att straffvärdet uppgår till en sådan nivå tydliggör att det inte krävs faktisk vetskap om att så är fallet. Bedömningen av straffvärdet görs ofta på ett tidigt stadium i utredningen och det finns, som utvecklats i kommentaren till 3 § 9, därför ett förhållandevis brett bedömningsutrymme om det är möjligt att använda särskilda provokativa åtgärder. Det måste dock finnas konkreta omständigheter som talar för det antagna straffvärdet.

I *punkt 10* finns en straffvärdeventil för flerfaldig brottslighet. Straffvärdeventilen innebär att särskilda provokativa åtgärder, under de förutsättningar som anges i punkterna a–d, får användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott vid en förundersökning om flera brott vars antagna samlade straffvärde överstiger en viss nivå.

Enligt *punkt a* ska det kunna antas att samtliga brott har begåtts av en och samma person. Det innebär att det ska finnas konkreta omständigheter som talar för att så är fallet. Omständigheterna kan exempelvis vara sådana att ett upprepat tillvägagångssätt eller något annat samband mellan brotten ger stöd för antagandet att brotten har begåtts av en och samma person. Den omständigheten att det kan finnas flera gärningsmän eller röra sig om annan medverkan till brott än gärningsmannaskap utgör inte något hinder mot att tillämpa straffvärdeventilen. I sådana fall måste utredningen dock ge stöd för antagandet att i vart fall en av de inblandade har varit delaktig i samtliga brott och att den personens brottslighet uppfyller kraven i punkterna b–d.

Punkt b innebär att det ska kunna antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år. Se vidare kommentaren till 3 § 10 b.

Punkt c motsvarar vad som enligt 3 § 10 c gäller för särskilda provokativa åtgärder när det finns en skäligen misstänkt, se kommentaren till den paragrafen.

I *punkt d* anges att det i straffskalan för vart och ett av brotten ska ingå fängelse i minst två år. Om det finns misstankar om brott med lägre maximistraff än så, ska de inte beaktas vid bedömningen av det samlade straffvärdet. I bestämmelsen framgår också att straffvärdeventilen är tillämplig på osjälvständiga brott, dvs. straffbara fall av försök, förberedelse och stämpling.

I *andra stycket* framgår att särskilda provokativa åtgärder enligt paragrafen endast får genomföras mot vissa särskilt utpekade personer. Allmänt gäller att det krävs att utredningen ger stöd för att den som åtgärden riktas mot kan kopplas till det eller de brott som utredningen avser eller till den eller de personer som har begått brottet eller brotten. Kravet är att det ska finnas *anledning att anta* att så är fallet.

Särskilda provokativa åtgärder får genomföras mot någon som det finns anledning att anta är *gärningsman*. Det kan handla om en person som myndigheten har anledning att anta är skäligen misstänkt men som man inte har kunnat identifiera, exempelvis en person som säljer eller tillhandahåller vapen, narkotika eller barnpornografiskt material på en webbplats. För att få information om vem han eller hon är kan en särskild provokativ åtgärd behöva göras, t.ex. genom erbjudande om köp och mottagande av leverans av det som säljs. Att den antagna gärningsmannen är identifierad av myndigheterna, t.ex. med namn och personnummer, utesluter inte att särskilda provokativa åtgärder används mot honom eller henne.

Särskilda provokativa åtgärder får också genomföras mot någon som det finns anledning att anta har *medverkat till brottet eller brotten*. Det innebär att åtgärderna även kan riktas mot någon som misstänks ha deltagit i brottsligheten i mindre utsträckning, t.ex. som medhjälpare eller genom att ha deltagit på förberedelsestadiet. Det kan exempelvis handla om att de brottsbekämpande myndigheterna misstänker att en person säljer illegala vapen eller narkotika och att man endast kan nå fram till honom eller henne genom att en särskild provokativ åtgärd riktas mot en mellanhand, t.ex. genom en förfrågan om att köpa narkotika eller vapen från huvudmannen. En sådan åtgärd kan leda till att mellanhanden begår en brottslig gärning i form av att förmedla kontakt avseende köp av narkotika eller vapen.

Särskilda provokativa åtgärder får även genomföras mot någon som det finns anledning att anta *står i förbindelse med gärningsmannen i anledning av gärningsmannens brottsliga verksamhet*. Att den som åtgärden riktas mot måste ha en tydlig koppling till gärningsmannens brottsliga verksamhet kan exempelvis handla om att personen ingår i samma kriminella nätverk som den förmodade gärningsmannen eller att det finns omständigheter som talar för att de har haft kontakter angående brott. Kontakterna behöver inte avse det eller de brott som den aktuella förundersökningen avser, utan det kan exempelvis handla om andra brott som ett kriminellt nätverk har begått eller avser att begå. Om personen står i förbindelse med gärningsmannen, men utan att det avser den förmodade gärningsmannens kriminella verksamhet, får särskilda provokativa åtgärder inte användas mot honom eller henne. Det är exempelvis inte tillåtet att vidta sådana åtgärder mot den förmodade gärningsmannens familjemedlemmar, vänner eller arbetskollegor, om dessa inte är inblandade i gärningsmannens brottsliga verksamhet.

5 § I en förundersökning som Säkerhetspolisen ansvarar för får särskilda provokativa åtgärder användas mot den som är skäligen misstänkt för eller i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för

1. brott enligt 18 eller 19 kap. brottsbalken eller annat brott mot Sveriges säkerhet, i fråga om brott mot medborgerlig frihet dock endast om det finns särskilda skäl för det,

2. brott enligt terroristbrottslagen (2022:666),

3. sådana brott enligt 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner,

4. företagsspioneri eller olovlig befattning med en företagshemlighet, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

5. brott där våld, hot eller tvång har använts för politiska syften, om gärningen har riktats mot ett särskilt viktigt samhällsintresse,

6. brott som rör sanktionslagstiftning, krigsmateriel eller produkter med dubbla användningsområden, dock endast brott som har anknytning till verksamhet som Säkerhetspolisen har till uppgift att förebygga och förhindra,

7. brott enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar,

8. brott som riktats mot någon för vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar eller någon närstående till honom eller henne, eller

9. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–8, om en sådan gärning är belagd med straff.

När det gäller användning av särskilda provokativa åtgärder i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott gäller 4 § andra stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om användning av särskilda provokativa åtgärder i förundersökningar som Säkerhetspolisen ansvarar för. Övervägandena finns i avsnitt 3.13.4.

I *första stycket* framgår att särskilda provokativa åtgärder får användas i förundersökningar om vissa särskilda brott som Säkerhetspolisen ansvarar för att utreda. Sådana åtgärder får, på motsvarande sätt som gäller enligt 3 och 4 §§, användas mot den som är skäligen misstänkt för brott och i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott.

I *punkterna 1–9* anges i vilka förundersökningar som särskilda provokativa åtgärder får användas. Det handlar om alla utredningar om brott som Säkerhetspolisen ansvarar för, med undantag för utredningar av brott som Säkerhetspolisen bedriver endast för att dessa har upptäckts i samband med att myndigheten utreder brott som faller inom dess ansvar (jfr 3 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen).

I *andra stycket* framgår att när särskilda provokativa åtgärder används för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott gäller samma krav som i 4 § andra stycket. Sådana åtgärder får alltså genomföras mot någon som det finns anledning att anta är gärningsman, har medverkat till brottet eller brotten eller står i förbindelse med gärningsmannen i anledning av gärningsmannens brottsliga verksamhet. För den närmare innebörden av dessa begränsningar, se kommentaren till 4 § andra stycket.

6 § När särskilda provokativa åtgärder genomförs enligt 3 § eller 4 § i en förundersökning som avser

1. våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp eller grovt sexuellt övergrepp enligt 6 kap. 1 § eller 2 § brottsbalken, mot ett barn som inte fyllt arton år,

2. våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn eller grovt sexuellt övergrepp mot barn enligt 6 kap. 4 §, 5 § eller 6 § brottsbalken,

3. grovt barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § sjätte stycket brottsbalken, eller

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

får Polismyndigheten framställa, sprida, överlåta, upplåta, förevisa, bjuda ut eller på annat sätt göra tillgänglig för annan en fiktiv pornografisk bild av barn.

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger möjlighet att använda särskilda provocativa åtgärder genom att dela en fiktiv barnpornografisk bild. Övervägandena finns i avsnitt 3.13.5 och 3.13.6.

Att dela en barnpornografisk bild utgör ett självständigt brott och det är därför, som utgångspunkt, inte tillåtet att genomföra en särskild provocativ åtgärd på ett sådant sätt (jfr kommentaren till 1 §). Den aktuella paragrafen ger dock möjlighet att i vissa förundersökningar kunna dela fiktiva barnpornografiska bilder när särskilda provocativa åtgärder genomförs enligt 3 § eller 4 §.

I enlighet med vad som gäller enligt 3 och 4 §§ får sådana åtgärder genomföras mot den som är skäligen misstänkt för brott och i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. För den närmare innebörden av dessa begrepp, se kommentarerna till 3 och 4 §§.

I *punkterna 1–4* anges i vilka förundersökningar som särskilda provocativa åtgärder genom delning av barnpornografiska bilder får användas. Det handlar om uppsåtliga allvarliga sexualbrott mot barn och grovt barnpornografibrott samt straffbelagda fall av försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott.

Med sexualbrott mot *barn* avses i sammanhanget brott mot personer som inte har fyllt 18 år. Användning av åtgärder enligt paragrafen är – i linje med vad som gäller för användningen av särskilda provocativa åtgärder i allmänhet – alltså inte avhängigt exempelvis om barnet kommit i puberteten eller barnets mognadsgrad i övrigt. Detta innebär att regleringen omfattar inte endast de brott i 6 kap. BrB som särskilt inriktar sig mot barn, såsom våldtäkt mot barn eller sexuellt utnyttjande av barn, utan även andra sexualbrott som kan begås mot barn under 18 år, t.ex. våldtäkt mot ett barn som fyllt 15 men inte 18 år.

Enligt paragrafen är det endast möjligt att dela en *fiktiv* barnpornografisk bild. Någon begränsning när det gäller hur sådana bilder tas fram finns inte. Om en bild tas fram genom användning av verktyg som inhämtar information om och lär sig på bilder av verkliga barn krävs det dock – för att bilden ska anses som fiktiv – att manipulationerna av det verkliga underlaget sker på sådant sätt att man i semantisk och allmän bemärkelse har gått från bilder av verkliga barn till en bild av ett, eller flera, icke-verkliga barn.

Begreppet barnpornografisk *bild* har samma betydelse som i regleringen om barnpornografibrott (se 16 kap. 10 a § första stycket 1 BrB). Det omfattar därmed såväl stilla som rörliga bilder, t.ex. filmer.

Begreppet *pornografisk bild av barn* har också samma betydelse som i regleringen om barnpornografibrott (se a.a.).

Endast *Polismyndigheten* får dela barnpornografiska bilder. Beslut måste dock fattas av åklagare (se 8 §).

De delningsåtgärder som *Polismyndigheten* får vidta är att *sprida, överlåta, upplåta, förevisa, bjuda ut eller på annat sätt göra tillgänglig för annan* en barnpornografisk bild. Begreppen har samma innebörd som i regleringen om barnpornografibrott (se 16 kap. 10 a § första stycket 2 BrB).

Polismyndigheten får också *framställa* en fiktiv barnpornografisk bild. Myndigheten ges därmed möjlighet att skapa en sådan bild. Regleringen är dock teknikneutral; den reglerar inte hur eller med vilken teknik en fiktiv barnpornografisk bild får framställas, endast att en sådan bild får framställas.

Framtagandet av sådana bilder måste emellertid ske i enlighet med andra gällande regelverk, bl.a. vad avser behandling av personuppgifter och användning av artificiell intelligens. En sådan bedömning måste göras vid varje behandling av personuppgifter.

Polismyndigheten bör också, i så stor utsträckning som möjligt, undvika att framställa fiktiva barnpornografiska bilder. För att begränsa spridning av nya barnpornografiska bilder bör myndigheten sträva efter att använda tidigare framställda fiktiva bilder eller fiktiva barnpornografiska bilder som man har fått tillgång till från brottsbekämpande myndigheter i andra länder.

För att åskådliggöra hur regleringen om särskilda provocativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder är avsedd att tillämpas ges följande fiktiva exempel.

På måndagen får *Polismyndigheten*, genom underrättelseinhämtning, information om att en person kommer att sända vissa former av övergrepp mot ett barn i realtid på tisdag kl. 20 via ett visst digitalt forum. Uppgifterna bedöms som trovärdiga. Personen som har annonserat om övergreppen kräver att den som vill ta del av sändningen måste dela barnpornografiska bilder i form av vissa övergrepp mot barn.

Mot bakgrund av underrättelseinformationen kontaktar *Polismyndigheten* åklagare, som beslutar att inleda en förundersökning avseende förberedelse till våldtäkt mot barn.

Polismyndigheten lyckas inte genom andra utredningsåtgärder fastställa identiteten på den skäligen misstänkte eller barnet (den eventu-

ella målsäganden). Myndigheten kan heller inte fastställa på vilken plats övergreppet är tänkt att äga rum.

Mot denna bakgrund fattar åklagaren beslut om att använda särskilda provocativa åtgärder. Åklagaren beslutar också att det ska genomföras genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder av visst slag. Detta eftersom förundersökningen avser förberedelse till våldtäkt mot barn. De fiktiva bilder som får användas motsvarar de krav som personen som ska sända övergreppet uppställt.

Åklagaren bedömer att åtgärden är av synnerlig vikt för att kunna utreda brottet (förberedelse till våldtäkt mot barn). Åtgärden bedöms också vara behövlig och proportionerlig. I den bedömningen har åklagaren beaktat bl.a. att det finns en risk för att brottet kan komma att fullbordas om åtgärden inte vidtas.

Polismyndigheten framställer därefter fiktiva bilder enligt åklagarens beslut. Om sådana fiktiva bilder redan finns i Polismyndighetens register av tidigare använda bilder används dock dessa i första hand.

Några timmar innan sändningen av övergreppen är tänkt att börja tar Polismyndigheten, genom användning av ett konto med påhittat användarnamn, kontakt med personen som ska sända övergreppen och översänder de fiktiva barnpornografiska bilderna till honom eller henne. Personen godtar bilderna och ger Polismyndighetens användarnamn tillgång till forumet där övergreppen ska ske. Myndigheten får därigenom goda möjligheter att ta reda på vem gärningsmannen är, var övergreppen ska ske och vidta de åtgärder som krävs för att kunna förhindra övergreppen samt gripa gärningsmannen.

7 § Tillstånd till särskilda provocativa åtgärder får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden avser eller för något annat motstående intresse.

Tillstånd till särskilda provocativa åtgärder får inte meddelas om det innebär en risk för någons liv eller hälsa.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att särskilda provocativa åtgärder får användas endast om det finns behov för åtgärden och om den är proportionerlig samt om förbud mot att i vissa fall använda sådana åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 3.13.3.

I *första stycket* regleras behovs- och proportionalitetsprinciperna. Behovsprincipen innebär i sammanhanget att det inte ska finnas några alternativa och mindre ingripande åtgärder att nå det aktuella målet; alternativa åtgärder kan ha prövats utan framgång eller så kan de redan från början bedömas vara verkningslösa. För att det ska finnas behov av att vidta en särskild provocativ åtgärd måste det också finnas skäl att anta att åtgärden kan leda till ett användbart resultat; det måste finnas skäl att tro att åtgärden kan leda fram till bevisning om brott.

Proportionalitetsprincipen innebär, precis som behovsprincipen, att den särskilda provokativa åtgärden måste vara nödvändig. Men den innebär också, och framför allt, ett krav på att åtgärden ska stå i rimlig proportion till vad som ska uppnås med åtgärden. Proportionalitetsprincipen innebär att man måste väga olägenheterna, t.ex. i form av intrång i den personliga integriteten, som en särskild provokativ åtgärd kan medföra mot de fördelar för utredningen som åtgärden kan innebära. Ju större ingrepp eller skada som en särskild provokativ åtgärd riskerar att leda till desto starkare skäl måste föreligga för att vidta densamma. Om en åtgärd exempelvis riskerar att leda till avsevärd ekonomisk skada på annans egendom måste det som regel finnas mycket starka skäl att genomföra åtgärden.

Vid proportionalitetsbedömningen måste det också beaktas hur den särskilda provokativa åtgärden genomförs. Det kan exempelvis aldrig vara tillåtet att vilseleda genom att förmedla falska uppgifter om att den provocerade pratar med en präst eller advokat.

Inom ramen för proportionalitetsbedömningen bör särskilda hänsyn även tas till om den särskilda provokativa åtgärden är tänkt att användas mot ett barn. Sådana åtgärder får användas mot barn mellan 15–17 år och, om vissa förutsättningar är uppfyllda, mot barn under 15 år (se 36 j § LUL). Det bör dock beaktas att barn som regel skiljer sig från vuxna bl.a. när det gäller fysisk och psykisk utveckling och känslomässiga behov. Som utgångspunkt bör det därför gälla en restriktiv användning av särskilda provokativa åtgärder mot personer under 18 år. Vid bedömningen av om särskilda provokativa åtgärder ska få användas måste det också alltid prövas om åtgärden är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen.

I *andra stycket* anges att tillstånd till särskilda provokativa åtgärder inte får meddelas om det innebär en risk för någons liv eller hälsa. Dessa begränsningar gäller alltså oavsett vilka fördelar för utredningen som åtgärden skulle kunna medföra.

Begreppen *liv eller hälsa* motsvarar i huvudsak åtgärder som kan leda till brott enligt 3 kap. BrB, där brotten mot liv och hälsa regleras. Men de omfattar också åtgärder som kan leda till andra brott som riskerar någons liv eller hälsa, t.ex. sexualbrott, vilka regleras i 6 kap. BrB.

För att det i sammanhanget ska föreligga en *risk* måste det finnas en vid tidpunkten för beslutet förväntad och konkret koppling mellan

den vidtagna åtgärden och resultatet. Det är exempelvis förbjudet att genomföra en åtgärd som innebär att någon förmås att utföra miss-handel, vållande till kroppsskada eller sjukdom, eller sexualbrott.

Tillståndsprövning

8 § Frågor om tillstånd till särskilda provokativa åtgärder prövas av åklagare.

I paragrafen regleras frågan om tillstånd till särskilda provokativa åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 3.13.6.

Enligt paragrafen är det åklagare som beslutar i frågor om särskilda provokativa åtgärder.

Beslut om användning av särskilda provokativa åtgärder innefattar normalt ställningstagande till komplicerade juridiska frågor. En åklagare bör därför senast vid ett beslut om sådana åtgärder överta ledningen av förundersökningen.

Dokumentation

9 § Beslut och åtgärder som rör särskilda provokativa åtgärder ska dokumenteras.

Av paragrafen framgår att det finns en skyldighet att dokumentera beslut och åtgärder som rör särskilda provokativa åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 3.13.7.

Uppgifterna ska dokumenteras på ett sådant sätt att det är möjligt att på ett överskådligt sätt följa beslut och andra åtgärder avseende användningen av särskilda provokativa åtgärder.

Exempel på uppgifter som regelmässigt bör dokumenteras är uppgifter om tillståndet, såsom vem som har beviljat det, när det har beviljats och om det har ändrats eller upphävts. Även datum, tidpunkt och plats för verkställigheten av den särskilda provokativa åtgärden bör dokumenteras. På vilket sätt som åtgärden har genomförts och resultatet av densamma bör också dokumenteras.

7.2 Förslaget till lag (2027:000) om fiktiva fordonsuppgifter

Vad som avses med fiktiv fordonsuppgift

1 § Med fiktiv fordonsuppgift förstås i denna lag en särskilt beslutad uppgift som innebär att ett fordon eller ägaren till ett fordon består av andra uppgifter än de verkliga och som förs in i statliga register.

I paragrafen definieras innebörden av fiktiv fordonsuppgift. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.1.

En *fiktiv fordonsuppgift* innebär att uppgifter om ett *fordon* består av andra uppgifter än de verkliga. Det kan handla om uppgifter om fordonets beskaffenhet, t.ex. uppgifter om fordonets prestanda, fordonshistorik och eventuellt körförbud.

En fiktiv fordonsuppgift omfattar även uppgifter om *ägaren* till ett fordon. Både fiktiva fysiska och juridiska personer kan stå som ägare till fordon. Med uppgifter om ägaren avses alla uppgifter som knyter äganderätten till ett fordon till en viss person. Det handlar bl.a. om namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer och adress. Men det kan också avse uppgifter exempelvis om fordonets försäkring.

Vilket fordon ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får avse

2 § Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får endast avse ett fordon som används i Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Tullverkets verksamhet.

I paragrafen regleras vilka fordon och i vilken verksamhet som ett beslut om fiktiv fordonsuppgift kan avse. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.2.

För att kunna fatta beslut om fiktiv fordonsuppgift krävs det att det avser ett fordon som används i *Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Tullverkets verksamhet*. Inom ramen för myndigheternas verksamhet finns dock ingen begränsning när det gäller på vilket sätt fordonet används eller ska användas.

Att fordonet *används* i myndigheternas verksamhet innebär att det inte uppställs något krav på att myndigheterna måste äga fordonet. Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift kan alltså fattas för ett fordon som myndigheten inte äger, men använder i verksamheten.

Begreppet *fordon* har i sammanhanget samma innebörd som i 2 § lagen om vägtrafikdefinitioner, dvs. det måste utgöra en anordning på hjul, band, medar eller liknande som är inrättad huvudsakligen för färd på marken och inte löper på skenor. Detta kan bl.a. avse motordrivna fordon, men också släpfordon, efterfordon eller sidvagnar.

Förutsättningarna för ett beslut om fiktiv fordonsuppgift

3 § Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får meddelas endast om

1. tillgången till en sådan uppgift är nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom verksamhet som myndigheterna i 2 § bedriver inte ska röjas, och

2. skälen för beslutet uppväger det men som beslutet kan innebära för allmänna eller enskilda intressen.

I paragrafen anges de närmare förutsättningarna för att ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska kunna meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.3.

En grundläggande förutsättning för att fatta ett beslut om fiktiv fordonsuppgift är att fordonet används i verksamhet som anges i 2 §, dvs. i verksamhet som Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver.

Enligt *första punkten* måste tillgången till ett sådant beslut dessutom vara nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom sådan verksamhet inte ska röjas. Det måste alltså finnas ett behov av att hålla fordonsuppgifterna dolda. Så kan exempelvis vara fallet om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket genomför eller planerar en infiltrationsoperation eller bedriver spaning mot ett kriminellt nätverk. Det kan också handla om att Polismyndigheten, inom ramen för särskilt personsäkerhetsarbete, har behov av att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheten.

I *punkt 2* regleras proportionalitetsprincipen. Av bestämmelsen följer att beslutsmyndigheten varje gång den tar ställning till om ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska fattas måste väga nyttan av det mot de olägenheter som förekomsten av fiktiva uppgifter i vägtrafikregistret eller folkbokföringsdatabasen kan innebära för enskilda eller allmänna intressen.

Vad ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får innehålla

4 § I ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får det förordnas

1. att Transportstyrelsen ska registrera fiktiva fordonsuppgifter i vägtrafikregistret, och

2. att Skatteverket ska registrera sådana uppgifter i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Ett förordnande enligt första stycket 2 får meddelas endast om åtgärden enligt första stycket 1 inte är tillräcklig.

Inför ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska, vid behov, Skatteverket eller Bolagsverket tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer.

I paragrafen regleras vad ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.4.

I *första stycket* anges de två typer av förordnanden som ett beslut om fiktiv fordonsuppgift kan innehålla. Enligt *första punkten* får beslutsmyndigheten förordna att Transportstyrelsen ska registrera fiktiva fordonsuppgifter i vägtrafikregistret, medan det i *andra punkten* anges att beslutsmyndigheten får förordna att Skatteverket ska registrera fiktiva fordonsuppgifter i folkbokföringsdatabasen enligt lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Beslutet måste innehålla i vart fall något av dessa förordnanden. Det är alltså inte möjligt att besluta om en fiktiv fordonsuppgift som inte kommer till uttryck i något av de aktuella registren.

I *andra stycket* anges att ett förordnande om att Skatteverket ska registrera fiktiva fordonsuppgifter i folkbokföringsdatabasen endast får meddelas om det inte är tillräckligt att de fiktiva uppgifterna förs in i vägtrafikregistret. I vissa situationer ska fiktiva uppgifter om ägare till fordon inte föras in i folkbokföringsdatabasen utan endast i vägtrafikregistret, exempelvis om ägaren är en juridisk person eller i övrigt har en sådan karaktär att denne inte ska registreras i folkbokföringsdatabasen. I vissa fall kan situationen vara sådan att det inte finns ett behov av att föra in den fiktiva uppgiften om ägaren i folkbokföringsregistret, även om det finns formella förutsättningar att göra det.

Vilka närmare fiktiva uppgifter – inom ramen för begreppet fiktiva fordonsuppgifter (se 1 §) – som beslutsmyndigheten får besluta ska föras in i registren regleras inte. Beslutsmyndigheterna har alltså

ett stort utrymme att anpassa uppgifterna utifrån behovet i varje enskilt fall. De fiktiva uppgifterna måste dock naturligtvis motsvara de krav som i allmänhet uppställs på uppgifterna som kan föras in i vägtrafikregistret respektive folkbokföringsdatabasen. I folkbokföringsdatabasen kan exempelvis endast föras in fiktiva fordonsuppgifter avseende fiktiva fysiska personer (dvs. fiktiva ägare till fordon), inte uppgifter om fordon.

I *tredje stycket* anges att inför ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska, vid behov, Skatteverket eller Bolagsverket tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer. Som konstaterats har beslutsmyndigheten möjlighet att anpassa utformningen av de fiktiva fordonsuppgifterna utifrån behovet i varje enskilt fall. Ofta, men inte alltid, kan det finnas behov av person-, samordnings- eller organisationsnummer för den fiktive ägaren till ett fordon. I sådana fall ska Skatteverket eller Bolagsverket tillhandahålla sådana nummer.

Skatteverket ska tillhandahålla nummer för sådana personer – fysiska eller juridiska – som myndigheten är ansvarig för att tilldela person-, samordnings- eller organisationsnummer. Bolagsverket ska tillhandahålla organisationsnummer för de juridiska personer som myndigheten är ansvarig för att tilldela sådana nummer.

Beslutsmyndighet

5 § Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får meddelas av de myndigheter som anges i 2 § (beslutsmyndigheterna) och i vars verksamhet fordonet ska användas.

I paragrafen regleras vilka myndigheter som får fatta beslut om fiktiva fordonsuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.4.

Beslut om fiktiv fordonsuppgift får meddelas av de myndigheter som anges i 2 §, dvs. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Att beslut måste fattas av den myndighet *i vars verksamhet fordonet ska användas* innebär att en myndighet inte kan fatta beslut om fiktiv fordonsuppgift avseende ett fordon som ska användas i någon annan myndighets verksamhet.

Verkställighet

6 § Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska verkställas på ett sådant sätt att det inte framgår att det är fråga om en fiktiv fordonsuppgift.

I paragrafen regleras verkställighet av ett beslut om fiktiv fordonsuppgift. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.5.

Av 4 § följer att det redan av beslutet ska framgå vilken eller vilka myndigheter det är som ska verkställa förordnandena i beslutet. Beslutsmyndigheten förutsätts självant underrätta de berörda myndigheterna om förordnandet och de fiktiva fordonsuppgifter som ska användas.

I den aktuella paragrafen anges att verkställigheten av ett förordnande ska ske på ett sådant sätt att det inte framgår att det är fråga om en fiktiv fordonsuppgift. Bestämmelsen innebär bl.a. att det hos de verkställande myndigheterna inte får finnas några uppgifter som kopplar samman de verkliga fordonsuppgifterna med de fiktiva fordonsuppgifterna och inte heller några uppgifter som ger anledning att misstänka att uppgifterna är fiktiva.

Beslutets giltighetstid och ändrade förhållanden

7 § Om villkoren i 2 § eller 3 § inte längre är uppfyllda, ska beslutsmyndigheten förordna att beslutet om fiktiv fordonsuppgift inte längre ska gälla.

Om förutsättningarna för ett förordnande som meddelats enligt 4 § har ändrats, ska beslutsmyndigheten besluta om de ändringar som föranleds av detta.

I paragrafen regleras besluts giltighetstid och vad som gäller vid ändrade förhållanden. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.4 och 4.7.6.

Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska inte gälla längre än vad som är behovligt. I *första stycket* anges därför att beslutsmyndigheten ska förordna att ett beslut om fiktiv fordonsuppgift inte längre ska gälla om villkoren i 2 § eller 3 § inte längre är uppfyllda.

Enligt *andra stycket* ska beslutsmyndigheten, om förutsättningarna för ett förordnande om fiktiva fordonsuppgifter har ändrats besluta om de ändringar som föranleds av detta. Bestämmelsen gör det möjligt att anpassa beslutet under den tid som det gäller. Det kan t.ex. handla om att föra in nya eller kompletterande fiktiva fordonsuppgifter i vägtrafikregistret eller folkbokföringsdatabasen.

Åtgärder som ska vidtas när beslutet har upphört att gälla

8 § När ett beslut om fiktiv fordonsuppgift som innehåller ett förordnande enligt 4 § första stycket har upphört att gälla ska Transportstyrelsen och, om en fiktiv fordonsuppgift har registrerats i folkbokföringsdatabasen, Skatteverket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera den fiktiva fordonsuppgiften.

I paragrafen regleras vilka åtgärder som ska vidtas när beslutsmyndigheten har förordnat att ett beslut om fiktiv fordonsuppgift har upphört att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.5.

När en fiktiv fordonsuppgift som har registrerats i vägtrafikregistret har upphört att gälla ska, enligt paragrafen, Transportstyrelsen, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera uppgiften. Det samma gäller för Skatteverket om den fiktiva fordonsuppgiften har registrerats i folkbokföringsdatabasen.

Efter att ett beslut om fiktiv fordonsuppgift har upphört att gälla kan behovet av sekretess ofta kvarstå under viss tid. Ofta är det heller inte lämpligt att omedelbart genomföra registreringsåtgärder som kan röja att de aktuella fordonsuppgifterna har varit fiktiva. När det gäller uppgifter i folkbokföringsdatabasen bör det i stället som regel, till en början, antecknas en fiktiv avregistreringsgrund motsvarande de grunder som förekommer i folkbokföringsverksamheten (se 19–22 §§ folkbokföringslagen). Sådana åtgärder omfattas av begreppet *avregistrering*.

Även när det gäller förändringar av fiktiva uppgifter om fordons beskaffenhet i vägtrafikregistret kan det ibland finnas skäl att avvakta med registreringsåtgärder som riskerar att röja att fordonet används av en brottsbekämpande myndighet. Även en fördröjning med att korrigera en fiktiv uppgift om fordon ryms inom begreppet *avregistrering*.

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

36 j §

Om någon är skäligen misstänkt för att före femton års ålder ha begått ett brott som anges i andra stycket får särskilda provokativa åtgärder enligt lagen (2027:000) om särskilda provokativa åtgärder användas för att utreda brottet.

Särskilda provokativa åtgärder får användas vid utredning av

- 1. ett brott där minimistrafvet är fängelse i fyra år,*
- 2. grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,*
- 3. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 1 § första stycket, 3 § första stycket, 4 § eller 5 § brottsbalken,*
- 4. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1 § andra stycket, 3 § andra stycket, 5 a § eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,*
- 5. grovt övergrepp i rättssak enligt 17 kap. 10 § tredje stycket brottsbalken,*
- 6. grovt narkotikabrott enligt 3 § första stycket narkotikastrafflagen (1968:64),*
- 7. grov narkotikasmuggling enligt 6 § fjärde stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,*
- 8. deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),*
- 9. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–8, om en sådan gärning är belagd med straff, eller*
- 10. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år.*

I paragrafen regleras förutsättningarna att använda särskilda provokativa åtgärder mot barn under 15 år. Övervägandena finns i avsnitt 3.13.4.

Paragrafen är uppbyggd på motsvarande sätt som bestämmelserna om att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år enligt 36 f § första stycket LUL (se avsnitt 3.3.8).

Enligt *första stycket* får särskilda provokativa åtgärder användas i en utredning mot någon som är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått ett sådant brott som anges i andra stycket. Med särskilda provokativa åtgärder avses detsamma som i lagen om särskilda

provokativa åtgärder. Med utredning avses en utredning enligt 31 § LUL, en s.k. § 31-utredning.

För att använda särskilda provokativa åtgärder enligt paragrafen måste de grundläggande kraven, enligt lagen om särskilda provokativa åtgärder, för det vara uppfyllda. Det innebär bl.a. att åtgärden måste vara av synnerlig vikt för utredningen, att behovs- och proportionalitetsprincipen ska beaktas, att det finns ett förbud mot att vidta åtgärder som innebär en risk för någons liv eller hälsa och att beslut måste fattas av åklagare.

I *andra stycket* anges vilka brott som kan leda särskilda provokativa åtgärder enligt paragrafen.

Punkt 1 anger att särskilda provokativa åtgärder får användas i en § 31-utredning för att utreda ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år. Det handlar om t.ex. mord, dråp, synnerligen grov misshandel, människorov, grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse, grovt vapenbrott, synnerligen grovt vapenbrott, synnerligen grovt narkotikabrott och terroristbrott.

Punkterna 2–8 anger att särskilda provokativa åtgärder även får användas i en § 31-utredning för att utreda vissa andra brott för vilka det är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år. Det handlar bl.a. om grov utpressning, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplats-sabotage, grovt övergrepp i rättssak, grovt narkotikabrott, grov narkotikasmuggling och grovt deltagande i en terroristorganisation.

Vid tillämpningen av punkt 4 krävs att de där nämnda brotten, dvs. mindre allvarlig mordbrand, mindre allvarlig allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage, ska ha innefattat sabotage för att särskilda provokativa åtgärder ska få användas.

Punkt 9 anger att särskilda provokativa åtgärder får användas i en § 31-utredning för att utreda försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i punkt 1–8. Det gäller trots att de osjälvständiga brottsformerna kan ha låga straffvärden.

Genom *punkt 10* införs en straffvärdeventil som innebär att särskilda provokativa åtgärder får användas i en § 31-utredning om ett annat brott än de som framgår av punkterna 1–9, under förutsättning att brottets straffvärde kan antas överstiga fängelse i fyra år. Som exempel på brott där straffvärdeventilen kan bli tillämplig kan nämnas grov misshandel, grovt sabotage mot blåljusverksamhet, grov mened

och grovt skyddande av brottsling. Straffvärdeventilen är även tillämplig på osjälvständiga brott under förutsättning att brottets straffvärde kan antas överstiga fyra års fängelse. Det innebär att försök, förberedelse och stämpling, i den utsträckning dessa osjälvständiga brottsformer är straffbara, omfattas av straffvärdeventilen. Vid bedömningen av brottets straffvärde ska de omständigheter som anges i 29 kap. 1–3 §§ BrB beaktas.

Vid bedömningen av om särskilda provokativa åtgärder ska få användas ska det alltid prövas om åtgärden är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen. Det betyder att hänsyn ska tas till barnets bästa och att barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden.

7.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

18 kap.

Fiktiva fordonsuppgifter

10 a §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende enligt lagen (2027:000) om fiktiva fordonsuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den myndighets verksamhet som fordonet används i motverkas.

Paragrafen behandlar frågan om sekretess för uppgift som hänför sig till ärende enligt lagen om fiktiva fordonsuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 4.9.

Med *ärende* avses all den handläggning som sker avseende en viss fiktiv fordonsuppgift, från att en sådan uppgift beslutas till dess att beslutet upphör. Efter det att ett ärende om fiktiv fordonsuppgift har avvecklats fullt ut kan sekretess gälla för en uppgift hänförlig till ärendet.

Bestämmelsen innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit. Sekretessen gäller alltså om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det motverkar verksamheten hos den myndighet som ska använda fordonet.

Sekretessen gäller oavsett vid vilken myndighet uppgiften förekommer. Om uppgiften lämnas från en myndighet till en annan, följer sekretessen alltså med. Den sekretess som råder vid beslutsmyndigheten följer alltså med till Transportstyrelsen och, om fiktiva fordonsuppgifter förs in i folkbokföringsdatabasen, Skatteverket.

19 §

Den tystnadsplikt som följer av 5–7, 8, 9 och 10 §§, 11 § första stycket, 12, 12 a och 13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare, inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet *eller särskilda provocativa åtgärder enligt lagen (2027:000) om särskilda provocativa åtgärder*.

Den tystnadsplikt som följer av 17 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol eller åklagare.

Att den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ i vissa fall inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter utöver det som anges i andra stycket följer av 7 kap. 10 §, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

I paragrafen regleras vilka tystnadsplikter som har företräde framför principen om meddelarfrihet. Övervägandena finns i avsnitt 3.17.

Genom ett tillägg i paragrafens *andra stycke* klargörs att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter rörande särskilda provocativa åtgärder enligt lagen om särskilda provocativa åtgärder inskränks på motsvarande sätt som gäller användandet av hemliga tvångsmedel.

7.5 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

20 §

Av förundersökningsprotokollet ska det framgå vem som är undersökningsledare, vem som har varit förhørsledare och vem som har sammanställt protokollet. Den som sammanställer protokollet ska även ange i protokollet när sammanställningen görs.

I protokollet ska följande antecknas:

- angivelsen eller vad som annars har varit skälet till att förundersökningen inletts,
- tid och plats för åtgärder under förundersökningen,
- iakttagelser vid brottsplatsundersökning,
- berättelser av hörda personer samt nödvändiga upplysningar om dem,
- uppgift om att en anhörig eller någon annan närstående har underrättats om ett frihetsberövande eller att en sådan underrättelse inte har skett eller har skjutits upp,
- uppgift om den misstänkte var påverkad av alkohol eller något annat berusningsmedel vid brottet, och om brottet kan antas ha samband med den misstänktes missbruk av alkohol eller något annat berusningsmedel,
- namn på förhörsvittne och övriga närvarande vid förhör,
- namn på närvarande vid en genomsökning enligt 27 kap. 11 b § rättegångsbalken eller vid en genomsökning på distans enligt 28 kap. 10 e § andra stycket rättegångsbalken,
- beslut om att någon inte har tillåtits att närvara vid en genomsökning eller vid en genomsökning på distans och att det som framkommit då inte får uppenbaras,
- beslut om att någon annan än ett förhörsvittne har tillåtits att närvara vid förhör och att det som har framkommit vid förhör inte får uppenbaras,
- beslut om att en försvarare har förhindrats att närvara vid förhör och skälen för det,
- framställningar till rätten om vittnesförhör eller annan utredning under förundersökningen, om upptagande av bevisning enligt 23 kap. 15 § rättegångsbalken, och om föreläggande att visa upp ett skriftligt bevis eller tillhandahålla ett föremål för besiktning och beslut om detta,
- sakkunnigyttranden,
- beslut om uppgifter som rör användning av tvångsmedel,
- *beslut om uppgifter som rör användning av särskilda provokativa åtgärder,*
- underrättelse till en misstänkt enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, samt till en misstänkt och hans eller hennes försvarare enligt 23 kap. 18 a § första stycket rättegångsbalken, med uppgift om de krävt ytterligare utredning eller i övrigt velat anföra något,
- uppgift om att en misstänkt har fått information om möjligheten till straffflintring enligt 29 kap. 5 a § brottsbalken,
- uppgift om vilken information den misstänkte eller försvararen har fått del av enligt 23 kap. 18 c § rättegångsbalken,
- uppmaning enligt 2 § straffföreläggandekungörelsen (1970:60),

- uppgift om målsägande eller den som övertagit målsägandens anspråk avser att föra ersättningstalan i anledning av brottet,
 - nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder en sådan talan och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över ett sådant anspråk,
 - uppgift om uppmaning enligt 5 a §,
 - uppgift om det funnits ett barn som har bevittnat brottet och i så fall var barnet har befunnit sig,
 - det som i övrigt är av betydelse att anteckna i protokollet.
- Protokollet ska innehålla nödvändiga diarieuppgifter, såsom nummer på inkommen angivelse och aktnummer (dossiernummer) och en kort beteckning av saken.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som ska framgå i förundersökningsprotokollet. Övervägandena finns i avsnitt 3.13.7.

I *andra stycket* har införts en bestämmelse om att beslut om uppgifter som rör användning av särskilda provocativa åtgärder ska antecknas i förundersökningsprotokollet.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Karolina Haeggström

Jag instämmer med majoriteten att det finns ett behov för Polismyndigheten att effektivt kunna bekämpa sexualbrott mot barn och att de verktyg som tillhandahålls måste vara proportionerliga. Utredningen har gett en yttre ram i form av ett undantag från straffbestämmelserna som ger stöd för Polismyndigheten att framställa, sprida, överlåta, upplåta, förevisa, bjuda ut eller på annat sätt göra tillgänglig för annan en fiktiv pornografisk bild av barn som ett sätt att genomföra en särskild provokativ åtgärd.

Vad gäller framställningen av fiktiva barnpornografiska bilder vill jag framföra följande synpunkter. Lagstiftningen är teknikneutral, men den utesluter inte att framställningen kan ske genom manipulationer av bilder av verkliga övergrepp. I sådana fall måste, som konstaterats (se avsnitt 3.13.5), Polismyndigheten i varje enskilt fall följa de regelverk som gäller vid framställning av sådana bilder, exempelvis vid träning av AI.

Eftersom utredningen har valt att avgränsa bort frågan om integritet utifrån ett dataskyddsperspektiv, och därför inte omfattar frågan om vilka lagliga möjligheter att behandla personuppgifter som står till buds i syfte att skapa fiktiva bilder, lämnas därför den bedömningen åt tillämpningen.

Även om det anges att regelverket för personuppgiftsbehandling och i förekommande fall AI-förordningen ska följas i varje enskilt fall, går det, enligt min mening, inte att till fullo bedöma de integritetsrisker som lagförslaget innebär avseende behandling av enskildas personuppgifter.

Jag anser att det hade varit önskvärt om utredningen, utifrån de tillgängliga tekniska lösningar som finns idag, behandlat frågan om de rättsliga och tekniska förutsättningarna för framställning grundligare.

Kommittédirektiv 2024:44

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 ändamålsenliga 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 tjänsteansvar 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 rätts-säkerhetssynpunkt. 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 ingripande- verksamhet. 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 upp-

gifter 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 fordons registrering 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)

Internationell förfrågan

Incitement

1. Can law enforcement authorities take incitement measures within the framework of efforts to prevent, deter, detect and investigate crime? These could include enticing or challenging a person to act or make a statement that compromises or otherwise negatively affects him or her.
2. If incitement measures can be taken, under which conditions may they be used and who may decide to take such measures? Is the procedure regulated in an act or other legislation? If so, how is the regulatory framework drafted?
3. To what extent are incitement measures used to prevent, deter, detect and investigate crime?

Law enforcement authorities possibilities to use vehicles that cannot be traced back to them

- Are there conditions within the framework of efforts to prevent, deter, detect and investigate crime under which law enforcement authorities may use vehicles that cannot be traced back to them?
- If so, what are those conditions and who may decide to take such measures? Is the procedure regulated in an act or other legislation? If so, how is the regulatory framework drafted?

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välbefindandet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring. Ju.
96. Fler möjligheter till ökat välbästand. Fi.
97. Krishantering och ändrade rörelse regler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. Fi.
98. En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. LI.
99. Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. Ju.
100. Åtgärder mot illegal ip-tv. Ku.
101. Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. Fi.
102. Bättre ansvarsfördelning. Ju.
103. En ny produktansvarslag. Ju.
104. Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall. KN.
105. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
106. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
107. Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030. KN.
108. Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. S.
109. Särskilda provocativa åtgärder. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]
- Fler möjligheter till ökat välbstånd. [96]
- Krishantering och ändrade rörelseregler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. [97]
- Anpassningar till AI-förordningen – säker användning, effektiv kontroll och stöd för innovation. [101]
- Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [105]
- Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [106]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörj-ningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehålls-
tillstånd och vissa anpassningar till
miniminivån enligt EU:s migrations-
och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav påandel
för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd
vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare
kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan
myndigheter – några anslutande
frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling
av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning
på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas
och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig.
[57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat
våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrotts-
bekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption
och tjänstefel. [87]

Nya regler om arv och testamente
– bland annat ett testamentsregister
i offentlig regi och ett stärkt skydd
för efterlevande sambor. [91]

Skärpta villkor för anhöriginvandring. [95]

Ändring av permanent uppehållstillstånd
för vissa utlänningar. [99]

Bättre ansvarsfördelning. [102]

En ny produktansvarslag. [103]

Särskilda provocativa åtgärder. [109]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare
tillståndsprövning och ändamålsenliga
avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och
ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en
strategi för hur Sverige ska leva upp
till EU:s åtaganden inom biologisk
mångfald respektive nettoupptag av
växthusgaser från markanvändnings-
sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och
privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår
framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för
klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern bygg-
nads- och reparationsberedskap – för
ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av
mark och vatten. [88]

Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system
för omhändertagande av radioaktivt
avfall. [104]

Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat
etappmål till 2030. [107]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett star-
kare filmland. [24]

En kulturkanon för Sverige. [92]

Åtgärder mot illegal ip-tv. [100]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessaamverkan
– och andra åtgärder för trygghet
i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s
avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen.
[32]

En ny nationell myndighet
för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. [89]

En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

En bättre organisering av fastighetsbildningsverksamheten. [98]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansaret för hälso- och sjukvården.
Volym 1 Bedömningar och förslag.
Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning.
Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. [84]

Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro. [108]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]

En säkrare utrikesförvaltning. [94]