



Datum 2026-02-13

Informationsklass Öppen

Diariennr (åberopas) A692.999/2025

Saknr 000

Polismyndigheten

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

ju.L4@regeringskansliet.se

Er referens Ju2025/02310

Särskilda provokativa åtgärder (SOU 2025:109)

Sammanfattning

Polismyndigheten är positiv till den föreslagna regleringen om särskilda provokativa åtgärder, vilken kan förväntas leda till ökad användning av provokativa åtgärder som arbetsmetod och medföra positiva effekter för myndighetens brottsbekämpande verksamhet. I vissa delar finns det dock enligt Polismyndigheten anledning till ytterligare överväganden.

Vidare ser Polismyndigheten positivt på den föreslagna bestämmelsen om möjlighet för myndigheten att framställa och dela fiktivt barnpornografiskt material. Då delning av sådant material kan ge Polismyndigheten tillträde till slutna forum på internet där det begås sexualbrott mot barn bedöms ett genomförande av förslaget ge ökade möjligheter för myndigheten att bekämpa denna typ av brottslighet.

Slutligen välkomnar Polismyndigheten förslaget om att ge möjlighet till registrering av fiktiva uppgifter för fordon som används av brottsbekämpande myndigheter. Sådana fiktiva uppgifter bedöms öka möjligheterna att arbeta effektivt och säkert i Polismyndighetens verksamhet.

Polismyndighetens synpunkter

Allmänt om särskilda provokativa åtgärder

Polismyndigheten har under utredningens gång framfört synpunkter av innebörd att utrymmet för särskilda provokativa åtgärder borde vara större än vad utredningen nu föreslår. Bland annat har Polismyndigheten anfört att det inte borde krävas att en sådan åtgärd är av synnerlig vikt för utredningen och att förutsättningarna för sådana åtgärder för att utreda vem som skäligen kan

misstänkas för brottet borde vara desamma som då sådana åtgärder vidtas mot skäligen misstänkta.

Polismyndigheten har noterat att dessa synpunkter inte har beaktats av utredningen. Enligt Polismyndigheten bör dock den föreslagna regleringen kunna innebära tydliga förbättringar i flera avseenden jämfört med dagens oreglerade tillstånd. Polismyndigheten, som anser att det vore värdefullt med en lagreglering av särskilda provokativa åtgärder inom förundersökning, är mot denna bakgrund positiv till den lagreglering som föreslås i betänkandet.

Polismyndigheten bedömer att ett genomförande av förslaget om särskilda provokativa åtgärder kommer att leda till ökad tydlighet i frågorna om när och hur provokativa åtgärder kan användas. Detta kan i sin tur förväntas leda till ökad användning av provokativa åtgärder som arbetsmetod.

Polismyndighetens uppfattning är att förtydligandet att provokativa åtgärder kan användas även om det framstår som mindre sannolikt att den som utsätts för provokationen kommer att kunna lagföras för brottet kommer att leda till ökad användning av metoden. I detta sammanhang vill Polismyndigheten framhålla att det ibland kan finnas andra starka intressen vid sidan av en lagföring, såsom att t.ex. kunna återta föremål av stort ekonomiskt och historiskt värde som tillgripits.

Vidare vill Polismyndigheten lyfta fram att även undanröjandet av de oklarheter som har funnits i frågorna om personkretsen för åtgärden och kravet på misstanke av viss styrka kan förväntas leda till ökad användning av provokativa åtgärder.

Slutligen är det Polismyndighetens uppfattning att den föreslagna regleringen kan förväntas medföra minskad användning av de otydliga begreppen bevisprovokation och brottsprovokation, vilket i sin tur kan förväntas leda till ökad tydlighet när frågor kopplade till metoden diskuteras.

I utredningen anges att det, efter kontakter med brottsutredande myndigheter, inte framkommit att det i nuläget finns behov av att använda särskilda provokativa åtgärder inom underrättelseverksamhet och att det därför inte finns skäl att föreslå någon reglering om det. Enligt Polismyndigheten innebär den föreslagna regleringen därför ingen förändring för underrättelseverksamhetens del.

Polismyndigheten är, som nämnts ovan, positiv till de förslag om särskilda provokativa åtgärder som lämnas i betänkandet. Enligt Polismyndigheten finns det dock anledning att ytterligare överväga den föreslagna regleringen i

vissa avseenden. Polismyndighetens synpunkter i dessa frågor redovisas nedan under respektive avsnitt.

Tillstånd och verkställighet (avsnitt 3.13.6) och provokatörens straffrättsliga ansvar (avsnitt 3.14)

Utöver de synpunkter som anges ovan har Polismyndigheten under utredningsarbetet även påtalat behovet av förtydliganden avseende det straffrättsliga ansvaret för provokatören.

I utredningen anges att åtgärder som genomförs enligt regleringen om särskilda provokativa åtgärder är förenliga med gällande rätt och därför inte kan medföra straffrättsligt ansvar. Detta förutsätter att provokatören agerar inom ramarna för det av åklagaren fattade beslutet om provokativa åtgärder. Att definiera vad som utgör ramarna i en provokationsoperation kan emellertid vara svårt. Dessutom kan ramarna snabbt behöva justeras. Dessa frågor berör utredningen endast kortfattat. Frågor om tillstånd, verkställighet och provokatörens straffansvar är nära sammankopplade och vid regleringens utformning måste hänsyn tas till den miljö och de förutsättningar som provokatören verkar inom. Ett händelseförlopp som styrs av en misstänkt person kan vara svårt att förutse och brottsplanen kan snabbt komma att ändras. Det kan vara svårt för provokatören att med kort varsel bedöma om dennes agerande är inom ramarna för beslutet om provokativa åtgärder. Denna problematik kan belysas genom följande exempel.

I en förundersökning som rör grovt narkotikabrott har åklagaren fattat beslut om att tillåta särskilda provokativa åtgärder mot misstänkt X. Provokatören bestämmer träff med X men under mötet avlägsnar sig X snabbt och en ny person, Y, fortsätter samtalen med provokatören. Under mötet diskuteras vissa detaljer angående narkotikan men Y berättar även att en person har gripits och att det nu uppkommit ett brådskande behov av hjälp rörande en vapenleverans. För att provokatörens trovärdighet inte ska ifrågasättas (och misstanke rent av uppkomma om att denne är just provokatör) måste han under mötet visa fortsatt engagemang även för de nya brottsplanerna. Det är vidare självklart att det finns ett starkt brottsbekämpande intresse av att provokatören i detta läge ska kunna påverka händelseförloppet för att vapenleveransen senare ska kunna säkras.

I exemplet hamnar provokatören i en situation där det uppkommer dels nya brottsmisstankar, dels behov av åtgärder mot nya misstänkta. Det av åklagaren fattade beslutet ger inte något rättsligt stöd för provokatören att agera. Eftersom det saknas rättsliga möjligheter för provokatören att själv fatta beslut om särskilda provokativa åtgärder vid fara i dröjsmål måste

provokatören antingen avbryta åtgärderna eller ta risken att hans agerande kan anses brottsligt. Båda alternativen är självfallet olyckliga. Polismyndigheten anser mot denna bakgrund att det finns skäl att överväga att införa en möjlighet för provokatören att under vissa förutsättningar själv fatta beslut om särskilda provokativa åtgärder vid fara i dröjsmål.

När det gäller straffansvar konstaterar utredningen att det måste anses acceptabelt och nödvändigt att provokatören straffritt kan begå förstadie- eller medverkanshandlingar, men att det som huvudregel inte är tillåtet för provokatören att begå självständiga brott med undantag för gärningar som är kriminaliserade på ett mycket tidigt stadium. Det anges (s. 154) att ”i vissa situationer bör det därför anses motiverat att en provokatör får begå ett självständigt brott”, varvid finansiering av terrorism och grovt penningtvättsbrott nämns som exempel.

För att regelverket ska kunna tillämpas i praktiken är det enligt Polismyndigheten av central betydelse att det straffria handlingsutrymmet för provokatören inte bedöms alltför snävt. Provokatören måste på ett förtroendegivande sätt kunna delta aktivt i ett brottsupplägg som många gånger består av en kedja av olika händelser. Med hänsyn till bestämmelser om brottskonkurrens och brottsenheter kan ett visst agerande i efterhand – när omständigheterna är mer klarlagda – anses utgöra ett självständigt brott, men även motsatsvis ”konsumeras” genom att det bedöms som en försvårande omständighet som kvalificerar ett annat brott som grovt (exempelvis att framställa falska handlingar). Enligt Polismyndigheten är det angeläget att i det fortsatta lagstfningsarbetet överväga om det straffria handlingsutrymmet för provokatören bör avgränsas på ett annat sätt än vad som görs i betänkandet. Polismyndighetens uppfattning är att provokatören bör ges ett större handlingsutrymme än vad som anges i betänkandet.

Närliggande frågor är vilket ansvar som åklagare i egenskap av beslutsfattare har i dessa situationer och hur snävt avgränsat ett beslut om provokativa åtgärder behöver vara. Om ett beslut om provokativa åtgärder skulle kunna ges en vidare omfattning skulle provokatörens handlingsutrymme och möjligheter till anpassning utifrån ändrade förhållanden öka, vilket enligt Polismyndigheten skulle kunna bidra till ökad effektivitet vid användning av metoden och minskad risk för provokatören.

För att undvika att arbetsmetodens fulla potential inte utnyttjas samt för att minska riskerna för provokatören och för oavsiktliga övertramp vore det

värdefullt om ytterligare överväganden kunde göras i dessa delar av det föreslagna regelverket.

Användning av särskilda provocativa åtgärder mot barn (avsnitt 3.13.4)

I avsnitt 3.11.4 anger utredningen att användning av åtgärder av provocativ karaktär innebär ett visst mått av integritetsintrång, men att vilseledandet som regel är tydligt avgränsat och pågår under en kortare tid.

Även om en provokation genomförs dolt för den enskilde kan åtgärderna inte likställas med det integritetsintrång som den enskilde kan utsättas för genom användning av hemliga tvångsmedel. Vid utformningen av förslagen avseende särskilda provocativa åtgärder mot icke straffmyndiga barn har dock utredningen utgått från samma rättsliga förutsättningar som idag gäller för användning av hemliga tvångsmedel mot dessa barn. Enlig Polismyndigheten kan denna utgångspunkt ifrågasättas och riskera att leda till tillämpningssvårigheter, framför allt i fall när en utredning rör flera misstänkta personer.

Sedan ett antal år tillbaka är det inte ovanligt att unga barn involveras i allvarlig brottslighet i organiserad form. Med anledning av detta har möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel mot dessa barn nyligen utökats. Vidare har förslag lämnats om sänkt straffbarhetsålder för vissa särskilt allvarliga brott.

Det är enligt Polismyndigheten angeläget att den grova organiserade brottsligheten kan angripas på olika sätt och att effektiva verktyg kan användas mot alla som misstänks vara inblandade i den.

Som ovan nämnts kan ett händelseförlopp som styrs av en misstänkt person vara svårt att förutse och dennes brottsplan hastigt komma att ändras. Om olika förutsättningar för provocativa åtgärder gäller för straffmyndiga respektive icke straffmyndiga personer kan de rättsliga möjligheterna till en provocativ åtgärd snabbt skifta om en misstänkt huvudman ger provokatören i uppdrag att kontakta ett icke straffmyndigt barn istället för ett straffmyndigt barn i ett kriminellt nätverk. Som ovan angetts behöver provokatören visa fortsatt engagemang även för de nya brottsplanerna om dennes trovärdighet inte ska ifrågasättas. Det är vidare självklart att det finns ett starkt brottsbekämpande intresse av att provokatören i detta läge ska kunna påverka händelseförloppet för att möjliggöra ingripande med anledning av brottsligheten. Till detta kommer att det, särskilt i ett tidigt skede av en utredning, kan vara svårt att bedöma hur ett brott ska rubriceras (gradindelas). Den sistnämnda svårigheten föreligger naturligtvis generellt, men bidrar ändå till

ökad osäkerhet i frågan om en provokativ åtgärd mot ett icke straffmyndigt barn ska anses vara tillåten eller otillåten.

För att undvika dessa tillämpningsproblem bör enligt Polismyndigheten samma förutsättningar för att genomföra provokativa åtgärder gälla oavsett den misstänkte personens ålder. De särskilda överväganden som ska göras med anledning av den misstänktes låga ålder bör istället, som Polismyndigheten ser det, göras inom ramen för proportionalitetsbedömningen.

Särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder (avsnitt 3.13.5)

Polismyndigheten instämmer i utredningens bedömning att det krävs mycket starka skäl för att tillåta myndigheten att framställa och dela barnpornografiskt material, även om det är fråga om fiktivt material. Polismyndigheten anser att sådana starka skäl föreligger och vill särskilt framhålla följande.

Sexualbrott mot barn är mycket svårutredd brottslighet som till stor del är internetrelaterad och inte sällan begås inom slutna forum. Det är numera inte ovanligt att beställaren av ett sexuellt övergrepp mot ett barn befinner sig på en plats i världen, medan utföraren och barnet befinner sig på en annan plats i världen. Med hänsyn till detta finns ett stort behov av effektiva verktyg för att bekämpa denna typ av brottslighet.

Enligt Polismyndigheten skulle möjligheten att framställa och dela fiktivt barnpornografiskt material förbättra förutsättningarna att förhindra, avbryta och utreda sexualbrott mot barn samt utreda grova barnpornografibrott. Delning av sådant material skulle kunna ge Polismyndigheten tillgång till slutna forum på internet där sexuella övergrepp mot barn utförs och barnpornografiskt material hanteras. Härigenom skulle Polismyndigheten kunna få ökade möjligheter att förhindra och avbryta sexuella övergrepp mot barn och hitta bevisning så att de som ägnar sig åt denna typ av brottslighet eller befattar sig med barnpornografiskt material i större omfattning kan straffas.

Såsom anges i betänkandet (s. 188) är erfarenheterna från länder som kan dela barnpornografiska bilder 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. Såsom också framförs i betänkandet (a. st.) har det inte heller 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.

Polismyndigheten är därför positiv till de förslag om bland annat framställning och delning av fiktivt barnpornografiskt material som lämnas i betänkandet.

Polismyndigheten vill framhålla att mycket arbete mot sexuella övergrepp mot barn sker inom ramen för samarbete med andra länder, varför det är angeläget att svensk polis har befogenheter liknande de som redan finns i vissa andra länder.

Såsom konstateras i betänkandet har Sverige enligt internationella konventioner en skyldighet att skydda barn från sexuella övergrepp samt att utreda och lagföra sådana övergrepp, varför förslaget inte torde strida mot dessa konventioner.

Avslutningsvis vill Polismyndigheten framhålla att enligt myndighetens uppfattning väger intresset av att förhindra, avbryta och utreda sexuella övergrepp mot barn respektive utreda grova barnpornografibrott väsentligt tyngre än intresset av att förhindra spridning i begränsad omfattning av fiktivt barnpornografiskt material.

Fordon med fiktiva uppgifter (avsnitt 4)

Polismyndigheten har i en hemställan till Justitiedepartementet (Ju 2022/01256) framfört behovet av att i Polismyndighetens verksamhet kunna använda fordon som inte kan, eller endast svårligen kan, kopplas till myndigheten.

Mot denna bakgrund är Polismyndigheten positiv till att det i betänkandet lämnas förslag av denna innebörd.

Det finns ett stort behov i Polismyndighetens verksamhet av att kunna använda fordon som inte kan kopplas till myndigheten eller i vart fall endast med svårighet kan kopplas till myndigheten. Behovet föreligger inte bara inom Polismyndighetens spaningsverksamhet utan även inom t.ex. insatsverksamheten, brottsoffer- och personskyddsverksamheten samt informatörsverksamheten.

Den metod som i betänkandet föreslås för att omöjliggöra eller försvåra kopplingen mellan ett fordon och Polismyndigheten (eller annan brottsbekämpande myndighet) är att registrera fiktiva uppgifter om fordonet i offentliga register.

Enligt Polismyndigheten väger myndigheternas intresse av att kunna bedriva en effektiv och säker verksamhet i detta avseende tyngre än motstående intressen, varför registrering av fiktiva uppgifter om fordon bör tillåtas.

Vad gäller formerna för registrering av fiktiva uppgifter i register vill Polismyndigheten framhålla, vilket också poängteras i betänkandet, att det är angeläget att uppgifter registreras på ett sådant sätt att det inte framgår att det är fråga om fiktiva uppgifter.

Konsekvenser för Polismyndigheten

Den föreslagna regleringen om särskilda provokativa åtgärder kan förväntas leda till ökad användning av provokativa åtgärder som arbetsmetod inom Polismyndigheten, vilket bedöms innebära positiva effekter för myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Den föreslagna bestämmelsen som avser delning av fiktivt barnpornografiskt material kan antas ge Polismyndigheten ökad tillgång till slutna forum på internet där bland annat sexuella övergrepp mot barn begås, vilket bedöms öka möjligheterna att förhindra, avbryta och utreda sådan brottslighet. Den föreslagna lagen om fiktiva fordonsuppgifter kan förväntas öka möjligheterna att arbeta effektivt och säkert inom bland annat Polismyndighetens spaningsverksamhet, insatsverksamhet, brottsoffer- och personskyddsverksamhet samt informatörsverksamhet.

Ett genomförande av förslaget om fiktiva fordonsuppgifter kan förväntas leda till vissa ökade kostnader för Polismyndigheten, men det kan inte bedömas i vilken grad. Vad gäller de ökade kostnader som kan förväntas drabba Transportstyrelsen är Polismyndighetens uppfattning att Transportstyrelsen bör tillföras nya medel utan att övriga berörda myndigheters anslag minskas.

Yttrandet har beslutats av rikspolischefen Petra Lundh efter föredragning av juristen Mikael Karlsson. Vid den slutliga handläggningen har rättschefen Gunilla Hedwall och juristen Ida Salomonsson deltagit.

POLISMYNDIGHETEN

Petra Lundh

Mikael Karlsson

Kopia till

Justitiedepartementet (INS)
Arbetslagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli