

YTTRANDE

Datum
2026-02-16

Dnr
R 148-2025

1 (4)

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Yttrande över betänkandet Särskilda provocativa åtgärder (SOU 2025:109)

(Ju2025/02310)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet.

Förslaget om en lagreglering av särskilda provocativa åtgärder Inledning och allmänna synpunkter

Utredningens förslag innebär inte bara en formalisering i vissa delar utan också en utvidgning av möjligheterna för de brottsbekämpande myndigheterna att använda åtgärder av provocativ karaktär. Jag delar utredningens bedömning att det bl.a. ur ett rättssäkerhetsperspektiv är bra att möjligheterna att använda sådana åtgärder regleras i lag. Vidare ifrågasätter jag inte utredningens bedömning att arbetsmetoden – särskilt med hänsyn till teknikutvecklingen och den senaste tidens brottsutveckling – är viktig och att det finns ett behov av att kunna använda den inom ramen för de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Utifrån de aspekter som JO i första hand har att beakta vill jag dock föra fram följande.

Som redogörs för i utredningen finns det inte någon enhetlig definition av arbetsmetoden provokation eller provocativa åtgärder. I Riksåklagarens riktlinjer Provokation och infiltration inom förundersökning (RåR 2016:1) används begreppet provokation i betydelsen en åtgärd som riskerar att föranleda någon att begå brott. I betänkandet däremot föreslås att sådana åtgärder ska benämnas särskilda provocativa åtgärder, och särskiljas från andra åtgärder av provocativ karaktär. Vid sidan om den föreslagna lagreglerade provokationen ska det alltså finnas oreglerade former av provokation, som i stället även fortsättningsvis ska styras av framför allt allmänna bestämmelser och principer för ingripanden av de brottsbekämpande myndigheterna. Att i lag reglera viss provokation men inte annan kan vara förenat med gränsdragnings- och tillämpningsproblem (se även JO:s remissvar den 17 december 2003, särskilt s. 5, dnr 4163-2003). Det är därför av stor vikt att det är tydligt vilka provocativa åtgärder som omfattas av den föreslagna lagen men även vad som ska gälla beträffande sådana åtgärder som faller utanför den. Jag återkommer till denna fråga nedan.

Närmare synpunkter på förslaget

Provokationsåtgärder måste användas med stor restriktivitet och handhas med urskillning. Avsikten måste naturligtvis vara att få fram bevisning om brott. Jag kan konstatera att de grundläggande krav som föreslås i betänkandet för att de brottsbekämpande myndigheterna ska få använda sådana åtgärder i stora delar stämmer överens med de principer som utvecklats i praxis och i den juridiska litteraturen (se t.ex. JO 2012/13 s. 62, dnr 731-2010). När det gäller användningen av särskilda provokativa åtgärder för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott vill jag dock betona att det framstår som särskilt angeläget att noggranna överväganden avseende t.ex. behovs- och proportionalitetsprinciperna görs, så att den krets som kan komma att utsättas inte blir alltför vid.

Enligt utredningens förslag ska särskilda provokativa åtgärder i vissa fall få användas mot barn under 15 år, dvs. inom ramen för en s.k. LUL-utredning. I utredningen beskrivs den allvarliga samhällsutvecklingen med barn som involveras i grov våldsbrottslighet. Givetvis är det mycket angeläget med effektiva åtgärder för att komma till rätta med dessa problem. Användandet av provokativa åtgärder är dock en ingripande arbetsmetod. För den enskilde innebär det ett vilseledande och ett intrång i den personliga integriteten, som barn i den åldern kan förväntas vara särskilt känsliga mot. Enligt utredningens bedömning överensstämmer möjligheten att kunna använda särskilda provokativa åtgärder mot barn under 15 år med vad som i allmänhet är bäst för barn. Det finns enligt min uppfattning fog för att ifrågasätta den slutsatsen, bl.a. utifrån den aspekten att barn enligt förslaget ska kunna provoceras till att begå brott som de annars inte hade begått. Även med den restriktivitet som ska gälla för att använda sådana åtgärder mot barn under 15 år ställer jag mig vidare tveksam till förslagets förenlighet med t.ex. regleringen i barnkonventionen. Jag anser sammantaget inte att utredningen har presenterat tillräckliga skäl för att använda särskilda provokativa åtgärder mot barn under 15 år. Jag avstyrker därför förslaget i denna del.

När det gäller barn i åldern 15–17 år noterar jag att det i dag sällan torde bli aktuellt att använda provokation (se t.ex. Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:23, Provokation och infiltration inom förundersökning, s. 23). Jag anser att behovet av och den förväntade nyttan med förslaget i denna del, liksom proportionaliteten, behöver beläggas ytterligare.

Beträffande dokumentation av uppgifter om särskilda provokativa åtgärder delar jag utredningens bedömning om vikten av det och att dokumentationskravet bör regleras i en särskild bestämmelse.

Jag delar också utredningens bedömning att den misstänktes rätt till insyn i förundersökningsmaterialet efter slutdelgivning även gäller det förhållandet att provokativa åtgärder använts. Insynsrätten tillgodoses därmed genom det befintliga regelverket. Det kan i sammanhanget tilläggas att jag har svårt att se att en uppgift om att en sådan åtgärd har använts inte skulle vara av betydelse för beslutet i

åtalsfrågan eller för den misstänktes försvar, och därmed kunna hemlighållas för den misstänkte.

I utredningen anges att även personer som samarbetar med de brottsbekämpande myndigheterna, såsom informatörer, bör kunna genomföra eller medverka i genomförandet av särskilda provokativa åtgärder. Det ska dock ske med restriktivitet och endast när omständigheterna verkligen kräver det. Jag saknar närmare överväganden om vad som ska gälla för sådana fall, t.ex. beträffande provokatörens straffrättsliga ansvar.

Jag saknar också en analys av hur den föreslagna regleringen om särskilda provokativa åtgärder förhåller sig till polisens ingripande- och rapporteringsskyldighet.

Frågan om utvärdering

Som redogjordes för inledningsvis kan det uppstå gränsdragnings- och tillämpningsproblem med en ordning där vissa former av provokation regleras i lag och andra inte. Förslaget innebär också i vissa delar en utökning av möjligheten att använda provokativa åtgärder, som till sin natur är av ingripande karaktär. Vidare finns flera andra utredningar och pågående lagstiftningsarbeten inom straffrättsens område, som är relevanta för det nu lämnade lagförslaget. Om förslaget genomförs anser jag därför att det finns skäl att utvärdera det i enlighet med vad som anges i betänkandet.

Förslaget om möjligheten att använda fiktiva fordonsuppgifter

Min utgångspunkt är att det i offentlig verksamhet bör eftersträvas så stor öppenhet som möjligt. Fiktiva uppgifter i statliga register riskerar att minska allmänhetens förtroende för myndigheterna.

Oaktat det saknas det anledning för mig att ifrågasätta behovet av möjligheten att använda fiktiva fordonsuppgifter. Vid en samlad bedömning framstår förslaget som väl övervägt samt ändamålsenligt och proportionerligt, och jag har därför inga principiella invändningar mot det. Jag vill dock föra fram följande.

Lagens inledande bestämmelse framstår som otydlig och skulle med fördel kunna formuleras med inriktning på vad som avses med en fiktiv fordonsuppgift snarare än vad en sådan uppgift innebär. Bestämmelsen skulle i så fall kunna ges följande lydelse:

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

Vidare ska enligt förslaget de myndigheter i vars verksamhet fordon med fiktiva fordonsuppgifter ska användas själva få besluta om det. Om villkoren för ett beslut om fiktiv fordonsuppgift inte längre är uppfyllda, ska beslutsmyndigheten förordna att beslutet inte längre ska gälla. Enligt vad som anges i utredningen åligger det

myndigheten att löpande ompröva om förutsättningarna för beslutet är uppfyllda. Utan några närmare regler om det ser jag dock en risk för att besluten kan komma att gälla under längre tid än vad som är nödvändigt. Jag anser därför att frågan om t.ex. en tidsbegränsning av sådana beslut bör övervägas ytterligare.

Yttrandet har beslutats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Seniora rättssakkunniga Lovisa Johansson har föredragit ärendet och byråchefen Nils Västberg har deltagit i beredningen.