

Lagrådsremiss

Stärkt brottsbekämpning genom särskilda provokativa åtgärder

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 3 september 2026

Gunnar Strömmer

Johan Stensbäck
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Provokativa åtgärder är en viktig arbetsmetod i brottsbekämpningen. Regeringen föreslår därför att det ska införas en ny lag som ger uttryckligt stöd för brottsbekämpande myndigheter att använda särskilda provokativa åtgärder i förundersökning. Förslaget innebär bl.a. att det i förundersökningar om allvarliga sexualbrott mot barn eller grovt barnpornografibrott ska få användas särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder. Genom den nya lagen får brottsbekämpande myndigheter bättre möjligheter att utreda och lagföra svårutredd och allvarlig brottslighet.

Regeringen föreslår även en ny lag som gör det möjligt att skapa fiktiva fordonsuppgifter. Genom regleringen ges bl.a. brottsbekämpande myndigheter möjlighet att använda fordon som inte kan kopplas till den egna myndigheten.

De nya lagarna och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2027.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om särskilda provokativa åtgärder	5
2.2	Förslag till lag om fiktiva fordonsuppgifter	9
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	11
2.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	13
3	Ärendet och dess beredning	15
4	Provokativa åtgärder i brottsbekämpningen.....	15
4.1	Vad som avses med provokativa åtgärder	15
4.2	Några rättsliga utgångspunkter vid användningen av provokativa åtgärder.....	17
4.2.1	Grundläggande fri- och rättigheter	17
4.2.2	Rättspraxis om provokativa åtgärder	17
5	En ny reglering av särskilda provokativa åtgärder.....	19
5.1	Det ska införas en ny lag om användningen av särskilda provokativa åtgärder.....	19
5.2	Särskilda provokativa åtgärder ska få användas vid förundersökning	23
5.3	Det ska framgå av den nya lagen att proportionalitetsprincipen ska beaktas	29
5.4	När särskilda provokativa åtgärder ska få användas.....	31
5.4.1	Mot vem särskilda provokativa åtgärder ska få användas och krav på brottslighetens allvar	31
5.4.2	Användning av särskilda provokativa åtgärder i förundersökningar om vissa brott	39
5.4.3	Användning av särskilda provokativa åtgärder mot barn.....	44
5.5	Särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder	49
5.5.1	Det bör införas en möjlighet att dela fiktiva barnpornografiska bilder	49
5.5.2	Förutsättningar för att få dela fiktiva barnpornografiska bilder	53
5.5.3	Polismyndigheten ska även kunna framställa fiktiva barnpornografiska bilder.....	57
5.6	Vem som ska få besluta om och genomföra särskilda provokativa åtgärder.....	61
5.7	Provokatörens straffrättsliga ansvar	64
5.8	Den provocerades straffrättsliga ansvar	66
5.9	Åtal för ett framprovocerat brott	67
5.10	Dokumentation	69

5.11	Tillsyn och underrättelser till enskild	70
5.12	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	73
6	Dolda fordon i brottsbekämpningen.....	74
6.1	En ny lag om fiktiva fordonsuppgifter.....	74
6.1.1	Det ska införas en ny lag som gör det möjligt att skapa fiktiva fordonsuppgifter	74
6.1.2	Vilka myndigheter som ska kunna besluta om fiktiva fordonsuppgifter.....	78
6.1.3	Beslut om fiktiva fordonsuppgifter.....	81
6.1.4	Registrering av fiktiva fordonsuppgifter.....	83
6.1.5	Verkställighet av förordnanden om fiktiva fordonsuppgifter	87
6.2	Samordning av fiktiva fordonsuppgifter.....	90
6.3	Sekretess till skydd för fiktiva fordonsuppgifter	91
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	93
8	Konsekvenser av förslagen	94
9	Författningskommentar	98
9.1	Förslaget till lag om särskilda provokativa åtgärder.....	98
9.2	Förslaget till lag om fiktiva fordonsuppgifter.....	111
9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	115
9.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	116
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Särskilda provokativa åtgärder (SOU 2025:109)	118
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	123
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	133
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Myndigheten för utrikes underrättelser	134
Bilaga 5	Promemorians lagförslag i relevanta delar	135
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	136

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om särskilda provokativa åtgärder,
2. lag om fiktiva fordonsuppgifter,
3. lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,
4. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om särskilda provokativa åtgärder

Härigenom föreskrivs följande.

Vad som avses med särskilda provokativa åtgärder

1 § Med särskilda provokativa åtgärder avses i denna lag åtgärder som vidtas för att få fram bevisning om brott och som kan leda till att någon förmås att begå ett brott.

Förutsättningarna för att använda särskilda provokativa åtgärder

2 § Särskilda provokativa åtgärder får användas vid en förundersökning om brott som avses i 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 för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,

2. våldtäkt som är mindre grov, sexuellt övergrepp, sexuellt ofredande eller grovt sexuellt ofredande enligt 6 kap. 1 §, 2 § första eller andra stycket eller 10 § brottsbalken mot en person som inte har 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, grovt sexuellt ofredande mot barn eller kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte enligt 6 kap. 5 §, 6 § första eller andra stycket, 8, 9, 10 eller 10 a § brottsbalken,

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

5. narkotikabrott eller olovlig befattningsmed narkotikaprekursorer som inte är ringa enligt 1 eller 3 b § narkotikastrafflagen (1968:64),

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

7. straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–6,

8. ett annat brott än som avses i 1–7, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år, eller

9. 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 straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till ett sådant brott.

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

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. våldtäkt som är mindre grov, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp, sexuellt ofredande eller grovt sexuellt ofredande enligt 6 kap. 1, 2 eller 10 § brottsbalken mot en person som inte har 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, grovt sexuellt ofredande mot barn eller kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte enligt 6 kap. 5, 6, 8, 9, 10 eller 10 a § brottsbalken,

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

5. narkotikabrott eller olovlig befattningsmed narkotikaprekursorer som inte är ringa enligt 1 eller 3 b § narkotikastrafflagen (1968:64),

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

7. straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–6,

8. ett annat brott än som avses i 1–7, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år, eller

9. 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 straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till ett sådant brott.

Särskilda provokativa åtgärder enligt denna paragraf 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 § Säkerhetspolisen får även använda särskilda provokativa åtgärder mot den som är skäligen misstänkt för

1. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,

2. kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

3. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,

4. spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5, 6 a, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

5. företagsspioneri, olovligt röjande av teknisk företagshemlighet eller olovlig befattning med företagshemlighet enligt 26, 26 a eller 27 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller understötts av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning,

6. deltagande i en terroristorganisation, samröre med 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 § första stycket, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),

7. människorov som är mindre grovt eller olaga frihetsberövande enligt 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd,

8. sanktionsbrott enligt 3, 4 eller 5 § lagen (2025:327) om internationella sanktioner,

9. brott enligt 25, 26, 27 eller 27 a § lagen (1992:1300) om krigsmateriel,

10. brott enligt 18, 18 a eller 19 § lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,

11. brott enligt 8 kap. 1, 2, 3 eller 4 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar,

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

13. straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–12.

Säkerhetspolisen får också använda särskilda provocativa åtgärder i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott som anges i första stycket, om åtgärden genomförs 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.

6 § När särskilda provocativa åtgärder genomförs enligt 3 eller 4 § får Polismyndigheten framställa, sprida, överlåta, upplåta, förevisa, bjuda ut eller på annat sätt göra en fiktiv pornografisk bild av barn tillgänglig, om det sker i en förundersökning som avser

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

2. våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn eller

grovt utnyttjande av barn för sexuell posering enligt 6 kap. 4, 5, 6 eller 8 § brottsbalken,

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

4. straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–3.

7 § 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.

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

Tillstånd

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.

2.2 Förslag till lag om fiktiva fordonsuppgifter

Härigenom föreskrivs följande.

Vad som avses med fiktiv fordonsuppgift

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

Vilka myndigheter som får besluta om en fiktiv fordonsuppgift

2 § Ekobrottsmyndigheten, Försvarmakten, Polismyndigheten, Sveriges utrikes underrättelsetjänst, Säkerhetspolisen och Tullverket får fatta beslut om fiktiv fordonsuppgift avseende ett fordon som används i respektive myndighets verksamhet.

Förutsättningarna för ett beslut om fiktiv fordonsuppgift

3 § Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får meddelas endast om

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

Vilka förordnanden som ett beslut 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 folkbokföringsverksamheten.

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 Skatteverket vid behov tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer.

Verkställighet

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

Ändrade förhållanden och när ett beslut ska upphöra att gälla

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

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

Åtgärder som ska vidtas när beslutet har upphört att gälla

7 § När ett beslut om fiktiv fordonsuppgift har upphört att gälla ska Transportstyrelsen, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera den fiktiva fordonsuppgiften. Om en fiktiv fordonsuppgift har registrerats i folkbokföringsverksamheten ska Skatteverket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera eller vilandeförklara den fiktiva fordonsuppgiften.

Överklagande

8 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 n §

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 för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,

2. grov utpressning enligt 9 kap. 4 § 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 rättssak enligt 17 kap. 10 § brottsbalken,

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

7. grov narkotikasmuggling enligt 6 § 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.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

2.4 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. 6 a §, och närmast före 18 kap. 6 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

Fiktiva fordonsuppgifter

6 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 verksamhet som fordonet används i motverkas.

19 §¹

Den tystnadsplikt som följer av 5–7, 8, 8 b, 9 och 10 §§, 11 § första stycket, 12, 12 a, 12 c 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 eller inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278)

Den tystnadsplikt som följer av 5, 6, 7, 8, 8 b, 9 och 10 §§, 11 § första stycket, 12, 12 a, 12 c 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, hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare *eller* åklagare, *eller särskilda provokativa åtgärder enligt lagen (2027:000) om särskilda*

¹ Senaste lydelse 2026:1249.

om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet eller uppgift om användning av AI-system enligt lagen (2026:806) om användning av AI-system för ansiktsigenkänning i realtid för brottsbekämpande ändamål.

provokativa åtgärder, eller inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet eller uppgift om användning av AI-system enligt lagen (2026:806) om användning av AI-system för ansiktsigenkänning i realtid för brottsbekämpande ändamål.

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.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i maj 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå en lagreglering av provokation och att se över brottsbekämpande myndigheters möjlighet att använda fordon som inte kan kopplas till den egna myndigheten. Utredningen, som tog namnet Utredningen om stärkt brottsbekämpning genom lagreglering av provokation, överlämnade i november 2025 betänkandet Särskilda provokativa åtgärder (SOU 2025:109). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2025/02310).

I promemorian Myndigheten för utrikes underrättelser lämnas förslag som innebär att den nya myndigheten Sveriges utrikes underrättelsetjänst ska ha möjlighet att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheten. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. De delar av promemorians lagförslag som behandlas i denna lagrådsremiss finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Utrikesdepartementet (UD2026/02550).

I denna lagrådsremiss behandlas betänkandets förslag och promemorians förslag om användning av fordon som inte kan kopplas till myndigheten.

4 Provokativa åtgärder i brottsbekämpningen

4.1 Vad som avses med provokativa åtgärder

Det finns inte någon författningsreglerad definition av begreppet provokation eller provokativ åtgärd i svensk rätt. En definition som ibland används 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 (se bl.a. SOU 2010:103 s. 124–125). Åklagarmyndigheten har definierat begreppet provokation som aktiva, tydligt handlingspåverkande åtgärder som brottsbekämpande myndigheter i hemlighet vidtar mot en eller flera kända eller okända gärningspersoner, och som riskerar att föranleda att den som påverkas begår en brottslig handling (Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:23, Provokation och infiltration inom förundersökning, här kallad Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:23). Provokation innebär alltså att myndigheter på olika sätt interagerar med en person för att därigenom påverka hans eller hennes handlande, framför allt på ett sådant sätt att det kan säkras bevisning om brott.

Provokativa åtgärder 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. Det kan inom ramen för sådana operationer aktualiseras frågor om vilka åtgärder som bör få vidtas i förhållande till den personliga integriteten. Det kan exempelvis handla om möjligheterna för en infiltratör att interagera med en misstänkt eller i vilken utsträckning myndigheten får övervaka, kartlägga eller avlyssna en misstänkt.

Det finns inte någon uttrycklig reglering som tillåter och anger förutsättningarna för de brottsbekämpande myndigheterna att använda åtgärder av provokativ karaktär. Det finns inte heller någon rättsregel som förbjuder myndigheterna att som en utredningsåtgärd använda provokativa åtgärder. Användningen av sådana åtgärder styrs, i den del åtgärden inte innebär tvångsmedel eller av annan anledning regleras särskilt i lag, ytterst av de allmänna bestämmelserna om polisens befogenheter i polislagen (1984:387) samt av motsvarande bestämmelser i tullbefogenhetslagen (2024:710) och kustbevakningslagen (2019:32). I 8 § polislagen anges att när en polisman ska verkställa en tjänsteuppgift gäller att denne, under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning, ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste tillgripas, ska detta ske endast i den form och utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Bestämmelsen ger uttryck för de allmänna principerna för polisingripanden, nämligen ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.

I förarbetena till polislagen övervägdes om dolda spaningsmetoder skulle regleras. Departementschefen ställde sig då bakom bedömningen att det inte fanns skäl att särskilt reglera sådana metoder. Användningen av metoderna ansågs rymmas inom ramen för den allmänna bestämmelsen i 8 § polislagen. Departementschefen ställde sig också bakom de principer som föreslogs borde gälla vid användningen av dolda spaningsmetoder. Det uttalades att polisen aldrig bör få begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja ett brott, att polisen aldrig bör få provocera eller annars förmå någon att inleda en brottslig aktivitet och att polisen aldrig av spaningsskäl bör få underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller en för brott misstänkt person. Det uttalades vidare att beslut om aktuella spanings- eller förundersökningsmetoder alltid bör fattas av en åklagare eller en polis i chefsbefattning, att stränga krav på dokumentation måste upprätthållas och att det alltid måste göras en allmän bedömning av om den aktuella metoden är försvarlig med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. (Se prop. 1983/84:111 s. 46–49.)

4.2 Några rättsliga utgångspunkter vid användningen av provokativa åtgärder

4.2.1 Grundläggande fri- och rättigheter

Var och en är 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 (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Rättigheten får begränsas bara genom lag och 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 får inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till skydd för privat- och familjeliv omfattar bl.a. skydd mot övervakning i olika former. Offentliga myndigheter får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt bl.a. med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning och brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Artikel 8 i Europakonventionen ger även upphov till positiva skyldigheter att se till att enskilda tillförsäkras skydd för sina rättigheter gentemot andra enskilda. Det innebär t.ex. att staten i vissa fall kan vara skyldig att införa straffrättslig reglering för att skydda enskilda mot intrång i deras rättigheter från andra enskilda. Det innebär även att staten i sådana fall behöver säkerställa att brott kan utredas effektivt. Enligt artikel 6 i Europakonventionen har var och en rätt till en rättvis rättegång. Av artikeln framgår bl.a. att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) innehåller bestämmelser om rättigheter för barn. Av artikel 16 följer att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv. Enligt artikel 3 gäller att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Sedan den 1 januari 2020 gäller barnkonventionen som svensk lag (se lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionens bestämmelser (prop. 2017/18:186 s. 93).

4.2.2 Rättspraxis om provokativa åtgärder

En provokativ åtgärd kan i vissa fall leda till att den provocerade begår ett brott. Vad som avgör om provokationen leder till att ett brott begås beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Bland annat kan sättet som myndigheten genomför provokationen på vara en omständighet som påverkar. Det

kan också bero på hur en viss straffbestämmelse är utformad, t.ex. vid vilken tidpunkt i ett händelseförlopp som straffansvar aktualiseras. Bestämmelser och regler om brottslighetskonkurrens 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 och 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. När det gäller åtgärder som riskerar att leda till att någon begår ett brott behöver det dock göras särskilda överväganden. Sådana åtgärder aktualiserar frågan om den provocerades ansvar för det framprovocerade brottet, men också frågan om provokatörens ansvar för det brott som han eller hon har provocerat fram.

Vad gäller den provocerades ansvar för det framprovocerade brottet är artikel 6 (rätten till en rättvis rättegång) och artikel 8 (rätten till privatliv) i Europakonventionen av intresse. Europadomstolen har prövat frågan om provokativa åtgärder påverkat den enskildes rätt till en rättvis rättegång och rätt till privatliv i ett flertal avgöranden (se bl.a. Lüdi mot Schweiz, nr 12433/86, 15 juni 1992, Teixeira de Castro mot Portugal, nr 25829/94, 9 juni 1998, Bykov mot Ryssland, nr 4378/02, 10 mars 2009 och Akbay m.fl. mot Tyskland, nr 40495/15 m.fl., 15 oktober 2020). Vad gäller rätten till en rättvis rättegång har Europadomstolen konstaterat att domstolens uppgift är att bedöma om en rättegång i sin helhet varit rättvis. Domstolen bedömer om de åtgärder som vidtagits för att utreda det åtalade brottet, den bevisning som det har resulterat i och lagföringen i övrigt sammantaget uppfyllt kraven på en rättvis rättegång. Om polisen, i syfte att säkra bevisning om brott och kunna väcka åtal för det, har utövat ett sådant inflytande över den enskilde att han eller hon provocerats att begå brott som han eller hon annars inte hade begått, har det ansetts vara en otillåten provokation. Om det förekommit en otillåten provokation har domstolen ansett att den som utsatts för provokationen inte får straffas för det brott som provocerats fram. Det har i en sådan situation inte ansetts tillräckligt att sätta ned straffet eller mildra påföljden.

Europadomstolen har även i ett nyligen meddelat avgörande tagit ställning till frågan om en brottsbekämpande myndighets användning av provokativa åtgärder stod i strid med rätten till en rättvis rättegång (Helme mot Estland, nr 3023/22, 7 oktober 2025). En estnisk man hade dömts för att ha försökt förmå ett barn till sexuella handlingar. Mannen hade kommunicerat med en person som han trodde var en 12-årig flicka men som i själva verket var en polisman. Europadomstolen konstaterade att polisen inte på förhand hade haft någon misstanke mot den aktuella mannen men att de hade haft information om att liknande brott begicks på den aktuella plattformen, att åtgärden var godkänd av åklagare och att det inte var polisen som initierade brottet. Mannen visade själv en tydlig vilja att begå brottet. Domstolen bedömde att rättegången som helhet hade varit rättvis och att det alltså inte var fråga om någon kränkning av artikel 6 i Europakonventionen.

Även Högsta domstolen har i flera rättsfall prövat invändningar från den tilltalade om att han eller hon blivit utsatt för provokativa åtgärder. Domstolens bedömning tar dock primärt sikte på vilken eventuell betydelse som användningen av sådana åtgärder har i förhållande till ansvarsfrågan. Bedömningarna har inte syftat till att ta ställning till om tillämpningen av en viss arbetsmetod varit godtagbar eller inte.

I rättsfallet NJA 2007 s. 1037 tog Högsta domstolen ställning till hur en invändning om brottsprovokation ska hanteras. Av avgörandet framgår att det förhållandet att ett brott är framprovocerat av polisen på ett sätt som innebär att rättvisan i rättegången oåterkalleligen har undergrävts ska anses innebära att det brister i en materiell förutsättning för straffbarhet. Det innebär att åtal i dessa fall inte ska väckas och att domstolen, om åtal ändå väcks, ska lämna talan utan bifall. Verkningarna är alltså i princip desamma som om preskription har inträtt.

Högsta domstolen har också i ett avgörande från mars 2026 tagit ställning till frågan om det föreligger hinder mot att lagföra ett framprovocerat brott (Högsta domstolens dom den 5 mars 2026 i mål B 5628-24). Domstolen konstaterade att det vid bedömningen av om det till följd av en provokativ åtgärd föreligger hinder mot att lagföra en viss gärning är avgörande om provokationen kan sägas ha inneburit att personen har förmått att begå ett brott som han eller hon annars inte skulle ha begått. Om man kommer fram till att polisen har förmått personen att begå det konkreta brottet, måste det göras en bedömning av om lagföring av brottet ändå kan godtas på den grunden att den aktuella personen skulle ha begått ett brott av motsvarande slag även om åtgärderna inte hade vidtagits. Domstolen kom fram till det senare och konstaterade därför att polisens provokativa åtgärder inte utgjort hinder mot lagföring och inte heller utgjort skäl för straffflindring.

5 En ny reglering av särskilda provokativa åtgärder

5.1 Det ska införas en ny lag om användningen av särskilda provokativa åtgärder

Regeringens förslag

Det ska införas en ny lag som reglerar användningen av särskilda provokativa åtgärder, dvs. åtgärder som kan leda till att någon begår brott.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det. *Jämställdhetsmyndigheten* anser att en reglering enligt förslaget kan förväntas bidra till ökad trygghet hos de brottsbekämpande myndigheterna. *Polismyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* välkomnar en lagreglering som ger ett tydligt stöd för användning av sådana provokativa åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå brott. Åklagarmyndigheten anser att användningen av särskilda provokativa åtgärder bör regleras i rättegångsbalken. *Brottsofferjouren* delar bedömningen att sådana provokativa åtgärder som inte innebär någon risk att framkalla brott även fortsättningsvis bör regleras av de allmänna bestämmelser och principer som styr myndigheternas arbete. Även *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)*, *Riksdagens ombudsmän* och Åklagarmyndigheten lämnar synpunkter angående sådana provokativa åtgärder som faller utanför den av utredningen föreslagna regleringen. *Barnombudsmannen*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Brottsoffermyndigheten*, *Brottsofferjouren* och *Riksdagens ombudsmän* anser att regleringen bör utvärderas.

Skälen för regeringens förslag

Användningen av åtgärder som riskerar att leda till att någon begår brott ska regleras i lag

De brottsbekämpande myndigheterna använder sig redan i dag av provokativa åtgärder och enligt myndigheterna är det en viktig och ibland nödvändig arbetsmetod i brottsbekämpningen. Provokativa åtgärder används framför allt när en förundersökning har inletts och då för att få information om brott. Det handlar främst om utredningar om allvarlig brottslighet, exempelvis grovt eller synnerligen grovt narkotikabrott eller vapenbrott, grovt barnpornografibrott, grovt häleri, terroristbrott eller spioneri. Det kan också handla om flera enskilt mindre allvarliga brott som utförts systematiskt eller organiserat, exempelvis omfattande hantering av stöldgods. Hur provokativa åtgärder genomförs kan variera, bl.a. beroende på vilket brott som utreds och vilken information om brottet som finns i övrigt. Ibland genomförs provokativa åtgärder i sammanhang och på platser där man misstänker att personer som har begått brott befinner sig. Ibland riktar sig provokativa åtgärder direkt mot en person som misstänks för brott.

Genom att använda provokativa åtgärder får de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att interagera med en misstänkt eller andra personer i dennes närhet, och därmed styra händelseutvecklingen på ett sätt som gör det lättare att framför allt säkra bevisning om brott eller identifiera en skäligen misstänkt. Arbetsmetoden kan också vara ett värdefullt verktyg för att avbryta pågående brottslig verksamhet och därigenom förebygga fortsatt brottslighet. Med hänsyn till bl.a. att den organiserade brottsligheten har kommit att påverka allt fler delar av samhället och att många grova brott begås inom ramen för kriminella nätverk kan behovet av att använda provokativa åtgärder förväntas öka. Polismyndigheten har bedömt att ungefär 17 500 personer är aktiva i kriminella nätverk och att cirka 50 000 personer har koppling till sådana nätverk (Polismyndigheten,

Nationella operativa avdelningen, Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige, 2025).

Som framgår av avsnitt 4.1 finns det inte någon uttrycklig reglering som tillåter och anger förutsättningarna för de brottsbekämpande myndigheterna att använda åtgärder av provokativ karaktär. Myndigheterna anser att en reglering kommer att leda till ökad tydlighet i frågorna om när och hur provokativa åtgärder kan användas. Det handlar framför allt om svårigheter kring åtgärder som riskerar att leda till att någon begår ett brott, men också om vissa oklarheter vad gäller kraven på stark misstanke och allvarlig brottslighet (jfr Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:23 s. 18–20).

Från rättssäkerhetssynpunkt är det framför allt de åtgärder som riskerar att leda till att någon begår ett brott som framstår som problematiska. Det gäller i synnerhet om åtgärderna riskerar att leda till att någon begår ett brott som han eller hon annars inte hade begått. De brottsbekämpande myndigheterna anser att det främst är i sådana situationer som det finns ett behov av att klargöra vilka åtgärder det är som myndigheterna får vidta. Osäkerheter kring vad som faktiskt gäller kan leda till omotiverad återhållsamhet, dvs. att myndigheterna avstår från att vidta åtgärder som hade kunnat ge viktig information i brottsutredningar. Det kan också leda till ökade risker för oavsiktliga övertramp.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns ett behov av en tydligare reglering av vissa provokativa åtgärder och att metoden bör regleras i lag. En sådan reglering kommer, som även *Jämställdhetsmyndigheten* framhåller, bidra till både ökad rättssäkerhet och förutsägbarhet. En tydligare reglering minskar också risken för att metoden används på ett olämpligt eller felaktigt sätt. Regeringen anser vidare, i likhet med bl.a. *Brottsofferjouren*, *Polismyndigheten* och *Åklagarmyndigheten*, att en reglering om provokativa åtgärder bör ta sikte på sådana åtgärder som kan leda till att någon begår ett brott. Som konstateras ovan är det ur rättssäkerhetssynpunkt framför allt sådana åtgärder som är problematiska. Det är också den typen av åtgärder som myndigheterna särskilt efterfrågar en reglering av.

Av Europadomstolens och Högsta domstolens avgöranden framgår att användning av provokativa åtgärder i sig inte utgör ett konventionsbrott, se avsnitt 4.2.2. Europakonventionen sätter gränserna för vilka möjligheter det finns att lagföra den som har provocerats att begå ett brott. Konventionen styr däremot inte när, under vilka förutsättningar eller hur provokativa åtgärder får genomföras. Konventionen hindrar alltså inte att det införs regler som ger brottsbekämpande myndigheter möjligheter att provocera någon att begå ett brott. För att särskilja sådana provokativa åtgärder från andra former av åtgärder av provokativ karaktär bör åtgärderna som ska omfattas av den nya regleringen benämnas särskilda provokativa åtgärder.

När det gäller åtgärder av provokativ karaktär som inte riskerar att leda till att någon begår ett brott bedömer regeringen, till skillnad från *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)*, att det inte framkommit något behov av att införa en ny reglering. Som Åklagarmyndigheten och *Riksdagens ombudsmän* påpekar kommer sådana åtgärder, som inte faller in under den föreslagna regleringen, även fortsättningsvis styras primärt 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. Frågan om den typen av åtgärd är tillåten påverkas alltså inte av den föreslagna regleringen. Regeringen delar Riksdagens ombudsmäns uppfattning att det är viktigt att det görs tydligt vilka provocativa åtgärder som omfattas av den föreslagna lagen och vilka som faller utanför. I författningskommentaren ges därför exempel på både situationer som kommer att omfattas av regleringen och sådana som kommer att falla utanför.

Åklagarmyndigheten anser att användningen av särskilda provocativa åtgärder bör regleras i rättegångsbalken. Detta skulle visserligen bidra till att samla regler som styr arbetet med att utreda brott. Med hänsyn till den föreslagna regleringens särprägel instämmer regeringen dock i utredningens bedömning att övervägande skäl talar för att placera de nya bestämmelserna i en ny lag. I avsnitt 5.4.3 lämnar regeringen förslag på bestämmelser som tar sikte på barn under 15 år och om placeringen av dessa.

Utvärdering av den nya lagen

Utredningen bedömer att det inte finns behov av att särskilt utvärdera den föreslagna nya lagen. Om en utvärdering ändå bedöms nödvändig bör den enligt utredningen ske tidigast fem år efter att regleringen trätt i kraft. *Brå* och *Brottsoffermyndigheten* anser att regleringen bör utvärderas med hänvisning till att det är svårt att överblicka konsekvenserna av den. Även *Riksdagens ombudsmän* anser att regleringen bör utvärderas och hänvisar till de gränsdragnings- och tillämpningsproblem som kan uppstå när vissa former av provokation regleras i lag och andra inte samt till att förslaget i vissa delar innebär en utökad möjlighet att använda provocativa åtgärder.

Som remissinstanserna påpekar innebär den föreslagna lagen en formalisering och utvidgning av möjligheten att använda åtgärder av provokativ karaktär. I praktiken rör det sig dock om en arbetsmetod som de brottsbekämpande myndigheterna redan använder sig av. Arbetsmetoden innebär inte heller ett sådant integritetsintrång att en utvärdering är motiverad av integritetsskäl. Regeringen anser därmed att det inte finns skäl att nu föreslå någon särskild utvärdering av lagen. Däremot är det naturligt att, i likhet med vad *Barnombudsmannen* och *Brottsofferjouren* påtalar, berörda myndigheter löpande analyserar hur väl regelverket fungerar och säkerställer att det tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. Att det inte på förhand föreslås någon utvärdering ska alltså inte uppfattas som att det inte kan vara aktuellt att vid behov se över lagen. Ett sådant behov kan exempelvis uppstå på grund av ny eller ändrad lagstiftning på straffrättens område. Det kan också uppstå till följd av den samlade översyn av tvångsmedelsregleringen som görs av Utredningen om hemliga och preventiva tvångsmedel (Ju 2025:04).

5.2 Särskilda provokativa åtgärder ska få användas vid förundersökning

Regeringens förslag

Med särskilda provokativa åtgärder ska avses åtgärder som vidtas för att få fram bevisning om brott och som kan leda till att någon förmås att begå ett brott. Sådana åtgärder ska få vidtas vid en förundersökning om det är av synnerlig vikt för utredningen.

Regeringens bedömning

Det behöver inte införas något förbud mot att förmå någon att begå brott som han eller hon annars inte hade begått.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det. *Polismyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* anser att provokatören bör ges ett större handlingsutrymme än vad utredningen föreslår och att det inte bör införas ett krav på synnerlig vikt. *Linköpings universitet (Barnafrid)* avstyrker utredningens förslag till utformning av den nya lagen och anför att den snarare bör utformas som ett principiellt förbud mot brottsprovokativa åtgärder.

Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen) efterfrågar ett förtydligande av vad kravet på synnerlig vikt innebär och anser att innebörden av begreppet bör framgå direkt av lagtext.

Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen) menar att det är oklart vilket brott som uttrycket ”för att få fram bevisning om brott” syftar på och anser att regleringen inte bör bygga på ett system som uppmuntrar någon att begå brott som han eller hon annars inte skulle ha begått. *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* framför liknande synpunkter vad gäller uttrycket ”få fram bevisning om brott”. *Brottsoffermyndigheten* och *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* menar att det är svårt att överblicka eventuella konsekvenser som avsaknaden av ett förbud mot att väcka en brottslig vilja kan få. Universitetet anser även att definitionen av särskilda provokativa åtgärder kan förenklas och att det framstår som oklart vilka gärningar som provokatören får utföra. *Riksdagens ombudsmän* saknar en analys av hur den föreslagna regleringen om särskilda provokativa åtgärder förhåller sig till polisens ingripande- och rapporteringsskyldighet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Åtgärder som vidtas vid förundersökning för att få fram bevisning om ett brott

En möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att vidta åtgärder som riskerar att leda till att någon begår ett brott kan anses ingripande för den enskilde. Användningen av provokativa åtgärder saknar visserligen i princip helt inslag av tvång och som utredningen konstaterar kan åtgärderna därför inte anses utgöra ett straffprocessuellt tvångsmedel. Däremot innebär användning av provokativa åtgärder 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 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 via sms, chatt eller mejl. Ibland kan det ske genom att en infiltratör träffar den som provoceras. I regel utförs inte åtgärder av provokativ karaktär genom intrång på särskilt integritetskänsliga platser eller genom användning av eller tillgång till särskilt integritetskänsliga uppgifter. Att någon provoceras att begå ett brott som han eller hon annars inte hade begått kan vidare vara förenat med vissa risker, även om personen inte ska åtalas eller dömas till ansvar för brottet. Åtgärden 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.

Det vilseledande som särskilda provokativa åtgärder innebär utgör enligt regeringen som utgångspunkt inte ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten att det skulle stå i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen 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 försöker avslöja verksamheten genom dolda operationer. Möjligheterna att använda särskilda provokativa åtgärder behöver dock begränsas till situationer där det finns tillräckligt starka skäl för metoden. Enligt de brottsbekämpande myndigheterna används denna typ av åtgärder när en förundersökning har inletts och då i syfte att få information om fullbordade brott. I vissa fall kan det också handla om uppgifter kopplade till stämpling eller förberedelse till ett allvarligt brott. I linje med detta anser regeringen att särskilda provokativa åtgärder endast bör få vidtas för att få information om och bidra till utredning av konkreta brott. Det är framför allt i sådana situationer som åtgärderna kan vara en värdefull arbetsmetod, men också då det kan anses vara motiverat att använda en sådan ingripande åtgärd. En förutsättning för att få använda särskilda provokativa åtgärder bör vara att en förundersökning har inletts. Situationen måste alltså vara sådan att det finns anledning att anta att ett visst konkret brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § rättegångsbalken).

Regeringen delar vidare utredningens bedömning att kravet på att förundersökning ska ha inletts och att åtgärden ska vidtas för att få fram bevisning om brott uttryckligen ska framgå av lag. På så sätt tydliggörs att

metoden får användas endast när det finns skäl att tro att den kan leda till ett gynnsamt resultat för utredningen. Om användningen av särskilda provokativa åtgärder inte kan förväntas förbättra utredningsläget, bör åtgärderna inte få vidtas.

Linköpings universitet (Barnafrid) menar att regleringen bör utformas som ett principiellt förbud. Regeringen delar inte den bedömningen. Enligt regeringen kan även en reglering som inte är konstruerad som ett principiellt förbud tillgodose kraven på rättssäkerhet och rätten till en rättvis rättegång. *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* och *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* påpekar att det är otydligt vilket brott som avses med formuleringen ”för att få fram bevisning om brott”. Regeringen konstaterar att formuleringen hänger samman med kravet på att en förundersökning ska ha inletts. Att åtgärden ska vidtas för att få fram bevisning om brott innebär att provokationen ska förväntas bidra till utredningen av det eller de brott som förundersökningen omfattar.

Slutligen konstaterar regeringen att det inte framkommit att det i nuläget finns något behov av att använda särskilda provokativa åtgärder i underrättelseverksamhet. Den nuvarande ordningen för användning av provokativa åtgärder i underrättelseverksamhet bör alltså gälla även fortsättningsvis. Det bör understrykas att den nu föreslagna regleringen av särskilda provokativa åtgärder inte påverkar tillåtligheten av provokativa åtgärder i underrättelseverksamhet.

Definitionen av särskilda provokativa åtgärder

Regleringen om särskilda provokativa åtgärder bör som konstateras i avsnitt 5.1 endast ta sikte på sådana åtgärder som kan leda till att den provocerade begår ett brott. Uttrycket ”kan leda till” omfattar i detta sammanhang dels åtgärder som syftar till att någon förmås att begå ett brott, dels åtgärder som riskerar att leda till ett sådant resultat.

Uttrycket ”förmås att begå ett brott” ska inte förstås på så sätt att det innefattar alla åtgärder som skulle kunna leda till att ett brott begås, utan åtgärden måste innefatta ett faktiskt 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. 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 ska anses 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.

Högsta domstolen har gjort vissa uttalanden angående innebörden av uttrycket ”förmått att begå ett brott” (Högsta domstolens dom den 5 mars 2026 i mål B 5628-24). För att det ska vara fråga om att en person har förmått att begå ett brott krävs enligt domstolen att polisen på ett beaktansvärt sätt har påverkat personen att begå brottet, till exempel genom att anstifta gärningen, genom att göra en beställning av något som inte får innehas eller genom att förse en viss person med särskilt

gynnsamma tillfällen att begå brott. Huruvida polisen interagerar direkt med personen eller om detta sker indirekt via mellanhänder saknar enligt domstolen betydelse. Motsatsvis bör uttrycket inte innefatta åtgärder som endast utgör ett neutralt svar på någons initiativ. Detsamma gäller åtgärder som innebär underlåtenhet att ingripa mot brott.

Sammantaget delar regeringen utredningens bedömning att en definition av begreppet särskilda provokativa åtgärder dels ska ge uttryck för att syftet med åtgärden ska vara att få fram bevisning om brott, dels ge uttryck för att det ska handla om åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå ett brott. *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* anser att den av utredningen valda definitionen är svårläst och föreslår i stället att en provokativ åtgärd ska definieras som ”en åtgärd som syftar till att säkra bevisning om ett eller flera begångna brott, men som riskerar att leda till att någon förmås att begå ett nytt brott”. Regeringen delar bedömningen att utredningens förslag till definition kan förenklas. Med särskilda provokativa åtgärder bör avses åtgärder som vidtas för att få fram bevisning om brott och som kan leda till att någon förmås att begå ett brott.

Användningen av särskilda provokativa åtgärder ska vara av synnerlig vikt för utredningen

I 8 § polislagen regleras allmänna principer för polisingripanden. Av bestämmelsen framgår att behovs- och proportionalitetsprinciperna ska beaktas vid alla ingripanden. Behovsprincipen innebär att ett polis-ingripande får ske endast då det är nödvändigt för den aktuella farans eller störningens avväjande eller undanröjande. Proportionalitetsprincipen innebär att de skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse inte får stå i missförhållande till syftet med ingripandet, se vidare avsnitt 5.3. Utöver de allmänna principerna för polisingripanden i 8 § polislagen regleras i samma lag bl.a. också en rapporteringsskyldighet (9 § polislagen).

Även vid användning av hemliga tvångsmedel ska behovs- och proportionalitetsprinciperna beaktas. Regleringarna av hemliga tvångsmedel ställer dessutom krav på att åtgärderna måste vara av synnerlig vikt för utredningen för att få användas. Utredningen har föreslagit att ett motsvarande krav ska gälla för användningen av särskilda provokativa åtgärder. Att en åtgärd måste vara av synnerlig vikt innebär i detta sammanhang inte att den måste resultera i bevisning som är avgörande för en fällande dom. Det kan i stället vara tillräckligt 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. En granskning av utredningsmöjligheterna ska alltid göras och granskningen måste mynna ut i bedömningen att det finns skäl att räkna med att åtgärden, ensam eller tillsammans med andra åtgärder, verkligen kan få effekt. 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.)

Regeringen konstaterar att även särskilda provokativa åtgärder kan vara en ingripande arbetsmetod. Metoden bör som utgångspunkt användas först när andra mindre ingripande metoder har visat sig resultatlösa eller inte bedöms ge önskat resultat. Ett beslut om särskilda provokativa åtgärder bör inte heller fattas slentrianmässigt, utan föregås av noggranna överväganden och kunna förväntas leda till att utredningen förs framåt. Enligt de brottsbekämpande myndigheterna motsvarar det i huvudsak hur provokativa åtgärder används i nuläget. Regeringen anser därför, till skillnad från *Polismyndigheten* och *Åklagarmyndigheten*, att det bör införas ett uttryckligt krav på att användningen av särskilda provokativa åtgärder ska vara av synnerlig vikt för utredningen. Regeringen anser däremot inte att den närmare innebörden av begreppet synnerlig vikt behöver framgå direkt av lagtexten, vilket *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* efterfrågar.

Att det införs ett krav på synnerlig vikt utesluter inte att särskilda provokativa åtgärder används samtidigt som andra arbetsmetoder som är förenade med likartade krav. Exempelvis bör det kunna vara av synnerlig vikt för utredningen att samtidigt använda särskilda provokativa åtgärder och ett eller flera hemliga tvångsmedel. Samspelet mellan sådana metoder kan vara av stor vikt för att nå ett framgångsrikt resultat. Av avsnitt 5.3 framgår att även proportionalitetsprincipen ska beaktas vid bedömningen av om en särskild provokativ åtgärd ska få användas.

Riksdagens ombudsmän för fram att det saknas en analys av hur den föreslagna regleringen om särskilda provokativa åtgärder förhåller sig till bl.a. polisens rapporteringsskyldighet. Regeringen konstaterar i den delen att en polismans skyldighet att rapportera även gäller i en situation där särskilda provokativa åtgärder används. Detsamma gäller de grundläggande uppgifter som regleras i 2 § polislagen.

Vilka brottsliga handlingar som provokatören bör tillåtas utföra

Möjligheten att genomföra åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå brott aktualiserar frågan om vilka eventuella brottsliga handlingar som provokatören får utföra. Att förmå någon att begå ett brott kan utgöra ett brott på förstadiet. Det kan också handla om åtgärder som främjar ett brott. Sådana handlingar kan objektivt sett utgöra exempelvis förberedelse, stämpling eller medhjälp till brott (jfr 23 kap. 2 § och 4 § andra stycket brottsbalken).

Regeringen delar utredningens bedömning att det får anses acceptabelt och i många fall nödvändigt för en ändamålsenlig användning av särskilda provokativa åtgärder som arbetsmetod att provokatören begår sådana förstadie- eller medverkanshandlingar. Att genomföra sådana åtgärder bör därmed vara tillåtet. Regeringen instämmer vidare i utredningens bedömning att åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå ett brott, som regel, inte bör ge utrymme för provokatören att begå ett självständigt brott. Att provokatören som regel inte får begå självständiga brott följer av proportionalitetsprincipen (se avsnitt 5.3). Provokatören 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 inte anses överväga de eventuellt mycket negativa följderna som åtgärden kan

medföra, t.ex. att farliga eller skadliga föremål, såsom vapen eller narkotika, sprids och att myndigheten därmed förlorar kontrollen över föremålen. Regeringen delar dock *Åklagarmyndighetens* och *Polismyndighetens* bedömning att möjligheterna att använda särskilda provokativa åtgärder inte bör vara helt beroende av om den gärning som provokatören utför är kriminaliserad som ett självständigt eller osjälvständigt brott. I vissa situationer bör det därför kunna anses motiverat att en provokatör får begå ett självständigt brott. Detta gäller bl.a. för gärningar som är kriminaliserade på ett mycket tidigt stadium, motsvarande en slags försöks- eller förberedelsekriminalisering, 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 (2022:666) 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 kan utifrån omständigheterna utgöra förberedelse till brott om exempelvis 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 penningtvättsbrott enligt 4 och 5 §§ lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott. Om en gärning som normalt sett utgör ett osjälvständigt brott är kriminaliserad som ett självständigt brott, bör alltså även den vara tillåten att vidta inom ramen för en särskild provokativ åtgärd.

Som *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* påpekar är det viktigt att det är tydligt vilka åtgärder som provokatören tillåts utföra. Regeringen förtydligar därför det i författningskommentaren.

Det bör inte införas något uttryckligt förbud mot att förmå någon att begå brott som han eller hon annars inte hade begått

I polislagens förarbeten anges att polisen aldrig bör få provocera eller annars förmå någon att inleda en brottslig aktivitet (se prop. 1983/84:111 s. 46–49). Ett motsvarande förbud mot att väcka en brottslig vilja finns i Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:23. Ett sådant förbud grundas på artikel 6 i Europakonventionen om rätten till en rättvis rättegång. Som tidigare konstateras kan lagföring av någon som har provocerats att begå ett brott utgöra en kränkning av rätten till en rättvis rättegång. Så kan vara 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.

Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen) anser att regleringen inte bör bygga på ett system som uppmuntrar någon att begå brott som han eller hon annars inte skulle ha begått. *Brottsoffermyndigheten* och *Uppsala*

universitet (Juridiska fakulteten) menar att det är svårt att överblicka eventuella konsekvenser som avsaknaden av ett förbud mot att väcka en brottslig vilja kan få. Som regeringen konstaterar i avsnitt 5.1 uttalar sig Europadomstolen dock inte om vilka åtgärder av provokativ karaktär som de brottsbekämpande myndigheterna får vidta i utredningssyfte. Domstolen uttalar sig endast om vilka konsekvenser som sådana åtgärder kan få om den provocerade lagförs för det framprovocerade brottet. Högsta domstolen uttalar i NJA 2007 s. 1037 att Europadomstolen verkar acceptera relativt långtgående provokationer så länge staten inte lagför den som begått de gärningar som provocerats fram.

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 dessutom förenat med betydande svårigheter. Genom att en myndighet förmår någon att vidta en åtgärd inleds ett händelseförlopp som myndigheten, som regel, inte har full kontroll över. Som Brottsoffermyndigheten påpekar kan det vara svårt att överblicka vilka konsekvenser som det kan medföra. 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 förmått att begå brottet enbart på grund av de provokativa åtgärderna. I regel är hypotetiska bedömningar om vad en person skulle ha gjort om en provokativ åtgärd inte hade genomförts mycket svåra att göra. 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 förbud. Det skulle med stor sannolikhet medföra en alltför restriktiv tillämpning av regleringen.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det finns goda skäl för att inte införa något uttryckligt förbud mot att förmå någon att begå brott som han eller hon annars inte hade begått eller någon annan liknande begränsning, på det sätt som Brottsoffermyndigheten, Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen) och Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) föreslår. En reglering utan ett sådant förbud står inte i strid med Europakonventionen. Om en provokativ åtgärd har genomförts på ett sådant sätt att en lagföring av det framprovocerade brottet skulle stå i strid med artikel 6 i Europakonventionen, ska den provocerade dock inte åtalas eller fällas till ansvar. Den frågan behandlas mer utförligt i avsnitt 4.2.2 och 5.8.

5.3 Det ska framgå av den nya lagen att proportionalitetsprincipen ska beaktas

Regeringens förslag

Tillstånd till särskilda provokativa åtgärder ska få 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 ska inte få meddelas om det innebär en risk för någons liv eller hälsa.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det. *Åklagarmyndigheten* avstyrker förslaget om att tillstånd till särskilda provocativa åtgärder inte ska få meddelas om det innebär en risk för någons liv eller hälsa och menar att sådana omständigheter i stället ska beaktas inom ramen för proportionalitetsbedömningen. *Justitiekanslern* anser att det kan övervägas om ett uttryckligt förbud för åtgärder som innebär en risk för någons liv och hälsa är överflödigt med hänsyn till proportionalitetskravet.

Skälen för regeringens förslag

En särskild provocativ åtgärd ska bara få användas om det är proportionerligt

Utredningen föreslår att det i lagen uttryckligen ska regleras att proportionalitetsprincipen ska beaktas vid bedömningen av om en särskild provocativ åtgärd ska tillåtas. Principen innebär att åtgärden måste vara nödvändig och att den ska stå i rimlig proportion till vad som ska uppnås. Principen innebär också att man måste väga olägenheterna, t.ex. i form av intrång i den personliga integriteten, mot de fördelar för utredningen som åtgärden kan innebära. Ju större ingrepp eller skada som en särskild provocativ åtgärd riskerar leda till desto starkare skäl måste det föreligga för att den ska få genomföras.

Regeringen delar utredningens bedömning att proportionalitetsprincipen ska beaktas vid bedömningen av om en särskild provocativ åtgärd ska få användas och att detta bör framgå uttryckligen av lag. Att proportionalitetsprincipen ska beaktas motsvarar vad som gäller vid användning av provocativa åtgärder i dagsläget, men också vad som i allmänhet gäller när de brottsbekämpande myndigheterna ingriper mot enskilda.

Proportionalitetsprincipen talar för att särskilda provocativa åtgärder bara får användas i förundersökningar om allvarligare brottslighet. Vid en bedömning enligt proportionalitetsprincipen kan det också vara avgörande hur den provocativa åtgärden genomförs. Det kan 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, som *Socialstyrelsen* framhåller, hänsyn även tas till om åtgärden ska vidtas mot ett barn. Som framgår i avsnitt 5.4.3 föreslås att särskilda provocativa 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 beaktas att barn som regel skiljer sig från vuxna bl.a. när det gäller fysisk och psykisk utveckling och känslomässiga behov. Socialstyrelsen för också fram att barn och unga är mer benägna att underskatta grader av risk och att de har sämre förmåga till impulskontroll och att bedöma framtida konsekvenser av sitt handlande. 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.) Skälen för

särbehandlingen är i väsentliga delar fortfarande bärande men behöver viktas mot andra intressen för att systemet ska uppfattas som balanserat (se prop. 2025/26:293 s. 73). Användningen av särskilda provokativa åtgärder får heller inte strida mot Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen. De hänsyn som enligt konventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Dessa hänsyn väger tyngre ju yngre barnet är. Andra, mindre ingripande åtgärder ska väljas i första hand. Åtgärden ska vidare genomföras på ett sätt som innebär ett så litet obehag som möjligt för barnet. (Se bl.a. prop. 2024/25:175 s. 70.)

Sammanfattningsvis anser regeringen att det bör framgå av den föreslagna lagen 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.

Särskilda provokativa åtgärder ska inte få användas vid risk för någons liv eller hälsa

Utredningen föreslår att det vid risk för någons liv eller hälsa bör vara uteslutet att använda särskilda provokativa åtgärder, oavsett vilka fördelar i utredningshänseende åtgärdena kan förväntas medföra. Åklagarmyndigheten ifrågasätter det och anför att det är tillräckligt att låta risker för olika typer av följdskador för den provocerade och andra ingå som ett led i proportionalitetsbedömningen. Även Justitiekanslern anför att det kan övervägas om förbudet är överflödigt utifrån föreslagen proportionalitetsbedömning.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det inte bör 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. Med hänsyn till att den föreslagna regleringen ger myndigheterna möjlighet att vidta åtgärder som kan leda till att någon begår brott bör denna begränsning uttryckligen anges i lagtexten. Regeringen bedömer att det inte är tillräckligt att, såsom Åklagarmyndigheten föreslår, låta detta ingå som en del i proportionalitetsbedömningen. Begränsningen bör i huvudsak omfatta åtgärder som kan leda till brott mot liv och hälsa enligt 3 kap. brottsbalken. Den bör också omfatta åtgärder som kan leda till andra brott som riskerar någons liv eller hälsa, t.ex. sexualbrott enligt 6 kap. brottsbalken.

5.4 När särskilda provokativa åtgärder ska få användas

5.4.1 Mot vem särskilda provokativa åtgärder ska få användas och krav på brottslighetens allvar

Regeringens förslag

Särskilda provokativa åtgärder ska få 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 ska de endast få 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 ska få användas vid en förundersökning mot den som är skäligen misstänkt för ett brott, om

- det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott om gärningen är belagd med straff, eller
- det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år.

Särskilda provokativa åtgärder ska också få användas vid en förundersökning mot den som är skäligen misstänkt för flera brott, om det kan antas att

- den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i ett år,
- 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.

Under samma förutsättningar ska särskilda provokativa åtgärder få användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. I sådana fall ska det i stället vara fråga om förundersökning om ett brott där det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller att det kan antas att brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot förslaget om mot vem särskilda provokativa åtgärder får användas. *Åklagarmyndigheten* anser att den av utredningen valda avgränsningen är för snäv. *Polismyndigheten* anser att förutsättningarna för att använda särskilda provokativa åtgärder bör vara desamma oavsett om de riktas mot en skäligen misstänkt eller om de används i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt. *Institutet för mänskliga rättigheter* avstyrker utredningens förslag såvitt avser åtgärder för att utreda vem som kan misstänkas för brott och gör gällande att särskilda provokativa åtgärder endast bör få riktas mot en person som är skäligen misstänkt för brott. *Riksdagens ombudsmän* anser att det är särskilt angeläget att det görs noggranna överväganden när det gäller användning av särskilda

provokativa åtgärder för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott.

Flera remissinstanser, såsom *Göteborgs tingsrätt*, *Jämställdhetsmyndigheten* och *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)*, instämmer i utredningens bedömning att regleringen för särskilda provokativa åtgärder bör ha samma konstruktion som regleringen av de hemliga tvångsmedlen, bl.a. med ett krav på allvarlig brottslighet. Åklagarmyndigheten avstyrker dock den av utredningen valda konstruktionen och förordar i stället en reglering där bl.a. brottslighetens allvar vägs mot riskerna med åtgärden, inom ramen för en proportionalitetsbedömning.

Flera remissinstanser, bl.a. *Göteborgs tingsrätt*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* förespråkar högre straffminimum och straffvärden än de som utredningen föreslagit. *Justitiekanslern* och *Svea hovrätt* anser att de föreslagna nivåerna vad gäller straffminimum och lägsta straffvärde behöver ses över. *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* anser att 3 och 4 §§ i utredningens förslag till lag om särskilda provokativa åtgärder bör slås ihop till en bestämmelse. *Justitiekanslern* och *Svea hovrätt* påpekar att det pågår andra lagstiftningsarbeten som kan vara av betydelse.

Skälen för regeringens förslag

Mot vem särskilda provokativa åtgärder ska få användas

Provokativa åtgärder används i dag i olika situationer och i olika skeden av en förundersökning. Det kan handla om både utredningar där det finns en skäligen misstänkt och om utredningar där det inte gör det. Att kunna använda provokativa åtgärder mot en skäligen misstänkt kan vara ett värdefullt verktyg för att få tillräcklig bevisning för att kunna väcka åtal mot honom eller henne. Regeringen delar utredningens bedömning att särskilda provokativa åtgärder ska kunna riktas mot en skäligen misstänkt.

När provokativa åtgärder används för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott kan det i stället handla om att få en ingång till ett sammanhang, t.ex. ett kriminellt nätverk eller en pedofilring där man misstänker att gärningsmannen befinner sig. Det kan i ett sådant fall variera mot vem eller vilka som åtgärderna behöver riktas. De kan behöva riktas mot den som myndigheten 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 och kan antas ha begått ett brott, men att det inte finns 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. Det kan exempelvis handla om en misstanke om att en person säljer illegala vapen eller narkotika och att de 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 myndigheterna har närmare kunskap om vem eller vilka individer det är som har utfört brottet. En särskild provokativ åtgärd kan då behöva riktas mot flera, helt eller delvis, obestämda personer som ingår i gruppen eller nätverket.

Institutet för mänskliga rättigheter anser att särskilda provokativa åtgärder inte bör få användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott och att frågan bör utredas vidare, bl.a. i ljuset av Europadomstolens dom i målet Helme mot Estland. *Polismyndigheten* anser att förutsättningarna för att använda särskilda provokativa åtgärder bör vara desamma oavsett om de riktas mot en skäligen misstänkt eller om de används i syfte att utreda vem som är skäligen misstänkt. *Åklagarmyndigheten* för fram att avgränsningen av personkretsen är för snäv, eftersom det i de fall det finns en skäligen misstänkt för brottet saknas möjligheter att vidta åtgärder mot någon annan än denne. *Riksdagens ombudsmän* har å sin sida påtalat att, när det gäller användningen av särskilda provokativa åtgärder för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott, det är särskilt angeläget att det görs noggranna överväganden avseende t.ex. behovs- och proportionalitetsprinciperna, så att den krets som kan komma att utsättas inte blir allt för vid.

Regeringen delar Institutet för mänskliga rättigheters bedömning att det kan vara mer ingripande att använda särskilda provokativa åtgärder för att utreda vem som är skäligen misstänkt jämfört med att rikta sådana åtgärder mot den som är skäligen misstänkt. Trots det bedömer regeringen, utifrån den föreslagna regleringens konstruktion och begränsningar, att det med hänsyn till de utredningsvinster som åtgärderna kan innebära är proportionerligt att särskilda provokativa åtgärder får användas även i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. Regeringen anser dock att det måste ställas högre krav i en sådan situation än när åtgärder riktas mot en skäligen misstänkt., se vidare under nästa rubrik.

Utredningen har bedömt att särskilda provokativa åtgärder ska få riktas mot någon som de brottsbekämpande myndigheterna antar är gärningsman eller på annat sätt har medverkat till brottet, t.ex. genom medhjälp. Regeringen delar den bedömningen.

Utredningen har också föreslagit att särskilda provokativa åtgärder bör kunna vidtas mot någon som på annat sätt står i förbindelse med den antagna gärningsmannen och dennes brottslighet. Regeringen delar även den bedömningen. För att det ska vara godtagbart bör det dock 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. Kontakterna behöver 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 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.

Vad gäller Europadomstolens dom i målet Helme mot Estland konstaterar regeringen att domstolen ansåg att omständigheterna att polisen inte på förhand hade någon misstanke mot en särskild person, utan endast information om att brott begicks på den aktuella plattformen, inte utgjorde en kränkning av artikel 6 i Europakonventionen, se vidare avsnitt 4.2.2. Avgörandet talar alltså inte emot användning av särskilda provokativa åtgärder i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott.

Särskilda provokativa åtgärder bör dock inte få användas för att i allmänhet sondera kriminella sammanhang, s.k. fishing expeditions. Åtgärderna måste vidtas 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 förundersökningen avser. Det bör krävas att det finns anledning att anta att så är fallet.

Sammantaget bedömer regeringen att särskilda provokativa åtgärder bör få användas mot den som är skäligen misstänkt för det eller de brott som förundersökningen avser. Sådana åtgärder bör också få användas 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.

Särskilda provokativa åtgärder ska få användas när det är fråga om brottslighet av visst allvar

Enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:23 får provokativa åtgärder användas i utredningar som rör brottslighet av visst allvar (Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:23 s. 17 och 18). De brottsbekämpande myndigheterna framför att det framför allt är i sådana utredningar som det finns ett faktiskt behov av att vidta särskilda provokativa åtgärder. Myndigheterna framhåller särskilt utredningar om grova narkotika- respektive vapenbrott, sexualbrott och terroristbrott. Åklagarmyndigheten anser dock att regleringen inte bör avgränsas till allvarlig brottslighet utan att det i stället ska vara tillräckligt att det är fråga om brott med fängelse i straffskalan.

Regeringen konstaterar att en sådan konstruktion som Åklagarmyndigheten föreslår skulle ge utrymme att använda särskilda provokativa åtgärder även i utredningar om förhållandevis lindriga brott. Med hänsyn till att användningen av sådana åtgärder kan vara en ingripande arbetsmetod framstår det som en för låg tröskel. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att det bör vara fråga om brottslighet av visst allvar för att särskilda provokativa åtgärder ska få användas.

När det gäller vilken typ av allvarlig brottslighet som bör kunna aktualisera användningen av särskilda provokativa åtgärder finns det behov av viss flexibilitet. Regeringen bedömer i likhet med utredningen att 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.

I regleringarna om hemliga tvångsmedel, bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, uppställs ett generellt krav på att det måste vara fråga om utredning av brott med ett visst minimistraff. Det finns dock också möjlighet att använda tvångsmedlen i utredningar av vissa särskilt utpekade brott med lägre minimistraff (se 27 kap. 18 a, 18 b, 19 a och 19 b §§ rättegångsbalken). Utöver det finns det en möjlighet att använda tvångsmedlen enligt en s.k. straffvärdeventil. 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.

Regeringen anser, i likhet med bl.a. *Göteborgs tingsrätt* och *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)*, att en motsvarande konstruktion som för de hemliga tvångsmedlen bör användas i regleringen om särskilda provocativa åtgärder. En sådan konstruktion gör det tydligt och förutsägbart i vilka brottsutredningar åtgärderna kan användas, samtidigt som det ges flexibilitet att använda åtgärderna även vid bl.a. mängdbrottslighet som har utförts systematiskt eller organiserat.

Regeringen instämmer vidare, till skillnad från *Polismyndigheten*, i utredningens bedömning att utrymmet för att använda särskilda provocativa åtgärder mot den som är skäligen misstänkt för brott bör vara större än om åtgärder vidtas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. Risken för att oskyldiga personer drabbas är större när provocativa åtgärder används i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott än när åtgärder riktas mot en skäligen misstänkt. En motsvarande ordning finns i regelverken för hemliga tvångsmedel, exempelvis användning av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation. När någon är skäligen misstänkt krävs att det är fråga om utredning av ett brott där minimistraffet är fängelse i två år. När det i stället handlar om att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott krävs i stället att det är fråga om utredning av ett brott där minimistraffet är fängelse i fyra år. (Se 27 kap. 18 a och 18 b §§ rättegångsbalken.)

Mot bakgrund av det ingrepp för den enskilde som en särskild provocativ åtgärd kan innebära när åtgärden vidtas mot en skäligen misstänkt, bedömer utredningen att det som utgångspunkt ska vara fråga om utredning av brott där minimistraffet är fängelse i ett år eller försök eller förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff. Utredningen har vidare föreslagit att särskilda provocativa åtgärder också ska få vidtas mot den som är skäligen misstänkt för ett brott med lägre minimistraff, om det kan antas att straffvärdet överstiger ett år. Detsamma föreslås gälla om någon är skäligen misstänkt för flera brott, om det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i ett år. Det ska då krävas att 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 att 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. Sådana straffvärdenivåer skulle ge möjlighet att använda särskilda provokativa åtgärder i förundersökningar om allvarliga brott. I utredningar om enskilt mindre allvarliga brott, eller flera brott som har utförts systematiskt eller organiserat, skulle sådana åtgärder också kunna användas om det exempelvis handlar om stöld, häleri eller bedrägeri, 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 föreslår utredningen att en motsvarande ordning ska gälla, men att utgångspunkten då i stället bör 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 föreslår utredningen att det samlade antagna straffvärdet också bör överstiga fängelse i två år och att det i straffskalan för vart och ett av brotten bör ingå fängelse i två år. I utredningar om enskilda mindre allvarliga brott eller flera brott som har utförts systematiskt eller organiserat föreslås åtgärderna kunna användas på motsvarande sätt som när åtgärden riktas mot den som är skäligen misstänkt, med skillnaden att det antagna straffvärdet på brottsligheten föreslås ska överstiga fängelse i två år.

Flera remissinstanser, bl.a. Göteborgs tingsrätt, *Institutet för mänskliga rättigheter* och Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) anser att de minimistraflet och straffvärden som utredningen föreslår är för låga, både vad gäller åtgärder mot den som är skäligen misstänkt för ett brott och för åtgärder som används för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. Åklagarmyndigheten menar i stället att utredningens sätt att avgränsa blir för snävt och bl.a. innebär att ett antal brott inte omfattas. Det handlar t.ex. om grovt dataintrång, grovt bedrägeri, grovt penningtvätsbrott och grov stöld.

Regeringen konstaterar, i enlighet med vad *Justitiekanslern* och *Svea hovrätt* påpekar, att förslag som lämnas i andra lagstiftningsprojekt kan få betydelse för förslagen i denna lagrådsremiss. Den 1 augusti 2026 har ny lagstiftning trätt i kraft med anledning av förslagen i propositionen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor (prop. 2025/26:218). Lagändringarna innebär bl.a. följande.

- Straffskalorna för ett stort antal brott skärps. Exempelvis är minimistraflet för kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte inte längre böter utan allmänt fängelseminimum. Minimistraflet för flera grova förmögenhetsbrott höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.
- Det införs en ny reglering av den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet som innebär att det högsta straffet som får dömas ut är det högsta maximistraflet dubblerat.
- En ny straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har ett samband med kriminella nätverk införs. När bestämmelsen är tillämplig ska straffvärdet som utgångspunkt bedömas som dubbelt så högt som det annars hade varit.

Regeringen har även beslutat propositionen Ett nytt straffrättsligt påföljds-system (prop. 2025/26:297). Riksdagen har därefter antagit regeringens förslag (bet. 2025/26:JuU48, rskr. 2025/26:437). Ändringarna, som träder i kraft den dag som regeringen bestämmer, innebär bl.a. följande.

- Ett system med villkorligt fängelse ska införas.
- Straffmätningen ska ske på ett mer nyanserat sätt. Exempelvis ska bestämmelsen om grunderna för bedömningen av straffvärdet klargöras på så sätt att det är den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit för brottsoffret eller de andra intressen som straffbestämmelsen ska skydda som ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet.
- Vid flercadig brottslighet ska tillkommande brott ges ett större genomslag i straffmätningen. Straffmätningen ska utgå från det sammanlagda straffvärdet för de brott som den tilltalade döms för.
- Vissa straffflindringsgrunder ska tas bort.

Straffskärpningarna och övriga ändringar som kan påverka straffminimum och straffvärdenivåer innebär att fler brott än de som utredningen konstaterat skulle kunna ligga till grund för ett beslut om användning av särskilda provokativa åtgärder. Bland de brott vars minimistraff höjts från sex månader till ett år finns de brott som Åklagarmyndigheten framhåller bör kunna ligga till grund för provokativa åtgärder, bl.a. grovt dataintrång, grovt bedrägeri, grovt penningtvåtbrott och grov stöld.

Regeringen konstaterar att det fortsatt råder ett allvarligt läge i Sverige. Brottsligheten är mångfacetterad. För att särskilda provokativa åtgärder ska vara ett effektivt verktyg för att bekämpa brottsligheten krävs att regleringen inte blir för begränsad. Som regeringen konstaterade i samband med ovan nämnda straffskärpningar bör fler brott betraktas som allvarliga (se prop. 2025/26:297 s. 63 och 80–119). Regeringen anser mot den bakgrunden, till skillnad från Göteborgs tingsrätt, Institutet för mänskliga rättigheter, Justitiekanslern, Svea hovrätt och Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), att de straffminimum och straffvärden som utredningen föreslår är väl avvägda. De av utredningen föreslagna nivåerna för straffminimum och straffvärden innebär även efter nämnda straffskärpningar och andra ändringar att det ska vara fråga om allvarlig brottslighet. Om åtgärder vidtas mot en skäligen misstänkt ska det alltså som utgångspunkt vara fråga om utredning av brott där minimistraflet är fängelse i ett år eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff. Om det kan antas att straffvärdet överstiger ett år kan straffminimum vara lägre. När det i stället är fråga om att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott ska utgångspunkten vara att det är fråga om utredning av brott där minimistraflet är fängelse i två år. Om det kan antas att straffvärdet överstiger fängelse i två år kan straffminimum vara lägre.

Bedömningen av straffvärdet görs ofta på ett tidigt stadium i utredningen när många omständigheter är oklara. Det bör därför finnas ett visst bedömningsutrymme avseende om det är möjligt att använda särskilda provokativa åtgärder. Ett sådant bedömningsutrymme följer av att det är tillräckligt att ”det kan antas” att straffvärdet överstiger fängelse ett respektive två år. Vid det tillfälle då det beslutas om särskilda provokativa åtgärder måste det dock finnas konkreta omständigheter som ger stöd för det antagna straffvärdet.

Som framgår ovan kommer delvis olika förutsättningar att gälla för användning av särskilda provokativa åtgärder när de riktas mot en skäligen misstänkt och när de används för att utreda vem som skäligen kan

misstänkas. Mot den bakgrunden anser regeringen, till skillnad från *Lunds universitet (Juridiska fakultet)*, att förutsättningarna för att besluta om åtgärder mot en skäligen misstänkt respektive för att utreda vem som är skäligen misstänkt bör regleras i separata bestämmelser i den nya lagen.

5.4.2 Användning av särskilda provocativa åtgärder i förundersökningar om vissa brott

Regeringens förslag

Särskilda provocativa åtgärder ska få användas i förundersökningar om

- våldtäkt som är mindre grov, sexuellt övergrepp, sexuellt övergrepp som är mindre grovt, grovt sexuellt övergrepp, sexuellt ofredande eller grovt sexuellt ofredande, mot en person 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,
- barnpornografibrott som inte är ringa och grovt barnpornografibrott,
- narkotikabrott eller olovlig befattningsmed narkotikaprekursorer som inte är ringa,
- narkotikasmuggling som inte är ringa, eller
- försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott, om gärningen är belagd med straff.

Särskilda provocativa åtgärder ska också få användas i förundersökningar om brott som Säkerhetspolisen ansvarar för.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att användningen av särskilda provocativa åtgärder vid utredning av brottet kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte ska begränsas till situationer då det kan antas att brottet inte leder till endast böter. Utredningen föreslår inte att särskilda provocativa åtgärder ska få användas i förundersökningar om brottet olovligt röjande av teknisk företagshemlighet eller brottet olovlig befattningsmed narkotikaprekursorer. Utredningens förslag angående brott som Säkerhetspolisen ansvarar för att utreda har en annan utformning.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det. Flera remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen*, *Brottsofferjouren*, *Göteborgs tingsrätt* och *Jämställdhetsmyndigheten*, ställer sig positiva till att vissa brott undantas från krav kopplade till straffskala och straffvärde.

Göteborgs tingsrätt lämnar också vissa synpunkter kopplade till förslaget om narkotikabrottslighet. *ECPAT Sverige (Ecpat)* anser att den av utredningen föreslagna brottskatalogen ska kompletteras med brottet olaga integritetsintrång.

Skälen för regeringens förslag

Möjligheterna att använda särskilda provocativa åtgärder bör vara större i förundersökningar om vissa särskilda brott

Ett straffminimum på ett respektive två år innebär att vissa brott som är särskilt angelägna att utreda och bekämpa faller utanför tillämpningsområdet för den föreslagna lagen. För hemliga tvångsmedel finns därför utökade möjligheter att använda tvångsmedlen i utredningar om vissa särskilda brott som har lägre minimistraff än vad som krävs i allmänhet. Exempel på sådana brott är sexualbrott mot barn, mened och brott som riktar sig mot landets säkerhet, som spioneri och finansiering av terrorism.

Regeringen anser att det på motsvarande sätt bör vara möjligt att använda särskilda provocativa åtgärder i vissa utredningar som handlar om svårutredda eller systemhotande brott och i utredningar om andra brott som är särskilt angelägna att bekämpa. Att användningen av särskilda provocativa åtgärder kan förväntas vara en särskilt effektiv arbetsmetod i utredningen av ett specifikt brott utgör enligt regeringen ett starkt skäl för att tillåta arbetsmetoden. Flera remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen, Brottsofferjouren, Göteborgs tingsrätt och Jämställdhetsmyndigheten*, är positiva till en utökad möjlighet att använda särskilda provocativa åtgärder i förundersökningar om vissa brott.

Sexualbrott mot barn och barnpornografibrott

Sexualbrott mot barn och barnpornografibrott är ofta svårutredda. Sådana brott sker i regel när gärningsmannen är ensam med barnet och framför allt små barn kan ha begränsade möjligheter att i efterhand beskriva vad som har hänt. Sexualbrott mot barn och barnpornografibrott begås också ofta på internet, bl.a. kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte. Även våldtäkt mot barn kan begås på internet. Gärningsmannen döljer sig då inte sällan bakom anonymiseringar och krypteringar. Som *Ecpat* påpekar är det av yttersta vikt att polisen har effektiva verktyg för att kunna skydda och hjälpa barn. Användning av särskilda provocativa åtgärder kan förväntas vara en effektiv metod för att utreda sådana brott.

Flera av sexualbrotten mot barn är så pass allvarliga att det, med hänsyn till brottets minimistraff eller antagna straffvärde, finns möjlighet att använda särskilda provocativa åtgärder enligt huvudregeln i den reglering som nu föreslås. Detta gäller dock inte för alla sexualbrott mot barn eller barnpornografibrott. Regeringen delar utredningens bedömning att i princip samtliga uppsåtliga sexualbrott mot barn och barnpornografibrott är av sådan karaktär att det som utgångspunkt bör finnas möjlighet att använda särskilda provocativa åtgärder. Tillämpningen av regleringen bör inte vara avhängig barnets mognadsgrad. Detta innebär att regleringen bör omfatta både de brott i 6 kap. brottsbalken som särskilt riktar sig mot barn (t.ex. våldtäkt mot barn eller sexuellt utnyttjande av barn) och andra sexualbrott som kan begås mot barn under 18 år, t.ex. våldtäkt som är

mindre grov, mot ett barn som inte fyllt 18 år. Regleringen bör även omfatta barnpornografibrott. Endast brott där det kan antas att påföljden bestäms till böter bör vara undantagna.

Ecpat föreslår att även vissa typer av olaga integritetsintrång bör läggas till i brottskatalogen och anför att det behövs eftersom särskilda provokativa åtgärder annars inte kommer att kunna användas när det kommer till spridning av övergreppsmaterial på pubertetsutvecklade barn. Regeringen konstaterar att bestämmelsen som reglerar barnpornografibrott omfattar personer vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller de som är under arton år (16 kap. 10 a § brottsbalken). Om pubertetsutvecklingen är fullbordad, ska ansvar för exempelvis spridning eller överlåtelse av pornografisk bild dömas ut om det av bilden och omständigheterna kring den framgår att den avbildade personen är under 18 år. Ansvar för barnpornografibrott kan alltså aktualiseras även om det rör sig om ett pubertetsutvecklat barn och i sådana fall kommer det vara möjligt att använda särskilda provokativa åtgärder i förundersökningen. Regeringen konstaterar dessutom att olaga integritetsintrång av mer allvarlig karaktär kommer kunna omfattas av regleringen utifrån det antagna straffvärdet. Regeringen anser mot den bakgrunden att det med utredningens förslag finns tillräckliga möjligheter att använda särskilda provokativa åtgärder vid brott som innefattar pubertetsutvecklade barn och att det därmed inte finns skäl att lägga till brottet olaga integritetsintrång i brottskatalogen. Sammanfattningsvis anser regeringen att särskilda provokativa åtgärder bör kunna användas i utredningar av följande brott.

- Våldtäkt som är mindre grov, sexuellt övergrepp, sexuellt övergrepp som är mindre grovt, grovt sexuellt övergrepp, sexuellt ofredande eller grovt sexuellt ofredande, mot en person 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, och
- barnpornografibrott som inte är ringa och grovt barnpornografibrott.

Det finns starka skäl för att kunna använda särskilda provokativa åtgärder i sådana brottsutredningar. Åtgärderna bör därför få användas både mot den som är skäligen misstänkt och i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott.

Narkotikabrott

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. (Se bl.a. prop. 2022/ 23:126 s. 75 och 76 samt Motståndskraft och handlingskraft - en nationell strategi mot organiserad brottslighet, skr. 2023/24:67.)

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 i avsnitt 5.4.1 föreslagna regleringen. Utredningen konstaterar dock att det även för narkotikabrott finns skäl att tillåta användning av särskilda provokativa åtgärder i större utsträckning än vad som gäller i allmänhet. *Göteborgs tingsrätt* delar den bedömningen men anser att det bör finnas en nedre straffvärdegräns.

Med hänsyn till vikten av att bekämpa narkotikabrottslighet anser regeringen att det även i utredningar om hantering av narkotika som inte når upp till grovt brott bör finnas möjligheter att använda särskilda provokativa åtgärder. Regeringen bedömer därför att sådana åtgärder ska kunna användas i utredningar om narkotikabrott och narkotikasmuggling enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) respektive 6 § första eller andra stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling. För sådana brott är straffskalan fängelse i högst tre år. Även utredningar om olovlig befattning med narkotikaprekursorer enligt 3 b § första och tredje styckena narkotikastrafflagen bör omfattas av regleringen. Straffskalan för sådana brott är fängelse i högst två år. Regeringen anser, i motsats till *Göteborgs tingsrätt*, att det inte finns något behov av att reglera ett minimistraff. Narkotikabrottsligheten utgör ett utbrett och allvarligt samhällshot och särskilda provokativa åtgärder kan vara ett viktigt verktyg i arbetet med att bekämpa sådan brottslighet.

Brott som Säkerhetspolisen ansvarar för att utreda

Enligt 3 § första stycket förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen ansvarar Säkerhetspolisen för att utreda och beivra brott av följande slag.

1. Brott mot 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 mot terroristbrottslagen (2022:666),
3. sådana brott mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner,
4. företagsspioneri, olovligt röjande av teknisk företagshemlighet 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 macts 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 (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar.

Om Säkerhetspolisen i samband med verksamhet som anges i 3 § 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 styckena.)

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 regleringen som nu föreslås. Vissa brott skulle dock inte omfattas, exempelvis utredningar om olaga hot i politiskt syfte mot personer vars personskydd myndigheten ansvarar för. För olaga hot är straffskalan böter eller fängelse i högst två år och straffvärdet för ett sådant brott överstiger sällan fängelse i ett år.

Karaktären på de brott som Säkerhetspolisen ansvarar för att utreda kan, även om straffvärdet är förhållandevis lågt, hota grundläggande demokratiska strukturer eller allmänna samhällseliga intressen. Behovet av att kunna utreda och lagföra sådan brottslighet är också särskilt starkt, vilket kan motivera att mer långtgående utredningsmetoder används. Regeringen bedömer därför, i likhet med utredningen, att det finns skäl att ge Säkerhetspolisen större utrymme att använda särskilda provokativa åtgärder än vad som ska gälla som utgångspunkt.

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. Även brottet olovligt röjande av teknisk företagshemlighet, som lagts till i 3 § första stycket efter att utredningen lämnat sitt förslag, bör kunna ligga till grund för ett beslut om särskilda provokativa åtgärder. Detsamma gäller utredningar om brott som har riktats mot någon för vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar eller någon närstående till honom eller henne (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. Regeringen anser dock att det inte finns tillräckliga skäl att särskilt reglera möjligheterna att 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 föreslås gälla för att använda sådana åtgärder.

De brott som Säkerhetspolisen ska utreda regleras på förordningsnivå. 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. Eftersom möjligheten att använda särskilda provokativa åtgärder i nu aktuella förundersökningar bör vara beroende av att det är Säkerhetspolisen som ansvarar för utredningen bör detta regleras uttryckligen. Regeringen anser att den aktuella bestämmelsen lagtekniskt bör utformas på ett motsvarande sätt som i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

5.4.3 Användning av särskilda provokativa åtgärder mot barn

Regeringens förslag

Särskilda provokativa åtgärder ska få användas i en utredning mot någon som är skäligen misstänkt för att före 15 års ålder ha begått

- ett brott där minimistraftet är fängelse i fyra år eller mer,
- 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 om gärningen är belagd med straff, eller
- ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Regeringens bedömning

Särskilda provokativa åtgärder bör få användas mot barn i åldersgruppen 15–17 år, på samma sätt som gäller för vuxna.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det. *Ecpat* och *Jämställdhetsmyndigheten* lyfter vissa utmaningar ur ett barnrättsligt hänseende. *Barnombudsmannen* delar utredarens övergripande bedömning att brottsbekämpande myndigheter har ett behov av att använda provokativa åtgärder men betonar att det kräver ett starkt barnrättsperspektiv. *Polismyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* anser att samma förutsättningar för att genomföra provokativa åtgärder bör gälla oavsett den misstänktes ålder och att överväganden med anledning av den misstänktes ålder i stället ska göras inom ramen för proportionalitetsbedömningen. *Linköpings universitet (Barnafrid)* och *Svea hovrätt* anser att det inte bör vara tillåtet att rikta särskilda provokativa åtgärder mot

barn. *Riksdagens ombudsmän* avstyrker förslaget om att kunna rikta provokativa åtgärder mot barn under 15 år. Vad gäller förslaget om att rikta provokativa åtgärder mot barn i åldrarna 15–17 år anser Riksdagens ombudsmän att bl.a. behovet av och den förväntade nyttan med förslaget behöver belysas ytterligare. *Socialstyrelsen* delar utredningens bedömning att användning av särskilda provokativa åtgärder mot barn kräver särskilda överväganden, men anser att dessa överväganden tydligare bör framgå direkt av lagen. Åklagarmyndigheten påpekar att den av utredningen föreslagna regleringen innebär att särskilda provokativa åtgärder kan användas i utredningar mot barn som handlar om kapning, sabotage och närliggande brott, men inte i sådana utredningar mot vuxna eller barn över 15 år.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Förslaget om en reglering av särskilda provokativa åtgärder aktualiserar frågan om, och i så fall under vilka förutsättningar, sådana åtgärder bör kunna vidtas mot barn.

Sedan utredningen lämnat sitt förslag har regeringen beslutat propositionen Skärpta regler för unga lagöverträdare (prop. 2025/26:293). Riksdagen har sedan antagit regeringens förslag (bet. 2025/26:JuU41, rskr. 2025/26:435). Förslagen innebär bl.a. att straffbarhetsåldern sänks till 14 år för brott med minimistraff om fängelse i fyra år eller mer och för försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. Det införs vidare en ny bestämmelse (38 e §) i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) som innebär att vid utredning av brott som omfattas av den särskilda regleringen om sänkt straffbarhetsålder ska de regler om handläggningen av mål och ärenden om brott som gäller för en misstänkt som har fyllt 15 år tillämpas. Regleringen träder i kraft den 10 september i år och ska gälla under en period om fem år.

Med undantag för de brott som kommer att omfattas av den särskilda regleringen om sänkt straffbarhetsålder gäller fortsatt att det inte får dömas till påföljd för brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 15 år (1 kap. 6 § brottsbalken) och att förundersökning inte får inledas. Möjligheten att under vissa förutsättningar inleda en brottsutredning mot ett barn under 15 år och använda straffprocessuella tvångsmedel i en sådan utredning regleras som utgångspunkt i LUL. När det däremot gäller barn i åldersgruppen 15–17 år får straffprocessuella tvångsmedel användas mot dem i en förundersökning, på samma sätt som gäller när det är fråga om vuxna, om inga särregler finns.

Regeringen konstaterar att det har skett en kraftig ökning av det dödliga våldet mot och av unga män och att de personer som är misstänkta för skjutningar som resulterat i döda eller skadade personer är yngre än tidigare. Antalet barn som är inblandade i mord eller planering av mord har ökat på ett sätt som saknar motstycke. Även antalet häktade barn och unga och antalet dömda barn och unga som är intagna på SiS-hem har blivit betydligt större. En rapport från Brottsförebyggande rådet (Brå) visar även att misstankar om vapenbrott, narkotikaöverlåtelse, utpressning och bedrägerier har ökat avsevärt under senare år bland barn som inte uppnått straffbarhetsåldern och personer under 18 år. Den senaste tidens utveckling visar också att allt fler och allt yngre barn har

koppling till gängkriminalitet. Rekryteringen till kriminella nätverk går också vidare i dag än tidigare och barn och unga begår ofta grövre brott direkt efter inträdet i ett kriminellt nätverk. (Se Brå 2023:13, Barn och unga i kriminella nätverk – En studie av inträde, brott, villkor och utträde.) Dessutom radikaliseras allt fler barn under 15 år. De rekryteras också inom våldsbejakande extremism. 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. (Se prop. 2024/25:175 s. 44–46.) 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. Det finns ett stort behov av att en utredning om ett allvarligt brott som begåtts av ett barn som inte uppnått straffbar ålder kan bedrivas lika effektivt som en förundersökning och att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till de verktyg som behövs för att kunna göra det. Mot denna bakgrund har det införts bestämmelser som ger utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år (prop. 2024/25:175). Sedan den 1 juli 2026 har också möjligheterna att använda vissa andra tvångsmedel i brottsutredningar mot barn under 15 år utökats (prop. 2025/26:227).

Regeringen anser, i motsats till *Svea hovrätt*, att den beskrivna utvecklingen angående barns brottslighet med styrka talar för att det finns behov av att även kunna rikta särskilda provokativa åtgärder mot barn. I Sverige finns dock en lång och brett förankrad tradition av att särbehandla barn i förhållande till vuxna när det gäller åtgärder som de brottsbekämpande myndigheterna vidtar för att utreda brott. Användningen av sådana åtgärder mot barn kräver därför, som bl.a. *Ecpat*, *Jämställdhetsmyndigheten* och *Socialstyrelsen* påpekar, särskilda överväganden. Det ska bl.a. beaktas att barn som regel skiljer sig från vuxna, exempelvis när det gäller fysisk och psykisk utveckling och känslomässiga behov. Socialstyrelsen lyfter också särskilt barn och unga med neuropsykiatriska eller intellektuella funktionsnedsättningar som en särskilt sårbar grupp. Dessutom ska all användning av sådana åtgärder vara förenlig med Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen. Som regeringen konstaterat i avsnitt 5.3 är skälen för särbehandling av barn i väsentliga delar fortfarande bärande, men behöver på ett bättre sätt än i dag viktas mot andra intressen för att systemet ska uppfattas som balanserat.

I bedömningen bör också beaktas att barnkonventionen ställer krav på stater att skydda barn mot våld, exploatering och andra former av utnyttjande (artiklarna 19, 32 och 36). De kriminella nätverken utnyttjar barn genom att rekrytera dem för att begå grova brott och inte sällan är också de tilltänkta offren barn. Utredningen har konstaterat att särskilda provokativa åtgärder kan innebära ett skydd mot att barn utnyttjas, bl.a. genom att det blir mindre attraktivt att använda barn i kriminella sammanhang. Regeringen delar den bedömningen. Eftersom syftet med regleringen om särskilda provokativa åtgärder är att utreda och lagföra brott kan regleringen också medföra att förutsättningar på sikt för barn att begå brott minskar. Som Jämställdhetsmyndigheten lyfter fram kan regleringen också medföra att barn som befinner sig i kriminella miljöer identifieras, vilket i sin tur kan bidra till att lyfta dem ur sådana

sammanhang, förhindra fortsatt brottslighet och bereda barnet skydd och stöd. Genom en reglering ges dessutom ett tydligt och förutsägbart lagstöd. Möjligheten att använda särskilda provocativa åtgärder motiveras också av ett godtagbart syfte, nämligen att utreda allvarlig brottslighet. Det sagda innebär enligt regeringen att den föreslagna regleringen om särskilda provocativa åtgärder uppfyller kraven i barnkonventionen.

Sammantaget bedömer alltså regeringen att det finns ett tydligt behov för de brottsbekämpande myndigheterna att i vissa situationer även kunna rikta särskilda provocativa åtgärder mot barn. Sådana åtgärder står inte i strid med Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen. Mot den bakgrunden anser regeringen, till skillnad från *Linköpings universitet (Barnafrid)* och Svea hovrätt men i enlighet med vad bl.a. *Polismyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* anser, att det som utgångspunkt ska vara möjligt att använda särskilda provocativa åtgärder mot barn i åldersgruppen 15–17 år på motsvarande sätt som gäller för vuxna. Vid användning av sådana åtgärder mot barn i den åldern följer dock av proportionalitetsprincipen att särskilda hänsyn behöver tas. Till skillnad från Socialstyrelsen bedömer regeringen att detta, på samma sätt som andra omständigheter som ska vägas in i proportionalitetsbedömningen, inte uttryckligen behöver framgå av den aktuella bestämmelsen.

Regeringen anser vidare att det även bör finnas ett visst utrymme att använda särskilda provocativa åtgärder mot barn under 15 år. Användningen av sådana åtgärder bedöms också kunna vara till nytta i brottsutredningar mot barn i den åldern. Det bör dock uppställas höga krav för detta. Regeringen har visserligen förståelse för det som Polismyndigheten lyfter fram, om att ett händelseförlopp kan vara svårt att förutse och att de rättsliga förutsättningarna för att använda särskilda provocativa åtgärder snabbt kan ändras om förutsättningar för användning ser olika ut för barn och vuxna. Regeringen bedömer trots det att det inte är lämpligt att, på det sätt som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten föreslår, låta samma förutsättningar för att genomföra provocativa åtgärder gälla oavsett den misstänktes ålder.

Som regeringen konstaterar ovan har det införts bestämmelser om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år. För att exempelvis kunna använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning mot barn under 15 år måste utredningen, som utgångspunkt, avse ett brott med minimistraff eller förväntat straffvärde om fängelse i minst fyra år (se 36 f § LUL). Detta motiveras framför allt av den återhållsamhet som bör iaktas när det gäller att använda tvångsmedel mot barn och att användningen av sådana åtgärder bör inriktas på utredningar av vissa särskilt allvarliga brott. I linje med de utökade möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel mot barn under 15 år enligt 36 f § LUL anser regeringen att särskilda provocativa åtgärder bör kunna användas mot ett barn i den åldern som är skäligen misstänkt för ett brott där minimistrafvet är fängelse i fyra år eller mer, eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott om gärningen är belagd med straff. En sådan gräns ger möjlighet att använda särskilda provocativa åtgärder i utredningar om exempelvis mycket allvarliga våldsbrott. Även efter straffskärpningarna som trädde i kraft den 1 augusti i år (prop. 2025/26:218) innebär ett krav på ett sådant minimistraff att det framför allt handlar om

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 enligt 36 f § LUL, och med hänvisning till vad regeringen anför om proportionalitetsprincipen i avsnitt 5.3, anser regeringen att det även är motiverat och proportionerligt att tillåta användningen av särskilda provokativa åtgärder mot barn under 15 år i utredningar om vissa brott som har ett lägre minimistraff än fyra år. Sådana åtgärder bör kunna användas i utredningar om brott där hemliga tvångsmedel enligt 36 f § andra stycket LUL 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. Regeringen anser vidare 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 § LUL.

Som regeringen konstaterar ovan ska de regler om handläggningen av mål och ärenden om brott som gäller för en misstänkt som har fyllt 15 år tillämpas för en person som misstänks för att vid 14 års ålder ha begått ett brott som omfattas av den särskilda regleringen om sänkt straffbarhetsålder (se 38 e § LUL, prop. 2025/26:293). Det innebär att den nya lagen kommer att kunna tillämpas mot den som vid 14 års ålder misstänks för ett brott som omfattas av den särskilda regleringen om sänkt straffbarhetsålder. Det förhållandet förändrar inte regeringens bedömning vad gäller nu aktuellt förslag till reglering.

Åklagarmyndigheten påpekar att utredningens förslag till reglering innebär att särskilda provokativa åtgärder kommer att kunna användas i en förundersökning om kapning, sabotage och andra närliggande brott endast om åtgärderna riktas mot barn. Regeringen konstaterar att brotten kapning och sabotage visserligen inte pekas ut särskilt i 3 eller 4 § i den nya lagen. Däremot kommer särskilda provokativa åtgärder att kunna användas i sådana förundersökningar om det antagna straffvärdet når upp till ett respektive två år. Regeringen konstaterar vidare att särskilda provokativa åtgärder även kommer att kunna användas i förundersökningar om kapning och sabotage som Säkerhetspolisen ansvarar för. Det finns därför tillräckliga möjligheter att använda särskilda provokativa åtgärder även mot vuxna.

I LUL finns särskilda bestämmelser om handläggning hos Polismyndigheten, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år. Efter att förslagen i propositionen Skärpta regler för unga lagöverträdare trätt i kraft kommer bestämmelserna i LUL endast avse brott där den misstänkte inte har fyllt 18 år (prop. 2025/36:293 s. 190 f.). I LUL finns bl.a. särskilda regler angående möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel mot barn. Mot den bakgrunden anser regeringen att även de nu föreslagna bestämmelserna om att kunna använda särskilda provokativa åtgärder mot barn under 15 år bör placeras i LUL.

5.5 Särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder

5.5.1 Det bör införas en möjlighet att dela fiktiva barnpornografiska bilder

Regeringens förslag

Det ska införas en möjlighet för Polismyndigheten att vidta särskilda provokativa åtgärder genom att dela fiktiva barnpornografiska bilder.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det. *Barnombudsmannen*, *Ecpat* och *Jämställdhetsmyndigheten* bedömer att de positiva effekterna av att polisen kan få tillgång till slutna forum där sexuella övergrepp mot barn görs tillgängliga överväger de negativa konsekvenserna av förslaget. Även *Polismyndigheten* är positiv till förslaget och framhåller att det är angeläget att svensk polis har befogenheter liknande de som finns i andra länder.

Flera remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen*, *ChildX*, *Ecpat*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Göteborgs tingsrätt*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Jämställdhetsmyndigheten*, *Stockholms tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*, pekar samtidigt på att förslaget är förenat med vissa risker samt att det aktualiserar både principiella och etiska frågeställningar rörande framställning och spridning av barnpornografiskt material. Vissa av remissinstanserna, bl.a. *ChildX*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Åklagarmyndigheten*, efterfrågar en mer ingående analys i vissa delar. *Åklagarmyndigheten* ger även förslag på ett alternativt sätt att reglera frågan.

Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen) anser att förslaget, som innebär att polisen tillåts att begå straffbelagda gärningar, inte är förenligt med grundläggande rättsstatliga principer. *Linköping universitet (Barnafrid)* avstyrker förslaget med hänvisning till bl.a. risken för normalisering av övergreppsmaterial.

Skälen för regeringens förslag

Det bör införas en möjlighet att dela fiktiva barnpornografiska bilder i brottsbekämpande syfte

För att få tillgång till vissa slutna forum på internet där sexuella övergrepp mot barn görs tillgängliga, t.ex. genom videosändningar i realtid eller genom delning av barnpornografiska bilder, krävs att den som vill få tillgång till forumet själv delar med sig av barnpornografiskt material. Vilka typer av bilder som behöver delas 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 barnpornografibrott.

Enligt Polismyndigheten skulle en möjlighet att dela fiktiva barnpornografiska bilder kunna ge myndigheten tillgång till slutna forum på internet där sexuella övergrepp mot barn utförs och barnpornografiskt material hanteras. Polismyndigheten bedömer att ett sådant verktyg skulle ge myndigheten utökade möjligheter att förhindra och avbryta pågående sexuella övergrepp mot barn samt utreda och lagföra personer som begår sexualbrott mot barn eller barnpornografibrott. *Ecpat* bekräftar Polismyndighetens behov och framhåller att tillgången till slutna forum på internet i vissa fall kan vara det enda sättet att bedriva en utredning framåt. I likhet med utredningen saknar regeringen anledning att ifrågasätta det behov som Polismyndigheten framfört.

Som flera remissinstanser, däribland *Barnombudsmannen*, *ChildX*, *Ecpat*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Göteborgs tingsrätt*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Jämställdhetsmyndigheten*, *Stockholms tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*, påtalar väcker en sådan möjlighet samtidigt frågor av både principiell och etisk karaktär. Att tillåta delning av fiktiva barnpornografiska bilder innebär, i likhet med vad *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* och *Åklagarmyndigheten* framför, ett principgenombrott där brottsbekämpningen tillåts att begå straffbelagda gärningar.

I förarbetena till polislagen anges vissa principer för användning av s.k. okonventionella spaningsmetoder (prop. 1983/84:111 s. 46–49). En sådan princip är att polisen aldrig får begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja ett brott. Av 10 § polislagen följer samtidigt att polisen i vissa situationer har befogenhet att använda våld och därmed begå gärningar som annars hade utgjort misshandel. Även bestämmelserna om nöd och nödvärn i 24 kap. brottsbalken ger polisen rätt att under vissa förutsättningar begå annars otillåtna handlingar. Det finns även uttryckliga undantag för när polisen får underlåta att följa trafikföreskrifter i bl.a. 11 kap. trafikförordningen (1998:1276). Innebörden av principen får därför närmast tolkas som att polisen, vid sidan av de författningsreglerade undantag som finns, inte har någon allmän rätt att begå kriminaliserade handlingar i brottsbekämpande syfte.

Att införa en reglering som gör det möjligt att i utredningssyfte dela fiktiva barnpornografiska bilder innebär ett undantag från principen om att polisen inte får begå brott. För att ett avsteg från principen ska kunna göras behöver det kunna motiveras av starka skäl, inte minst utifrån vilken typ av straffbelagda gärningar som ska tillåtas. Om sådana skäl finns anser regeringen, till skillnad från *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)*, att en rättssäker reglering med tydliga gränser går att förena med grundläggande rättsstatliga principer.

Kriminaliseringen av befattning med barnpornografiska bilder har mycket starka skyddsintressen – att skydda barn från att utnyttjas eller på andra sätt exponeras sexuellt och att skydda barn i allmänhet från att kränkas. Som konstaterats tidigare är sexualbrott mot barn och barnpornografibrott ofta svårutredda och utmaningarna för Polismyndigheten är flera. En stor andel av brotten begås på internet där gärningsmännen döljer sig genom anonymiseringar och krypteringar. Det är särskilt svårt att få insyn i och samla bevisning om produktion och spridning av övergrepps-

material som sker i slutna forum på nätet. Det är inte heller ovanligt att beställaren av övergreppsmaterial befinner sig på en viss plats i världen, medan utföraren och barnet befinner sig på en annan plats. Som Åklagarmyndigheten påtalar ligger det därför nära till hands att för dessa mycket angelägna brott överväga utredningsåtgärder som annars inte bör tillåtas.

En stor del av arbetet mot sexuella övergrepp mot barn och barnpornografibrott sker inom ramen för samarbete med andra länder. I flera andra länder, bl.a. Danmark och Norge, har brottsbekämpande myndigheter möjlighet att dela barnpornografiska bilder för att få tillgång till slutna forum där sådant material produceras eller hanteras. Som *Polismyndigheten* påtalar är det av yttersta vikt att svensk polis har liknande befogenheter och därmed fullt ut kan delta i det internationella samarbetet mot sådan brottslighet. Det är också mycket viktigt att det inte är mer riskfritt att begå övergrepp mot barn i Sverige jämfört med i andra länder. Enligt *Polismyndigheten* är erfarenheterna från länder som kan dela barnpornografiska bilder goda, vilket talar för att det är en effektiv åtgärd för att identifiera, lagföra och döma personer som producerar och tillgängliggör skildringar av övergrepp mot barn.

Enligt bl.a. Ecpat, Barnombudsmannen och Jämställdhetsmyndigheten finns det en risk för att polisens spridning av fiktiva barnpornografiska bilder kan bidra till ytterligare normalisering av övergreppsmaterial och öka mängden barnpornografi som är i omlopp. *Linköping universitet (Barnafrid)* avstyrker förslaget på denna grund och anser att staten inte ska bidra till utvecklingen genom att generera och sprida fiktiva övergreppsmaterial på barn. Även Child X och Institutet för mänskliga rättigheter påtalar att förslaget är förenat med sådana risker.

Regeringen anser att dessa risker bör tas på största allvar. Att brottsbekämpande myndigheter tillåts att sprida barnpornografiskt material är naturligtvis inte oproblematiskt. Att sprida barnpornografiska bilder innebär en kränkning av såväl det avbildade barnet som barn i allmänhet. Intresset av att förhindra den integritetskränkning som befattningshavare med barnpornografiskt material innebär väger därmed tungt. Samtidigt finns det ett utomordentligt starkt intresse av att kunna förhindra och avbryta sexuella övergrepp mot barn samt identifiera och lagföra personer som producerar och tillgängliggör barnpornografi. Riskerna måste därför vägas mot polisens behov av att få tillträde till och kunna ingripa i slutna forum där övergrepp mot barn begås och barnpornografiskt material hanteras.

Sexualbrott mot barn i digitala miljöer har blivit allt vanligare. En tydlig indikation på den oroande utvecklingen är att antalet anmälda barnpornografibrott har ökat från 906 anmälda brott år 2015 till 10 594 anmälda brott år 2025. Detta återspeglar en internationell trend som visas av den omfattande ökningen av antalet rapporter som National Centre for Missing and Exploited Children (NCMEC) i USA tar emot varje år. År 2024 tog NCMEC emot 29,2 miljoner rapporter med sammanlagt omkring 63 miljoner filer. I Sverige tar Polismyndigheten emot tusentals rapporter från NCMEC årligen. Brottsligheten har även blivit alltmer gränsöverskridande. Från Sverige begås sexualbrott mot barn i andra länder, t.ex. genom livestreamade övergrepp som regisseras från Sverige.

Under de senaste åren har volymerna av olagligt innehåll online ökat, samtidigt som den digitala miljön blivit alltmer gränslös.

Regeringen ser allvarligt på utvecklingen och anser att det är av yttersta vikt att brottsbekämpande myndigheter har tillgång till effektiva verktyg för att kunna ta sig in i slutna forum på nätet där övergrepp mot barn begås och barnpornografiskt material hanteras. I likhet med Barnombudsmanen, Ecpat, Jämställdhetsmyndigheten och Polismyndigheten bedömer regeringen att intresset av att få tillgång till och kunna ingripa i dessa forum väger tyngre än intresset av att förhindra spridning av en begränsad mängd fiktivt barnpornografiskt material. För att begränsa de integritetsrisker som förslaget innebär bör det dock inte komma i fråga att tillåta delning av något annat än fiktivt barnpornografiskt material. Att det – som Ecpat beskriver – finns en risk att vissa förövare kan se skillnad på fiktivt och äkta material, med följden att polisen inte släpps in i forumen, förändrar inte den bedömningen.

När det gäller risken för ytterligare spridning av materialet bör nämnas att det redan idag finns metoder för att avlägsna barnpornografiskt material från internet. Regeringen har gett Polismyndigheten i uppdrag att utveckla detta arbete ytterligare (Ju2026/00302). Även aktörer inom civilsamhället har betydelsefulla roller i arbetet med nedtagning av övergreppsmaterial. Till dessa hör barnrättsorganisationen Ecpat som dagligen arbetar med att identifiera, rapportera och ta bort övergreppsmaterial från nätet. Liknande arbete kommer att behöva bedrivas i förhållande till det material som delas i brottsbekämpande syfte. Som Barnombudsmanen och ChildX understryker är det också viktigt att det inom Polismyndigheten finns tydliga ramar och riktlinjer för hanteringen av sådant material.

I likhet med utredningen anser regeringen att en möjlighet att dela fiktiva barnpornografiska bilder i brottsbekämpande syfte inte kan anses stå i strid med Sveriges internationella åtaganden. Av barnkonventionen och Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (Lanzarotekonventionen) följer bl.a. en skyldighet för konventionsstaterna att skydda barn från sexuella övergrepp samt att utreda och lagföra sådana brott. Som Institutet för mänskliga rättigheter påpekar finns även andra internationella instrument som behöver beaktas, bl.a. det fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Även här uppställs krav på staterna att vidta åtgärder för att garantera att barn skyddas mot försäljning, prostitution och mot att utnyttjas för framställning av pornografi. Enligt regeringen ligger förslaget – som stärker polisens förmåga att förebygga, bekämpa och lagföra barnpornografibrott och sexuella övergrepp mot barn – i linje med kraven på att konventionsstaterna ska skydda barn från sådana brott. Förslaget bedöms även vara förenligt med Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/93/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättning av rådets rambeslut 2004/68/RIF (se särskilt artikel 5.1).

Sammanfattningsvis anser regeringen att övervägande skäl talar för att det bör införas en möjlighet att dela fiktiva barnpornografiska bilder i brottsbekämpande syfte. Regeringen ser mycket allvarligt på att sexualbrott mot barn i digitala miljöer blir vanligare och att antalet anmälda

barnpornografibrott ökar. Det är därför inte lämpligt att vänta med att införa en reglering i avvaktan på en närmare analys av hur verkningsfull metoden är i andra länder, i enlighet med vad Åklagarmyndigheten efterfrågar. Det kan däremot finnas skäl att följa upp effekterna av regleringen efter att den har varit i kraft en tid.

Att dela fiktiva barnpornografiska bilder bör vara ett sätt att genomföra en särskild provokativ åtgärd

En möjlighet att kunna dela fiktiva barnpornografiska bilder är en långtgående åtgärd. Att dela en sådana bilder utgör, som utgångspunkt, ett brott och leder i regel till att mottagaren av bilden begår ett brott i form av förvärv eller innehav av barnpornografisk bild. Dessa omständigheter talar för att en möjlighet att dela fiktiva barnpornografiska bilder bör användas med urskilning och endast efter noggranna överväganden. Det bör därför finnas tydliga gränser för när sådana åtgärder får användas.

Regeringen föreslår i denna lagrådsremiss att det ska införas en reglering som ger brottsbekämpande myndigheter möjlighet att använda särskilda provokativa åtgärder, dvs. åtgärder som vidtas för att få fram bevisning om brott och som kan leda till att någon förmås att begå ett brott. Möjligheten att vidta sådana åtgärder ger dock i regel inte utrymme för provokatören att begå ett självständigt brott (se avsnitt 5.2). 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. En sådan provokativ åtgärd utgör samtidigt ett självständigt brott och är därför, som utgångspunkt, inte tillåten enligt den föreslagna regleringen. Det finns därför behov av att reglera denna typ av åtgärd särskilt.

Regeringen anser att förutsättningarna för att dela fiktiva barnpornografiska bilder i huvudsak bör motsvara förutsättningarna för att vidta andra typer av provokativa åtgärder. Regler om delning av fiktiva barnpornografiska bilder bör därför införas i den föreslagna lagen om särskilda provokativa åtgärder. Eftersom det behöver kunna uppställas tydliga krav på när sådana åtgärder får användas anser regeringen inte att det är ett alternativ att, som Åklagarmyndigheten föreslår, reglera frågan genom ett undantag i straffbestämmelsen om barnpornografibrott.

5.5.2 Förutsättningar för att få dela fiktiva barnpornografiska bilder

Regeringens förslag

Förutsättningarna för att få dela fiktiva barnpornografiska bilder ska i huvudsak vara desamma som för andra särskilda provokativa åtgärder.

En sådan åtgärd ska få vidtas i förundersökningar om allvarliga sexualbrott mot barn och grovt barnpornografibrott.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår inte att åtgärden ska få användas i förundersökningar om grovt utnyttjande av barn för sexuell posering.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det. *Svea hovrätt* och *Stockholms tingsrätt*, som inte har någon erinran mot att det införs en möjlighet för polisen att dela fiktiva barnpornografiska bilder, anser att ytterligare begränsningar i förslaget bör övervägas. *Svea hovrätt* efterfrågar vidare en analys av hur förslaget förhåller sig till förbudet mot provocativa åtgärder som innebär en risk för någons liv eller hälsa. *Åklagarmyndigheten* och *Ecpat* har synpunkter på i vilka förundersökningar som fiktiva barnpornografiska bilder ska få delas. *Åklagarmyndigheten* anser vidare att det bör framgå om den föreslagna bestämmelsen ska vara tillämplig i en utredning enligt 31 § LUL.

Skälen för regeringens förslag

De grundläggande kraven för att få dela fiktiva barnpornografiska bilder bör vara desamma som för andra särskilda provocativa åtgärder

Behovet av att kunna dela fiktiva barnpornografiska bilder aktualiseras 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. Som regel inleds då en förundersökning om 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. I de fall det finns uppgifter om att barnpornografiska bilder ska förevisas kan det i stället vara aktuellt att inleda en förundersökning om barnpornografibrott. I dessa fall har polisen ett behov av att få tillträde till forumen för att få fram bevisning om brottet. Det bör därmed, på motsvarande sätt som gäller för särskilda provocativa åtgärder i allmänhet, finnas en möjlighet att dela fiktiva barnpornografiska bilder när en förundersökning har inletts och syftet med åtgärden är att få fram bevisning om brott. Frågan om i vilka förundersökningar sådana åtgärder bör kunna vidtas behandlas närmare nedan.

Eftersom en möjlighet att i utredningssyfte kunna dela fiktiva 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. För särskilda provocativa åtgärder i allmänhet kommer detta till uttryck genom att det uppställs ett krav på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen. Enligt *Svea hovrätt* kan det finnas anledning att överväga om möjligheten att dela fiktiva barnpornografiska bilder bör begränsas ytterligare, t.ex. genom ett uttryckligt krav på att åtgärderna får vidtas endast som en sista åtgärd eller när det är oundgängligen nödvändigt för att utreda eller förhindra brott. Även *Stockholms tingsrätt* anser att ytterligare begränsningar bör övervägas.

Ett krav på att åtgärden ska vara av synnerlig vikt för utredningen innefattar ett krav på att utredningsläget gör åtgärden nödvändig. Det innebär

som utgångspunkt att åtgärden inte får användas om samma information kan inhämtas med andra mindre ingripande arbetsmetoder. Att dela fiktiva barnpornografiska bilder bör alltså komma i fråga först när andra mindre ingripande åtgärder visat sig resultatlösa eller inte bedöms ge något resultat. Det utesluter inte att åtgärden kan användas tillsammans med andra arbetsmetoder med liknande krav, t.ex. i kombination med hemliga tvångsmedel. Enligt regeringen är kravet på synnerlig vikt för utredningen, som även uppställs i regleringarna av hemliga tvångsmedel, väl avvägt och tillräckligt restriktivt för att åtgärden endast ska komma i fråga när det kan anses befogat. Ett liknande krav uppställs i den danska lagstiftningen där oäkta sexuella bilder av barn under 18 år får delas om åtgärden är av avgörande betydelse för förundersökningen. Regeringen bedömer att det inte finns skäl att begränsa regleringen ytterligare.

Vid beslut om att dela fiktiva barnpornografiska bilder ska även proportionalitetsprincipen beaktas. Det innebär att fördelarna för förundersökningen med en sådan åtgärd alltid måste vägas mot de nackdelar som åtgärden kan medföra. På motsvarande sätt som gäller för särskilda provokativa åtgärder i allmänhet bör en sådan åtgärd inte få vidtas om det innebär en risk för någons liv eller hälsa. Svea hovrätt har ifrågasatt hur möjligheten att dela fiktiva barnpornografiska bilder, som i praktiken utgör betalning för att någon annan ska tillhandhålla barnpornografiskt material, förhåller sig till detta absoluta förbud.

Förbudet mot åtgärder som innebär en risk för någons liv eller hälsa är avsett att förhindra provokativa åtgärder som kan leda till brott enligt 3 kap. brottsbalken, där brotten mot liv och hälsa regleras. Även andra åtgärder som kan leda till att brott mot liv eller hälsa, t.ex. sexualbrott enligt 6 kap. brottsbalken, omfattas. Enligt regeringen kan polisens åtgärd att dela en fiktiv barnpornografisk bild inte anses stå i strid med förbudet, så länge åtgärden som sådan inte riskerar att leda till att ett brott mot någons liv eller hälsa begås. Så kan exempelvis vara fallet om det vid tidpunkten för beslutet finns en konkret risk för att ett barn tvingas att utföra vissa handlingar med anledning av den bild som delas. Att i allmänhet dela en fiktiv barnpornografisk bild för att få tillgång till ett forum där brott förväntas begås kan däremot inte anses stå i strid med förbudet. Regeringen anser mot denna bakgrund att bestämmelsen även bör vara tillämplig på särskilda provokativa åtgärder som består av delning av fiktiva barnpornografiska bilder.

För att få dela en fiktiv barnpornografisk bild bör vidare de allmänna förutsättningarna angående mot vem en särskild provokativ åtgärd får användas vara uppfyllda. Åtgärden bör alltså kunna genomföras både mot den som är skäligen misstänkt för brott och för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott.

Sammanfattningsvis anser regeringen att de generella förutsättningarna för att få dela fiktiva barnpornografiska bilder ska överensstämma med de generella förutsättningarna för att vidta andra typer av särskilda provokativa åtgärder.

Åtgärden bör endast få användas i förundersökningar om allvarliga sexualbrott mot barn och grovt barnpornografibrott

En möjlighet för brottsbekämpande myndigheter att dela fiktiva barnpornografiska bilder är, som tidigare konstaterats, en långtgående åtgärd. I linje med vad som gäller för särskilda provokativa åtgärder i allmänhet bör det krävas att det är fråga om utredning av brott av visst allvar för att åtgärden ska få användas. Möjligheten att dela fiktiva barnpornografiska bilder är dock mer långtgående än möjligheten att använda särskilda provokativa åtgärder i allmänhet, eftersom den innebär ett utökat utrymme för brottsbekämpningen att begå självständiga brott. Regeringen bedömer därför, i likhet med utredningen, att kravet på brottslighetens allvar bör vara högre än vad som gäller för särskilda provokativa åtgärder i allmänhet.

Behovet av att kunna dela barnpornografiska bilder aktualiseras framför allt i förundersökningar om allvarliga sexualbrott mot barn. Inte sällan handlar det om att övergrepp mot barn ska genomföras och sändas i realtid. 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 materialet. I enlighet med vad som föreslås gälla för särskilda provokativa åtgärder i allmänhet bör möjligheten att dela fiktiva barnpornografiska bilder kunna användas i förundersökningar om allvarliga sexualbrott mot barn oavsett barnets ålder. Detta innebär att regleringen bör omfatta både de allvarliga brott i 6 kap. brottsbalken som särskilt inriktar sig mot barn (t.ex. våldtäkt mot barn eller sexuellt utnyttjande av barn) och andra sexualbrott som kan begås mot personer under 18 år (t.ex. våldtäkt). Även utredningar om vissa barnpornografibrott bör omfattas.

Utredningen har föreslagit 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.

Regeringen anser att samtliga av de uppräknade brotten är så allvarliga och angelägna att kunna utreda och lagföra att de bör omfattas av regleringen. Som *Åklagarmyndigheten* framför framstår det dock som inkonsekvent att åtgärden inte ska kunna användas i förundersökningar om grovt utnyttjande av barn för sexuell posering. Straffbestämmelse träffar bl.a. situationen att ett barn tvingas posera i en livesändning under förnedrande förhållanden. Straffskalan för brottet är fängelse i lägst sex månader och högst sex år och alltså stängare än straffskalan för t.ex. sexuellt utnyttjande av barn, som föreslås omfattas av regleringen. Även grovt utnyttjande av barn för sexuell posering bör därför omfattas av regleringen. Regeringen anser däremot inte att det, som *Ecpat* för fram, finns skäl att lägga till brottet grovt olaga integritetsintrång i förslaget. Enligt regeringen finns det

även utan ett sådant tillägg tillräckliga möjligheter att använda åtgärden vid brott som innefattar pubertetsutvecklade barn.

Förslaget innebär att särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder kan användas vid brottsutredningar mot barn under 15 år. Förutsättningarna för det kan dock antas vara uppfyllda i ett begränsat antal fall eftersom det förutsätter att en person är skäligen misstänkt för ett brott där minimistrafvet är fängelse fyra år eller det antagna straffvärdet överstiger fängelse i fyra år (se närmare i avsnitt 5.4.3). Enligt regeringen utgör detta en rimlig avgränsning i förhållande till behovet av att kunna använda åtgärden i brottsutredningar mot barn under 15 år. Redan av den här föreslagna bestämmelsen i LUL följer att sådana åtgärder kan få användas. Det finns alltså inte skäl att, som Åklagarmyndigheten föreslår, särskilt ange detta i bestämmelsen.

Det bör inte uppställas några begränsningar av hur bilderna delas eller av bildernas art och antal

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 vilka bilder som ska delas för att få tillträde till ett forum se olika ut. Ibland handlar det om att en bild måste läggas upp på en gemensam yta på ett forum eller skickas till ett särskilt utpekad konto. I vissa fall är det tillräckligt att en bild förevisas via en kameraupptagning.

Regeringen delar utredningens bedömning att det, för att åstadkomma en ändamålsenlig och effektiv reglering, inte bör införas någon begränsning av hur fiktiva barnpornografiska bilder får delas. Bilder bör därmed få delas genom att de sprids, överläts, upplåts, förevisas, bjuds ut eller på annat sätt görs tillgängliga för annan (jfr 16 kap. 10 a § första stycket 2 och 3 brottsbalken).

Enligt regeringen bör det inte heller uppställas några begränsningar av vilken form av övergrepp som får skildras eller vilket antal bilder som får delas. Som tidigare redogjorts för kan kraven för att få tillträde till ett forum variera. Det kan t.ex. uppställas krav på att bilderna måste skildra vissa former av övergrepp eller att övergreppen ska ske mot barn i viss ålder. En begränsning av bildernas art eller antal riskerar därmed att leda till att Polismyndigheten inte får tillgång till forumen. Om sådana begränsningar införs kan det inte heller uteslutas att de som tillgängliggör övergrepp mot barn anpassar kraven utifrån det. Vilka och hur många bilder som kan delas får i stället avgöras inom ramen för den proportionalitetsbedömning som alltid måste göras.

5.5.3 Polismyndigheten ska även kunna framställa fiktiva barnpornografiska bilder

Regeringens förslag

Polismyndigheten ska få framställa fiktiva barnpornografiska bilder.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna invänder inte mot förslaget.

Integritetsskyddsmyndigheten anser att utredningens bedömning av möjligheten att framställa sådana bilder med hjälp av verktyg som utgår från verkliga barn eller händelser är alltför generaliserad och saknar stöd i en egentlig analys. Liknande synpunkter framför av *Justitiekanslern*, *Stockholms tingsrätt* och *Svea hovrätt* som anser att det inte fullt ut går att bedöma de integritetsrisker som lagförslaget innebär avseende behandling av personuppgifter. *ChildX* framför bl.a. att det aldrig bör vara tillåtet att framställa övergreppsmaterial utifrån sexuella bilder av verkliga barn. Även *Barnombudsmannen*, *Ecpat*, *Jämställdhetsmyndigheten* och *Linköping universitet (Barnafrid)* pekar på att förslagets teknikneutrala utformning är förenat med vissa risker ur integritetssynpunkt.

Skälen för regeringens förslag

För att få tillgång till slutna forum där övergrepp utförs och barnpornografiskt material hanteras måste Polismyndigheten förfoga över bilder som motsvarar de krav som uppställs för att få tillgång till forumet. Om myndigheten inte redan innehar en sådan fiktiv barnpornografisk bild som efterfrågas, bör den ha möjlighet att skapa en sådan.

Det har ansetts självklart att Polismyndigheten får inneha barnpornografiska bilder utan någon uttrycklig reglering (prop. 1997/98:43 s. 90). Det är dock inte lika självklart att myndigheten ska få framställa sådana bilder. Att Polismyndigheten framställer fiktiva barnpornografiska bilder i syfte att dela dessa är en betydligt mer långtgående åtgärd än att myndigheten endast innehar sådana bilder. En sådan åtgärd bör därför, på motsvarande sätt som möjligheten att dela bilder, ha uttryckligt stöd i lag. I regleringen bör därför anges att Polismyndigheten även får framställa fiktiva barnpornografiska bilder.

Med en fiktiv barnpornografisk bild bör avses en bild som inte skildrar ett verkligt barn. Begreppet bild bör ha samma betydelse som i regleringen om barnpornografibrott och därmed omfatta såväl stilla som rörliga bilder, t.ex. filmer. Enligt utredningen bör det inte uppställas några begränsningar avseende hur fiktiva bilder tas fram. Utredningen bedömer vidare att det som utgångspunkt bör vara godtagbart att använda verktyg som utgår från verkliga barn och händelser vid framställningen av fiktiva barnpornografiska bilder. *Integritetsskyddsmyndigheten* invänder mot bedömningen och anser att den är alltför generaliserad och saknar stöd i en egentlig analys. Liknande synpunkter framförs av *Justitiekanslern*, *Stockholms tingsrätt* och *Svea hovrätt* som anser att det inte fullt ut går att bedöma de integritetsrisker som lagförslaget innebär avseende behandling av personuppgifter. *ChildX* anser att det aldrig bör vara tillåtet att framställa fiktiva bilder utifrån sexuella bilder av verkliga barn och att det måste uppställas strikta krav på att inget verkligt barn kan identifieras. Även *Barnombudsmannen*, *Ecpat*, *Jämställdhetsmyndigheten* och *Linköping universitet (Barnafrid)* pekar på att förslagets teknikneutrala utformning kan innebära

risker för fortsatta kränkningar av barn som redan utsatts. Regeringen gör med anledning av synpunkterna följande överväganden.

Att framställa en fiktiv barnpornografisk bild utifrån bilder av verkliga personer kan utgöra personuppgiftsbehandling. När personuppgifter behandlas inom brottsbekämpningen ska Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet) tillämpas. Dataskyddsdirektivet har huvudsakligen genomförts i svensk rätt genom brottsdatalagen (2018:1177).

Av 2 kap. 1 § brottsdatalagen framgår att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med en behörig myndighets uppgift avses en uppgift som framgår av lag, förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt myndigheten att utföra uppgiften. I 2 kap. 11 § i samma lag finns bestämmelser om behandling av vissa känsliga personuppgifter. Enligt bestämmelsen får uppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning inte behandlas. Personuppgifter om en person som behandlas på annan grund får dock kompletteras med känsliga personuppgifter när det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Även vid behandling av biometriska uppgifter krävs att det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen (2 kap. 12 §).

Till Polismyndighetens uppgifter hör bl.a. att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra brott (2 § polislagen). Polismyndigheten föreslås nu få en reglerad rätt att framställa och dela fiktiva barnpornografiska bilder i brottsbekämpande syfte. I den mån Polismyndigheten inte har tillgång till den typ av material som efterfrågas måste myndigheten kunna framställa sådant. För att regleringen ska vara ändamålsenlig och effektiv anser regeringen, i likhet med utredningen, att framställningen inte bör vara begränsad till någon viss metod eller teknik. En sådan begränsning skulle bl.a. kunna medföra att Polismyndigheten inte kan använda sig att nya metoder för att framställa fiktivt barnpornografiskt material. Framställningen kan exempelvis ske genom att fiktiva bilder tas fram med hjälp av artificiell intelligens, digital manipulation eller andra tekniska metoder. Polismyndigheten måste dock i varje enskilt fall säkerställa att framställandet av fiktiva barnpornografiska bilder sker i enlighet gällande krav i exempelvis Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens och om ändring av förordningarna (EG) nr 300/2008, (EU) nr 167/2013, (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 och (EU) 2019/2144 samt direktiven 2014/90/EU, (EU) 2016/797 och (EU) 2020/1828 (förordning om artificiell intelligens), här benämnd AI-förordningen. Den 27 juli 2026 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2026/1744 av den 8 juli 2026 om ändring av förordningarna (EU) 2024/1689, (EU) 2018/1139 och (EU) 2023/1230 vad

gäller förenkling av genomförandet av de harmoniserade reglerna om artificiell intelligens (digital omnibusförordning om AI) i kraft. Genom förordningen införs bl.a. bestämmelser som förbjuder utsläppande på marknaden, ibruktagande eller användning av AI-system som genererar eller manipulerar material eller föreställningar av barnpornografi eller pornografisk föreställning i den mening som avses i artikel 2 c och e i direktiv 2011/93/EU. Förbudet gäller såvida inte ett försvar beträffande olovligen är tillämpligt enligt nationell rätt (artikel 5.1 bb i förordningen). Undantaget möjliggör bl.a. myndigheters legitima generering eller manipulation av barnpornografiskt material i syfte att genomföra straffrättsliga förfaranden eller förebygga, upptäcka eller utreda brott (skäl 13). Genom förslaget i denna lagrådsremiss ges Polismyndigheten en sådan befogenhet som medför att undantaget är tillämpligt.

I den utsträckning fiktiva barnpornografiska bilder behöver tas fram genom användning av verktyg som utgår från bilder på verkliga personer uppställer brottsdatalagen krav på att en sådan behandling måste vara nödvändig. Om behandlingen innefattar känsliga personuppgifter, som uppgifter om sexualliv, får den ske endast om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Regeringens förslag innebär att Polismyndighetens möjlighet att framställa och dela fiktiva barnpornografiska bilder är begränsad till situationer där åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. På så sätt tydliggörs att regleringen förutsätter en restriktiv tillämpning och att utredningsläget ska göra åtgärden nödvändig. I de fall kravet på synnerlig vikt är uppfyllt bör även kraven i brottsdatalagen i regel vara uppfyllda. Det ankommer dock på Polismyndigheten att i varje enskilt fall bedöma om ett framtagande av fiktiva barnpornografiska bilder är förenligt med gällande regelverk. Polismyndigheten bör i så stor utsträckning som möjligt undvika att framställa nya fiktiva barnpornografiska bilder och i stället sträva efter att använda tidigare framställda bilder eller fiktiva bilder som myndigheten har fått tillgång till från brottsbekämpande myndigheter i andra länder. I den utsträckning nya bilder behöver tas fram anser regeringen att intresset av att polisen får tillträde till slutna forum där sexuella övergrepp mot barn begås och barnpornografiskt material hanteras väger tyngre än det integritetsintrång som framställningen av fiktiva barnpornografiska bilder kan innebära för enskilda.

Regeringen bedömer därmed att det kan vara godtagbart att använda verktyg som utgår från verkliga personer och händelser vid framställningen av fiktiva barnpornografiska bilder. Som framgår ovan har flera remissinstanser pekat på att det finns en risk för att verkliga barn kan identifieras på bilderna. Regeringen vill dock understryka att förslaget endast tillåter att Polismyndigheten framställer och delar fiktiva barnpornografiska bilder. Det innebär att det fortfarande är otillåtet för myndigheten att skapa och dela skildringar av verkliga barn. För att en barnpornografisk bild ska betraktas som fiktiv krävs att inget verkligt barn kan identifieras på bilden.

5.6 Vem som ska få besluta om och genomföra särskilda provocativa åtgärder

Regeringens förslag

Frågor om tillstånd till särskilda provocativa åtgärder ska prövas av åklagare.

Ett beslut om särskilda provocativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder ska endast få genomföras av Polismyndigheten.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det. *Polismyndigheten* anser att det finns skäl att överväga att införa en möjlighet för provokatören att under vissa förutsättningar själv fatta beslut om särskilda provocativa åtgärder vid fara i dröjsmål. *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Linköpings universitet (Barnafrid)* anser att frågor om tillstånd bör prövas av domstol. Även *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* påtalar att en domstolsprövning kan vara påkallad. *Riksdagens ombudsmän* har lämnat synpunkter vad gäller sådana personer som kan samarbeta med de brottsbekämpande myndigheterna, exempelvis informatörer.

Skälen för regeringens förslag

Beslut om särskilda provocativa åtgärder bör fattas av åklagare

Av Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:23 framgår att beslut om provocativa åtgärder ska fattas av åklagare. Detta mot bakgrund av bl.a. att beslut om och genomförande av provocativa åtgärder kräver att man tar ställning till svårbedömda juridiska frågor och dessutom innebär att förundersökningen går in i ett aktivt skede. I vissa länder, bl.a. Danmark, krävs att domstol fattar beslut om användningen av provocativa åtgärder. I andra länder, såsom Finland och Norge, anses det vara tillräckligt att åklagare eller polis i chefsbefattning fattar besluten.

Europadomstolen uppställer inte något krav på att domstol måste fatta beslut om tillstånd. Däremot krävs att det finns lämpliga och tillräckliga skyddsåtgärder samt en tydlig och förutsägbar ordning för hur sådana beslutas, genomförs och övervakas. När det kommer till myndigheternas kontroll över hemliga operationer har Europadomstolen ansett det godtagbart att kontrollen utövas av en åklagare.

Regeringen konstaterar att användningen av provocativa åtgärder kan vara en ingripande arbetsmetod. Även om det regelverk som nu föreslås för särskilda provocativa åtgärder är tydligare och mer förutsägbart än nuvarande ordning kommer bedömningen av om och när åtgärderna ska användas vara komplex och kräva juridisk kunskap. Detta talar för att frågor om användning av särskilda provocativa åtgärder bör fattas av åklagare eller domstol.

Institutet för mänskliga rättigheter, Linköpings universitet (Barnafrid) och Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen) ifrågasätter utredningens förslag om att åklagare ska få besluta om tillstånd och anser att det i stället bör vara domstol. Regeringen anser dock, i likhet med utredningen, att det finns flera skäl som talar för att det även fortsättningsvis ska vara åklagare som beslutar om tillstånd. Den reglering som nu föreslås är mer förutsägbar än nuvarande ordning om provocativa åtgärder. Gränserna i förhållande till vilka brott och i vilka situationer som regleringen får användas är tydligare. Även om användning av särskilda provocativa åtgärder kan vara en ingripande arbetsmetod innebär den ett mindre intrång i den personliga integriteten än användning av hemliga tvångsmedel. Möjligheten att besluta om särskilda provocativa åtgärder kan också jämföras med andra mycket ingripande åtgärder som åklagare kan besluta om, t.ex. anhållande eller husrannsakan. Beslut om särskilda provocativa åtgärder kan dessutom behöva fattas mycket snabbt och löpande behöva anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet. En domstolsprövning skulle inte vara tillräckligt flexibel för en ändamålsenlig hantering, även om domstolen skulle hantera frågan skyndsamt. En ordning som motsvarar den som gäller för vissa hemliga tvångsmedel, där åklagare kan fatta ett interimistiskt beslut som i efterhand måste godkännas av domstol, framstår inte heller som ändamålsenlig. Har provokationen genomförts kan ett domstolsbeslut inte i efterhand läka de eventuella negativa konsekvenser som ett oriktigt åklagarbeslut medfört.

Sammantaget anser regeringen, till skillnad från bl.a. Institutet för mänskliga rättigheter och Linköpings universitet (Barnafrid), att övervägande skäl talar för att åklagare bör kunna fatta beslut om särskilda provocativa åtgärder. Eftersom beslut om användning av särskilda provocativa åtgärder normalt innefattar ställningstaganden till komplicerade juridiska frågor bör åklagare också överta ledningen av förundersökningen när det finns skäl att överväga att använda sådana åtgärder (jfr 23 kap. 3 § första stycket 3 rättegångsbalken).

Polismyndigheten anser att det finns skäl att överväga att ge provokatören en möjlighet att under vissa förutsättningar själv fatta beslut om särskilda provocativa åtgärder. Det handlar om sådana situationer då det föreligger fara i dröjsmål. Regeringen har förståelse för det behov som Polismyndigheten lyfter men konstaterar, på samma sätt som utredningen, att det ur kontrollsynpunkt är viktigt att beslut om tillstånd inte fattas av den myndighet som ska genomföra åtgärden. Oavsett om det föreligger fara i dröjsmål eller inte anser regeringen att det inte är lämpligt att den myndighet som genomför särskilda provocativa åtgärder ges en möjlighet att fatta beslut om en sådan åtgärd.

Vilka myndigheter som bör få genomföra särskilda provocativa åtgärder

Användningen av provocativa åtgärder styrs i dag 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 dock vilken myndighet eller tjänsteman som får genomföra en provokativ åtgärd. Inte heller i Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:23 anges uttryckligen vilken myndighet som 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). I dessa anges bl.a. att åklagare kan ge polisen, Tullverket eller utredningspersonal vid Ekobrottsmyndigheten i uppdrag att genomföra en provokativ åtgärd.

Som utredningen konstaterat bygger det brottsbekämpande arbetet på ett nära samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samarbeta med varandra och med Åklagarmyndigheten. Åklagare kan anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, men även av Tullverket, Kustbevakningen eller Skatteverket (se bl.a. 23 kap. 3 § rättegångsbalken). Åklagare får också uppdra åt tjänstemän på nämnda myndigheter, förutom Skatteverket, att vidta vissa åtgärder.

En given utgångspunkt är att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska kunna genomföra en särskild provokativ åtgärd efter beslut av åklagare. Utöver Polismyndigheten och Säkerhetspolisen finns det flera andra myndigheter som i varierande grad har brottsbekämpande uppgifter. Av dessa myndigheter har framför allt Kustbevakningen och Tullverket, men delvis också Skatteverket, brottsbekämpande befogenheter som 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 också delta i samma förundersökning. Detta gäller särskilt i utredningar som rör 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 anser regeringen att starka skäl 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 *Riksdagens ombudsmän* framhåller, ske ännu mer restriktivt än annars och endast när omständigheterna verkligen kräver det. Det kan exempelvis handla om utredning av mycket grova brott. Som framgår av Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2022:23 bör det i ett sådant fall krävas noggranna överväganden bl.a. kring hur myndigheten ska kunna garantera säkerheten för den som samarbetar med myndigheten, både vid själva provokationen och i tiden därefter, och hur myndigheten ska se till att personen ifråga följer de beslut som tagits när det gäller genomförandet.

Sammantaget anser regeringen att de 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. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det inte behöver införas någon särskild bestämmelse som reglerar detta, utan att det följer av att åklagare kan anlita biträde av andra brottsbekämpande myndigheter samt ge uppdrag åt tjänstemän på sådana myndigheter att utföra åtgärder som hör till förundersökningen. Det anses även möjligt för en åklagare att uppdra utredningsåtgärder åt tjänstemän inom polisväsendet som inte är poliser (SOU 2003:114 s. 310).

När det gäller särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder anser regeringen att endast Polismyndigheten bör få genomföra sådana åtgärder. Det beror på att sådana åtgärder som regel endast kommer att fattas inom ramen för förundersökningar som Polismyndigheten bedriver under ledning av åklagare. Att endast Polismyndigheten ska ansvara för genomförandet och hanteringen i övrigt när det gäller delning av barnpornografiska bilder bidrar också till att reducera risken för oavsiktlig spridning av barnpornografiskt material.

5.7 Provokatörens straffrättsliga ansvar

Regeringens bedömning

Åtgärder som genomförs enligt regleringen om särskilda provokativa åtgärder kan inte medföra straffrättsligt ansvar. Det behöver inte införas någon särskild bestämmelse om detta.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna invänder inte mot bedömningen. *Ekobrottsmyndigheten*, *Justitiekanslern*, *Riksdagens ombudsmän*, *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* anser att det finns skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet utreda frågan om eventuell författningsreglering närmare. Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern framhåller också att det bör tydliggöras vad som i detta avseende ska gälla beträffande de personer som kommer att samarbeta med de brottsbekämpande myndigheterna, exempelvis informatörer. *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* anser att det bör förtydligas att även medverkan till en särskild provokativ åtgärd är straffri.

Skälen för regeringens bedömning

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 förmår någon annan att begå ett brott, i objektiv bemärkelse, göra sig skyldig till anstiftan av det framprovocerade brottet. Frågan om provokatörens straffansvar i sådana situationer har behandlats i såväl praxis och doktrin som i tidigare utredningar. I viss utsträckning följer ansvarsfrihet till följd av allmänna straffrättsliga regler om uppsåtstäckning, men i vissa avseenden får rättsläget betecknas som oklart (se t.ex. SOU 2003:74 s. 160).

Ekobrottsmyndigheten, Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän och Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) efterfrågar ytterligare överväganden vad gäller frågan om eventuell författningsreglering. Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän lyfter även att det bör tydliggöras vad som i detta avseende ska gälla beträffande de personer som kommer att samarbeta med de brottsbekämpande myndigheterna, exempelvis informatörer.

Genom den reglering av särskilda provocativa åtgärder som nu föreslås ges ett uttryckligt lagstöd för att använda åtgärder som kan leda till att någon begår ett brott. Regeringen delar utredningens slutsats att detta innebär att åtgärder som vidtas med stöd av regleringen därmed är rättsenliga och därför inte ska medföra straffrättsligt ansvar. Detta gäller i synnerhet i förhållande till anställda vid brottsbekämpande myndigheter.

Regleringen om särskilda provocativa åtgärder innebär enligt regeringen alltså att provokatörer som är anställda av en brottsbekämpande myndighet inte kan straffas för åtgärder som sker med stöd av och i överensstämmelse med regleringen. Som *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* påpekar kan inte heller medverkan till en särskild provocativ åtgärd medföra straffrättsligt ansvar eftersom huvudhandlingen inte är otillåten. För ansvarsfrihet krävs dock att beslut om sådana åtgärder har fattats i föreskriven ordning och att provokatören agerar inom ramarna för beslutet. Om provokatören i stället går utanför ramarna för det aktuella beslutet och provocerar fram ett brott kan emellertid ansvar för såväl tjänstefel som annat brott aktualiseras.

Vad som nämns ovan om anställda vid brottsbekämpande myndigheter bör i allt väsentligt även gälla sådana provokatörer som inte är anställda vid en brottsbekämpande myndighet. Som regeringen bedömer i avsnitt 5.6 bör myndigheterna dock vara restriktiva med att låta informatörer och andra personer som samarbetar med myndigheterna agera provokatör. I sådana fall krävs noggranna överväganden, bl.a. kring hur myndigheterna ska se till att provokatören följer de beslut som tagits när det gäller genomförandet av åtgärden. Sådana överväganden ska också göras av åklagaren. Utredningen har utförligt redogjort för sin bedömning att det inte behöver införas någon särskild bestämmelse om att åtgärder som genomförs i enlighet med den föreslagna regleringen inte kan medföra straffrättsligt ansvar. Regeringen anser, till skillnad från Ekobrottsmyndigheten, Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän och Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), att det inte finns behov av att utreda frågan om författningsreglering ytterligare.

5.8 Den provocerades straffrättsliga ansvar

Regeringens bedömning

Det behöver inte införas någon bestämmelse om att den som har provocerats att begå ett brott med stöd av regleringen om särskilda provocativa åtgärder inte ska dömas till ansvar för brottet.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna invänder inte mot bedömningen. *Institutet för mänskliga rättigheter* avstyrker utredningens bedömning och anser i stället att frågan ska regleras i lag. *Stockholms tingsrätt*, *Svea hovrätt* och *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* för fram liknande synpunkter.

Skälen för regeringens bedömning

Den föreslagna regleringen om särskilda provocativa 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 brottet. Europakonventionen gäller som lag i Sverige. Det innebär att lag eller föreskrift inte får meddelas i strid med konventionen. Möjligheten att döma någon till ansvar för ett framprovocerat brott får därmed inte stå i strid med bl.a. artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång. Av de i avsnitt 4.2.2 redovisade avgörandena från Europadomstolen framgår att om åtal väcks för ett framprovocerat brott får den provocerade inte dömas till ansvar för det brottet, om provokationen har inneburit att rätten till en rättvis rättegång har kränkts.

Detta har också tydliggjorts i rättsfallet NJA 2007 s. 1037. 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. Högsta domstolen har även i ett nyligen meddelat avgörande tagit ställning till frågan om det föreligger hinder mot att lagföra ett framprovocerat brott (Högsta domstolens dom den 5 mars 2026 i mål B 5628-24). Högsta domstolen uttalade att det vid bedömningen av om det till följd av en provokativ åtgärd föreligger hinder mot att lagföra en viss gärning är avgörande huruvida provokationen kan sägas ha inneburit att den provocerade har förmåtts att begå ett brott som han eller hon annars inte skulle ha begått.

Regeringen konstaterar, på samma sätt som utredningen, att det inte kan införas bestämmelser som ger en mer långtgående rätt att döma någon till ansvar för ett framprovocerat brott än vad som gäller enligt Europakonventionen. Däremot finns det, som *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Stockholms tingsrätt*, *Svea hovrätt* och *Uppsala universitet (Juridiska*

fakulteten) förespråkar, en möjlighet att införa regler som ytterligare inskränker möjligheten att döma någon till ansvar.

Genom att Europakonventionen gäller som lag i Sverige säkerställs att den som begår ett brott som en konsekvens av en särskild provokativ åtgärd inte ska dömas till ansvar i strid med konventionen. Som Svea hovrätt påpekar finns det också svårigheter med att utforma en bestämmelse om den provocerades straffrättsliga ansvar, bl.a. mot bakgrund av kraven på att lagstiftningen ska vara följsam med Europadomstolens praxis. Regeringen delar därför, till skillnad från Institutet för mänskliga rättigheter, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt och Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), utredningens bedömning att det varken framstår som nödvändigt eller lämpligt att införa en särskild reglering om den provocerades straffrättsliga ansvar. I vissa fall skulle dessutom användningen av särskilda provokativa åtgärder kunna leda till att den provocerade begår ett brott som det inte skulle strida mot rätten till en rättvis rättegång att åtala och döma till ansvar 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 regeringen bör det i sådana och liknande fall finnas en möjlighet att döma den provocerade till ansvar. Den provocerade bör inte åtnjuta strafffrihet i situationer då provokationen hade varit godtagbar enligt en tillämpning av Europakonventionen.

Sammantaget anser regeringen att det inte bör införas en särskild bestämmelse som inskränker möjligheten att döma till ansvar för ett framprovocerat brott. Den provocerades eventuella straffansvar bör bedömas av domstol med utgångspunkt i gällande rätt.

5.9 Åtal för ett framprovocerat brott

Regeringens bedömning

Det behöver inte införas någon bestämmelse om att en åklagare inte ska väcka åtal för ett framprovocerat brott.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna invänder inte mot bedömningen. *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* anser att det vore olyckligt att låta frågan om när den provocerade får åtalas och dömas till ansvar styras av en hänvisning till Europakonventionen.

Skälen för regeringens bedömning

Enligt den föreslagna regleringen har de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att vidta åtgärder som kan leda till att någon begår ett brott. Om någon förmått 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 § rättegångsbalken 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. (Se bl.a. NJA II 1943 s. 258.)

Bestämmelsen om när åtal ska väckas rymmer vissa undantag från skyldigheten att åtala. För lindrigare brott kan strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot utfärdas (48 kap. rättegångsbalken). Åklagare kan i vissa fall också underlåta att väcka åtal. Enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken får åtalsunderlåtelse ske i vissa situationer under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. Det handlar bl.a. om att det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter, att det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom eller att det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse. 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 § brottsbalken).

Som regeringen konstaterar i avsnitt 5.2 strider det i vissa fall mot Europakonventionen att 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. Högsta domstolen har 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. Det brister då i de materiella straffbarhetsbetingelserna (se även Högsta domstolens dom den 5 mars 2026 i mål B 5628-24).

Om någon har begått ett brott som en 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. I sådana fall ska åklagaren heller inte väcka åtal för brottet. Regeringen delar utredningens bedömning att detta följer av vad som i förarbetena till 20 kap. 6 § rättegångsbalken anges om att åtal inte ska

väckas om omständigheterna utesluter straffbarhet. Regeringen konstaterar därför, till skillnad från *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)*, att frågan inte behöver regleras ytterligare.

5.10 Dokumentation

Regeringens förslag

Beslut och åtgärder som rör särskilda provokativa åtgärder ska dokumenteras.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det. *Riksdagens ombudsmän* och *Åklagarmyndigheten* delar utredningens bedömning om vikten av dokumentation och att dokumentationskravet bör regleras i en särskild bestämmelse. Åklagarmyndigheten anser att det även bör regleras en skyldighet att dokumentera andra provokativa åtgärder än de som omfattas av nu föreslagen reglering.

Skälen för regeringens förslag

Regleringen om särskilda provokativa åtgärder ska kunna användas vid förundersökning. Då gäller allmänt att protokoll ska föras över vad som framkommit av betydelse för utredningen (se 23 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken). Vid användning av straffprocessuella tvångsmedel finns det särskilda bestämmelser om dokumentation. Vad som ska dokumenteras skiljer sig dock delvis åt beroende på tvångsmedel. Vid beslag ska exempelvis ändamålet med åtgärden och vad som förekommit vid beslaget antecknas (27 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken). Vid användning av hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken finns endast krav på att dokumentera beslut och åtgärder (27 kap. 35 § rättegångsbalken). 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 förundersökningskungörelsen (1947:948) finns kompletterande bestämmelser om protokoll och anteckningar vid förundersökning.

Enligt Åklagarmyndighetens riktlinjer om provokation och infiltration inom förundersökning (RÅR 2016:1) 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. Regeringen anser att sådana uppgifter även fortsättningsvis bör dokumenteras. Som regel bör det dessutom dokumenteras om beslutet har ändrats eller upphävts och uppgift om platsen för verkställigheten av åtgärden. Regeringen bedömer dock, i likhet med utredningen, att detta inte uttryckligen måste anges i lagtexten. Som konstaterats motsvarar det också vad som gäller vid dokumentation av hemliga tvångsmedel.

Det finns inom ramen för detta lagstiftningsprojekt inte förutsättningar att lämna ett förslag, som *Åklagarmyndigheten* efterfrågar, om dokumentationsskyldighet även för andra provocativa åtgärder än de som omfattas av regleringen.

5.11 Tillsyn och underrättelser till enskild

Regeringens bedömning

Det behöver inte införas några regler om särskild tillsyn över användningen av särskilda provocativa åtgärder eller om underrättelse i efterhand om sådana åtgärder.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden vid Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd (SIN)* invänder inte mot utredningens bedömning men anser att frågan om hur nämndens tillsyn enligt lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet förhåller sig till den föreslagna regleringen bör behandlas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

ChildX anser att det bör finnas ett oberoende kontrollsystem och en regelbunden extern granskning när det gäller särskilda provocativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder.

Skälen för regeringens bedömning

Tillsyn över användningen av särskilda provocativa åtgärder

Mot bakgrund av att särskilda provocativa åtgärder kan vara en ingripande arbetsmetod finns det skäl att överväga vilken tillsyn som bör bedrivas över användningen av sådana åtgärder.

Tillsynen av de brottsbekämpande myndigheterna sker genom ordinär respektive extraordinär tillsyn. Ordinär tillsyn över Polismyndigheten bedrivs internt genom en tillsynsenhet som är underställd rikspolischefen, vilken ska granska att myndighetens verksamhet bedrivs rättssäkert och författningsenligt. För Åklagarmyndigheten bedrivs den ordinära tillsynen på motsvarande sätt genom en särskild tillsynsavdelning som är underställd riksåklagaren. Säkerhetspolisen har en myndighetsintern tillsynsverksamhet

som är direkt underställd säkerhetspolischefen. Vidare utövar SIN tillsyn enligt bl.a. lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. SIN utövar dessutom tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt bl.a. brottsdatalagen. Även Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) granskar att dataskyddsregleringen efterföljs.

Den extraordinära tillsynen över de brottsbekämpande myndigheterna bedrivs av Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern. Riksdagens ombudsmäns tillsyn omfattar bl.a. statliga myndigheter och tjänstemän vid sådana myndigheter. Riksdagens ombudsmän ska särskilt se till att de som står under tillsyn följer regeringsformens 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 lagen [2023:499] med instruktion för Riksdagens ombudsmän [JO].)

Justitiekanslern utövar också tillsyn över 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. Justitiekanslern kan också vidta vissa särskilda åtgärder mot befattningshavare och andra tjänstemän. Justitiekanslern får exempelvis som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brott genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget. Justitiekanslern kan också göra anmälان om disciplinära påföljder, avskedande eller avstängning för befattningshavare som har åsidosatt vad som åligger honom eller henne i tjänsten. (Se lagen [1975:1339] om Justitiekanslerns tillsyn och förordningen [1975:1345] med instruktion för Justitiekanslern.)

De brottsbekämpande myndigheternas verksamhet står alltså under såväl intern som extern tillsyn. Som ett led i att säkerställa en rättssäker och effektiv ordning för tillsyn av bl.a. Polismyndigheten har Statskontoret under 2026 getts i uppdrag att se över den ordinära tillsynen av myndigheten (Ju2023/02114). Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns skäl att införa någon ny form av tillsyn över användningen av särskilda provokativa åtgärder. Tillsynen över användningen av sådana åtgärder bör i stället ske inom ramen för den befintliga tillsynen av de brottsbekämpande myndigheterna.

Som *SIN* lyfter fram anges i förarbetena till lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet att nämndens tillsyn, i fråga om användningen av kvalificerade skyddsidentiteter, omfattar att skyddsidentiteten används endast för de syften som den beslutats för men även att de arbetsmetoder som kommer till användning är lagenliga och används med iakttagande av behovs- och proportionalitetsprinciperna (prop. 2006/07:133 s. 80). Detta innebär att användningen av särskilda provokativa åtgärder kan komma att omfattas av nämndens tillsyn, dvs. i ett fall där provokatören har en kvalificerad skyddsidentitet.

Underrättelse till enskild

Det finns även skäl att överväga om den som har varit utsatt för en särskild provokativ åtgärd i efterhand ska få en underrättelse om det.

Av regleringen om hemliga tvångsmedel framgår att underrättelse ska lämnas till den som utsatts för ett sådant tvångsmedel (27 kap. 31–34 §§ rättegångsbalken). Bestämmelsen 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 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. Den som inte åtalas kan dock även efter att det fattats beslut om att inte väcka åtal ha mycket begränsade möjligheter att ta del av utredningsmaterialet om det omfattas av sekretess. Bestämmelsen om att den enskilde ska underrättas har därför förenats med en möjlighet för honom eller henne att begära kontroll av ett fristående organ (se prop. 2006/07:133 s. 31).

Även om särskilda provokativa åtgärder kan innebära ett visst integritetsintrång bedömer regeringen att integritetsintrånget i allmänhet är begränsat. Möjligheten att använda särskilda provokativa åtgärder saknar också i princip helt inslag av tvång. Särskilda provokativa åtgärder ska kunna användas endast när en förundersökning har inletts, till skillnad från hemliga tvångsmedel som även kan användas i underrättelseverksamhet. Uppgifter om dolda spaningsmetoder kan visserligen hållas hemliga under förundersökningen. De allmänna bestämmelserna om den misstänktes rätt till insyn gäller dock även förekomsten av provokativa åtgärder. Efter slutdelgivning har den misstänkte alltså 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. Regeringen anser sammantaget att det inte finns skäl att införa krav på underrättelse till den som varit utsatt för en provokativ åtgärd. Det finns inte heller skäl att, som *ChildX* föreslår, utöver den tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna som redan finns, införa ett nytt oberoende kontrollsystem och en regelbunden extern granskning.

5.12 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Regeringens förslag

För uppgifter som rör särskilda provokativa åtgärder ska tystnadsplikten ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det. *Ekobrottsmyndigheten* anför att det är angeläget att uppgifter om provokation inte omfattas av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Skälen för regeringens förslag

Uppgifter som rör särskilda provokativa åtgärder kan omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1–3 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Sekretess innebär ett förbud mot att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Med meddelarfrihet avses att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen, TF, och yttrandefrihetsgrundlagen, YGL (1 kap. 1 och 7 §§ TF samt 1 kap. 1 och 10 §§ YGL). Rätten att meddela eller offentliggöra uppgifter som följer av TF och YGL har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Det finns dock vissa undantag från meddelarfriheten som innebär att en meddelare kan straffas för sitt uppgiftslämnande. Det rör sig om fall där utlämnandet av uppgifter omfattar vissa grövre brott mot rikets säkerhet, ett oriktigt utlämnande av hemlig handling eller ett uppsåtligt åsidosättande av s.k. kvalificerad sekretess, dvs. sådan sekretess som enligt OSL bryter meddelarfriheten (7 kap. 22 § TF och 5 kap. 4 § YGL). Bestämmelser om tystnadsplikt kan alltså ges företräde framför meddelarfriheten på vissa områden. 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. De uppgifter som är undantagna från meddelarfriheten är sådana som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1–3 §§ OSL 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 (18 kap. 19 § andra stycket OSL).

Särskilda provokativa åtgärder utgör inte ett straffprocessuellt tvångsmedel. Åtgärderna har dock i vissa avseenden likheter med hemliga tvångsmedel. Som både utredningen och innan dess Polismetodutredningen konstaterat skulle ett offentliggörande av uppgifter om särskilda provokativa åtgärder kunna skada den förundersökning som åtgärderna används i (se SOU 2010:103 s. 327 och 328). I vissa fall skulle också avslöjandet av uppgifter om särskilda provokativa åtgärder kunna innebära en fara för liv eller hälsa. Det innebär att det finns ett utomordentligt starkt brottsbekämpande intresse av att uppgifter om användningen av särskilda provokativa åtgärder skyddas. Enligt regeringen väger detta skyddsintresse tyngre än meddelarfriheten. Även med beaktande av att det kan finnas ett starkt och legitimt intresse av offentlig insyn i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet, anser regeringen att dessa skyddsintressen är av sådan styrka att tystnadsplikten bör ha företräde. Det bör därför, på motsvarande sätt som gäller för hemliga tvångsmedel, införas ett undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter som hänför sig till ett ärende enligt den föreslagna lagen om särskilda provokativa åtgärder.

6 Dolda fordon i brottsbekämpningen

6.1 En ny lag om fiktiva fordonsuppgifter

6.1.1 Det ska införas en ny lag som gör det möjligt att skapa fiktiva fordonsuppgifter

Regeringens förslag

Det ska införas en ny lag som gör det möjligt att skapa fiktiva fordonsuppgifter.

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

Regeringens bedömning

Det bör inte regleras i vilken utsträckning fordon med fiktiva fordonsuppgifter får användas.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i sak med regeringens. Utredningen föreslår att definitionen av fiktiv fordonsuppgift ska formuleras på ett annorlunda sätt.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser, bl.a. *Ekobrottsmyndigheten*, *Polismyndigheten*, *Skatteverket*, *Säkerhetspolisen*, *Tullverket* och *Åklagarmyndigheten*, är positiva till eller tillstyrker förslaget. *SIN* bedömer att regleringen kan minska risken för att kvalificerade skyddsidentiteter används för att skydda spaningsverksamhet med hjälp av fordon. *Riksdagens ombudsmän*, som inte har några principiella invändningar mot förslaget, påpekar att fiktiva uppgifter i register riskerar att minska allmänhetens förtroende för myndigheterna och föreslår en annan formulering av definitionen av fiktiv fordonsuppgift.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det bör införas en reglering som gör det möjligt att skapa fiktiva uppgifter om fordon

För att kunna genomföra sitt brottsbekämpande uppdrag, framför allt arbetet mot allvarlig brottslighet, behöver polisen kunna arbeta dolt. För det behövs fordon som inte, eller i vart fall endast svårligen, kan kopplas till myndigheten (dolda fordon). Enligt gällande regelverk ska motordrivna fordon som utgångspunkt registreras i vägtrafikregistret för att få användas (5 § lagen [2019:370] om fordons registrering och användning). 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 försämrats.

Polismyndigheten har lämnat in en hemställan till Justitiedepartementet där myndigheten efterfrågar en möjlighet att kunna använda fordon som inte kan kopplas till myndigheten (Ju2022/01256). Polismyndigheten pekar särskilt på att en upptäckt av de faktiska ägarförhållandena för ett civilt fordon kan hota både operativa ärenden, arbetsmetoder, myndighetens personal, fordonen i sig och personer utanför myndigheten. Enligt myndigheten finns det behov av att kunna använda dolda fordon inte bara i den dolda spanings- och utredningsverksamheten utan även i andra delar av myndighetens verksamhet, t.ex. i insatsverksamheten. Behovet beskrivs ha ökat alltmer framför allt i miljöer där gärningspersonens farlighet eller komplexiteten i miljön ställer särskilda krav på förstärkt ingripandeförmåga, t.ex. i särskilt utsatta områden. Säkerhetspolisen och Tullverket instämmer i Polismyndighetens beskrivning av behovet.

Enligt regeringen framstår det som en självklarhet att en brottsbekämpande myndighet måste kunna bedriva t.ex. spaningsverksamhet utan att vem som helst, genom några enkla knapptryck, kan se att ett fordon tillhör myndigheten. Genom nuvarande ordning ges även kriminella en möjlighet att snabbt och enkelt inhämta information om att ett civilt fordon används av en brottsbekämpande myndighet. Det kan både innebära en risk för myndigheternas personal och försvåra möjligheterna att bl.a. utreda och förhindra brott. Det finns alltså ett tydligt behov för brottsbekämpande myndigheter att kunna använda fordon som inte kan kopplas till den egna myndigheten.

För att förhindra att allmänheten får vetskap om att ett fordon tillhör en brottsbekämpande myndighet behöver ägandeförhållandena döljas på något sätt. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det inte är tillräckligt att införa en möjlighet att dölja uppgifter i register, exempelvis genom att ägarförhållanden till fordon beläggs med sekretess. För den som begär ut uppgifter om ett sådant fordon kan sekretessmarkeringen snarare utgöra en tydlig indikation på att fordonet används av en brottsbekämpande myndighet. För att syftet ska uppnås anser regeringen att det i stället bör införas en reglering som gör det möjligt att skapa fiktiva uppgifter om fordon. På så vis kan ägarförhållandena döljas utan att indikera att ett fordon tillhör en brottsbekämpande myndighet. Som *SIN* framför kan en sådan reglering också minska risken för att regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter, som beskrivs närmare nedan, används för att skydda de brottsbekämpande myndigheternas spaningsverksamhet med fordon.

Utgångspunkten är att allmänheten i så stor utsträckning som möjligt ska ha insyn i myndigheternas verksamhet. Enligt *Riksdagens ombudsmän* kan fiktiva uppgifter i register riskera att minska allmänhetens förtroende för myndigheterna. Regeringen delar utredningens bedömning att allmänhetens intresse av att ta del av de brottsbekämpande myndigheternas användning av fordon är begränsat och att det inte finns några starka motstående intressen till en ordning som gör det möjligt att begränsa denna insyn. I likhet med *Polismyndigheten* bedömer regeringen också att fördelarna med en sådan ordning väger tyngre än allmänhetens rätt till insyn i sådana uppgifter. Sammantaget anser regeringen att det bör införas en reglering som ger brottsbekämpande myndigheter möjlighet att skapa fiktiva uppgifter om fordon.

Regleringen bör tas in en ny lag

För att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna använda fordon som inte kan spåras till myndigheterna finns det behov av att skapa fiktiva uppgifter om fordon och föra in dessa i statliga register. Det handlar framför allt om att kunna föra in fiktiva uppgifter i vägtrafikregistret, men i vissa fall också i folkbokföringsverksamheten (se närmare i avsnitt 6.1.4). Eftersom dessa register är reglerade i lag och då fiktiva uppgifter normalt inte får förekomma i dem, bör sådana åtgärder också har stöd i lag. Det bör därmed införas en ny lag som gör det möjligt att skapa fiktiva fordonsuppgifter.

En reglering som ger brottsbekämpande myndigheter möjlighet att skapa fiktiva fordonsuppgifter har flera beröringspunkter med regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter. Genom lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter ges bl.a. polismän och andra anställda inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen möjlighet att agera under fiktiva identiteter när de deltar i spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet eller verksamhet för att förebygga sådan brottslighet (1 § och 2 § 1). Det handlar alltså i båda fallen om att utforma system som begränsar allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet. I likhet med den nu föreslagna lagen ger lagen om kvalificerade skyddsidentiteter möjlighet att skapa kvalificerade skyddsidentiteter och föra in dessa i statliga register. Den nya lagen bör därmed utformas på liknande sätt som lagen om kvalificerade skyddsidentiteter. Det handlar bl.a. om att det bör finnas

grundläggande bestämmelser om vilka uppgifter om fordon som kan omfattas, under vilka förutsättningar det kan beslutas att uppgifter ska vara fiktiva, vilka myndigheter som kan besluta respektive verkställa besluten samt vad som ska gälla vid ändrade förhållanden och vilka åtgärder som ska vidtas efter att ett beslut har upphört att gälla.

Vilka uppgifter bör kunna vara fiktiva?

Syftet med den föreslagna lagen är att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna verka dolt, dvs. att allmänheten inte ska kunna få information om att en myndighet använder ett visst fordon. Uppgifter i register som kan koppla fordonet till en myndighet bör därför som utgångspunkt vara fiktiva.

I vägtrafikdataförordningen (2019:382) finns bestämmelser om vilka uppgifter som ska registreras i vägtrafikregistret (se 2 kap. 1 § och bilaga 1–4). Registret ska innehålla uppgifter om bl.a. fordon, behörigheter, tillstånd och tillsyn. Såvitt avser uppgifter om fordon ska bl.a. följande uppgifter registreras.

- 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 brådskaande tjänsteutövning (2 kap. 11 § förordningen [2019:383] om fordons registrering och användning).

I vägtrafikregistret registreras alltså både uppgifter om fordonets ägare och uppgifter om fordonet. När det gäller uppgifter om vem som äger eller har ägt ett fordon måste en fiktiv person – fysisk eller juridisk – kunna stå som ägare till fordonet. Med ägaruppgifter bör i sammanhanget också förstås uppgifter om bl.a. fordonets försäkring. När det gäller uppgifter om fordonet bör det finnas möjlighet att föra in fiktiva uppgifter om fordonets beskaffenhet, t.ex. uppgifter om fordonets prestanda och fordonshistorik.

De uppgifter som behöver kunna vara fiktiva är alltså uppgifter om ett fordon och uppgifter om ägaren till ett fordon. *Riksdagens ombudsmän* anser att utredningens föreslagna definition av fiktiv fordonsuppgift är otydlig och att bestämmelsen bör formuleras med inriktning på vad som avses med en fiktiv fordonsuppgift snarare än vad en sådan uppgift innebär. Regeringen instämmer i den bedömningen och anser att definitionen bör omformuleras. Med fiktiv fordonsuppgift bör avses en särskilt beslutad uppgift om ett fordon eller om ägaren till ett fordon som består av andra uppgifter än de verkliga och som förs in i statliga register.

Begreppet fordon bör ha samma innebörd som i 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

Användningen av fordon med fiktiva fordonsuppgifter

Den nya lagen ska reglera förutsättningarna och formerna för att skapa fiktiva uppgifter om fordon. Något behov av att närmare reglera i vilka fall och hur de brottsbekämpande myndigheterna får använda fordon med fiktiva uppgifter finns inte. Att brottsbekämpande myndigheter döljer att de äger och använder fordon är godtagbart och står inte i strid med någon författning. Även när det gäller användning av fordon med fiktiva uppgifter måste naturligtvis de regelverk som styr myndigheternas verksamhet och regler om fordon i allmänhet följas. Att använda ett fordon som inte kan kopplas till myndigheten ger alltså inte utökade befogenheter angående hur fordonet får användas. Det påverkar inte heller det ansvar som myndigheten har för fordonet eller för hur det används.

Inte heller i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter regleras användningen av kvalificerade skyddsidentiteter som arbetsmetod. Däremot uppställs vissa begränsningar i användningen för att säkerställa att en kvalificerad skyddsidentitet inte används utanför den verksamhet för vilken den är avsedd. Av lagen framgår att en sådan identitet får 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 ska också finnas en påtaglig risk för att ett sådant röjande allvarligt skulle motverka den aktuella verksamheten eller utsätta de som berörs av den för allvarlig skada (12 §). Begränsningen medför 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 är en självklarhet. Användandet av fordon med fiktiva fordonsuppgifter skiljer sig vidare från användandet av kvalificerade skyddsidentiteter på så vis att en person som tilldelats en kvalificerad skyddsidentitet kan verka under två identiteter. Det kan både innebära en risk för missbruk av identiteten och föranleda vissa gränsdragningsproblem. Motsvarande problem bedöms inte finnas vid myndigheternas användning av dolda fordon. Regeringen instämmer därmed i utredningens bedömning att det inte finns behov av att införa en bestämmelse som begränsar användningen på motsvarande sätt som i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter.

6.1.2 Vilka myndigheter som ska kunna besluta om fiktiva fordonsuppgifter

Regeringens förslag

Ekobrottsmyndigheten, Försvarsmakten, Polismyndigheten, Sveriges utrikes underrättelsetjänst, Säkerhetspolisen och Tullverket ska få fatta beslut om fiktiv fordonsuppgift avseende fordon som används i respektive myndighets verksamhet.

Utredningens och promemorians förslag

Utredningens och promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår inte att fordon som används i Ekobrottsmyndighetens verksamhet ska omfattas av förslaget. Utredningens förslag har även en annan språklig och redaktionell utformning. I promemorian föreslås inte att Försvarmaktens verksamhet ska omfattas av förslaget.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser har inga synpunkter på förslaget. *Ekobrottsmyndigheten* och *Kustbevakningen* anser att lagen även bör gälla fordon som används i deras verksamheter. *Försvarmakten* anser att lagen även bör omfatta fordon som används i myndighetens verksamhet. *Skatteverket* betonar vikten av att de beslutande myndigheterna själva bedriver en effektiv och noggrann tillsyn över tillämpningen av lagen.

Skälen för regeringens förslag

Fordon som används i brottsbekämpande myndigheters verksamheter

Syftet med den föreslagna regleringen är att ge brottsbekämpande myndigheter en möjlighet att verka dolt, inom t.ex. spanings- och utredningsverksamheten. Sådan verksamhet bedrivs framför allt av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Även Tullverket bedriver sådan verksamhet inom ramen för sitt brottsbekämpande uppdrag. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att dessa myndigheter har ett tydligt behov av att kunna använda fordon med fiktiva uppgifter i sina verksamheter. Fiktiva fordonsuppgifter bör därmed kunna beslutas för fordon som används i Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets verksamhet.

Ekobrottsmyndigheten framför att behov av att använda fiktiva fordonsuppgifter även finns i den polisiära spaningsverksamhet som bedrivs med Ekobrottsmyndighetens fordon och att även denna myndighet bör omfattas av förslaget. Regeringen gör samma bedömning. För att säkerställa att fordon som används i Ekobrottsmyndighetens verksamhet inte faller utanför regleringen bör möjligheten att besluta om fiktiva fordonsuppgifter även omfatta fordon som används i Ekobrottsmyndighetens verksamhet.

Regeringen anser däremot inte att det i nuläget finns skäl att inkludera Kustbevakningen i förslaget. Som *Kustbevakningen* själv konstaterar har myndigheten i dagsläget inte något behov av att använda fiktiva fordonsuppgifter i verksamheten. Att myndighetens brottsbekämpande uppdrag är under utveckling och att ett sådant behov kan uppstå i framtiden är inte tillräckligt för att Kustbevakningen ska omfattas av regleringen. Det har inte heller framkommit skäl att inkludera någon annan brottsbekämpande myndighet i förslaget.

Fordon som används i andra verksamheter

Som framgår är syftet med regleringen i första hand att brottsbekämpande myndigheter ska kunna verka dolt och dölja att myndigheten använder ett visst fordon. I promemorian Myndigheten för utrikes underrättelser

föreslås att även den nya myndigheten Sveriges utrikes underrättelsetjänst ska omfattas av den nya lagen. Sveriges utrikes underrättelsetjänst, som ska inleda sin verksamhet den 1 januari 2027, ska ha i uppgift att bedriva civil utrikesunderrättelsetjänst. I likhet med de brottsbekämpande myndigheter som ska kunna besluta om fiktiva fordonuppgifter kommer myndigheten ha behov av att kunna arbeta obemärkt och dolt med hjälp av fordon som inte kan kopplas till myndigheten. En sådan möjlighet kommer ge myndigheten bättre förutsättningar att bedriva underrättelseinhämtning. *Försvarmakten* anför att motsvarande behov gör sig gällande i Försvarmaktens underrättelseverksamhet och att myndigheten bör omfattas av lagen. Regeringen, som saknar anledning att ifrågasätta det behov som Försvarmakten framför, anser att båda myndigheterna bör omfattas av den nya lagen. Några skäl att inkludera ytterliga myndigheter har inte framkommit.

Det bör inte uppställas något krav på att fordonet ska användas i en viss del av myndighetens verksamhet

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det inte bör uppställas något krav på att fordonet ska användas i en viss del av myndighetens verksamhet, t.ex. att fiktiva fordonuppgifter endast får avse fordon som används i myndighetens spanings- eller utredningsverksamhet. Som Polismyndigheten har framhållit finns det behov av att använda dolda fordon i olika delar av myndighetens verksamhet. Behovet finns inte bara i myndighetens spaningsverksamhet utan även inom t.ex. insats-, brottsoffer- och personskyddsverksamheten samt informatörsverksamheten. Att begränsa regleringen i detta avseende framstår därför inte som ändamålsenligt.

Myndigheterna ska själva kunna besluta om fiktiva fordonsuppgifter

Regeringen delar utredningens bedömning att förslaget inte utgör en sådan inskränkning i rätten att ta del av allmänna handlingar eller påverkar 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. Beslut om kvalificerade skyddsidentiteter för polismän och andra anställda inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen fattas av Skyddsregisterdelegationen (24 § förordningen [2025:1484] med instruktion för Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd). Det finns dock väsentliga skillnader mellan regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter och den nu föreslagna regleringen.

Genom regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter möjliggörs att statens anställda tilldelas och uppträder under fiktiva identiteter. En sådan reglering är betydligt mer långtgående än en reglering som möjliggör användning av dolda fordon. Som skäl för att ett fristående organ skulle besluta om kvalificerade skyddsidentiteter angavs framför allt att systemet i viss utsträckning kunde komma att påverka medborgarnas förtroende för myndigheterna (prop. 2005/06:149 s. 36 och 37). Risken för att det allmänna förtroendet för myndigheterna påverkas av att dessa har möjlighet att använda dolda fordon bedöms dock som begränsad. Detta gäller särskilt om det utformas tydliga regler om förutsättningarna för att skapa fiktiva fordonsuppgifter. Regeringen anser mot denna bakgrund att

de myndigheter i vars verksamhet fordon med fiktiva fordonsuppgifter ska användas bör ha möjlighet att själva besluta om sådana uppgifter.

Regeringen instämmer vidare i utredningens bedömning att det inte bör införas en ordning för särskild tillsyn över skapandet och användningen av fiktiva fordonsuppgifter. Denna tillsyn får i stället ske inom ramen för den tillsyn av beslutsmyndigheterna som bedrivs i allmänhet. Som *Skatteverket* påtar är det även viktigt att beslutsmyndigheterna själva, inom ramen för sin interna tillsyn, följer upp och säkerställer att regleringen tillämpas på ett korrekt sätt.

6.1.3 Beslut om fiktiva fordonsuppgifter

Regeringens förslag

Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska få meddelas endast om

- en sådan uppgift är nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom myndigheternas verksamhet inte ska röjas, och
- skälen för beslutet uppväger det men som beslutet kan innebära för allmänna eller enskilda intressen.

Om villkoren för ett beslut om fiktiv fordonsuppgift inte längre är uppfyllda, ska beslutsmyndigheten förordna att beslutet inte längre ska gälla.

Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska inte kunna överklagas.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag har en annan språklig utformning. Utredningen föreslår inte att det ska anges i lagen att beslut om fiktiv fordonsuppgift inte får överklagas.

Remissinstanserna

Transportstyrelsen föreslår en annan språklig utformning av bestämmelsen som reglerar förutsättningarna för att besluta en fiktiv fordonsuppgift. *Riksdagens ombudsmän* anser att frågan om att tidsbegränsa beslut om fiktiva fordonsuppgifter bör övervägas ytterligare. Övriga remissinstanser har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Förutsättningar för att få besluta en fiktiv fordonsuppgift

Som framgår innebär regeringens förslag att en fiktiv fordonsuppgift endast ska få användas i Ekobrottsmyndighetens, Försvarsmaktens, Polismyndighetens, Sveriges utrikes underrättelsetjänsts, Säkerhetspolisens och Tullverkets verksamhet. Med hänsyn till att myndigheters verksamhet, så långt det är möjligt, ska vara offentliga bör det uppställas ett krav på att en fiktiv fordonsuppgift får beslutas endast om en sådan uppgift är nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom

myndigheternas verksamhet inte ska röjas. På så vis begränsas möjligheten att skapa fiktiva fordonsuppgifter till situationer där myndigheterna har ett verkligt behov av att använda dolda fordon i verksamheten. Regeringen anser i likhet med *Transportstyrelsen* att det inte finns skäl att, som utredningen föreslår, ange att det är tillgången till en sådan uppgift som ska vara nödvändig.

Vid beslut om att skapa en fiktiv fordonsuppgift bör även behovet av en fiktiv fordonsuppgift 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 försämrar registrets kvalitet (se närmare i avsnitt 6.1.4) 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. Den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i 5 § förvaltningslagen (2017:900) avser att skydda enskilda intressen. Regeringen gör därför bedömningen att det bör införas en särskild bestämmelse om en proportionalitetsbedömning i den nya lagen.

Beslutets giltighetstid

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet gäller som utgångspunkt i högst två år, men kan förlängas (8 § lagen om kvalificerade skyddsidentiteter). Som skäl för denna tidsgräns anges i förarbetena att registreringen av fiktiva personuppgifter i folkbokföringen och andra register bl.a. medför en försämring av registrens kvalitet och att det därmed är angeläget att ett beslut om skyddsidentitet inte består längre än nödvändigt (se prop. 2005/06:149 s. 42).

Samma skäl gör sig gällande även i förhållande till regleringen om fiktiva fordonsuppgifter. Ett sådant beslut bör därför inte heller gälla under längre tid än vad som är nödvändigt. Utan några närmare regler om beslutets giltighet finns det, som *Riksdagens ombudsmän* påtalar, en risk för att besluten gäller under längre tid än nödvändigt. Det kan därför finnas skäl att överväga en särskild tidsbegränsning av sådana beslut. Som tidigare konstateras är lagen om kvalificerade skyddsidentiteter betydligt mer långtgående än den reglering som nu föreslås. Enligt regeringen är det tillräckligt att, som utredningen föreslår, ange att beslutsmyndigheten ska förordna att beslutet inte längre ska gälla om villkoren för en fiktiv fordonsuppgift inte längre är uppfyllda. Det innebär att det åligger beslutsmyndigheten att löpande överväga om förutsättningarna för beslutet är uppfyllda och därmed säkerställa att beslutet inte gäller under längre tid än nödvändigt.

6.1.4 Registrering av fiktiva fordonsuppgifter

Regeringens förslag

I ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska det kunna förordnas

- att Transportstyrelsen ska registrera fiktiva fordonsuppgifter i vägtrafikregistret, och
- att Skatteverket ska registrera sådana uppgifter i folkbokföringsverksamheten.

Ett förordnande om att en fiktiv fordonsuppgift ska föras in i folkbokföringsverksamheten ska få meddelas endast om det inte är tillräckligt att uppgiften förs in i vägtrafikregistret.

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

Om förutsättningarna för ett förordnande ändras under beslutstiden ska beslutsmyndigheten besluta om de ändringar som behövs med anledning av detta.

Regeringens bedömning

Det bör inte närmare regleras vilka fiktiva uppgifter om fordon och om ägare till fordon som får registreras.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att även Bolagsverket vid behov ska tillhandahålla organisationsnummer inför ett beslut om fiktiv fordonsuppgift. Utredningens förslag tar vidare inte hänsyn till att lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet har upphävts.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans motsätter sig förslaget eller bedömningen. *Skatteverket* tillstyrker att myndigheten ska tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer men kan inte tillstyrka förslaget om att fiktiva fordonsuppgifter ska registreras i folkbokföringsverksamheten utan en närmare analys av vilka risker det kan innebära. Liknande synpunkter framförs av *SIN* som anser att förslaget ger utrymme för missbruk och att det behöver övervägas hur dessa risker kan minimeras. *Kammarrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Karlstad* efterfrågar en analys av hur regleringen förhåller sig till skyldigheter som följer av andra författningar. *Bolagsverket* anser att förslaget behöver utredas vidare.

Transportstyrelsen föreslår att det införs en hänvisning till den nya lagen i vägtrafikdatalagen (2019:369). Skatteverket föreslår vissa anpassningar av förslaget med anledning av att lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet har upphävts. Myndigheten vill vidare att det klargörs att bestämmelsen om ändrade förhållanden under

beslutsstiden inte möjliggör för beslutsmyndigheten att i efterhand förordna att uppgiften ska registreras i folkbokföringsverksamheten.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Fiktiva fordonsuppgifter bör kunna registreras i vägtrafikregistret och i folkbokföringsverksamheten

Det huvudsakliga syftet med regleringen om fiktiva fordonsuppgifter är att myndigheterna ska kunna verka dolt och dölja att de använder ett visst fordon. Som framgår av avsnitt 6.1.1 registreras uppgifter om fordon och ägare till fordon i vägtrafikregistret. Uppgifter i vägtrafikregistret är som utgångspunkt offentliga och teknikutveckling har inneburit att i princip vem som helst på ett enkelt sätt kan få del av uppgifter ur registret. För att det inte ska framgå att ett visst fordon tillhör en myndighet behöver fiktiva fordonsuppgifter alltså kunna föras in i vägtrafikregistret.

Den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige utförs av Skatteverket genom folkbokföring. Syftet med folkbokföringen är att tillgodose samhällets behov av basuppgifter om befolkningen. Den som är bosatt i Sverige ska folkbokföras (3 § folkbokföringslagen [1991:481]). Skatteverket får också tilldela samordningsnummer till en person som inte är eller har varit folkbokförd (1 kap. 2 § och 2 kap. 1 § lagen [2022:1697] om samordningsnummer). Skatteverket ska registrera bl.a. personnummer, samordningsnummer, namn och adress för den som ska folkbokföras samt kontaktadress för den som tilldelats samordningsnummer (1 a § folkbokföringslagen och 1 kap. 2 § andra stycket lagen om samordningsnummer).

Eftersom den som kontrollerar ägaruppgiften till ett fordon i vägtrafikregistret också kan komma att stämma av uppgiften mot folkbokföringsverksamheten finns det behov av att kunna föra in fiktiva personuppgifter även där. *Skatteverket* och *SIN*, som inte motsätter sig att fiktiva uppgifter registreras i folkbokföringsverksamheten, efterfrågar en analys av riskerna med en sådan möjlighet och hur dessa risker kan minimeras. Liknande synpunkter framförs av *Kammarrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Karlstad* som undrar hur regleringen förhåller sig till bestämmelser i andra författningar som knyter skyldigheter till den som är eller borde vara registrerad i vägtrafikregistret.

Att registrera fiktiva personuppgifter, dvs. uppgifter om personer som inte existerar, i folkbokföringsverksamheten försämrar dess kvalitet. Samtidigt registreras redan fiktiva uppgifter i folkbokföringsverksamheten, bl.a. genom lagen om kvalificerade skyddsidentiteter. Av 4 § i lagen framgår att det får förordnas att Skatteverket ska registrera den kvalificerade skyddsidentiteten i folkbokföringsverksamheten, om övriga åtgärder som räknas upp i bestämmelsen inte är tillräckliga. Vid införandet av lagen diskuterades bl.a. risken för att den enskilde missbrukar systemet och använder både verkliga och fingerade uppgifter på ett otillbörligt sätt. Någon motsvarande risk för missbruk bedöms inte finnas i detta fall eftersom den fiktiva uppgiften, till skillnad från en kvalificerad skyddsidentitet, inte kommer att tilldelas någon verklig person. Den risk för missbruk som kan uppstå är närmast att utomstående personer använder sig av den fiktiva identiteten för att i vilseledande syfte utge sig för att vara någon annan. Denna risk finns även vid registrering av verkliga personer,

men kan vara svårare att upptäcka om uppgifterna inte innehas av någon verklig person. Samma problem gör sig delvis gällande även i förhållande till regleringen om kvalificerade skyddsuppgifter.

Uppgifterna i folkbokföringsverksamheten används av såväl offentliga som privata aktörer. Uppgifterna kan ligga till grund för bl.a. ersättningar och bidrag. Var någon är folkbokförd kan därtill ha betydelse för t.ex. var personen ska betala skatt och rösta. Det är därmed förenat med risker att föra in fiktiva uppgifter i folkbokföringsverksamheten. Regeringen anser därför att detta bör ske med viss restriktivitet. Vikten av att uppgifterna i statliga register är korrekta talar för att fiktiva ägaruppgifter bör kunna föras in i folkbokföringsverksamheten endast om det är nödvändigt. I regleringen bör det därför anges att ett förordnande får meddelas endast om det inte är tillräckligt att uppgiften förs in i vägtrafikregistret. Det innebär att beslutsmyndigheten vid ett beslut om fiktiv fordonsuppgift behöver bedöma om det är tillräckligt att uppgiften förs in i vägtrafikregistret för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom verksamheten som myndigheten bedriver inte ska röjas. Som Skatteverket påtalar behöver den av utredningen föreslagna regleringen anpassas utifrån att lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet nu har upphävts. Regeringen anser dock inte att det finns behov av att hänvisa till andra lagar utan att det, i likhet med vad som föreskrivs i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, är tillräckligt att ange att Skatteverket ska registrera uppgifter i folkbokföringsverksamheten. Vad gäller frågor kopplade till hanteringen av fiktiva uppgifter i folkbokföringsverksamheten och vägtrafikregistret bedömer regeringen att det inte finns behov av att införa någon reglering i lag för att hantera dessa frågor. Det kan däremot vara aktuellt för berörda myndigheter att diskutera hur dessa frågor ska hanteras inom ramen för den samordning av fiktiva fordonsuppgifter som berörs närmare i avsnitt 6.2.

Vilka uppgifter som ska registreras i vägtrafikregistret och i folkbokföringsverksamheten regleras ytterst i vägtrafikdatalagen respektive folkbokföringslagen, lagen om samordningsnummer och folkbokföringsdatalagen (2026:126). Dessa lagar reglerar i huvudsak behandling av verkliga uppgifter om fordon och personer. När en fiktiv fordonsuppgift förs in i vägtrafikregistret eller folkbokföringsverksamheten är syftet att det ska ge sken av att motsvara en verklig uppgift om ett fordon eller en verklig person. Någon registrering av verkliga uppgifter enligt lagarna är det dock inte frågan om. Regeringen anser mot denna bakgrund att det inte bör införas någon bestämmelse i dessa lagar om att myndigheterna får registrera sådana uppgifter. I motsats till vad *Transportstyrelsen* föreslår anser regeringen inte heller att det finns skäl att införa en hänvisning till lagen om fiktiva fordonsuppgifter i vägtrafikdatalagen, i syfte att tydliggöra förhållande mellan författningarna. Genom att det i den nya lagen införs en möjlighet att förordna att fiktiva uppgifter ska registreras i vägtrafikregistret och folkbokföringsverksamheten får införandet av sådana uppgifter i registren ett uttryckligt stöd i lag.

Det bör inte införas några begränsningar av vilka fiktiva uppgifter som får registreras

Enligt regeringens förslag avses med fiktiv fordonsuppgift en uppgift om ett fordon eller om ägaren till ett fordon som består av andra uppgifter än de verkliga. Vilka uppgifter som behöver vara fiktiva kan variera med hänsyn till omständigheterna. Behovet kan vidare förändras under den tid som beslutet gäller, och även ur ett längre tidsperspektiv, bl.a. med hänsyn till hur fordon tekniskt sett utformas. Beslutsmyndigheterna bör därför ha stor flexibilitet att besluta om de fiktiva uppgifter som omständigheterna kräver i det enskilda fallet. Regeringen delar därmed utredningens bedömning att det varken finns skäl eller behov av att närmare reglera vilka fiktiva fordonsuppgifter som bör kunna föras in i registren. Naturligtvis måste uppgifterna motsvara de krav som i allmänhet gäller för uppgifter i vägtrafikregistret respektive folkbokföringsverksamheten. Beslutsmyndigheten förutsätts självant utreda Transportstyrelsen och, i förekommande fall, Skatteverket om förordnandet och de fiktiva fordonsuppgifter som ska användas.

Skatteverket ska vid behov tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer

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 behöver ha ett namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer och en adress. Detsamma gäller fiktiva uppgifter om ett fordonets beskaffenhet. Hur fiktiva fordonsuppgifter tas fram bör löpande vara föremål för diskussion mellan berörda myndigheter inom ramen för den samordning av fiktiva fordonsuppgifter som beskrivs i avsnitt 6.2. Det behöver t.ex. säkerställas att de uppgifter som skapas inte riskerar att förväxlas med någon verklig person.

När det gäller tillgången till person-, samordnings- eller organisationsnummer finns det behov av en särskild reglering. För att kunna skapa en fiktiv ägare till ett fordon behöver beslutsmyndigheten i regel ha tillgång till ett sådant nummer. Detta nummer får inte redan ha tilldelats eller i framtiden riskera att tilldelas någon verklig fysisk eller juridisk person. När det gäller person- och samordningsnummer måste Skatteverket därför tillhandahålla sådana nummer. När det gäller organisationsnummer ansvarar Skatteverket och Bolagsverket för tilldelningen av nummer till ett flertal av de vanligaste associationsformerna, bl.a. handelsbolag, kommanditbolag, aktiebolag, och olika former av föreningar och stiftelser. Som utgångspunkt bör därför dessa myndigheter tillhandahålla sådana uppgifter vid behov.

Skatteverket tillstyrker att myndigheten ska tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer. Bolagsverket anser däremot att förslaget behöver utredas vidare och pekar bl.a. på att det kan medföra mycket stora kostnader för myndigheten. Eftersom Skatteverket förser Bolagsverket med organisationsnummer bedömer regeringen att Skatteverket bör kunna tillhandahålla samtliga organisationsnummer som kan vara aktuella att använda. Det bör därmed framgå av lagen att Skatteverket ska tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer vid behov. Eftersom organisationsnumren inte tilldelas någon verklig juridisk person behöver de inte föras in i registret över tilldelade organisations-

nummer (jfr 5 § lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.).

Ändrade förhållanden under beslutstiden

Förutsättningarna för ett beslut om fiktiv fordonsuppgift kan förändras under beslutstiden. Det kan t.ex. handla om att de faktiska förutsättningarna för att använda ett fordon ändras, t.ex. till följd av att fordonet har belagts med körförbud. Förutsättningarna i den verksamhet som ett fordon används i kan också förändras, exempelvis genom att en annan fiktiv person behöver stå som ägare till fordonet. I sådana och liknande fall bör beslutsmyndigheten kunna besluta om de ändringar som föranleds av de nya förutsättningarna och meddela den eller de verkställande myndigheter som berörs. En bestämmelse om detta bör därför införas i regleringen.

Som *Skatteverket* påtalar innebär bestämmelsen inte att beslutsmyndigheterna ska kunna förordna att uppgifterna ska registreras i vägtrafikregistret och därefter i ett senare skede förordna att de även ska föras in i folkbokföringsverksamheten. Om ett sådant behov skulle uppstå, får beslutsmyndigheteten i stället fatta ett nytt beslut om fiktiv fordonsuppgift för det aktuella fordonet.

6.1.5 Verkställighet av förordnanden om fiktiva fordonsuppgifter

Regeringens förslag

Ett beslut om en fiktiv fordonsuppgift ska verkställas 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, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera den fiktiva fordonsuppgiften. Om en fiktiv fordonsuppgift har registrerats i folkbokföringsverksamheten ska Skatteverket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera eller vilandeförklara uppgiften.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag har en annan språklig utformning. Utredningen föreslår inte att en uppgift som har registrerats i folkbokföringsverksamheten ska kunna vilandeförklaras.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser har inga synpunkter på förslaget. *Skatteverket* anser att det bör övervägas om fiktiva personuppgifter som registreras i folkbokföringsverksamheten ska kunna gallras. Myndigheten föreslår vidare att bestämmelsen om avregistrering ska formuleras på ett delvis annorlunda sätt. *SIN* noterar att bestämmelsen skiljer sig från vad som gäller i motsvarande situationer enligt lagen om kvalificerade skyddsidentiteter och förordar en översyn av bestämmelsen i den lagen.

Skälen för regeringens förslag

Verkställighet av beslut om fiktiv fordonsuppgift

Som framgår bör det i ett beslut om fiktiv fordonsuppgift få förordnas att Transportstyrelsen ska föra in en fiktiv fordonsuppgift i vägtrafikregistret och, om det inte är tillräckligt, att Skatteverket ska föra in uppgiften i folkbokföringsverksamheten. Det är alltså Transportstyrelsen och – i vissa fall – Skatteverket som kommer att verkställa beslut om fiktiva fordonsuppgifter. I likhet med utredningen anser regeringen att det vid verkställigheten av ett sådant beslut, exempelvis vid registrering i vägtrafikregistret, inte ska göras någon ytterligare prövning hos den verkställande myndigheten.

För att en fiktiv fordonsuppgift ska fylla sitt syfte behöver beslutet verkställas på ett sådant sätt att det inte framgår att det är fråga om en fiktiv uppgift. Av säkerhetsskäl bör det hos de verkställande myndigheterna inte finnas några uppgifter som kopplar samman de verkliga uppgifterna med de fiktiva. Det bör inte heller finnas några uppgifter som ger anledning att misstänka att de fiktiva uppgifterna är just fiktiva (jfr prop. 2005/06:149 s. 58 och 87). Det innebär bl.a. att sekretessmarkeringar eller andra särskilda utmärkningar i vägtrafikregistret eller folkbokföringsverksamheten inte bör förekomma. I den nya lagen bör därför, på motsvarande sätt som i 7 § lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, anges att verkställigheten ska ske 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 10 § lagen om kvalificerade skyddsidentitet finns särskilda bestämmelser om åtgärder som ska vidtas när ett beslut om en sådan identitet har upphört att gälla. Enligt paragrafens andra stycke ska Skatteverket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera den kvalificerade skyddsidentiteten om identiteten förekommer i folkbokföringsverksamheten. En liknande bestämmelse finns i lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter. Enligt 9 § första stycket 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 folkbokföringsverksamheten och göra de ändringar av registrerade uppgifter som krävs. Med hänsyn till vikten av att uppgifter i myndighetsregister är korrekta bör det även när ett beslut om fiktiv fordonsuppgift har upphört att gälla uppställas ett uttryckligt krav på att den verkställande myndigheten ska avregistrera den fiktiva uppgiften.

Kravet på anmälan och avregistrering i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter tar endast sikte på Skatteverket och registrerade uppgifter i folkbokföringsverksamheten. I ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får det dock förordnas både att Skatteverket ska registrera den kvalificerade skyddsidentiteten i folkbokföringsverksamheten och att Transportstyrelsen eller någon annan körkortsmyndighet ska föra in uppgifter om körkortet i vägtrafikregistret (4 §). I förarbetena till bestämmelsen görs bedömningen att frågor om registreringsåtgärder i andra register än folkbokföringsdatabasen inte behöver lagregleras särskilt (se prop. 2005/06:149 s. 59).

I den föreslagna regleringen om fiktiva fordonsuppgifter är utgångspunkten att fiktiva fordonsuppgifter alltid kommer 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 folkbokföringsverksamheten. I bl.a. situationer då den fiktive ägaren inte är en fysisk person kommer uppgifterna om ägaren inte att föras in i folkbokföringsverksamheten. För att säkerställa att uppgifterna i myndigheternas register är korrekta bedömer regeringen att fiktiva uppgifter i såväl folkbokföringsverksamheten som vägtrafikregistret bör avregistreras när ett beslut om fiktiv fordonsuppgift har upphört att gälla. Det bör ankomma på den myndighet som har registrerat uppgifter att, efter anmälan från beslutsmyndigheten, verkställa åtgärden.

Mot bakgrund av att ett samordningsnummer inte kan avregistreras utan endast vilandeförklaras (3 kap. 2 § lagen om samordningsnummer) bör det, som *Skatteverket* föreslår, anges att myndigheten ska avregistrera eller vilandeförklara den fiktiva fordonsuppgiften. Som myndigheten påpekar behöver den av utredningen föreslagna bestämmelsen även anpassas utifrån att begreppet folkbokföringsdatabas inte används i den nya folkbokföringsdatalagen. Av lagen bör därmed framgå att Transportstyrelsen och, om en fiktiv fordonsuppgift har registrerats i folkbokföringsverksamheten, Skatteverket ska avregistrera eller vilandeförklara den fiktiva fordonsuppgiften. Som *SIN* konstaterar innebär förslaget att regleringen kommer skilja sig från vad som gäller enligt lagen om kvalificerade skyddsidentiteter. Det är dock inte möjligt att inom ramen för detta lagstiftningsärende överväga om det finns skäl att ändra bestämmelsen i den lagen.

I 15 § folkbokföringsdatalagen anges att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Även om en person avregistreras från folkbokföringen kommer historiska uppgifter om personen att finnas kvar i registret. Det innebär att uppgifterna kommer fortsätta att aviseras till myndigheter genom aviseringssystemet Navet. Vad gäller uppgifter i det statliga personadressregistret (SPAR) finns bestämmelser om längsta tid för behandling som innebär bl.a. att uppgifter om avregistrerade personer och personer vars samordningsnummer har förklarats vilande får behandlas som längst tre eller fem år från det att uppgiften om avregistrering eller vilandeförklaring registrerades (17 § förordningen [2026:160] om det statliga personadressregistret). Att personuppgifterna inte får behandlas efter denna tid innebär inte att de ska gallras, dvs. förstöras. *Skatteverket* anser att det bör övervägas om fiktiva personuppgifter som registreras i folkbokföringsverksamheten ska kunna gallras när beslutet har upphört att gälla.

Allmänna handlingar som inte ska gallras med stöd av gällande regelverk ska bevaras i enlighet med arkivlagstiftningens krav (jfr prop. 2022/23:34 s. 150). Av 14 § arkivförordningen (1991:446) framgår att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning. Några särskilda gallringsföreskrifter i författning finns inte i för vare sig kvalificerade skyddsidentiteter eller fingerade personuppgifter. Regeringen anser inte att det är motiverat att införa någon särskild gallringsföreskrift för fiktiva personuppgifter som

registreras med stöd av den nya lagen. Vid behov har dock Riksarkivet möjlighet att meddela föreskrifter eller beslut om gallring (12 § arkivförordningen).

6.2 Samordning av fiktiva fordonsuppgifter

Regeringens bedömning

Polismyndigheten bör ha det övergripande ansvaret för att samordna frågor som rör fiktiva fordonsuppgifter.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

Säkerhetspolisen pekar på vikten av att myndigheten själv kan ombesörja den praktiska hanteringen av fiktiva fordonsuppgifter i enskilda fall. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Den nya regleringen om fiktiva fordonsuppgifter kommer att beröra flera myndigheter. Det handlar naturligtvis om beslutsmyndigheterna – dvs. Ekobrottsmyndigheten, Försvarsmakten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Sveriges utrikes underrättelsetjänst och Tullverket – samt om myndigheterna som ska verkställa besluten – dvs. Transportstyrelsen och Skatteverket. Skatteverket berörs därutöver genom att myndigheten vid behov ska tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer. Det kan inte uteslutas att även andra myndigheter kan beröras eller i vart fall behöva få information om att uppgifter om fordon som 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 berörda privata aktörer. Det bör finnas en struktur för hanteringen av dolda fordon som löpande ses över. För att uppnå detta bör en myndighet ha det övergripande ansvaret för samordningen när det gäller regleringen och den praktiska hanteringen av fordon med fiktiva uppgifter. I ansvaret bör det ingå att utveckla samverkansstrukturen och bidra till enhetliga och effektiva arbetssätt. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att Polismyndigheten är bäst lämpad för uppgiften. Det är den myndighet som sannolikt kommer att använda dolda fordon i störst utsträckning och som även i övrigt bedöms ha bäst förutsättningar att utföra de uppgifter som krävs av en samordnande myndighet. Som *Säkerhetspolisen* påtalar ankommer det naturligtvis på beslutsmyndigheten att sköta den praktiska hanteringen av beslutade uppgifter i enskilda fall. Genom att en myndighet

har ett övergripande ansvar för samordningen kan däremot frågor som aktualiseras med anledning av regleringen hanteras löpande och mer samlat i syfte att uppnå en effektiv och ändamålsenlig hantering av fiktiva fordonsuppgifter.

6.3 Sekretess till skydd för fiktiva fordonsuppgifter

Regeringens förslag

Sekretess ska gälla för en uppgift som hänför sig till ärende enligt lagen om fiktiva fordonsuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det motverkar verksamheten som fordonet används i.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag har en annan redaktionell utformning.

Remissinstanserna

Tidningsutgivarna förordar att sekretessbestämmelsen utformas med ett s.k. rakt skaderekvisit. Övriga remissinstanser har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Det bör införas en ny sekretessbestämmelse till skydd för fiktiva fordonsuppgifter

Ärenden om fiktiva fordonsuppgifter kommer ofta att innehålla mycket känsliga uppgifter. Beslut om fiktiva fordonsuppgifter 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. I sådana situationer är det 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 motverka det syfte som uppgiften har avsetts att ha. Detta innebär att det finns ett tydligt behov av att kunna belägga uppgifter som hänför sig till 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. I de fall en myndighet har en uppgift om att en fordonsuppgift är fiktiv bör den uppgiften dock kunna skyddas av sekretess. Först och främst gäller sekretessbehovet hos beslutsmyndigheterna och hos myndigheterna som ska verkställa sådana beslut. Behovet av sekretess kan även göra sig gällande hos andra myndigheter som på något sätt behöver hantera fordon med fiktiva fordonsuppgifter.

Det finns flera sekretessbestämmelser som, beroende på omständigheterna, kan omfatta uppgifter om fiktiva fordon. Som exempel kan nämnas 18 kap. 1, 2 och 7 §§ OSL som reglerar sekretess under förundersökning, i underrättelseverksamhet och i särskilt personsäkerhetsarbete. Även 15 kap. 2 § OSL som reglerar försvarssekretess kan omfatta uppgifter om fiktiva fordon. Även om det finns bestämmelser som i vissa fall kan omfatta uppgifter om fiktiva fordon enligt den befintliga regleringen finns det också situationer där det saknas tillämpliga sekretessbestämmelser. Regeringen gör därmed bedömningen att den befintliga sekretessregleringen inte utgör ett tillräckligt skydd för uppgifter om fiktiva fordon (jfr prop. 2005/06:149 s. 65).

För att en ny sekretessbestämmelse ska införas krävs det att intresset av sekretess väger tyngre än intresset av insyn. Offentlighetsprincipen är alltid utgångspunkten för bedömningen och om den ska inskränkas måste det vara påkallat med hänsyn till något av de skyddsintressen som anges i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 2 §). I detta fall handlar det framför allt om att begränsa rätten till insyn med hänsyn till rikets säkerhet (p. 1) och intresset av att förebygga eller beivra brott (p. 4). I den utsträckning fiktiva fordonsuppgifter används i brottsoffer- eller personskyddsverksamhet kan det även handla om att begränsa rätten till insyn med hänsyn till skyddet för enskildas personliga förhållanden (p. 6).

Utgångspunkten är alltså att allmänheten i så stor utsträckning som möjligt ska ha insyn i myndigheternas verksamhet. Samtidigt är det enligt regeringens bedömning nödvändigt för myndigheternas arbete att uppgifter kan hållas hemliga om ett röjande skulle motverka den verksamhet som de används i. För att fiktiva fordonsuppgifter ska få användas ska det krävas att det är nödvändigt för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom verksamhet som beslutsmyndigheten bedriver inte ska röjas och att skälen för beslutet uppväger det men som beslutet kan innebära för allmänna eller enskilda intressen. Förutsättningarna kan vara uppfyllda exempelvis i myndigheternas, underrättelse-, spanings-, utrednings-, insats-, brottsoffer-, personskydds- och informatörsverksamhet. I dessa situationer kan det alltså vara så att verksamheten som fordonet används i motverkas om uppgifterna lämnas ut. Ett röjande av de faktiska fordons- eller ägarförhållandena kan exempelvis hota operativa ärenden, arbetsmetoder, egen personal, fordonen i sig och personer utanför myndigheten. Intresset att av kunna hemlighålla uppgifterna är därmed mycket starkt. Till det bör läggas att allmänhetens intresse av att ta del av myndigheternas användning av fordon i regel är begränsat. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att intresset av sekretess väger tyngre än intresset av insyn och att det, på motsvarande sätt som gäller för bl.a. kvalificerade skyddsidentiteter, bör införas en särskild bestämmelse om sekretess för fiktiva fordonsuppgifter.

Det finns stora likheter mellan den nu föreslagna regleringen och regleringen om kvalificerade skyddsidentiteter. Även skyddsintresset för sekretessbestämmelserna är delvis desamma (jfr prop. 2005/06:149 s. 62). Regeringen anser därför att den föreslagna sekretessbestämmelsen bör placeras i anslutning till bestämmelserna om kvalificerade skyddsidentiteter. Sekretessen bör gälla för uppgift som hänför sig till ett ärende enligt lagen om fiktiva fordonsuppgifter. På så vis kan bl.a. de verkliga uppgifterna om fordon och ägaren till fordon omfattas, men även uppgiften att de

fiktiva uppgifterna är just fiktiva. En sådan utformning av bestämmelsen innebär också att sekretessen gäller hos alla myndigheter som får del av uppgifter som hänför sig till ett sådant ärende.

Utredningen föreslår att sekretessbestämmelsen ska ha ett s.k. omvänt skaderekvisit. Det innebär en presumtion för sekretess på så vis att uppgiften inte får lämnas ut, om det inte står klart att de kan röjas utan att den verksamhet som fordonet används i motverkas. *Tidningsutgivarna* förordar i stället ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet, med hänvisning till insynsbehovet i hanteringen av fiktiva uppgifter om fordon. Som konstaterats tidigare är allmänhetens intresse av att ta del av myndigheternas användning av fordon i regel begränsat medan myndigheternas intresse av att kunna hemlighålla uppgifter väger mycket tungt. Sekretessintresset väger därmed tyngre än allmänhetens intresse av insyn. Därutöver kan även uppgifter om fordon som i sig framstår som harmlösa vara känsliga om det blir känt att de förekommer i ett ärende om fiktiva fordonsuppgifter. Regeringen anser mot denna bakgrund att bestämmelsen bör utformas i enlighet med utredningens förslag.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

De nya lagarna och lagändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2027.

Regeringens bedömning

Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

Göteborgs tingsrätt ifrågasätter det föreslagna ikraftträdandet med hänvisning till de ändringar som berörda myndigheter kommer behöva genomföra. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Den föreslagna regleringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt behöver det finnas tid för berörda myndigheter att förbereda sig för tillämpningen av den nya regleringen. Regeringen anser, till skillnad från *Göteborgs tingsrätt*, att det föreslagna ikraftträdandet ger myndigheterna tillräckligt med tid för att anpassa sig till de nya reglerna. Lagstiftningen bör därmed träda i kraft den 1 mars 2027.

Den föreslagna lagen om särskilda provokativa åtgärder är en processrättslig reglering. 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 reglerna även i förundersökningar som har inletts innan de föreslagna bestämmelserna har trätt i kraft. Mot denna bakgrund bör lagen om särskilda provokativa åtgärder börja tillämpas genast efter ikraftträdande och några övergångsbestämmelser bör inte införas. Även lagen om fiktiva fordonsuppgifter bör gälla genast efter ikraftträdande. Det finns inte heller i övrigt behov av några övergångsbestämmelser.

8 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning

Förslagen förväntas leda till att fler brott kan utredas och att fler personer kan lagföras för brott.

Förslagen leder till ökade kostnader för flera myndigheter. Kostnaderna ryms dock inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget om att särskilda provokativa åtgärder kan användas mot barn kan bidra till att det blir mindre attraktivt att använda barn i kriminella sammanhang och att barn kan 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 sådana bilder. Det kommer dock inte att innebära någon ökad risk för spridning av barnpornografiska bilder på verkliga barn.

Utredningens och promemorians bedömningar

Utredningens och promemorians bedömningar överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen gör ingen bedömning av konsekvenserna för domstolarna.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över bedömningarna. *Polismyndigheten* pekar på förslagets positiva effekter för det brottsbekämpande arbetet. *Domstolsverket*, *Göteborgs tingsrätt* och *Stockholms tingsrätt* saknar en bedömning av konsekvenserna för domstolarna. *Skatteverket* uppger att ytterligare kostnader kommer att uppstå för myndigheten för att tillhandahålla organisationsnummer.

Flera remissinstanser, bl.a. *ChildX*, *Ecpat*, *Jämställdhetsmyndigheten* och *Statens institutionsstyrelse (SiS)*, efterfrågar en fördjupad barnkonsekvensanalys. *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Myndigheten för delaktighet*, *SiS* och *Socialstyrelsen* efterfrågar även en analys av konsekvenserna för barn och andra personer med funktionsnedsättning.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Den föreslagna lagen om särskilda provokativa åtgärder kommer att tydliggöra och förbättra de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att utreda allvarlig brottslighet. Som *Polismyndigheten* anför kan regleringen förväntas leda till en ökad användning av provokativa åtgärder som arbetsmetod, vilket bedöms innebära positiva effekter för myndigheternas brottsbekämpande verksamhet. Möjligheten att dela fiktiva barnpornografiska bilder kommer ge *Polismyndigheten* ökad tillgång till slutna forum där t.ex. sexuella övergrepp mot barn begås, vilket bedöms öka möjligheterna att förhindra, avbryta och utreda sådan brottslighet.

Det är inte möjligt att närmare bedöma hur många förundersökningar som särskilda provokativa åtgärder kommer att användas i. Det kan dock förväntas att metoden successivt kommer att tillämpas i ökad utsträckning. Det kan också förväntas att användningen av särskilda provokativa åtgärder kommer att vara en mer effektiv arbetsmetod i förundersökningar avseende vissa brott, t.ex. i förundersökningar om narkotikabrott genom överlåtelse och sexuella övergrepp mot barn.

Den föreslagna lagen om fiktiva fordonsuppgifter kommer att förbättra förutsättningarna för *Polismyndigheten*, *Säkerhetspolisen*, *Tullverket* och *Ekobrottsmyndigheten* att bekämpa och förhindra brott, men också att utföra sina uppgifter i övrigt. För *Polismyndighetens* del kan förslaget t.ex. förväntas öka möjligheterna att arbeta effektivt och säkert inom myndighetens spaningsverksamhet, insatsverksamhet, brottsoffer- och personskyddsverksamhet samt informatörsverksamhet. För *Försvarsmakten* och *Sveriges utrikes underrättelsetjänst* kommer den nya lagen ge myndigheten bättre förutsättningar att bedriva underrättelseinhämtning.

Förslagets positiva effekter för de brottsbekämpande myndigheternas förmåga att bekämpa brott kan förväntas leda till att fler brott klaras upp och att fler personer lagförs för brott. Förslagen kan därmed också bidra till att öka tryggheten i samhället.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget om särskilda provokativa åtgärder kan förväntas leda till ökade kostnader för vissa myndigheter. Det är dock svårt att bedöma i vilken utsträckning som myndigheterna kommer att använda åtgärderna. I dagsläget använder de brottsbekämpande myndigheterna provokativa åtgärder enligt *Åklagarmyndighetens* rättsliga vägledning 2022:23. Eftersom den föreslagna lagen utökar och tydliggör förutsättningarna för att använda åtgärder av provokativ karaktär finns det skäl att anta att det kommer att ske i större utsträckning än tidigare. Det kommer att medföra att fler arbetsuppgifter måste utföras, bl.a. i form av att förbereda, besluta, genomföra och dokumentera särskilda provokativa åtgärder. Samtidigt kan användningen av särskilda provokativa åtgärder förväntas underlätta förundersökningsarbetet och därmed medföra att andra utredningsåtgärder inte behöver vidtas. Regeringen bedömer att den nya lagen i någon mån kommer att medföra ökade kostnader för de myndigheter som använder sådana åtgärder. Det handlar framför allt om *Åklagarmyndigheten*, *Polismyndigheten*, *Säkerhetspolisen*, *Ekobrottsmyndigheten* och *Tullverket* samt, i vissa fall, *Kustbevakningen* och *Skatteverket*. Som *Domstolsverket*,

Göteborgs tingsrätt och *Stockholms tingsrätt* påtalar kan förslaget även leda till ökade kostnader för domstolarna, eftersom fler personer kan antas lagföras för brott. Regeringen bedömer dock att måltillströmningen inte kommer att öka mer än marginellt och att de ökade kostnaderna för samtliga berörda myndigheter ryms inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

Även förslaget om fiktiva fordonsuppgifter får ekonomiska konsekvenser för vissa myndigheter. För beslutsmyndigheterna kommer lagen att medföra att fler arbetsuppgifter måste utföras. Det handlar bl.a. om att besluta om fiktiva fordonsuppgifter och att samordna hanteringen av fordon med sådana uppgifter. Hur stora kostnader det är fråga om är svårt att bedöma eftersom det är oklart hur många beslut som kommer att fattas varje år och hur många fordon som kommer att ha fiktiva fordonsuppgifter. Polismyndigheten bedöms vara den av beslutsmyndigheterna som i störst utsträckning kommer att använda fordon med sådana uppgifter.

Förslaget kommer även att medföra ökade kostnader för myndigheterna som verkställer beslut om fiktiva fordonsuppgifter och tillhandahåller person-, samordnings- eller organisationsnummer, inför ett sådant beslut. Dessa myndigheter kommer också att delta i samordningen av fiktiva fordonsuppgifter. *Transportstyrelsen* har uppgett att förslaget om fiktiva fordonsuppgifter avseende Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket 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 därefter har bedömts uppgå till ca 200 000 kronor. Kostnaderna förväntas nu bli något högre med anledning av att Ekobrottsmyndigheten, Försvarsmakten och Sveriges utrikes underrättelsetjänst har lagts till i förslaget. *Skatteverket* har uppgett att den initiala kostnaden för att tillhandahålla person- och samordningsnummer kommer att uppgå till ca 100 000 kronor för att etablera nödvändiga system. Varje person- och samordningsnummer som ska tillhandahållas kommer sedan att medföra en kostnad om ca 1 000 kronor. När det gäller tillhandahållandet av organisationsnummer lämnar Skatteverket en motsvarande kostnadsuppskattning, dvs. ca 100 000 kronor för att etablera nödvändiga system och därefter ca 1 000 kronor för varje organisationsnummer som ska tillhandahållas. Eftersom det inte föreslås att Bolagsverket ska tillhandahålla några organisationsnummer bedöms förslaget inte medföra några kostnader för den myndigheten.

Regeringen bedömer att kostnaderna för beslutsmyndigheterna, dvs. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Försvarsmakten och Sveriges utrikes underrättelsetjänst, ryms inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar. När det gäller de ökade kostnaderna för *Transportstyrelsen* och *Skatteverket* kan konstateras att det är fråga om begränsade kostnader. Även dessa bedöms rymmas inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenserna för mänskliga rättigheter och barn

I lagrådsremissen gör regeringen bedömningen att förslagen är förenliga med Sveriges internationella åtaganden angående mänskliga rättigheter. Förslaget om särskilda provocativa åtgärder innebär att sådana åtgärder

kan användas mot barn i åldern 15–17 år, men också mot barn under 15 år som är misstänkta för allvarlig brottslighet. Förslaget innebär också att Polismyndigheten kan genomföra särskilda provocativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder. Flera remissinstanser, bl.a. *ChildX*, *Ecpat*, *Jämställdhetsmyndigheten* och *SiS*, efterfrågar en mer ingående analys av förslagets konsekvenser för barn. *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Myndigheten för delaktighet*, *SiS* och *Socialstyrelsen* efterfrågar även en analys av effekterna för barn och personer med funktionsnedsättning.

Användning av särskilda provocativa åtgärder kan vara en ingripande arbetsmetod. I avsnitt 5.4.3 behandlas vilka särskilda hänsyn som bör tas till barn och hur sådana åtgärder förhåller sig till gällande regelverk angående barn, bl.a. barnkonventionen. I avsnitt 5.5 behandlas frågor om framställning och spridning av fiktivt barnpornografiskt material och förslagets förenlighet med internationella konventioner.

Generellt kan sägas att barn inte har nått samma mognad och utveckling som vuxna och att de därför kan vara mer lättpåverkade och sårbara för att rekryteras in i kriminalitet. Detta gäller särskilt barn och unga med funktionsnedsättning, vilket behöver beaktas vid tillämpningen av reglerna. Vid varje beslut om att genomföra en särskild provocativ åtgärd mot ett barn måste hänsyn tas till barnets bästa, i enlighet med vad som följer av barnkonventionen. Inom ramen för den proportionalitetsbedömning som ska göras vid varje sådant beslut ska även särskild hänsyn tas till om åtgärden är tänkt att användas mot ett barn. Även den omständighet att åtgärden ska användas mot en person med funktionsnedsättning kan göra att särskild restriktivitet är påkallad.

Bestämmelsen om när särskilda provocativa åtgärder får användas mot barn som inte uppnått straffbar ålder är utformad på ett sådant sätt att åtgärden endast kan användas mot barn som misstänks för mycket allvarliga brott. Den brottslighet det är fråga om är bl.a. mord, synnerligen grov misshandel, människorov samt grova och synnerligen grova vapen- och narkotikabrott. Det kan också handla om barn som radikaliserats och deltar i terroristbrottslighet. Det är alltså inte fråga om att på ett mer generellt plan kunna genomföra särskilda provocativa åtgärder mot barn, utan regleringen är avgränsad till barn som involveras i allvarlig brottslighet. När det gäller risken för att barn kan komma till skada i samband med att provocativa åtgärder genomförs, som *SiS* påtalar, finns i regleringen ett absolut förbud mot att vidta provocativa åtgärder som innebär en risk för någons liv eller hälsa.

SiS pekar även på risken för att förslaget kan påverka barns tillit till det offentliga och till vuxenvärlden, vilket i sin tur kan påverka mottagligheten för hjälp och stöd från andra myndigheter. Att så kan bli fallet kan inte uteslutas. Samtidigt kan förslaget 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 kan identifieras och lyftas ur sådana sammanhang. En följd av det kan vara att samhället i ett tidigare skede kan sätta in adekvata insatser, i form av t.ex. stöd från sociala myndigheter. Regeringen bedömer därmed att förslaget i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till barn och andra personer med särskilda behov samt att regleringen kan bidra till att skydda barn som dras in i kriminalitet.

När det gäller förslaget om att använda särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva barnpornografiska bilder kommer det ge ökade möjligheter för Polismyndigheten att utreda och lagföra allvarliga sexualbrott mot barn och grova barnpornografibrott. Regleringen kommer också medföra att Polismyndigheten får framställa och dela fiktiva barnpornografiska bilder. Att dela barnpornografiska bilder innebär en kränkning av barn i allmänhet. Antalet fiktiva bilder som sprids kommer dock att vara begränsat.

Att bilderna måste vara fiktiva innebär att de inte får vara skildringar av verkliga barn. Regeringen bedömer därmed att förslaget inte innebär en ökad risk för spridning av barnpornografiska bilder av verkliga barn eller av andra uppgifter om barn som har utsatts för övergrepp. Eftersom regleringen är teknikneutral utesluter den däremot inte att framställningen sker genom manipulationer av bilder av verkliga personer. I sådana fall ska dock Polismyndigheten i varje enskilt fall följa de regelverk som gäller vid framställning av sådana bilder samt säkerställa att inget verkligt barn kan identifieras.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om särskilda provokativa åtgärder

Vad som avses med särskilda provokativa åtgärder

1 § Med särskilda provokativa åtgärder avses i denna lag åtgärder som vidtas för att få fram bevisning om brott och som kan leda till att någon förmås att begå ett brott.

I paragrafen förklaras innebörden av begreppet särskilda provokativa åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Av paragrafen framgår att en särskild provokativ åtgärd ska syfta till att få fram bevisning om brott. Kravet innebär att sådana åtgärder endast får användas när det finns skäl som talar för att de kan leda till ett för utredningen gynnsamt resultat. Det innebär dock 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 begåtts, men också om vem som har begått brottet. Provokationen måste förväntas bidra till utredningen av det eller de brott som en pågående förundersökning omfattar, se 2 § och kommentaren till den paragrafen. Om användning av särskilda provokativa åtgärder inte kan förväntas förbättra utredningsläget, får sådana åtgärder inte användas.

För att det ska vara fråga om en särskild provokativ åtgärd ska det vidare vara fråga om en åtgärd som kan leda till att någon förmås att begå ett brott. Uttrycket kan leda till inkluderar både åtgärder som syftar till att någon ska begå ett brott och åtgärder som riskerar att leda till att någon begår ett brott. Att någon förmås att begå ett brott innefattar dock 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.

Nedan anges situationer som 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). Dessa situationer omfattas alltså inte av lagen.

1. En polisman har genom att svara på en annons beställt narkotika, vapen eller stöldgods, inom ramen för vad som bjöds ut till försäljning, utan särskild uppmuntran eller annan lockelse gentemot säljaren eller den som agerar för säljarens räkning.

2. En polisman svarar på en annons om att kasta en sprängladdning eller döda någon och åtar sig att utföra uppgiften. Genom att kontakt etableras mellan polismannen och personen som har lagt ut annonsen kan han eller hon identifieras.

3. En polisman följer en utpressares villkor och lägger ut ett kuvert med pengar på anvisad plats med syftet att gripa personen när han eller hon hämtar pengarna.

4. Polismyndigheten 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. En polisman 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. En polisman misstänker att stöldgods finns hos en viss person men avvaktar med ett ingripande för att se om personen överlämnar godset till någon annan.

7. En tulltjänsteman avvaktar med ett ingripande och följer en leverans av narkotika till slutdestinationen, i syfte att avslöja vem som är mottagare av narkotikan.

8. I chattforum på internet utger sig en polisman 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 polismannen och erbjuder ersättning i utbyte mot sexuella handlingar. Kontakten föregås inte av särskild lockelse från polismannens sida.

9. En polisman får ett erbjudande av en person om att köpa vapen eller narkotika. Genom kommunikationen får polismannen personen att avslöja innehavet, men polismannen gör ingen ansats till att vilja köpa vapen eller narkotika.

10. En polisman spelar in ett telefonsamtal, t.ex. mellan en målsägande och en misstänkt gärningsman, för att få bevisning om brott. Initiativet till telefonsamtalet kommer från polismannen och det genomförs med instruktioner av honom eller henne.

11. En polisman 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. Polismannen 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 utgör exempel på åtgärder som, i regel, leder eller kan leda till att någon förmås att begå ett brott och som därmed kan omfattas av lagen.

1. Polismyndigheten har uppgifter om att en eller flera personer som ingår i ett kriminellt nätverk säljer narkotika eller vapen. En polisman tar kontakt med personer i nätverket och frågar om att få köpa narkotika eller vapen. Köpet genomförs utan att polismannen får besittning över narkotikan eller vapnet.

2. En polisman 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. En polisman 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 polismannens 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 en polisman för att vara ett barn under 15 år. Polismannen tar kontakt med en person som använder ett fingerat användarnamn, och som misstänks utnyttja underåriga för sexuella handlingar. Polismannen erbjuder personen sexuella handlingar i utbyte mot ersättning. Personen antar erbjudandet och hans eller hennes identitet kan därigenom avslöjas.

6. Polismyndigheten 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. Polismyndigheten avser att använda kvinnan som vittne.

Paragrafen ger tillsammans med 2–6 §§ en provokatör ett uttryckligt lagstöd för att använda åtgärder som objektivt sett kan utgöra olika former av brott på förstadiet eller medverkansbrott, exempelvis förberedelse, stämpling eller medhjälp till brott (jfr 23 kap. 2 § och 4 § andra stycket brottsbalken). Bestämmelserna ger alltså provokatören utrymme 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. 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. Det följer av den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt 7 §, se kommentaren till den bestämmelsen. I vissa situationer finns emellertid möjlighet för en provokatör att utföra handlingar som objektivt sett innefattar självständiga brott. Detta gäller bl.a. 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. 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 (2022:666). 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 penningtvättsbrott enligt 4 och 5 §§ lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

Enligt 6 § finns möjlighet att dela fiktiva barnpornografiska bilder i vissa förundersökningar, se kommentaren till den bestämmelsen.

Förutsättningarna för att använda särskilda provokativa åtgärder

2 § Särskilda provokativa åtgärder får användas vid en förundersökning om brott som avses i 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 5.2.

För att få använda särskilda provokativa åtgärder måste en förundersökning ha inletts. Situationen måste alltså vara sådan att det finns anledning att anta att ett konkret brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Det är inte 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 är inte heller möjligt att använda sådana åtgärder för att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter i övrigt, eller för att i allmänhet sondera kriminella miljöer. Enligt 1 § ska åtgärden även syfta till att få fram bevisning om brott, se kommentaren till den paragrafen.

Den särskilda provokativa åtgärden måste också vara av synnerlig vikt för utredningen. Kravet på synnerlig vikt ger uttryck för att ett beslut om särskilda provokativa åtgärder inte ska fattas slentrianmässigt, utan att det måste föregås av noggranna överväganden och kunna förväntas leda till att utredningen förs framåt. Det 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. Begreppet synnerlig vikt omfattar däremot 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 provokativa åtgärder används samtidigt med andra arbetsmetoder. Exempelvis kan det vara av synnerlig vikt för utredningen att samtidigt använda särskilda provokativa åtgärder och ett eller flera hemliga tvångsmedel.

Enligt 7 § ska en bedömning även göras av om åtgärden är proportionerlig.

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

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,
2. våldtäkt som är mindre grov, sexuellt övergrepp, sexuellt ofredande eller grovt sexuellt ofredande enligt 6 kap. 1 §, 2 § första eller andra stycket eller 10 § brottsbalken mot en person som inte har 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, grovt sexuellt ofredande mot barn eller kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte enligt 6 kap. 5 §, 6 § första eller andra stycket, 8, 9, 10 eller 10 a § brottsbalken,
4. barnpornografibrott som inte är ringa enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken,
5. narkotikabrott eller olovlig befattningsmedel som inte är ringa enligt 1 eller 3 b § narkotikastrafflagen (1968:64),
6. narkotikasmuggling enligt 6 § första eller andra stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
7. straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–6,
8. ett annat brott än som avses i 1–7, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år, eller
9. 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 straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till ett sådant brott.

Paragrafen innehåller bestämmelser om användning av särskilda provokativa åtgärder mot någon som är skäligen misstänkt för brott. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.1 och 5.4.2.

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. I punkterna 1–9 anges i vilka förundersökningar som särskilda provokativa åtgärder får användas.

I *punkt 1* anges huvudregeln för användning 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 eller mer.

Genom *punkterna 2–6* ges möjlighet att använda särskilda provokativa åtgärder vid förundersökning av vissa brott där minimistrafvet är lägre än fängelse i ett år. Punkt 2 och 3 gäller olika uppsåtliga sexualbrott mot barn. Det handlar inte endast om de brott i 6 kap. brottsbalken som särskilt riktar

sig mot barn (t.ex. våldtäkt mot barn eller sexuellt utnyttjande av barn) utan även andra sexualbrott som kan begås mot personer under 18 år. Det uppställs dock ett krav på att det kan antas att brottet inte endast kommer att leda till böter. Punkt 4 gäller barnpornografibrott, dock inte ringa brott. Punkt 5 gäller narkotikabrott och olovlig befattningsmed narkotikaprekursorer enligt 1 § och 3 b § första och tredje styckena narkotikastrafflagen. Särskilda provokativa åtgärder kan alltså inte användas i förundersökning om ringa narkotikabrott eller olovlig befattningsmed narkotikaprekursorer, ringa brott enligt 2 § respektive 3 b § andra stycket narkotikastrafflagen. Punkt 6 gäller narkotika-smuggling som inte är ringa.

Punkt 7 innebär att särskilda provokativa åtgärder får användas även vid försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i punkt 1–6, om en sådan gärning är belagd med straff.

I *punkt 8* finns en straffvärdeventil för enskilda brott, vilken innebär att särskilda provokativa åtgärder även får användas vid förundersökning om ett brott om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år. Det straffvärde som ska bedömas är alltså straffvärdet för det brott som ligger till grund för förundersökningen. Att det ska kunna antas att straffvärdet uppgår till ett år tydliggör att det inte krävs faktisk vetskap om att så är fallet. Straffvärdehöjande och straffvärdelindrande omständigheter kring brottet ska beaktas vid bedömningen i den mån de är kända (se 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken). Omständigheter som är hänförliga till person kommer i de flesta fall inte vara av betydelse vid bedömningen av straffvärdet. Beviskravet kan innebära att det kan finnas grund och vara tillåtet att vidta åtgärder trots att det i efterhand visar sig att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i ett år. Så kan exempelvis vara fallet när utredningen inledningsvis talar för att en person hanterar stöldgods som uppgår 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 9* 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 9 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 9 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. NJA 2019 s. 238 och NJA 2020 s. 703). Omständigheter som inverkar höjande eller sänkande på straffvärdet ska beaktas i den utsträckning som de är kända.

Punkt 9 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. 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 9 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. Av 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 för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
2. våldtäkt som är mindre grov, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp, sexuellt ofredande eller grovt sexuellt ofredande enligt 6 kap. 1, 2 eller 10 § brottsbalken mot en person som inte har 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, grovt sexuellt ofredande mot barn eller kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte enligt 6 kap. 5, 6, 8, 9, 10 eller 10 a § brottsbalken,
4. grovt barnpornografibrott eller barnpornografibrott som inte är ringa enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken,
5. narkotikabrott eller olovlig befattningsmed narkotikaprekursorer som inte är ringa enligt 1 eller 3 b § narkotikastrafflagen (1968:64),
6. narkotikasmuggling enligt 6 § första eller andra stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
7. straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–6,
8. ett annat brott än som avses i 1–7, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år, eller
9. 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 straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till ett sådant brott.

Särskilda provokativa åtgärder enligt denna paragraf 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 5.4.1 och 5.4.2.

Enligt *första stycket* får särskilda provokativa åtgärder 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 redan finns en skäligen misstänkt person, kan åtgärden användas i syfte att identifiera ytterligare personer som skäligen kan misstänkas för brottet eller brotten.

Av *punkterna 1–9* framgår i vilka förundersökningar som särskilda provokativa åtgärder får användas. I *punkt 1* anges att huvudregeln för att få använda särskilda provokativa åtgärder i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott är att det måste vara fråga om ett brott där minimistrafket är fängelse i två år eller mer.

I *punkterna 2–6* ges möjlighet att använda särskilda provokativa åtgärder vid utredning av vissa brott där minimistrafket är lägre än fängelse i två år. Det handlar om samma brott som anges i 3 § 2–6, men också om grovt sexuellt övergrepp mot en person 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 7 innebär att särskilda provokativa åtgärder får användas även vid en förundersökning om försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i punkt 1–6, om en sådan gärning är belagd med straff.

Punkt 8 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, se vidare kommentaren till 3 §. Det måste dock finnas konkreta omständigheter som talar för det antagna straffvärdet.

I *punkt 9* 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 9 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 9 b innebär att det ska kunna antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år. Se vidare kommentaren till 3 § 9 b.

Punkt 9 c motsvarar vad som enligt 3 § 9 c gäller för särskilda provokativa åtgärder när det finns en skäligen misstänkt, se kommentaren till den paragrafen.

I *punkt 9 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. Av bestämmelsen framgår också att straffvärdeventilen är tillämplig på osjälvständiga brott, dvs. straffbara fall av försök, förberedelse och stämpling.

Av *andra stycket* framgår att särskilda provokativa åtgärder enligt paragrafen endast får genomföras mot vissa särskilt utpekade personer.

För det första får särskilda provokativa åtgärder 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 vidtas, 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.

För det andra får särskilda provokativa åtgärder 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, 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.

För det tredje får särskilda provokativa åtgärder 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 kontakt 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 § Säkerhetspolisen får även använda särskilda provokativa åtgärder mot den som är skäligen misstänkt för

1. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,
2. kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,
4. spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5, 6 a, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,
5. företagsspioneri, olovligt röjande av teknisk företagshemlighet eller olovlig befattning med företagshemlighet enligt 26, 26 a eller 27 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller understötts av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning,
6. deltagande i en terroristorganisation, samröre med 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 § första stycket, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),
7. människorov som är mindre grovt eller olaga frihetsberövande enligt 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd,
8. sanktionsbrott enligt 3, 4 eller 5 § lagen (2025:327) om internationella sanktioner,
9. brott enligt 25, 26, 27 eller 27 a § lagen (1992:1300) om krigsmateriel,
10. brott enligt 18, 18 a eller 19 § lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
11. brott enligt 8 kap. 1, 2, 3 eller 4 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar,
12. brott som riktas mot någon för vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar eller någon närstående till honom eller henne, eller
13. straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–12.

Säkerhetspolisen får också använda särskilda provokativa åtgärder i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott som anges i första stycket om åtgärden genomförs 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 förundersökningar som Säkerhetspolisen ansvarar för. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.2.

Av *första stycket* framgår att Säkerhetspolisen, utöver vad som följer av 3 och 4 §§, får använda särskilda provokativa åtgärder i förundersökningar om vissa särskilda brott som Säkerhetspolisen ansvarar för att utreda. Sådana åtgärder får, på motsvarande sätt som gäller enligt 3 §, användas mot den som är skäligen misstänkt för brott.

Av *punkterna 1–13* framgår i vilka förundersökningar som särskilda provokativa åtgärder får användas.

För att få använda särskilda provokativa åtgärder i förundersökningar om brott enligt *punkten 7* krävs att det finns anledning att anta att avsikten med gärningen är att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd. Med uttrycket offentliga organ avses såväl riksdag och regering som andra myndigheter och organ inom en stat som är en del av den offentliga förvaltningen och som fullgör förvaltningsuppgifter. Med uttrycket "den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik" avses framför allt massmedieföretag som bedriver verksamhet genom tv, radio, tidningar eller internet. Vidare omfattas gärningar som riktas mot journalister som på frilansbasis utför uppdrag för sådana organ. Med "annan journalistik" avses att klargöra att även journalistisk verksamhet som bedrivs genom eller på uppdrag av sådana organ men som inte kan hänföras till nyhetsförmedling omfattas (prop. 2005/06:177 s. 84).

Enligt *andra stycket* får Säkerhetspolisen också använda särskilda provokativa åtgärder i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott som anges i första stycket. När sådana åtgärder används för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott gäller samma krav som i 4 § andra stycket. Åtgärderna får alltså 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. För den närmare innebörden av dessa begränsningar, se kommentaren till 4 § andra stycket.

6 § När särskilda provokativa åtgärder genomförs enligt 3 eller 4 § får Polismyndigheten framställa, sprida, överlåta, upplåta, förevisa, bjuda ut eller på annat sätt göra en fiktiv pornografisk bild av barn tillgänglig, om det sker i en förundersökning som avser

1. våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp eller grovt sexuellt övergrepp enligt 6 kap. 1 eller 2 § brottsbalken mot en person som inte fyllt arton år,
2. våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn eller grovt utnyttjande av barn för sexuell posering enligt 6 kap. 4, 5, 6 eller 8 § brottsbalken,
3. grovt barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken, eller
4. straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–3.

Paragrafen innehåller bestämmelser som gör det möjligt för Polismyndigheten att framställa och dela en fiktiv barnpornografisk bild. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Att dela en barnpornografisk bild utgör ett självständigt brott och det är därför, som utgångspunkt, inte tillåtet att genomföra en särskild provokativ åtgärd på ett sådant sätt, se kommentarerna till 1 och 7 §§. Paragrafen ger dock möjlighet att i förundersökningar avseende vissa brott kunna dela

fiktiva barnpornografiska bilder när särskilda provokativa 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, se vidare kommentarerna till de paragraferna. Precis som för särskilda provokativa åtgärder i allmänhet får åtgärden endast vidtas inom ramen för en förundersökning, om det är av synnerlig vikt för utredningen. Även kraven på att åtgärden ska vara proportionerlig och inte får innebära en risk för någons liv eller hälsa måste vara uppfyllda, se 7 §.

Av *punkterna 1–4* framgår i vilka förundersökningar som särskilda provokativa åtgärder genom delning av fiktiva 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 alltså, i linje med vad som gäller för särskilda provokativa åtgärder i allmänhet, inte avhängig barnets ålder. Det innebär att regleringen inte endast omfattar de brott i 6 kap. brottsbalken som särskilt inriktar sig mot barn, såsom våldtäkt mot barn eller sexuellt utnyttjande av barn, utan även andra sexualbrott som kan begås mot personer under 18 år, t.ex. våldtäkt.

Enligt paragrafen är det endast möjligt att dela fiktiva barnpornografiska bilder. Bilder som skildrar verkliga barn får alltså inte delas. Begreppet pornografisk bild har samma betydelse som i regleringen om barnpornografibrott (16 kap. 10 a § första stycket 1 brottsbalken). Det omfattar därmed såväl stilla som rörliga bilder, t.ex. filmer. De delningsåtgärder som Polismyndigheten får vidta är att sprida, överlåta, upplåta, förevisa, bjuda ut eller på annat sätt göra en pornografisk bild av barn tillgänglig. Begreppen har samma innebörd som i regleringen om barnpornografibrott (16 kap. 10 a § första stycket 2 och 3 brottsbalken).

Endast Polismyndigheten får dela barnpornografiska bilder. Beslut ska fattas av åklagare, se 8 §.

Av paragrafen framgår att Polismyndigheten även får framställa en fiktiv barnpornografisk bild. Myndigheten ges alltså möjlighet att skapa en sådan bild utan att begå barnpornografibrott. Regleringen är teknikneutral och reglerar inte hur eller med vilken teknik en fiktiv barnpornografisk bild får framställas. Det kan exempelvis ske genom att fiktiva bilder tas fram med hjälp av artificiell intelligens, digital manipulation eller andra tekniska metoder. Om en bild tas fram genom användning av verktyg som utgår från bilder på verkliga barn krävs dock – för att bilden ska anses fiktiv – att manipulationen av det verkliga underlaget sker på sådant sätt att man går från bilder av verkliga barn till bilder av icke-verkliga barn. Framtagandet av sådana bilder måste också ske i enlighet med gällande regelverk avseende behandling av personuppgifter och användning av artificiell intelligens. Det ankommer på Polismyndigheten att bedöma om företsättningarna för att få framställa sådana bilder är uppfyllda i varje enskilt fall. Paragrafen utgör ett undantag från EU:s AI-förordnings förbud mot användning av AI-system som genererar eller manipulerar material eller föreställningar av barnpornografi eller pornografisk framställning i

den mening som avses i direktiv 2011/93/EU (artikel 5.1 bb i förordningen).

7 § 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.

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

I paragrafen anges generella förutsättningar för att tillstånd till särskilda provokativa åtgärder ska kunna meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

I *första stycket* anges att tillstånd 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. Bestämmelsen ger uttryck för proportionalitetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen innebär att den särskilda provokativa åtgärden måste vara nödvändig. Genom principen uppställs också krav på att åtgärden ska stå i rimlig proportion till vad som ska uppnås. Det innebär att man i varje enskilt fall måste väga olägenheterna som en särskild provokativ åtgärd kan medföra, t.ex. i form av intrång i den personliga integriteten, 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 åtgärden.

Vid proportionalitetsbedömningen måste det också beaktas hur den särskilda provokativa åtgärden genomförs. Det kan exempelvis aldrig vara tillåtet att vilseleda den provocerade genom att förmedla falska uppgifter om att personen pratar med en präst eller advokat. Det är i regel inte heller tillåtet för provokatören att begå ett självständigt brott.

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 n § i förslaget till lag om ändring i lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Vid proportionalitetsbedömningen bör 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 följer av barnkonventionen.

I *andra stycket* anges att tillstånd till särskilda provokativa åtgärder inte får meddelas om det innebär en risk för någons liv eller hälsa. Begränsningen gäller oavsett vilka fördelar för utredningen som åtgärden skulle kunna innebära. Begränsningen omfattar åtgärder som kan leda till brott mot liv och hälsa enligt 3 kap. brottsbalken, men också åtgärder som kan leda till andra brott som riskerar någons liv eller hälsa, t.ex. sexualbrott enligt 6 kap. brottsbalken.

Det bör anses föreligga en risk för någons liv eller hälsa om det vid tidpunkten för beslutet finnas en 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 misshandel, vållande till kroppsskada, eller sexualbrott.

Tillstånd

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

I paragrafen regleras att det är åklagare som prövar frågor om tillstånd till särskilda provokativa åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Dokumentation

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

Paragrafen reglerar skyldigheten att dokumentera beslut och åtgärder som rör särskilda provokativa åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 5.10.

Uppgifterna ska dokumenteras på ett sådant sätt att det är möjligt att på ett överskådligt sätt följa beslut och andra åtgärder som rör användningen av särskilda provokativa åtgärder. Exempel på uppgifter som regelmässigt bör dokumenteras är uppgifter om tillståndet, t.ex. vilka åtgärder som omfattas, 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.

9.2 Förslaget till lag om fiktiva fordonsuppgifter

Vad som avses med fiktiv fordonsuppgift

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

I paragrafen förklaras innebörden av begreppet fiktiv fordonsuppgift. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1.

När begreppet fiktiv fordonsuppgift används i lagen avses en uppgift om ett fordon eller om ägaren till ett fordon, som består av andra uppgifter än de verkliga och som förs in i statliga register. Det kan handla om uppgifter om fordonets beskaffenhet, t.ex. uppgifter om fordonets prestanda, fordonshistorik och eventuellt körförbud. Med uppgifter om ägaren avses alla uppgifter som knyter äganderätten till ett fordon till en viss person. Det kan avse bl.a. person-, samordnings- eller organisationsnummer, namn och adress. Det kan också avse uppgifter om exempelvis fordonets försäkring.

Begreppet fordon har samma innebörd som i 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, dvs. en anordning på hjul, band, medar eller liknande som är inrättad huvudsakligen för färd på marken och inte löper på skenor. Begreppet omfattar bl.a. motordrivna fordon, men också släpfordon, efterfordon och sidvagnar.

Vilka myndigheter som får besluta om en fiktiv fordonsuppgift

2 § Ekobrottsmyndigheten, Försvarmakten, Polismyndigheten, Sveriges utrikes underrättelsetjänst, Säkerhetspolisen och Tullverket får fatta beslut om fiktiv fordonsuppgift avseende ett fordon som används i respektive myndighets verksamhet.

I paragrafen regleras vilka myndigheter som får besluta om fiktiva fordonsuppgifter och vilka fordon ett sådant beslut får avse. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.2.

Beslut om fiktiv fordonsuppgift får fattas av Ekobrottsmyndigheten, Försvarmakten, Polismyndigheten, Sveriges utrikes underrättelsetjänst, Säkerhetspolisen och Tullverket. Beslut får endast fattas avseende fordon som används i den egna myndighetens verksamhet. Det uppställs däremot inget krav på att fordonet ska användas i en viss del av myndighetens verksamhet. Det uppställs inte heller något krav på att myndigheten äger fordonet.

Förutsättningarna för ett beslut om fiktiv fordonsuppgift

3 § Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får meddelas endast om

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

I paragrafen anges förutsättningarna för att ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska kunna meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.3.

Enligt *första punkten* måste en fiktiv fordonsuppgift vara nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom verksamhet som Ekobrottsmyndigheten, Försvarmakten, Polismyndigheten, Sveriges utrikes underrättelsetjänst, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver inte ska röjas. Det måste alltså finnas ett behov av att hålla fordonsuppgifterna dolda. Ett sådant behov kan finnas exempelvis i myndigheternas underättelseverksamhet eller inom ramen för en förundersökning. Så kan t.ex. vara fallet om någon av de brottsbekämpande myndigheterna genomför eller planerar en infiltrationsoperation eller bedriver spaning. Det kan också handla om att Polismyndigheten, inom ramen för särskilt person-säkerhetsarbete, har behov av att använda fordon som inte kan kopplas till myndigheten.

Enligt *andra punkten* behöver en proportionalitetsbedömning göras. Av bestämmelsen följer att beslutsmyndigheten måste väga nyttan av dolda fordonsuppgifter mot de olägenheter som förekomsten av fiktiva uppgifter i statliga register kan innebära för enskilda eller allmänna intressen.

Vilka förordnanden som ett beslut 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 folkbokföringsverksamheten.
- 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 Skatteverket vid behov tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer.

I paragrafen regleras vad ett beslut om fiktiv fordonsuppgift får innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.4.

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. I *andra punkten* anges att beslutsmyndigheten får förordna att Skatteverket ska registrera fiktiva fordonsuppgifter i folkbokföringsverksamheten. För att ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska fylla någon funktion behöver en sådan uppgift alltid föras in i vägtrafikregistret.

I *andra stycket* anges att ett förordnande om att Skatteverket ska registrera fiktiva fordonsuppgifter i folkbokföringsverksamheten endast får meddelas om det inte är tillräckligt att de fiktiva uppgifterna förs in i vägtrafikregistret. Det innebär att beslutsmyndigheten vid ett beslut om fiktiv fordonsuppgift behöver bedöma om det är tillräckligt att uppgiften förs in i vägtrafikregistret för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom verksamheten som myndigheten bedriver inte ska röjas, se 3 §. I vissa fall kan fiktiva uppgifter om ägare till fordon inte föras in i folkbokföringsverksamheten utan endast i vägtrafikregistret, exempelvis om ägaren är en juridisk person.

Vilka närmare fiktiva uppgifter som besluten kan avse regleras inte. Beslutsmyndigheterna har alltså ett stort utrymme att anpassa vilka uppgifter som ska föras in i registren utifrån behovet i det enskilda fallet. De fiktiva uppgifterna måste dock motsvara de krav som i allmänhet uppställs på uppgifter som kan föras in i vägtrafikregistret respektive folkbokföringsverksamheten. I folkbokföringsverksamheten kan t.ex. endast fiktiva uppgifter om ägare till fordon registreras, inte uppgifter om fordon.

I *tredje stycket* anges att Skatteverket – inför ett beslut om fiktiv fordonsuppgift – vid behov ska tillhandahålla person-, samordnings- eller organisationsnummer. Som konstaterats har beslutsmyndigheten möjlighet att anpassa utformningen av de fiktiva fordonsuppgifterna utifrån behovet i varje enskilt fall. Om det finns behov av person-, samordnings- eller organisationsnummer för den fiktive ägaren till ett fordon, ska Skatteverket tillhandahålla sådana nummer.

Verkställighet

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

Paragrafen reglerar hur ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.5.

Ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska verkställas så 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. Det

får inte heller finnas några uppgifter, som exempelvis sekretessmarkeringar, som ger anledning att misstänka att uppgifterna är fiktiva.

Ändrade förhållanden och när ett beslut ska upphöra att gälla

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

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

I paragrafen regleras vad som gäller vid ändrade förhållanden och när ett beslut ska upphöra att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.3 och 6.1.4.

Enligt *första stycket* ska beslutsmyndigheten, om förutsättningarna för ett förordnande om fiktiva fordonsuppgifter har ändrats, besluta om de ändringar som behövs med anledning av detta. Bestämmelsen gör det möjligt att ändra ett befintligt förordnande. Det kan t.ex. handla om att föra in nya eller kompletterande fiktiva fordonsuppgifter i vägtrafikregistret eller folkbokföringsverksamheten.

I *andra stycket* anges att beslutsmyndigheten ska förordna att ett beslut om fiktiv fordonsuppgift inte längre ska gälla om villkoren i 2 och 3 §§ inte längre är uppfyllda. Villkoren i båda paragraferna måste alltså vara uppfyllda för att ett beslut ska få fortsätta att gälla. Det ankommer på beslutsmyndigheten att löpande överväga om förutsättningarna för beslutet är uppfyllda.

Åtgärder som ska vidtas när beslutet har upphört att gälla

7 § När ett beslut om fiktiv fordonsuppgift har upphört att gälla ska Transportstyrelsen, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera den fiktiva fordonsuppgiften. Om en fiktiv fordonsuppgift har registrerats i folkbokföringsverksamheten ska Skatteverket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera eller vilandeförklara den fiktiva fordonsuppgiften.

I paragrafen regleras vilka åtgärder som ska vidtas när beslutsmyndigheten har förordnat att ett beslut om fiktiv fordonsuppgift ska upphöra att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.5.

När en fiktiv fordonsuppgift som har registrerats i vägtrafikregistret har upphört att gälla ska Transportstyrelsen, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera uppgiften. Detsamma gäller för Skatteverket om den fiktiva fordonsuppgiften har registrerats i folkbokföringsverksamheten. Om den fiktiva fordonsuppgiften avser ett samordningsnummer, ska uppgiften i stället vilandeförklaras (se 3 kap. 2 § lagen [2022:1697] om samordningsnummer).

Överklagande

8 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Paragrafen reglerar möjligheten att överklaga beslut. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.3.

Av bestämmelsen framgår att beslut enligt lagen inte får överklagas. Överklagandeförbudet avser såväl beslut om att en fordonuppgift ska vara fiktiv som ändringar och upphörande av ett sådant beslut.

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

36 n § 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 för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
2. grov utpressning enligt 9 kap. 4 § 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 § brottsbalken,
6. grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64),
7. grov narkotikasmuggling enligt 6 § 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, som är ny, regleras förutsättningarna för att använda särskilda provokativa åtgärder mot barn under 15 år. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.3.

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 §, en s.k. § 31-utredning.

För att använda särskilda provokativa åtgärder enligt paragrafen måste de grundläggande kraven enligt lagen om särskilda provokativa åtgärder vara uppfyllda. Det innebär bl.a. att åtgärden måste vara av synnerlig vikt för utredningen, att proportionalitetsprincipen ska beaktas, att åtgärden inte får innebära en risk för någons liv eller hälsa och att beslut måste fattas av åklagare.

I *andra stycket* anges i vilka utredningar av brott som särskilda provokativa åtgärder får användas.

Enligt *punkt 1* får särskilda provokativa åtgärder 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.

Enligt *punkterna 2–8* får särskilda provokativa åtgärder även 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, flygplatssabotage, grovt övergrepp i rättssak, grovt narkotikabrott, grov narkotikasmuggling och deltagande i en terroristorganisation, grovt brott.

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.

Enligt *punkt 9* får särskilda provokativa åtgärder 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.

Punkt 10 innehåller 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 (jfr prop. 2024/25:175 s. 122). 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 §§ brottsbalken beaktas.

Vid bedömningen av om särskilda provokativa åtgärder ska få användas ska det alltid provas 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.

9.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

18 kap.

Fiktiva fordonsuppgifter

6 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 verksamhet som fordonet används i motverkas.

Paragrafen, som är ny, behandlar frågan om sekretess för uppgift som hänför sig till ärende enligt lagen om fiktiva fordonsuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Med ärende enligt lagen om fiktiva fordonsuppgifter avses all den handläggning som sker avseende en viss fiktiv fordonsuppgift, från att en sådan uppgift beslutas till dess att beslutet upphör. Även efter det att ett beslut om fiktiv fordonsuppgift har upphört att gälla kan sekretess gälla för en uppgift hänförlig till ärendet.

Bestämmelsen innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit. Det innebär att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det motverkar verksamheten hos den myndighet där fordonet används.

Sekretessen gäller oavsett vid vilken myndighet uppgiften förekommer. Om uppgiften lämnas från en myndighet till en annan, följer sekretessen med.

19 § Den tystnadsplikt som följer av 5, 6, 7, 8, 8 b, 9 och 10 §§, 11 § första stycket, 12, 12 a, 12 c 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, hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare, *eller särskilda provocativa åtgärder enligt lagen (2027:000) om särskilda provocativa åtgärder*, eller inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet eller uppgift om användning av AI-system enligt lagen (2026:806) om användning av AI-system för ansiktsgenkänning i realtid för brottsbekämpande ändamål.

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 rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 5.12.

Andra stycket ändras så att uppgifter om särskilda provocativa åtgärder enligt lagen om särskilda provocativa åtgärder omfattas av begränsningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

Sammanfattning av betänkandet Särskilda provokativa åtgärder (SOU 2025:109)

En ny lag som reglerar användningen av särskilda provokativa åtgärder

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. 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.

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 minimistrafvet 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 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. 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 vägtrafikregistret 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 Bilaga 1 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 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. Vi bedömer att dessa kostnader rymms 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. Skatteverket 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 brottsförebyggande 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 provocativa 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 provocativa 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.

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 minimistrafvet 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 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 macts 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.

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.

7 § 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.

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

Tillståndsprövning

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.

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.

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

Bilaga 2

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 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.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

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

Bilaga 2

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 §²

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 eller inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

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 brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet eller särskilda provocativa åtgärder enligt

² Senaste lydelse 2024:477.

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.

Efter remiss har yttranden över betänkandet inkommit från Barnombudsmannen, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Brottsofferjouren Sverige, ChildX Foundation, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, ECPAT Sverige, Ekobrottsmyndigheten, Förvaltningsrätten i Karlstad, Göteborgs tingsrätt, Integritetsskyddsmyndigheten, Institutet för mänskliga rättigheter, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen), Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Göteborg, Kustbevakningen, Linköpings universitet (Barnafrid), Malmö universitet (Fakulteten för hälsa och samhälle), Myndigheten för delaktighet, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden vid Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd, Säkerhetspolisen, Tidningsutgivarna, Transportstyrelsen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Därutöver har yttrande inkommit från en privatperson.

BRIS, Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Funktionsrätt Sverige, Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR/S, P, O), Regelrådet och World Childhood Foundation, har inte inkommit med svar eller avstått från att yttra sig.

Sammanfattning av promemorian Myndigheten för utrikes underrättelser

I betänkandet En reformerad underrättelseverksamhet (SOU 2025:78) lämnas ett antal förslag för en förändrad organisation av underrättelseverksamheten, bl.a. att en ny civil utrikesunderrättelsetjänst inrättas och att uttrycket försvarsunderrättelseverksamhet ersätts med uttrycket utrikes underrättelseverksamhet. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet med uppgift att bedriva civil utrikesunderrättelsetjänst (dir. 2025:92). Myndigheten för utrikes underrättelser ska enligt uppdraget kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2027.

I denna promemoria föreslås två nya författningar och andra författningsändringar som krävs för att myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2027. Myndigheten för utrikes underrättelser ska omfattas av samma regelverk som i dag omfattar den försvarsunderrättelseverksamhet (utrikes underrättelseverksamhet enligt förslagen i denna promemoria och SOU 2025:78) som bedrivs av Försvarsmakten (Must). Den nya myndigheten behöver därför läggas till i ett antal lagar och förordningar. Det behöver också finnas en ny lag och förordning om behandling av personuppgifter för att den nya myndigheten ska kunna behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Vidare behövs ett antal författningsändringar för att uttrycket försvarsunderrättelseverksamhet ska bytas ut mot uttrycket utrikes underrättelseverksamhet.

Förslag till lag om ändring i lagen (2027:000) om fiktiva fordonsuppgifter

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2027:000) om fiktiva fordonsuppgifter ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2025:109

Föreslagen lydelse

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian inkommit från Arbetsgivarverket, Domstolsverket, Fortifikationsverket, Försvvarshögskolan, Försvvarsmakten, Försvvarets materielverk, Försvvarets radioanstalt, Försvvarsunderrättelsedomstolen, Förvaltningsrätten i Stockholm, Integritetsskyddsmyndigheten, Inspektionen för strategiska produkter, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Stockholm, Konkurrensverket, Kustbevakningen, Läkemedelsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för civilt försvar, Officersförbundet, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Regelrådet, Skatteverket, Statens inspektion för försvvarsunderrättelseverksamheten, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges advokatsamfund, Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd, Säkerhetspolisen, Tidningsutgivarna, Totalförsvvarets forskningsinstitut, Transportstyrelsen, Tullverket, Upphandlingsmyndigheten och Åklagarmyndigheten

Därutöver har yttranden inkommit från Riksarkivet och SOS Alarm.

Lunds universitet, Riksdagens ombudsmän, Saco-S, Statskontoret och Vetenskapsrådet har inte inkommit med svar eller avstått från att yttra sig.