



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Agnes Persson

Brottsprovokation

Förslag till lag (2027:000) om särskilda provokativa åtgärder och rätten till en rättvis rättegång

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak

Termin: VT 2026

Innehåll

Summary	1
Sammanfattning	3
Förkortningar	5
1 Inledning	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte och frågeställningar	7
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Metod och material	8
1.5 Forskningsläge	9
1.6 Disposition	10
2 Brottsprovokation	11
2.1 Innebörden av brottsprovokation	11
2.2 Förslag till lag (2027:000) om särskilda provocativa åtgärder 12	
2.2.1 Bakgrund till lagförslaget	12
2.2.2 Lagförslagets bestämmelser	13
2.2.3 Den provocerades ansvar för brott	15
3 Rätten till en rättvis rättegång	16
3.1 Innebörden av rätten till en rättvis rättegång i artikel 6 EKMR 16	
3.2 Domstolens prövning av rätten till en rättvis rättegång vid förekomst av brottsprovokation	16
3.3 Centrala avgöranden från Europadomstolen	17
3.3.1 Teixeira de Castro mot Portugal – polisprovokation ansågs strida mot artikel 6 EKMR	17
3.3.2 Ramanauskas mot Litauen – myndigheters provokation bedömdes kränka artikel 6 EKMR	19
3.3.3 Sequeira mot Portugal – myndigheters agerande ansågs inte strida mot artikel 6 EKMR	21
3.4 Centrala avgöranden från Högsta domstolen	22
3.4.1 NJA 2007 s. 1037 – åtal lämnades utan bifall på grund av brottsprovokation	22
3.4.2 Högsta domstolens dom i mål nr B 5628-24 – brottsprovokation utgjorde inget hinder mot lagföring	23
4 Analys	26
4.1 Regleringen av särskilda provocativa åtgärder	26
4.2 Rätten till en rättvis rättegång	27

5	Slutsats.....	30
	Bilaga A	31
	Källförteckning	36

Summary

Entrapment is an investigative method used by law enforcement authorities. It can be described as measures through which authorities try to influence or induce a person to act or express themselves in a way that may result in negative consequences for that person or people close to them. Swedish law currently lacks a statutory regulation of the use of these investigative measures. In 2025, a legislative proposal was presented for a new act on special provocative measures (2027:000). The proposed legislation regulates the use of investigative measures that may result in a person committing a crime.

The use of provocative measures raises questions concerning the right to a fair trial under Article 6 of the European Convention on Human Rights (ECHR). Provocative measures can create a risk that an individual's right to a fair trial is violated. Since the ECHR is a part of Swedish law, Sweden is obliged to guarantee the rights and freedoms protected by the Convention. In order to determine whether the right to a fair trial was respected in a case involving provocation, the European Court of Human Rights does a two-step test. This thesis focuses on the first stage, referred to as the substantive test of incitement, where the Court examines whether entrapment has occurred. At the second stage, the Court examines whether the accused has been given an opportunity to raise the issue of provocation before the national courts.

Through case law, a number of circumstances and principles have been established that are considered when assessing whether entrapment has occurred. The thesis analyses whether the proposed regulation of special provocative measures is compatible with the principles established in case law. Furthermore, the thesis examines whether the trial can be considered fair when special provocative measures have been used.

The cases examined from the European Court of Human Rights and the Swedish Supreme Court demonstrate that entrapment, or unlawful provocation, arises when authorities have not conducted the investigation in an essentially passive manner. Instead, they have exercised such influence over the

individual that they induce a crime that would otherwise not have been committed. In deciding whether the investigation was “essentially passive” the Court considers factors such as whether there were objective suspicions that the individual had been involved in criminal activity, whether the person had shown a tendency to commit crimes, and whether the measures have been supervised by a competent authority. The legislative proposal includes requirements such as the initiation of a preliminary investigation, reasonable suspicion, and that decisions concerning special provocative measures be taken by a public prosecutor. The analysis concludes that the proposed legislation is, to a relatively large extent, consistent with the case law of the European Court of Human Rights. However, the safeguards in the proposal do not appear sufficient in practice to fully ensure that individuals’ right to a fair trial is protected.

Sammanfattning

Brottsprovokation är en arbetsmetod som används av brottsbekämpande myndigheter för att utreda brott. Provokation har beskrivits som åtgärder där myndigheter försöker påverka eller förmå en person att handla eller uttrycka sig på ett sätt som kan leda till negativa följder för personen själv eller för personer i dennes närhet. I Sverige saknas idag en reglering av användningen av provokativa åtgärder. År 2025 presenterades dock ett förslag till lag (2027:000) om särskilda provokativa åtgärder. Förslaget reglerar användningen av provokativa åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå ett brott.

Användningen av provokativa åtgärder aktualiserar frågan om rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. Brottsprovokation kan nämligen medföra en risk för att den enskildes rätt till en rättvis rättegång kränks. Eftersom Europakonventionen gäller som svensk lag är Sverige skyldigt att garantera de fri- och rättigheter som följer av konventionen. När Europadomstolen ska bedöma om rätten till en rättvis rättegång har åsidosatts i mål där provokation förekommit görs en prövning i två steg. Uppsatsen fokuserar på det första steget, det så kallade substantiella testet, där domstolen prövar om en otillåten provokation har förekommit. I det andra steget bedöms om den tilltalade getts möjlighet att framföra en invändning om provokationen inför de nationella domstolarna.

I praxis har ett antal principer och relevanta omständigheter etablerats som beaktas vid bedömningen av om brottsprovokation har förekommit. Uppsatsen utreder om lagförslagets reglering av provokativa åtgärder är förenlig med de principer för användning av brottsprovokation som utvecklats i praxis. I uppsatsen undersöks även om en rättegång som helhet kan anses vara rättvis när särskilda provokativa åtgärder har använts.

I uppsatsen behandlas rättsfall från Europadomstolen och Högsta domstolen. Rättsfallen visar att en otillåten provokation föreligger när myndigheter inte har bedrivit utredningen på ett i huvudsak passivt sätt. I stället har de utövat

ett sådant inflytande över den enskilde att denne provocerats att begå ett brott som annars inte skulle ha begåtts. Vid bedömningen beaktas bland annat om det funnits objektiva misstankar om att den provocerade varit involverad i brottslig verksamhet, om personen visat benägenhet att begå brott samt om åtgärderna har övervakats av en behörig myndighet. Lagförslaget uppställer bland annat krav på inledd förundersökning, skälig misstanke och att beslut om särskilda provokativa åtgärder fattas av åklagare. Analysen visar att lagförslagets reglering i relativt stor utsträckning överensstämmer med Europadomstolens praxis. Kraven bedöms dock inte vara tillräckliga för att i praktiken säkerställa att enskildas rätt till en rättvis rättegång inte kränks.

Förkortningar

Europadomstolen

Europeiska domstolen för de
mänskliga rättigheterna

Europakonventionen

Europeiska konventionen om skydd
för de mänskliga rättigheterna och
de grundläggande friheterna

HD

Högsta domstolen

NJA

Nytt Juridiskt Arkiv

Prop.

Proposition

RF

Regeringsformen (1974:152)

SOU

Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Provokativa åtgärder är en metod som används av brottsbekämpande myndigheter för att utreda brott.¹ Arbetsmetoden saknar idag en tydlig och fastställd definition. Däremot har provokation beskrivits som åtgärder där myndigheter försöker påverka eller förmå en person att handla eller uttrycka sig på ett sätt som kan leda till negativa följder för personen själv eller för personer i dennes närhet.²

I dagsläget saknas lagreglering av användningen av provokativa åtgärder i Sverige. Det har tidigare behandlats i flera utredningar och vissa författningsförslag har lagts fram.³ År 2025 presenterades ett förslag till lag (2027:000) om särskilda provokativa åtgärder. Förslaget reglerar användningen av provokativa åtgärder som kan leda till att någon förmås att begå ett brott.⁴

Provokativa åtgärder aktualiserar flera rättsligt intressanta avvägningar. De brottsbekämpande myndigheternas behov av effektiva utredningsmetoder måste balanseras mot den enskildes rättssäkerhet och skydd mot otillbörliga ingrepp från staten. Vid användningen av provokativa åtgärder aktualiseras särskilt frågan om rätten till en rättvis rättegång. Denna rättighet återfinns i artikel 6 i Europakonventionen (EKMR) och i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen (1974:152) (RF).

Europadomstolen gör en prövning i två led när den ska bedöma om rätten till en rättvis rättegång har respekterats i ett mål där provokation har förekommit. Det första steget benämns det substantiella testet. I detta led utreder domstolen om det faktiskt har förekommit provokation. Om domstolen finner att brottsprovokation har ägt rum går prövningen vidare till nästa steg. I det andra steget bedömer domstolen om den tilltalade har getts möjlighet att framföra

¹ Se SOU 2025:109 s. 13.

² Se SOU 2010:103 s. 124.

³ Se SOU 2025:109 s. 13–14.

⁴ Ibid. s. 21.

en invändning om provokation inför de nationella domstolarna.⁵ I praxis har det etablerats vissa särskilda omständigheter och principer som beaktas av domstolen när det i det första steget utreds om brottsprovokation har ägt rum. Uppsatsen analyserar, med utgångspunkt i det första steget i domstolens bedömning, det föreslagna regelverket och dess förenlighet med rätten till en rättvis rättegång.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att analysera hur förslag till lag (2027:000) om särskilda provokativa åtgärder förhåller sig till de principer för användning av brottsprovokation som har etablerats i praxis. Uppsatsen syftar även till att utreda om rättegången i dess helhet kan betraktas som rättvis när särskilda provokativa åtgärder har använts. För att uppfylla uppsatsens syfte besvaras följande frågeställningar:

- Är regleringen av förutsättningarna för användning av särskilda provokativa åtgärder i lagförslaget förenlig med de principer för användning av brottsprovokation som har etablerats i Europadomstolens praxis?
- Hur förhåller sig användningen av särskilda provokativa åtgärder, beslutade med stöd av lagförslaget, till rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 EKMR?

1.3 Avgränsningar

Med hänsyn till uppsatsens omfattning samt begränsningar i tid och utrymme har vissa avgränsningar varit nödvändiga att göra. Uppsatsen fokuserar på att utreda hur användningen av särskilda provokativa åtgärder förhåller sig till rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 EKMR. Som tidigare konstaterats tar uppsatsen sin utgångspunkt i domstolens bedömning av förekomsten av brottsprovokation. De nationella domstolarnas praktiska hantering av mål där en överträdelse av artikel 6 EKMR har konstaterats berörs endast

⁵ Se *Bannikova v. Russia* (18757/06) dom den 4 november 2010, p. 37 och 51.

översiktligt. Den provocerades straffansvar behandlas kortfattat, medan frågan om provokatörens straffrättsliga ansvar helt lämnas utanför uppsatsen.

Distinktionen mellan begreppen brottsprovokation och bevisprovokation behandlas översiktligt i uppsatsen, men någon närmare analys görs inte eftersom uppsatsens fokus är begränsat till brottsprovokation. Uppsatsen fokuserar på förekomsten av brottsprovokation som sådan, snarare än på hur olika brottsbekämpande myndigheter i praktiken använder provokativa åtgärder.

När det gäller det aktuella lagförslaget behandlas endast utvalda bestämmelser och delar av dessa. Särskilt fokus läggs på de paragrafer som har koppling till Europadomstolens praxis rörande brottsprovokation och rätten till en rättvis rättegång. Av detta skäl görs ingen analys av vid vilka specifika brottstyper provokativa åtgärder får användas. Inte heller behandlas Polismyndighetens möjlighet att använda fiktiva pornografiska bilder av barn.

Slutligen kan rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 EKMR aktualiseras vid användningen av provokativa åtgärder, men denna rättighet tas inte med i uppsatsen.

1.4 Metod och material

Mot bakgrund av att uppsatsen syftar till att analysera hur lagförslaget om särskilda provokativa åtgärder förhåller sig till artikel 6 EKMR används en rättsdogmatisk metod. Den rättsdogmatiska metoden innebär att gällande rätt tillämpas för att lösa rättsliga problem. Vid tillämpning av metoden hämtas vägledning från de allmänt accepterade rättskällorna, såsom lagstiftning, rättspraxis och förarbeten.⁶

I uppsatsen används förarbeten, i form av propositioner och utredningar, för att analysera innebörden av brottsprovokation och dess ställning i svensk rätt. Utredningen *Särskilda provokativa åtgärder* (SOU 2025:109) utgör en

⁶ Se Nääv och Zamboni s. 25.

central källa. Den används för att klarlägga innebörden av lagförslagets bestämmelser samt deras avsedda tolkning och tillämpning.

Mot bakgrund av den omfattande mängd avgöranden från Europadomstolen som finns på området har det varit nödvändigt att göra ett representativt urval. De rättsfall som behandlas har valts ut eftersom de på ett tydligt sätt belyser hur användning av brottsprovokation förhåller sig till rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 EKMR. Både avgöranden där en kränkning har konstaterats och avgöranden där så inte har varit fallet inkluderas i syfte att tydliggöra hur domstolens bedömning varierar.

Det saknas avgöranden beslutade med stöd av lag (2027:000) om särskilda provokativa åtgärder eftersom denna ännu inte har trätt i kraft. Därför har det inte varit möjligt att analysera hur domstolen i praktiken bedömer användningen av särskilda provokativa åtgärder. I stället inkluderas andra avgöranden från Högsta domstolen (HD) som behandlar brottsprovokation.

Doktrin fungerar som ett komplement för att bidra till en fördjupad förståelse av innebörden av brottsprovokation samt de rättssäkerhetsproblem som kan uppstå vid dess användning. Litteraturen i uppsatsen har valts ut mot bakgrund av författarnas särskilda kunskap inom området.

Avslutningsvis genomförs en rättsdogmatisk analys av lagförslagets tillämpningsområde samt de förutsättningar som uppställs för användningen av särskilda provokativa åtgärder. Analysen bygger på en jämförelse med hur Europadomstolen och HD i de presenterade rättsfallen har bedömt användningen av provokation i förhållande till artikel 6 EKMR. Mot bakgrund av analysen av rättskällorna dras därefter en slutsats där uppsatsens frågeställningar besvaras.

1.5 Forskningsläge

Brottsprovokation har under lång tid utgjort ett omdiskuterat rättsområde, särskilt i förhållande till rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 EKMR. Det har behandlats i ett flertal avgöranden, både från Europadomstolen och HD.

Det finns dessutom en omfattande doktrin samt ett stort antal artiklar och uppsatser inom området. Bland de mest framträdande rättsvetenskapliga bidragen kan särskilt nämnas arbeten av Hans-Gunnar Axberger och Petter Asp. Deras litteratur och resonemang har utgjort ett betydelsefullt stöd i arbetet med uppsatsen.

Mot bakgrund av att förslag till lag (2027:000) om provokativa åtgärder har presenterats i Sverige finns ett fortsatt intresse av att analysera brottsprovokation. Uppsatsen syftar därför till att bidra med ett perspektiv på området med utgångspunkt i det aktuella lagförslaget.

1.6 Disposition

I det första avsnittet utreds innebörden av brottsprovokation samt hur användningen av särskilda provokativa åtgärder regleras i lagförslaget. Avsnittet redogör för hur begreppet brottsprovokation har behandlats i doktrin och tidigare utredningar. Det andra avsnittet klargör vad rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 EKMR innebär. Avsnittet behandlar även de principer som har utvecklats för bedömningen av när en rättegång ska anses rättvis vid användning av provokation. Avgöranden från Europadomstolen och HD behandlas i denna del. I analysen diskuteras, mot bakgrund av det presenterade materialet, huruvida lagförslaget är förenligt med den praxis som redovisats avseende användning av brottsprovokation. Analysen omfattar även frågan om det finns en risk för att rätten till en rättvis rättegång kan undergrävas vid användning av särskilda provokativa åtgärder beslutade med stöd av lagförslaget. I det sista avsnittet dras en slutsats som besvarar frågeställningarna.

2 Brottsprovokation

Inledningsvis i detta avsnitt förklaras innebörden av brottsprovokation och därefter presenteras lagförslaget om särskilda provokativa åtgärder. Avsnittet behandlar bakgrunden till lagförslaget, dess bestämmelser samt frågan om den provocerades ansvar för brott.

2.1 Innebörden av brottsprovokation

Begreppet brottsprovokation eller provokativa åtgärder saknar i Sverige en entydig juridisk definition.⁷ Användningen av provokativa åtgärder innebär att myndigheter på olika sätt tar kontakt med en person för att påverka dennes agerande.⁸ Det har beskrivits som insatser där myndigheter utmanar eller lockar en person att agera eller uttala sig på ett sätt som kan få negativa konsekvenser för personen själv eller för någon i dennes omgivning.⁹ En åtgärd som enbart utgör ett neutralt svar på gärningsmannens egna initiativ anses inte vara en provokativ åtgärd.¹⁰ För att det ska anses vara fråga om provokation krävs att initiativet till handlingen kommer från provokatören genom någon form av påverkan eller uppmuntran. Om initiativet enbart kommer från den utsatte personen är det inte fråga om provokation.¹¹

Vidare gäller att åtgärderna främst riktas mot personer som är misstänkta för brott. Provokation används för att myndigheter ska kunna säkra bevisning om att en person har planerat eller begått en brottslig gärning. Metoden kan även syfta till att få ett planerat brott att fullbordas och därigenom säkra bevisning om detta.¹² Åtgärderna har även riktats mot personer som inte är misstänkta för brott men som myndigheterna bedömer kan ha relevant information för polisens utredning.¹³

⁷ Se SOU 2010:103 s. 124.; Axberger s. 8.

⁸ Se SOU 2025:109 s. 140.

⁹ Se SOU 2010:103 s. 124.

¹⁰ Se Axberger s. 59.

¹¹ Ibid. s. 53.

¹² Se Prop. 1983/84:111 s. 45.

¹³ Se SOU 2003:74 s. 113.

Det görs en distinktion mellan begreppen bevisprovokation och brottsprovokation. Bevisprovokation avser situationer där polisen ingriper för att få fram bevis om ett brott som redan har begåtts. Brottsprovokation däremot avser situationer där polisen vidtar provocativa åtgärder i syfte att framkalla eller förmå någon att begå ett brott.¹⁴ Uppfattningen har tidigare varit att bevisprovokation är tillåten under vissa förutsättningar och att brottsprovokation är otillåten.¹⁵ Denna indelning har mött kritik, bland annat eftersom en och samma handling kan innefatta både bevis- och brottsprovokation. Det har även påpekats att dessa begrepp saknar motsvarighet i europarättsliga sammanhang och därför kan vara svåra att tillämpa i ljuset av Europadomstolens praxis.¹⁶

2.2 Förslag till lag (2027:000) om särskilda provocativa åtgärder

2.2.1 Bakgrund till lagförslaget

Lagstiftaren har identifierat ett behov av att reglera provocativa åtgärder i lag. Avsaknaden av en sådan reglering anses annars kunna medföra osäkerhet beträffande under vilka förutsättningar provokation får användas. Denna osäkerhet kan i sin tur bidra både till en ökad risk för felaktig användning och till att arbetsmetoden inte utnyttjas fullt ut. När det gäller användningen av provocativa åtgärder som riskerar att leda till att en person begår ett brott, anser lagstiftaren att det finns ett särskilt behov av en tydligare reglering. Lagstiftaren framhåller att det framför allt är dessa former av provocativa åtgärder som kan ge upphov till rättssäkerhetsproblem. Mot denna bakgrund har lagen (2027:000) om särskilda provocativa åtgärder föreslagits.¹⁷

Lagförslaget reglerar användningen av provocativa åtgärder i förundersökningar där åtgärderna kan leda till att brott begås.¹⁸ Syftet med förslaget är att stärka de brottsbekämpande myndigheternas förmåga att utreda allvarlig

¹⁴ Se SOU 2003:74 s. 113–114.; Axberger s. 10 ff.

¹⁵ Se Asp, *Straffansvar vid brottsprovokation* s. 206 ff.

¹⁶ Se Axberger s. 10 f.

¹⁷ Se SOU 2025:109 s. 14.

¹⁸ Ibid. s. 14.

brottslighet. Förslaget förväntas innebära att provokativa åtgärder kommer att användas i större omfattning.¹⁹

2.2.2 Lagförslagens bestämmelser

Inledningsvis definieras i 1 § vad som avses med särskilda provokativa åtgärder.²⁰ Särskilda provokativa åtgärder är åtgärder som, i syfte att få fram bevisning om brott, kan leda till att någon förmås att begå ett brott. Att de provokativa åtgärderna ska användas för att få fram bevisning om brott innebär att de endast får användas när det finns goda skäl att anta att de kan bidra till framgång i utredningen. Både åtgärder som syftar till att förmå någon att begå ett brott och åtgärder som riskerar att leda till att brott begås omfattas av lagförslaget.²¹ Att en person *förmås att begå ett brott* innefattar inte samtliga åtgärder som kan leda till att ett brott begås. Det förutsätts i någon mån aktiva åtgärder från provokatörens sida, som exempelvis uppmuntran, initiativ eller annan form av påverkan. Provokatörens underlåtenhet att ingripa mot ett brott eller neutrala svar på en persons egna initiativ omfattas däremot inte.²²

Vidare uppställs det i 2–6 §§ vissa krav som måste vara uppfyllda för att myndigheter ska få använda särskilda provokativa åtgärder. En grundläggande förutsättning är att en förundersökning har inletts. Enligt 2 § krävs dessutom att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Detta innebär att ett beslut om att tillåta särskilda provokativa åtgärder ska vara noggrant genomtänkt och förutsätta att åtgärden kan antas bidra till framsteg i utredningen.²³

I 3–5 §§ regleras mot vem de provokativa åtgärderna får riktas samt krav på brottets allvarlighetsgrad. Det följer av 3 § att särskilda provokativa åtgärder får användas mot den som är skäligen misstänkt för brott. Av 4 § framgår att åtgärderna även kan användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. Vid användningen av provokativa åtgärder mot en skäligen misstänkt person krävs enligt 3 § som utgångspunkt att det rör sig om ett brott

¹⁹ Ibid. s. 267.

²⁰ Förslag till lag (2027:000) om särskilda provokativa åtgärder återfinns i sin helhet i Bilaga A.

²¹ Se SOU 2025:109 s. 152.

²² Ibid. s. 273.

²³ Ibid. s. 277.

där minimistrafvet är fängelse i ett år, eller att brottslighetens antagna straffvärde överstiger fängelse i ett år. Om åtgärder i stället används i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott krävs enligt 4 § att det aktuella brottet har ett minimistaff på fängelse i två år, eller att brottslighetens antagna straffvärde överstiger fängelse i två år.²⁴

Det följer av 7 § att proportionalitetsprincipen och behovsprincipen ska beaktas vid prövningen av tillstånd till särskilda provokativa åtgärder.²⁵ Behovsprincipen innebär att åtgärden endast får vidtas om det saknas mindre ingripande alternativa åtgärder samt om det finns anledning att anta att åtgärden kan bidra till att bevisning om brottet kan fås fram. Proportionalitetsprincipen medför att åtgärden måste vara nödvändig och stå i rimlig proportion till det intresse som ska tillgodoses. Principen indikerar även att särskilda provokativa åtgärder främst bör användas vid mer allvarlig brottslighet. Ju mer ingripande åtgärden är, desto starkare skäl krävs för att den ska vara tillåten.²⁶

Av 8 § framgår att det är Åklagarmyndigheten som prövar tillstånd till särskilda provokativa åtgärder. Detta motiveras av att åtgärder utgör en ingripande arbetsmetod samt att tillståndsprövningen kan innebära komplexa bedömningar som förutsätter juridisk kompetens. Även vikten av att det inte är samma myndighet som både fattar beslut om åtgärdens tillåtlighet och utför den har beaktats. Lagstiftaren har tagit hänsyn till att Europadomstolen inte kräver att beslut om provokativa åtgärder fattas av domstol, utan att det är tillräckligt att beslut fattas av åklagare.²⁷

Slutligen följer av 9 § att beslut och åtgärder som rör särskilda provokativa åtgärder ska dokumenteras. De uppgifter som bör dokumenteras är bland annat vem som har fattat beslutet och när det har fattats, vilket underlag som legat till grund för beslutet samt hur åtgärder har genomförts och vilket resultat de har gett.²⁸

²⁴ Ibid. s. 15.

²⁵ Ibid. s. 24.

²⁶ Ibid. s. 158 f.

²⁷ Ibid. s. 202–203.

²⁸ Ibid. s. 208.

2.2.3 Den provocerades ansvar för brott

En central fråga som aktualiseras vid användningen av brottsprovokation är den provocerades straffrättsliga ansvar för det brott som har provocerats fram.²⁹ En prövning ska göras av vilken eventuell rättslig konsekvens som provokationen ska få för den tilltalades ansvar.³⁰ Möjligheten att hålla någon straffrättsligt ansvarig för ett framprovocerat brott får inte strida mot Europakonventionen. Detta innebär att en person som har provocerats att begå ett brott inte får dömas till ansvar om det skulle innebära en kränkning av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 EKMR. Detta medför även att åklagaren i sådana fall inte ska väcka åtal för det aktuella brottet.³¹

Mot bakgrund av att Europakonventionen gäller som svensk lag framhåller lagstiftaren att det säkerställs att en person som begår ett brott till följd av en särskild provokativ åtgärd inte döms till ansvar i strid med konventionen. Någon särskild reglering som uttryckligen klargör detta har därför inte införts i lagförslaget. I stället är det domstolens uppgift att avgöra om den som har provocerats att begå ett brott med stöd av lagen om särskilda provokativa åtgärder ska hållas straffrättsligt ansvarig.³²

²⁹ Se Asp, 'Om brottsprovokation och dess betydelse för den provocerades ansvar' s. 779.

³⁰ Se SOU 2025:109 s. 83.

³¹ Ibid. s. 219.

³² Ibid. s. 216–217.

3 Rätten till en rättvis rättegång

I detta avsnitt behandlas inledningsvis innebörden av rätten till en rättvis rättegång samt hur domstolen prövar om en rättegång har varit rättvis när provokation har använts. Därefter presenteras rättsfall från Europadomstolen och HD i syfte att tydliggöra hur denna bedömning har gjorts i praktiken.

3.1 Innebörden av rätten till en rättvis rättegång i artikel 6 EKMR

Det följer av 1 § lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna att Europakonventionen gäller som svensk lag. Av 2 kap. 19 § RF framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Sverige är därmed skyldigt att garantera de fri- och rättigheter som följer av konventionen.

En av dessa rättigheter är rätten till en rättvis rättegång, som finns i artikel 6 EKMR. Av artikel 6.1 EKMR framgår att var och en, vid prövningen av en anklagelse om brott mot honom eller henne, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid inför en opartisk domstol som har upprättats enligt lag.

3.2 Domstolens prövning av rätten till en rättvis rättegång vid förekomst av brottsprovokation

Domstolens bedömning av huruvida en rättegång har varit rättvis grundar sig på en helhetsbedömning av rättegången.³³ Som konstaterats i inledningen gör Europadomstolen en prövning i två steg vid bedömningen av om en rättegång har varit rättvis i ett mål där provokation har förekommit. I ett första steg, det så kallade substantiella testet, prövar domstolen om en otillåten provokation har ägt rum. Om domstolen finner att brottsprovokation har skett, prövas i ett andra steg om den tilltalade har haft möjlighet att framföra en

³³ Se Asp, *Straffansvar vid brottsprovokation* s. 209.

provokationsinvändning inför de nationella domstolarna.³⁴ Om brottsprovokation konstateras och den bevisning som framkommit genom provokationen används mot den tilltalade i målet föreligger en kränkning av artikel 6 EKMR.³⁵

När det gäller det första steget har domstolen uttalat att den avgörande frågan är om myndigheterna har begränsat sig till att passivt undersöka den brottsliga verksamheten. Brottsprovokation anses föreligga om myndigheterna uppmuntrar eller utövar inflytande över en person på ett sådant sätt att personen förmås att begå ett brott som annars inte skulle ha begåtts.³⁶ Vid bedömningen av om utredningen har varit väsentligen passiv beaktar domstolen både motiven bakom operationen och myndigheternas agerande.³⁷

I det andra steget prövar domstolen om den tilltalade i praktiken har haft möjlighet att föra fram frågan om provokationen under rättegången. Artikel 6 EKMR anses endast uppfyllt om den tilltalade har getts en sådan möjlighet. Det är inte tillräckligt att allmänna rättssäkerhetsprinciper har iakttagits.³⁸ Om den tilltalade gör gällande att han eller hon förmåtts att begå brott genom provokation är de nationella domstolarna skyldiga att göra en ingående prövning av utredningsmaterialet. All bevisning som framkommit till följd av provokationen måste avvisas för att rättegången ska anses vara rättvis.³⁹

3.3 Centrala avgöranden från Europadomstolen

3.3.1 Teixeira de Castro mot Portugal – polisprovokation ansågs strida mot artikel 6 EKMR

I målet, som avsåg en operation för övervakning av narkotikahandel, kontaktade två civilklädda poliser en person som var misstänkt för försäljning av narkotika. Polisernas avsikt var att genom denna person kunna identifiera

³⁴ Se *Bannikova v. Russia* (18757/06) dom den 4 november 2010, p. 37 och 51.

³⁵ Jfr *Ramanauskas v. Lithuania* (74420/01) dom den 5 februari 2008, p. 73.

³⁶ Ibid. p. 55.

³⁷ Se *Bannikova v. Russia* (18757/06) dom den 4 november 2010, p. 38.

³⁸ Se *Ramanauskas v. Lithuania* (74420/01) dom den 5 februari 2008, p. 69.

³⁹ Ibid. p. 60.

mannen som levererade narkotika till honom. Poliserna uppgav att de var intresserade av att köpa heroin och hänvisades då till Teixeira de Castro. Efter att poliserna hade kontaktat honom och visat upp pengarna som de tänkte betala med gick Teixeira de Castro med på att sälja heroin till poliserna. När Teixeira de Castro hade införskaffat heroinet och skulle överlämna det till infiltratorerna legitimerade sig poliserna och grep honom.⁴⁰ Han dömdes därefter till sex års fängelse.⁴¹

Domen överklagades till Europadomstolen och Teixeira de Castro gjorde gällande att artikel 6 EKMR hade kränkts. Han ansåg att han inte fått en rättvis rättegång eftersom poliserna hade uppmanat honom att begå det brott som han senare dömdes för. Teixeira de Castro anförde att brottet aldrig skulle ha begåtts om det inte hade varit för polisernas ingripande.⁴²

Inledningsvis konstaterade Europadomstolen att frågan om bevisnings tillåtlighet som huvudregel är en uppgift för de nationella domstolarna att bedöma. Europadomstolens uppgift är i stället att bedöma om förfarandet som helhet har varit rättvist.⁴³ Domstolen framhöll att användningen av infiltratorer måste vara begränsad och skyddsåtgärder måste införas, även i mål som rör bekämpning av narkotikahandel. Det betonades att även om ökningen av organiserad brottslighet visserligen kan motivera att lämpliga åtgärder vidtas, får rätten till en rättvis rättskipning inte offras för ändamålsenlighetens skull. Domstolen ansåg att allmänintresset inte kunde rättfärdiga användning av bevisning som hade tillkommit genom polisprovokation.⁴⁴

Europadomstolen prövade därefter om de två polisernas agerande hade gått utöver vad som kunde anses utgöra tillåtet infiltrationsarbete. Vid denna bedömning beaktade domstolen att polisernas ingripande varken hade beordrats eller övervakats av domare. Domstolen tog även hänsyn till att det saknades skäl att misstänka att Teixeira de Castro var narkotikahandlare. Han hade inget brottsregister, var inte känd av polisen sedan tidigare och ingen

⁴⁰ Se *Teixeira de Castro v. Portugal* (25829/94) dom den 9 juni 1998, p. 9–12.

⁴¹ Ibid. p. 19–22.

⁴² Ibid. p. 31.

⁴³ Ibid. p. 34.

⁴⁴ Ibid. p. 36.

förundersökning hade inletts mot honom. Dessutom saknades det bevisning som tydde på att han var benägen att begå brott. Europadomstolen noterade även att de nationella domstolarnas fällande domar huvudsakligen grundades på polisernas uppgifter.

Mot denna bakgrund fann Europadomstolen att poliserna inte hade begränsat sig till att utreda Teixeira de Castros brottsliga verksamhet på ett i huvudsak passivt sätt. I stället hade de utövat ett inflytande som medförde att brottet framkallades. Det konstaterades att poliserna hade anstiftat brottet och att det saknades stöd för att Teixeira de Castro skulle ha begått brottet utan deras inblandning. Europadomstolen slog därmed fast att artikel 6 EKMR hade kränkts, eftersom Teixeira de Castro redan från första början hade berövats rätten till en rättvis rättegång.⁴⁵

3.3.2 Ramanauskas mot Litauen – myndigheters provokation bedömdes kränka artikel 6 EKMR

Målet rörde Ramanauskas som arbetade som åklagare i Litauen. Han kontaktades genom en bekant av en för honom okänd person som erbjöd ersättning för att påverka utgången i ett mål. Ramanauskas vägrade initialt att ta emot mutan men accepterade senare efter upprepade erbjudanden. Personen som erbjöd mutan var tjänsteman vid polisens antikorrupcionsenhet och misstänkte att Ramanauskas tidigare hade tagit emot mutor. Kontakten med Ramanauskas togs på tjänstemannens eget initiativ, utan samråd med myndigheter. Först efter den inledande kontakten med Ramanauskas gav den litauiske riksåklagaren tillstånd till operationen och därefter överlämnades mutan. Ramanauskas avskedades från sin tjänst som åklagare och dömdes till fängelse.⁴⁶ I målet gjorde han gällande att han genom provokatörernas ingripande hade förmåtts att begå ett brott som han annars aldrig skulle ha begått, och att hans rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 EKMR därmed hade kränkts.⁴⁷

⁴⁵ Ibid. p. 38–39.

⁴⁶ Se *Ramanauskas v. Lithuania* (74420/01) dom den 5 februari 2008, p. 9–29.

⁴⁷ Ibid. p. 38–39.

Inledningsvis uppmärksammade Europadomstolen de svårigheter som är för-
enade med polisens arbete att upptäcka, utreda och säkra bevisning om brott.
Det framhölls att myndigheter, särskilt vid bekämpning av organiserad brotts-
lighet, i allt större utsträckning kan behöva använda infiltratörer.⁴⁸ Domstolen
konstaterade att användningen av särskilda utredningsmetoder, som exempel-
vis hemliga metoder, inte i sig strider mot rätten till en rättvis rättegång. Sam-
tidigt betonades att dessa metoder medför en risk för polisprovokation och att
de därför måste användas inom tydliga gränser.⁴⁹ Domstolen framhöll att dess
uppgift är att pröva om eventuell olaglig bevisning resulterar i en kränkning
av Europakonventionen, och inte att avgöra huruvida beviset har införskaffats
på ett olagligt sätt.⁵⁰

Europadomstolen slog fast att de nationella myndigheterna skulle hållas an-
svariga för tjänstemannens erbjudande av mutor till Ramanauskas, eftersom
operationen i efterhand hade godkänts av myndigheterna.⁵¹

Domstolen prövade därefter om erbjudandet om mutor utgjorde provokation
i strid med artikel 6 EKMR. Domstolen utredde om tjänstemannens agerande
hade begränsat sig till att på ett väsentligen passivt sätt utreda brottslig verk-
samhet. Vid bedömningen beaktades att det saknades bevisning om att Ra-
manauskas tidigare hade gjort sig skyldig till brott. Domstolen tog också hän-
syn till att det inte fanns någon objektiv bevisning om att han hade för avsikt
att ägna sig åt brottslig verksamhet. Det fästes även vikt vid att samtliga kon-
takter med Ramanauskas hade tagits på tjänstemannens eget initiativ samt att
Ramanauskas hade utsatts för påtryckningar att ta emot mutorna. Mot denna
bakgrund fann Europadomstolen att tjänstemannens agerande hade gått utö-
ver vad som kunde anses utgöra en rent passiv utredning av befintlig brottslig
verksamhet.⁵²

Vidare förklarade Europadomstolen att det för att förfarandet inte skulle strida
mot artikel 6 EKMR krävdes att Ramanauskas under rättegången hade fått

⁴⁸ Ibid. p. 49.

⁴⁹ Ibid. p. 51.

⁵⁰ Ibid. p. 52.

⁵¹ Ibid. p. 63–65.

⁵² Ibid. p. 66–68.

möjlighet att effektivt väcka frågan om provokationen, exempelvis genom en invändning om detta. Det betonades även att det inte var tillräckligt att allmänna skyddsåtgärder, som exempelvis processuell jämställdhet, hade iakttagits.⁵³ Domstolen klargjorde att åklagaren har bevisbördan för att ingen provokation har förekommit, och att det, om sådan bevisning saknas, är de rättsliga myndigheternas uppgift att utreda frågan.⁵⁴ Det konstaterades att de nationella myndigheterna i det aktuella målet inte hade genomfört någon prövning av Ramanauskas påstående om provokation.⁵⁵

Europadomstolen drog därmed slutsatsen att Ramanauskas redan från början hade berövats rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 EKMR. Detta, eftersom han hade provocerats att begå ett brott som det saknades indikationer på att han skulle ha utfört utan tjänstemannens ingripande.⁵⁶

3.3.3 Sequeira mot Portugal – myndigheters agerande ansågs inte strida mot artikel 6 EKMR

Målet gällde Sequeira, som tidigare hade avtjänat ett fängelsestraff för narkotikahandel. Under sin tid i fängelse kom han i kontakt med en person, A., som erbjöd Sequeira hjälp med transportmedel för framtida narkotikasmuggling. Efter att Sequeira frigivits tog han åter kontakt med A. och bad om en båt för att kunna importera narkotika. A. involverade därefter en båtägare, C., för att arrangera transporten av narkotikan. C. hade tidigare arbetat tillsammans med polisen i narkotikaärenden och övertalade A. att också samarbeta med polisen. Utan Sequeiras vetskap övervakades därefter hela operationen av Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Sequeira träffade senare C. och narkotikatransporten organiserades. När leveransen hade genomförts ingrep polisen och Sequeira dömdes för narkotikahandel.

⁵³ Ibid. p. 69.

⁵⁴ Ibid. p. 70.

⁵⁵ Ibid. p. 72.

⁵⁶ Ibid. p. 73.

Sequeira invände att han inte hade fått en rättvis rättegång eftersom A. och C. hade agerat som provokatörer och förmått honom att begå ett brott som han annars inte skulle ha begått.

Vid bedömningen av om Sequeira hade provocerats att begå brottet beaktade Europadomstolen att Sequeira hade kontaktat A. angående narkotikatransporten redan innan A. hade börjat samarbeta med polisen. Domstolen fäste även vikt vid att operationen övervakades av Polismyndigheten och att Åklagarmyndigheten hade informerats om åtgärderna. Det framhölls att myndigheterna hade goda skäl att misstänka att Sequeira hade för avsikt att genomföra narkotikaförsäljningen. Europadomstolen konstaterade att dessa omständigheter innebar en tydlig skillnad jämfört med förhållandena i målet Teixeira de Castro mot Portugal.

Domstolen ansåg att A. och C. inte kunde betraktas som provokatörer. Det noterades att Sequeira hade haft möjlighet att förhöra A. och C. samt att de nationella domstolarna inte enbart hade grundat den fällande domen på deras uppgifter. Mot denna bakgrund drog Europadomstolen slutsatsen att Sequeiras rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 EKMR inte hade kränkts.⁵⁷

3.4 Centrala avgöranden från Högsta domstolen

3.4.1 NJA 2007 s. 1037 – åtal lämnades utan bifall på grund av brottsprovokation

Målet rörde en försvunnen tavla som svensk och amerikansk polis samarbetade för att få tag i. En man som var häktad i USA ville förhandla till sig en lindrigare påföljd och samarbetade därför med polisen för att få fram tavlan. Mannen agerade på uppdrag av polisen och tog kontakt med sin son i Sverige för att genom honom lokalisera de personer som hade tavlan i sin besittning. Under polisens tillsyn förhandlade mannen med innehavarna av tavlan och ett köp arrangerades. En civilklädd polis agerade köpare och i samband med tavlans överlämning greps fyra män. Männen dömdes för häleribrott, varefter

⁵⁷ Se *Sequeira v. Portugal* (73557/01) dom den 6 maj 2003.

målet överklagades till HD. Samtliga tilltalade gjorde gällande att de hade blivit provocerade av polisen att begå brottet och att de inte skulle ha begått detta utan provokationen.

HD hänvisade till Europadomstolens praxis och de minimikrav som Europadomstolen genom sina avgöranden har klargjort ska gälla vid nationella domstolars bedömning av vidtagna provokativa åtgärder. HD konstaterade att det avgörande vid bedömningen av om provokativa åtgärder innebär en kränkning av rätten till en rättvis rättegång är huruvida infiltratören har framkallat ett brott som den tilltalade annars inte skulle ha begått. Det framhölls att Europadomstolen kan acceptera relativt långtgående provokativa åtgärder, under förutsättning att staten inte ingriper straffprocessuellt mot de personer som har provocerats. HD fann att det i det aktuella målet inte fanns något som talade för att de tilltalade skulle ha tagit befattning med tavlan om de inte hade provocerats till detta. Mot denna bakgrund ansåg HD att de tilltalades rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 EKMR hade blivit oåterkalleligen undergrävd genom polisens agerande.

I målet aktualiserades även frågan om hur de provokativa åtgärderna skulle beaktas i processen. HD konstaterade att det följer av Europadomstolens praxis att nationella domstolar är skyldiga att avbryta ett straffrättsligt förfarande om en kränkning av artikel 6 EKMR har konstaterats. Mot denna bakgrund drogs slutsatsen att polisprovokation ska ses som en bristande materiell straffbarhetsbetingelse som medför att åtalet ska ogillas. I det aktuella målet lämnades därmed åtalen mot de tilltalade utan bifall.⁵⁸

3.4.2 Högsta domstolens dom i mål nr B 5628-24 –

brottsprovokation utgjorde inget hinder mot lagföring

Målet gällde en man som var åtalad för narkotikabrott då han olovligen och i överlåtelsesyfte innehaft olika sorter av narkotika. En annons avseende försäljning av narkotika hade publicerats på en meddelandetjänst. I annonsen fanns uppgifter om priser för olika mängder narkotika och ett telefonnummer för kontakt. Med Åklagarmyndighetens tillstånd skickade en polis ett

⁵⁸ Se NJA 2007 s. 1037.

meddelande till telefonnumret i annonsen och uppgav att han var intresserad av att köpa cannabis. Polisen bestämde träff med säljaren för att köpa narkotika och när de möttes greps säljaren med narkotikan i sin besittning.⁵⁹

Den åtalade mannen invände att han inte skulle ha innehaft narkotikan om det inte varit för polisens provokativa åtgärder.⁶⁰ Målet överklagades till HD, som prövade om de provokativa åtgärder som polisen vidtagit skulle påverka bedömningen av åtalet mot mannen.⁶¹

Inledningsvis konstaterade HD att det avgörande vid bedömningen av om det till följd av en provokation finns hinder mot lagföring är om den tilltalade har provocerats att begå ett brott som han eller hon annars inte skulle ha begått. HD klargjorde att det för det första måste prövas om det är polisen som faktiskt har förmått den tilltalade att begå den gärning som lagföringen avser. I sådana fall krävs att polisen på ett beaktansvärt sätt har påverkat den tilltalades handlande. Som exempel angavs att polisen gör en beställning av något olagligt, anstiftar brottet eller tillhandahåller personen med särskilt gynnsamma möjligheter att begå brott. För det andra måste det enligt HD avgöras om den tilltalade ändå skulle ha begått ett brott av motsvarande slag även utan de provokativa åtgärderna. I denna bedömning ska det särskilt beaktas om det finns konkret stöd i utredningen för att den tilltalade redan före provokationen varit delaktig i liknande brottslighet. Brottslighet som i någon mening varit pågående eller åtminstone påbörjad framhålls särskilt av HD. Ytterligare omständigheter av betydelse var enligt HD om initiativet kom från polisen eller den tilltalade samt om den tilltalade pressats från polisens sida att begå brottet. HD framhöll särskilt gällande narkotikamål att en omständighet som beaktas är om den tilltalade snabbt kunde skaffa fram narkotikan.⁶²

I det aktuella målet beaktade HD att säljaren omedelbart kunde erbjuda den annonserade narkotikan, tillhandahålla bilder på narkotikan samt lämna detaljerade uppgifter om vikt på enskilda förpackningar, liksom att leverans av

⁵⁹ Se Högsta domstolen, dom 2026-03-05 i mål nr B 5628-24, p. 1–3.

⁶⁰ Ibid. p. 4.

⁶¹ Ibid. p. 6.

⁶² Ibid. p. 11–14.

narkotikan kunde ske inom kort tid. Det togs även hänsyn till att samma telefonnummer använts i andra narkotikaaffärer samt att det i säljarens egen mobiltelefon fanns meddelanden som rörde narkotikaförsäljning. HD framhöll att det visserligen var polisen som tog initiativ till affären, men att det inte fanns något som tydde på att polisen utövade något särskilt inflytande över säljarens handlande utöver att uppträda som en vanlig köpare. Mot denna bakgrund fann HD att de provokativa åtgärderna inte utgjorde hinder mot att lagföra säljaren för narkotikabrottet.⁶³

⁶³ Ibid. p. 20–23.

4 Analys

I detta avsnitt görs en analys av det presenterade materialet i syfte att besvara de två frågeställningar som presenterades i inledningen.

4.1 Regleringen av särskilda provokativa åtgärder

Frågan är om regleringen av särskilda provokativa åtgärder i lagförslaget är förenlig med de principer för användning av brottsprovokation som har etablerats i Europadomstolens praxis.

Som konstaterades i inledningen prövar Europadomstolen i ett första led om brottsprovokation har förekommit. Detta utgör det så kallade substantiella testet. En otillåten provokation föreligger när myndigheterna inte enbart har bedrivit utredningen på ett i huvudsak passivt sätt. I stället har myndigheterna utövat ett sådant inflytande över den enskilde att denne provocerats att begå ett brott som annars inte skulle ha begåtts. Bedömningen tar sin utgångspunkt i en helhetsbedömning av myndigheternas agerande.

En omständighet som domstolen beaktar vid bedömningen av om utredningen har varit väsentligen passiv är om det har funnits objektiva misstankar om att den provocerade personen varit involverad i brottslig verksamhet eller annars visat sig vara benägen att begå brott. I detta avseende uppställer lagförslaget krav på inledd förundersökning samt krav på att skälig misstanke ska finnas mot personen.

Å ena sidan kan dessa krav i viss utsträckning säkerställa att åtgärderna riktas mot personer där det redan finns objektiv brottsmisstanke, vilket är i linje med Europadomstolens praxis. Å andra sidan uppställer lagförslaget inte något krav som säkerställer att det finns bevisning om den utsattes benägenhet att begå brott. Visserligen kan en brottsmisstanke indikera att personen är involverad i brottslig verksamhet och därmed har viss benägenhet att begå brott. Däremot innebär misstanke om brott inte nödvändigtvis att personen skulle ha begått ett liknande brott även utan den provokativa åtgärden.

Bedömningen av om en provokativ åtgärd leder till att en person begår ett brott som annars inte skulle ha kommit till stånd kan i praktiken bli svår och hypotetisk.

Mot denna bakgrund kan kraven i lagförslaget på inledd förundersökning och skäligen misstanke visserligen anses nödvändiga för att regleringen ska överensstämma med Europadomstolens praxis. Enligt min mening är dessa krav emellertid inte tillräckliga för att säkerställa att enskilda inte provoceras att begå brott som de annars inte skulle ha begått.

Vidare framgår av rättsfallen att det är av betydelse om åtgärderna har godkänts, kontrollerats och övervakats av en behörig myndighet. Lagförslaget uppställer krav på att beslut om provokativa åtgärder ska fattas av en åklagare. Det finns dessutom en bestämmelse om dokumentationsskyldighet. Enligt min mening ligger dessa regleringar i stor utsträckning i linje med de rättssäkerhetsgarantier som har utvecklats i Europadomstolens praxis.

4.2 Rätten till en rättvis rättegång

Frågan är hur användningen av särskilda provokativa åtgärder, beslutade med stöd av lagförslaget, förhåller sig till rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 EKMR.

Å ena sidan framstår lagförslagets reglering av särskilda provokativa åtgärder i relativt stor utsträckning som förenlig med de principer som har utvecklats i praxis avseende användningen av provokativa åtgärder. Det uppställs krav på misstanke om brott, att en förundersökning har inletts samt att beslut om åtgärder fattas av åklagare. I de redovisade rättsfallen har rätten till en rättvis rättegång ansetts vara undergrävd i de fall där en person har provocerats att begå ett brott som annars inte skulle ha begåtts utan provokationen. Dessa krav i lagförslaget skulle kunna leda till att domstolen redan i det första ledet bedömer att det inte föreligger någon otillåten provokation och att rättegången därmed anses rättvis.

Vidare kan framhållas att Europadomstolen gör en helhetsbedömning av huruvida rättegången som helhet har varit rättvis. Domstolen bedömer om de

provokativa åtgärderna, den bevisningen som dessa har genererat och det övergripande förfarandet sammantaget uppfyller kraven för en rättvis rättegång. Att det i lagförslaget ställs krav på inledd förundersökning, brottsmisstanke, dokumentationsskyldighet samt att beslut fattas av åklagare skulle kunna bidra till rättssäkerhetsgarantier i förfarandet, som i sin tur gör att rättegången som helhet kan anses rättvis.

Å andra sidan eliminerar regleringarna i lagförslaget inte fullt ut risken för att de särskilda provokativa åtgärderna i praktiken kan leda till otillåten brottsprovokation. Det framgår att lagförslaget endast omfattar åtgärder som i någon mån är aktiva och som påverkar den enskildes handlande genom initiativ, uppmuntran eller liknande. I de behandlade rättsfallen har omständigheter såsom att myndigheterna utövat ett särskilt inflytande över den tilltalade, använt påtryckningar och tagit initiativ till kontakten talat för att rättegången inte har varit rättvis. Dessutom, som framhållits tidigare i analysen, saknar lagförslaget en reglering som säkerställer att enskilda inte provoceras att begå brott som annars inte skulle ha kommit till stånd. Detta, i kombination med att lagförslagets tillämpningsområde avser åtgärder som innebär påverkan på den enskildes handlande, kan medföra att det finns risk för att rätten till en rättvis rättegång i praktiken kommer att undergrävas.

Samtidigt kan, i enlighet med vad som framgår av *Sequeira mot Portugal* och Högsta domstolens dom i mål nr B 5628-24, framhållas att användningen av provokativa åtgärder inte alltid innebär att den tilltalade förmås att begå ett brott som han eller hon annars inte skulle ha begått. I sådana situationer föreligger inte nödvändigtvis någon kränkning av rätten till en rättvis rättegång.

Min bedömning är således att särskilda provokativa åtgärder, beslutade med stöd av lagförslaget, i vissa situationer kan innebära en kränkning av artikel 6 EKMR, men att detta inte nödvändigtvis behöver vara fallet. Jag vill emellertid framhålla att jag ser en risk för att gränsen mot otillåten provokation i praktiken kan komma att överskridas.

Avslutningsvis ska endast översiktligt behandlas vilka rättsliga konsekvenser som en konstaterad kränkning av rätten till en rättvis rättegång får för den

provocerades ansvar. Av Europadomstolens praxis följer att nationella domstolar är skyldiga att avbryta ett straffrättsligt förfarande om en sådan kränkning konstateras. En tilltalad får därmed inte hållas straffrättsligt ansvarig för ett brott som har provocerats fram av myndigheter. HD har i detta sammanhang i NJA 2007 s. 1037 uttalat att brottsprovokation ska betraktas som en bristande materiell straffbarhetsbetingelse, vilket medför att åtalet ska lämnas utan bifall. Detta innebär även att åklagaren inte ska väcka åtal för sådana brott. Syftet med lagförslaget är bland annat att ge myndigheter effektivare verktyg för att utreda brottslighet, vilket i förlängningen förväntas bidra till en ökad lagföring. Det kan dock ifrågasättas i vilken utsträckning detta syfte i praktiken kommer att uppnås, eftersom en person som har provocerats till brott inte ska dömas till ansvar om en kränkning av rätten till en rättvis rättegång föreligger.

5 Slutsats

Avslutningsvis dras slutsatsen att lagförslaget till viss del är förenligt med de principer som har utvecklats i Europadomstolens praxis avseende användning av brottsprovokation. Förslaget innehåller flera centrala rättssäkerhetsgarantier, däribland krav på inledd förundersökning, skälig misstanke, åklagarprövning samt dokumentationsskyldighet. Sammantaget kan dessa bidra till att begränsa risken för otillåten brottsprovokation. Samtidigt dras slutsatsen att lagförslaget inte helt eliminerar risken för att provokativa åtgärder i praktiken används på ett otillbörligt sätt som strider mot rätten till en rättvis rättegång i artikel 6 EKMR. I analysen framhålls särskilt att lagförslaget omfattar aktiva åtgärder som på något sätt påverkar den enskildes handlande, samtidigt som det saknas reglering som förhindrar att enskilda provoceras till brott som annars inte skulle ha begåtts. Mot denna bakgrund anser jag att lagförslaget inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser rättssäkerhetsintresset, utan att detta till viss del har fått stå tillbaka för intresset av en effektiv brottsbekämpning.

Bilaga A

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 provocativa 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 provocativa åtgärder användas mot den som är skäligen misstänkt för eller i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för

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

2. brott enligt terroristbrottslagen (2022:666),

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

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

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

6. brott som rör sanktionslagstiftning, krigsmateriel eller produkter med dubbla användningsområden, dock endast brott som har anknytning till verksamhet som Säkerhetspolisen har till uppgift att förebygga och förhindra,
7. brott enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar,
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.

Tillståndsprovning

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

Dokumentation

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2027.

Källförteckning

Offentligt tryck

Utredningsbetänkanden

SOU 2003:74 Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen.

SOU 2010:103 Särskilda spaningsmetoder.

SOU 2025:109 Särskilda provokativa åtgärder.

Propositioner

Prop. 1983/84:111 med förslag till polislag m.m.

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 2007 s. 1037.

Högsta domstolen, dom 2026-03-05 i mål nr B 5628-24.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)

Teixeira de Castro v. Portugal (25829/94) dom den 9 juni 1998.

Sequeira v. Portugal (73557/01) dom den 6 maj 2003.

Ramanauskas v. Lithuania (74420/01) dom den 5 februari 2008.

Bannikova v. Russia (18757/06) dom den 4 november 2010.

Litteratur

Asp, Petter: *Straffansvar vid brottsprovokation.*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2001.

Asp, Petter: 'Om brottsprovokation och dess betydelse för den provocerades ansvar' *SvJT* 2008 s. 779–794.

Axberger, Hans-Gunnar: *Brottsprovokation.*, Juristförlaget, Stockholm, 1989.

Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.): *Juridisk metodlära.* 3 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2025.