REMISSYTTRANDE

Datum	Dnr
2026-11-09	2026/6018

Regeringskansliet
JU L4
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se

Betänkandet Effektiva ingripanden i cybermiljö (SOU 2026:45)
(*Departementets diarienummer Ju2026/01670*)

Genomgången av de förslag som läggs fram i betänkandet och de överväganden som görs där har skett med de utgångspunkter som Justitiekanslern, utifrån sitt uppdrag, främst har att beakta.

Inledning

Justitiekanslern ifrågasätter inte att det finns ett behov av att stärka de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att ingripa mot brott i cybermiljö. Utredningens förslag väcker dock frågor om bl.a. personlig integritet, yttrandefrihet och informationsfrihet som kommer att beröras nedan.

Utredningens förslag innebär att en möjlighet till hemlig övervakning av enskilda införs och utgör en begränsning av yttrande- och informationsfriheten

Inledningsvis kan konstateras att utredningens förslag i praktiken innebär att en möjlighet till hemlig övervakning av enskilda införs, och att detta ska gälla även i situationer där det inte finns misstanke om brott. Liksom de experter som avgivit ett särskilt yttrande till betänkandet (s. 427 ff.) ser Justitiekanslern likheter – inte minst från den enskildes perspektiv – mellan de föreslagna ingripandena och vissa befintliga tvångsmedel, t.ex. hemlig dataavläsning. Att den föreslagna lagen inte är avsedd att användas för att utreda och lagföra brott förändrar inte den slutsatsen. Förslagen inkluderar även beslut att i hemlighet bereda sig tillträde till fysiska miljöer som annars skyddas mot intrång.

Förslagen innebär alltså betydande inskränkningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter och måste därmed uppfylla särskilt höga krav för att kunna tillåtas. För att inte stå i strid med bl.a. artikel 8 i Europakonventionen och skyddet mot övervakning i 2 kap. 6 § regeringsformen måste inskränkningarna vara ändamålsenliga, nödvändiga och proportionerliga. Lagstiftningen måste uppfylla stränga krav på tillgänglighet, tydlighet och förutsebarhet och dess tillämpningsområde måste vara tillräckligt väl avgränsat. Därutöver måste regleringen omgärdas

av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier, bl.a. i fråga om vem som är behörig att fatta aktuella beslut och möjligheten till efterhandskontroll. (Jfr bl.a. *Roman Zakharov mot Ryssland*, app. no. 47143/06, dom den 4 december 2015 [stor kammare], p. 227–234, *Big Brother Watch m.fl. mot Förenade konungariket*, app. nos. 58170/13, 62322/14 och 24960/15, dom den 25 maj 2021 [stor kammare], p. 332–339 och 361 samt Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights – Right to respect for private and family life, home and correspondence, uppdaterad den 28 februari 2026, avsnitt F.)

Justitiekanslerns bedömning är att det i dessa avseenden finns sådana betydande brister i utredningens förslag att såväl 2 kap. 6 § som 2 kap. 19 § regeringsformen uppställer hinder mot att förslagen ska kunna läggas till grund för lagstiftning i befintligt skick. För att kunna genomföras måste förslagen kompletteras med ytterligare överväganden och förslag så att lagstiftningen kan uppnå godtagbar precision och uppfylla kraven vad gäller proportionalitet och rättssäkerhetsgarantier.

Vidare innebär förslagen att utpekade myndigheter under vissa förhållanden ska få möjlighet att ändra, blockera och radera information i digitala informationssystem. Dessa befogenheter innebär en relativt påtaglig begränsning av enskildas yttrande- och informationsfrihet enligt 2 kap. 1 § regeringsformen och kan också påverka den tryck- och yttrandefrihet som garanteras av de särskilda grundlagarna (TF och YGL). Mot den bakgrunden – och då dessa friheter utgör del av statsskickets grunder (1 kap. 1 § regeringsformen) – krävs särskild varsamhet vid ingripande åtgärder.

I det följande kommer Justitiekanslern att illustrera några av problemen med förslagen. Det ska inte förstås som att det endast är i dessa avseenden som det finns brister, utan det är just exempel. I ljuset av förslagens brister gällande en tillfredsställande avvägning mot de starka integritets- och opinionsfrihetsintressen som aktualiseras, finner Justitiekanslern skäl att begränsa sig till att endast behandla vissa aspekter av förslagen.

Den föreslagna lagens tillämpningsområde är allt för vidsträckt

Utredningen föreslår att de aktuella ingripandena i cybermiljö ska få avse brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, eller brottslig verksamhet som innefattar sådant brott. Förslagen riktar sig inte bara mot brott och brottslig verksamhet som riktas mot datorer och datatrafik, utan även mot brott och brottslighet som inte är direkt beroende av den digitala miljön men där informationssystem används som ett medel för att begå brott. Utredningen konstaterar att en mycket stor andel av alla brott enligt Polismyndigheten numera har åtminstone någon digital komponent. Det föreslagna tillämpningsområdet framstår därmed som mycket vidsträckt och kommer att omfatta en mängd brott och situationer utöver de som utredningen beskrivit som mest angelägna att kunna ingripa emot. Omfattningen är i sig problematisk men det är också den osäkerhet som den medför när de föreslagna reglerna ska tillämpas.

Redan av detta skäl kan konstateras att den föreslagna regleringen går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som anges som grund. Förslagen synes i hög grad vara ”för stark medicin” för det som ska åstadkommas. Vidare är det svårt att förstå varför det i förhållande till de föreslagna bestämmelserna i 3 och 5 §§ – utöver kravet att ingripandet ska vara av särskild eller synnerlig vikt för ändamålen med ingripandena – inte ställs upp något misstanke- respektive riskrekvisit.

Den föreslagna lagen omgärdas inte av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier

Justitiekanslern instämmer i utredningens konstaterande att rättssäkerhetsgarantier är viktiga för att motverka det integritetsintrång som de föreslagna ingripandena kan komma att ge upphov till. Justitiekanslern anser dock att de rättssäkerhetsgarantier som utredningen föreslår är otillräckliga.

Det framstår inledningsvis som olämpligt att beslut om så långtgående och integritetskänsliga ingripanden som det är fråga om här ska fattas av särskilt utsedda befattningshavare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket – och, i fråga om radering, av åklagare – utan domstolskontroll eller möjlighet till överprövning. Beslutsordningen synes inte heller ligga i linje med hur liknande frågor hanteras internationellt. Betänkligheterna i rättssäkerhetshänseende blir inte mindre av att utredningen dessutom föreslår att en enskild vars uppgifter har varit föremål för ingripanden enligt den nya lagen ska underrättas om ingripandet endast i de fall uppgifterna har raderats eller varit blockerade i över en månad.

Utredningen motiverar detta senare ställningstagande bl.a. med att ingripandena ofta äger rum helt öppet och den enskilde därför i de flesta fall ändå kommer att bli medveten om att en åtgärd har vidtagits. Justitiekanslern har svårt att hålla med om denna slutsats. I de fall den aktuella myndigheten berett sig tillgång till ett informationssystem – kanske efter ett beslut om tillträde till en fysisk plats som annars skyddas mot intrång – men sedan misslyckats med den åtgärd som ingripandet syftade till att genomföra kommer den enskilde inte ha någon möjlighet att upptäcka att en ingripande skett. Inte heller i situationen att vissa uppgifter i informationssystemet faktiskt har ändrats eller blockerats är det – särskilt med hänsyn till att ingripandena är avsedda att vara rent tillfälliga och kortvariga – självklart att en enskild kommer att hinna eller kunna upptäcka det. Även om så skulle vara fallet kommer den enskilde i regel, som utredningen själv konstaterat i förhållande till radering, inte att veta vem eller vilka det är som ligger bakom åtgärden. Sammantaget måste utredningens förslag i dessa hänseenden, enligt Justitiekanslerns mening, kompletteras med ytterligare rättssäkerhetsgarantier för kunna genomföras.

Justitiekanslern delar utredningens bedömning att den nya lagstiftningen innebär sådana integritetsrisker att särskild tillsyn behövs över tillämpningen av den nya lagen och att tillsynen bör utövas av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) vid Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd. Förslaget innebär dock inte att SIN ska underrättas om ett

beslut om ingripande enligt den nya lagen annat än om en åklagare vid en prövning enligt 14 § bedömt att skäl för radering saknats och uppgifterna i fråga redan har raderats (jfr t.ex. 5 § lagen, 2012:278, om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet). Utredningen har inte heller bedömt att det bör införas en skyldighet för SIN att på begäran av enskild kontrollera om det har gjorts ett ingripande enligt den nya lagen och om ingripandet i så fall har varit i enlighet med lag eller annan författning (jfr 3 § lagen, 2007:980, om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet).

Begränsningarna i underrättelseskyldigheten till enskilda och till den särskilda tillsynsmyndigheten samt avsaknaden av överprövningsmöjlighet gör det svårt att se hur den vars uppgifter har varit föremål för ett ingripande ska kunna tillvarata sin rätt. Enskilda riskerar därför att i vissa fall i praktiken berövas sina möjligheter att söka gottgörelse för sådana ingripanden som har stått i strid med lag (jfr bl.a. *Zakharov mot Ryssland*, p. 287–288).

En ytterligare brist är att det inte tydligt framgår hur myndigheterna ska hantera uppgifter som hämtats in som ett nödvändigt steg i genomförandet av det aktuella ingripandet och att det saknas reglering kring hur information från ett ingripande får användas för andra ändamål än de som den nya lagen syftar till. Även här krävs således kompletteringar för att förslagen ska kunna genomföras.

Den föreslagna lagen innehåller flera oklara begrepp

Utöver det som nu framhållits konstaterar Justitiekanslern att den föreslagna lagen innehåller ett antal relativt oklara begrepp. Exempel på sådana begrepp är ”informationssystem”, att ett brott ”begås eller kommer att begås i cybermiljö”, vad som är att betrakta som ”brottslig verksamhet” och när ett informationssystem eller en plats ska anses ”stadigvarande användas eller vara särskilt avsett/avsedd att användas” i eller för en viss verksamhet. Dessa oklarheter riskerar att leda till gränsdragningsproblematik och skapar osäkerhet kring lagens tillämpningsområde.

Den föreslagna lagen är inte tillämplig på informationssystem som omfattas av grundlagsskydd enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen

Avslutningsvis vill Justitiekanslern erinra om det förhållandet att inga andra begränsningar än de som framgår av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen får göras i förhållande till material som finns på grundlagsskyddade medier, inklusive grundlagsskyddade informationssystem. I sådana fall följer det redan av mediegrundlagarna att innehåll som skyddas av dessa inte kan bli föremål för någon åtgärd med stöd av den nya lagen. Detta innebär bl.a. att det inte räcker att förhålla sig till bestämmelserna i 8 och 10 §§ i den nya lagen för att bedöma i vilken utsträckning ett ingripande är tillåtet.

I den mån det kan råda osäkerhet om mediegrundlagarna är tillämpliga så uppkommer därtill nya oklarheter om när och hur de föreslagna reglerna ska kunna tillämpas. Sådan osäkerhet kan uppkomma i en rad situationer såsom att det är oklart om automatiskt grundlagsskydd gäller för en databas (eller del därav) eller om ett informationssystem t.ex. utgör del av en journalists källmaterial och är skyddat i det hänseendet. Det kan således inte uteslutas att ett antal komplicerade frågor kring mediegrundlagarnas tillämplighet behöver utredas ytterligare för att förslagen ska kunna genomföras.

Justitiekanslerns sammantagna bedömning

Som har nämnts bedömer Justitiekanslern att utredningens förslag har sådana brister att det inte kan ligga till grund för lagstiftning i dess nuvarande utformning. Justitiekanslern avstyrker därför förslaget.

Ärendet har föredragits av kanslerjuristen Filippa Sjödén. I ärendets beredning har även byråcheferna Daniel Kjellgren, Martin Mörk och Annika Rojas Wiberg deltagit.

Thomas Bull

Postadress
Box 2308
103 17 STOCKHOLM

Gatuadress
Birger Jarls Torg 12

Telefon (växel)
010-475 93 00

E-post
registrator@justitiekanslern.se