YTTRANDE

Datum	Dnr
2026-11-09	R 63-2026

Justitieombudsmannen
Mattias Almqvist

Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Yttrande över betänkandet Effektiva ingripanden mott brott i cybermiljö (SOU 2026:45)

(Ju2026/01670)

Sammanfattning

Jag avstyrker förslaget till lag om polisiära ingripanden i cybermiljö. Skälet är att jag inte delar utredningens bedömning att lagförslaget inte går utöver vad som är godtagbart i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter (avsnitt 21.3). Utredningens bedömning tar enligt min mening inte tillräcklig hänsyn till den betydelse som ingripandena enligt utredningens egna överväganden förväntas få för möjligheten att upptäcka brott och för den fortsatta underrättelse- och brottsutredningsverksamheten. På det föreliggande underlaget går det därför inte att bedöma om den avvägning som utredningen gör är riktig.

Jag anser vidare att samspelet mellan lagens materiella avgränsningar och proportionalitetsprincipen behöver analyseras ytterligare. Lagförslaget ger ingripandebefogenheterna ett förhållandevis brett materiellt tillämpningsområde, samtidigt som flera av de begränsande rekvisiten är öppet formulerade. En betydande del av den faktiska avgränsningen kommer därför att ske genom proportionalitetsbedömningen i det enskilda fallet. Det väcker frågor om regleringen sammantaget ger tillräcklig förutsebarhet (avsnitt 14.7).

Jag instämmer i utredningens bedömning att det behövs en särskild tillsyn (avsnitt 19.3.1). Därutöver har jag synpunkter på hur behovet av den nya lagstiftningen har underbyggts (avsnitt 12.4) och på innebörden av kravet på särskild vikt (avsnitt 14.4).

Behov och nytta av ny lagstiftning (avsnitt 12.4)

Jag har inga synpunkter på den rättspolitiska värderingen av behovet av och nyttan med att ge brottsbekämpande myndigheter befogenheter att ingripa mot brott och brottslig verksamhet i cybermiljö. I fråga om behovet noterar jag emellertid att det är tämligen allmänt beskrivet i betänkandet (se 11 kap. och avsnitt 12.3.2). Bilden av behovet bygger därvid, som jag uppfattar det, i betydande omfattning på en analys av tänkbara problem i ljuset av den tekniska utvecklingen och de tillfällen

för brottslighet som den skapar. I vilken mån behovet har kunnat beläggas genom faktiska erfarenheter av situationer där nuvarande regelverk har visat sig vara otillräckligt är däremot svårare att bilda sig någon uppfattning om utifrån utredningens redovisning. Detta får enligt min mening betydelse vid avvägningen mellan lagförslaget och grundläggande fri- och rättigheter i avsnitt 21.3.

Krav på särskild vikt (avsnitt 14.4)

Med utredningens förslag får flera olika begrepp central betydelse för hur lagens tillämpning ska balanseras. Ett av dessa är kravet på särskild vikt. Utredningen har beträffande det begreppet tagit intryck av förarbetena till 2012 års reform beträffande de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation (se prop. 2011/12:55 s. 85 och 121). Reformen innebar att lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet tillkom.

Huruvida förarbetena till och tillämpningen av nyss nämnda lag kan ge ledning för tillämpningen av begreppet i den föreslagna lagen är emellertid oklart. Det framgår inte heller i övrigt av avsnittet eller författningskommentaren vilka närmare omständigheter som bör medföra att ett ingripande bedöms vara av särskild vikt enligt lagförslaget. Med tanke på myndigheternas beskrivning av behovet (se 11 kap.) borde det ha gått att ange ett antal konkreta exempel på omständigheter som kan medföra att ett ingripande bedöms vara av särskild vikt.

Jag menar sammanfattningsvis att oklarheterna om betydelsen av begreppet särskild vikt enligt utredningens förslag är sådana att begreppet behöver analyseras ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Ingripandena ska vara proportionerliga (avsnitt 14.7)

Ett annat inslag som får central betydelse för hur de föreslagna ingripandebefogenheterna ska avgränsas är proportionalitetsprincipen. Utredningens förslag om en proportionalitetsprincip framstår härvid som oundgängligt. Jag saknar dock ett närmare resonemang från utredningens sida om hur just denna proportionalitetsprincip ska tillämpas inom ramen för lagförslaget.

Lagförslaget innehåller ett antal tänkta avgränsande eller begränsande lagtekniska lösningar eller begrepp som har tämligen öppna betydelser. Jag har redan berört ett av dem ovan, särskild vikt. Därutöver vill jag nämna begreppet brottslig verksamhet som ger möjligheter att ingripa även när det inte finns tillräcklig konkretion för att identifiera ett visst brott. I detta sammanhang bör även framhållas den valda begränsningen i fråga om brottets svårhetsgrad, som innebär att ingripanden kan ske beträffande brott för vilka det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Jag vill också peka på möjligheten enligt lagförslaget för myndigheterna att tillfälligt bereda sig tillgång till trafikuppgifter. Det är därvid tillräckligt att det kan antas att informationssystemet i fråga utnyttjas i brott eller brottslig verksamhet i cybermiljö. Sammantaget ges alltså ingripandebefogenheterna ett förhållandevis brett materiellt tillämpningsområde.

De föreslagna ingripandena kan innebära betydande intrång i grundläggande fri- och rättigheter. Kombinationen av det förhållandevis breda materiella tillämpningsområdet och flera öppet formulerade begränsningsrekvisit innebär enligt min mening att en betydande del av den faktiska avgränsningen av ingripandebefogenheterna kommer att ske genom proportionalitetsbedömningen i det enskilda fallet. Detta väcker frågor om proportionalitetsprincipen får bära en alltför stor del av den materiella begränsningen av befogenheterna och om regleringen sammantaget ger tillräcklig förutsebarhet.

Denna problematik behöver enligt min mening analyseras ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Analysen bör ta sikte på samspelet mellan lagens materiella avgränsningar och proportionalitetsprincipen och på om regleringen sammantaget ger den förutsebarhet som krävs när det är fråga om befogenheter som kan innebära betydande intrång i grundläggande fri- och rättigheter.

Särskild tillsyn behövs (avsnitt 19.3.1)

JO:s tillsyn är tänkt att vara extraordinär. En förutsättning för att JO ska kunna fullfölja sitt tillsynsuppdrag på det sätt som det är tänkt, är att det finns en fungerande ordinär tillsyn. En fungerande ordinär tillsyn är därvid organiserad och reglerad på ett sådant sätt att allmänna, grundläggande rättssäkerhetsgarantier och ordinära rättsmedel inte träds förnär eller sätts ur spel (se 2020 års JO-utredning, 2021/22:URF2, s. 426).

Jag vill i detta sammanhang framhålla betydelsen av att dokumentationen utformas så att det i efterhand går att utläsa inte endast vilka åtgärder som har vidtagits utan också de omständigheter som lagts till grund för bedömningen att förutsättningarna för ingripandet varit uppfyllda (se avsnitt 17.1.2).

Mot denna bakgrund instämmer jag i utredningens bedömning att det behövs en särskild tillsyn.

Utredningens förslag i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter (avsnitt 21.3)

Utredningen bedömer att lagförslaget inte går utöver vad som är godtagbart. Den hänvisar därvid till att behovet av ingripanden är väl underbyggt, till den allvarliga brottsutvecklingen och till att ingripandena i första hand riktar sig mot informationssystem och inte mot enskilda personer. Bedömningen tar emellertid enligt min mening inte tillräcklig hänsyn till den betydelse som ingripandena enligt utredningens egna överväganden förväntas få för möjligheten att upptäcka brott och för den fortsatta underrättelse- och brottsutredningsverksamheten. Utredningen anger därvid att lagens möjligheter till ingripanden framför allt kommer att få betydelse för möjligheten att upptäcka brott (s. 341). Det framgår av betänkandet i övrigt att den kunskap som kommer fram vid ingripanden kan ge underlag för att inleda en förundersökning, berika befintligt underrättelsematerial och förbättra förutsättningarna för lagföring.

Dessa förutsebara konsekvenser av ingripandena beaktas enligt min mening inte i tillräcklig utsträckning i den samlade bedömningen i avsnittet. Utredningens analys tar i huvudsak sin utgångspunkt från ingripandenas angivna ändamål – att förhindra eller avbryta brott och att störa eller avbryta brottslig verksamhet. Det är emellertid inte tillräckligt att vid avvägningen mot grundläggande fri- och rättigheter utgå från de angivna huvudändamålen. Även den betydelse som ingripandena enligt utredningens egna överväganden förväntas få för brottsupptäckt och för den fortsatta underrättelse- och brottsutredningsverksamheten måste beaktas.

Denna aspekt får också betydelse för bedömningen av vilka rättssäkerhetsgarantier som bör omge ingripandena. Om ingripandena samtidigt förväntas få betydelse för brottsupptäckt, underrättelseverksamhet och fortsatt brottsutredning, behöver det analyseras om detta bör påverka bedömningen av de skillnader som finns mellan den föreslagna regleringen och regleringen om hemliga och preventiva tvångsmedel samt andra straffprocessuella tvångsmedel. Det behöver också analyseras om den förutsebara praktiska användningen motiverar andra eller ytterligare rättssäkerhetsgarantier än dem som utredningen har föreslagit.

Bedömningen av avvägningen mellan intrånget i grundläggande fri- och rättigheter och behovet av en lag med det föreslagna innehållet försvåras dessutom av det jag har anfört beträffande behovsbilden i avsnitt 12.4. De faktiska erfarenheterna av situationer där nuvarande regelverk har visat sig vara otillräckligt har inte redovisats med någon högre grad av konkretion. Det underlag som ska vägas mot de intrång i grundläggande fri- och rättigheter som lagförslaget medger blir därmed mindre tydligt.

Sammantaget anser jag att utredningen inte tillräckligt har analyserat den betydelse som ingripandena i praktiken förväntas få för brottsupptäckt och den fortsatta underrättelse- och brottsutredningsverksamheten och vilka konsekvenser detta bör få vid avvägningen mot intrånget i grundläggande fri- och rättigheter. På det föreliggande underlaget delar jag därför inte utredningens bedömning att lagförslaget inte går utöver vad som är godtagbart. Som en följd av detta avstyrker jag förslaget till lag om polisiära ingripanden i cybermiljö.

Yttrandet har beslutats av JO Mattias Almqvist. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Seniora rättssakkunniga Johanna Nilsson har föredragit ärendet och byråchefen Stefan Nyman har deltagit i beredningen.