



Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (SOU 2025:49)

Ju2025/00954

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) har uppmanats att yttra sig över innehållet i rubricerat betänkande.

Nämnden har granskat förslagen främst med utgångspunkt från sin uppgift att ur ett rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv utöva tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. Ett av nämndens särskilda tillsynsområden är den personuppgiftsbehandling som utförs av Säkerhetspolisen enligt lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (SDL).

Sammanfattning

Nämnden anser att den intresseavvägning som ligger till grund för utredningens förslag i allt väsentligt får godtas, under förutsättning att de mekanismer som föreslås för att skydda den personliga integriteten inte försvagas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Nämndens synpunkter och invändningar avseende förslaget till ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter har huvudsakligen sin grund i den valda strukturen, som tydligt är anpassad efter underrättelseprocessen, trots att regleringen är ett generellt ramverk. I yttrandet efterfrågas även förtydliganden och djupare resonemang i vissa frågor.

När det gäller förslaget till ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter i särskilda uppgiftssamlingar är nämnden positiv till utformningen av den domstolsprövning som föreslås. Nämnden är dock kritisk till att vissa frågor behandlas alltför översiktligt och efterfrågar även i denna del förtydliganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Nämnden välkomnar i huvudsak utredningens förslag vad gäller tillsyn men vill framhålla behovet av utredning kring ytterligare ett par för tillsynen

relevanta frågor. Bland annat finns behov av en mer hållbar och långsiktig lösning av problematiken med direktåtkomst för att nämnden även på sikt ska kunna bedriva en relevant, självständig och oberoende granskning. Vidare bör det övervägas om nämndens tillsynsuppdrag ska begränsas så att det endast omfattar personuppgiftsbehandling som utförs av Säkerhetspolisen.

Inledning

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt gjort en översyn av regleringen av Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling i enlighet med uppdraget. De förslag som läggs fram bygger i allt väsentligt på tydliga analyser och intresseavvägningar. Det står klart att utredningen har eftersträvat att nå en balans mellan Säkerhetspolisens behov av att behandla personuppgifter och skyddet för den personliga integriteten.

Samtidigt har målet att skapa en mer ändamålsenlig och verksamhetsanpassad reglering för Säkerhetspolisen lett till att motstående intressen, främst integritetsskyddet, fått stå tillbaka. Den form av bred insamling, kartläggning och lagring av uppgifter som de samlade förslagen möjliggör kommer att träffa stora delar av landets befolkning. Som utredningen framhåller riskerar det att i längden leda till allvarliga konsekvenser, bl.a. en avhållande inverkan på hur opinionsfriheten utnyttjas. Svenska medborgare kan komma att undvika att uttala sig offentligt för att undvika kartläggning och övervakning. Förslagen kan på så sätt leda till en inte obetydlig påverkan på det fria meningsutbytet.

Utredningen redogör dock för ett mycket trängande reformbehov grundat på de stora samhällsförändringar som ägt rum sedan den nuvarande regleringen infördes. Säkerhetsläget ser annorlunda ut än för bara några år sedan. Samtidigt ökar informationsmängderna och tekniken blir allt mer komplex. Mot den bakgrunden är det tydligt att nuvarande regelverk är begränsande för Säkerhetspolisen. Sett till myndighetens särpräglade uppdrag som nationell säkerhetstjänst går det att förstå behovet av en så pass genomgripande reform.

Vid en samlad bedömning anser nämnden att den intresseavvägning som ligger till grund för utredningens förslag i allt väsentligt får godtas. I vissa avseenden, som nämnden återkommer till, kan det dock ifrågasättas om inte Säkerhetspolisens intressen har fått väga alltför tungt.

En ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (kapitel 8)

Nämnden tillstyrker förslaget till en ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter med de synpunkter och begränsningar som framgår nedan.

All personuppgiftsbehandling som omfattas av lagen ska vara proportionerlig (avsnitt 8.2)

Nämnden instämmer i utredningens bedömning och förslag att kravet i data-skyddskonventionen 108+ på att all behandling ska vara proportionerlig bör komma till uttryck som ett generellt proportionalitetskrav i den nya lagen. Nämnden har inga synpunkter på bestämmelsens utformning men förordar att den får en annan placering. Proportionalitetsprövningen ska göras först efter bedömning av bl.a. rättslig grund och då det har konstaterats att behandlingsåtgärden behövs (11 §) eller är befogad (8 §). Med utredningens förslag att placera bestämmelsen om proportionalitet först i kapitlet riskerar tyngdpunkten i tillämpningen att bli fel, vilket kan medföra alltför abstrakta resonemang i stället för en faktisk proportionalitetsbedömning av aktuell behandling.

Nämnden hyser även viss farhåga för att den intresseavvägning som ska göras inom ramen för proportionalitetsbedömningen kan komma att göras på ett alltför schablonartat sätt (jfr. s. 328). Sådana bedömningar måste utföras löpande av Säkerhetspolisen, men det finns en risk att verksamhetsbehovet tillmäts alltför stor tyngd i bedömningen. Skyldigheten för Säkerhetspolisen att säkerställa att behandlingen är proportionerlig och därmed författningsenlig innebär att myndigheten i samband med nämndens tillsyn måste kunna redogöra för hur proportionalitetsbedömningen har gjorts och på ett utförligt sätt beskriva och motivera hur olika intressen vägts mot varandra. Nämnden förordar att Säkerhetspolisens ansvar i detta avseende förtydligas och betonas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Nämnden efterlyser även resonemang angående tillämpningen av proportionalitetsprincipen när det gäller behandling av personuppgifter som rör annat än underrättelseverksamheten, exempelvis behandling av personuppgifter för utvecklingsändamål (2 kap. 7 §) och inom övrig verksamhet (2 kap. 6 §). Sådana resonemang behöver även sättas i relation till utredningens ståndpunkt att tungt vägande ändamål kan motivera en mer omfattande behandling än en behandling som görs för mindre angelägna syften.

Verksamhet för behandling av personuppgifter (avsnitt 8.4)

Bestämmelserna i 2 kap. 4–7 §§ syftar till att förtydliga inom vilka verksamheter som personuppgifter får behandlas med stöd av lagen. Utifrån det syftet,

och mot bakgrund av att de rättsliga grunderna inte längre anges i lagtexten, ställer sig nämnden tveksam till om bestämmelsen i 2 kap. 6 § har fått en lämplig utformning. Bestämmelsens ordalydelse ger ingen ledning för vilken annan verksamhet som avses. Det är vidare tveksamt om bestämmelsen tydliggör inom vilka ramar den personuppgiftsansvarige ska ange de särskilda ändamålen (se 2 kap. 11 § och nämndens synpunkter avseende Efterföljande behandlingsåtgärder). Nämnden förordar därför att utformningen av bestämmelsen blir föremål för förnyade och djupare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det bör i vart fall framgå direkt av lagtexten att det är annan verksamhet, *än vad som anges i 4 och 5 §§*, som avses.

Vidare är nämnden inte övertygad om att förslaget att använda begreppet "verksamheter för behandling av personuppgifter" är tillräckligt väl underbyggt. Det kan konstateras att begreppsanvändningen inte heller är konsekvent, se bl.a. 2 kap. 7 § där begreppet utvecklingsändamål används.

Inledande behandling av personuppgifter (avsnitt 8.6)

Nämnden instämmer i bedömningen att Säkerhetspolisens insamling av personuppgifter uttryckligen bör regleras. Att förutsättningarna för att samla in personuppgifter framgår direkt av lagen innebär bl.a. mer transparens men ger även nämnden, i jämförelse med i dag, ett tydligare mandat att granska Säkerhetspolisens behandling i insamlingsskedet. Nämnden anser dock att utredningens uttalande att ingen saklig förändring är avsedd för Säkerhetspolisens möjlighet att samla in uppgifter (s. 359) är missvisande. Förslaget innebär trots allt en sänkning av behandlingströskeln för insamling och inhämtning. Samtidigt ges myndigheten ökade möjligheter att behandla den inhämtade informationen med stöd av förslaget till ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter i särskilda uppgiftssamlingar. Den kombinerade effekten av förslagen i detta avseende behöver belysas mer utförligt än vad utredningen har gjort.

Begreppet inledande behandling omfattar, förutom insamling och inhämtning, även sådant som innebär att personuppgifter nedtecknas, upprättas eller på annat sätt skapas inom myndigheten (s. 408). Nämnden anser att det saknas resonemang och en motivering till varför även sådan behandling ska omfattas av begreppet inledande behandling och därmed lättnader avseende ändamål, lägre behandlingströskel och undantag från kvalitetskraven i 13–16 §§. Omfattningen av definitionen av inledande behandling behöver därför ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I avsnittet Efterföljande behandlingsåtgärder och uppgiftsminimering lämnar nämnden ytterligare synpunkter som också har viss bäring på förslaget om inledande behandling.

Den inledande granskningen av insamlade personuppgifter (avsnitt 8.12)

Nämnden instämmer i utredningens bedömning att det behövs tydligare regler för inledande granskning och behandling av insamlade personuppgifter. Nämnden instämmer även i att det är mer lämpligt med en reglering som är särskilt anpassad till Säkerhetspolisens verksamhet än den ordning som i dag gäller för Försvarmakten¹ och Försvarets radioanstalt² för hantering av insamlad information (avsnitt 8.12.3).

Nämnden tillstyrker förslaget att den inledande granskningen bör göras så snart som möjligt, att den inte får pågå längre än nödvändigt och att det införs en tidsgräns om högst sex månader för behandlingen (2 kap. 9 § andra stycket). Detsamma gäller förslaget att granskningen endast ska få utföras av särskilt angivna tjänstemän som har tillräckliga kunskaper för uppgiften och att tillgången till uppgifterna ska begränsas (2 kap. 9 § tredje stycket). Ur ett integritetsskyddsperspektiv utgör de föreslagna åtgärderna absoluta förutsättningar för att Säkerhetspolisen ska ges möjlighet att inledningsvis behandla personuppgifter enligt mer tillåtande regler.

Nämnden har ingen erinran mot möjligheten för Säkerhetspolisen att i nödläge göra undantag från de begränsningar som råder under granskningsskedet (2 kap. 10 §), under förutsättning att möjligheten förenas med den föreslagna skyldigheten för Säkerhetspolisen att anmäla sådana beslut till nämnden. Det möjliggör granskning av om förutsättningar för åtgärden förelegat och om behandlingen har levt upp till kraven.

Efterföljande behandlingsåtgärder och uppgiftsminimering (avsnitt 8.7 och 8.10.2)

En målsättning med den nya lagen är att skapa en lagstiftning som är anpassad efter Säkerhetspolisens huvudsakliga verksamhet. Som ett led i den strävan föreslås den rättsliga regleringen i andra kapitlet följa stegen i underrättelseprocessen; inledande behandling (8 §), inledande granskning (9 och 10 §§) och fortsatt behandling (11 §).

¹ Se 2 kap. 20 § lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarmakten.

² Se 2 kap. 18 § lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.

Nämnden är dock inte övertygad om att den valda systematiken är lämplig för en lagstiftning som ska utgöra det generella ramverket för personuppgiftsbehandling inom alla Säkerhetspolisens verksamhetsområden. Enligt nämnden kan det t.ex. vara mer fördelaktigt om 2 kap. 11 § – som innehåller den generella behandlingströskeln och ger uttryck för ändamålsprincipen – placeras i avsnittet rörande Grundläggande krav på behandling. Det skulle kräva viss omformulering av 11 §, men en förändrad placering skulle på ett mer rättvisande och transparent sätt lyfta fram bestämmelsen, som är avgörande ur ett dataskyddsrättsligt perspektiv. Den särskilda regleringen om inledande behandling (2 kap. 8 §) skulle sedan kunna utformas som ett undantag från kravet på ett särskilt, uttryckligt angivet och berättigat ändamål, och med en lägre behandlingströskel. En ytterligare fördel med en sådan lösning är att begreppet ”fortsatt behandling” kan utmönstras ur lagen.

I betänkandet anges vidare att ändamålsprincipen i 2 kap. 11 § inte innebär att det i alla sammanhang går att kräva att varje enskild personuppgift i ett material behövs för ett specifikt ändamål. Behandlingen av enskilda personuppgifter måste i underrättelseverksamhet ses i förhållande till den kontext eller det sammanhang där de förekommer (s. 371 f.). Samtidigt föreslås i 2 kap. 14 § att personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet med behandlingen. Bestämmelsen anges i vart fall delvis motsvara samma princip om uppgiftsminimering som kommer till uttryck i 2 kap. 8 § SDL.

Enligt nämnden är det otydligt hur de två bestämmelserna ska läsas och förstås i förhållande till varandra. Förhållandet mellan dem bör utvecklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet för att undvika en svårtillämpad reglering. Det samma gäller förhållandet till den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket om att uppgifter inte får behandlas om det framgår att de inte längre behövs för ändamålet med behandlingen.

Särskilda upplysningar (avsnitt 8.13)

Nämnden anser att skälen för att ta bort kraven på särskilda upplysningar i 3 kap. 4 § SDL framstår som tveksamma. Framför allt beaktar utredningen inte i tillräcklig utsträckning att sådana upplysningar utgör ett viktigt skydd för enskilda i en till största delen oreglerad verksamhet. Tillförandet av en särskild upplysning kan minska integritetsintrånget som uppstår när uppgifter om en person behandlas i Säkerhetspolisens operativa it-system.

Eftersom verksamhetsbehoven ofta torde kräva att den typen av bedömningar ändå görs, ställer sig nämnden också undrande till hur stor administrativ börda kraven i realiteten innebär. Verksamhetsbehoven kommer sannolikt inte heller att minska, eftersom de omständigheter som upplysningskraven tar sikte på i många fall kan påverka proportionalitetsbedömningen. Det kan tilläggas att upplysningarna är av vikt för tillsynen och att avsaknaden av sådana kan komma att försvåra granskning.

Utredningens resonemang och förslag att ta bort kravet på särskilda upplysningar utgår också från att den nuvarande regleringen skulle överföras utan ändring. En mer flexibel lösning, som skulle bidra till att stärka skyddet för enskilda utan att begränsa verksamheten i någon egentlig mening, skulle kunna vara att kravet att tillföra särskilda upplysningar ska gälla *så långt det är möjligt*.³

Sammantaget anser nämnden att behovet av krav på särskilda upplysningar av integritetsskäl bör bli föremål för ytterligare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Känsliga personuppgifter (avsnitt 8.14 och 8.15)

Utredningens förslag innebär att känsliga personuppgifter inte längre kommer att omfattas av en högre behandlingströskel (med undantag för genetiska uppgifter som inte får behandlas). För att förstärka skyddet föreslås dels regler om att vissa känsliga personuppgifter inte ensamt får utgöra skälet till registrering (2 kap. 17 §), dels regler om sökbegränsningar (2 kap. 20 och 21 §§). Enligt nämndens uppfattning är det dock tveksamt om de åtgärder som föreslås ger ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten. Frågan, särskilt vad gäller biometriska uppgifter, bör bli föremål för mer djupgående resonemang och analys i den fortsatta beredningen. Enligt nämndens uppfattning är det vidare anmärkningsvärt att skyddet för biometriska uppgifter får en så undanskymd plats i lagen, särskilt sett till uppgifternas skyddsvärde.

Nämnden tillstyrker förslaget om ett absolut behandlingsförbud av s.k. privilegierade uppgifter, men ifrågasätter samtidigt vilken betydelse förbudet kommer att ha i praktiken, eftersom det endast ska gälla när det framgår eller upptäcks att sådana uppgifter behandlas (se avsnitt 8.16 och 5 kap. 1 §). Dess

³ Jfr. utredningens förslag att införa en ny bestämmelse (2 kap. 16 §) med motsvarande utformning som innebär att Säkerhetspolisen vid brottsutredning och lagföring så långt det är möjligt ska särskilja olika kategorier av registrerade (avsnitt 8.13.6).

betydelse som säkerhetsmekanism bör därför inte överdrivas, även om bestämmelsen begränsar Säkerhetspolisens möjlighet att aktivt samla in sådan information som är särskilt känslig.

Längsta tid för behandling av personuppgifter (avsnitt 8.17 och 8.18)

Utredningen har presenterat olika alternativ för hur längsta tid för behandling bör regleras. Nämnden instämmer i att en individuellt anpassad behandlingstid, som bestäms i samband med den inledande granskningen, i förening med ett krav på proportionalitet framstår som en ändamålsenlig lösning. Till skillnad från utredningen är nämnden dock tveksam till om behovet av fortsatt behandling alltid går att förutse vid den inledande granskningen, eftersom förslagen tillåter Säkerhetspolisen att kartlägga personer och företeelser i ett mycket tidigt skede. Som understryks av utredningen måste det därför förutsättas att de längsta behandlingsfristerna endast tillämpas i de mest angelägna fallen. Det finns starka skäl att i det fortsatta arbetet betona detta ytterligare. En tillämpning som innebär att de föreslagna tidsfristerna tolkas som huvudregler riskerar att stå i strid med proportionalitetsprincipen.

Eftersom behandlingstiden kommer att utgöra en betydande komponent i bedömningen av om fortsatt behandling är proportionerlig är det också av yttersta vikt att fristerna som sätter ramen för den yttre behandlingstiden framstår som väl avvägda.

Nämnden har förståelse för behovet av längre behandlingstider i vissa fall. Däremot har utredningen inte på ett tillräckligt övertygande sätt motiverat behovet av en förlängning av den längsta behandlingstiden beträffande barn från fem till tjugofem år. Även med hänsyn till att barn begår allvarliga brott i Sverige i större utsträckning än tidigare, framstår förändringen som alltför drastisk. Förslaget står i direkt motsats till förslaget att barn ska omfattas av ett särskilt starkt integritetsskydd. En mer balanserad förändring kan möjligen vara att justera behandlingstiden till maximalt 10 år. I brist på sakliga motiveringar till den femdubblade tiden kan förslaget inte tillstyrkas.

Utformningen av 4 kap. 1–3 §§ föranleder vidare följande synpunkter.

Enligt nämnden är det inte tillräckligt tydligt vad som avses med att uppgifter är "förenade av sitt sammanhang" i 4 kap. 1 § tredje stycket. Även om det i författningskommentaren ges vissa exempel finns det behov av ytterligare förtydliganden för att underlätta tillämpningen. Det är av vikt att sådana "sammanhang" inte kan tolkas på ett alltför extensivt sätt. Uppgifter är t.ex. inte

naturligt förenade av sitt sammanhang om Säkerhetspolisen slår ihop material från flera olika källor.

Det bör övervägas om bestämmelsen att personuppgifter inte får behandlas om det framgår att uppgifterna inte längre behövs för ändamålet med behandlingen (4 kap. 2 § första stycket tredje meningen) bör flyttas till en egen paragraf eller ett eget stycke. Enligt nämnden innebär förslaget att denna centrala bestämmelse fått en alltför undanskymd roll.

När det gäller utformningen av 4 kap. 3 § medför de olika hänvisningarna till andra bestämmelser, och till olika stycken, att paragrafen blir svårläst, vilket ökar risken för felaktig tillämpning. Nämnden förordar därför att den närmare utformningen ses över och att författningskommentaren utvecklas. Nämnden ser positivt på förslaget om att bli underrättad när behandlingstiden förlängs i vissa fall (4 kap. 3 § tredje stycket). En sådan skyldighet minskar risken för att beslut om förlängning fattas på ett rutinmässigt sätt och innebär samtidigt att nämnden löpande får ta del av underlag som kan ligga till grund för tillsyn. I lagtexten bör det dock tydliggöras att regleringen i tredje stycket avser den sammanlagda behandlingstiden. Det görs lämpligen genom att "behandlings-tid" ersätts med "*sammanlagda behandlingstiden*".

Enskildas rättigheter (avsnitt 8.19)

Utredningen föreslår att enskildas rättigheter i vissa avseenden ska begränsas. Detta anses till viss del kompenseras av rätten till indirekt insyn genom möjligheten för enskilda att vända sig till nämnden och begära en kontroll med stöd av 3 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet (tillsynslagen). I 6 kap. 2 § andra stycket i förslag till ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter föreslås en lagstadgad skyldighet att informera enskilda om den möjligheten. Samtidigt flyttas Säkerhetspolisens skyldighet att göra viss information allmänt tillgänglig till förordning.

Förslaget riskerar att ge en felaktig bild av att nämnden skulle kunna vara behjälplig med att lämna ut registerutdrag och annan information till enskilda om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Den föreslagna regleringen kan ge den enskilde falska förhoppningar om vilken information han eller hon kan få av nämnden och själva syftet med kontrollen som nämnden utför. Nämnden är vidare en liten myndighet med begränsade resurser. Nämnden motsätter sig därför förslag som kan medföra att sådana skyldigheter indirekt drabbar myndigheten och föreslår att bestämmelsen i 6 kap. 2 § andra stycket andra meningen i den nya lagen tas bort. Detsamma gäller 6 kap.

1 § femte punkten i förslaget till förordning om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter, som föreskriver en skyldighet för Säkerhetspolisen att informera om möjligheten att begära att nämnden utför kontroll. Andra kompensatoriska åtgärder bör övervägas, alternativt bör nuvarande reglering av Säkerhetspolisens skyldigheter i förhållande till enskilda behållas.

En ny lag för Säkerhetspolisens behandling av stora informationsmängder (kapitel 9)

Nämnden tillstyrker förslaget till en ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter i särskilda uppgiftssamlingar med de synpunkter och begränsningar som framgår nedan.

Allmänna synpunkter

Nämnden instämmer i bedömningen att möjligheten för Säkerhetspolisen att behandla stora informationsmängder bör regleras i en separat lag och att Europadomstolens praxis avseende signalspaning utgör en lämplig vägledning vid utformningen av regelverket. Utrymme för ett regelverk med en lägre nivå av inbyggda skyddsmekanismer än vad som föreslås bedöms inte finnas om regleringen ska anses robust nog att uppfylla kraven i Europakonventionen och Europadomstolens praxis.

Den föreslagna lagen avviker från annan reglering av personuppgiftsbehandling då den skiljer mellan olika behandlingsåtgärder, vilka definieras i lagens första kapitel. Eftersom hela lagen bygger på principen om ett förbud mot framtagning av registrerade personuppgifter är det av yttersta vikt att gränsen till annan behandling är tillräckligt tydlig för att undvika att andra behandlingsåtgärder direkt eller indirekt kan leda till att uppgifter tillgängliggörs utan domstolstillstånd. Definitionerna behöver även vara tillräckligt preciserade och robusta för att stå sig i samband med utvecklande av ny teknik och nya former av behandling.

Mot den bakgrunden finns det enligt nämndens uppfattning behov av att vidareutveckla hela den föreslagna lagens begreppsapparat. Gränserna mellan olika behandlingsåtgärder behöver tydliggöras för att i så stor utsträckning som möjligt underlätta tillämpningen. Det gäller särskilt förhållandet mellan framtagning och annan behandling (3 kap. 4 §). Enligt nämndens uppfattning är sådana klagoranden nödvändiga för att regelverket ska bli tillräckligt robust.

Nämnden är vidare av uppfattningen att lagens benämning inte på ett korrekt sätt återspeglar den behandling som regleras, eftersom namnet inte ger någon anvisning om mängden information som Säkerhetspolisen ges befogenhet att samla in, behandla och lagra. I betänkandet saknas närmare överväganden kring lagens namn. Nämnden anser att regelverkets komplexitet ökar behovet av ett lättillgängligt namn som på ett mer transparent sätt bidrar till att beskriva lagens innehåll och som möjliggör en samhällsdebatt. Förslagsvis skulle ett mer rättvisande namn på den nya lagen kunna vara *Lagen om Säkerhetspolisens behandling av stora informationsmängder* (se rubriken till kapitel 9).

Vem ska vara behörig att fatta registreringsbeslut? (avsnitt 9.3.6)

Som utredningen framhåller kan de bedömningar som ska föregå ett beslut om registrering vara tämligen komplexa (s. 590). Ur ett integritetsskyddsperspektiv är det därför en absolut förutsättning att det i lagen – som utredningen föreslår – uttryckligen anges att sådana beslut endast får fattas av personer som har särskild kunskap och erfarenhet.

Behandlingsåtgärder som inte innebär framtagning bör vara tillåtna (avsnitt 9.5.2)

Nämnden instämmer i bedömningen att lagen behöver innehålla en reglering som anger under vilka förutsättningar annan behandling än registrering eller framtagning får äga rum. Nämnden befarar dock att utformningen av 3 kap. 4 § kommer att ge upphov till gränsdragningsfrågor och tillämpningsproblem. Enligt nämnden innebär lydelsen att det blir otydligt var gränsen går mellan de olika åtgärder som listas i bestämmelsen. Det gäller särskilt gränsdragningen mellan punkten 1, som innebär att personuppgiftsbehandling som görs för att tekniskt möjliggöra, effektivisera eller förenkla framtagning alltid får vidtas utan ytterligare krav, och de automatiska analyser och behandlingsåtgärder som omfattas av kraven i punkten 3. Gränsdragningen är viktig eftersom kraven är olika. Flera av de exempel som nämns i betänkandet på åtgärder som faller under punkten 3 torde även indirekt syfta till att förenkla framtagning (se s. 611 och 818). I syfte att tydliggöra skillnaden bör punkten 3 i vart fall utformas som en egen paragraf.

Nämnden är överhuvudtaget mycket kritisk till att förslaget i 3 kap. 4 § tredje punkten tillägnas ett så pass begränsat utrymme i utredningen. Bestämmelsen föreskriver under vilka förutsättningar andra behandlingsåtgärder än de som träffas av punkterna 1 och 2 och som inte utgör registrering eller framtagning, får vidtas. Exempel på sådana åtgärder är olika slags automatiska analyser som profilering på grupp- eller individnivå (s. 609 och 818). Någon mer utförlig

redogörelse lämnas dock inte och inte heller förs något djupare resonemang om åtgärdernas påverkan på den personliga integriteten.

Utredningen konstaterar kortfattat att åtgärderna som omfattas av punkten 3, så länge resultatet av analysen inte är tillgänglig eller behandlingen inte avslöjar innehållet i registrerade personuppgifter, inte är av sådant slag att de utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (s. 609). Nämnden delar inte den bedömningen och ifrågasätter om de krav som ställs upp för en sådan behandling utgör en tillräcklig effektiv skyddsmekanism. Punkten öppnar upp för en alltför vittgående tillämpning och förtar därmed värdet av de begränsningsregler som i övrigt präglar lagförslaget. Det bör även framhållas att det generella förbudet mot framtagning av personuppgifter urholkas ju större möjligheter Säkerhetspolisen ges att genomföra automatiska behandlingsåtgärder avseende den uppgiftsmängd som framtagningen ska ske ifrån.

Enligt nämnden finns det ett stort behov av djupare resonemang och förtydliganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Tillståndsprocessen (avsnitt 9.8)

Utredningen anser att nämnden i egenskap av särskild tillsynsmyndighet ska ges tillfälle att yttra sig över en ansökan om framtagning och kallas att närvara vid domstolens sammanträde. Nämnden instämmer i att det förslaget är att föredra framför en lösning med offentliga ombud eller integritetsskyddsombud.

För att den föreslagna ordningen praktiskt ska fungera krävs att nyss nämnda uppgifter kan utföras av ordföranden, vice ordföranden eller vissa särskilt utpekade medarbetare vid nämndens kansli. En lösning som bygger på fullmakt från nämnden framstår inte som en lämplig ordning utan frågan bör i stället regleras i nämndens instruktion.

Nämnden lämnar i nuläget inget förslag till sådan reglering. Det huvudsakliga skälet till det är att det pågår ett arbete med att se över myndighetens ledningsform från en nämndmyndighet till en enrådighetsmyndighet, vilket förutsätter ändringar av den nuvarande instruktionen för myndigheten. De författningsförslag som rör nämnden kommer därför att behöva anpassas till framtida ändringar av ledningsformen.

Framtagna uppgifter ska inte få användas i en förundersökning (avsnitt 9.10.2)

Utredningen har, när det gäller förslaget att framtagna uppgifter inte får användas för att utreda brott, lagt fram grundliga analyser och överväganden som nämnden ställer sig bakom. Enligt nämnden framstår det inte som en rimlig ordning att tillåta användningen av framtagna uppgifter i en förundersökning sett till det motsvarande förbudet beträffande signalspaningsuppgifter i lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott (förbudslagen). Det är tveksamt om det är konventionsenligt att tillåta att uppgifter som härrör från särskilda uppgiftssamlingar används i brottsutredande syfte eftersom båda regelverken aktualiserar samma problematik avseende den misstänktes insyns rätt, rätten till en rättvis rättegång och principen om "equality of arms". Den problematiken kvarstår oavsett Säkerhetspolisens behov av att kunna använda framtagna uppgifter för brottsutredande ändamål.

Förbudet bör lämpligen utformas på det sätt som föreslås, dvs. genom ett tillägg i förbudslagen, som nämnden har tillsyn över.

Längsta behandlingstid (avsnitt 9.11)

Enligt nämnden bör det i lagen övervägas att införa en yttersta tidsgräns för behandling. Uppgifter i särskilda uppgiftssamlingar har registrerats för att det bedömts befogat för ett eller flera bredare ändamål. Möjligheten som utredningen föreslår – att vid synnerliga skäl behandla uppgifter under längre tid än sammanlagt 25 år – framstår som mycket tveksam sett till den med tiden gradvisa ökningen av integritetsintrånget. Nämnden ställer sig således inte bakom förslaget i 3 kap. 4 § tredje stycket utan anser i stället att en maximal tidsgräns bör gälla. Finns det behov av att behandla uppgifter längre tid än 25 år, på grund av att uppgifterna är centrala för Säkerhetspolisen eller annars har stort värde (se s. 814), bör dessa lämpligen tas fram, genomgå en förnyad granskning och eventuellt fortsätta att behandlas med stöd av fristerna i den nya lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Tillsyn (kapitel 10)

Undersökningsbefogenheter och korrigerande befogenheter (avsnitt 10.4 och 10.7)

Som utredningen framhåller bidrar en effektiv och ändamålsenlig tillsyn till att upprätthålla rättssäkerheten och förtroendet för Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling. De förändringar som utredningen föreslår i syfte att förstärka tillsynen spelar en viktig roll för förslagen i sin helhet. Nämnden ser

särskilt att förslaget om utökad skyldighet för Säkerhetspolisen att bistå med tekniska åtgärder är av avgörande vikt för den framtida tillsynen (avsnitt 10.4.2). Förändringen är välmotiverad och utredningen belyser väl de utmaningar som tillsynen står inför med anledning av den tekniska utvecklingen. Nämnden delar även bedömningen att det bör införas en rätt för nämnden att besluta om radering om det framkommit att framtagning inte har varit förenlig med ett tillstånd enligt lagen (avsnitt 10.7.3).

Förslaget innehåller vissa oklarheter när det gäller nämndens undersökningsbefogenheter i tillsynen över behandling enligt förslaget till lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter i särskilda uppgiftssamlingar. I 1 kap. 1 § andra stycket i lagen undantas tillsynsmyndigheternas rätt att få tillgång till alla personuppgifter som behandlas (se 7 kap. 2 § första punkten). Undantaget anses vara nödvändigt för att upprätthålla den princip som lagstiftningen bygger på, dvs. att personuppgifterna i en särskild uppgiftssamling inte ska vara åtkomliga utan särskilt tillstånd (s. 686). Det kan noteras att det saknas ett motsvarande uttryckligt undantag från nämndens undersökningsbefogenheter som grundar sig i särskild lagstiftning (se 4 § tillsynslagen). Det framgår visserligen indirekt av författningskommentaren till 5 kap. 2 §, som rör framtagning för tillsyn, att avsikten är att nämnden därmed inte kan tillämpa 4 § tillsynslagen för de uppgifter som är registrerade i en särskild uppgiftssamling. Det kan dock finnas skäl att överväga om den föreslagna lagtexten är tillräckligt tydlig och om den återspeglar utredningens ståndpunkt att det ska råda ett generellt förbud mot all framtagning utan tillstånd.

I sammanhanget vill nämnden lyfta en angränsande fråga. Vid nämndens tillsyn genomförs inspektioner och kontroller alltid med biträde av anställda vid Säkerhetspolisen. Nämndens kansli har således inte egen tillgång till de personuppgifter som behandlas i Säkerhetspolisens it-system och som är föremål för granskning. Skälet till det är att en tillgång som anordnas på det sättet inte riskerar att betraktas som direktåtkomst, med de rättsliga konsekvenser det innebär för allmänna handlingar hos nämnden och svårbedömda frågor om sekretess (se Datainspektionens samrådsyttrande den 19 februari 2013 i dnr 126-2013 och prop. 2017/18:232 s. 291).

Vid en internationell jämförelse skiljer Sverige sig från andra tillsynsmyndigheter genom att inte ha direktåtkomst till tillsynsobjektets informationssystem. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2015 ref. 61 ger sannolikt stöd för ett något mer generöst förhållningssätt beträffande vilken elektronisk tillgång till uppgifter som en myndighet kan ha, utan att tillgången

betraktas som direktåtkomst med de rättsliga följder det får. Var gränserna går är emellertid oklart, särskilt då avgörandet inte rörde en tillsynssituation.

Utredningens förslag innebär att nämnden behöver rekrytera personal med teknisk kompetens och att tillsynen framöver kommer att ha betydande tekniska inslag. Förutsättningarna för att utöva sådan tillsyn, och för att utveckla nya metoder i en allt mer tekniskt komplex miljö, blir sämre så länge gränsen för vad som anses vara direktåtkomst i tillsyn är oklar. De rättsliga konsekvenserna av att en tillsyn över personuppgiftsbehandling riskerar att betraktas som direktåtkomst är inte rimliga. I takt med att Säkerhetspolisen ges stora möjligheter att utnyttja ny teknik för effektiv informationshantering behöver även tillsynen stärkas och dra fördel av en sådan utveckling. De förslag som utredningen lägger fram utgör ett steg i rätt riktning. En mer hållbar och långsiktig lösning av problematiken med direktåtkomst krävs dock för att nämnden även på sikt ska kunna bedriva en relevant, självständig och oberoende tillsyn. Nämnden förordar därför starkt att möjliga lösningar övervägs i en särskild ordning.⁴

Samverkan mellan tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare (avsnitt 10.5.1)

Nämnden instämmer i att samverkan mellan Säkerhetspolisen och nämnden är angelägen och har många fördelar. Det är dock olämpligt med en lagstadgad skyldighet till samverkan med den utformning och det innehåll som utredningen föreslår (7 kap. 8 §).

Tanken är att nämnden ska få en rådgivande roll, som ett komplement till rollen att utföra tillsyn och kontroll i efterhand. Frågor som avhandlas ska vara framåtblickande och röra Säkerhetspolisens skyldigheter som personuppgiftsansvarig. Det ska alltså inte röra sig om konstaterade förhållanden, utan om mer abstrakta och hypotetiska frågor, utanför ramen för enskilda tillsynsärenden (s. 694–696). I författningskommentaren anges att samverkan syftar till att gemensamt försöka motverka att fel begås och att forumet är ett sätt för nämnden att kunna bidra med sin syn på olika frågor som rör Säkerhetspolisens skyldigheter som personuppgiftsansvarig (s. 800).

I samband med att nämnden inrättades ansågs det angeläget att nämndens verksamhet inte ska kunna uppfattas som ett godkännande av framtida eller

⁴ Jfr. bakgrunden och uppdraget till den utredning som i slutet av år 2024 överlämnade betänkandet Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtats genom straffprocessuella tvångsmedel (SOU 2024:79).

planerade åtgärder (se prop. 2006/07:133 s. 63). Nämndens uppgift är avgränsad till tillsyn och kontroll i efterhand och nämnden kan uttala sig om konstaterade förhållanden. Enligt nämndens uppfattning finns det en risk för att den uppgift som åläggs nämnden i samverkan kan leda till att tillsynen blir ineffektiv och mindre slagkraftig. Det är inte otänkbart att det uppstår svårigheter om det under samverkan har lämnats råd och synpunkter i frågor som sedan blir föremål för tillsyn. Förutom nämnda tveksamheter är det olyckligt med en reglering som innebär att Säkerhetspolisens ansvar för sina bedömningar kan komma att urvattnas och att ansvaret för åtgärder förskjuts i riktning mot nämnden. Dessutom kan en omfattande samverkan redan ske utan särskilt författningsstöd.

Mot den bakgrunden avstyrker nämnden utredningens förslag.

Nämndens uppdrag (avsnitt 10.8)

Nämnden tillstyrker förslaget att nämndens tillsyn särskilt ska avse behandling av känsliga personuppgifter tas bort. Vidare instämmer nämnden i utredningens bedömning att nämndens skyldighet att på begäran av enskild kontrollera om han eller hon varit föremål för personuppgiftsbehandling inte ska omfatta personuppgiftsbehandling i särskilda uppgiftssamlingar.

I sammanhanget vill nämnden lyfta ytterligare en för tillsynen central fråga. Nämnden har tidigare hemställt om ändringar i tillsynslagen i syfte att begränsa skyldigheten att på begäran av enskild utföra kontroll till att endast omfatta Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling.⁵ Hemställan lades fram i samband med implementeringen av dataskyddsdirektivet, då Integritetsskyddsmyndigheten (dåvarande Datainspektionen) fick en generell kontrollskyldighet gentemot Polismyndigheten motsvarande nämndens. Någon författningsändring gjordes dock inte, varför enskilda i dag kan vända sig till båda myndigheterna för att begära laglighetskontroll av samma personuppgiftsbehandling vid Polismyndigheten.

Det har funnits fördelar med den parallella tillsynen över Polismyndigheten. Myndigheten är Sveriges största och bedriver omfattande personuppgiftsbehandling. Nämnden har genom sin särskilda tillsynsroll haft en viktig funktion genom sina vägledande uttalanden. Det har dock gått åtta år sedan dataskyddsdirektivet implementerades i svensk rätt. Integritetsskyddsmyndig-

⁵ Se nämndens hemställan "Framställning om ändring i lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet" den 12 september 2018 (dnr 118-2018).

heten, som är utpekad tillsynsmyndighet enligt direktivet, har under den tiden löpande utfört tillsyn över personuppgiftsbehandling som sker med stöd av brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Enligt nämndens uppfattning är behovet av dubbla tillsynsmyndigheter inte lika framträdande som tidigare.

Utredningens förslag ställer nya krav på nämndens tillsynsverksamhet. Bland annat ges nämnden ett särpräglat uppdrag att utöva tillsyn över den personuppgiftsbehandling som Säkerhetspolisen utför med stöd av lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter i särskilda uppgiftssamlingar. I uppgiften ingår även att agera i mål om framtagning hos Förvarsunderrättelsesdomstolen. Förslagen innebär också att dagens mer avgränsade granskningar, som utgår ifrån detaljreglering, kommer att ersättas av en bredare tillsyn där fokus ligger på att bedöma proportionaliteten i personuppgiftsbehandlingen. De föreslagna regelverken är inte på samma sätt som tidigare harmoniserade med lagstiftning som har sitt ursprung i direktivet. Det nu anförda innebär att de synergieffekter som i dag finns i nämndens tillsyn över både Säkerhetspolisen och Polismyndigheten kommer att minska betydligt.

Enligt nämnden finns det därför starka skäl som talar för att myndighetens tillsynsuppdrag avseende personuppgiftsbehandling bör omprövas och förändras till att framöver endast omfatta Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter med stöd av den nya lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter och den nya lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter i särskilda uppgiftssamlingar. Det finns anledning att påminna om att nämndens ursprungliga tillsynsuppdrag på området endast avsåg Säkerhetspolisen. Nämnden anser det därför nödvändigt att frågan blir föremål för nya överväganden. Förslagsvis kan den ingå i den av regeringen aviserade utredningen som ska tillsättas för att se över Polismyndighetens dataskyddsreglering.

Konsekvenser (kapitel 12)

De utökade möjligheter till personuppgiftsbehandling som utredningens förslag medför gör att behovet av tillsyn kommer att öka. Utöver det resurstillskott som utredningen föreslår för nämndens del vill nämnden framhålla att det sannolikt kommer att uppkomma ytterligare behov av resurstillskott när konsekvenserna av de samlade förslagen blir märkbara.

Detta yttrande har beslutats av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. I beslutet har Gunnel Lindberg (ordförande), Eva Melander Tell, Anti Avsan, Charlotta Bjälkebring Carlsson, Anna Ekström, Stephen Jerand, Jon Karlfeldt, och Per Schöldberg deltagit.

Föredragande har varit Lori Flodmark

Gunnel Lindberg