



UMEÅ UNIVERSITET

Yttrande: SOU 2025:49, Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter

Umeå universitet har givits tillfälle att inkomma med synpunkter på Utredningen om Säkerhetspolisens informationshanterings betänkande SOU 2025:49, *Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter*. Yttrandet är utarbetat av professorn Markus Naarttijärvi, Juridiska institutionen.

Sammanfattning

Umeå universitet är över lag kritisk till flera delar av utredningens förslag om ny lagstiftning för Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Universitetet understryker särskilt att utredningen, på grund av sitt begränsade mandat, inte har utrett förslagets förenlighet med EU-rätten i tillräcklig utsträckning. Regeringens utgångspunkt att Säkerhetspolisens verksamhet skulle ligga helt utanför EU-rättens tillämpningsområde är enligt universitetet inte förenlig med etablerad rättspraxis från EU-domstolen, som klargjort att även nationell säkerhet kan omfattas av unionsrätten om åtgärderna påverkar dess tillämpning. Det är därför inte givet att den föreslagna lagstiftningen står i överensstämmelse med EU:s dataskyddsregler och grundläggande rättigheter. Umeå universitet anser därmed att förslaget inte bör beredas vidare förrän en sådan bredare genomlysning genomförts.

Universitetet är positiv till införandet av ett uttryckligt proportionalitetskrav i behandlingen av personuppgifter, samt till förstärkningar av tillsynsmyndigheternas roll. Dock varnas för att tillåta schablonmässiga proportionalitetsbedömningar vid breda ändamål, eftersom det riskerar att urholka rättighetsskyddet.

När det gäller förslaget om en sänkt tröskel för inledande behandling av personuppgifter, anser universitetet att det saknas tillräckliga avgränsningar, vilket ökar risken för oproportionerliga intrång i den personliga integriteten. En striktare koppling till konkretiserade ändamål och bibehållen kravnivå på nödvändighet rekommenderas.

Umeå universitet vill också rikta kritik mot definitionen av "framtagning" av personuppgifter i utredningen. Enligt universitetet är denna för snäv och riskerar att möjliggöra omfattande automatiserad profilering av grupper utan domstolskontroll, vilket kan få långtgående konsekvenser för individer och demokratiska värden. Därför bör även gruppstillhörighetsbaserade data omfattas av rättssäkerhetsmekanismer såsom domstolsprövning.

Umeå universitet är till sist positiv till utredningens förslag om domstolsprövning för framtagning i sig, liksom de föreslagna ökade befogenheterna för tillsynsmyndigheterna. Universitet vill i denna kontext understryka behovet av att tillräckliga resursmässiga och kompetensmässiga tillskott till domstolen och tillsynsmyndigheterna blir verklighet för att dessa ska utgöra effektiva rättssäkerhetsmekanismer i relation till en så långtgående lagstiftning som föreslagits.



UMEÅ UNIVERSITET

Synpunkter

Inledande anmärkningar

Utredningens förslag innebär en långtgående och komplex förändring av Säkerhetspolisens informationshantering och remisstiden har inte möjliggjort detaljerade kommentarer i alla delar, varvid universitetets kommentarer framför allt tar sikte på vissa centrala frågor.

Utredningens mandat och förhållande till EU-rätten

Umeå universitet vill inledningsvis framföra att utredningens direktiv har varit avgränsade på ett sätt som inte skapat förutsättningar för att den fullt ut ska kunna utreda de rättsliga ramar som påverkar Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Utgångspunkten i regeringens direktiv till utredningen har varit att Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter helt faller utanför EU-rättens tillämpningsområde och EU-domstolens jurisdiktion utifrån artikel 4.2 i Fördraget om den Europeiska unionen. Ett liknande konstaterande görs av utredningen själv (s. 272). Umeå universitet menar att detta speglar en syn på EU-rättens förhållande till nationell rätt inom området nationell säkerhet som inte tagit hänsyn till den rättsliga utveckling som skett på området. Oaktat skrivningen i art. 4.2 FEU har EU-domstolen i ett flertal avgöranden fastslagit att enbart det faktum att en åtgärd, såsom en lagstiftningsåtgärd, skett inom ramen för medlemsstaternas nationella säkerhet, inte gör att EU-rätten inte är tillämplig. I mål C 511/18 m.fl., *La Quadrature du Net*, liksom i mål C-623/17, *Privacy International*, som båda rörde tillgång till uppgifter om telekommunikation hävdade de berörda medlemsstaterna att åtgärderna i fråga skedde i syfte att skydda nationell säkerhet och därmed föll inom deras område av exklusiv kompetens utifrån art. 4.2 FEU. EU-domstolen bedömde dock att det faktum att åtgärder vidtagits av medlemsstaterna inom ramen för nationell säkerhet inte innebar att unionsrätten inte var tillämplig. Åtgärderna var således fortfarande tvungna att respektera de krav som EU-rätten ställde upp på området.¹ Uttalandena i dessa domar följer en sedan länge etablerad rättspraxis som konsekvent avfärdat att nationella åtgärder inom kontexten nationell säkerhet inte kan bli föremål för prövning utifrån deras påverkan på unionsrättens effektiva genomslag. EU-domstolens bedömningar i dessa frågor utgör enligt domstolen själv nu en del av dess fasta rättspraxis.

Regeringens ställningstagande i direktiven till utredningen är således inte hållbar i ljuset av unionsrättsliga utvecklingar och det är i praktiken långt ifrån säkerställt att lagstiftningen som föreslås inte påverkas av unionsrättsliga förutsättningar och EU-domstolens uttolkning av dessa. Vilken specifik påverkan EU-rätten kan ha på de föreslagna lagstiftningsåtgärderna är en komplex fråga, men en som utredningen genom sina direktiv inte varit placerade att utreda. Utredningen nämner kortfattat att andemeningen i det EU-rättsliga dataskyddet och skyddet för den personliga integriteten under Europakonventionen är detsamma, och att de primära skillnaderna främst rör detaljnivån, där konventionsrätten ger större frihet i hur skyddet ska lagfästas. Det är förvisso sant att konventionsrätten utgör en miniminivå för det unionsrättsliga skyddet för grundläggande rättigheter, men i Umeå universitets mening finns det dock mycket som talar för att EU-rätten genom EU-domstolens praxis har etablerat inte bara ett likartat, utan mer långtgående skydd för

¹ EUD, mål C-623/17, *Privacy International*, p. 44; EUD, mål C 511/18 m.fl., *La Quadrature du Net*, p. 99.



UMEÅ UNIVERSITET

grundläggande rättigheter i kontexten dataskydd och frågor kopplade till övervakning av elektronisk kommunikation.

Att så pass centrala och komplexa frågor rörande förslagens förenlighet med unionsrätten inte utretts, eller ens omfattats av utredningens mandat, innebär i sin tur en risk för att den föreslagna lagstiftningen inte respekterar unionsrättsliga åtaganden och de grundläggande rättigheter som ställs upp i EU stadgan. Utredningen nämner själv (s. 274) att lagen har nära kopplingar till angränsande EU-rätt, vilket i Umeå universitets mening understryker risken för potentiella konflikter med unionsrätten. Givet den grundläggande betydelsen av ovan nämnda frågor för utredningens förslag som helhet menar Umeå universitet att utredningens förslag inte bör bli föremål för fortsatt beredning förrän förhållandet till Sveriges unionsrättsliga förpliktelser har utretts närmare.

Avsnitt 8.2 - ett allmänt proportionalitetskrav vid behandling av personuppgifter

Umeå universitet är positiv till utredningens förslag om ett allmänt proportionalitetskrav vid behandling av personuppgifter i Säkerhetspolisens verksamhet. Ett sådant krav kan visserligen redan anses gälla som en allmän rättsprincip, men att förtydliga dess tillämplighet i denna kontext har ändå ett värde. Likaså ligger detta proportionalitetskrav i linje med EU-domstolens ökade tillämpning av proportionalitet som en dimension av dess nödvändighetsbedömning under såväl dataskyddsförordningen som polisdatadirektivet. Likaså är Umeå universitet positiv till att tillsynsmyndigheterna får en tydligare roll i prövningen av denna proportionalitet, vilket torde vara centralt för att det ska få praktiskt genomslag i Säkerhetspolisens tillämpning av lagen.

Umeå universitet menar dock att utredningens skrivning (s. 328) om att en mer schabloniserad tillämpning av proportionalitetsbedömningen kan tillåtas för exempelvis breda underrättelseändamål är olycklig och undergräver principens funktion och tillämpning i praktiken. För att principen ska få den funktion som den är tänkt att fylla finns behov av mer specifika ändamålsbeskrivningar och en kontextuell förståelse av risker och rättighetsintrång. Umeå universitet vill därför understryka behovet av en noggrann och specifik proportionalitetsbedömning där breda schablonartade bedömningar undviks.

Umeå universitet menar vidare att det finns en inte obetydlig pedagogisk uppgift i införandet av en sådan proportionalitetsbedömning i personuppgiftsbehandlingen och understryker därmed behovet av att resurser avsätts till kompetensutveckling hos såväl Säkerhetspolisen som tillsynsmyndigheterna, då proportionalitetskravet i praktiken kommer vara en av de centrala skyddsmekanismerna för grundläggande rättigheter i den föreslagna reformen.

Likaså kan tillsynen av proportionalitet som rättslig princip vara mer tidskrävande och komplex än en bedömning av om specifika bestämmelser är uppfyllda, vilket understryker behovet av resurstillskott för tillsynsmyndigheterna. Umeå universitet är därför positiv till att dessa resursbehov uppmärksammas av utredningen (s. 732), men bedömer att resursbehovet sannolikt kommer överstiga det tillskott på tre nya föredragande som föreslagits av utredningen. Givet tillsynens centrala betydelse inom området bör förstärkningarna av denna stå i proportion till den komplexitet och omfång av tillsynen som föreslås.



UMEÅ UNIVERSITET

Avsnitt 8.6 - inledande behandling av personuppgifter

En central del av utredningens förslag om ny personuppgiftslag för Säkerhetspolisen är att en inledande behandling ska kunna ske utifrån ett bredare uttryckt ändamål, samt med en lägre behovströskel än vad som nu gäller, dvs. att kunna behandla uppgifter när de är befogade för det vidare uttryckta ändamålet, för att sedan göra en striktare behovsbedömning i ett senare skede. Umeå universitet är positiv till utredningens försök att skapa en verklighetsförankrad reglering av personuppgiftsbehandlingen, men menar att utredningen inte i tillräcklig utsträckning avgränsat den information som kan bli föremål för en sådan inledande behandling.

Som stöd för konventionsförenligheten av en sådan inledande behandling pekar utredningen på Europadomstolens dom i *Catt mot Förenade Konungariket*, där domstolen accepterat att underrättelseverksamhetens natur är sådan att uppgifter först måste samlas in, innan deras värde som underrättelser kan bedömas. Det är riktigt att domstolen gjorde ett sådant uttalande, men det bör poängteras att de uppgifter som domstolen bedömde i fallet redan i insamlingsskedet var betydligt mer avgränsade, och därmed hade en redan initialt tydligare bärighet för underrättelseverksamheten, än vad som generellt möjliggörs med de trösklar som utredningen nu föreslår. För det första rörde inhämtningen deltagare vid specifika demonstrationer kopplade till en rörelse som förordade våldsanvändning för att nå sina mål. Det var således redan i det skedet mer tydligt att de personer vars uppgifter hämtades in kunde vara nödvändiga för den brottsbekämpande verksamheten. För det andra poängterade domstolen att de vaga ändamål som underbyggde inhämtningen (en koppling till s.k. *domestic extremism*) utgjorde ett problem, då den skapade godtycke i lagstiftningen (*Catt mot Förenade konungariket*, p. 105). Utredningen tycks därmed etablera en nivå för inledande behandling som inte fullt ut kan sägas nå den tröskel som motiverar rättighetsintrånget. Här bör poängteras att Europadomstolen inte i sin praxis frångått etablerade principer som anger att även en kortvarig lagring av data om individer är att bedöma som ett integritetsintrång oberoende av om denna data används (*S. and Marper v. the United Kingdom*, (Grand Chamber) 4 December 2008, § 67), och att relevansen och proportionaliteten av varje uppgift ändå är en relevant faktor i bedömningen av detta inträngs förenlighet med konventionen (*Segerstedt-Wiberg and Others v. Sweden*, 6 juni 2006, §§ 87-92).

Det bör i Umeå universitets mening också påpekas att om det allmänna proportionalitetskrav som utredningen föreslagit för behandling av personuppgifter ska få genomslag innebär detta ett behov av att beakta specifika och kontextuella omständigheter för att bedöma proportionaliteten i en behandling. En proportionalitetsbedömning måste ske av specifika uppgifter i relation till ett specifikt, konkretiserat, ändamål, för att denna inte ska bli allt för abstrakt och förlora sin betydelse. Proportionalitet är således en kontextuell bedömning som kräver mer specifika ändamål. Om utredningens förslag på behandlingsnivå läggs så lågt för inledande behandling som har föreslagits finns en risk att denna tröskelnivå etablerar en lägre nivå än vad som skulle vara proportionerligt i enskilda fall.

Betydelsen av en striktare nivå för inledande behandling blir än mer påtagliga med hänsyn till de följdverkningar som denna inledande behandling har för utredningens förslag om en ny lag för Säkerhetspolisens behandling av stora informationsmängder. Dessa frågor berörs särskilt nedan.

Sammanfattningsvis menar Umeå universitet utifrån det ovan nämnda, att kravet på ett specifikt och konkretiserat ändamål bör anges striktare än utredningen föreslagit, liksom att behandlingströskeln fortsatt bör ligga kvar vid *nödvändigt*.



UMEÅ UNIVERSITET

Avsnitt 9.5 — framtagning och annan behandling av uppgifter

Umeå universitet menar att utredningens förslag om att separera frågan om hantering av stora datamängder i en egen lag där framtagning kräver förhandsprövning av en domstol är en lösning som i kombination med en stärkt tillsyn har potential att utgöra en fungerande rättssäkerhetsmekanism. Likaså är Umeå universitet positiv till att tillsynsmyndigheten ges en roll i tillståndsprocessen. Umeå universitet menar dock att vissa delar av utredningens förslag kopplat till framtagning riskerar att försvaga de intentioner utredningen redovisat i fråga om skyddet för den personliga integriteten i denna kontext.

Utredningens uppdelning mellan exempelvis registervårdande behandling och framtagning av uppgifter är i grunden rimlig. Umeå universitet menar dock att utredningens definition av framtagning riskerar att vara för snäv, liksom att ett antal åtgärder som tycks rymmas utanför begreppet framtagning kan ha stor inverkan på den personliga integriteten och den fria åsiktsbildningen och därför bör omfattas av domstolskontroll.

I ljuset av AI-teknikens påverkan på den personliga integriteten har det i forskningen lyfts fram att fokus på enskilda individer i skyddet för personuppgifter inte i tillräcklig utsträckning förmår hantera de risker som AI-teknik och profilering kan möjliggöra på gruppnivå.² En person kan bli föremål för åtgärder inte på grund av enskilda faktorer kopplade till denna persons ev. känsliga kategorier av data, utan utifrån en bredare gruppstillhörighet. Denna gruppstillhörighet kan i sin tur återspegla känsliga karaktäristika på individnivå genom indirekta attribut. Forskningen lyfter således att grupper kan presentera sig i datamängden samtidigt som individer i gruppen fortsatt är suddiga i konturerna – effekterna av den algoritmiskt determinerade gruppstillhörigheten kan dock fortfarande vara lika långtgående som om individen pekats ut direkt och leda till mer svårångade diskriminerande effekter där direkta attribut (etnisk härkomst, religion) ersätts med distribuerade attribut i ett dataset.

Utredningens definition av framtagning innebär att *personuppgifter tillgängliggörs*. Ett tillgängliggörande avser enligt författningskommentaren en interaktion med en människa som innebär att personuppgifter exempelvis visas, används eller tolkas av en medarbetare vid myndigheten. Samtidigt som Umeå universitet är positiv till att utredningen inom ramen för framtagning är öppen för att tekniska möjligheter som på annat sätt *avslöjar* en personuppgift ska omfattas av framtagningsbegreppet är avgränsningen till just personuppgift i universitetets mening för snäv. Det tycks inom ramen för denna definition finnas utrymme för myndigheten att genom avgränsade automatiserade sökningar ta del av aggregerade uppgifter, liksom automatiserad profilering av grupper, politiska rörelser, kategorier av personer, etc., så länge inte personuppgifter som hänförs till enskilda individer som finns representerade i dessa grupper eller kategorier tillgängliggörs för myndighetens medarbetare. Här rymmer en potentiellt långtgående automatiserad kartläggning som inte tycks underställas domstolsprövning annat än om myndigheten väljer att ta fram individuppgifter. En automatiserad kartläggning eller profilering av en grupp kan dock få konsekvenser för enskilda inom dessa grupper, exempelvis om det ligger till grund för andra typer av åtgärder från myndighetens sida. Umeå universitet menar därför att framtagningsbegreppet har definierats för snävt av utredningen, och med hänsyn till den fria åsiktsbildningen och diskrimineringskyddet bör omfatta även uppgifter kopplade till avgränsade grupper. Detta skulle innebära att prognostiserad eller prediktiv analys på gruppnivå som använder sig av maskininlärning för att visa på framtida risker för exempelvis terrorhot eller påverkanskampanjer skulle behöva underställas domstolsprövning, vilket bättre skulle svara upp

² Se exempelvis Mavriki, Paola, and Maria Karyda. "Automated data-driven profiling: threats for group privacy." *Information & Computer Security* 28.2 (2019): 183-197.



UMEÅ UNIVERSITET

mot de påtagliga risker för diskriminering och bias som forskningen och existerande implementeringar har visat att denna typ av tekniker innebär.

Avsnitt 9.6 — domstolsprövning

Umeå universitet är positiv till att framtagning av uppgifter är förenat med domstolsprövning och att tillsynsmyndigheten ges en roll i denna domstolsprövning, med reservation för universitetets tidigare framförda synpunkt om att framtagningsbegreppet är för snävt definierat vilket riskerar att i praktiken undanta allt för stora delar av myndighetens behandling av uppgifter från denna domstolsprövning. Umeå universitet vill dock understryka behovet av att domstolen och tillsynsmyndigheten får nödvändiga resurstillskott för att kunna både kapacitetsmässigt och kompetensmässigt svara upp mot de behov som denna prövning kommer innebära.

Avsnitt 9.7.2 — framtagningstillståndens vidd

Umeå universitet vill understryka att möjligheten för att domstolen ska kunna göra en kontextuell och fullödig bedömning av proportionaliteten i myndighetens framtagningsbegäran är beroende av att de tillstånd som söks inte är för abstrakta och svepande. Umeå universitet anser därför att det bör förtydligas att en viss grad av konkretion bör krävas av såväl ansökan som av ramarna för tillståndet. Detta är också i universitetets mening en förutsättning för att uppgiftsminimering ska vara en praktisk begränsning av framtagningens effekter.

Avsnitt 9.8.2 — sökbegrepp och teknik

Umeå universitet är positiv till att även tekniska delar av framtagningen är en del av tillståndsprövningen givet den snabba utveckling av denna teknik som pågår och som i praktiken kan påverka effekterna av lagstiftningen och riskerna med en åtgärd. Umeå universitet vill dock än en gång understryka att bedömningen av dessa delar av ansökan förutsätter tillräckliga resurser och kompetenser hos såväl domstol som tillsynsmyndighet som möjliggör att dessa blir tillräckligt självständiga i relation till den tekniska kompetens som finns hos Säkerhetspolisen.

Avsnitt 9.8.4 — säkerhets- och integritetsskyddsnämndens roll

Umeå universitet är positiv till att integritetsskyddsnämnden ska yttra sig i samband med ett tillståndsförfarande. Umeå universitet vill understryka att för att detta ska bli en effektiv rättssäkerhetsmekanism måste nämnden dels få tillräckligt konkreta uppgifter att förhålla sig till, dels tillräckliga resurser för att kunna svara upp mot denna yttrandefunktion på ett sätt som blir meningsfullt.

Avsnitt 9.10.2 — framtagna uppgifter i förundersökning

Umeå universitet är positiv till att framtagna uppgifter inte ska få användas i en förundersökning. Umeå universitet anser dock att det finns risk för att uppgifter som framtagits med stöd av lagen ändå genom omvägar kan bli del av en förundersökning då uppgifterna är kända inom myndigheten. Detta understryker i Umeå universitets mening de problem som länge pekats ut med att Säkerhetspolisen inte är en renodlad underrättelsemyndighet utan även har brottsutredande och polisiära funktioner. Givet de nya befogenheter som genom lagen tillförs Säkerhetspolisens underrättelsefunktioner bör denna blandade roll bli föremål för förnyade överväganden, med sikte på att på sikt renodla Säkerhetspolisens roll som civil underrättelsetjänst.

Avsnitt 10 — tillsyn

Umeå universitet är positiv till utredningens förslag till förstärkta befogenheter för tillsynsmyndigheterna. Likaså är de utökade skyldigheterna för Säkerhetspolisen att bistå tillsynsmyndigheterna och vidta tekniska och organisatoriska åtgärder för att möjliggöra tillsyn,



UMEÅ UNIVERSITET

inte minst tillsynsmyndigheternas tillgång till tekniska system som länge varit en svag punkt i existerande tillsyn. Umeå universitet är också positiv till möjligheten för tillsynen att göra egna framtagningar, liksom det samråds- och samverkanskrav som föreslås.

Umeå universitet vill dock än en gång understryka att effektiviteten i denna förstärkta tillsyn, och i förlängningen tillsynens funktion som effektiv rättssäkerhetsmekanism i relation till konventionsrättsliga krav, är beroende av att tillsynen förses med tillräckliga kompetensmässiga och ekonomiska resurser. Här anser Umeå universitet att utredningen underskattat det resurstillskott som behövs i sin redogörelse för förslagets ekonomiska konsekvenser.

För den samhällsvetenskapliga fakulteten

Ulrika Haake
Dekan

Åsa P. Isaksson
Fakultetssamordnare