

Stockholm den 7 april 2025

R-2025/0304

Till Försvarsdepartementet

Fö2024/01744

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 6 februari 2025 beretts tillfälle att yttra sig över Kustbevakningens hemställan om lag- och förordningsändringar för en mer effektiv samordning av civila behov av sjöövervakning och förmedling av civil sjöinformation samt insamling, bearbetning och analys av sjörelaterad information i syfte att skapa sjölägesbilder och analyser av dessa för eget och andra myndigheters behov.

Inledning

Advokatsamfundets uppgift är främst att ta ställning till hur Kustbevakningens hemställan (Hemställan) kan komma att påverka rättssäkerheten, men även den enskildes rätt till integritet och privatliv samt huruvida den eventuella inskränkningen av denna rätt står i rimlig proportion till samhällets intresse av att kunna vidta sådana åtgärder som Hemställan avser.

Sammanfattning

Advokatsamfundet har förståelse för den problematik som Hemställan behandlar och vill åtgärda, men anser samtidigt att Hemställan till vissa delar innehåller sådana förslag till lagstiftningsåtgärder som kan komma att leda till alltför långtgående negativa konsekvenser för rättssäkerheten och den personliga integriteten. Hemställan tar inte heller tillräcklig hänsyn till vilka konsekvenser förslagen kan få för



informationssäkerheten eller Sveriges nationella säkerhet.¹ Därutöver är Hemställan alltför långtgående vad gäller utformningen av de föreslagna sekretessreglerna och möjligheterna till direktåtkomst. Dessutom är flera av de föreslagna bestämmelserna av sådan karaktär att de bör ges i lag i stället för i lägre författning.

Advokatsamfundet kan mot denna bakgrund i huvudsak inte tillstyrka de förslag som Hemställan innehåller.

Synpunkter

Även om Advokatsamfundet kan ha förståelse för och instämma i många av Hemställans bedömningar, finns det ett flertal inslag i densamma som föranleder Advokatsamfundet att framföra ett antal invändningar.

Rättssäkerheten

Hemställan innehåller inget resonemang kring hur de föreslagna författningsåtgärderna kan komma att påverka rättssäkerheten. De uppgifter som kan förekomma i samband med underrättelseverksamhet och som Kustbevakningen vill kunna bedriva, kan i förlängningen få betydelse i samband med förundersökning och andra rättsliga förfaranden. Till detta kommer att uppgifterna kan angå enskilda personer och utgöra personuppgifter.² Det är därför viktigt att uppgifterna hanteras på ett rättssäkert sätt så att riskerna för felaktiga bedömningar och slutsatser minimeras.

Av rättssäkerhetsskäl är det därför, enligt Advokatsamfundets uppfattning, angeläget att de uppgifter som förekommer blir föremål för en säker behandling hos Kustbevakningen. Detta ställer mycket höga krav på informationssäkerhet, cybersäkerhet och IT-säkerhet som måste vara av såväl administrativ, organisatorisk som teknisk art. Det är en stor brist i Hemställan att dessa frågor inte ägnats något nämnvärt intresse.

Rättssäkerhetskraven syftar till att åstadkomma att det material som förekommer har en sådan robusthet att de kan läggas till grund för tilliten till uppgifterna, när de ska användas i Kustbevakningens eller andra myndigheters eller aktörers verksamhet.

¹ Se Hemställan, s. 20.

² Se Hemställan, s. 26, 38 och 40.

Advokatsamfundet efterlyser därför en djupare analys av vilka konsekvenser Hemställans förslag kan medföra för rättssäkerheten och tillförlitligheten i de uppgifter som förekommer. I detta sammanhang får Advokatsamfundet även uppmärksamma om den objektivitetsprincip som gäller enligt svensk grundlag och som innebär att Kustbevakningen i sin hemställan borde ha beaktat eventuella risker och negativa konsekvenser av de lagstiftningsåtgärder som önskas.³

Den personliga integriteten

Vid bedömningen av hur långtgående inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter som kan tolereras i ett demokratiskt samhälle för att förebygga och utreda brott, är det av vikt att klargöra vilken betydelse en åtgärd som innebär intrång i en skyddad rättighet kan ha för att uppnå målet att förhindra och lagföra brott. En proportionalitetsavvägning måste därefter göras mellan åtgärdens betydelse för det eftersträvande ändamålet (samhällsnyttan) å ena sidan och graden av intrång i enskildas skyddade rättigheter – såsom rätten till yttrande- och informationsfrihet eller rätten till självbestämmande och personlig integritet – som åtgärden innebär å andra sidan.⁴

Begränsning av skyddet enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (1974:152) får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranleder begränsningen.⁵

Hemställans förslag innebär att fler uppgifter om enskilda ska vara tillgängliga för fler aktörer för fler syften.⁶ Detta medför enligt Advokatsamfundets uppfattning typiskt sett en ytterligare inskränkning i enskildas fri- och rättigheter som innebär ökade risker för den personliga integriteten. Därför borde Hemställan även ha ägnat dessa frågeställningar betydligt större omsorg.

Skyddet för personuppgifterna och den personliga integriteten ställer krav på olika slags säkerhetsåtgärder. Eftersom det är fråga om behandling av personuppgifter som

³ Se 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152).

⁴ Se exempelvis departementspromemorian Datalagring, EU-rätten och svensk rätt (Ds 2014:23), s. 33.

⁵ Jfr. t.ex. betänkandet Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet (SOU 2013:39), s. 81 och betänkandet Effektivare gränsöverskridande inhämtning av elektroniska bevis (SOU 2024:85), s. 92 ff. och 182.

⁶ Se Hemställan, s. 13 f. och 42.



rentav kan komma att utgöra brottsdata, ställs särskilda säkerhetskrav.⁷ Även detta borde ha föranlett Kustbevakningen att i Hemställan föra särskilda resonemang och bedömningar kring risker, sårbarheter och tänkbara skador jämte vilka säkerhetsåtgärder dessa bör föranleda.

Som exempel på säkerhetsåtgärder som bör bli aktuella i sammanhanget kan nämnas loggning, behörighetsadministration och behörighetsbegränsningar samt olika tekniska säkerhetsåtgärder såsom kryptering. Advokatsamfundet anser därför att det inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet bör göras ytterligare och närmare bedömningar avseende dessa frågor.

Utökning av Kustbevakningens uppdrag

Advokatsamfundet har i sak inget att erinra mot att Kustbevakningens uppdrag utökas i enlighet med Hemställan. Enligt de i Hemställan föreslagna föreskrifterna ska Kustbevakningens uppgift att självständigt förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet utökas, så att den omfattar alla brott som begås i den maritima miljön och som har samband med myndighetens uppdrag i övrigt.⁸ Advokatsamfundet anser emellertid att det finns risk för att det kan komma uppstå vissa gränsdragningsproblem, eftersom det i praktiken kan bli oklart vilka brott som omfattas genom uttrycket ”samband med myndighetens uppdrag i övrigt”. Hemställan tar i denna del inte tillräcklig hänsyn till legalitetsprincipen. Formuleringen kan nämligen uppfattas som att Kustbevakningen inte får agera mot vissa brott, trots att denna upptäckts eller på annat sätt kommit till Kustbevakningens kännedom. Om detta är avsikten borde det uttryckligen anges vilka brott som inte omfattas, för att på så sätt minimera riskerna för att Kustbevakningens ingripanden kan uppfattas som godtyckliga.

I Hemställan föreslås att Kustbevakningens uppdrag att samverka med andra myndigheter ska ges i förordning (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen.⁹ Advokatsamfundet anser dock att det är lämpligare att sådana slags föreskrifter i stället meddelas i lag. Detsamma gäller Kustbevakningens bedrivande av underrättelseverksamhet och att låta andra myndigheter eller aktörer få del av

⁷ Se t.ex. 3 kap. brottsdatalagen (2018:1177) och art. 10 och 32 GDPR.

⁸ Se Hemställan, s. 5 och 24.

⁹ Se Hemställan, s. 2 och 27.

underrättelseinformation. Anledningen till detta är att en sådan samverkan kan få direkta följder för enskilda och att sådana föreskrifter därför bör ges i lag, i stället för i lägre författningar.¹⁰

En ytterligare anledning till att denna slags föreskrifter bör meddelas i lag och inte i förordning eller föreskrifter, är enligt Advokatsamfundets uppfattning att lagar generellt sett kan anses mer välförankrade ur ett demokratiskt perspektiv och ger därmed typiskt sett även starkare rättssäkerhetsgarantier.

Föreslagna regler om sekretess

Advokatsamfundet har inget att erinra mot att det införs nya sekretessregler i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för det slags uppgifter som anges i Hemställan.¹¹ Dock delar inte Advokatsamfundet bedömningen att sekretessreglerna ska ges ett omvänt skaderekvisit, såsom föreslås beträffande vissa av de i Hemställan föreslagna bestämmelserna.¹² Ett omvänt skaderekvisit innebär att sekretess ska vara utgångspunkten och att uppgifterna får röjas endast om det står klart att detta kan ske utan men för skyddsintresset.

Advokatsamfundets inställning är att omvänt skaderekvisit endast ska införas med restriktivitet och särskilt när det gäller skydd för uppgifter om enskilda. Ett omvänt skaderekvisit till skydd för uppgifter i myndighetsutövning bör således inte förekomma annat än i undantagsfall. Anledningen till detta är att Advokatsamfundet finner det angeläget att möjligheterna för offentlighet och allmänhetens insyn i myndighetsutövningen inte försvåras i onödan. Även försvarssekretessen har endast ett rakt skaderekvisit och det finns ingen anledning till att de i Hemställan aktuella uppgifterna har behov av ett starkare skydd än detta.¹³

Därför anser Advokatsamfundet att det är tillräckligt om de i Hemställan föreslagna sekretessbestämmelserna får ett rakt skaderekvisit i stället för ett omvänt.

Advokatsamfundet kan däremot instämma med Hemställan om att den sekretess som gäller hos Kustbevakningen för en viss uppgift också ska gälla hos en mottagande

¹⁰ Jfr. t.ex. betänkandet Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel (SOU 2023:69) s. 41 och se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen (1974:152).

¹¹ Se Hemställan, s. 6 ff.

¹² Se Hemställan, s. 29, 35 och 42.

¹³ Jfr. 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).



myndighet dit uppgiften överförs. Att samma uppgift kan omfattas av olika starkt sekretesskydd beroende på hos vilken myndighet uppgiften förekommer, skapar både otrygghet och oklarhet för den vars intressen sekretessen ska skydda. Skyddsintresset för en uppgift borde rimligen vara lika stor oberoende av hos vilken myndighet den finns.¹⁴

Informationssäkerhetsfrågorna

De informationssystem som används måste vara utformade på sådant sätt att de uppgifter som förekommer behandlas på ett säkert sätt med tillförlitlig teknik och av lämpliga medarbetare. Detta ställer krav på administrativ hantering av behörigheter och införande och vidmakthållande av olika slags åtgärder för att uppnå informations-, cyber- och IT-säkerhet i samband med hanteringen. Av Hemställan följer att fler uppgifter kan komma att behandlas än tidigare och att uppgifterna kan komma att behandlas för nya ändamål. Därav följer även att det kan komma att behöva göras särskilda risk- och sårbarhetsanalyser, liksom att det även vidtas fler säkerhetsåtgärder.¹⁵

Informationssäkerhetsfrågor blir även aktuella med anledning av EU:s cybersäkerhetsakt och kompletterande svensk lagstiftning.¹⁶ Denna lagstiftning kan få betydelse genom att den anvisar olika åtgärder och krav för att åstadkomma hög cybersäkerhet. Kustbevakningen omfattas av krav enligt säkerhetsskyddslagen (2018:5825), men kommer även att omfattas av krav på informations- eller cybersäkerhet enligt NIS 2-direktivet och den svenska lagstiftning som ska implementera direktivet. Detta medför att det måste ställas motsvarande krav på de leverantörer som Kustbevakningen eventuellt upphandlar för informationshanteringen. Hemställan borde därför ha uppmärksammat att reglerna om cybersäkerhet kan medföra att motsvarande krav på cybersäkerhet måste ställas på de upphandlade leverantörerna av informationssystem, produkter eller tjänster som Kustbevakningen anlitar. De uppgifter som ska behandlas hos Kustbevakningen och som eventuellt senare ska inhämtas av andra myndigheter, jämte hur uppgifterna senare behandlas

¹⁴ Se Hemställan, s. 31.

¹⁵ Se 3 kap. brottsdatalagen (2018:1177) och Hemställan, s. 30.

¹⁶ Se EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2019/881 av den 17 april 2019 om Enisa (Europeiska unionens cybersäkerhetsbyrå) och om cybersäkerhetscertifiering av informations- och kommunikationsteknik och om upphävande av förordning (EU) nr 526/2013 (cybersäkerhetsakten), samt lagen (2021:553) med kompletterande bestämmelser till EU:s cybersäkerhetsakt.



måste uppfylla de informations- eller cybersäkerhetskrav som gäller, inte minst för att bibehålla en hög grad av tillförlitlighet om de senare ska användas i brottsutredningar och rättegångar.

Advokatsamfundet anser därmed inte att Hemställan i tillräcklig grad har beaktat frågorna om vilka krav som kommer att behöva ställas på informations-, cyber- eller IT-säkerheten i de system och hos de leverantörer som används hos eller anlitas av Kustbevakningen.

Förhållandet till Sveriges nationella säkerhet

Kustbevakningens verksamhet och informationssystem angår till olika delar Sveriges säkerhet och omfattas därmed av säkerhetsskyddslagen (2018:585). På denna grund finns det enligt Advokatsamfundets bedömning skäl att ytterligare utreda i vilka delar och i vilken omfattning Kustbevakningens verksamhet angår eller kan komma att angå Sveriges säkerhet. Därmed finns även skäl att särskilt bedöma om i vilken utsträckning bestämmelsen om försvarssekretess kan anses gälla Kustbevakningens verksamhet.¹⁷

I detta sammanhang är det därför viktigt för Sveriges säkerhet att åtkomst till informationen genom de föreslagna bestämmelserna inte sker på ett sätt som äventyrar den nationella säkerheten. Med anledning därav finner Advokatsamfundet att Hemställan inte i tillräcklig grad analyserat vilka eventuella risker som de föreslagna bestämmelserna kan föra med sig för Sveriges säkerhet. Exempelvis har någon bedömning inte gjorts avseende vad som kan behöva göras för att skydda systemen och uppgifterna, så att administrativ eller teknisk åtkomst utformas på ett sätt som tar hänsyn till riskerna för Sveriges nationella säkerhet.

Advokatsamfundet anser inte att Hemställan heller har beaktat frågeställningarna rörande de föreslagna bestämmelsernas förhållande till Sveriges nationella säkerhet i tillräcklig grad. Advokatsamfundet anser att det föreligger ett behov av att närmare analysera och bedöma även dessa frågor.

Nyttan av de föreslagna åtgärderna

Advokatsamfundet delar Kustbevakningens oro över den internationella utvecklingen på säkerhetsområdet. Detta innebär att Advokatsamfundet instämmer i att vi behöver

¹⁷ Se 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585), Hemställan, s. 27 samt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).



öka vår vaksamhet när det gäller olika aktörers aktiviteter och de eventuella hot dessa kan innefatta mot Sverige och vår säkerhet.¹⁸

Samtidigt får intresset av att kunna kartlägga hoten och dela information om dessa med olika aktörer inte få sådana dimensioner att vi äventyrar de värden som kännetecknar vårt land och som vi vill försvara mot fientliga och antagonistiska hot. De lagstiftningsåtgärder som Hemställan finner önskvärda får därmed inte bli av sådan art eller omfattning att kraven på rättssäkerhet och skyddet för personlig integritet börjar tappa sitt värde. Detsamma gäller vidmakthållandet av de grundläggande principer som gäller för Sverige i dess egenskap av demokratisk rättsstat, såsom behovsprincipen, legalitetsprincipen, proportionalitetsprincipen, och objektivitetsprincipen.

Det saknas i Hemställan en närmare analys över hur de föreslagna lagstiftningsåtgärderna och den ökade tillgång till uppgifterna som blir konsekvensen därav verkligen kan bidra till ökad effektiviteten i brottsbekämpningen. Därför anser Advokatsamfundet inte att Hemställan i tillräcklig grad gjort någon sådan bedömning avseende dessa frågeställningar.¹⁹ Enligt Advokatsamfundet kan det mot denna bakgrund också ifrågasättas om de föreslagna bestämmelserna verkligen kommer att vara effektiva för att uppfylla ändamålen med Hemställans förslag, vilket är ett annat krav i den avvägning som ska göras innan en ingripande lagstiftning av aktuellt slag införs. Advokatsamfundet saknar därmed en tillräcklig och robust närmare analys och bedömning av den nytta som de föreslagna reglerna kan tänkas bidra med.

Kostnaderna

Det kan antas att förslagen kommer att medföra ökade kostnader för Kustbevakningen, eftersom detta kommer att medföra att myndigheten får ytterligare arbetsuppgifter och bland annat kommer att behöva investera i teknisk utrustning. Advokatsamfundet förutsätter därför att Kustbevakningen kommer att tilldelas tillräckliga ekonomiska medel för detta om förslagen i Hemställan leder till lagstiftning.²⁰

¹⁸ Se Hemställan, s. 41.

¹⁹ Jfr. dock SOU 2024:85 s. 91.

²⁰ Se Hemställan, s. 43.



Sammanfattning av Advokatsamfundets synpunkter

Advokatsamfundet kan instämma i Hemställans bedömning vad gäller bakgrunden till de föreslagna bestämmelserna. Därför kan Advokatsamfundet ställa sig bakom flera av förslagen, men det finns anledning att invända mot tillräckligt stora delar av Hemställan för att Advokatsamfundet sammantaget anser sig behöva avstyrka Hemställans förslag.

Hemställan har inte i tillräcklig grad uppmärksammat vilka konsekvenser de föreslagna bestämmelserna kan föra med sig för rättssäkerheten, den personliga integriteten, informationssäkerheten eller Sveriges nationella säkerhet. I dessa delar efterlyser Advokatsamfundet därför en närmare och djupare analys.

Därtill behöver vissa förtydliganden göras vad gäller arten och omfattningen av det utökade uppdrag för Kustbevakningen som Hemställan avser. Samtidigt finner Advokatsamfundet att det torde vara tillräckligt att de föreslagna sekretessbestämmelserna ges ett rakt skaderekvisit i stället för ett omvänt.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander