



**Uppföljning av tidigare granskning – Säkerhetspolisens utlämnande av personuppgifter till underrättelse- och säkerhetstjänster i andra stater**

---

**1 SAMMANFATTNING**

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har följt upp ett tillsynsärende om Säkerhetspolisens utlämnande av personuppgifter till underrättelse- och säkerhetstjänster i andra stater, som genomfördes år 2011.

Nämnden menade i rapporten från år 2011 att det vore värdefullt om Säkerhetspolisen utarbetade tydliga riktlinjer för den prövning som ska göras i samband med utlämnande av sekretessbelagda uppgifter samt för prövningen av det mottagande landets skyddsnivå vad gäller personuppgiftsbehandling. Säkerhetspolisen, som påbörjade ett sådant arbete under 2011, har ännu inte färdigställt riktlinjerna, vilket nämnden anser är anmärkningsvärt. Riktlinjernas slutliga utformning kommer att granskas av nämnden.

Nämnden påpekade vidare i rapporten att det fanns brister i dokumentationen i samband med utlämnande av uppgifter. Säkerhetspolisen har inte vidtagit några åtgärder med anledning av nämndens påpekanden. Nämnden förutsätter att Säkerhetspolisen nu vidtar åtgärder för att säkerställa att prövningen av utlämnande av sekretessbelagda uppgifter samt av det mottagande landets skyddsnivå dokumenteras i det enskilda fallet. När det gäller prövningen av utlämnande av sekretessbelagda uppgifter gäller detta i vart fall i de mer svårbedömda fallen.

**2 BAKGRUND**

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden beslutade den 9 juni 2011 om rapporten ”Tillsyn över Säkerhetspolisens utlämnande av personuppgifter till underrättelse- och säkerhetstjänster i andra stater” (dnr 886-2010). Nämndens granskning begränsades till att omfatta utlämnande av personuppgifter i underrättelseverksamhet. Utifrån den beskrivning Säkerhetspolisen gav av sina rutiner vid utlämnande av uppgifter till utländska underrättelse- och säkerhetstjänster fann nämnden inte annat än att uppgiftslämnandet skedde i

enlighet med gällande författningar. Nämnden hade vidare inget att anmärka på utlämnandet av personuppgifter i de granskade ärendena.

I rapporten uttalade nämnden dock att

- det vore värdefullt att utveckla beslutsstödet till aktuella tjänstemän med tydliga riktlinjer för den prövning som ska göras i samband med ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till underrättelse- och säkerhetstjänster i andra länder och för prövningen av det mottagande landets skyddsnivå vad gäller personuppgiftsbehandling,
- dokumentation saknades av prövningen i samband med utlämnande av sekretessbelagda uppgifter, och att det vore värdefullt ur kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt om det skedde en sådan dokumentation, samt att
- dokumentation saknades av prövningen av adekvat skyddsnivå i samband med utlämnande till tredje land, och att det ålåg Säkerhetspolisen att arbeta fram rutiner som lever upp till de krav som ställs i polisdatalagen (2010:361 (PDL) i detta avseende.

Den 13 november 2012 beslutade nämnden att följa upp ärendet och undersöka vilka åtgärder Säkerhetspolisen har vidtagit med anledning av rapporten.

### **3 RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER**

Säkerhetspolisen samarbetar i stor utsträckning och på olika sätt med andra länder. Det internationella samarbetet utgör en viktig del av underrättelseverksamheten och gör det möjligt för Säkerhetspolisen att byta information med underrättelse- och säkerhetstjänster i andra länder. Det rättsliga stödet för det internationella samarbetet finns i 15 § förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen. Där framgår att Säkerhetspolisen ska samarbeta med andra länder i den utsträckning som behövs för Säkerhetspolisens verksamhet och som regeringen närmare bestämmer.

Samarbetet med andra länders underrättelse- och säkerhetstjänster omfattar alla operativa verksamhetsgrenar och har framför allt betydelse när det gäller att bekämpa och motverka terrorism. Informationsutbytet kan omfatta uppgifter såväl om särskilda organisationer och företeelser som om enskilda individer. Uppgifterna omgärdas i regel av sekretess och kan ofta vara känsliga för den enskilde. Sekretessreglerna utgör i dessa fall framför allt ett skydd för den enskilde mot att uppgifter om honom eller henne kommer i orätta händer.

#### ***Sekretessbrytande bestämmelser***

Utgångspunkten i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) är att en uppgift som omfattas av sekretess inte får röjas för en utländsk myndighet eller

mellanfolklig organisation. Av 8 kap. 3 § OSL framgår dock två undantagssituationer.

Den ena situationen är när utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning (8 kap. 3 § första punkten OSL). En sådan föreskrift finns i 2 kap. 15 § andra punkten PDL enligt vilken personuppgifter får lämnas till utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst under förutsättning att utlämnandet är *förenligt med svenska intressen*.

Den andra situationen när en uppgift får röjas för en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation är när uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är *förenligt med svenska intressen* att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen (8 kap. 3 § andra punkten OSL).

Förarbetsuttalandena till 8 kap. 3 § andra punkten OSL har betydelse för tolkningen av 2 kap. 15 § PDL, eftersom förarbetena till PDL inte ger någon närmare ledning. Enligt förarbetsuttalandena till den bestämmelse i den tidigare gällande sekretesslagen (1980:100) som idag motsvaras av 8 kap. 3 § OSL ska det intresse som sekretessen ska skydda tas med i bedömningen av om ett utlämnande ska ske.<sup>1</sup> Vid bedömningen av om känslig underrättelseinformation kan lämnas till utlandet måste Säkerhetspolisens behov av att lämna uppgifter alltså alltid vägas mot sekretessintresset, exempelvis det integritetsintrång och de konsekvenser som detta kan innebära för den enskilde.

### ***Adekvat skyddsnivå***

När personuppgiftsbehandling sker enligt PDL är 33 § personuppgiftslagen (1998:204) (PuL) tillämplig (2 kap. 2 § åttonde punkten PDL). Enligt 33 § PuL är det förbjudet att föra över personuppgifter till tredje land, dvs. ett land utanför Europeiska unionen och EES-området, om landet inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna. Vid bedömningen av om tredje land har en adekvat skyddsnivå ska hänsyn tas till samtliga omständigheter som har samband med överföringen. I bestämmelsen anges uttryckligen att särskild vikt ska läggas vid uppgifternas art, ändamålet med behandlingen, hur länge behandlingen ska pågå, ursprungslandet, det slutliga bestämmelselandet och de regler som finns för behandlingen i det tredje landet. Frågan om en skyddsnivå i ett visst land är adekvat kan bedömas på olika sätt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

---

<sup>1</sup> Prop. 1981/82:186 s. 59.

#### **4 UTREDNINGEN**

Säkerhetspolisen har yttrat sig i ärendet. Sammanfattningsvis har följande framkommit.

##### ***Riktlinjer***

Säkerhetspolisen har sedan hösten 2011 arbetat med en sekretesshandbok som bl.a. innehåller riktlinjer för den prövning som ska göras i samband med ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till underrättelse- och säkerhetstjänster i andra länder samt för prövning av det mottagande landets skyddsnivå vad gäller personuppgiftsbehandling. Säkerhetspolisen har uppgett att målsättningen är att en första version av handboken ska publiceras före sommaren 2013. Vidare har Säkerhetspolisen uppgett att det finns lathundar för tjänstemännen vid den så kallade deskenheten, som arbetar med frågor som rör utlämnande av personuppgifter till utländska underrättelse- och säkerhetstjänster.

##### ***Dokumentation vid utlämnande av sekretessbelagda uppgifter***

Trots nämndens påpekande om behovet av dokumentation anser Säkerhetspolisen att myndighetens prövningar torde uppfylla de krav på rättssäkerhet som kan ställas utan att det införs krav på ökad dokumentation. Säkerhetspolisen betonar att det inte finns något lagstadgat krav på dokumentation. Säkerhetspolisen menar vidare att kvaliteten på prövningarna inte skulle öka som en följd av att de dokumenterades.

Säkerhetspolisen anför också att vid ett ökat krav på dokumentation skulle resurser behöva läggas på administration istället för på ett effektivt informationsutbyte, vilket skulle kunna få negativa konsekvenser för Säkerhetspolisens möjligheter att effektivt utföra det uppdrag myndigheten fått från regeringen. Vid en avvägning mellan verksamhetsnyttan och att det skulle vara värdefullt ur kontrollsynpunkt att öka dokumentationen finner Säkerhetspolisen inte anledning att ändra nuvarande rutiner. I bedömningen har beaktats att det vid nämndens tillsyn inte upptäcktes några brister i de enskilda ärendena och att mer svårbedömda fall av utlämnanden beslutas av enhetschefen för deskenheten.

##### ***Dokumentation vid prövning av det mottagande landets skyddsnivå***

Vid en prövning av om information ska utlämnas i ett enskilt fall utgår Säkerhetspolisen från en årlig bedömning som Säkerhetspolisen gör av förtroende och prioritet för underrättelse- och säkerhetstjänster i andra stater. En förteckning över bedömningarna i dessa avseenden beträffande samtliga samarbetande underrättelse- och säkerhetstjänster överlämnas varje år till regeringen. Även eventuell senare inkommen information om det specifika landet och tjänsten beaktas. Beroende på hur underrättelse- eller säkerhetstjänsten bedömts ligger beslutsnivån olika högt i organisationen.

Säkerhetspolisen använder sig regelmässigt av användningsbegränsande villkor. Säkerhetspolisen bedömer att det utöver den dokumentation som redan görs inte finns behov av att dokumentera prövningarna av det mottagande landets skyddsnivå i det enskilda fallet.

## **5 NÄMNDENS BEDÖMNING**

### ***Riktlinjer***

Mot bakgrund av att utlämnande av personuppgifter till underrättelse- och säkerhetstjänster i andra stater sker frekvent i Säkerhetspolisens verksamhet anser nämnden att det är anmärkningsvärt att Säkerhetspolisen snart två år efter nämndens rapport inte färdigställt riktlinjerna för den prövning som ska göras i samband med ett sådant utlämnande av uppgifter. Riktlinjernas slutliga utformning kommer att granskas av nämnden.

### ***Dokumentation vid utlämnande av sekretessbelagda uppgifter***

I en så integritetskänslig verksamhet som Säkerhetspolisens är det av stor vikt att skälen för fattade beslut dokumenteras, för att möjliggöra en effektiv intern kontroll och extern granskning. I förlängningen är detta en förtroendefråga för Säkerhetspolisen.

Dokumentationen, som enligt nämndens tidigare rekommendation i vart fall bör ske i de mer svårbedömda fallen, skulle kunna bestå i en kortare tjänsteanteckning av de skäl som gör att uppgifterna kan lämnas ut. Enligt uppgift som Säkerhetspolisen lämnade inom ramen för det ursprungliga tillsynsärendet tillförs samtliga handlingar som lämnas ut en tjänsteanteckning med beslut av chefen för deskenheten eller annan behörig medarbetare vid deskenheten. I och med införandet av ärendehanteringssystemet Platina sker denna dokumentation digitalt. Nämnden bedömer därför att det inte kan innebära en orimlig arbetsbelastning att kortfattat även dokumentera skälen för beslutet, särskilt med beaktande av det integritetsintrång som ett utlämnande innebär.

Det är inte tillräckligt för en effektiv efterhandskontroll att förlita sig på enskilda personers minnesbild av omständigheterna kring granskade beslut. Som nämnden tidigare framfört skulle dokumentationen kvalitetssäkra prövningarna och vara värdefull från bl.a. kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt, vilket även bör ligga i Säkerhetspolisens intresse.

Nämnden förutsätter att Säkerhetspolisen nu vidtar åtgärder för att säkerställa att prövningen av utlämnande av uppgifter dokumenteras i det enskilda fallet, i vart fall i de mer svårbedömda fall som beslutas av chefen för deskenheten.

***Dokumentation vid prövning av det mottagande landets skyddsnivå***

Säkerhetspolisen har framfört att det görs en bedömning av den mottagande underrättelse- eller säkerhetstjänstens förtroende och prioritet årligen och att eventuell senare inkommen information i det avseendet beaktas. Prövningen av ett lands skyddsnivå måste dock göras i varje enskilt fall och omfatta relativt specifika frågor som uppgifternas art, hur länge behandlingen ska pågå och mottagarlandets reglering av personuppgiftsfrågor. Nämnden anser därför att det är nödvändigt att en hänvisning görs i det enskilda fallet till vilka dokument och eventuella övriga uppgifter som ligger till grund för den bedömning som Säkerhetspolisen gör, för att vid en efterhandskontroll kunna säkerställa att prövningen av det mottagande landets skyddsnivå verkligen uppfyllt de krav som ställs i 33 § PuL. Det är den personuppgiftsansvarige som har bevisbördan för att skyddsnivån i det tredje landet är adekvat vilket talar för en tydlig dokumentation av skälen för bedömningen.<sup>2</sup> Nämnden förutsätter att Säkerhetspolisen nu vidtar åtgärder för att skälen för bedömningen ska dokumenteras i det enskilda fallet.

***Avslutande synpunkter***

När sekretessbelagda uppgifter om enskilda sprids till andra stater, där Säkerhetspolisen och svenska tillsynsmyndigheter inte längre har möjlighet att kontrollera hur uppgifterna behandlas, är det centralt ur ett rättssäkerhets- och integritetsperspektiv att lagligheten av de skäl som ligger till grund för beslutet om utlämnande kan granskas i efterhand. Dokumentation av sådana beslut bör kunna ske med en bibehållen effektivitet i verksamheten. Som nämnts ovan är en väl fungerande extern tillsyn en förtroendefråga för Säkerhetspolisen.

---

**Sändlista:**

Säkerhetspolisen  
Rikspolisstyrelsen

---

<sup>2</sup> Öman och Lindblom, Personuppgiftslagen (1 oktober 2012, Zeteo) kommentaren till 33 §.