



Tillsyn över Säkerhetspolisens utlämnande av personuppgifter till underrättelse- och säkerhetstjänster i andra stater

1. INLEDNING

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har till uppgift att genom inspektioner och andra undersökningar utöva tillsyn över bl.a. Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622), PDL. Detta framgår av lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med lag eller annan författning. Myndigheten får uttala sig om konstaterade förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar i verksamheten och ska verka för att brister i lag eller annan författning avhjälps. De myndigheter som omfattas av myndighetens tillsyn har en skyldighet att lämna de uppgifter och det biträde som myndigheten begär.

2. BAKGRUND

Säkerhetspolisen samarbetar i stor utsträckning och på olika sätt med andra länder. Det internationella samarbetet utgör en viktig del av underrättelse- och förundersökningsverksamheten 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 som finns registrerade hos Säkerhetspolisen. Uppgifterna omgärdas i regel av sekretess och kan ofta vara känsliga för den enskilde. Sekretess-

reglerna utgör i dessa fall framför allt ett skydd för den enskilde mot att uppgifter om honom eller henne kommer i orätta händer.

Nämnden beslutade den 18 november 2010 att granska hur Säkerhetspolisen efterlever de regelverk som kringgärdar möjligheterna att lämna ut uppgifter om enskilda i det internationella underrättelsesamarbetet. Nämndens granskning har begränsats till att omfatta utlämnande av personuppgifter i underrättelseverksamhet. Sådant utbyte som görs inom en förundersökning omfattas således inte av tillsynen. Tillsynen har inte heller omfattat behandlingen av de personuppgifter som Säkerhetspolisen får från utländska myndigheter.

Nämnden har vid sin granskning bl.a. uppmärksammat regelverkets ändamålsenlighet, de syften för vilka uppgifter om enskilda lämnas ut till utländska underrättelse- och säkerhetstjänster, Säkerhetspolisens rutiner vid sådana utlämnanden och i vilken utsträckning Säkerhetspolisen ställer upp s.k. användningsbegränsande villkor för uppgifter rörande enskilda inom ramen för det internationella underrättelsesamarbetet. Nämnden har vidare fokuserat på de integritetsaspekter som aktualiseras vid utlämnande av uppgifter om enskilda till utländska tjänster.

Under arbetets gång har nämnden tagit del av Säkerhetspolisens interna bestämmelser, rutiner och beslut i delar som rör det internationella underrättelsesamarbetet. Säkerhetspolisen har muntligen redogjort för hur informationsutbytet fungerar i praktiken och nämnden har beretts tillfälle att granska enskilda ärenden. Därutöver har Säkerhetspolisen skriftligen besvarat nämndens frågeställningar.

3. RÄTTSLIG REGLERING

3.1 Allmänt

I fråga om Säkerhetspolisens utlämnande av personuppgifter till utländska myndigheter aktualiseras en rad olika bestämmelser i flera lagar och författningar.

En stor del av de uppgifter om enskilda som behandlas i Säkerhetspolisens verksamhet omfattas av bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Det som är av störst intresse i detta sammanhang är den sekretess som gäller till skydd för den brottsbekämpande verksamheten och den sekretess som gäller till skydd för enskilda vilkas uppgifter behandlas i sådan verksamhet.

Nedan följer först en genomgång av bestämmelser i OSL som ofta måste beaktas vid ett utlämnande av uppgifter till en utländsk myndighet. Redogörelsen är inte uttömmande, men behandlar de mest relevanta bestämmelserna i sammanhanget. Därefter lämnas en redogörelse för de bestämmelser som gör det möjligt för Säkerhetspolisen att trots sekretess lämna ut uppgifter till utlandet, s.k. sekretessbrytande bestämmelser. Det finns vidare anledning att i korthet beröra vissa bestämmelser i den nya polisdatalagen (2010:361), NPD, som träder i kraft den 1 mars 2012, samt vissa bestämmelser i personuppgiftslagen (1998:204), PuL.

3.2 Sekretess i Säkerhetspolisens verksamhet

I 18 kap. 1–3 §§ OSL finns regler till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Sekretess gäller bl.a. för uppgift som hänför sig till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott (18 kap. 2 § första stycket OSL). Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller att den framtida verksamheten skadas (s.k. omvänt skaderekvisit). Det föreligger med andra ord en presumtion för sekretess i dessa fall.

I 35 kap. 1 § OSL regleras skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i brottsbekämpande verksamhet. Sekretess enligt bestämmelsen omfattar bl.a. uppgifter hos Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretessen avser att skydda de personer och deras närstående som förekommer i handlingar hos Säkerhetspolisen. Uppgifter som omfattas av sekretess enligt bestämmelsen kan vara mycket integritetskänsliga och sekretessen gäller med omvänt skaderekvisit, dvs. uppgifter får endast lämnas ut om det står klart att de kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Ytterligare en sekretessbestämmelse som kan vara av betydelse för de uppgifter som förekommer i Säkerhetspolisens verksamhet finns i 21 kap. 5 § OSL. Bestämmelsen tar sikte på varje slag av uppgifter som rör utläningar, oavsett i vilken verksamhet de förekommer, och ska således tillämpas av Säkerhetspolisen. Som förutsättning för sekretessen gäller att det kan antas att ett röjande av uppgiften skulle medföra att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men (ett s.k. rakt kvalificerat skaderekvisit). Det finns således en presumtion för offentlighet. Dessutom krävs att risken för men ska vara föranledd av förhållandet mellan utläningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar. Sekretess bör t.ex. gälla när det kan antas att ett röjande av uppgifter om en utläning som söker

uppehållstillstånd i landet medför fara för att utlänningen eller dennes anhöriga i hemlandet utsätts för repressalier.¹

Samma uppgift kan vara sekretessreglerad i flera sekretessbestämmelser. I 7 kap. 3 § OSL anges huvudregeln vid konkurrens mellan olika sekretessbestämmelser. Där framgår att om en uppgift är sekretessreglerad i flera sekretessbestämmelser, ska den eller de bestämmelser tillämpas som ger sekretesskydd. Det finns undantag från denna huvudregel, men dessa beskrivs inte här.

3.3 Sekretessbrytande bestämmelser

Utgångspunkten i 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 att en sekretesskyddad uppgift får röjas för en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation i två situationer.

Den ena situationen är när utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning (8 kap. 3 § första punkten OSL). I PDL och polisdataförordningen (1999:81) finns särskilda föreskrifter om sådant utlämnande (se avsnitt 3.4 angående dessa bestämmelser). De särskilda föreskrifterna behöver inte medföra att det föreligger en uppgiftsskyldighet utan det räcker om föreskriften innebär att uppgifter *får* lämnas till utländska myndigheter m.m.²

Den andra situationen när en uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL 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).

Nämnden har under granskningen fått uppgift från Säkerhetspolisen om att 8 kap. 3 § andra punkten OSL i princip inte tillämpas inom ramen för det internationella underrättelsesamarbetet. Det finns emellertid anledning att översiktligt redogöra för bestämmelsens innebörd, framför allt eftersom vissa förarbetsuttalanden till bestämmelsen har betydelse för tolkningen av 18 § polisdataförordningen, som i stor utsträckning tillämpas av Säkerhetspolisen i den verksamhet som nu är föremål för nämndens granskning.

Ett första krav för att en sekretessbelagd uppgift ska kunna lämnas ut enligt 8 kap. 3 § andra punkten OSL är, som nämnts, att uppgiften i motsvarande fall

¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag, del A s. 208.

² Prop. 1981/82:186 om ändring i sekretesslagen (1980:100), m.m., s. 61.

skulle få lämnas till en svensk myndighet. I förarbetena till bestämmelsen anges att det inte får förekomma att en svensk myndighet lämnar ut hemliga uppgifter till en utländsk myndighet i strid med vad sekretesslagstiftningen föreskriver för svenska förhållanden.³

Frågan är då i vilka situationer en svensk myndighet får lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan svensk myndighet. Den situationen regleras bl.a. i 10 kap. 2 § OSL. Enligt bestämmelsen hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en enskild eller en annan (svensk) myndighet, om det är *nödvändigt* för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Av förarbetena framgår att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och att sekretessen får efterges endast i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett visst åliggande.⁴ Enbart bedömningen att effektiviteten i myndighetens handlande sätts ned genom sekretessen får inte leda till att uppgiften avslöjas. Det bör noteras att bestämmelsen inte medger sekretessgenombrott på den grunden att den *mottagande* myndigheten behöver uppgiften i sin verksamhet. Bestämmelsen ger således inte utrymme för att lämna ut uppgifter som kan vara till gagn för en annan myndighets verksamhet, även om detta skulle gynna brottsbekämpningen i ett större perspektiv. Som exempel på när bestämmelsen kan tillämpas är situationer där en tjänsteman i särskilda fall måste vända sig till en utomstående expert och därvid upplysa om känsliga uppgifter.⁵

För att uppgifter ska få lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation med stöd av 8 kap. 3 § andra punkten OSL måste dessutom, som framgått, uppgiftslämnandet vara *förenligt med svenska intressen*. Vad som avses med begreppet *förenligt med svenska intressen* är sparsamt belyst i förarbetena, men vid bedömningen får beaktas bl.a. Sveriges intresse av internationellt samarbete med organet i fråga.⁶ Ett annat förhållande som ska tas med i bedömningen är det intresse som sekretessen ska skydda. I förarbetena anges vidare att vid prövningen av huruvida kravet är uppfyllt bör beaktas hur stora utsikterna till bevarad sekretess är i den stat som den utländska myndigheten tillhör.⁷

I förarbetena till NPDL anges att om det är nödvändigt för en myndighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter för att myndigheten ska kunna fullgöra sin egen verksamhet står det i regel klart att det är *förenligt med svenska intressen*

³ Prop. 1981/82:186 s. 59.

⁴ Prop. 1979/1980:2 del A s. 465.

⁵ Se JK:s beslut 2007-08-24, dnr 6229-06-21, s. 7.

⁶ Prop. 1981/82:186 s. 58f.

⁷ Lagrådets yttrande över prop. 1981/82:186, bet. 1982/83:KU12 s. 36.

att lämna ut uppgifterna.⁸ Ledning till vad som får anses nödvändigt för att en myndighet ska kunna fullgöra sin verksamhet kan hämtas i motivuttalandena till 10 kap. 2 § OSL. Det bör dock noteras att det är fråga om undantagssituationer och att 10 kap. 2 § OSL har ett mycket smalt tillämpningsområde.

Ett typiskt exempel i det internationella samarbetet på när 8 kap. 3 § andra punkten OSL tillämpas är när en svensk myndighet i samband med en begäran om rättslig hjälp i en förundersökning lämnar ut sekretessbelagda uppgifter till en utländsk åklagar- eller polismyndighet i syfte att få ett visst förhör genomfört.⁹ Som nämnts tillämpas bestämmelsen däremot i princip inte av Säkerhetspolisen inom ramen för det internationella underrättelsesamarbetet. Det kan dock noteras att 8 kap. 3 § andra punkten OSL kan vara av betydelse för Säkerhetspolisen i de fall ett utlämnande inte kan ske med stöd av PDL och polisdataförordningen, exempelvis i fråga om utlämnande av uppgifter till andra utländska tjänster och myndigheter än de som anges i nämnda författningar (mer om detta nedan).

3.4 PDL och polisdataförordningen

Som framgått får sekretessbelagda uppgifter lämnas ut till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation om utlämnandet sker i enlighet med *särskild föreskrift i lag eller förordning* (8 kap. 3 § första punkten OSL). Sådana särskilda sekretessbrytande föreskrifter finns i 7 och 8 §§ PDL och 18 § polisdataförordningen. PDL reglerar polisens behandling av personuppgifter i viss uppräknad verksamhet hos polisen, varmed avses den egentliga polisverksamheten (se 1 § PDL). PDL är tillämplig på den del av Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling som är föremål för tillsyn i detta projekt.

Av 7 § första stycket PDL framgår att uppgifter får lämnas till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande tillträtt. Bestämmelsen tar framför allt sikte på utlämnande av uppgifter till Europol.¹⁰ Sverige har tillträtt Europolkonventionen, vilken trädde i kraft 1998.

Det är dock inte någon formell förutsättning för informationsutbyte med utländsk tjänst att det finns en internationell överenskommelse. I 7 och 8 §§ PDL anges att regeringen får meddela föreskrifter i två avseenden, dels om att uppgifter på begäran och under vissa angivna förutsättningar får lämnas till en

⁸ Prop. 2009/10:85 s. 199.

⁹ Prop. 2009/10:85 s. 199.

¹⁰ Prop. 1997/98:97 s. 170.

polis- eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Interpol, dels om att uppgifter får lämnas ut även i andra fall. En bestämmelse med sådan innebörd har införts i 18 § polisdataförordningen. Där föreskrivs att uppgifter får, om det är *förenligt med svenska intressen*, lämnas ut till dels utländsk underrättelse- och säkerhetstjänst, dels polis- eller åklagarmyndighet i stat som är ansluten till Interpol. Av bestämmelsen framgår vidare att utlämnande av uppgifter till polis- eller åklagarmyndighet i stat som är ansluten till Interpol får ske endast om det behövs för att myndigheten eller organisationen ska kunna förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott.

Säkerhetspolisen har för nämnden uppgett att det inom ramen för det informationsutbyte som sker i underrättelsesyfte lämnas uppgifter i huvudsak till utländska underrättelse- och säkerhetstjänster. Det har redan framgått att det enda kravet för att uppgifter ska få lämnas till sådana tjänster är att utlämnandet ska vara *förenligt med svenska intressen*. Någon vägledning till vilka överväganden som ska göras vid bedömningen av vad som är förenligt med svenska intressen finns inte i paragrafen.

Begreppet *förenligt med svenska intressen* förekommer emellertid, som nämnts, även i 8 kap. 3 § andra punkten OSL och de förarbetsuttalanden som gjorts till den bestämmelsen torde vara relevanta även vid en prövning enligt 18 § polisdataförordningen. I denna del hänvisas till redogörelsen i avsnitt 3.3. Det finns anledning att särskilt hänvisa till att det i motivuttalandena till 8 kap. 3 § andra punkten OSL bl.a. anges att vid bedömningen av om ett utlämnande är förenligt med svenska intressen bör beaktas vilket intresse som sekretessen ska skydda och hur stora utsikterna till bevarad sekretess är i den stat som den utländska myndigheten tillhör.

3.5 Nya polisdatalagen (NPDL)

Den 1 mars 2012 träder NPDL i kraft. Lagen kommer att ersätta PDL, men innehåller i huvudsak motsvarande bestämmelser som nuvarande lagstiftning i fråga om polisens möjlighet att lämna ut personuppgifter till utlandet. Säkerhetspolisen kommer således, liksom i dag, att kunna lämna ut uppgifter om enskilda till utländsk underrättelse- och säkerhetstjänst under förutsättning att utlämnandet är förenligt med svenska intressen (2 kap. 15 § NPDL). En skillnad i förhållande till nuvarande lagstiftning är att bestämmelsen som anger förutsättningarna för uppgiftsutlämnandet har flyttats från polisdataförordningen till NPDL. Detta har motiverats med att det är fråga om ett frekvent uppgiftslämnande och att syftet med den nya lagen är att åstadkomma en tydligare reglering av förutsättningarna för uppgiftslämnande från svenska myndigheter till utländska brottsbekämpande myndigheter och organisationer.¹¹ Det kan dock noteras att det, utöver vad som redan nämnts, i

¹¹ Prop. 2009/10:85 s. 200 och 202.

förarbetena till NPDL inte ges någon närmare precisering för vad som avses med begreppet *förenligt med svenska intressen*. Tidigare förarbetsuttalanden får därför fortfarande anses relevanta.

Den nya lagstiftningen skiljer sig vidare från PDL såvitt avser lagens förhållande till PuL. I PDL har man valt en modell där det anges att lagen gäller *utöver* PuL, vilket innebär att PuL:s bestämmelser är tillämpliga när det saknas särskild reglering i PDL. Nackdelen med denna lösning har ansetts vara att den som ska tillämpa lagen kan ha svårt att överblicka vilka bestämmelser i PuL som är tillämpliga och i vilken omfattning det i PDL finns bestämmelser som kanske endast delvis avviker från PuL.¹² I NPDL anges att lagen gäller *istället för* PuL och samtidigt hänvisas till de bestämmelser i PuL som ska tillämpas vid behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet (2 kap. 1 och 2 §§ NPDL). Fördelarna med denna lösning har ansetts vara att lagstiftningen blir mer överskådlig, tydlig och lättillämpad jämfört med om hänvisningar till PuL saknas.¹³ Förhållandet mellan lagarna diskuteras mer under avsnitt 3.6.

Det finns slutligen anledning att notera att NPDL endast gäller sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad, till skillnad från de allmänna bestämmelserna i PDL (3–9 §§ PDL) som gäller både manuell och automatiserad personuppgiftsbehandling. Detta innebär att, när NPDL trätt i kraft, det inte längre kommer att finnas någon särskild sekretessbrytande regel för hemliga uppgifter som enbart behandlas manuellt hos Säkerhetspolisen och som ska lämnas ut manuellt. I dessa fall blir enbart den sekretessbrytande bestämmelsen i 8 kap. 3 § andra punkten OSL tillämplig. I realiteten torde denna förändring vara av mindre betydelse, i vart fall såvitt avser den verksamhet som nu är föremål för nämndens granskning. Enligt uppgift från Säkerhetspolisen är nämligen i princip samtliga uppgifter som lämnas ut inom ramen för det internationella underrättelsesamarbetet föremål för automatiserad behandling. Säkerhetspolisens aktuella uppgiftsutlämnande kommer således i regel att täckas av de sekretessbrytande bestämmelserna i NPDL.

3.6 Förhållandet mellan PDL och 33 § PuL

PuL innehåller bestämmelser som syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid behandling av personuppgifter (1 § PuL). Lagen gäller för sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad samt för viss manuell behandling (5 § andra stycket PuL) och innehåller grundläggande krav på sådan behandling. Lagen bygger på EU:s

¹² Betänkande från Polisdatautredningen, SOU 2001:92

¹³ Prop. 2009/10:85 s. 80.

dataskyddsdirektiv,¹⁴ men omfattar, till skillnad från direktivet, även sådan behandling av personuppgifter som sker inom polisens område. Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling faller således som huvudregel in under PuL:s tillämpningsområde.

När det gäller Säkerhetspolisens internationella samarbete är detta av naturliga skäl inte begränsat till ett fåtal länder utan information lämnas ut till underrättelse- och säkerhetstjänster runt om i världen, såväl till länder inom som utom EU/EES. I 33 § PuL finns det ett principiellt förbud mot att personuppgifter som är under behandling överförs till ett land som inte är medlem i EU eller anslutet till EES (s.k. tredje land), om landet inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna. Bestämmelsen är av central betydelse, inte minst eftersom det i många länder utanför EU/EES saknas ett generellt skydd för den personliga integriteten i samband med behandling av personuppgifter. Frågan är om bestämmelsen är tillämplig i den del av Säkerhetspolisens verksamhet som nu är föremål för nämndens granskning.

PuL innehåller, som framgått, grundläggande regler för behandling av personuppgifter, men lagen är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning, vilket innebär att om det i lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från PuL ska de bestämmelserna tillämpas istället (se 2 § PuL). I lagens förarbeten uttalas att lagen i princip bara bör innehålla generella regler och att behovet av undantag och särregler för mer speciella områden får tillgodoses genom andra författningar.¹⁵ På många områden finns särskilda regler som anger närmare förutsättningar för personuppgiftsbehandling på just det området. Sådana särskilda regler tar således över PuL:s bestämmelser i motsvarande delar.

På polisens område finns de särbestämmelser som har ansetts nödvändiga för polisverksamheten i PDL.¹⁶ Särskilda bestämmelser avseende möjligheten att lämna ut personuppgifter till utlandet finns, som sagts, i 7 och 8 §§ PDL och 18 § polisdataförordningen. Det kan noteras att bestämmelserna inte ställer några särskilda krav vid överföring av uppgifter till tredje land, utan avgörande för det uppgiftsutlämnande som nämnden nu granskar är *förenligheten med svenska intressen*.

I det slutbetänkande som sedermera ledde till PDL (SOU 1997:65 s. 214) redogörs för det förbud mot överföring av personuppgifter till tredje land som fanns i den då föreslagna persondatalagen (se SOU 1997:39), nuvarande

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (95/46/EG) av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

¹⁵ Prop. 1997/98:44 om personuppgiftslag, s. 40 f.

¹⁶ Prop. 1997/98:97 s. 98 f.

33 § PuL. I betänkandet konstateras bl.a. att polisen får ges rätt att lämna ut uppgifter till utlandet i vidare utsträckning än vad som framgår av persondatalagen (nuvarande PuL). Utredningen gjorde därefter bedömningen att det fanns ett behov för polisen att kunna lämna ut uppgifter inom det internationella polissamarbetet utan en prövning enligt 8 kap. 3 § OSL i varje särskilt fall. Mot denna bakgrund föreslogs bl.a. 7 och 8 §§ PDL. I propositionen till PDL berördes dock inte frågan om förhållandet mellan PuL och PDL.

Uttalandena i slutbetänkandet talar närmast för att lagstiftaren genom bestämmelserna i PDL och polisdataförordningen haft för avsikt att införa sådana särbestämmelser som ansågs nödvändiga i polisens verksamhet såvitt avser utlämnande av uppgifter till utlandet, såväl inom som utom EU. En sådan tolkning innebär att nämnda bestämmelser sätter PuL:s regler om förbud mot utlämnande till tredje land ur spel och att bl.a. 33 § PuL inte behöver beaktas vid ett uppgiftsutlämnande till sådant land.

En annan möjlig tolkning är att bestämmelserna i PDL och polisdataförordningen inte dispenserar från bestämmelserna i PuL. I förarbetena till NPDL har reglerna förståtts på detta sätt.¹⁷ Förhållandet mellan PuL och PDL i nu aktuellt avseende har dock inte diskuterats närmare i lagstiftningsärendet.

I NPDL däremot har, som tidigare nämnts, lagstiftaren valt en lagstiftningsteknik som tydliggör förhållandet mellan lagarna. Utgångspunkten är att bestämmelserna i PuL inte ska tillämpas vid sådan behandling av personuppgifter som omfattas av NPDL eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen (2 kap. 1 § NPDL). Vissa utpekade paragrafer ska dock tillämpas, bl.a. 33–35 §§ PuL samt 9 § PuL (2 kap. 2 § NPDL). Från och med ikraftträdandet av NPDL står det således klart vilka bestämmelser i PuL som alltid måste beaktas vid ett utlämnande till ett tredje land.

3.7 Materiella bestämmelser i PuL

Mot bakgrund av att det enligt NPDL finns en uttalad skyldighet att beakta ett antal bestämmelser i PuL vid ett utlämnande av personuppgifter till tredje land, finns det anledning att här översiktligt redogöra för vissa av de regler som då aktualiseras.

Som redan angetts är det enligt 33 § PuL förbjudet att föra över personuppgifter till ett tredje land om landet inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna. Vid bedömningen av om ett 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

¹⁷ Ds 2007:43 s. 243 och prop. 2009/10:85 s. 199.

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. Det kan tänkas att ett land har adekvat skyddsnivå på vissa områden men inte på andra.¹⁸

Det finns emellertid undantag från förbudet i 33 § PuL. Enligt 34 § andra stycket samma lag är det t.ex. tillåtet att föra över personuppgifter för användning *enbart* i en stat som har anslutit sig till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter. Överföring till en sådan stat är förmodligen också tillåten om personuppgifterna ska användas såväl i den staten som i andra stater för vilka dataskyddsdirektivet gäller, dvs. sådana stater som inte är tredje land.¹⁹ Samtliga Europol-stater, organisationen Europol samt vissa Interpol-stater har tillträtt den nämnda konventionen.²⁰

Regeringen har vidare, med stöd av 35 § PuL, föreskrivit ytterligare undantag från förbudet i 33 § PuL om att föra över personuppgifter till tredje land (13 § personuppgiftsförordningen [1998:1191]). Det finns anledning att framhålla att vid ett utlämnande av personuppgifter till en stat som inte omfattas av något av undantagen från förbudet i 33 § PuL måste alltid en bedömning av landets dataskyddsnivå göras i det enskilda fallet.

Ytterligare en bestämmelse som bör nämnas i sammanhanget är 9 § PuL. Bestämmelsen anger vissa grundläggande krav för att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten. Där framgår bl.a. att uppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckliga och berättigade ändamål (punkten c) och att senare behandling inte får ske på ett sätt som är oförenligt med de ändamålen (punkten d), dvs. i strid med den s.k. finalitetsprincipen. Bestämmelsen innebär bl.a. att en uppgift som har samlats in för ett visst ändamål inte får lämnas ut, om utlämnandet är oförenligt med det ursprungligen angivna ändamålet. Detta innebär i sin tur att allt utlämnande av personuppgifter måste stå i överensstämmelse med eller i vart fall inte vara oförenligt med de olika ändamål som gäller för behandling av personuppgifterna. Det bör dock finnas ett visst spelrum vid tolkningen av begreppet oförenligt. Senare behandling behöver således inte direkt motsvaras av ett från början angivet ändamål.²¹

¹⁸ Prop. 1999/2000:11 angående PuL:s överföringsregler, s. 15.

¹⁹ Sören Öman och Hans-Olof Lindblom, Personuppgiftslagen – en kommentar, Norstedts Gula bibliotek, tredje upplagan, s. 392.

²⁰ Prop. 2009/10:85 s. 203.

²¹ Sören Öman och Hans-Olof Lindblom, Personuppgiftslagen – en kommentar, s. 163.

Vid en prövning av om finalitetsprincipen är uppfylld vid Säkerhetspolisens utlämnande av personuppgifter till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst måste således bl.a. ändamålet med personuppgiftsbehandlingen hos Säkerhetspolisen jämföras med motsvarande ändamål hos den utländska tjänsten. Under förutsättning att dessa ändamål är desamma – i normalfallet torde detta bestå i att förhindra och bekämpa brott – kan det sannolikt inte i sig strida mot finalitetsprincipen att uppgiften lämnas ut till den utländska underrättelse- eller säkerhetstjänsten. En bedömning i detta avseende måste emellertid göras i det enskilda fallet.

4. ANVÄNDNINGSBEGRÄNSANDE VILLKOR

I det internationella underrättelsesamarbetet förekommer det i stor utsträckning att uppgifter lämnas ut med villkor som begränsar mottagarens användning av uppgiften, s.k. användningsbegränsande villkor. Ett villkor angående användningen kan bl.a. begränsa mottagarens möjlighet att lämna uppgiften vidare eller att använda den i en förundersökning eller som bevisning i domstol. Ett sådant villkor, som är bindande för mottagaren, kan underlätta informationsutbytet i enskilda fall.²²

Om uppgifter lämnas spontant, kan informationen som regel föras med villkor att den mottagande myndigheten bara får använda den på visst sätt eller för visst ändamål. Om informationsutbytet istället grundar sig på en reglerad skyldighet att översända uppgiften, torde det kräva ett uttryckligt författningsstöd för att förena uppgiften med användningsbegränsande villkor.²³ Det kan nämnas att nämnden har fått uppgift från Säkerhetspolisen om att de flesta användningsbegränsande villkor som uppställs inom ramen för Säkerhetspolisens informationsutbyte i underrättelseverksamhet har sin grund i ensidigt uppställda villkor som parterna åtagit sig att acceptera.

De integritetsproblem som kan uppstå i samband med ett utlämnande av personuppgifter till utlandet kan i viss mån minskas tack vare användningsbegränsande villkor. När sekretessbelagda uppgifter lämnas ut till en utländsk tjänst blir den svenska sekretesslagstiftningen av naturliga skäl inte tillämplig hos den tjänst som mottar sådana uppgifter. Genom att Säkerhetspolisen ställer upp krav på att uppgiften inte får användas i annan verksamhet och för andra syften än för vilka uppgiften lämnades ut upprätthålls ett visst skydd för de intressen som sekretesslagstiftningen syftar till att tillvarata.

²² Prop. 2009/10:85 s. 202.

²³ Prop. 2009/10:177 om genomförande av delar av Prümrådsbeslutet, s. 13.

5. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH SYNPUNKTER

5.1 Allmänna synpunkter

Säkerhetspolisen har för nämnden beskrivit syftet med samverkan med andra länder, inom vilka områden samverkan sker och samarbetets omfattning. Nämnden har vidare fått information om Säkerhetspolisens rutiner vid utlämnande av uppgifter till utländska underrättelse- och säkerhetstjänster och hur prövningen görs av huruvida ett uppgiftsutlämnande är förenligt med svenska intressen i enlighet med 18 § polisdataförordningen. Det har bl.a. framkommit att integritetsaspekter utgör en del i denna prövning och att användningsbegränsande villkor ställs upp i stor utsträckning i de fall där uppgifter lämnas ut.

Utifrån lämnade beskrivningar har nämnden inte funnit annat än att Säkerhetspolisens aktuella uppgiftsutlämnande sker i enlighet med gällande författningar. Det kan dock konstateras att det rekvisit som ska vara uppfyllt vid ett utlämnande av sekretessbelagda personuppgifter till utländsk underrättelse- och säkerhetstjänst – *förenligt med svenska intressen* enligt 18 § polisdataförordningen – är vagt och att Säkerhetspolisen har förhållandevis vida ramar att avgöra vilka uppgifter som kan lämnas ut. Det ska framhållas att nämnden inte har funnit något som tyder på att Säkerhetspolisen ger rekvisitet en alltför vidsträckt betydelse. Nämnden vill ändå i sammanhanget understryka att det är av stor vikt att det alltid görs en individuell prövning av om sekretessbelagda personuppgifter ska lämnas ut till en utländsk tjänst, varvid integritetsaspekterna för den enskilde särskilt bör beaktas. Vid bedömningen av om känslig underrättelseinformation kan lämnas till utlandet måste således Säkerhetspolisens behov av att lämna uppgifterna alltid vägas mot det integritetsintrång och de konsekvenser som detta kan innebära för den enskilde. Nämnden vill särskilt betona vikten av att sekretessen enligt 21 kap. 5 § OSL beaktas noga i förekommande fall. En självklarhet som tål att poängteras är att uppgifter som i Sverige kan framstå som tämligen harmlösa, kan för en utlänning vara mycket känsliga och dessutom i ett senare skede påverka hans eller hennes möjligheter att återvända till hemlandet.

Nämnden kan vidare konstatera att Säkerhetspolisen i regel ställer upp användningsbegränsande villkor när sekretessbelagda uppgifter om enskilda lämnas ut till utländska underrättelse- och säkerhetstjänster. Detta är positivt, inte minst eftersom sådana användningsbegränsande villkor kan hindra att uppgifterna sprids vidare och utgör därför ett visst integritetsskydd för den enskilde.

5.2 Regelverkets ändamålsenlighet

När det gäller att bedöma regelverkets ändamålsenlighet beaktar nämnden i första hand om reglerna ger ett tillfredsställande och avsett skydd för den enskildes integritet. Enligt nuvarande polisdataförordning och NPDL är, som har beskrivits ovan, utgångspunkten att uppgifter får lämnas ut till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst om det är *förenligt med svenska intressen*. Någon annan begränsning än att utlämnandet ska vara förenligt med svenska intressen uppställs i dag inte för dessa fall. I och med NPDL kommer därutöver vissa bestämmelser i PuL att behöva beaktas vid ett sådant utlämnande.

Rekvisitet förenligt med svenska intressen ger enligt nämnden knappast någon vägledning om i vilken utsträckning den enskildes intressen av sekretess ska beaktas vid ett utlämnande. Som nämnden redan konstaterat är begreppet vagt. Vilken närmare betydelse har exempelvis sekretessen till skydd för en utlännings säkerhet (21 kap. 5 § OSL) om ett utlämnande i sig bedöms vara av vikt för Säkerhetspolisens samarbete med den aktuella underrättelse- eller säkerhetstjänsten? Nämndens granskning visar i och för sig, som tidigare redovisats, att Säkerhetspolisen ger rekvisitet en rimlig innebörd. Men med de intressen som nämnden har att företräda hade det varit önskvärt att det uttryckligen av den aktuella författningsregleringen (lag och förordning) framgick att hänsyn till enskildas sekretessintressen också ska tas vid ett utlämnande av uppgifter till en utländsk underrättelse- och säkerhetstjänst.

Nämnden har förståelse för att det kan vara svårt att i författningstext närmare precisera den intresseavvägning som kan behöva göras då det finns ett beaktansvärt skyddsintresse för den enskilde. Det är ändå ett rimligt krav att det av författningstexten uttryckligen framgår att tillämparen ska ta hänsyn till skyddet för den person om vilken uppgifter eventuellt ska lämnas ut.

5.3 Interna styrdokument m.m.

Säkerhetspolisens interna styrdokument synes i allt väsentligt vara ändamålsenligt utformade. I något avseende saknas en hänvisning mellan två styrdokument som i vissa fall ska läsas tillsammans. Säkerhetspolisen har uppgett att bristen kommer att behandlas i samband med kommande revisioner av bl.a. dessa dokument.

Granskningen har vidare visat att Säkerhetspolisen saknar konkreta riktlinjer för den prövning som ska göras vid ett utlämnande av uppgifter om enskilda till utlandet. Säkerhetspolisen har hänvisat dels till att berörd personal har genomgått utbildning innehållande relevanta sekretessbestämmelser och bestämmelser i PuL, dels till att det finns en kortare lathund. Nämnden anser emellertid att det vore värdefullt att utveckla beslutsstödet till aktuella

tjänstemän, exempelvis genom en vägledning, för att säkerställa att det sker systematiska och enhetliga överväganden kring de frågor som aktualiseras vid ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till utlandet.

Säkerhetspolisen har uppgett att den, sedan nämndens granskning inleddes, har påbörjat ett arbete med att ta fram en sådan vägledning som nämnden efterlyser. Som en uppföljning av denna granskning avser nämnden att ta del av den kommande vägledningen.

5.4 Enskilda ärenden

Nämnden har granskat några ärenden där personuppgifter lämnats ut till utländska underrättelse- och säkerhetstjänster dels i svenskt intresse, dels i syfte att bistå de utländska tjänsterna i deras verksamhet. Nämnden har inget att anmärka på såvitt avser dessa enskilda ärenden och konstaterar att Säkerhetspolisen i allt väsentligt synes ha fungerande rutiner för handläggningen av de aktuella ärendetyperna.

Nämnden har emellertid noterat att det inte sker någon dokumentation av den sekretessprövning som görs vid ett uppgiftsutlämnande till utlandet. I vart fall i de mer svårbedömda fallen vore det värdefullt om det skedde en dokumentation av de omständigheter som legat till grund för ett beslut att lämna ut uppgifter till en utländsk tjänst. Detta skulle kvalitetssäkra prövningarna och vara värdefullt från bl.a. kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt, även om det inte finns något lagstadgat krav i detta avseende.

Såvitt avser de enskilda ärendena vill nämnden slutligen göra följande kommentar. Säkerhetspolisen har uppgett att det görs en prövning enligt 33 § PuL inför varje utlämnande av personuppgifter till s.k. tredje land. Det finns dock inte någon dokumentation som visar hur en sådan prövning har gjorts. Såsom nämnden tolkar lagstiftningen är det inte klarlagt att det finns ett krav på att en prövning enligt 33 § PuL ska göras inför ett uppgiftsutlämnande till tredje land eftersom särreglering i detta avseende finns i PDL och polisdataförordningen. Det finns emellertid anledning att framhålla att det i 2 kap. 2 § NPDL görs en uttrycklig hänvisning till bl.a. 33 § PuL och att det således framöver kommer att åligga Säkerhetspolisen att – utöver att bedöma om det ligger i svenskt intresse att lämna uppgiften – försäkra sig om att den mottagande staten har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifter vid ett utlämnande av uppgifter till sådant land som omfattas av förbudet i 33 § PuL. Av förarbetena framgår dessutom att en sådan prövning ska göras i varje enskilt fall. Nämnden kan se att en sådan ordning är förenad med praktiska svårigheter för Säkerhetspolisen. Icke desto mindre åligger det

Säkerhetspolisen att arbeta fram rutiner som lever upp till de krav som den kommande lagstiftningen ställer i detta avseende.

5.5 Intern kontroll och uppföljning

Säkerhetspolisen har ett personuppgiftsombud som har ansvar för att granska all personuppgiftsbehandling vid myndigheten och kan påpeka brister för den ansvarige för respektive personuppgiftsbehandling. Chefsjuristen granskar också Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling och lämnar årligen rapport till Säkerhetspolischefen. Vidare har Kanslifunktionen för intern kontroll ett övergripande ansvar att kontrollera att Säkerhetspolisen följer externa och interna styrdokument.

Nämnden finner att Säkerhetspolisens interna kontroll och uppföljning får anses uppfylla de krav som kan ställas på verksamheten i denna del.

5.6 Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis konstaterar nämnden att granskningen inte har visat några brister av betydelse såvitt avser Säkerhetspolisens utlämnande av uppgifter om enskilda i det internationella underrättelsesamarbetet. Enligt nämndens uppfattning bör det dock av författningstexten uttryckligen framgå att hänsyn även ska tas till den enskildes intresse av sekretess. Det är vidare angeläget att det finns tydliga riktlinjer för den sekretessprövning som ska göras i samband med ett uppgiftsutlämnande till utlandet, inte minst för att garantera att integritetsaspekter tas med vid den aktuella prövningen. Det är därför positivt att Säkerhetspolisen har påbörjat ett arbete med att ta fram en vägledning på området. Nämnden vill också framhålla att kommande polisdatalag ställer uttryckliga krav på att det vid ett utlämnande av personuppgifter till sådana länder som omfattas av förbudet i 33 § PuL görs en prövning av det mottagande landets skyddsnivå vad gäller personuppgiftsbehandling. Säkerhetspolisen bör därför se över sina rutiner i detta avseende.

6. RAPPORTEN ÖVERLÄMNAS

Nämnden beslutar att denna rapport ska lämnas över till Säkerhetspolisen och Regeringskansliet.