



Säkerhetspolisens utlämnande av personuppgifter till underrättelse- och säkerhetstjänster i andra stater – en förnyad granskning

1. SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har gjort en förnyad granskning av Säkerhetspolisens rutiner för utlämnande av personuppgifter till underrättelse- och säkerhetstjänster i andra stater. Myndigheten har tidigare granskat den verksamheten vid två tillfällen.

Enligt gällande lagstiftning finns ett förbud mot att överföra personuppgifter till ett land som inte är medlem i EU eller anslutet till EES (tredjeland), om landet inte har en *adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna*.

Myndigheten anser inte att Säkerhetspolisens prövningar av skyddsnivån i tredjeländer uppfyller de krav som lagen ställer. Det ingår nämligen inte i Säkerhetspolisens rutiner att utreda vilka bestämmelser som gäller för personuppgiftsbehandlingen i respektive land. Myndigheten förutsätter att Säkerhetspolisen vidtar åtgärder för att komma till rätta med denna brist.

Myndigheten uppmanar också Säkerhetspolisen att i sina riktlinjer tydligt ange hur bedömningen av skyddsnivån ska gå till samt att dokumentera bedömningarna på ett konsekvent sätt.

Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. BAKGRUND	3
3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER.....	3
4. UTREDNINGEN	5
4.1. Syfte	5
4.2. Genomförande.....	5
4.3. Säkerhetspolisens bedömningar av adekvat skyddsnivå.....	5
4.4. Dokumentation av bedömningar av skyddsnivån.....	6
4.5. Riktlinjer för bedömningar vid utlämnanden.....	7
5. NÄMNDENS BEDÖMNING	7
5.1. Inledning	7
5.2. Säkerhetspolisens bedömningar av adekvat skyddsnivå.....	7
5.3. Dokumentation av bedömningar av skyddsnivån.....	8
5.4. Riktlinjer för bedömningar vid utlämnanden.....	8
6. BESLUT	8

2. BAKGRUND

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 utbyta information med underrättelse- och säkerhetstjänster (framöver kallade tjänster) i andra länder. Informationsutbyte sker inom alla Säkerhetspolisens operativa verksamhetsgrenar och har stor betydelse bland annat när det gäller att bekämpa och motverka terrorism. Utbytet kan omfatta uppgifter om organisationer, företeelser och enskilda individer.

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har granskat Säkerhetspolisens utlämnande av personuppgifter till tjänster i andra stater vid två tidigare tillfällen.¹ Myndigheten har då bland annat uppmanat Säkerhetspolisen att arbeta fram tydliga *riktlinjer* för den prövning som ska göras i samband med utlämnanden av uppgifter som omfattas av sekretess och för den prövning av skyddsnivån för personuppgifter som ska göras vid ett utlämnande till ett land som inte är medlem i EU eller anslutet till EES (tredjeland). Myndigheten har också uppmanat Säkerhetspolisen att *dokumentera* prövningarna.

Den 16 mars 2016 beslutade myndigheten att inleda en ny granskning av Säkerhetspolisens utlämnande av personuppgifter till tjänster i andra stater.

3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

I 16 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen anges att Säkerhetspolisen ska samarbeta med andra länder i den utsträckning som behövs för myndighetens verksamhet och som regeringen närmare bestämmer.

Av polisdatalagen (2010:361) (PDL) framgår att Säkerhetspolisen får lämna ut personuppgifter till en utländsk tjänst om det är förenligt med svenska intressen (6 kap. 4 § 6 p. och 2 kap. 15 § 1 st. 2 p. PDL). Innan uppgifter som omfattas av sekretess lämnas ut måste Säkerhetspolisen beakta det intresse som sekretessen ska skydda, exempelvis de konsekvenser som utlämnandet kan innebära för en enskild person vars uppgifter lämnas ut.²

¹ Myndigheten rapport från den 9 juni 2011 ”Tillsyn över Säkerhetspolisens utlämnande av personuppgifter till underrättelse- och säkerhetstjänster i andra stater” (dnr 886-2010) och myndigheten uttalande från den 22 maj 2013 ”Uppföljning av tidigare granskning – Säkerhetspolisens utlämnande av personuppgifter till underrättelse- och säkerhetstjänster i andra stater” (dnr 205-2012).

² Prop. 1981/82:186 s. 59. Se även myndigheten uttalande från den 22 maj 2013 (dnr 205-2012), s. 3.

Det är förbjudet att lämna ut personuppgifter till ett tredjeland, om landet inte har en *adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna*. Frågan om en skyddsnivå är adekvat ska bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter som har samband med överföringen. 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 tredjelandet (6 kap. 4 § 1 p. och 2 kap. 2 § 1 st. 8 p. PDL samt 33 § personuppgiftslagen [1998:204] [PUL]).

Det är emellertid tillåtet att lämna ut personuppgifter

- till ett tredjeland om och i den utsträckning Europeiska kommissionen i ett beslut har konstaterat att landet har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifter (6 kap. 4 § 1 p. och 2 kap. 2 § 1 st. 8 p. PDL, 35 § PUL samt 13 § personuppgiftsförordningen [1998:1191]), eller
- för användning enbart i en stat som har anslutit sig till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (6 kap. 4 § 1 p. och 2 kap. 2 § 1 st. 8 p. PDL samt 34 § 2 st. PUL).

Den 27 april 2016 beslutades ett nytt EU-direktiv om behandling av personuppgifter i brottsbekämpande verksamhet.³ Direktivet innehåller ett antal nya bestämmelser som rör utlämnande av personuppgifter till tredjeländer (artikel 35-40). Direktivets bestämmelser ska införas av medlemsstaterna senast den 6 maj 2018 och kommer då bland annat att gälla i Polismyndighetens verksamhet. En utredare har fått i uppdrag att föreslå de lagändringar som krävs för att genomföra direktivet i svensk rätt. Utredaren ska även analysera och bedöma hur Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling bör regleras och om regleringen bör separeras från den lagstiftning som gäller för Polismyndigheten.⁴

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

⁴ Dir 2016:21, Genomförande av EU:s direktiv om skydd av personuppgifter vid brottsbekämpning, brottmålshandling och straffverkställighet.

4. UTREDNINGEN

4.1. Syfte

Följande frågor har stått i fokus för nämndens granskning.

- Är Säkerhetspolisens rutiner för att bedöma skyddsnivån för personuppgifter i tredjeländer ändamålsenliga?
- Är Säkerhetspolisens rutiner för att dokumentera sina bedömningar av skyddsnivån ändamålsenliga?
- Är Säkerhetspolisens skriftliga riktlinjer för utlämnande av personuppgifter ändamålsenligt utformade?

4.2. Genomförande

Vid en inspektion, som genomfördes den 25 maj 2016, har Säkerhetspolisen visat några exempel på ärenden som rör utlämnande av personuppgifter till tredjeländer och lämnat muntlig information som har sammanställts i ett protokoll. Under granskningen har Säkerhetspolisen även besvarat frågor skriftligt och tillhandahållit ett antal interna rutindokument som rör utlämnanden av personuppgifter samt dokument som rör myndighetens samarbeten med tre olika länder. De länder som nämnden har valt ut är sådana som Säkerhetspolisen utbyter personuppgifter med och där det ankommer på Säkerhetspolisen att pröva skyddsnivån.

4.3. Säkerhetspolisens bedömningar av adekvat skyddsnivå

Säkerhetspolisen har uppgett följande. Alla länder och tjänster som myndigheten har någon relation till utvärderas fortlöpande. Bland annat utvärderas hur tjänsterna hanterar uppgifter som lämnas ut och hur säker överföringen av uppgifter till dessa är. Det är också viktigt att tjänsterna respekterar den så kallade tredjepartsregeln, som innebär att uppgifter som kommer från en samverkande tjänst aldrig får föras vidare till en tredje part utan att den samverkande tjänsten har gett sin tillåtelse till det. Även respekten för mänskliga rättigheter i länderna har stor betydelse. Bedömningarna sammanställs en gång per år i en lista över de olika tjänsternas *förtroende och prioritet*, där bedömningen av varje tjänst anges med en kod. Koden ligger därefter till grund för den bedömning av skyddsnivån som görs i varje enskilt fall innan personuppgifter lämnas ut. Om tjänsten har högt förtroende bedöms landet i allmänhet ha en adekvat skyddsnivå för personuppgifter. En annan bedömning kan dock göras i enskilda fall.

Nämnden har gjort följande iakttagelser vid sin genomgång av Säkerhetspolisens dokument med bedömningar av förtroendet för tjänsterna i

tre utvalda länder. Dokumenten innehåller allmänt hållna formuleringar om att tjänsterna är professionella och pålitliga vad gäller informationshantering, kan hantera känslig information, har en hög skyddsnivå för sina personuppgifter och respekterar den s.k. tredjepartsregeln. Dokumenten innehåller inte några bedömningar av de lagar och andra regler som gäller för tjänsternas personuppgiftsbehandling.

Säkerhetspolisen har uppgett följande. Myndigheten saknar kunskap om de aktuella ländernas lagstiftning och tjänsternas interna regler för personuppgiftsbehandling. Skyddsnivån bedöms huvudsakligen utifrån hur tjänsterna i praktiken hanterar utlämnade uppgifter.

Säkerhetspolisen har vidare uppgett följande. Även om Säkerhetspolisen har system för att bedöma behov av skydd för uppgifter finns det undantagsfall när personuppgifter måste kunna lämnas ut till ett tredjeland trots att det inte har kunnat fastställas att landet har en adekvat skyddsnivå. Om Säkerhetspolisen till exempel får tillförlitliga uppgifter om ett nära förestående attentat från personer kopplade till ett visst land måste information kunna utbytas med myndigheterna där även om Säkerhetspolisen inte vet om skyddsnivån är adekvat eller inte.

4.4. Dokumentation av bedömningar av skyddsnivån

Säkerhetspolisen har i denna del sammanfattningsvis uppgett följande.

Skälen för bedömningen av förtroendet för en tjänst ska normalt dokumenteras i en promemoria. Det har dock framkommit att sådana promemorior har saknats avseende tjänsterna i två av de tre länder som nämnden har begärt in dokumentation om. Anledningen till detta är att en promemoria bara upprättas när bedömningen av en tjänst förändras på något sätt. Bedömningen av tjänsterna i de båda länderna har inte förändrats sedan rutinen att upprätta promemorior infördes.

I de fall personuppgifter lämnas ut till tjänster i andra stater framgår det alltid av Säkerhetspolisens ärendehanteringssystem vem som har beslutat om utlämnandet, vilka uppgifter som har lämnats ut och när utlämnandet har skett. Om den mottagande tjänsten har *högt förtroende* framgår det i normalfallet inte vilka bedömningar som har gjorts inför utlämnandet, eftersom skyddsnivån redan har bedömts vara adekvat. Om det finns anledning att göra en annan värdering av tjänstens förtroende i det enskilda fallet görs dock en tjänsteanteckning om skälen för den avvikande bedömningen. Om personuppgifter lämnas ut till en tjänst med *lägre förtroende* ska skälen för beslutet alltid dokumenteras genom en tjänsteanteckning. Undantag kan göras

i vissa fall om det av informationen i sig framstår som överflödigt att dokumentera bedömningen.

4.5. Riktlinjer för bedömningar vid utlämnanden

Nämnden har granskat Säkerhetspolisens olika riktlinjer för de bedömningar som ska göras innan personuppgifter lämnas ut till tjänster i andra stater. När det gäller utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda personer anges i riktlinjerna att Säkerhetspolisens behov och nytta av utlämnandet alltid måste vägas mot den enskildes rätt till skydd för uppgifterna. I ett dokument sägs dock att en noggrann analys av Säkerhetspolisens och mottagarens behov torde innebära att skyddet för den enskilde har beaktats i tillräcklig utsträckning. Säkerhetspolisen har uppgett att den formuleringen framstår som missvisande och kommer att tas bort.

Vad gäller bedömningen av skyddsnivån för personuppgifter i tredjeländer återges den aktuella bestämmelsens lydelse i flera av dokumenten. De riktlinjer som handlar om hur förtroendet för en tjänst ska bedömas innehåller dock inte någon hänvisning till bestämmelserna om adekvat skyddsnivå.

5. NÄMNDENS BEDÖMNING

5.1. Inledning

Utbyte av personuppgifter är av central betydelse för Säkerhetspolisens verksamhet, inte minst för att bekämpa terroristbrott. Den spridning av personuppgifter som ett sådant utbyte innebär är dock ytterst känslig från integritetssynpunkt. När uppgifter lämnas ut till främmande tjänster går det inte alltid att överblicka hur de kommer att värderas, var uppgifterna slutligt hamnar och hur de kan komma att användas. Regelverket gällande behandling av personuppgifter såväl i Sverige som i det land till vilket uppgifter lämnas är därför av särskild vikt från integritetssynpunkt. Nämndens bedömning i detta ärende ska ses mot denna bakgrund.

5.2. Säkerhetspolisens bedömningar av adekvat skyddsnivå

Enligt bestämmelserna om adekvat skyddsnivå ska särskild vikt läggas vid vissa omständigheter – däribland de regler som finns för behandlingen av personuppgifterna i tredjelandet. Granskningen har emellertid visat att det inte ingår i Säkerhetspolisens rutiner att utreda vilka bestämmelser som gäller för personuppgiftsbehandlingen i respektive land. Säkerhetspolisens prövningar av skyddsnivån i tredjeländer uppfyller därmed inte lagens krav. Nämnden förutsätter att Säkerhetspolisen vidtar åtgärder för att komma till rätta med denna brist.

Nämnden har förståelse för Säkerhetspolisens behov av att i undantagsfall kunna lämna ut personuppgifter till ett tredjeland trots att det inte har konstaterats att landet har en adekvat skyddsnivå. Den nuvarande lagstiftningen medger emellertid inte att så sker. Nämnden noterar i detta sammanhang att det pågår en utredning om hur Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling bör regleras.

5.3. Dokumentation av bedömningar av skyddsnivån

Som nämnden tidigare har uttalat är det angeläget att de omständigheter som legat till grund för bedömningen av det mottagande landets skyddsnivå dokumenteras på något sätt.⁵ Dokumentation behövs för att det i efterhand, både vid intern och extern granskning, ska vara möjligt att kontrollera vilka omständigheter som har legat till grund för ett beslut om att lämna ut uppgifter.

Enligt Säkerhetspolisen ska skälen för den generella bedömningen av ett tredjelandets skyddsnivå framgå av den promemoria som rör förtroendet för den aktuella tjänsten. Om det i ett enskilt fall finns anledning att frångå den generella bedömningen ska skälen för detta framgå av en tjänsteanteckning.

Nämnden anser att de principer för dokumentation som har beskrivits av Säkerhetspolisen kan vara godtagbara. Principerna måste dock tillämpas konsekvent. Granskningen har visat att promemorior av nu aktuellt slag saknades beträffande två av tre granskade länder. Nämnden förutsätter att promemorior upprättas om tjänsterna i alla länder där Säkerhetspolisen ska göra en bedömning av skyddsnivån. Eftersom promemoriorna ska uppdateras fortlöpande krävs också att det framgår vilken version som har legat till grund för bedömningen i fråga om utlämnande i varje enskilt fall. Som har påpekats ovan (avsnitt 5.1) måste bedömningen av skyddsnivån göras så att lagens krav uppfylls.

5.4. Riktlinjer för bedömningar vid utlämnanden

Nämnden anser att Säkerhetspolisens riktlinjer inte ger tillräckligt tydlig vägledning för hur bedömningen av skyddsnivån för personuppgifter i ett tredjeland ska göras. Nämnden uppmanar Säkerhetspolisen att avhjälpa denna brist. I övrigt anser nämnden att riktlinjerna är ändamålsenligt utformade.

6. BESLUT

Med detta uttalande avslutas ärendet.

⁵ Se främst nämndens uttalande från den 22 maj 2013 ”Uppföljning av tidigare granskning - Säkerhetspolisens utlämnande av personuppgifter till underrättelse- och säkerhetstjänster i andra stater” (dnr 205-2012).

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Sigurd Heuman

I avgörandet har deltagit: Sigurd Heuman (ordförande), Barbro Thorblad, Cecilia Dalman Eek, Linnéa Darell, Berit Jóhannesson, Christina Linderholm, Ewa Samuelsson, Mats Sander och Jonas Åkerlund (enhälligt).

Föredragande: Fabian Holgersson

Expedition till:
Säkerhetspolisen

Kopia för kännedom till:
Datainspektionen