



Användning av kvalificerade skyddsidentiteter inom Polismyndighetens undercoververksamhet

1. SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har granskat de kvalificerade skyddsidentiteter, såväl avslutade som icke avslutade, i Polismyndighetens undercoververksamhet som beviljats under tiden januari 2015 till och med september 2017.

Granskningen har främst omfattat de anteckningar som förts av enskilda användare av skyddsidentiteterna. Polismyndigheten har även redogjort för de rutiner myndigheten tillämpar när det gäller hanteringen av kvalificerade skyddsidentiteter inom undercoververksamheten.

En skyddsidentitet har inte använts alls och en annan har använts endast i ringa utsträckning. Nämnden finner inte skäl att kritisera Polismyndigheten för att den inte har anmält dessa förhållanden till Skyddsregistreringsdelegationen.

Såvitt nämnden kunnat bedöma har de anteckningar som förts av användarna av de kvalificerade skyddsidentiteterna gjorts löpande och innehåller de uppgifter som följt av gällande föreskrifter och riktlinjer.

Polismyndighetens rutiner för intern kontroll när det gäller användningen av kvalificerade skyddsidentiteter i undercoververksamheten framstår som ändamålsenliga.

Den sammantagna bilden är att hanteringen av kvalificerade skyddsidentiteter inom Polismyndighetens undercoververksamhet sköts rättsenligt.

Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. BAKGRUND.....	3
3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER M.M.....	3
4. GRANSKNINGEN.....	5
5. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING.....	6
5.1. Skyddsidentiteterna har behövts	6
5.2. Användningen dokumenteras löpande.....	6
5.3. Ändamålsenliga rutiner för intern kontroll	6
5.4. Övrigt	7
6. BESLUT	7

2. BAKGRUND

Nämnden beslutade den 14 juni 2017 att granska användningen av kvalificerade skyddsidentiteter inom Polismyndighetens undercoververksamhet. Med undercoververksamhet avses, enligt Polismyndigheten, sådan polisverksamhet som består i att särskilt utbildade polismän genom infiltration eller andra åtgärder under skydd av kvalificerad skyddsidentitet hämtar in uppgifter i underrättelseverksamhet eller förundersökning.

Följande frågor har stått i fokus för nämndens granskning.

- Hur dokumenteras användningen av kvalificerade skyddsidentiteter?
- I vilken omfattning används de identitetshandlingar som utfärdats för de kvalificerade skyddsidentiteterna?
- Hur dokumenteras användningen av identitetshandlingarna?
- Vilka rutiner finns för:
 - a) prövning av det fortsatta behovet av beviljade kvalificerade skyddsidentiteter?
 - b) kontroll av att kvalificerade skyddsidentiteter inte missbrukas, såväl avslutade som icke avslutade?
- Har eventuell upplysningsskyldighet enligt 36 kap. 10 § tredje stycket rättegångsbalken iakttagits?

För användningen av kvalificerade skyddsidentiteter gäller sekretess enligt 18 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Nämndens iakttagelser beträffande omfattningen och den närmare användningen av skyddsidentiteterna inom Polismyndigheten behandlas därför inte i detta uttalande.

3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER M.M.

Med stöd av lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter kan polismän som deltar i Polismyndighetens spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet eller verksamhet för att förebygga sådan brottslighet tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet (2 §).

Beslut om kvalificerade skyddsidentiteter får meddelas om det är nödvändigt för att beslutade och förutsedda åtgärder inte ska röjas. En annan förutsättning är att det ska finnas en påtaglig risk för att ett röjande allvarligt skulle motverka

verksamheten eller utsätta någon som berörs för allvarlig fara. Slutligen föreskrivs att skälen för beslutet måste uppväga det men som beslutet kan innebära för allmänna eller enskilda intressen (3 §).

En kvalificerad skyddsidentitet innebär att en person får andra personuppgifter än de verkliga och att dessa uppgifter kan tas in i körkort, pass eller andra identitetshandlingar eller i folkbokföringen (1 och 4 §§). Syftet med användningen av kvalificerade skyddsidentiteter inom brottsbekämpningen är framför allt att förhindra att dolt spaningsarbete eller att annat dolt uppträdande avslöjas och att skydda bland annat myndigheternas personal inför, under och efter avslutade uppdrag.¹

Skyddsregistreringsdelegationen, som är ett särskilt beslutsorgan inom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, beslutar om kvalificerade skyddsidentiteter inom polisen. Det är anställningsmyndigheten och inte den enskilde som förfogar över skyddsidentiteten. Det är således anställningsmyndigheten som ansvarar för att den enskilde inte använder sig av de identitetshandlingar som hör till skyddsidentiteten annat än under tjänsteutövning.²

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet gäller högst två år. Om villkoren i 2 och 3 §§ lagen om kvalificerade skyddsidentiteter fortfarande är uppfyllda får Skyddsregistreringsdelegationen på ansökan av anställningsmyndigheten förlänga beslutet med högst två år i taget (8 §). Anställningsmyndigheten ska genast anmäla till Skyddsregistreringsdelegationen när det finns grund att upphäva eller ändra ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet (9 §).

En skyddsidentitet får användas endast i den utsträckning som det är nödvändigt för den verksamhet som den är avsedd för (12 §). Behovet av en tilldelad skyddsidentitet i en enskild operation får bedömas mot bakgrund av kravet på nödvändighet i förhållande till de förutsättningar som anges i 3 §. Vid bedömningen måste hänsyn även tas till de behovs- och proportionalitetsprinciper som kommer till uttryck i 8 § polislagen (1984:387).³

Det finns inget hinder mot att en användare vittnar i den kvalificerade skyddsidentitetens namn. Enligt 36 kap. 10 § tredje stycket rättegångsbalken ska dock vittnet upplysa rätten om detta.

Lagen om kvalificerade skyddsidentiteter reglerar inte närmare hur skyddsidentiteten får användas eller hur användningen ska dokumenteras. Av förarbetena till lagen framgår att det bör finnas strikta rutiner för hur användarna

¹ Prop. 2005/06:149 s. 19.

² A. prop. s. 50.

³ A. prop. s. 83.

kan ta ut och disponera identitetshandlingar och hur användningen ska rapporteras och dokumenteras.⁴

I Rikspolisstyrelsens författningssamling (RPSFS 2010:1, FAP 480-2 jämte bilaga) fanns tidigare föreskrifter och allmänna råd om användningen av kvalificerade skyddsidentiteter inom polisen. Föreskrifterna och de allmänna råden jämte bilagan benämns i fortsättningen FAP. Bestämmelserna i FAP upphörde att gälla den 31 januari 2017.⁵ Polismyndigheten har beslutat riktlinjer för kvalificerade skyddsidentiteter (PM 2016:19) som gäller från och med den 16 maj 2016.⁶ Polismyndigheten har även beslutat riktlinjer för undercoververksamhet (PM 2016:4) som gäller från och med den 1 februari 2016.⁷ Polismyndighetens riktlinjer benämns i fortsättningen de interna styrdokument.

I FAP och i de interna styrdokument regleras bland annat ansökningsförfarandet och dokumentationen avseende användningen av kvalificerade skyddsidentiteter. Dokumenten föreskriver att den som använder en skyddsidentitet ska föra en loggbok. Noteringar ska också göras om bland annat när och hur identitetshandlingar har använts och förvarats samt vid korrespondens med myndigheter och företag. Beslut om rättshandlingar som får företas i skyddsidentiteten, exempelvis ekonomiska transaktioner, ska dokumenteras i särskilda besluts- och händelseloggar.

FAP och de interna styrdokument är i de delar de innehåller närmare anvisningar angående användningen av kvalificerade skyddsidentiteter och dokumentation i allt väsentligt överensstämmande. FAP och de interna styrdokument skiljer sig bland annat när det gäller hur verksamheten är organiserad avseende ansvar och samordning inom Polismyndigheten.

4. GRANSKNINGEN

Nämnden har under inspektionen granskat användningen av de kvalificerade skyddsidentiteter, såväl avslutade som icke avslutade, inom Polismyndighetens undercoververksamhet, som beviljats under tiden januari 2015 till och med september 2017. Vid inspektionen har den dokumentation som förts av de enskilda användarna granskats. Vidare har besluts- och händelseloggar samt tillhörande operationsplaner granskats. Nämnden har även tagit del av de interna styrdokument och ställt kompletterande frågor till ansvariga för samordningen av skyddsidentiteterna vid myndigheten.

⁴ A. prop. s. 50.

⁵ PMFS 2016:20 om upphävande av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av skyddsidentiteter inom Polisen.

⁶ Polismyndighetens beslut den 13 maj 2016 (dnr A176.459/2016).

⁷ Polismyndighetens beslut den 22 januari 2016 (dnr A015.278/2016).

Med anledning av gjorda iakttagelser har Polismyndigheten besvarat vissa frågor.

5. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING

5.1. Skyddsidentiteterna har behövts

Som nämnts ovan ska anställningsmyndigheten genast anmäla till Skyddsregistreringsdelegationen när det finns grund för att upphäva eller ändra ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet. Granskningen visar att de kvalificerade skyddsidentiteterna och tillhörande identitetshandlingar i huvudsak har använts regelbundet. Frekvensen varierar dock. I ett fall har skyddsidentiteten inte använts alls under ett år och i ett annat fall har användningen varit ytterst begränsad under en period om nästan två år. Enligt Polismyndigheten har det dock inte funnits skäl att upphäva skyddsidentiteterna trots att den ena inte använts och den andra använts endast i begränsad utsträckning. En användare behöver inte alltid använda sin skyddsidentitet under exempelvis sådana perioder som han eller hon är involverad i andra operativa ärenden.

Nämnden har förståelse för att behovet av en kvalificerad skyddsidentitet kan variera över tid och att det i den praktiska hanteringen kan förekomma perioder inom vissa operativa ärenden när en skyddsidentitet används i mindre utsträckning. Om en skyddsidentitet inte har använts alls eller endast i mycket ringa utsträckning under viss tid måste anställningsmyndigheten pröva om det finns anledning att anmäla förhållandet till Skyddsregistreringsdelegationen. Med hänsyn till vad som framkommit i de aktuella fallen finner nämnden ingen anledning att kritisera myndighetens handläggning i detta avseende.

5.2. Användningen dokumenteras löpande

Såvitt kunnat bedömas har de anteckningar som förts av användarna av de kvalificerade skyddsidentiteterna gjorts löpande och innehåller de uppgifter som föreskrivits i FAP och i de interna styrdokument.

5.3. Ändamålsenliga rutiner för intern kontroll

Enligt Polismyndigheten görs det som en del i det interna kontrollarbetet kontinuerliga utvärderingar avseende behovet av de kvalificerade skyddsidentiteterna. Den enhet inom myndigheten som ansvarar för samordning och kontroll inom undercoververksamheten har god insyn i det arbete som utförs. Exempelvis hålls regelbundna möten med berörda personer för att diskutera pågående ärenden och kommande insatser. Användarna redovisar månadsvis kontoutdrag eller liknande dokumentation beträffande de ekonomiska transaktioner som utförts. Några gånger per år genomförs även kontroller av användarnas loggböcker.

I syfte att upptäcka missbruk gör Polismyndigheten med jämna mellanrum registersökningar beträffande personnummer tillhörande skyddsidentiteterna och användarnas identiteter. Det finns även rutiner för att kontrollera att skyddsidentiteterna inte används efter det att besluten upphört eller för andra syften än de som omfattas av besluten.

Nämnden konstaterar att det särskilt i verksamhet som inte är öppen för allmänhetens insyn är viktigt med fungerande rutiner för att upptäcka och beivra missbruk och felaktig hantering. Av Polismyndighetens beskrivning framstår rutinerna för intern kontroll inom aktuellt område som ändamålsenliga.

5.4. Övrigt

Nämnden har vid granskningen inte påträffat något fall där en användare vittnat i den kvalificerade skyddsidentitetens namn.

Vad som i övrigt förekommit föranleder inget uttalande från nämnden.

6. BESLUT

Med detta uttalande avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Gunnel Lindberg

I avgörandet har deltagit: Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Linnéa Darell, Berit Jóhannesson, Zayera Khan, Christina Linderholm, Mats Sander och Jonas Åkerlund (enhälligt).

Föredragande: Johanna Rådberg

Expedition till:

Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen

För kännedom till:

Polismyndigheten, Rättsavdelningen, enheten för rättslig styrning och stöd