



Användningen av kvalificerade skyddsidentiteter inom det särskilda personsäkerhetsarbetet

1 SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens undersökning av polismyndigheternas rutiner för användningen av kvalificerade skyddsidentiteter i det särskilda personsäkerhetsarbetet har inte visat annat än att regelverket följs. Vid granskningen har det emellertid framkommit att det finns variationer mellan polismyndigheterna i fråga om andelen kvalificerade skyddsidentiteter som registrerats i Skatteverkets folkbokföringsdatabas och som används i personsäkerhetsarbetet. Rikspolisstyrelsen bör undersöka om det finns någon rimlig förklaring till dessa variationer. Nämnden har vidare noterat att rutinerna vad gäller dokumentation och uppföljning av användningen av kvalificerade skyddsidentiteter skiftar mellan polismyndigheterna. Nämnden har också konstaterat att ingen av de granskade polismyndigheterna har tagit fram interna riktlinjer för användningen av kvalificerade skyddsidentiteter i det särskilda personsäkerhetsarbetet. Rikspolisstyrelsen rekommenderas därför att verka för mer enhetliga rutiner hos polismyndigheterna när det gäller dokumentation och uppföljning. Rikspolisstyrelsen bör också i samråd med övriga polismyndigheter utarbeta riktlinjer för hanteringen av kvalificerade skyddsidentiteter.

2 BAKGRUND OCH OMFATTNING

Nämnden har på eget initiativ beslutat att granska hur polisen använder kvalificerade skyddsidentiteter i det särskilda personsäkerhetsarbetet.

Tillsynsprojektet har framför allt syftat till att undersöka

- eventuella skillnader i användningen och dokumentationen av kvalificerade skyddsidentiteter inom denna verksamhet, samt
- i vilken utsträckning beslutade skyddsidentiteter används och hur användningen följs upp.

Granskningen har skett genom en enkätundersökning. Enkäten har skickats till de särskilda personsäkerhetsenheter som finns vid Rikspolisstyrelsen

(Rikskriminalpolisen) samt vid polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland, Skåne och Västerbotten. Polismyndigheterna har haft möjlighet att motivera och resonera kring sina svar.

Polismyndigheterna har även uppmanats att komma in med interna styrdokument avseende hanteringen av kvalificerade skyddsidentiteter, i den mån sådana dokument har upprättats.

Granskningen har inte omfattat Säkerhetspolisens användning av kvalificerade skyddsidentiteter.

3 RÄTTSLIG REGLERING

3.1 Kvalificerade skyddsidentiteter

Regler om kvalificerade skyddsidentiteter finns i lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter.

Med kvalificerade skyddsidentiteter avses särskilt beslutade skyddsidentiteter som består av andra personuppgifter än de verkliga och som har förts in i statliga register eller i handlingar som har utfärdats av statliga myndigheter. En kvalificerad skyddsidentitet kan tilldelas en polisman eller annan tjänsteman, om tjänstemannen är anställd vid Säkerhetspolisen, som har till arbetsuppgift att delta i spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet. En skyddsidentitet kan även tilldelas polismän som deltar i annan verksamhet för att förebygga allvarlig brottslighet, t.ex. vittnesskyddsverksamhet eller annan personskyddsverksamhet.¹

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får meddelas endast om tillgången till en kvalificerad skyddsidentitet är nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inte ska röjas. Det ska vara beslutade eller förutsedda åtgärder i den del av polisens spanings-, utrednings- eller brottsförebyggande verksamhet som gäller allvarlig brottslighet. Ett beslut förutsätter dessutom att det finns en påtaglig risk för att ett röjande allvarligt skulle motverka verksamheten eller utsätta någon som berörs av den för allvarlig fara. Skälen för ett beslut ska uppväga det men som beslutet kan innebära för allmänna eller enskilda intressen.

I ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får det förordnas om utfärdande av körkort samt utfärdande av pass eller andra identitetshandlingar i den kvalificerade skyddsidentitetens namn. Endast om dessa åtgärder inte är tillräckliga får det även förordnas att Skatteverket ska registrera den kvalificerade skyddsidentiteten i folkbokföringsdatabasen.

¹ Prop. 2005/06:149 s. 82.

Den kvalificerade skyddsidentiteten får endast användas i den utsträckning som är nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder i den verksamhet, där den kvalificerade skyddsidentiteten har förordnats, inte ska röjas och det finns en påtaglig risk för att ett sådant röjande allvarligt skulle motverka verksamheten eller utsätta dem som berörs av den för allvarlig fara.²

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om användningen av kvalificerade skyddsidentiteter inom polisen.³ Där finns bl.a. bestämmelser om organisation och samordning för användningen av kvalificerade skyddsidentiteter samt om användandet i övrigt av kvalificerade skyddsidentiteter inom polisen.

Rikspolisstyrelsen ska, enligt 3 § 7 p förordningen (1989:773) med instruktion till Rikspolisstyrelsen, svara för samordningen av polisens användning av kvalificerade skyddsidentiteter. För detta ändamål finns två samordningsenheter – en vid Rikskriminalpolisen och en vid Säkerhetspolisen. I Rikskriminalpolisens samordningsansvar ingår att förmedla samtliga kontakter mellan polismyndigheterna och beslutsmyndigheten.

3.2 Särskilt personsäkerhetsarbete

Det särskilda personsäkerhetsarbetet regleras i förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. och i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.⁴ Syftet med det särskilda personsäkerhetsarbetet är att det ska säkra rättsprocessen och vara ett led i arbetet med att bekämpa den organiserade brottsligheten. Arbetet får bedrivas beträffande misstänkta, tilltalade, målsägande och vittnen, som medverkat i en förundersökning eller rättegång som rör grov eller organiserad brottslighet eller personer som fortlöpande lämnar eller har lämnat information till polis i frågor som rör sådan brottslighet. Arbetet får också omfatta anställda inom rättsväsendet, samt närstående till personer i behov av skydd. För att uppnå ett så effektivt skydd som möjligt ska säkerhetsarbetet utformas individuellt med utgångspunkt från hotbilden och den skyddades personliga förhållanden. Personsäkerhetsarbetet kan t.ex. innebära att den utsatte får hjälp med flyttning till skyddat boende och installation av larm.⁵

² Prop. 2005/06:149 s. 90.

³ RPSFS 2010:1, FAP 480-2.

⁴ RPSFS 2011:8, FAP 480-1.

⁵ Prop. 2005/06:138 s. 35.

4 IAKTTAGELSER OCH REKOMMENDATIONER

4.1 Iakttagelser vid granskningen

Med utgångspunkt från de svar som lämnats på enkäten kan nämnden konstatera att polismyndigheternas rutiner för användningen av kvalificerade skyddsidentiteter i det särskilda personsäkerhetsarbetet förefaller följa bestämmelserna i lag och annan författning.

Nämndens undersökning har emellertid visat på vissa skillnader dels i fråga om hur polismyndigheterna använder kvalificerade skyddsidentiteter i det särskilda personsäkerhetsarbetet, dels hur de dokumenterar och följer upp de befintliga skyddsidentiteterna. Det har vidare framkommit att ingen av de tillfrågade polismyndigheterna har tagit fram särskilda rutinbeskrivningar eller interna riktlinjer för hantering av kvalificerade skyddsidentiteter.

4.1.1 Användningen

Enkätsvaren visar att majoriteten av de poliser som arbetar med det särskilda personsäkerhetsarbetet har en kvalificerad skyddsidentitet. En polismyndighet har uppgett att samtliga kvalificerade skyddsidentiteter inom verksamheten är registrerade i folkbokföringsdatabasen. Vid de övriga polismyndigheterna är färre än hälften folkbokförda. Samtidigt visar polismyndigheternas svar att det finns en samstämmig syn om vilka omständigheter som talar för att en kvalificerad skyddsidentitet i denna verksamhet bör folkbokföras.

Som nämnts ska registrering av kvalificerade skyddsidentiteter i folkbokföringen begränsas till de fall där utfärdande av körkort, pass eller andra identitetshandlingar i den kvalificerade skyddsidentitetens namn inte är tillräckligt. Detta har motiverats med att det är av stor vikt att polisen i en rättsstat är återhållsam med användandet av vilseledande åtgärder och att det utifrån folkbokföringspolitiska utgångspunkter är otillfredsställande att folkbokföringsdatabasen inte utvisar korrekta förhållanden.⁶

Nämndens rekommendation

Mot ovanstående bakgrund rekommenderar nämnden Rikspolisstyrelsen att närmare undersöka om det finns någon rimlig förklaring till de skillnader som uppmärksammats.

4.1.2 Dokumentation och uppföljning

Av svaren framgår att de tillfrågade polismyndigheterna har rutiner för att dokumentera användningen av kvalificerade skyddsidentiteter i det särskilda

⁶ Prop. 2005/06:149 s. 25.

personsäkerhetsarbetet. Det framstår emellertid som om några av dem dokumenterar användningen mer utförligt än andra. En polismyndighet har t.ex. angett att ekonomiska transaktioner och incidenter i samband med användandet av den kvalificerade skyddsidentiteten redovisas särskilt.

Det har vidare framkommit att polismyndigheterna har olika rutiner för att följa upp polisernas användning av de kvalificerade skyddsidentiteterna. Majoriteten av polismyndigheterna uppger att de utför regelbundna kontroller av polisernas dokumentation av användningen. Dessa kontroller innebär bl.a. att de ekonomiska transaktioner som görs i den kvalificerade skyddsidentiteten stäms av mot myndighetens bokföring. Vid vissa polismyndigheter framstår det emellertid som om kontrollen av användningen sker sporadiskt och inte lika strukturerat. I en verksamhet som inte är öppen för allmänhetens insyn blir myndigheternas egna rutiner och interna kontroll särskilt viktig. Lagstiftaren har uttryckt att det bör finnas strikta rutiner för hur polisernas användning av de kvalificerade skyddsidentiteterna ska rapporteras och dokumenteras.⁷ En utförlig dokumentation är en utgångspunkt för såväl polisens interna kontroll som nämndens tillsyn. Uppföljningen av hur en kvalificerad skyddsidentitet använts har betydelse för att motverka och avslöja missbruk. Dessutom ger en regelbunden kontroll polismyndigheterna möjlighet att i ett tidigt skede upptäcka om det finns grund att upphäva eller ändra ett beslut om en kvalificerad skyddsidentitet.

Nämndens rekommendation

Nämnden rekommenderar därför Rikspolisstyrelsen att verka för mer enhetliga rutiner hos polismyndigheterna för dokumentation och uppföljning. Detta arbete kan förslagsvis förenas med utarbetandet av interna riktlinjer enligt nämndens rekommendation nedan (se punkten 4.1.3).

4.1.3 Interna riktlinjer

Som nämnts har ingen av de tillfrågade polismyndigheterna tagit fram särskilda rutinbeskrivningar eller interna riktlinjer för hantering av kvalificerade skyddsidentiteter. Nämndens uppfattning är dock att gemensamma rutinbeskrivningar kan fungera som ett bra hjälpmedel i verksamheten samt bidra till en enhetlig rättstillämpning. Tydliga rutinbeskrivningar för t.ex. dokumentation och kontroll av användningen av kvalificerade skyddsidentiteter kan även bidra till en mer effektiv intern kontroll och extern tillsyn.

⁷ Prop. 2005/06:149 s. 50.

Nämndens rekommendation

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar nämnden Rikspolisstyrelsen att i samråd med övriga polismyndigheter utarbeta riktlinjer för hanteringen av kvalificerade skyddsidentiteter.

5 FORTSATT GRANSKNING

Nämnden har genom granskningen endast fått en översiktlig bild av rutinerna för hanteringen av kvalificerade skyddsidentiteter inom det särskilda personsäkerhetsarbetet. Iakttagelserna ger enligt nämndens mening anledning att vidta åtgärder för att få en tydligare bild av hur kvalificerade skyddsidentiteter hanteras vid polismyndigheterna. Nämnden planerar därför att genomföra inspektioner i syfte att kontrollera handläggningen i enskilda ärenden.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden beslutar att delge Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen samt polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland, Skåne och Västerbotten detta uttalande.