



Användning av kvalificerade skyddsidentiteter vid Rikskriminalpolisen

1 SAMMANFATTNING

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har granskat Rikskriminalpolisens användning av kvalificerade skyddsidentiteter. Granskningen har främst fokuserat på hur Rikskriminalpolisen använder de identitetshandlingar som hör till de kvalificerade skyddsidentiteterna och hur denna användning dokumenteras.

Granskningen visar att behovet av att använda de identitetshandlingar som hör till en kvalificerad skyddsidentitet varierar inom Rikskriminalpolisen. En del poliser använder handlingarna regelbundet medan det för andra kan gå långa perioder – i vissa fall flera år – utan att handlingarna visas upp. Hur ofta handlingarna används beror till stor del på om poliserna arbetar inom spanings-, utrednings- eller brottsförebyggande verksamhet. Myndigheten har inga synpunkter på vad som kommit fram i denna del. Myndigheten förutsätter dock att Rikskriminalpolisen kontinuerligt följer upp behovet av skyddsidentiteterna och att bedömningen i normalfallet görs i dialog med de poliser som innehar dem.

Myndigheten konstaterar vidare att Rikskriminalpolisen saknar fungerande rutiner för hur användningen av identitetshandlingarna ska dokumenteras. Myndigheten uppmanar därför Rikskriminalpolisen att återkommande ge de poliser som berörs information om de krav som ställs på redovisningen och att regelbundet följa upp dokumentationen för att säkerställa att Rikspolisstyrelsens föreskrifter följs.

2 BAKGRUND

Lagstiftaren har uttryckt att tilldelning och användning av kvalificerade skyddsidentiteter inte utgör ett tvångsmedel och att det inte kan anses utgöra ett integritetsintrång.¹ Samtidigt innebär en kvalificerad skyddsidentitet operativa möjligheter av ett slag som inte hade varit möjliga utan användning av sådan skyddsidentitet. Vidare skulle en skyddsidentitet kunna missbrukas.

¹ Prop. 2006/07:133 s. 28.

Beslut om och användandet av kvalificerade skyddsidentiteter har därför omgärdats med garantier som ska säkerställa en korrekt och kontrollerbar hantering. Bl.a. fattas beslut om kvalificerade skyddsidentiteter beträffande den brottsbekämpande verksamheten inte av de operativa myndigheterna själva utan av Skyddsregistreringsdelegationen, som är ett särskilt beslutsorgan inom nämnden. Vidare utövar nämnden tillsyn över polisens användning av kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet.

Den 4 september 2012 beslutade nämnden att granska hanteringen av kvalificerade skyddsidentiteter vid Rikskriminalpolisen. Granskningen har bl.a. syftat till att undersöka i vilken omfattning och hur kvalificerade skyddsidentiteter används inom myndigheten samt hur användningen dokumenteras och följs upp internt.

Ärenden där kvalificerade skyddsidentiteter används omfattas i stor utsträckning av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Nämndens iakttagelser vad gäller omfattningen och den närmare användningen av de kvalificerade skyddsidentiteterna inom Rikskriminalpolisen behandlas därför inte i detta uttalande.

3 RÄTTSLIG REGLERING

Med stöd av lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter kan poliser få kvalificerade skyddsidentiteter. Det innebär att personen 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 §§ lagen om kvalificerade skyddsidentiteter).

Poliser som arbetar med att delta i spaning eller utredning avseende allvarlig brottslighet kan tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet. En skyddsidentitet kan även tilldelas poliser som deltar i verksamhet som syftar till att förebygga sådan brottslighet (2 § lagen om kvalificerade skyddsidentiteter). Den förebyggande verksamheten kan t.ex. handla om infiltration av kriminella grupperingar eller om vittnesskyddsverksamhet eller annan personskyddsverksamhet. Det kan också vara fråga om att upprätthålla kontakter med informatörer eller andra källor inom kriminalunderrättelseverksamheten.² Syftet med användningen av kvalificerade skyddsidentiteter är framför allt att förhindra att dolt spaningsarbete eller annat dolt uppträdande avslöjas och att skydda bl.a. myndigheternas personal inför, under och efter avslutade uppdrag.

Det är inte den enskilde polisen som förfogar över den kvalificerade skyddsidentiteten, utan anställningsmyndigheten. Det är

² Prop. 2005/06:149 s. 82.

anställningsmyndigheten som ansöker om en kvalificerad skyddsidentitet hos Skyddsregistreringsdelegationen och som ansvarar för att poliser inte använder sig av de identitetshandlingar som hör till skyddsidentiteterna annat än under tjänsteutövning. En kvalificerad skyddsidentitet får användas endast i den utsträckning som det är nödvändigt för den verksamhet som den är avsedd för (12 § lagen om kvalificerade skyddsidentiteter). Lagen reglerar däremot inte på något mer ingående sätt när och på vilket sätt den kvalificerade skyddsidentiteten får användas.

Verksamheten med kvalificerade skyddsidentiteter regleras till viss del i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användningen av kvalificerade skyddsidentiteter inom polisen (RPSFS 2010:1 FAP 480-2). Närmare bestämmelser om användandet av kvalificerade skyddsidentiteter finns i en bilaga till föreskrifterna. För delar av bilagan gäller sekretess enligt 18 kap. 1 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen. I korthet kan nämnas att respektive myndighet samt Rikskriminalpolisen centralt är skyldiga att dokumentera åtgärder som vidtas kring de kvalificerade skyddsidentiteterna. Vidare är de enskilda användarna av skyddsidentiteterna skyldiga att dokumentera hur identitetshandlingarna har använts.

4 GRANSKNINGEN

Nämnden har vid sin granskning främst fokuserat på hur poliser inom Rikskriminalpolisen använder de identitetshandlingar som hör till de kvalificerade skyddsidentiteterna och hur användningen dokumenteras. Det ska understrykas att granskningen inte har syftat till att göra en fullständig kartläggning över hur poliserna agerar i sina kvalificerade skyddsidentiteter.

Nämnden har med denna utgångspunkt granskat samtliga beviljade och inte avslutade kvalificerade skyddsidentiteter vid Rikskriminalpolisen. Nämnden har tagit del av den dokumentation om skyddsidentiteterna som förs centralt vid Rikskriminalpolisen respektive av de enskilda användarna. Vidare har sex användare av kvalificerade skyddsidentiteter inom olika verksamheter intervjuats. Användarna har fått svara på frågor kring behovet och omfattningen av användningen av skyddsidentiteterna, rutiner för dokumentation och vilken utbildning de genomgått med anledning av att de tilldelats skyddsidentiteten. Vidare har den person som ansvarar för samordningen av de kvalificerade skyddsidentiteterna vid Rikskriminalpolisen intervjuats.

5 NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING

5.1 Användningen av handlingarna varierar

Granskningen visar att behovet av att använda de identitetshandlingar som hör till en kvalificerad skyddsidentitet varierar inom Rikskriminalpolisen. Vissa

poliser använder handlingarna regelbundet medan det för andra kan gå långa perioder – i vissa fall flera år – utan att handlingarna visas upp eller används på annat sätt. Hur ofta handlingarna används beror till stor del på om poliserna arbetar inom spanings-, utrednings- eller brottsförebyggande verksamhet.

Nämnden har förståelse för att poliserna i vissa fall använder identitetshandlingarna sällan. Det ligger i sakens natur att det är långt ifrån alltid som poliser behöver visa upp sina handlingar när de arbetar under en kvalificerad skyddsidentitet. Det är dessutom rimligt att myndighetens behov av att ha tillgång till en kvalificerad skyddsidentitet kan variera över tid och att det inom vissa verksamheter kan uppstå situationer som kräver att det omedelbart finns personer med sådana skyddsidentiteter tillgängliga, även om skyddsidentiteterna under en längre tid inte har använts. Nämnden har sammanfattningsvis inga synpunkter på det som kommit fram vad gäller användningen av identitetshandlingarna.

Granskningen visar emellertid att de poliser som besluten berör inte alltid är medvetna om vilka överväganden som myndigheten har gjort beträffande behovet av den kvalificerade skyddsidentiteten. En användare, som inte använt sina handlingar under två år, har uttryckt att han själv inte såg något behov av sin skyddsidentitet under denna tid och att detta, så vitt han känner till, inte uppmärksammades av någon med chefsbefattning. En annan polis, som inte använt sin skyddsidentitet och inte heller använt handlingarna sedan 2011, har uppgett att han inte fått någon förklaring till varför förordnandet om skyddsidentiteten fortfarande gäller.

Nämnden vill därför understryka att lagstiftningen ställer krav på att anställningsmyndigheterna regelbundet utvärderar behovet av befintliga kvalificerade skyddsidentiteter. Om förutsättningarna för ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet ändras är anställningsmyndigheten skyldig att genast anmäla detta till Skyddsregistreringsdelegationen (9 § lagen om kvalificerade skyddsidentiteter). Nämnden förutsätter att Rikskriminalpolisen kontinuerligt följer upp behovet av skyddsidentiteterna och att bedömningen i normalfallet görs i dialog med de poliser som innehar dem. Ur tillsynsperspektiv är det värdefullt om en sådan behovsprövning dokumenteras.

5.2 Brister i dokumentationen

Granskningen visar att Rikskriminalpolisens dokumentation av de kvalificerade skyddsidentiteterna brister i olika avseenden. Rikspolisstyrelsens föreskrifter ställer krav på att det anges förhållandevis specifika uppgifter om hur och när de handlingar som hör till de kvalificerade skyddsidentiteterna har använts. Den dokumentation som förs centralt vid Rikskriminalpolisen saknar

emellertid flera föreskrivna uppgifter, t.ex. för vilket ändamål skyddsidentiteten ska användas.

När det gäller den dokumentation som användarna av de kvalificerade skyddsidentiteterna ansvarar för, saknas sådan för en tredjedel av de granskade skyddsidentiteterna. För endast ett fåtal av dessa skyddsidentiteter finns en godtagbar anledning till detta. Den redovisning som gjorts har i många fall varit mycket begränsad och i flera fall förekommer långa perioder utan några noteringar överhuvudtaget. Föreskrifterna ställer visserligen inte krav på att det finns en heltäckande redogörelse för hur en person har uppträtt under sin skyddsidentitet. För att uppfylla de krav som föreskrifterna ställer måste emellertid användarna generellt sett vara mer utförliga i sin redovisning och ange fler specifika uppgifter kring användningen.

5.3 Oklara rutiner kring dokumentation

Granskningen visar att Rikskriminalpolisen saknar sådana strikta rutiner kring dokumentation som lagstiftaren förutsätter vad gäller användningen av de handlingar som hör till de kvalificerade skyddsidentiteterna.

För att minimera riskerna för missbruk har lagstiftaren förutsatt att anställningsmyndigheterna skapar lämpliga rutiner för användandet av de kvalificerade skyddsidentiteterna. Av förarbetena framgår att det bör finnas strikta rutiner för hur tjänstemännen kan ta ut och disponera de aktuella handlingarna och hur användandet av de kvalificerade skyddsidentiteterna ska rapporteras och dokumenteras.³

Av intervjuerna har framkommit att reglerna om dokumentation inte är väl förankrade hos de enskilda användarna. Nya användare av kvalificerade skyddsidentiteter ges visserligen skriftlig och muntlig information om vad som gäller ifråga om rättshandlingar, ekonomiska transaktioner och dokumentation. Samtliga poliser som intervjuats har emellertid uppgett att de därutöver inte fått någon ytterligare genomgång av regler och rutiner, eller annan information som tar sikte på hur dokumentation ska ske. Flera användare har uppgett att de anser att direktiven är otydliga vad gäller dokumentation.

Rikskriminalpolisen uppmanas därför att återkommande ge de poliser som berörs information om de krav som ställs på dokumentation och att regelbundet följa upp innehållet i den dokumentation som förs för att säkerställa att föreskrifterna följs.

³ Prop. 2005/06:149 s. 50.

5.4 Intern kontroll av dokumentationen krävs

Enligt uppgift från Rikskriminalpolisen följs dokumentationen kring de kvalificerade skyddsidentiteterna inte upp och den dokumentation som granskats av nämnden har aldrig varit föremål för intern kontroll. Ett arbete med att skapa rutiner för detta ska dock ha påbörjats.

Som nämnden tidigare uttalat blir myndigheternas egna rutiner och interna kontroll särskilt viktig när det rör en verksamhet som inte är öppen för allmänhetens insyn.⁴ Uppföljningen av hur en kvalificerad skyddsidentitet använts har betydelse för att motverka och avslöja missbruk. Intern granskning av dokumentationen är ett viktigt led i detta arbete. Nämnden förutsätter att det arbete som Rikskriminalpolisen har påbörjat kommer att resultera i tydliga rutiner för intern kontroll av användningen av de kvalificerade skyddsidentiteterna.

Sändlista:

Rikspolisstyrelsen
Rikskriminalpolisen

⁴ Se nämndens uttalande från den 14 juni 2012 ”Användningen av kvalificerade skyddsidentiteter inom det särskilda personsäkerhetsarbetet” (dnr 139-2011).