



## **Användning av kvalificerade skyddsidentiteter vid Polismyndigheten, region Nord**

---

### **1. SAMMANFATTNING**

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har under en inspektion granskat alla beviljade, såväl icke avslutade som avslutade, kvalificerade skyddsidentiteter vid Polismyndigheten, region Nord, utom en. Granskningen har främst omfattat den dokumentation som förts av de enskilda användarna av skyddsidentiteterna.

Den dokumentation som förts av användarna av de kvalificerade skyddsidentiteterna är överlag utförlig och ger intryck av att ske löpande.

De kvalificerade skyddsidentiteterna och tillhörande identitetshandlingar synes i de flesta fall ha använts regelbundet. Enligt nämndens bedömning finns det behov av samtliga skyddsidentiteter som Polismyndigheten, region Nord, har förfogat och förfogar över utom en. Vad gäller den skyddsidentiteten förefaller det som om polismannen har utfört sina arbetsuppgifter utan att använda sin identitet. Nämnden ifrågasätter därför om behov över huvud taget har förelegat och förutsätter att rutiner införs som säkerställer en kontinuerlig kontroll av behovet av samtliga skyddsidentiteter inom polisregionen.

Vid Polismyndigheten, region Nord, finns tillfredsställande rutiner för att kontrollera missbruk av kvalificerade skyddsidentiteter. Nämnden understryker dock vikten av att kontrollerna görs med jämna och täta mellanrum.

Nämnden noterar att Polismyndigheten, region Nord, i många fall dröjer med att till den nationella samordnaren vid Polismyndigheten överlämna de identitetshandlingar som hör till en kvalificerad skyddsidentitet som upphört att gälla. Detta är inte acceptabelt och nämnden förutsätter att polisregionen framöver iakttar det skyddsanskrivningskrav som föreskrivs i de riktlinjer för kvalificerade skyddsidentiteter som nyligen beslutats av Polismyndigheten.

**Innehåll**

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. BAKGRUND.....	3
3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER.....	3
4. GRANSKNINGEN.....	5
5. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING.....	6
5.1 Intern bestämmelse .....	6
5.2 Dokumentation.....	6
5.3 Behovet av skyddsidentiteter .....	7
5.4 Rutiner för prövning av behov av skyddsidentiteter.....	7
5.5 Rutiner för att förhindra missbruk .....	8
5.6 Återlämnande av identitetshandlingar .....	8
5.7 Övrigt .....	9
6. BESLUT .....	9

## 2. BAKGRUND

Med anledning av iakttagelser i ett annat ärende<sup>1</sup> beslutade nämnden den 18 november 2015 att undersöka användningen av kvalificerade skyddsidentiteter vid Polismyndigheten, region Nord. 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, och
  - b) kontroll av att kvalificerade skyddsidentiteter inte missbrukas (såväl avslutade som icke avslutade)?
- Har upplysningsskyldigheten enligt 36 kap. 10 § tredje stycket rättegångsbalken (RB) iakttagits?

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

## 3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

Med stöd av lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter kan polismän som är anställda vid Polismyndigheten och arbetar med att förebygga allvarlig brottslighet eller som deltar i spanings- eller utredningsverksamhet avseende 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 ytterligare 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.

---

<sup>1</sup> Se nämndens uttalande den 14 juni 2016 ”Användning av en kvalificerad skyddsidentitet som upphört att gälla vid Polismyndigheten, region Nord” (dnr 171-2015).

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 tilldelas 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 är framför allt att förhindra att dolt spaningsarbete eller att annat dolt uppträdande avslöjas samt att skydda bl.a. myndigheternas personal inför, under och efter avslutade uppdrag. Skyddsidentiteterna kan till exempel användas vid infiltration av kriminella grupperingar, i vittnesskyddsprogram eller annan personskyddsverksamhet. De kan också användas för att upprätthålla kontakter med informatörer eller andra källor inom underrättelseverksamheten.<sup>2</sup>

Skyddsregistreringsdelegationen, som är ett särskilt beslutsorgan inom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, beslutar om kvalificerade skyddsidentiteter inom polisväsendet. Det är anställningsmyndigheten och inte den enskilde polismannen som förfogar över skyddsidentiteten. Det är således anställningsmyndigheten som ansöker om en skyddsidentitet. Det är också anställningsmyndigheten som ansvarar för att polismän inte använder sig av de identitetshandlingar som hör till identiteten annat än under tjänsteutövning.<sup>3</sup>

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet gäller för en tid om högst två år. Om villkoren i 2 och 3 §§ lagen om kvalificerade skyddsidentiteter fortfarande är uppfyllda får Skyddsregistreringsdelegationen på ansökan från 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 §).

När ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet har upphört att gälla, ska körkort, pass eller andra identitetshandlingar som utfärdats för skyddsidentiteten lämnas in till Skyddsregistreringsdelegationen (10 § första stycket).

En kvalificerad skyddsidentitet får användas endast i den utsträckning som det är nödvändigt för den avsedda verksamheten (12 §).

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

---

<sup>2</sup> Prop. 2005/06:149 s. 82.

<sup>3</sup> A. prop. s. 50.

polismän kan ta ut och disponera de identitetshandlingar som hör till identiteterna och hur användningen ska rapporteras och dokumenteras.<sup>4</sup>

Vid tidpunkten för granskningen reglerades Polismyndighetens verksamhet med kvalificerade skyddsidentiteter närmare i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användningen av kvalificerade skyddsidentiteter inom polisen (RPSFS 2010:1 FAP 480-2)<sup>5</sup> och i en bilaga<sup>6</sup> till dessa föreskrifter. Föreskrifterna jämte bilagan benämns i fortsättningen FAP. Av FAP framgår att användarna, för att få använda skyddsidentiteterna, ska ha genomgått en särskild utbildning avseende de regler om säkerhet, sekretess och dokumentation som gäller inom verksamheten. Det framgår vidare att användarna är skyldiga att i en s.k. loggbok dokumentera bl.a. när och hur de identitetshandlingar som hör till identiteterna har använts.

Polismyndigheten har efter inspektionen beslutat riktlinjer för kvalificerade skyddsidentiteter (PM 2016:19) att gälla från och med den 16 maj 2016.<sup>7</sup>

Polismyndigheten, region Nord, har beslutat ett internt direktiv om användningen av kvalificerade skyddsidentiteter, i fortsättningen benämnt Direktivet.

Enligt 36 kap. 10 § tredje stycket RB är en person som vittnar i sin kvalificerade skyddsidentitet skyldig att uppge att namnet ingår i en sådan identitet.

#### **4. GRANSKNINGEN**

Nämnden har under en inspektion den 30 november 2015 vid Polismyndigheten, region Nord, granskat alla beviljade, såväl icke avslutade som avslutade, kvalificerade skyddsidentiteter utom en<sup>8</sup>. Vid inspektionen har framförallt den dokumentation som förts av de enskilda användarna granskats. Nämnden har tagit del av Direktivet och fått muntlig information av den ansvarige för samordningen av skyddsidentiteterna inom polisregionen (samordnaren). Nämnden har i ett protokoll sammanfattat den muntliga information som lämnats. Polismyndigheten har fått möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i protokollet.

---

<sup>4</sup> Prop. 2005/06:149 s. 50.

<sup>5</sup> De föreskrifter och allmänna råd som Rikspolisstyrelsen utfärdat fortsätter att gälla även efter den 1 januari 2015, fram till dess att de har upphävts i särskild ordning.

<sup>6</sup> Uppgifter i bilagan omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 och 5 §§ offentlighet- och sekretesslagen (2009:400).

<sup>7</sup> Polismyndighetens beslut den 13 maj 2016 (dnr A176.459/2016).

<sup>8</sup> Den kvalificerade skyddsidentitet som inte omfattats av nämndens inspektion har granskats särskilt i ett annat ärende vid nämnden. Resultatet av den granskningen redovisas i nämndens uttalande den 14 juni 2016 ”Användning av en kvalificerad skyddsidentitet som upphört att gälla vid Polismyndigheten, region Nord” (dnr 171-2015).

Polismyndigheten har vidare uppmanats att yttra sig över iakttagelser som nämnden gjort om användningen av vissa kvalificerade skyddsidentiteter.

## **5. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING**

### **5.1 Intern bestämmelse**

I Direktivet anges att uppvisande av identitetshandling, genomförande av banktransaktioner, beställningar på internet, användande av e-postkonto, sådana kontakter med personer eller myndigheter där presentation skett etc. är att betrakta som användande. Det framgår vidare att all användning av de kvalificerade skyddsidentiteterna ska dokumenteras i de enskilda användarnas loggböcker. Det ska av dokumentationen framgå bl.a. i vilket ärende skyddsidentiteten använts, vilka ekonomiska transaktioner som utförts i identitetens namn och vilka identitetshandlingar som uppvisats. Om identitetshandlingar inte uppvisats ska även detta dokumenteras. Därutöver ska, enligt uppgift från samordnaren, användarna alltid anteckna när identitetshandlingarna har tagits med från och återlämnats vid tjänstestället, oberoende av om handlingarna faktiskt har visats upp eller inte. Det sistnämnda dokumentationskravet framgår emellertid inte av Direktivet.

Nämnden noterar att Direktivet ställer mer långtgående krav än FAP på vilka uppgifter om användningen av de kvalificerade skyddsidentiteterna som ska dokumenteras. Nämnden har tidigare uttalat sig positiv till att all användning dokumenteras eftersom en sådan ordning bland annat möjliggör en prövning av om behov av skyddsidentiteten faktiskt föreligger.<sup>9</sup>

### **5.2 Dokumentation**

Den dokumentation som förts av användarna av de kvalificerade skyddsidentiteterna är överlag utförlig och ger intryck av att ske löpande. Nämnden konstaterar att dokumentationen i huvudsak innehåller de uppgifter som FAP och Direktivet föreskriver. I ett par loggböcker saknas dock dokumentation om när handlingar har tagits ut och när de har återlämnats. Dessa brister har även noterats av samordnaren vid genomförd intern kontroll av loggböckerna (se punkten 5.4). Det bör av Direktivet framgå att även uppgifter om när handlingar har tagits ut och återlämnats ska antecknas i loggboken. Nämnden förutsätter att Direktivet uppdateras i detta avseende.

Nämnden noterar att för två kvalificerade skyddsidentiteter saknas loggböcker. Polismyndigheten har uppgett att anledningen är att skyddsidentiteterna inte har använts. Nämnden återkommer till detta under punkten 5.3.

---

<sup>9</sup> Se nämndens uttalande den 18 november 2016 ”Användning av kvalificerade skyddsidentiteter vid Säkerhetspolisen” (dnr 84-2015).

### 5.3 Behovet av skyddsidentiteter

Som nämns ovan har två kvalificerade skyddsidentiteter inte använts under tillståndstiden. Vid granskningstillfället var en skyddsidentitet avslutad och en alltjämt pågående. I båda fallen hade Polismyndigheten begärt förlängning av identiteterna. Polismyndigheten har uppmanats att yttra sig över iakttagelserna och har därvid sammanfattningsvis uppgett följande.

Den ena kvalificerade skyddsidentiteten var avsedd att användas inom en verksamhet där behovet är svårt att förutse. Arbetet innebar att användaren kunde beordras att med kort varsel arbeta med verksamhet mot grov organiserad brottslighet. Trots att skyddsidentiteten inte hade använts gjordes bedömningen att polismannen hade ett fortsatt behov av identiteten då denne kunde beordras att utföra arbete som krävde en skyddsidentitet. Polismyndigheten begärde att förordnandet skulle avslutas i samband med att polismannen slutade arbeta inom verksamheten.

Beträffande den andra kvalificerade skyddsidentiteten har polismannen visserligen arbetat med de arbetsuppgifter som skyddsidentiteten var beviljad för. Polismannen har emellertid inte kommit i kontakt med samordnaren för att få utbildning, tillgång till loggbok och sina identitetshandlingar. Polismannen har därför inte använt sin skyddsidentitet. Polismannen har av sagt sig uppdraget och i nuläget finns inget behov av identiteten.

Kvalificerade skyddsidentiteter är indelade i olika kategorier beroende av arbetsuppgifternas art. Nämnden har förståelse för att alla skyddsidentiteter inte används med samma regelbundenhet och att det kan uppstå situationer som kräver att det omedelbart finns personer tillgängliga med sådana identiteter. Mot denna bakgrund har nämnden ingen erinran i sig mot behovet av den första skyddsidentiteten ovan.

Vad gäller den andra kvalificerade skyddsidentiteten förefaller det som om polismannen har utfört sina arbetsuppgifter utan att använda sin skyddsidentitet. Nämnden ifrågasätter därför om behov över huvud taget har förelegat. Polismyndigheten har efter inspektionen begärt att förordnandet ska avslutas. Enligt nämnden borde Polismyndigheten i ett betydligt tidigare skede ha anmält till Skyddsregistreringsdelegationen att behov av identiteten inte längre förelåg (9 § lagen om kvalificerade skyddsidentiteter).

Övriga kvalificerade skyddsidentiteter och tillhörande identitetshandlingar synes ha använts regelbundet. Nämndens bedömning är att det, med undantag från den nyss nämnda identiteten, finns ett behov av de skyddsidentiteter som Polismyndigheten, region Nord, har förfogat och förfogar över.

### 5.4 Rutiner för prövning av behov av skyddsidentiteter

Enligt nämnden följer det av 9 § lagen om kvalificerade skyddsidentiteter ett krav på anställningsmyndigheterna att regelbundet utvärdera behovet av befintliga skyddsidentiteter. Polismyndigheten har uppgett att det finns ett konstant behov av skyddsidentiteter inom en viss kategori. Gällande andra

kategorier förlitar sig samordnaren på att chefen för respektive verksamhet underrättar samordnaren när det finns anledning att begära en ny eller avsluta en skyddsidentitet. Med hänsyn till vad som framkommit under punkten 5.3 konstaterar nämnden att denna ordning inte alltid fungerar. Nämnden förutsätter att rutiner införs som säkerställer att samordnaren får den information som krävs för att kontinuerligt kunna kontrollera behovet av samtliga identiteter inom polisregionen.

### **5.5 Rutiner för att förhindra missbruk**

Direktivet föreskriver att användarnas loggböcker ska kontrolleras minst två gånger per år. Samordnaren har uppgett att kontrollerna sker mer sporadiskt på grund av tidsbrist. Nämnden har vid granskningen av dokumentationen noterat att ett antal av användarnas loggböcker har genomgått en intern kontroll. I dessa fall har användarna fått en skriftlig återkoppling om vilka brister som uppmärksammats.

Enligt samordnaren görs sökningar på de kvalificerade skyddsidentiteterna i misstankeregistret, belastningsregistret och allmänna spaningsregistret en gång per år. Detta sker i syfte att upptäcka eventuellt missbruk av skyddsidentiteterna.

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.<sup>10</sup> 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 vill samtidigt understyrka vikten av att kontroller utförs med jämna och täta mellanrum.

### **5.6 Återlämnande av identitetshandlingar**

Vid granskningstillfället framkom att de identitetshandlingar som utfärdats för en kvalificerad skyddsidentitet ska överlämnas till den nationella samordnaren vid Polismyndigheten när skyddsidentiteten upphört. Det är den nationella samordnaren som därefter ska se till att handlingarna återlämnas till Skyddsregistreringsdelegationen. Enligt uppgift från samordnaren överlämnas identitetshandlingarna till den nationella samordnaren när det passar och i många fall kan det dröja lång tid innan ett överlämnande kan ske.

Det finns varken i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter eller i dess förarbeten någon tidsangivelse inom vilken pass, körkort och andra identitetshandlingar som utfärdats i en skyddsidentitets namn ska återlämnas till Skyddsregistreringsdelegationen. De identitetshandlingar som hör till en skyddsidentitet som upphört att gälla får inte längre användas. Det finns därför

---

<sup>10</sup> Se nämndens uttalande den 14 juni 2012 ”Användningen av kvalificerade skyddsidentiteter inom det särskilda personsäkerhetsarbetet” (dnr 139-2011).



inte något godtagbart skäl till att sådana handlingar innehas av anställningsmyndigheten längre tid än vad som är absolut nödvändigt. Avsaknaden av ett skyddsamhetskrav för överlämnande av identitetshandlingar till den nationella samordnaren är inte acceptabel. Nämnden noterar dock att det i de riktlinjer för kvalificerade skyddsidentiteter som nyligen beslutats av Polismyndigheten<sup>11</sup> föreskrivs att dokument och andra handlingar som utfärdats för en skyddsidentitet ska överlämnas till den nationella funktionen vid Polismyndigheten för vidarebefordran till beslutsmyndigheten senast två veckor efter att identiteten upphört att gälla.

### **5.7 Övrigt**

Nämnden noterar att inget framkommit som tyder på att användarna har vittnat i sina kvalificerade skyddsidentiteter.

## **6. BESLUT**

Med detta uttalande avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Sigurd Heuman

I avgörandet har deltagit: Sigurd Heuman (ordförande), Barbro Thorblad, Linnéa Darell, Berit Johannesson, Zayera Khan, Christina Linderholm, Ewa Samuelsson och Jonas Åkerlund (enhälligt).

Föredragande: Anna Backman

### Expedition till:

Polismyndigheten, Rättsavdelningen, enheten för rättslig styrning och stöd (A415.971/2015)

---

<sup>11</sup> Polismyndighetens beslut den 13 maj 2016 (dnr A176.459/2016).