



## **Användning av kvalificerade skyddsidentiteter vid Säkerhetspolisen**

### **1. SAMMANFATTNING**

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har granskat en viss andel av beviljade, såväl icke avslutade som avslutade, kvalificerade skyddsidentiteter vid Säkerhetspolisen. Granskningen har främst omfattat den dokumentation som förts av de enskilda användarna av skyddsidentiteterna.

Enligt Säkerhetspolisens interna bestämmelse om kvalificerade skyddsidentiteter ska användarna alltid anteckna när identitetshandlingarna har tagits med från tjänstestället, oberoende av om handlingarna faktiskt har visats upp eller inte. Myndigheten ser positivt på att all användning ska dokumenteras eftersom en sådan ordning bland annat möjliggör en prövning av om behov av skyddsidentiteten faktiskt föreligger.

Den dokumentation som förts av användarna av de kvalificerade skyddsidentiteterna ger intryck av att ske löpande och innehåller i huvudsak de uppgifter som den interna bestämmelsen föreskriver. Myndighetens granskning visar dock att dokumentationen brister i vissa avseenden. Detta beror bland annat på kunskapsbrister hos användarna. Myndigheten förutsätter att Säkerhetspolisen vidtar åtgärder för att säkerställa att användarna regelbundet ges utbildning beträffande gällande regelverk, interna föreskrifter och riktlinjer.

Myndighetens bedömning är att Säkerhetspolisen har behov av de icke avslutade kvalificerade skyddsidentiteterna som varit föremål för granskningen. Det har samtidigt framkommit att tre avslutade skyddsidentiteter aldrig använts under tillståndstiden. Säkerhetspolisen har under denna tid inte uppmärksammat att behov inte förelåg. Lagstiftningen ställer krav på att anställningsmyndigheterna regelbundet utvärderar behovet av befintliga skyddsidentiteter. Enligt myndighetens uppfattning bör Säkerhetspolisen därför införa tätare kontroller av dokumentationen.

I Säkerhetspolisens arbete med att förhindra missbruk av kvalificerade skyddsidentiteter vill myndigheten erinra om vikten av att interna kontroller, det vill säga granskning av dokumentation och sökningar i olika register m.m., görs med jämna och täta mellanrum.

**Innehåll**

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. BAKGRUND.....	3
3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER.....	3
4. GRANSKNINGEN.....	5
5. NÄMNDENS IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNING.....	5
5.1. Ändamålsenlig intern bestämmelse .....	5
5.2. Vissa brister i dokumentationen.....	6
5.3. Skyddsidentiteterna behövs .....	6
5.4. Rutiner för prövning av behov av skyddsidentiteter.....	6
5.5. Rutiner för att förhindra missbruk .....	7
5.6. Behov av fortlöpande utbildning .....	7

## 2. BAKGRUND

Nämnden beslutade den 6 maj 2015 att utifrån ett antal frågeställningar undersöka användningen av kvalificerade skyddsidentiteter vid Säkerhetspolisen. Följande frågor har stått i fokus för nämndens granskning.

- Hur dokumenteras användningen av kvalificerade skyddsidentiteter?
- Hur dokumenteras användningen av de identitetshandlingar som utfärdats för de kvalificerade skyddsidentiteterna?
- I vilken omfattning används 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)?

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

## 3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

Med stöd av lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter kan polismän och anställda tjänstemän vid Säkerhetspolisen som 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 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 är framför allt att förhindra att dolt spaningsarbete eller att annat dolt uppträdande avslöjas samt att skydda bland annat 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>1</sup>

Skyddsregistreringsdelegationen, som är ett särskilt beslutsorgan inom Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, beslutar om kvalificerade skyddsidentiteter inom polisväsendet. Det är anställningsmyndigheten och inte den enskilde polis- eller tjänstemannen som förfogar över skyddsidentiteten. Det är således anställningsmyndigheten som ansöker om en skyddsidentitet. Det är också anställningsmyndigheten som ansvarar för att polis- och tjänstemän inte använder sig av de identitetshandlingar som hör till skyddsidentiteten annat än under tjänsteutövning.<sup>2</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 §). En skyddsidentitet får användas endast i den utsträckning som det är nödvändigt för den verksamhet som den är avsedd för (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 polis- och tjänstemän kan ta ut och disponera de aktuella handlingarna och hur användningen ska rapporteras och dokumenteras.<sup>3</sup> Säkerhetspolisens verksamhet med kvalificerade skyddsidentiteter regleras bland annat i en så kallad intern bestämmelse, i fortsättningen benämnd Säpobestämmelsen. Denna syftar till att säkerställa att skyddsidentiteterna hanteras och används på ett säkert och enhetligt sätt inom myndigheten. Uppgifter i Säpobestämmelsen omfattas av sekretess.

---

<sup>1</sup> Prop. 2005/06:149 s. 82.

<sup>2</sup> Prop. 2005/06:149 s. 50.

<sup>3</sup> Prop. 2005/06:149 s. 50.

#### **4. GRANSKNINGEN**

Nämnden har under inspektionen vid Säkerhetspolisen granskat en viss andel av beviljade, såväl icke avslutade som avslutade, kvalificerade skyddsidentiteter. Granskningen har omfattat samtliga kategorier av skyddsidentiteter. Skyddsidentiteterna är indelade i olika kategorier beroende på vilka arbetsuppgifter som användarna har inom Säkerhetspolisen. Vid inspektionen har den dokumentation som förts av de enskilda användarna granskats. Nämnden har även tagit del av Säpobestämmelsen och fått muntlig information av de personer som ansvarar för samordningen av skyddsidentiteterna vid myndigheten. Nämnden har i ett protokoll sammanfattat den muntliga information som lämnats. Säkerhetspolisen har fått möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i protokollet.

Nämnden har även underhand ställt kompletterande frågor till chefer inom olika verksamhetsområden där kvalificerade skyddsidentiteter används. Frågorna har bland annat rört omfattningen av användningen, behovet av skyddsidentiteterna, rutiner för dokumentation och Säkerhetspolisens interna kontroll på området.

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

##### **5.1. Ändamålsenlig intern bestämmelse**

Säpobestämmelsen innehåller anvisningar för bland annat ansökningsförfarandet samt dokumentationen med avseende på användningen av kvalificerade skyddsidentiteter.

Inför en ansökan om en kvalificerad skyddsidentitet görs ett flertal interna provningar inom Säkerhetspolisen. Säpobestämmelsen föreskriver att användaren av en skyddsidentitet ska föra en liggare över användningen. Anvisningarna om vad som ska antecknas i liggaren är förhållandevis detaljerade. Noteringar ska göras bland annat om när, var och hur skyddsidentiteten har använts, vilka rättshandlingar som vidtagits i skyddsidentitetens namn och andra omständigheter som kan ha betydelse för bedömningen av Säkerhetspolisens användning av en skyddsidentitet. Enligt Säkerhetspolisen angavs i tidigare versioner av Säpobestämmelsen att användarna skulle göra noteringar endast i de fall som identitetshandlingarna hade uppvisats. Numera ska användarna alltid anteckna när identitetshandlingarna har tagits med från tjänstestället, oberoende av om handlingarna faktiskt har visats upp eller inte.

Nämnden ser positivt på att all användning ska dokumenteras eftersom en sådan ordning bland annat möjliggör en provning av om behov av skyddsidentiteten faktiskt föreligger.

## 5.2. Vissa brister i dokumentationen

Den dokumentation som förts av användarna av de kvalificerade skyddsidentiteterna ger intryck av att ske löpande och innehåller i huvudsak de uppgifter som Säpobestämmelsen föreskriver.

Vidare har dock framkommit att rutinen att dokumentera i liggaren när identitetshandlingar tas med från tjänstestället inte följs av alla användare. Vissa liggare innehåller väldigt få noteringar. Företrädare för Säkerhetspolisen har uppgett att dokumentationsbristerna beror på att vissa användare inte har varit införstådda med den nu gällande bestämmelsen.

Bristerna i dokumentationen innebär att nämnden har svårt att följa användningen och bedöma behovet av de kvalificerade skyddsidentiteterna.

Enligt Säpobestämmelsen får ekonomiska transaktioner i den kvalificerade skyddsidentiteten företas endast efter beslut från en avdelningschef. Sådana beslut ska antecknas i liggaren om det inte redan framgår av andra interna handlingar. Vid granskningen noterades endast några få beslut. Enligt uppgifter från företrädare för Säkerhetspolisen fattas beslut om ekonomiska transaktioner ofta muntligen.

Nämnden förutsätter att Säkerhetspolisen vidtar åtgärder för att säkerställa att samtliga användare av kvalificerade skyddsidentiteter är införstådda med vikten av att dokumentera användningen samt att användarna regelbundet ges utbildning beträffande gällande regelverk, interna föreskrifter och riktlinjer (se även punkt 5.5).

## 5.3. Skyddsidentiteterna behövs

De kvalificerade skyddsidentiteterna och tillhörande identitetshandlingar synes i de flesta fall ha använts regelbundet. Företrädare för Säkerhetspolisen har uppgett att användarna av skyddsidentiteterna har behov av identiteterna för att de ska kunna utföra sitt arbete. Frekvensen av användningen av skyddsidentiteterna varierar mellan de olika kategorierna.

Nämnden har förståelse för att behovet av en kvalificerad skyddsidentitet kan variera över tid och att det inom vissa kategorier kan förekomma perioder när identiteterna används i mindre utsträckning. Myndigheten förutsätts att kontinuerligt överväga behovet av skyddsidentiteterna (se även punkt 5.6). Nämndens bedömning är att Säkerhetspolisen har behov av de icke avslutade skyddsidentiteter som varit föremål för granskningen.

## 5.4. Rutiner för prövning av behov av skyddsidentiteter

Företrädare för Säkerhetspolisen har uppgett att användare ska meddela huruvida behov kvarstår av en skyddsidentitet innan en ansökan om

förlängning av ett beslut om en kvalificerad skyddsidentitet görs. Det fanns vid granskningstillfället inga andra utarbetade rutiner för kontroll av behovet av skyddsidentiteterna. Säkerhetspolisen har uppgett att det numera finns rutiner som innebär att det inför en förlängningsansökan görs en intern kontroll av den dokumentation som förts avseende användningen. Nämnden välkomnar en sådan rutin och anser att den bör ge myndigheten bättre förutsättningar att ta ställning till om det föreligger ett fortsatt behov av skyddsidentiteten.

Det har vidare framkommit att tre avslutade kvalificerade skyddsidentiteter aldrig använts under tillståndstiden som uppgick till två år. Säkerhetspolisen har alltså inte under cirka två års tid uppmärksammat att behov inte förelåg. Säkerhetspolisens bristande rutiner har medfört att en anmälan om ändrade förhållanden såsom föreskrivs i 9 § lagen om kvalificerade skyddsidentiteter inte gjorts.

Nämnden vill understryka att lagstiftningen ställer krav på att anställningsmyndigheterna regelbundet utvärderar behovet av befintliga kvalificerade skyddsidentiteter. Enligt nämndens uppfattning bör Säkerhetspolisen därför införa tätare kontroller av dokumentationen.

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

Enligt Säkerhetspolisen görs stickprovskontroller i liggarna. Kontrollerna görs dock inte regelbundet. Vidare görs med jämna mellanrum sökningar på skyddsidentiteterna i misstankeregistret, belastningsregistret, allmänna spaningsregistret, vägtrafikregistret, passregistret, folkbokföringsdatabasen och i Kronofogdens register. Detta sker i syfte att upptäcka eventuellt missbruk av skyddsidentiteterna. Det finns även rutiner för att undvika att kvalificerade skyddsidentiteter används efter att besluten upphört eller för andra syften än de som omfattas av besluten.

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>4</sup> Nämnden erinrar om vikten av att kontroller görs med jämna och täta mellanrum.

### **5.6. Behov av fortlöpande utbildning**

Företrädare för Säkerhetspolisen har uppgett att samordnarna informerar användarna om rutinerna för användning och dokumentation i samband med att användarna får del av de identitetshandlingar som utfärdats för en kvalificerad skyddsidentitet. När regelverk, riktlinjer eller rutiner ändras ska samordnarna informera användarna om det. Även avdelnings- och

---

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

enhetschefer har ett ansvar att se till att användarna har erforderlig kunskap om gällande regelverk.

Trots nämnda ordning för information kan nämnden konstatera att det finns kunskapsbrister hos användarna beträffande gällande regler och rutiner. Nämnden rekommenderar därför Säkerhetspolisen att fortlöpande, och inte bara i samband med tilldelningen av identitetshandlingarna, informera användare och chefer om de krav som ställs på hanteringen av kvalificerade skyddsidentiteter.

---

Sändlista:

Säkerhetspolisen (dnr 2015-11592-5)