



**Användning av en kvalificerad skyddsidentitet som upphört att gälla vid
Polismyndigheten, region Nord**

1. SAMMANFATTNING

En polisman vid Polismyndigheten, region Nord, har använt en kvalificerad skyddsidentitet vid några tillfällen under knappt sju månader efter det att skyddsidentiteten hade upphört att gälla. Polis mannen har under samma tid även haft tillgång till den polislegitimation som utfärdats i skyddsidentitetens namn. Därtill har polis mannen underlåtit att dokumentera användningen av identiteten.

Nämnden konstaterar att Polismyndighetens hantering av den kvalificerade skyddsidentiteten uppvisar häpnadsväckande brister. Polis mannen har t.ex. tilldelats en skyddsidentitet trots att denne inte genomgått för ändamålet föreskriven utbildning. Därtill har den ansvarige för samordningen av kvalificerade skyddsidentiteter vid Polismyndigheten, region Nord, inte haft kontroll över vilka skyddsidentiteter som varit i bruk vid regionen. Detta har fått till följd att de regler som gäller för användningen av skyddsidentiteter i princip inte i någon del har kommit att följas.

Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	1
2. BAKGRUND OCH SYFTE	3
3. RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER.....	4
4. UTREDNINGEN	5
4.1 Genomförande.....	5
4.2 Polismyndighetens remissvar.....	6
5. NÄMNDENS BEDÖMNING	7
6. BESLUT	8

2. BAKGRUND OCH SYFTE

Den 1 februari 2011 beslutade Skyddsregistreringsdelegationen på ansökan från dåvarande Rikspolisstyrelsen¹ om en kvalificerad skyddsidentitet för en polisman anställd vid dåvarande Polismyndigheten i Västerbottens län². Den 24 januari 2013 beslutade delegationen efter ansökan att förlänga giltighetstiden för beslutet om skyddsidentitet. Vid delegationens sammanträde den 20 januari 2015 anmälde Polismyndigheten att någon ansökan om förlängning inte skulle göras. Giltighetstiden för beslutet om skyddsidentitet löpte ut den 31 januari 2015.

I augusti 2015 mottog nämnden uppgifter om att den kvalificerade skyddsidentiteten hade använts under en tid efter att beslutet om skyddsidentitet upphört att gälla och att användaren under samma tid även haft tillgång till den polislegitimation som utfärdats i identitetens namn.

Det förhållandet att en kvalificerad skyddsidentitet använts efter det att beslutet om skyddsidentitet upphört att gälla skulle kunna utgöra brott. Nämnden beslutade därför den 2 september 2015 att anmäla förhållandena till Åklagarmyndigheten i enlighet med 20 § förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.³

Med anledning av nämndens anmälan beslutade en åklagare vid Särskilda åklagarkammaren den 9 september 2015 att inleda en förundersökning rörande tjänstefel. Samma åklagare beslutade den 15 september 2015 att lägga ned förundersökningen med hänvisning till att något straffbart tjänstefel inte begåtts.

Nämnden beslutade den 1 oktober 2015 att återuppta granskningen av förhållandena kring användningen av den kvalificerade skyddsidentiteten.

Syftet med granskningen har varit att utreda användningen av den kvalificerade skyddsidentiteten efter det att skyddsidentiteten upphörde att gälla samt vilka åtgärder Polismyndigheten vidtog i samband därmed.

¹ Fram till bildandet av den nya Polismyndigheten den 1 januari 2015 ansvarade Rikspolisstyrelsen genom samordningsenheten vid Rikskriminalpolisen för samordningen av de olika polismyndigheternas användning av kvalificerade skyddsidentiteter. Från och med den 1 januari 2015 åvilar samordningsansvaret Polismyndigheten genom Nationella operativa avdelningen.

² Sedan bildandet av den nya Polismyndigheten den 1 januari 2015 – Polismyndigheten, region Nord.

³ Se nämndens uttalande den 2 september 2015 ”Användning av kvalificerad skyddsidentitet som upphört att gälla” (dnr 148-2015).

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 §).

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 §§).

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.⁴

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet gäller för en tid om högst två år. Om villkoren för att besluta om en kvalificerad skyddsidentitet 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 upphör 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 är nödvändig 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 polismän kan ta ut och disponera de identitetshandlingar som hör till identiteterna och hur användningen ska rapporteras och dokumenteras.⁵

Vid granskningen reglerades Polismyndighetens verksamhet med kvalificerade skyddsidentiteter närmare i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd

⁴ Prop. 2005/06:149 s. 50.

⁵ A.s.

om användningen av kvalificerade skyddsidentiteter inom polisen (RPSFS 2010:1 FAP 480-2)⁶ och i en bilaga⁷ till dessa föreskrifter. Föreskrifterna jämte bilaga 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 granskningen beslutat riktlinjer för kvalificerade skyddsidentiteter (PM 2016:19) att gälla från och med den 16 maj 2016.⁸

Polismyndigheten, region Nord, har beslutat om ett internt direktiv om användningen av kvalificerade skyddsidentiteter, i fortsättningen benämnt Direktivet. I Direktivet anges att uppvisande av identitetshandlingar, 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 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. Enligt Direktivet ska de enskilda användarnas loggböcker kontrolleras internt minst två gånger per år.

4. UTREDNINGEN

4.1 Genomförande

Nämnden har tagit del av förundersökningsprotokollet rörande tjänstefel samt från Polismyndigheten begärt in bl.a. den loggbok som den enskilde användaren haft skyldighet att föra. Med anledning av nämndens begäran har Polismyndigheten uppgett att användaren inte har fört någon loggbok och att detta berott på att användaren inte fått någon utbildning eller information om att användningen ska dokumenteras. Mot bakgrund av Polismyndighetens uppgifter i detta avseende beslutade nämnden den 18 november 2015 att genom en inspektion granska användningen av övriga beviljade, såväl icke avslutade som avslutade, kvalificerade skyddsidentiteter vid polisregionen.

⁶ 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.

⁷ Uppgifter i bilagan omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 och 5 §§ offentlighet- och sekretesslagen (2009:400).

⁸ Polismyndighetens beslut den 13 maj 2016 (dnr A176.459/2016).

Resultatet av granskningen redovisas i nämndens uttalande den 14 juni 2016 ”Användning av kvalificerade skyddsidentiteter vid Polismyndigheten, region Nord”.⁹ Slutligen har nämnden tagit del av Direktivet.

Polismyndigheten har vidare uppmanats att yttra sig över bl.a. följande frågeställningar.

- 1) Har den kvalificerade skyddsidentiteten använts efter att beslutet om skyddsidentitet upphörde att gälla och i så fall i vilken omfattning och på vilket sätt?
- 2) Har användaren av den kvalificerade skyddsidentiteten någon gång under beslutets giltighetstid eller därefter vittnat i skyddsidentiteten?
- 3) Vilken utbildning har användaren av den kvalificerade skyddsidentiteten fått om gällande regelverk och rutiner för användningen av skyddsidentiteter?
- 4) Vilka åtgärder vidtog Polismyndigheten i samband med att beslutet om kvalificerad skyddsidentitet upphörde att gälla?

4.2 Polismyndighetens remissvar

Polismyndigheten har i ett remissyttrande besvarat nämndens frågeställningar enligt i huvudsak följande.

- 1) Den kvalificerade skyddsidentiteten har efter att beslutet om skyddsidentitet upphörde att gälla endast använts på så sätt att det datakort som var kopplat till identiteten har använts för att arbeta i ett polisiärt datasystem. Arbetet i datasystemet har bestått i slutförande av vissa utredningsåtgärder i ett ärende där användaren tidigare använt sig av skyddsidentiteten. Arbetet har utförts under första halvan av februari 2015 och i samband med att användaren i augusti samma år fick kännedom om att beslutet om skyddsidentitet upphört att gälla.
- 2) Användaren av den kvalificerade skyddsidentiteten har aldrig vittnat i sin skyddsidentitet.
- 3) Användaren av den kvalificerade skyddsidentiteten är den ende användaren vid Polismyndigheten, region Nord, som inte har fått någon utbildning om gällande regelverk och rutiner för användningen av skyddsidentiteter. Den ansvarige för samordningen av skyddsidentiteter vid Polismyndigheten, region Nord (samordnaren) har i samband med

⁹ Nämndens ärende dnr 195-2015.

utlämnandet av skyddsidentiteten muntligen informerat användarens chef om att logg ska föras över användandet, att identiteten inte ska blandas med annan legitimation, att legitimationen för identiteten ska lämnas in till användarens chef vid längre ledigheter än en vecka och att legitimationen ska låsas in.

- 4) Inför Skyddsregistreringsdelegationens sammanträde den 20 januari 2015 fördes en diskussion mellan den nationella samordnaren för hanteringen av kvalificerade skyddsidentiteter vid Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (den nationella samordnaren) och samordnaren om skyddsidentiteten skulle förlängas eller återkallas. Diskussionen utmynnade i att skyddsidentiteten kunde återkallas eftersom samordnaren var av uppfattningen att den aldrig hade använts. Samordnaren trodde därför att den polislegitimation som utfärdats i identitetens namn var inlåst i ett säkerhetsskåp som samordnaren förfogade över.

När samordnaren knappt sju månader senare skulle överlämna polislegitimationen till den nationella samordnaren för återlämnande till Skyddsregistreringsdelegationen uppdagades att handlingen inte fanns i säkerhetsskåpet. Det visade sig att samordnaren i slutet av november 2013 hade lämnat ut polislegitimationen till användarens chef. Det inträffade har berott på att samordnaren blandat ihop den nu aktuella kvalificerade skyddsidentiteten med en annan skyddsidentitet vid polisregionen som aldrig har använts och som är avslutad sedan tidigare.

5. NÄMNDENS BEDÖMNING

Nämndens granskning har visat att en polisman vid Polismyndigheten, region Nord, använt en kvalificerad skyddsidentitet vid några tillfällen under knappt sju månader efter det att skyddsidentiteten hade upphört att gälla. Polis mannen har under samma tid även haft tillgång till den polislegitimation som utfärdats i skyddsidentitetens namn. Därtill har polis mannen underlåtit att dokumentera användningen av identiteten, vilket enligt uppgift berott på att polis mannen inte fått utbildning om bl.a. de dokumentationskrav som gäller för användningen.

Det är enligt nämnden anmärkningsvärt i sig att en polisman genom Polismyndighetens försorg har tilldelats en kvalificerad skyddsidentitet trots att polis mannen inte genomgått för ändamålet erforderlig utbildning. Någon förklaring till att så kom att ske har inte lämnats.

Det är vidare synnerligen allvarligt att samordnaren inte har haft kontroll över vilka kvalificerade skyddsidentiteter som varit i bruk och att han, enligt polismyndigheten, blandat ihop två skyddsidentiteter. Avsaknaden av kontroll har fått till följd att de regler som gäller för användningen av skyddsidentiteter i princip inte i någon del har kommit att följas när det gäller den aktuella identiteten. Sålunda har en legitimation lämnats ut till en polisman som saknat relevant utbildning, någon dokumentation eller intern kontroll har inte skett och när skyddsidentiteten upphörde har användaren varken underrättats om detta eller fråntagits polislegitimationen för identiteten. Någon prövning av behovet av skyddsidentiteten kan inte heller rimligen ha gjorts.

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 inte något godtagbart skäl till att sådana handlingar innehas av anställningsmyndigheten längre tid än vad som är absolut nödvändigt. I förevarande fall har den polislegitimation som utfärdats för identiteten innehafts av Polismyndigheten under knappt sju månader efter det att legitimationen inte längre fick användas. En sådan tidsutdräkt är givetvis oacceptabel.

Nämnden noterar att i de riktlinjer för kvalificerade skyddsidentiteter som nyligen beslutats av Polismyndigheten föreskrivs att handlingar som utfärdats för en skyddsidentitet ska överlämnas till den nationella funktionen vid Polismyndigheten för vidarebefordran till beslutsmyndigheten senast två veckor efter det att identiteten upphört att gälla. Nämnden förutsätter att handlingar därefter skyndsamt återlämnas till Skyddsregistreringsdelegationen.

Med hänsyn till att Polismyndigheten har getts möjlighet att använda fiktiva identiteter i syfte att skydda såväl den brottsbekämpande verksamheten som de personer som berörs av denna, är det av yttersta vikt att hanteringen sker med stor omsorg och noggrannhet. Nämnden konstaterar mot denna bakgrund att hanteringen av den aktuella kvalificerade skyddsidentiteten uppvisar häpnadsväckande brister.

6. BESLUT

Med den allvarliga kritik som nämnden uttalat avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighets vägnar

Sigurd Heuman

I avgörandet har deltagit: Sigurd Heuman (ordförande), Barbro Thorblad, Linnéa Darell, Berit Jóhannesson, 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)