

Lagrådsremiss

Kvalificerad skyddsidentitet

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 23 februari 2006

Thomas Bodström

Sten Andersson
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en lag om kvalificerade skyddsidentiteter för tjänstemän inom polisen och Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet. Den föreslagna lagen innebär att en sådan tjänsteman skall kunna tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet som består av andra personuppgifter än de verkliga, när det behövs för att inte röja åtgärder inom verksamheten och det finns en påtaglig risk för att ett sådant röjande allvarligt skulle motverka verksamheten eller utsätta dem som berörs av denna för allvarlig fara. En kvalificerad skyddsidentitet skall kunna tas in i körkort, pass eller andra identitetshandlingar som statliga myndigheter utfärdar eller, i vissa fall, registreras i folkbokföringen. Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall fattas av i förhållande till de operativa verksamheterna fristående nämnder och gälla högst två år i taget. Uppgift i ärende om en kvalificerad skyddsidentitet skall omfattas av sekretess. Tjänstemannen skall i rättegång kunna höras i den kvalificerade skyddsidentitetens namn.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2006.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om kvalificerade skyddsidentiteter.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	8
2.3	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)...	10
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	12
3	Ärendet och dess beredning.....	14
4	Behovet av skyddsidentiteter i brottsbekämpande verksamhet.....	14
4.1	Dolt uppträdande med hjälp av täckidentitet	14
4.2	I vilken utsträckning är användningen av täckidentiteter författningsreglerad?	15
4.3	Om skyddsidentiteter	17
4.4	Polisers behov av kvalificerade skyddsidentiteter	20
4.5	Behov av kvalificerade skyddsidentiteter för andra tjänstemän än poliser.....	24
5	Behov av kvalificerade skyddsidentiteter inom försvarsunderrättelseverksamheten	26
6	Hur bör en reglering av kvalificerade skyddsidentiteter utformas?	27
6.1	Tillämpningsområdet	27
6.1.1	En ny lag som reglerar skapandet av kvalificerade skyddsidentiteter	27
6.1.2	Ett kvalificerat skyddsbehov.....	31
6.2	Beslut om kvalificerad skyddsidentitet.....	34
6.2.1	Beslutsmyndighet	34
6.2.2	Tidsbegränsade beslut.....	39
6.2.3	Registrering inom folkbokföringen	40
6.2.4	Utfärdande av körkort, pass och andra identitetshandlingar.....	49
6.2.5	Vilka fiktiva personuppgifter skall en kvalificerad skyddsidentitet kunna omfatta? ..	54
6.2.6	Verkställighet av förordnanden i ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet.....	55
6.3	Ändrade förhållanden under en kvalificerad skyddsidentitets giltighetstid.....	58
7	Insynen i ärenden om kvalificerad skyddsidentitet	59
7.1	Sekretess	59
7.2	Vissa frågor om sekretess vid domstol och vittnesplikt ...	66
7.2.1	Vittnesmål i skyddsidentitetens namn	67
7.2.2	Tystnadsplikt vid förhör i rättegång	70
7.2.3	Utländska tjänstemän med skyddsidentitet.....	74
8	Ett särskilt övervakningsorgan för polisens verksamhet.....	76
9	Ikraftträdande m.m.	78

10	Ekonomiska konsekvenser	78
11	Författningskommentar	79
11.1	Förslaget till lag om kvalificerade skyddsidentiteter	79
11.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	89
11.3	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	91
11.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	94
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74)	95
Bilaga 2	Lagförslagen i betänkandet Ökad effektivitet och rätts- säkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74)	96
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74).....	101
Bilaga 4	Lagförslagen i utkastet till lagrådsremiss	102
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över utkastet till lagrådsremiss	108

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om kvalificerade skyddsidentiteter,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
4. lag om ändring i lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om kvalificerade skyddsidentiteter

Härmed föreskrivs följande.

Vad som avses med en kvalificerad skyddsidentitet

1 § Genom ett beslut om *kvalificerad skyddsidentitet* får en person tilldelas en skyddsidentitet som består av andra personuppgifter än de verkliga och som kommer till uttryck i handlingar som statliga myndigheter utfärdar eller i statliga register.

Vem ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får avse

2 § Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får avse

1. en polisman med uppgift att delta i spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet eller verksamhet för att förebygga sådan brottslighet,
2. en annan tjänsteman som är anställd vid Säkerhetspolisen med uppgift att delta i verksamhet som avses i 1, eller
3. en tjänsteman som är anställd vid Försvarmakten med uppgift att, i verksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, delta i sådant inhämtande av underrättelser som sker med särskilda metoder.

Förutsättningarna för ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet

3 § Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får meddelas endast om

1. tillgången till en kvalificerad skyddsidentitet är nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom sådan verksamhet som avses i 2 § inte skall röjas,
2. det finns en påtaglig risk för att ett sådant röjande som avses i 1 allvarligt skulle motverka verksamheten eller utsätta dem som berörs av verksamheten för allvarlig fara, och
3. skälen för beslutet uppväger det men som beslutet kan innebära för allmänna eller enskilda intressen.

Vad ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får innehålla

4 § I ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får det förordnas

1. att Vägverket skall utfärda körkort i den kvalificerade skyddsidentitetens namn,
2. att andra statliga myndigheter skall utfärda pass eller andra identitetshandlingar i den kvalificerade skyddsidentitetens namn, eller
3. att Skatteverket skall registrera den kvalificerade skyddsidentiteten inom folkbokföringen.

Ett förordnande enligt första stycket 1 får meddelas endast för den som innehar motsvarande körkort. I samband med förordnandet får det beslutas att Vägverket eller någon annan körkortsmyndighet skall föra in uppgifter om körkortet i vägtrafikregistret.

I samband med ett förordnande enligt första stycket 2 får det beslutas att den myndighet som utfärdar handlingen även skall föra in uppgifter om handlingen i det register där handlingar av det aktuella slaget registreras.

Ett förordnande enligt första stycket 3 får meddelas endast om åtgärder enligt första stycket 1 eller 2 inte är tillräckliga.

Beslutsmyndighet

5 § Beslut om kvalificerade skyddsidentiteter meddelas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer (*beslutsmyndigheten*).

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall, om den som skyddsidentiteten skall avse är anställd vid beslutsmyndigheten, fattas av en särskild nämnd inom myndigheten. Vid tillämpningen av 9 och 10 §§ skall vad som sägs där om beslutsmyndigheten avse denna nämnd.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om nämnden, dess ledamöter och nämndens beslutförhet.

Ansökan

6 § Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet meddelas på ansökan av den myndighet där den som skyddsidentiteten skall avse är anställd (*anställningsmyndigheten*). Om den som skyddsidentiteten skall avse är anställd vid beslutsmyndigheten, skall ansökan göras av den enhet inom myndigheten där han eller hon är verksam (*anställningsenheten*).

Verkställighet

7 § Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall verkställas på ett sådant sätt att det inte framgår att det är fråga om en skyddsidentitet.

Beslutets giltighetstid

8 § Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet gäller för den tid som anges i beslutet. Denna tid får bestämmas till högst två år. Om villkoren i 2 och 3 §§ fortfarande är uppfyllda, får, på ansökan av anställningsmyndigheten eller, i förekommande fall, anställningsenheten, beslutet förlängas med högst två år i taget.

Ändrade förhållanden under beslutets giltighetstid

9 § Om villkoren i 2 och 3 §§ inte längre är uppfyllda, skall beslutsmyndigheten förordna att beslutet om kvalificerad skyddsidentitet inte längre skall gälla. Om förutsättningarna för de förordnanden enligt 4 § som har meddelats i beslutet har ändrats, skall myndigheten förordna om de ändringar i beslutet som behövs.

Anställningsmyndigheten eller, i förekommande fall, anställningsenheten skall genast anmäla till beslutsmyndigheten när det finns grund för att upphäva eller begränsa ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet.

Åtgärder som skall vidtas när beslutet har upphört att gälla

10 § När ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet som innehåller ett förordnande enligt 4 § första stycket 1 eller 2 har upphört att gälla, skall körkort, pass eller andra identitetshandlingar som omfattas av förordnandet, lämnas in till beslutsmyndigheten.

När ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet som innehåller ett förordnande enligt 4 § första stycket 3 har upphört att gälla, skall Skatteverket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera den kvalificerade skyddsidentiteten från folkbokföringen. Om det fortfarande finns en sådan risk som anges i 3 § 2, får beslutsmyndigheten bestämma att avregistreringen skall anstå till dess att risken har upphört. När uppgiften att det som har registrerats i folkbokföringen utgör en kvalificerad skyddsidentitet inte längre omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100), skall Skatteverket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, genom en anteckning i folkbokföringen göra skyddsidentiteten obrukbar.

Överklagande

11 § Beslutsmyndighetens beslut får inte överklagas.

Användandet av den kvalificerade skyddsidentiteten

12 § En kvalificerad skyddsidentitet får användas endast i den utsträckning som det är nödvändigt enligt 3 § 1 och 2.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2006.

2.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härmed föreskrivs att 36 kap. 5 och 10 §§ samt 37 kap. 3 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap.

5 §¹

Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om *denna utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.*

Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 §, 3 kap. 1 § eller 5 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse, till vilken *det* hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om *uppgiften utan att* den myndighet, i vars verksamhet uppgiften har inhämtats, *har gett sitt tillstånd.*

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453) och deras biträden får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det. Den som till följd av 9 kap. 4 § sekretesslagen inte får lämna uppgifter som avses där får höras som vittne om dem endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrots dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Utan hinder av vad som sägs i andra eller tredje stycket föreligger skyldighet att vittna för

1. andra än försvarare i mål angående brott som avses i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen (1980:100) och

2. den som har uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i mål enligt 5 kap. 2 § eller 6 kap. 6, 13 eller 14 § samma lag eller enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Den som är präst inom ett trossamfund eller den som i ett sådant samfund har motsvarande ställning får inte höras som vittne om något som han eller hon har erfarit under bikt eller enskild själavård.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det föreskrivs i nämnda paragrafer.

¹ Senaste lydelse 2001:455.

Om någon enligt vad som sägs i denna paragraf inte får höras som vittne om ett visst förhållande, får vittnesförhör inte heller äga rum med den som under tystnadsplikt biträtt med tolkning eller översättning.

10 §²

Innan vittnesmål avläggs, skall rätten höra vittnet om hans fullständiga namn och, om det behövs, ålder, yrke och hemvist. Rätten skall också försöka klargöra om vittnet till part eller till saken står i något förhållande, som kan vara av vikt för bedömandet av tilltron till vittnets berättelse, eller om det annars finns omständigheter av betydelse i detta hänseende.

Står vittne till part i sådant förhållande, som avses i 3 §, skall vittnet erinras om att han icke är skyldig att avlägga vittnesmål.

Om det namn som vittnet uppger ingår i en kvalificerad skyddsidentitet enligt lagen (2006:000) om kvalificerade skyddsidentiteter, skall vittnet upplysa om detta.

37 kap.

3 §³

Vid förhör enligt detta kapitel skall i övrigt 36 kap. 9 § andra stycket, 10 § första stycket, 13 § första stycket, 16 § samt 18 och 19 §§ tillämpas.

Vid förhör under sanningsförsäkran skall, förutom de lagrum som anges i första stycket, 36 kap. 5 och 6 §§, 8 § andra stycket samt 14 och 15 §§ tillämpas.

I brottmål skall, förutom de lagrum som anges i första stycket, 36 kap. 24 och 25 §§ tillämpas i fråga om ersättning till målsägande, som kallats till förhör i anledning av åklagarens talan. Detta skall gälla även när någon annan part än en målsägande eller en tilltalad kallats till sådant förhör.

Vid tillämpning av de lagrum som anges i första–tredje styckena skall vad som sägs om vittne gälla part eller målsägande som inte för talan och vad som sägs om ed gälla sanningsförsäkran.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2006.

² Senaste lydelse 1994:420.

³ Senaste lydelse 1987:747.

2.3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹ dels att 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 5 kap. 9 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

9 §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende enligt lagen (2006:000) om kvalificerade skyddsidentiteter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att verksamheten hos den ansökande myndigheten motverkas.

Sekretess gäller även för uppgift som hänför sig till ärende enligt 15 § lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar, om ärendet rör en i annan stat beslutad skyddsidentitet som motsvarar en sådan skyddsidentitet som avses i första stycket och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det motverkar verksamheten hos de myndigheter som deltar i utredningen.

Nuvarande lydelse

16 kap.

1 §²

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 2005:838.

Anmärkning: En ny bestämmelse i 5 kap. har även föreslagits i lagrådsremissen Person-säkerhet. Ändring i 16 kap. 1 § har även föreslagits i lagrådsremisserna Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting, Genomförande av EG-direktivet om överlämnande av passageraruppgifter, Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m., Person-säkerhet, Hemlig rumsavlyssning samt Sekretess i Donationsregistret.

3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

5 kap. 8 §

7 kap. 1 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

Föreslagen lydelse

16 kap.

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

5 kap. 8 §

5 kap. 9 §

7 kap. 1 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2006.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹ att 16 kap. 1 § i stället för dess lydelse enligt lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2005:839

16 kap.

1 §²

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

5 kap. 8 §

7 kap. 1 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

7 kap. 40 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om vård utan samtycke

7 kap 48 §

7 kap 49 §

8 kap. 3 §, 4 § andra stycket första meningen, 5 § första stycket 2 eller 6 § första stycket 2

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 2005:838.

Anmärkning: Ändring i 16 kap. 1 § har även föreslagits i lagrådsremisserna Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting, Genomförande av EG-direktivet om överlämnande av passageraruppgifter, Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m., Personsäkerhet, Hemlig rumsavlyssning samt Sekretess i Donationsregistret.

Föreslagen lydelse

16 kap.

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

5 kap. 8 §

5 kap. 9 §

7 kap. 1 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

7 kap. 40 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om vård utan samtycke

7 kap 48 §

7 kap 49 §

8 kap. 3 §, 4 § andra stycket första meningen, 5 § första stycket 2 eller 6 § första stycket 2

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 7 december 2000 att tillkalla en beredning med uppgift att verka för rättsväsendets utveckling (dir. 2000:90). Beredningen antog namnet Beredningen för rättsväsendets utveckling (beredningen). En huvuduppgift för beredningen har varit att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. Beredningen har också haft till uppgift att särskilt överväga på vilket sätt brottsutredningsverksamheten kan förbättras.

I augusti 2003 överlämnade beredningen sitt femte delbetänkande Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74). I betänkandet behandlar beredningen de brottsbekämpande myndigheternas arbetsmetoder samt även vissa frågor som rör brottsutredning i övrigt och genomströmningstider i brottmål. Delbetänkandet har remissbehandlats. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2003/6674/PO). En sammanfattning av delbetänkandet i nu aktuella delar finns i *bilaga 1*. I *bilaga 2* finns beredningens lagförslag. Remissinstanserna framgår av *bilaga 3*.

I denna lagrådsremiss behandlas de förslag i delbetänkandet som angår fiktiva personuppgifter i polisens arbete, s.k. skyddsidentiteter. I lagrådsremissen behandlas även frågan om skyddsidentiteter i den försvarsunderrättelseverksamhet som Försvarsmakten bedriver. Till grund för lagrådsremissen ligger ett utkast till lagrådsremiss som Justitiedepartementet remitterade i november 2005 (dnr Ju2003/6674/PO). Lagförslagen i utkastet finns i *bilaga 4*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet.

Vi avser att återkomma till övriga förslag i delbetänkandet i ett annat sammanhang.

4 Behovet av skyddsidentiteter i brottsbekämpande verksamhet

4.1 Dolt uppträdande med hjälp av täckidentitet

Av naturliga skäl kan poliser inte alltid uppträda öppet såsom anställda inom brottsbekämpningen. Verksamheten förutsätter inte sällan att de döljer att de är poliser. Så kan ofta vara fallet i samband med spaning på misstänkta eller i samband med verksamhet som avser vittnesskydd. I andra fall kan poliserna visserligen uppträda som poliser men de risker som en åtgärd innebär för den enskilde polismannen själv och för hans eller hennes anhöriga gör att han eller hon har anledning att inte avslöja sin verkliga identitet. Så kan vara fallet när poliser genom s.k. källdrivning eller i andra sammanhang upprätthåller kontakter med informatörer eller andra underrättelsekällor. Även när poliser skyddar en person som har varit medlem i en kriminell grupp och som avser att vittna mot andra medlemmar kan de behöva dölja sin verkliga identitet. I samtliga situationer har poliser sedan länge kunnat anta s.k. täckidentiteter (jfr det engelska begreppet *undercover*) som består av andra namn- och personuppgifter än de verkliga, dvs. fiktiva personuppgifter. Sådant *dolt upp-*

trädande förekommer också bland andra tjänstemän som arbetar med kvalificerad brottsbekämpning.

4.2 I vilken utsträckning är användningen av täckidentiteter författningsreglerad?

Regeringsformen

Regeringsformen innehåller i och för sig inga regler som omedelbart tar sikte på polisens arbetsmetoder. I 2 kap. regeringsformen finns emellertid bestämmelser som skyddar medborgarna mot ingrepp från det allmänna och som kan få betydelse för hur polisen kan arbeta.

2 kap. 6 § regeringsformen innehåller således regler som skyddar den enskilde mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och annat liknande intrång. Paragrafen uppställer också hinder för det allmänna att inhämta information genom undersökning av brev eller andra förtroliga försändelser eller genom hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller andra förtroliga meddelanden. Det skydd som 2 kap. 6 § regeringsformen ger den enskilde får enligt 2 kap. 12 § begränsas men endast genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Polisens dolda uppträdande genom täckidentitet m.m. utgör som sådant inte något sådant ingrepp som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Det kan visserligen i samband med det dolda uppträdandet vidtas åtgärder som utgör ett sådant ingrepp, t.ex. husrannsakan, och dessa åtgärder måste då ha stöd i lag. I normala fall är emellertid det dolda uppträdandet inte förenat med något ingrepp av detta slag och omfattas därför inte av något krav på lagstöd enligt 2 kap. regeringsformen. Det har diskuterats om den s.k. legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § regeringsformen – som innebär att den offentliga makten skall utövas under lagarna – skulle innebära att det, även när 2 kap. 6 § inte berörs, finns ett liknande krav på specifikt lagstöd för olika särskilda slag av arbetsmetoder vid dold spaning. Så torde emellertid inte vara fallet. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 6.1.1.

Europakonventionen

Sedan år 1995 gäller den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) som lag här i landet. I 2 kap. 23 § regeringsformen har det tagits in ett förbud mot att meddela lag eller annan föreskrift i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

I fråga om de brottsbekämpande myndigheternas och underrättelsemyndigheternas dolda spaningsarbete m.m. är det främst artiklarna 6 och 8 som kan ha betydelse.

Artikel 6 innehåller bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång. För denna remiss har dessa bestämmelser betydelse på så sätt att användandet av s.k. anonyma vittnen endast undantagsvis är förenligt med rätten till en rättvis rättegång.

I artikel 8 finns bestämmelser om rätten till skydd för privatlivet. Enligt dessa har envar rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Detta skydd för privatlivet får visserligen inskränkas men endast under vissa förutsättningar. Inskränkningar måste sålunda ske med stöd av lag och de får göras endast om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa bestämda intressen, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggandet av oordning eller brott. Kravet på att inskränkningen har lagstöd anses innebära att inskränkningen måste vara utformad med en sådan precision att den är i rimlig utsträckning förutsebar (se Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2 uppl., s. 263).

Täckidentiteter synes användas av de brottsbekämpande myndigheterna och underrättemyndigheterna i alla de länder vi jämför oss med. Det torde inte råda något tvivel om att dolt uppträdande såsom polisiär metod i och för sig är förenligt med Europakonventionen. Den fråga som skall ställas är om metoden har erforderligt stöd i svensk lag. Vi återkommer i avsnitt 6.1.1 till denna fråga.

Polislagen

Till polisens uppgifter hör enligt 2 § polislagen (1984:387) att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Polisen skall vidare övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat. I fråga om brott som hör under allmänt åtal skall polisen bedriva spaning och utredning.

Tillsammans med straffbestämmelserna i brottsbalken och andra författningar anger lagrummet den yttre ramen för polisens uppgifter och behörighet.

Polisingripanden som inte begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen, och som inte i övrigt kommer i strid med någon straffbestämmelse, företas normalt med stöd av 8 § polislagen. I detta lagrum anges vissa principer för polisingripanden i allmänhet. Till den del polisens dolda spaningsarbete inte innebär någon användning av något tvångsmedel och inte av annan anledning har reglerats särskilt i lag förutsätts det alltså ha sitt rättsliga stöd i denna paragraf.

I paragrafen sägs att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall, under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning, ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Bestämmelsen ger uttryck för de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna. Behovsprincipen innebär att ett polisingripande får ske endast då det är nödvändigt för att avvärja eller undanröja den aktuella faran eller störningen. Proportionalitetsprincipen innebär att de skador och olägenheter som ett ingripande kan medföra för ett motstående intresse inte får stå i missförhållande till syftet med ingripandet (Nils-Olof Berggren, Johan Munck, *Polislagen En kommentar*, 5 uppl., s. 54 f.).

Polisens användning av dolda spaningsmetoder togs upp till behandling i förarbetena till polislagen. I betänkandet *Polislag* (SOU 1982:63) konstaterade sålunda 1981 års polisberedning att det måste ligga i spaningens natur att den till betydande del sker dolt då verksamheten annars

skulle sakna mening. Lika klart var det enligt beredningen att dold spaning är en nödvändig metod för att vissa former av grov brottslighet skall kunna bekämpas med tillräcklig effektivitet. Detta hade, påpekade beredningen, varit känt så länge som modern polisverksamhet har bedrivits. Beredningen ställde sig vidare frågan om oriktiga uppgifter eller ett vilseledande beteende från myndigheternas sida i sig alltid skulle anses representera en otillbörlig metod. Enligt beredningen torde ingen tvekan råda om att svaret måste bli nekande. Ingen torde, menade beredningen, på allvar vilja hävda att en polisiär åtgärd skulle vara otillbörlig endast på grund av att åtgärden från den brottsliges utgångspunkt är i hög grad vilseledande (s. 139).

I den åtföljande propositionen ställde regeringen sig bakom de principer för bruket av s.k. okonventionella spaningsmetoder som beredningen hade föreslagit (prop. 1983/84:111 s. 46 f.). Riksdagen instämde i de överväganden som i denna del hade redovisats i propositionen (bet. 1983/84:Ju27 s. 21).

De grundläggande principer som gäller för användningen av bl.a. dolda spaningsmetoder är en konsekvens av vad som föreskrivs i polislagen och annan lag. Tre grundläggande principer brukar framhållas. Den första principen är att polisen aldrig själv får begå en kriminaliserad handling för att efterforska eller avslöja ett brott. En andra princip är att polisen aldrig får provocera eller i övrigt förmå någon att inleda en brottslig aktivitet. En tredje princip är att polisen aldrig av spaningsskäl får låta bli att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller en för brott misstänkt person. Därtill gäller de ovan nämnda behovs- och proportionalitetsprinciperna; en åtgärd måste alltså även vara nödvändig i förhållande till sitt syfte och den får inte vidtas om de skador och olägenheter som den kan medföra står i missförhållande till syftet.

Det bör för fullständighetens skull tilläggas att myndigheterna också har vissa straffprocessuella befogenheter som kommer till uttryck i lag. Inom ramen för dessa befogenheter kan myndigheterna vidta åtgärder som annars är straffbara. Detta kan naturligtvis få betydelse också vid dolt uppträdande. Också brottsbalkens ansvarsfrihetsgrunder kan bli tillämpliga vid dold spaning, liksom vid annan polisverksamhet.

4.3 Om skyddsidentiteter

Brottsbekämpningens behov

Syftet med användningen av täckidentiteter inom brottsbekämpningen är framför allt att förhindra att dolt spaningsarbete eller annat dolt uppträdande avslöjas. Ett sådant avslöjande kan innebära att en hel spaningsoperation omintetgörs. Det kan också innebära stora risker för de tjänstemän som deltar i operationen, för tjänstemännens anhöriga och för andra som berörs av operationen, t.ex. informatörer.

Med hjälp av fiktiva personuppgifter kan myndigheterna bygga upp förhållandevis varaktiga täckidentiteter för poliser och andra tjänstemän och använda dessa som skydd vid infiltration av kriminella grupper, kontakter med uppgiftslämnare, vittnesskydd eller andra liknande arbetsuppgifter. För att en sådan täckidentitet skall tåla kontroll och erbjuda ett

verkligt skydd kan det ofta vara önskvärt att de fiktiva uppgifterna förs in i pass, körkort eller andra identitetshandlingar eller i register av olika slag, t.ex. folkbokföringen (internationellt benämnt *backstopping*). Det förekommer i praktiskt taget alla länder som vi brukar jämföra oss med att tjänstemän vid brottskämpande myndigheter uppträder under täckidentiteter som är uppbyggda på detta sätt.

Det skall understrykas att behovet av täckidentiteter som tål kontroll av detta slag inte enbart handlar om att tjänstemannen inte skall avslöjas av just de personer som verksamheten riktas mot. Om täckidentiteten inte kommer till uttryck i exempelvis körkort, pass och andra identitetshandlingar, kan det nämligen vara svårt för tjänstemannen att över huvud taget upprätthålla den roll som han eller hon förutsätts spela vid exempelvis en infiltrationsåtgärd. Måste tjänstemannen vid en gränspassage eller en inkvartering på hotell visa upp sitt riktiga pass kan det leda till komplikationer som i förlängningen leder till att hans eller hennes rätta identitet avslöjas.

I den fortsatta framställningen använder vi det nyare begreppet *skyddsidentiteter* för sådana täckidentiteter som används i polisiär verksamhet och annan underrättelseverksamhet. Skyddsidentiteter som helt eller delvis har stöd i körkort, pass eller andra identitetshandlingar eller i folkbokföringen betecknar vi som *kvalificerade skyddsidentiteter*.

Det är inte alltid som poliser som uppträder dolt har behov av på detta sätt kvalificerade skyddsidentiteter. Om en polis skall inleda ett kortare samtal med en misstänkt utan att avslöja sitt yrke, är det inte alltid nödvändigt att ta in några fiktiva personuppgifter i folkbokföringen. Men i andra fall kan en fullt utbyggd kvalificerad skyddsidentitet, som också kommer till uttryck i folkbokföringen, vara en förutsättning för att den dolda spaningen skall kunna genomföras framgångsrikt och utan oacceptabla risker för dem som berörs av operationen.

Behovet av att använda kvalificerade skyddsidentiteter kan alltså göra sig gällande vid olika slag av dold spaning. För polisen skulle en tillgång till kvalificerade skyddsidentiteter också kunna vara av värde vid kontakter med informatörer och andra uppgiftslämnare. Kvalificerade skyddsidentiteter skulle också kunna ge skydd till de poliser och andra tjänstemän som arbetar med s.k. personskydd. En möjlighet för poliser att uppträda under kvalificerade skyddsidentiteter skulle därmed också kunna få påtaglig betydelse för skyddet av brottsoffer, uppgiftslämnare av olika slag och andra personer för vars skydd polisen har ett ansvar enligt polislagen (1984:387).

I dag går det emellertid inte att skapa fullt utbyggda kvalificerade skyddsidentiteter i Sverige annat än enligt den under nästa rubrik behandlade lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter. Det är i och för sig tillåtet för en polisman att använda sig av fiktiva personuppgifter vid en polisoperation. Eftersom de i 1991 års lag angivna kriterierna inte är för handen, kan uppgifterna emellertid inte registreras i folkbokföringen. Det torde i och för sig finnas ett visst utrymme för att ta in fiktiva personuppgifter i olika slag av identitetshandlingar. Ofta torde emellertid detta vara otillräckligt. Ibland kan det rentav ge upphov till särskilda risker, eftersom de som operationen riktar sig mot genom en kontroll mot folkbokföringen snabbt kan konstatera att identitetshandlingen inte överensstämmer med uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Lagen om fingerade personuppgifter

År 1991 trädde lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter i kraft (prop. 1990/91:153, bet. 1990/91:SkU28, rskr.1990/91:320). Syftet med lagen är att förhindra att någon med hjälp av personnummer eller andra personuppgifter som finns i folkbokföringen eller hos en myndighet kan leta rätt på en person i syfte att utöva våld eller hot eller allvarliga trakasserier. Enligt lagen kan en folkbokförd person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot hans eller hennes liv, hälsa eller frihet ges rätt att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga. Även andra medlemmar i den hotade personens familj kan ges rätt att använda fingerade personuppgifter. De fingerade personuppgifterna skall registreras inom folkbokföringen. I samband med en sådan registrering tas de verkliga personuppgifterna bort från folkbokföringen.

1991 års lag innehåller inte några särbestämmelser för poliser eller andra statliga tjänstemän. En förutsättning för att poliser eller andra tjänstemän inom brottsbekämpningen skall kunna få rätt att använda fingerade personuppgifter enligt den lagen är därför att de redan är utsatta för hot om allvarlig brottslighet. En polisman kan alltså inte tilldelas fingerade personuppgifter i folkbokföringen enbart därför att han eller hon är på väg in i ett riskfyllt uppdrag och behöver uppgifterna för detta uppdrag. Än mindre kan fingerade personuppgifter tilldelas polismannen om det enda syftet med åtgärden är att skydda den brottsbekämpande verksamheten.

Skyddsidentitet i det internationella polissamarbetet

Den grova organiserade brottsligheten är gränsöverskridande. Mot den bakgrunden har det under de senaste decennierna utvecklats ett allt mer omfattande och betydelsefullt internationellt polisiärt samarbete. I sådant samarbete har operationer med användande av skyddsidentiteter fått en ökande betydelse. Det förekommer exempelvis att, vid en spaningsoperation som är gemensam för två eller flera länder, polis från ett av länderna uppträder under skyddsidentitet i ett av de andra länderna. Det förekommer också att ett land bistår ett annat land i en spaningsoperation genom att tillhandhålla en tjänsteman som har de egenskaper och den kompetens som behövs, exempelvis med avseende på utseende och språkkunskaper, och som deltar i operationen under skyddsidentitet.

För den öppna polisens del tog samarbetet av detta slag fart i mitten av 1980-talet. Det skedde mot bakgrund av den då tilltagande organiserade och gränsöverskridande narkotikabrottsligheten. Samarbetet omfattar i dag såväl erfarenhetsutbyte och metodutveckling som konkret operativt samarbete, bland annat i form av gemensamma utredningar och utbyte av operativ personal. Svensk polis deltog i samarbetet från dess start. Vid slutet av 1980-talet formaliserades samarbetet under benämningen *International Working Group on Police Undercover Activities (IWG)*. För närvarande deltar 23 europeiska och andra västvärldsländer i *IWG*. Efter hand har ett antal undergrupper bildats. En undergrupp, *International Backstopping Secretariat (IBS)*, är särskilt inriktad på frågor om rättsliga och praktiska aspekter på uppbyggandet av skyddsidentiteter.

Utvecklingen synes gå mot en ökad användning av skyddsidentiteter i det internationella polissamarbetet, en utveckling som sammanhänger med ökningen av allvarlig gränsöverskridande kriminalitet (se även nästa avsnitt angående 2000 års EU-konvention om ömsesidig rättshjälp i brottmål).

Det förefaller som att Sverige för närvarande intar en särställning bland de samarbetande länderna. *IWG* har under hösten 2003 redovisat svaren på en skriftlig förfrågan till polisorganisationerna i medlemsländerna om användningen av skyddsidentiteter. Det har då visat sig att polisen i Sverige har väsentligt sämre möjligheter att skapa hållbara skyddsidentiteter än utländsk polis har. I samtliga övriga länder – däribland Danmark, Finland och Norge – kan man, under olika förutsättningar, skapa förhållandevis hållbara skyddsidentiteter som kommer till uttryck i offentliga identitetshandlingar och register.

4.4 Polisens behov av kvalificerade skyddsidentiteter

Regeringens bedömning: Det bör införas ett system som gör det möjligt att tilldela poliser kvalificerade skyddsidentiteter, dvs. skyddsidentiteter som kommer till uttryck i körkort, pass eller andra identitetshandlingar eller i folkbokföringen. Förutsättningarna för detta bör lagregleras.

Beredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Beredningen har sålunda föreslagit en bestämmelse om att poliser får uppträda under skyddsidentiteter som innehåller fiktiva personuppgifter och som får antecknas i register och dokument. Beredningens förslag reglerar dock inte förutsättningarna för att skapa sådana skyddsidentiteter.

Remissinstanserna: *Justitieombudsmannen* och *Justitiekanslern* har ifrågasatt behovet av kvalificerade skyddsidentiteter bl.a. med hänvisning till att det i Sverige är svårt att genomföra infiltration av djupare karaktär.

Rikspolisstyrelsen har välkomnat beredningens förslag. *Stockholms tingsrätt* och *Ekobrottsmyndigheten* har inte haft någon invändning mot beredningens förslag, medan *Domstolsverket* har framhållit att en reglering har mycket goda skäl för sig. *Riksåklagaren* har framhållit att förslaget svarar mot ett klart behov i den polisiära verksamheten.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, *Polisförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation* har förklarat sig vara positivt inställda till förslaget men har ansett att frågan är komplex och behöver utredas ytterligare. *Riksskatteverket* har sagt sig ha förståelse för behovet av kvalificerade skyddsidentiteter men har avstyrkt beredningens förslag, eftersom konsekvenserna av registrering inom folkbokföringen enligt verket inte är tillräckligt utredda. *Sveriges domareförbund* har förklarat sig ha förståelse för polisens behov av att få fram upplysningar och information om brottslighet. Förbundet har emellertid ansett att beredningens förslag inte bör genomföras, eftersom det innebär att personer kan uppträda under kvalificerad skyddsidentitet inför domstol.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot bedömningen. En remissinstans, *Journalistförbundet*, har helt motsatt sig införandet av lagregler av det angivna slaget. *Göta hovrätt* har ansett att konsekvenserna bör utredas ytterligare. Några remissinstanser har efterfrågat ytterligare förtydliganden.

Skälen för regeringens bedömning

Behovet av kvalificerade skyddsidentiteter vid utredning av brott

Såsom Rikskriminalpolisen har påpekat i rapporten Systemhotande brottslighet i Sverige 2004 (RKP KUT rapport 2004:9) har utvecklingen av den organiserade brottsligheten i Sverige under senare år gått snabbt. Den allvarliga kriminaliteten har också i ökande grad blivit gränsöverskridande. De kriminella organiserar sig enligt metoder som har utvecklats i andra länder. Bland dessa metoder ingår våld och hot mot poliser och andra tjänstemän. Dolt uppträdande från de brottsbekämpande myndigheternas sida är därför ofta helt nödvändigt för att myndigheterna skall kunna bedriva spaning och utredning i fråga om detta slag av brottslighet.

Också den under senare år ökade förekomsten av internationell terrorism har förstärkt behovet av att polis i vissa sammanhang kan uppträda under skyddsidentiteter av nu aktuellt slag.

När det gäller användandet av skyddsidentiteter brukar det framhållas att sådana kan vara ett värdefullt instrument vid infiltration av kriminella grupper. *Journalistförbundet* har motsatt sig en reglering av kvalificerade skyddsidentiteter, bl.a. med hänvisning till att rättsvärdande myndigheter inte bör arbeta under falska identiteter. Enligt vår mening är det i och för sig viktigt att polisen i en rättsstat är återhållsam med användandet av skyddsidentiteter eller andra vilseledande åtgärder. Vi menar dock att det i en del fall kan vara fullt legitimt – och ibland helt nödvändigt – att poliser infiltrerar kriminella grupper och därvid använder sig av skyddsidentiteter. Som vi återkommer till i avsnitt 6.1.1 kan användandet av skyddsidentiteter inte heller anses stå i strid med vare sig regeringsformen eller Europakonventionen. Samtidigt är det självklart att tjänstemän som deltar i infiltrationsåtgärder eller annars uppträder under skyddsidentiteter därvid måste följa gällande bestämmelser. *Journalistförbundet* har uttryckt farhågor för att poliser med skyddsidentiteter kan komma att olovligen bereda sig tillträde till tidningsredaktioner eller utge sig för att vara journalister och, med hänvisning till meddelarskyddet, förmå någon att lämna känsliga uppgifter. Vi delar inte förbundets oro. För polismän, vare sig de uppträder under skyddsidentitet eller inte, gäller rättegångsbalkens och andra bestämmelser om tvångsmedel liksom tryckfrihetsförordningens regler till skydd för meddelare och tidningsredaktioner. Vad *Journalistförbundet* har anfört utgör därför enligt vår mening inte anledning för svensk polis att avstå från infiltrationsåtgärder eller användandet av skyddsidentiteter.

Ett par remissinstanser har menat att möjligheten att genomföra infiltration av kriminella grupper i Sverige under alla förhållanden är begränsad och att detta talar mot att nu införa ett sådant system med kvalifice-

rade skyddsidentiteter som utredningen har föreslagit. Vi delar inte den uppfattningen. Svensk polis deltar sedan länge i infiltrationsoperationer, både nationellt och internationellt. Inte minst internationella erfarenheter visar att en infiltrationsoperation, om den blir framgångsrik, kan ha ett mycket stort värde för brottsbekämpningen. I och för sig är sådana operationer förenade med risker och svårigheter. De särskilda svårigheter som svensk polis har vid infiltration beror emellertid främst på den svenska folkbokföringens öppenhet och det förhållandet att det inte går att föra in skyddsidentiteter i folkbokföringen. Om det vore möjligt att föra in de fiktiva personuppgifter som ingår i skyddsidentiteten i folkbokföringen, skulle förutsättningarna för framgångsrika infiltrationsåtgärder förbättras påtagligt.

Till detta kommer att tillgången till hållbara skyddsidentiteter närmast är en förutsättning för att svenska poliser skall kunna delta i internationellt polisiärt samarbete fullt ut. För att en svensk polis skall kunna delta i en internationell polisoperation, där dolt uppträdande förekommer, kan han eller hon vara i behov av körkort, pass och andra identitetshandlingar, utställda med skyddsidentitetens personuppgifter. I annat fall finns det en risk att skyddsidentiteten inte tål kontroll från de kriminellas sida. I många fall räcker det dessutom inte med det skydd som sådana körkort och andra identitetshandlingar kan ge; skyddet är bräckligt så länge motsvarande uppgifter inte har tagits in i folkbokföringen.

Som har redovisats tidigare i detta avsnitt är det endast Sverige bland jämförbara och samarbetande länder som saknar ett system som möjliggör fullgoda skyddsidentiteter. Ett svenskt deltagande i en polisoperation av det angivna slaget kan därför äventyra hela operationen. Inte sällan kräver andra länders myndigheter – som förutsättning för att svenska tjänstemän skall få delta i kvalificerade brottsutredningar och andra operationer – att de svenska tjänstemännen har fullgoda skyddsidentiteter. *Rikspolisstyrelsen* har mot den bakgrunden uttryckt oro för att svensk polis alltmer riskerar att isoleras i det internationella arbetet. Vi delar den oron.

Användandet av skyddsidentiteter omfattas numera även av internationella överenskommelser som Sverige har tillträtt. Framför allt finns bestämmelser om s.k. hemliga utredningar i artikel 14 i 2000 års EU-konvention om ömsesidig rättshjälp i brottmål mellan EU:s medlemsstater. Med hemliga utredningar avses brottsutredningar och annat samarbete som genomförs av poliser och andra tjänstemän med skyddsidentitet. Mot bakgrund av att det redan förekommer ett betydelsefullt internationellt samarbete inom detta område som Sverige deltar i har Sverige inte gjort någon reservation mot artikel 14, vilket annars hade varit möjligt. Konventionen trädde för Sveriges del i kraft den 5 oktober 2005. Inför tillträdet till konventionen har det i lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar tagits in vissa grundläggande förfaranderegler som avser brottsutredningar där skyddsidentiteter används. De nya reglerna ger möjlighet för svenska brottsbekämpande myndigheter att träffa överenskommelser om bistånd i brottsutredningar som genomförs av tjänstemän med skyddsidentitet. Åtgärdens varaktighet och övriga praktiska frågor skall framgå av överenskommelsen (14–16 §§).

Det kan även nämnas att Europarådets ministerkommitté den 20 april 2005 antog en rekommendation (Rec [2005] 10) om användandet av särskilda undersökningsmetoder i fråga om allvarlig brottslighet inbegripet terroristhandlingar. Rekommendationen utarbetades av en expertkommitté (PC-TI). Med särskilda undersökningsmetoder avses inhämtning av information som företas utan att de personer som är föremål för inhämtningen underrättas. Bland metoderna ingår s.k. *undercover operations*. I rekommendationen erkänns att användningen av särskilda undersökningsmetoder är ett väsentligt redskap i kampen mot de mest allvarliga brottsformerna inbegripet terroristhandlingar. Användningen av särskilda undersökningsmetoder kräver konfidentialitet. Varje försök att begå allvarliga brott inbegripet terroristhandlingar bör när det är lämpligt förhindras med dolda operativa medel. Medlemsländerna rekommenderas att med lagstiftning och tillhandahållande av resurser möjliggöra användningen av särskilda undersökningsmetoder men även säkerställa judiciell eller annan oberoende kontroll av användningen av dessa metoder (se vidare *Terrorism: special investigation techniques, Council of Europe Publishing, 2005*).

Intresset av att Sverige kan delta i europeiskt och annat internationellt polissamarbete, riktat mot gränsöverskridande brottslighet, talar alltså enligt vår mening med styrka för att svensk polis bör ges möjlighet att arbeta under kvalificerade skyddsidentiteter.

Behovet av kvalificerade skyddsidentiteter i annan polisiär verksamhet

Användandet av kvalificerade skyddsidentiteter kan, såsom tidigare har antytts, vara av värde även i annan polisiär verksamhet än brottsutredningar. Beredningen, liksom *Riksåklagaren*, har framhållit att tillgången till hållbara skyddsidentiteter skulle ha stor betydelse bl.a. för att skydda hotade och förföljda personer. I januari 2004 överlämnade Personsäkerhetsutredningen sitt slutbetänkande Ett nationellt program om personsäkerhet (SOU 2004:1). Utredningen konstaterade att, om det förslag om skyddsidentiteter som beredningen har lagt fram genomförs, användningen av skyddsidentitet skulle kunna bli ett effektivt hjälpmedel i arbetet med att skydda hotade personer. Om de särskilda handläggarna kan få skyddsidentiteter, kan man nämligen öka säkerheten för dem själva, deras anhöriga och de personer som skyddas. Dessutom skulle den metod som används vid ett sådant arbete bättre kunna skyddas från insyn, t.ex. genom att det blir möjligt för de deltagande poliserna att göra betalningar och hyra skyddsboende i sina skyddsidentiteter (s. 151).

Vi delar utredningens uppfattning. Det förhållandet att det inte går att skapa kvalificerade skyddsidentiteter innebär stora svårigheter för svensk polis att uppträda diskret i den vittnesskyddande verksamheten. Att de deltagande poliserna inte på ett fullgott sätt kan dölja att de är poliser innebär självfallet att de drar uppmärksamhet till sig och att skyddet för hotade vittnen urholkas. Dessutom begränsar det svenska myndigheters möjligheter att delta i europeiskt och annat internationellt vittnesskydds-samarbete.

Det finns alltså ett behov av att kunna använda kvalificerade skyddsidentiteter i det personskydd som polisen har ansvaret för, t.ex. när personskydd ges åt personer som skall lämna eller har lämnat vittnesutsagor

eller på annat sätt bidrar till en brottsutredning. Samma behov kan i framtiden i allvarigare fall uppkomma när det gäller exempelvis det personskydd som avser den centrala statsledningen.

Som vi redan har varit inne på kan tillgången till kvalificerade skyddsidentiteter på motsvarande sätt vara av stort värde för poliser som upprätthåller kontakter med informatörer och andra underrättelsekällor, s.k. källdrivning.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis anser vi alltså att det finns ett påtagligt och angeläget behov av att ge svenska poliser möjlighet att i vissa sammanhang verka under kvalificerade skyddsidentiteter. Detta förutsätter att det blir möjligt att föra in de fiktiva personuppgifter som ingår i skyddsidentiteten i folkbokföringen eller i olika typer av identitetshandlingar (se närmare avsnitten 6.2.3 och 6.2.4). Mot behovet av sådana kvalificerade skyddsidentiteter bör givetvis vägas de nackdelar som förekomsten av fiktiva personuppgifter kan ha. Det kan sålunda riktas vissa principiella invändningar mot att det i dokument och register som staten svarar för tas in fiktiva uppgifter. För medborgarna kan förekomsten av sådana fiktiva uppgifter också innebära praktiska olägenheter. Det går inte heller att helt utesluta risken för missbruk. Dessa invändningar torde emellertid, om regleringen ges en restriktiv utformning, kunna tillmätas mindre vikt, särskilt om uppgiften att fatta beslut om kvalificerade skyddsidentiteter respektive att kontrollera hur de används anförtros ett oberoende organ. Övervägande skäl talar därför för att nu införa ett system som gör det möjligt att – under vissa avgränsade förutsättningar – tilldela svenska poliser kvalificerade skyddsidentiteter.

Några remissinstanser har vitsordat att svensk polis har behov av att kunna använda sig av skyddsidentiteter av det aktuella slaget men har motsatt sig beredningens förslag med hänvisning till att frågan kräver ytterligare utredning. Bakgrunden torde främst vara att beredningen inte har lämnat några närmare förslag om hur skyddsidentiteterna skall skapas. Även vi anser att det är angeläget att förutsättningarna för att skapa kvalificerade skyddsidentiteter regleras närmare, inte minst för att upprätthålla tilltron till de handlingar och register som berörs av ett system med kvalificerade skyddsidentiteter. Huvuddragen av regleringen bör ske i lag. Som vi redan har varit inne på bör regleringen präglas av restriktivitet. Vi återkommer i följande avsnitt till frågor av detta slag.

4.5 Behov av kvalificerade skyddsidentiteter för andra tjänstemän än poliser

Regeringens bedömning: Också andra tjänstemän än poliser bör, om de är anställda vid Säkerhetspolisen, kunna tilldelas kvalificerade skyddsidentiteter.

Beredningen har inte diskuterat huruvida även andra tjänstemän än poliser bör kunna tilldelas kvalificerade skyddsidentiteter.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* har påpekat att behovet av skyddsidentiteter inom polismyndigheterna gäller även personal som inte är poliser men som ändå medverkar i det operativa arbetet. *Tullverket* har framhållit att även tulltjänstemän ibland kan uppträda dolt och därför bör kunna använda skyddsidentiteter. Enligt *Kustbevakningen* kan det uppstå behov av skyddsidentiteter för kustbevakningens personal bl.a. vid samverkan med andra myndigheter.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har godtagit bedömningen. Enligt *Rikspolisstyrelsen* och *Kammarkollegiet* bör det även beträffande den öppna polisen vara möjligt att tilldela annan personal än poliser kvalificerade skyddsidentiteter. *Kustbevakningen* och *Förbundet för anställda i Tullverket och Kustbevakningen* har menat att även tjänstemän inom Tullverket och Kustbevakningen kan ha behov av kvalificerade skyddsidentiteter.

Skälen för regeringens bedömning: Vi har ovan konstaterat att bestämmelserna om kvalificerade skyddsidentiteter bör ges en restriktiv utformning. Det talar för att möjligheten att tilldelas – och därmed arbeta under – sådan skyddsidentitet bör förbehållas poliser med den särskilda utbildning och erfarenhet som dessa har. Det var också den bedömning som gjordes i utkastet till lagrådsremiss. *Rikspolisstyrelsen* och *Kammarkollegiet* har förordat att möjligheten att tilldela kvalificerade skyddsidentiteter utsträcks till andra anställda inom polisen. Remissinstansernas ståndpunkt sammanhänger väsentligen med ett förslag från beredningen att civilanställda i större utsträckning skall kunna arbeta i den brottsutredande verksamheten (se SOU 2003:114). Förslaget bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. Frågan om civilanställda inom den öppna polisen skall kunna tilldelas kvalificerade skyddsidentiteter bör enligt vår mening prövas i samband med det förslaget. Vi är alltså inte beredda att i detta sammanhang gå längre än vad som har föreslagits i utkastet till lagrådsremiss.

När det gäller tjänstemän inom Säkerhetspolisen ställer sig saken dock annorlunda redan i dag. Tyngdpunkten i Säkerhetspolisens verksamhet har under senare år alltmera förskjutits från brottsutredande verksamhet till förebyggande verksamhet och underrättelseverksamhet. Säkerhetspolisens behov av personal med annan kompetens än den polisiära har därför ökat. För verksamheten krävs inte heller polismans befogenhet i samma utsträckning som förr. Säkerhetspolisen rekryterar därför i ökande utsträckning personal utan polisutbildning till sin operativa verksamhet. Under år 2005 påbörjade Säkerhetspolisen ett nytt särskilt aspirantprogram för att ytterligare stärka sin kompetens långsiktigt. Sannolikt kommer endast en mindre del av aspiranterna att vara poliser.

Denna utveckling av Säkerhetspolisens kompetens är enligt vår mening både naturlig och värdefull. Den ökar ytterligare möjligheterna att genom underrättelseverksamhet och annat förebyggande arbete avslöja och förhindra allvarlig brottslighet. Bland den personal som inte utgör poliser kommer det att finnas de som kan behöva uppträda under kvalificerad skyddsidentitet.

Även andra myndigheter än polisen har vissa brottsbekämpande funktioner. Det gäller t.ex. Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket.

Bl.a. *Kustbevakningen* har ansett att också tjänstemän vid dessa myndigheter bör kunna få använda skyddsidentiteter.

Enligt vår mening kan också tjänstemän vid exempelvis Tullverket och Kustbevakningen ibland ha befogad anledning att uppträda under skyddsidentiteter i samband med uppdrag av brottsbekämpande natur. Behovet av att ge tjänstemän vid dessa myndigheter tillgång till *kvalificerade* skyddsidentiteter synes emellertid avsevärt mindre än i fråga om poliser. Till detta kommer att tilldelandet av kvalificerade skyddsidentiteter till tjänstemän i ytterligare myndigheter med brottsbekämpande uppgifter fordrar överväganden i en rad frågor som inte har kunnat behandlas i detta lagstiftningsärende. Mot den bakgrunden och då den nya regleringen bör präglas av restriktivitet är vi för närvarande inte beredda att förorda att regleringen får omfatta tjänstemän som har brottsbekämpande funktioner men inte är anställda vid polisen. Vi vill understryka att detta inte kommer att innebära något hinder för dessa tjänstemän att uppträda under vanlig skyddsidentitet.

5 Behov av kvalificerade skyddsidentiteter inom försvarsunderrättelseverksamheten

Regeringens bedömning: Kvalificerade skyddsidentiteter, dvs. skyddsidentiteter som kommer till uttryck i körkorts- eller andra identitetshandlingar eller i folkbokföringen, bör även kunna tilldelas tjänstemän vid Försvarsmakten med uppgift att, i verksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, delta i sådant inhämtande av underrättelser som sker med särskilda metoder.

Beredningen har inte berört denna fråga.

Remissinstanserna har inte tagit upp frågan.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna har delat eller inte haft någon invändning mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet innehåller bestämmelser om försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter och arbetsmetoder. Sådan verksamhet skall bedrivas för att kartlägga yttre militära hot mot landet och till stöd för svensk utrikes-, försvars-, och säkerhetspolitik. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete och att, enligt vad regeringen närmare bestämmer, medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred (se 1 § första stycket). Verksamheten får inte avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete (se 4 §). Regeringen bestämmer försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning (se 1 § andra stycket). Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs av Försvarsmakten och de andra myndigheter som regeringen bestämmer (se 1 § tredje stycket). Dessa andra myndigheter är Försvarets radioan-

stalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut (se 2 § förordningen [2000:131] om försvarsunderrättelseverksamhet).

Försvarsmakten bedriver försvarsunderrättelseverksamhet bl.a. genom egen inhämtning av underrättelser. En form av sådan underrättelseinhämtning sker med särskilda metoder. Med detta avses inhämtning genom förfaringsätt som det inte ankommer på andra underrättelseorgan att använda. Denna inhämtning med särskilda metoder bedrivs av en enhet inom Försvarmaktens militära underrättelse- och säkerhetstjänst (MUST) benämnd Kontoret för särskild inhämtning (KSI). KSI:s roll är därvid att ge Försvarmakten möjlighet att ta tillvara tillfällen till underrättelseinhämtning, som andra organ inte kan utnyttja därför att de inte har ett tillräckligt säkerhetsskydd (se SOU 1999:37 s. 91). Denna försvarsunderrättelseinhämtning har inte brottsbekämpande syften och bedrivs utan polisära befogenheter.

Inhämtning av underrättelser med särskilda metoder för försvarsunderrättelseändamål ställer mycket stora krav på säkerhetstänkande. Det krävs regelmässigt att den enskilde tjänstemannens verkliga identitet kan hållas hemlig för att sådan inhämtning över huvud taget skall kunna genomföras. Ett avslöjande av tjänstemannens verkliga identitet eller hans eller hennes anställningsmyndighet kan äventyra uppdraget och innebära stora risker för tjänstemannens personliga säkerhet. Ett avslöjande kan också innebära risker för tjänstemannens anhöriga eller för de källor som han eller hon har kontakt med. Även om det finns påtagliga skillnader mellan försvarsunderrättelseverksamhet och brottsbekämpande verksamhet finns alltså ett likartat behov av kvalificerade skyddsidentiteter. Vi anser därför att även personal anställd vid Försvarmakten, med uppgift att bedriva inhämtning av försvarsunderrättelser med särskilda metoder, bör kunna tilldelas kvalificerade skyddsidentiteter.

6 Hur bör en reglering av kvalificerade skyddsidentiteter utformas?

6.1 Tillämpningsområdet

6.1.1 En ny lag som reglerar skapandet av kvalificerade skyddsidentiteter

Regeringens förslag: Bestämmelser om kvalificerade skyddsidentiteter för poliser och vissa andra tjänstemän tas in i en ny lag.

Kvalificerade skyddsidentiteter skall kunna tilldelas polismän som har till uppgift att delta i spaning eller utredning som gäller allvarlig brottslighet eller i verksamhet för att förebygga sådan brottslighet. Kvalificerade skyddsidentiteter skall också kunna tilldelas andra tjänstemän än poliser, som har motsvarande uppgifter vid Säkerhetspolisen.

Kvalificerade skyddsidentiteter skall även kunna tilldelas tjänstemän som är anställda vid Försvarmakten med uppgift att delta i sådant inhämtande av försvarsunderrättelser som sker med särskilda metoder.

Regeringens bedömning: Frågor om den närmare användningen av kvalificerade skyddsidentiteter bör inte lagregleras.

Beredningens förslag innebär att det i polislagen tas in en ny bestämmelse om att en polisman får använda skyddsidentitet för att förhindra, avslöja eller utreda brott. Beredningen, som har förutsatt att de fiktiva uppgifterna skall kunna föras in i folkbokföringen eller i körkort, pass eller andra identitetshandlingar, har inte föreslagit några särskilda regler om hur detta skall gå till.

Remissinstanserna: Några remissinstanser har, som tidigare redovisats, föreslagit att en ny reglering bör omfatta också andra kategorier av tjänstemän inom brottsbekämpningen än polismän. De har emellertid inte närmare berört i vilka verksamheter som skyddsidentiteter skall kunna komma till användning.

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: *Journalistförbundet* har avstyrkt förslaget och *Göta hovrätt* har uttalat att frågan bör utredas vidare. Övriga remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot en ordning av det slag som föreslås i utkastet till lagrådsremiss. *Brottsförebyggande rådet* och *Sveriges advokatsamfund* har dock ansett att det bör regleras mer i detalj vid vilka brott och med vilka åtgärder uppträdande under kvalificerad skyddsidentitet får ske. Enligt *Kustbevakningen* bör det övervägas om tilldelningen av kvalificerade skyddsidentiteter för tjänstemän vid Försvarsmakten inte i stället borde regleras i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Bör användandet av kvalificerade skyddsidentiteter regleras?

I avsnitt 4.4 har vi uttalat att poliser bör ges möjlighet att arbeta under kvalificerade skyddsidentiteter och i avsnitten 4.5 och 5 att detsamma bör gälla även vissa andra tjänstemän vid Säkerhetspolisen och Försvarsmakten.

En första fråga blir då om rätten för tjänstemän i de angivna verksamheterna att *använda* skyddsidentiteter av detta slag bör lagregleras. Bör det i lagen slås fast att tjänstemännen får använda kvalificerade skyddsidentiteter och, i så fall, bör lagen uppställa några närmare förutsättningar för sådan användning?

En lagreglering kan ibland vara en förutsättning för att en åtgärd skall vara förenlig med 2 kap. regeringsformen eller artikel 8 i Europakonventionen (se avsnitt 4.2). Användandet av skyddsidentiteter torde dock i sig inte innebära något intrång i de rättigheter som skyddas av 2 kap. regeringsformen. Det är först i och med de åtgärder som vidtas vid dolt uppträdande m.m. som ett sådant intrång kan uppkomma. Vad gäller artikel 8 i Europakonventionen har det, som beredningen uppmärksammar, i litteraturen konstaterats att konventionen ger medborgarna rätt att utan statens inblandning etablera och utveckla förhållanden med andra människor men att detta skydd mot inblandning inte kan anses hindra polisen att genom infiltration göra sig bekant med människor i syfte att samla information som kan leda till att brott klaras upp. Beredningen har för sin del konstaterat att det endast är när en myndighet på ett mycket mera omfattande sätt följer och noterar de personliga aktiviteter som en person

utför, för att på ett mera systematiskt sätt kartlägga personens liv, som skyddet för privatlivet mera allmänt kränks. Användandet av skyddsidentiteter innebär därför, enligt beredningen, i sig inte någon kränkning. Vi delar dessa bedömningar.

Enligt beredningen bör användandet av skyddsidentiteter likväl i viss mån lagregleras, dels därför att man då kan uppfylla rättssäkerhetens krav på förutsebarhet, dels därför att en klargörande lagstiftning kan vara av värde för polisen, och dels därför att en sådan lagstiftning ligger väl i linje med legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § regeringsformen. Det blir, menar beredningen, också tydligt för myndigheterna var gränserna går för maktutövningen, och man riskerar inte att hamna i en juridisk gråzon. Också *Polisförbundet* har förordat att olika frågor kring användandet av skyddsidentiteter regleras.

Vi anser för vår del inte att det med hänsyn till legalitetsprincipen är nödvändigt att särskilt lagreglera användandet av kvalificerade skyddsidentiteter (eller skyddsidentiteter av annat slag). Inte heller beredningen eller någon av remissinstanserna har gett uttryck för uppfattningen att detta skulle vara nödvändigt. Frågan är då om rättssäkerhets- eller effektivitetsintressen talar för en lagreglering av användandet av kvalificerade skyddsidentiteter. Redan i dag, när någon lagreglering inte finns, står emellertid den allmänna principen klar; myndigheterna får låta sina tjänstemän uppträda under skyddsidentiteter. En lagreglering, som enbart slår fast den allmänna principen, skulle alltså inte ändra rättsläget eller klarlägga något som i dag är kontroversiellt eller osäkert. Att skyddsidentiteter får förekomma i exempelvis polisverksamhet kommer dessutom att framgå genom de regler om tilldelande av skyddsidentitet som vi strax återkommer till. Däremot skulle det kunna hävdas att en mera ingående reglering, som tydligt lägger fast gränserna för när och hur skyddsidentiteter får användas, leder till bättre förutsebarhet och därmed kanske också bättre rättssäkerhet. Det framstår emellertid som mycket osäkert om det i praktiken är möjligt att åstadkomma en sådan reglering som samtidigt tar hänsyn till de skilda och komplexa situationer som kan uppkomma i verkligheten och som även omfattar de många olika spanings- och andra arbetsmetoder som finns eller kan komma att utvecklas. Hur polisen mera exakt bör använda sig av skyddsidentiteter avgörs i stället, när det inte handlar om tvångsmedel, bäst inom ramen för de behovs- och proportionalitetsprinciper som kommer till uttryck i 8 § polislagen.

Den försvarsunderrättelseinhämtning som sker med särskilda metoder är, som vi har nämnt i avsnitt 5, inte beroende av någon på brott inriktad reglering av det slag som gäller för polisen och andra brottsbekämpande myndigheter. Det saknas således även i detta fall anledning att reglera hur kvalificerade skyddsidentiteter mer exakt bör användas.

Vår slutsats är att övervägande skäl talar mot en särskild lagreglering av *användandet* av kvalificerade skyddsidentiteter som arbetsmetod, också på det mer allmänna sätt som beredningen föreslagit. En annan sak är att det kan finnas anledning att i den nya lagen slå fast att en kvalificerad skyddsidentitet inte får användas utanför den verksamhet för vilken den är avsedd. Till den frågan återkommer vi senare.

Förutsättningarna för tilldelandet av kvalificerade skyddsidentiteter bör regleras i lag

Enligt vår mening bör det däremot ske en författningsreglering av förutsättningarna och formerna för *skapandet* av kvalificerade skyddsidentiteter. Vid *skapandet* av kvalificerade skyddsidentiteter kommer det att i folkbokföringen eller i identitetshandlingar som myndigheter utfärdar att tas in olika slag av fiktiva personuppgifter. Eftersom det gäller register och handlingar som i vart fall delvis är reglerade i lag och där fiktiva uppgifter normalt inte får förekomma, är det naturligt att förutsättningarna för sådana åtgärder ges stöd i lag eller annan författning. Vi förordar att de grundläggande förutsättningarna anges i lag.

En särskild fråga är om en sådan reglering bör samlas i en enda lag som är gemensam för tjänstemän inom polisen och Försvarmakten eller om regleringen bör delas upp på en lag som avser tjänstemän inom polisen och en lag som avser tjänstemän inom Försvarmakten. För det senare alternativet talar bl.a. det förhållandet att det finns skillnader mellan brottsbekämpande verksamhet och försvarsunderrättelseverksamhet och att förutsättningarna för att tilldela tjänstemän inom respektive verksamhet kvalificerade skyddsidentiteter därför inte är helt desamma. Som vi återkommer till i följande avsnitt kan skillnaderna mellan de båda verksamhetstyperna också tala för skilda förfaranden vad gäller beslut om kvalificerade skyddsidentiteter i brottsbekämpande verksamhet respektive försvarsunderrättelseverksamhet. Med två skilda förfaranden kan det te sig naturligt att också ha två skilda lagar.

Enligt vår bedömning talar dock övervägande skäl för en gemensam lag. Med en gemensam lag blir regleringen mera överskådlig. De likartade frågor som uppkommer varje gång frågan om tilldelandet av en kvalificerad skyddsidentitet aktualiseras kan behandlas på ett sammanhållet sätt. I avsnitt 6.2.1 förordar vi dessutom att besluten om att skapa kvalificerade skyddsidentiteter skall fattas genom ett i väsentliga delar enhetligt förfarande, gemensamt för kvalificerade skyddsidentiteter inom polisen respektive Försvarmakten, fastän vid två skilda nämnder. Även detta talar för att reglerna samlas i en gemensam lag.

Vilket slag av verksamhet bör de kvalificerade skyddsidentiteterna få avse?

Vi har ovan förordat att den nya regleringen bör ges en restriktiv utformning. En reglering som ger möjlighet att tilldela samtliga tjänstemän inom polisen och Försvarmakten kvalificerade skyddsidentiteter skulle uppenbarligen föra för långt. Den nya regleringen bör därför avgränsas till tjänstemän som bedriver de särskilda slag av verksamhet som har behandlats ovan.

I den nya lagen bör det sålunda anges att den är tillämplig endast i fråga om poliser – beträffande Säkerhetspolisen även andra tjänstemän – som har till uppgift att delta i spaning eller utredning avseende brott eller i verksamhet för att förebygga brott. Som vi återkommer till i avsnitt 6.1.2 bör det vara fråga om spanings-, utrednings- eller förebyggande verksamhet som avser brott av mera allvarligt slag.

Därutöver bör lagen vara tillämplig på anställda vid Försvarmakten med uppgift att, i verksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunder-

rättelseverksamhet, delta i sådant inhämtande av underrättelser som sker med särskilda metoder.

6.1.2 Ett kvalificerat skyddsbehov

Regeringens förslag: En förutsättning för att en tjänsteman skall få tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet skall vara att användandet av en sådan skyddsidentitet är nödvändigt för att beslutade eller förutsedda åtgärder i verksamheten inte skall röjas. Det skall även krävas att det finns en påtaglig risk för att ett röjande av åtgärden allvarligt skulle motverka verksamheten eller utsätta dem som berörs av verksamheten för allvarlig fara.

En tjänsteman inom den brottsbekämpande verksamheten skall kunna tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet enbart om han eller hon deltar i arbete som rör allvarlig brottslighet.

I ett ärende om kvalificerad skyddsidentitet skall de olägenheter som skyddsidentiteten kan innebära för andra allmänna eller enskilda intressen beaktas.

Beredningens förslag innehåller inga särskilda krav i fråga om vilket skyddsbehov som skall krävas för att skyddsidentitet skall få tilldelas. Beredningen har förutsatt att polisen vid användningen av skyddsidentiteter beaktar behovs- och proportionalitetsprinciperna i polislagen.

Remissinstanserna har inte uttalat sig i frågorna.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. *Brottsförebyggande rådet* och *Sveriges advokatsamfund* har dock menat att i fråga om polisverksamhet måste regleringen göra klart vid vilka slag av brottslighet som kvalificerade skyddsidentiteter får användas.

Skälen för regeringens förslag: Vi har i föregående avsnitt föreslagit att kvalificerade skyddsidentiteter skall kunna tilldelas *dels* poliser med uppgift att delta i spaning och utredning avseende allvarlig brottslighet eller i verksamhet som avser att förebygga sådan brottslighet, *dels* andra anställda vid Säkerhetspolisen med motsvarande uppgifter. Kvalificerade skyddsidentiteter skall också kunna tilldelas anställda vid Försvarsmakten med uppgift att delta i sådant inhämtande av försvarsunderrättelser som sker med särskilda metoder. En möjlighet för samtliga dessa tjänstemän att, utan särskilda begränsningar, få kvalificerad skyddsidentitet skulle enligt vår mening föra för långt. Det bör alltså uppställas ytterligare villkor som anknyter till behovet av en kvalificerad skyddsidentitet i det enskilda fallet. Att sådana villkor uppställs är naturligt mot bakgrund av att det normalt bara är ett mindre antal tjänstemän inom de aktuella verksamheterna som har arbetsuppgifter där det finns behov av att kunna ha tillgång till skyddsidentiteter av detta slag.

Den kvalificerade skyddsidentitetens betydelse för verksamheten

Ett sådant villkor bör vara att användningen av kvalificerad skyddsidentitet i det enskilda fallet är nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom verksamheten inte skall röjas. Så kan exempelvis vara fallet när polisen infiltrerar kriminella grupper eller vid polisens kontakter med skyddade vittnen.

Därutöver bör det i det enskilda fallet finnas ett skyddsbehov av särskilt slag, nämligen att ett röjande av den beslutade eller förutsedda åtgärden skulle innebära en allvarlig fara för verksamheten. Vi avser därvid i första hand fara för verksamheten som sådan. Normalt kan dock en myndighet inte bedriva en viss verksamhet om den inte samtidigt kan trygga den berörde tjänstemannens och dennes anhörigas säkerhet. Det bör därför vara möjligt att tilldela en tjänsteman en kvalificerad skyddsidentitet, om det annars inte skulle ha varit möjligt att genomföra en viss åtgärd utan oacceptabla risker för tjänstemannens och hans eller hennes anhöriga. Det bör också vara möjligt att tilldela en tjänsteman en kvalificerad skyddsidentitet om det är påkallat med hänsyn till säkerheten för andra personer som en åtgärd berör, t.ex. informatörer och andra underrättelsekällor samt skyddade vittnen och andra personer som är föremål för personskydd. Reglerna bör däremot inte omfatta de fall då skyddsbehovet inte har något samband med pågående eller planerad verksamhet och det i stället enbart handlar om att skydda den enskilde tjänstemannen och hans eller hennes anhöriga, t.ex. då tjänstemannen har utsatts för hot med anledning av tidigare operationer. Då kan det i stället bli aktuellt att använda reglerna i lagen om fingerade personuppgifter.

Av den nya lagen bör därför framgå att en kvalificerad skyddsidentitet skall kunna beslutas enbart om ett röjande av en åtgärd skulle allvarligt motverka verksamheten eller utsätta personer som berörs av verksamheten för allvarlig fara. Med uttrycket ”personer som berörs av verksamheten” avser vi inte bara tjänstemän som deltar i verksamheten med eller utan skyddsidentitet utan också personer med vilka tjänstemännen har kontakt, exempelvis informatörer och underrättelsekällor eller personer som är föremål för personskydd. Att skyddsbehovet på detta sätt bör kunna vara kopplat till utomstående personer innebär givetvis inte att dessa utomstående personer själva skall kunna tilldelas skyddsidentiteter. De kan i stället få skydd enligt lagen om fingerade personuppgifter.

Kvalificerade skyddsidentiteter i polisverksamhet bör förbehållas verksamhet som avser allvarlig brottslighet

Vidare bör det enligt vår mening krävas att den verksamhet i vilken den kvalificerade skyddsidentiteten skall användas är av särskilt betydelsefullt slag. Vi är alltså inte beredda att förorda att kvalificerade skyddsidentiteter används mera generellt inom brottsbekämpningen. Vad gäller brottsbekämpande verksamhet bör denna därför, som vi redan har varit inne på, vara inriktad på brottslighet av mera allvarligt slag för att den som deltar i verksamheten skall kunna tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet.

Vi har övervägt om det i den nya lagen bör preciseras närmare vilka slag av brottslighet som bör kunna föranleda beslut om kvalificerade

skyddsidentiteter. I utkastet till lagrådsremiss föreslogs inte någon annan precisering än att det måste vara fråga om allvarlig brottslighet. *Brottsförebyggande rådet* har menat att en sådan bestämmelse blir alltför vag och *Sveriges advokatsamfund* har ansett att det måste preciseras i lagen vilka slag av brottslighet som kan komma i fråga. Vi kan hålla med om att en sådan precisering skulle ha vissa fördelar. Samtidigt står det klart att tilldelandet och användandet av kvalificerade skyddsidentiteter i sig inte utgör integritetskränkande åtgärder som kan jämföras med exempelvis användandet av hemliga tvångsmedel. Behovet av en precisering väger alltså, från rättssäkerhets- och integritetssynpunkt, inte så tungt. Vi bedömer dessutom att en sådan precisering – t.ex. en bestämmelse om att kvalificerade skyddsidentiteter får tilldelas endast för brottsbekämpande verksamhet som avser misstankar om brott som ger minst två års fängelse (jfr bl.a. 3 § polisdatalagen [1998:622]) – skulle leda till betydande tillämpningsproblem. I det skede då en spaningsoperation inleds och frågan om att ansöka om en kvalificerad skyddsidentitet aktualiseras kan det uppenbarligen vara mycket svårt att närmare bedöma straffvärdet av den brottslighet som sedermera kommer att bli föremål för spaning. I sammanhanget finns anledning att särskilt framhålla att behovet av kvalificerade skyddsidentiteter många gånger avser kontakter med underrättelsekällor i kriminalunderrättelseverksamhet; här blir det särskilt svårt att i förväg göra mera exakta avgränsningar av vilken brottslighet som verksamheten får avse. I fråga om vittnesskydd och annat personskydd ligger det i sakens natur att sådant skydd avser att förebygga och förhindra brott av allvarligt slag men att den befarade brottslighetens exakta natur kan vara svår att förutse. Övervägande skäl talar därför för den lösning som föreslogs i utkastet till lagrådsremiss. Huruvida viss brottslighet är av så allvarligt slag att den bör kunna föranleda tilldelandet av kvalificerade skyddsidentiteter bör bedömas efter omständigheterna.

När det gäller försvarsunderrättelseinhämtning som tjänstemän vid Försvarsmaktens militära underrättelse- och säkerhetstjänst bedriver med särskilda metoder behövs inte något motsvarande rekvisit. Verksamheten får generellt anses vara av så angeläget slag att användandet av kvalificerade skyddsidentiteter är motiverat.

En proportionalitetsbedömning bör göras

Inte heller de nu angivna villkoren är dock, enligt vår mening, tillräckliga. Dessutom bör behovet av en kvalificerad skyddsidentitet vägas mot de olägenheter som förekomsten av fiktiva uppgifter kan innebära för enskilda eller allmänna intressen. Den som beslutar om huruvida en tjänsteman skall tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet bör t.ex. alltid ta i beaktande att fiktiva uppgifter i folkbokföringen leder till sämre folkbokföringskvalitet (se vidare avsnitt 6.2.3) och att det kan finnas en risk för att enskilda personer vilseleds på ett otillbörligt sätt. Det bör därför alltid krävas att verksamhetens åsyftade resultat uppväger de olägenheter som förekomsten av den kvalificerade skyddsidentiteten kan orsaka för det allmänna eller för enskilda. Det är också angeläget att en kvalificerad skyddsidentitet, om en sådan beslutas, inte ges en vidare omfattning och utformning än vad som i det enskilda fallet är motiverat.

De behovs- och proportionalitetsprinciper som finns i exempelvis polislagen och rättegångsbalken kommer inte att vara direkt tillämpliga när en kvalificerad skyddsidentitet beslutas. De bestämmelser om skyddsbehov m.m. som vi redan har föreslagit får emellertid samma verkan som behovsprincipen i polislagen. I den nya regleringen bör det dessutom ingå en bestämmelse som motsvarar proportionalitetsprincipen i polislagen. I lagen bör det således föreskrivas att en kvalificerad skyddsidentitet får beslutas endast om skälen uppväger det men som den kvalificerade skyddsidentiteten kan innebära för allmänna eller enskilda intressen.

6.2 Beslut om kvalificerad skyddsidentitet

6.2.1 Beslutsmyndighet

Regeringens förslag: Beslut om kvalificerad skyddsidentitet bör meddelas av nämnder som är fristående i förhållande till den operativa verksamheten.

Ansökan om en kvalificerad skyddsidentitet skall göras av den myndighet där den berörde tjänstemannen är anställd (anställningsmyndigheten). Om tjänstemannen är anställd hos den myndighet där beslutet fattas, skall ansökan göras av den enhet inom myndigheten där han eller hon är verksam (*anställningsenheten*).

Ett beslut om skyddsidentitet skall inte kunna överklagas.

Regeringens bedömning: I den öppna polisens och Säkerhetspolisens ärenden bör besluten om kvalificerade skyddsidentiteter fattas av Registernämnden. När det gäller Försvarsmaktens ärenden bör den beslutande nämnden ligga inom Försvarsmakten.

Beredningens förslag innebär att anställningsmyndigheten (polismyndigheten) fattar beslut om att tilldela en tjänsteman en skyddsidentitet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte haft några invändningar mot beredningens förslag. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har ansett att det av förslaget inte framgår vem som skall fatta beslut om skyddsidentitet och vad som skall ligga till grund för ett sådant beslut.

Bedömningen och förslaget i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer nära med regeringens bedömning och förslag. Förslaget i utkastet innebär dock att beslutsmyndigheten alltid skall vara helt fristående från de myndigheter där den operativa verksamheten bedrivs.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller har inte haft någon invändning mot bedömningen och förslaget. *Försvarrets underrättelsenämnd* har dock, såvitt gäller Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet, menat att regeringen bör fatta beslut om hur många kvalificerade skyddsidentiteter som skall finnas och att Försvarsmakten sedan skall besluta om vilka personer som skall få sådana identiteter. *Riksåklagaren*, *Registernämnden*, *Försvarsmakten* och *Polisförbundet* har menat att beslut bör kunna fattas av anställningsmyndigheterna. *Brottsförebyggande rådet* och *Sveriges advokatsamfund* har ansett

att det bör regleras i lag vilken myndighet som skall fatta beslut och vilket material som skall utgöra underlag för ett beslut.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

Vem skall besluta; den operativa myndigheten eller ett fristående organ?

Beredningen synes ha utgått från att beslutet att tilldela en polis en skyddsidentitet skall kunna fattas av den operativa myndigheten, dvs. polismyndigheten. Det finns flera omständigheter som talar för en sådan lösning. Den operativa myndigheten är den som bäst kan bedöma behovet av att tilldela myndighetens tjänstemän kvalificerade skyddsidentiteter. Med denna lösning kan förfarandet också utformas förhållandevis obyråkratiskt och smidigt. Dessutom kan antalet personer som behöver involveras i förfarandet hållas nere, något som minskar systemets sårbarhet. Som bl.a. *Försvarsmakten* har uttalat behöver uppgifter som kan vara mycket känsliga inte föras ut från myndigheten.

Andra skäl talar för att beslut om kvalificerade skyddsidentiteter bör fattas av ett i förhållande till de operativa myndigheterna fristående organ. Ett system som möjliggör att statens tjänstemän tilldelas och uppträder under fiktiva identiteter, som är förankrade i statliga register och handlingar, kan komma att i viss utsträckning påverka medborgarnas förtroende för myndigheterna. Det är därför viktigt att det i ett sådant system ingår funktioner som inför medborgarna kan garantera att beslut om sådana identiteter inte fattas utan goda skäl. I detta perspektiv har ett system där besluten om kvalificerade skyddsidentiteter fattas av ett i förhållande till de operativa myndigheterna helt fristående organ fördelar. Härvid måste visserligen också – som *Registernämnden* har varit inne på – beaktas i vilken utsträckning de redan etablerade funktionerna för kontroll av de operativa myndigheterna kan tillgodose behovet av förtroende för systemet. Kontrollfunktionernas möjlighet att följa upp enskilda ärenden om kvalificerad skyddsidentitet är dock begränsade och det kan därför hävdas att ett helt fristående beslutsorgan innebär en bättre garanti för att medborgarnas tilltro till systemet med kvalificerade skyddsidentiteter kan upprätthållas. Det är också lättare för ett helt fristående beslutsorgan att väga olika intressen mot varandra och att göra en kritisk uppföljning av fattade beslut.

Ett skäl att likväl lägga prövningen på de operativa myndigheterna kan – som *Riksåklagaren* har varit inne på – synas vara att antalet ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter kommer att bli så förhållandevis begränsat. Riksåklagaren har i den delen hänvisat till vad beredningen uttalat om antalet ärenden; ett tiotal ärenden per år. Antalet ärenden torde dock komma att bli större än så, särskilt som vårt förslag omfattar ytterligare personalkategorier inom polisen och *Försvarsmakten*. Antalet ärenden utgör därför knappast i sig något skäl att inte lägga uppgiften på en fristående myndighet.

Det finns alltså skäl både för och emot ett helt fristående beslutsorgan. För oss är emellertid det centrala att beslutsorganet är fristående och självständigt i förhållande till den operativa verksamheten. Också ett beslutsorgan som i administrativt hänseende ingår i de aktuella myndigheterna – Rikspolisstyrelsen respektive *Försvarsmakten* – kan därför enligt

vår mening godtas under vissa förutsättningar, bl.a. att det är helt skilt från myndighetens operativa verksamhet och att det finns en oberoende funktion för kontroll av verksamheten.

Vi diskuterar i det följande de alternativ som vi har övervägt.

Bör uppgiften läggas på domstol?

I utkastet till lagrådsremiss diskuterades om uppgiften att besluta om kvalificerade skyddsidentiteter borde läggas på domstol. Det konstaterades att det är den ordning som gäller enligt 1991 års lag om fingerade personuppgifter. Enligt utkastet är dock uppgiften att handlägga och besluta i ärenden om kvalificerad skyddsidentitet av så särpräglat slag att den i stället lämpligen bör anförtros en myndighet. Det framhölls särskilt att det i ärendena förekommer synnerligen känsliga uppgifter, såväl uppgifter om skyddsidentiteter som används i kvalificerat operativt arbete som uppgifter om själva den operativa verksamheten. Flertalet remissinstanser har godtagit denna bedömning men ett par remissinstanser har påpekat att också domstolar ibland hanterar mycket känsliga uppgifter. Vi ansluter oss till bedömningen i utkastet till lagrådsremiss.

Ett eller två beslutsorgan?

Vårt förslag innebär att kvalificerade skyddsidentiteter skall kunna beslutas för tjänstemän inom två verksamheter av delvis olika slag, brottsbekämpande verksamhet och försvarsunderrättelseverksamhet. Det finns omständigheter som talar för att besluten om skyddsidentiteter bör samlas hos ett enda beslutsorgan. Det ger vissa praktiska fördelar och torde dessutom ge de bästa garantierna för att reglerna om kvalificerad skyddsidentitet, vad gäller t.ex. hanteringen av identitetshandlingar och registreringar inom folkbokföringen, tillämpas på ett likartat sätt. Med ett enda beslutsorgan minskar risken för att en kvalificerad skyddsidentitet härleds till en viss operativ myndighet. Med två olika beslutsorgan blir det dessutom nödvändigt att skapa en organiserad samverkan mellan de båda organen samt mellan dem, Skatteverket och övriga verkställande myndigheter i fråga om bl.a. de fiktiva personnummer och övriga fiktiva personuppgifter som skall användas.

Mot en ordning med ett enda beslutsorgan talar emellertid – som redan har antytts – det förhållandet att det här handlar om skyddsidentiteter för två verksamheter som bedrivs med delvis olika metoder och delvis olika syften. En uppdelning på två beslutsorgan skulle också ge fördelar i säkerhets- och kontrollhänseende på så sätt att känsliga uppgifter fördelas på skilda personkretsar. I synnerhet om beslutsorganet inrättas i nära anslutning till den operativa myndigheten torde risken för att känsliga uppgifter sprids minska. Den samordning som vi nyss nämnt i fråga om personnummer m.m. hindras inte heller med en uppdelning på två beslutsorgan. Genom en sådan samordning går det även att i ett system med två beslutsorgan undvika att en skyddsidentitet kopplas till den operativa myndighet eller tjänsteman som den hör till.

Enligt vår mening väger skälen för en ordning med två beslutsorgan över. Vi föreslår alltså en ordning där beslut om kvalificerade skydds-

identiteter beslutas inom två olika beslutsorgan, ett organ för den öppna polisen och Säkerhetspolisen och ett annat organ för Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet.

Vilka bör de beslutande organen vara?

Som vi ovan uttalat bör beslutsorganen vara helt skilda från de operativa verksamheterna. Ett alternativ som har berörts i utkastet till lagrådsremiss är att anförtro uppgifterna åt nya myndigheter. Ett annat alternativ, som har diskuterats i utkastet, är att lägga uppgifterna inom Skatteverket, som ju är den myndighet som ansvarar för folkbokföringen. Ett tredje alternativ, nämnt i utkastet, är att lägga uppgifterna på en annan myndighet med näraliggande uppgifter, lämpligen Registernämnden. Ett fjärde alternativ är att anförtro uppgifterna åt särskilda organ, administrativt knutna till Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen respektive Försvarmakten men med oberoende ledamöter som har utsetts av regeringen.

Alternativet att skapa en ny myndighet bör enligt vår mening väljas först om det inte går att åstadkomma lösningar inom den befintliga myndighetsstrukturen.

Ingen remissinstans har förordat att uppgiften läggs på Skatteverket och *Skatteverket* har uttryckligen tagit ställning mot en sådan lösning. Vi delar uppfattningen att det inte är lämpligt att lägga uppgiften hos Skatteverket.

Vi ser däremot inte några avgörande skäl mot att lägga uppgiften inom Registernämnden. Detta är också den lösning som har förordats av *Kammarkollegiet*. Registernämnden har i dag bl.a. till uppgift att i ärenden om registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen pröva frågor om utlämnande av uppgifter ur olika register och att granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622). Nämnden handhar alltså redan registerkontrollärenden med anknytning till bl.a. polisverksamhet. Syftet med nämndens verksamhet ligger därmed ganska nära de syften som de aktuella beslutsorganen skall tillgodose, nämligen att förordna om att uppgifter skall förs in i statliga register och handlingar och att bevaka att avvecklande åtgärder företas. Vi bedömer att det inte innebär några svårigheter att åstadkomma en tydlig organisatorisk åtskillnad mellan den verksamhet som nämnden bedriver i dag och den nu aktuella verksamheten (se nästa rubrik). Vi avser därför att inom Registernämnden inrätta en särskild beslutsfunktion för beslut om tilldelandet av kvalificerade skyddsidentiteter åt tjänstemän inom brottsbekämpande verksamhet. Närmare föreskrifter om denna nämnd bör meddelas i förordning.

När det gäller beslut om kvalificerade skyddsidentiteter åt tjänstemän inom Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet gör vi dock en något annan bedömning. På försvarsunderrättelseområdet har det, i syfte att säkerställa en god inblick i och kontroll av verksamheten, inrättats en särskild nämnd, Försvarets underrättelsenämnd. Eftersom nämnden väsentligen utgör ett kontrollorgan, är det inte lämpligt att lägga den nu aktuella uppgiften – att handlägga ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter – hos nämnden. Förekomsten av en sådan särskild granskning som nämnden tillhandahåller ger emellertid enligt vår mening förutsättningar att överväga en lösning där det beslutsorgan som fattar besluten om

kvalificerade skyddsidentiteter för tjänstemän inom Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet rent administrativt ingår i Försvarmakten. Mot den bakgrunden – och med beaktande av försvarsunderrättelseverksamhetens i flera avseenden särskilt känsliga natur – anser vi att beslut om kvalificerade skyddsidentiteter för tjänstemän inom Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet bör kunna fattas av ett beslutsorgan inrättat inom Försvarmakten. Beslutsorganet bör dock utformas så att dess självständighet gentemot den operativa verksamheten kan garanteras. En förebild kan härvid vara Skaderegleringsnämnden. Nämnden ingår i Kammarkollegiet men dess ledamöter utses av regeringen (jfr förordningen [1994:634] med instruktion för Kammarkollegiet). Det är alltså vår avsikt att inrätta en motsvarande nämnd inom Försvarmakten.

Beslutsorganens sammansättning, handläggningsrutiner m.m.

Som vi nyss har konstaterat bör beslut om kvalificerad skyddsidentitet meddelas av i förhållande till den operativa verksamheten fristående beslutsorgan. En remissinstans har menat att frågor om bl.a. beslutsorganets sammansättning bör regleras i lag. Enligt vår mening är det dock tillräckligt att – i enlighet med vad som allmänt gäller i fråga om myndigheter – reglera frågor av detta slag i förordning. Där bör även vissa frågor kring beslutsorganets handläggningsrutiner tas in. Ledamöterna bör utses av regeringen. Ordföranden och vice ordföranden bör vara oberoende personer som åtnjuter allmänt förtroende, gärna med domarbakgrund.

Vad gäller beslutsorganets handläggningsrutiner bedömer vi att de rutiner som finns för Registernämnden kan tjäna som förebild. Nämnden, som bl.a. har till uppgift att i ärenden om registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) pröva frågor om utlämnande av uppgifter ur olika register och att granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622), tillhandahålls kanslifunktioner, sammanträdeslokaler och föredragande genom Säkerhetspolisen (se 3 § förordning [1996:730] med instruktion för Registernämnden). En motsvarande ordning ger goda förutsättningar för en ändamålsenlig hantering av ärenden om kvalificerad skyddsidentitet.

Om ansökan, handläggning m.m.

Syftet med kvalificerade skyddsidentiteter är i första hand att underlätta den verksamhet som nu aktuella myndigheter bedriver. Systemet bör därför enligt vår mening utformas så att det inte är den aktuella tjänstemannen personligen utan hans eller hennes anställningsmyndighet som ansöker om att tjänstemannen skall tilldelas en sådan skyddsidentitet. Om beslutsorganet ligger inom den myndighet där tjänstemannen är anställd – såsom blir fallet i fråga om Försvarmakten (jfr ovan) – bör ansökan göras av den enhet inom myndigheten där tjänstemannen är verksam. Att ansökan skall göras av myndigheten hindrar inte att beslutet bör avse en enskild tjänsteman. Därmed blir det lättare att i efterhand följa upp användningen av den kvalificerade skyddsidentiteten och komma tillrätta med eventuellt missbruk.

En särskild fråga är hur beslutsorganets prövning skall gå till. Beslutsorganet måste givetvis ha tillgång till så mycket underlag att det kan bedöma att de ovan föreslagna förutsättningarna för att besluta om kvalificerade skyddsidentiteter är för handen. Samtidigt har givetvis anställningsmyndigheten intresse av att det sprids så lite uppgifter som möjligt om planerade operationer. Mot den bakgrunden är det inte lämpligt att ålägga anställningsmyndigheten att lämna några mera konkreta uppgifter om de operationer där den kvalificerade skyddsidentiteten skall användas. Det bör normalt räcka att anställningsmyndigheten på ett mera allmänt plan redogör för operationernas syfte, behovet av att under operationerna uppträda dolt och de typiska risker som ett avslöjande av tjänstemannens rätta identitet kan få för operationerna eller för tjänstemannen själv eller för andra berörda. Särskilt när det gäller tjänstemän med uppgift att bedriva försvarsunderrättelseinhämtning torde bedömningen i många fall kunna grundas enbart på uppgifter om arten av arbetsuppgiften inom verksamheten och de särskilda risker som är förenade med denna och inte på uppgifter om enskilda operationer.

Brottsförebyggande rådet, Kustbevakningen och Sveriges advokatsamfund har ansett att det bör regleras i lag vilket material som skall utgöra underlag för ett beslut. Vi menar dock att frågan om vilken utredning som skall läggas fram inte lämpar sig för lagstiftning. Detta måste vara beroende av förhållandena i det enskilda fallet. För det fall att ett beslutsorgan anser att ingiven utredning är otillräcklig bör den givetvis kunna begära ytterligare underlag och, om så inte sker, avslå ansökan. Vi lämnar alltså inte några förslag i den delen.

Särskilt ömtålig är givetvis uppgiften om tjänstemannens rätta identitet. Som vi ovan har framhållit bör prövningen avse frågan om en bestämd tjänsteman bör tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet. Normalt har dock beslutsorganet ingen anledning att i sin prövning väga in faktorer som tar sikte på tjänstemannens person. Även om beslutsorganet alltid måste kunna få tillgång till uppgift om tjänstemannens namn, när den anser sig behöva det, torde det därför i de flesta fall vara möjligt att vid handläggningen anonymisera tjänstemannen, så att hans eller hennes namn – under handläggningen eller vid en efterföljande kontroll – kan tas fram enbart med hjälp av särskilda koder eller andra säkerhetsrutiner som myndigheten har tillgång till. Inte heller denna fråga lämpar sig dock för lagreglering.

Beslut om kvalificerad skyddsidentitet kommer inte att utgöra myndighetsutövning mot enskild, vare sig mot den tjänsteman som anställningsmyndighetens ansökan avser eller mot dem som anställningsmyndighetens verksamhet angår. Inte heller påverkas tjänstemannens civila rättigheter. Beslutsorganens beslut bör därför inte få överklagas. Detta bör framgå uttryckligen av den nya lagen.

6.2.2 Tidsbegränsade beslut

Regeringens förslag: Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall gälla för viss i beslutet angiven tid, högst två år. Beslutet skall vid behov kunna förlängas med upp till två år i taget.

Beredningen har inte lämnat något förslag av detta slag.

Remissinstanserna har inte uttalat sig i denna fråga.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inte haft något att invända mot förslaget i utkastet till lagrådsremiss.

Skälen för regeringens förslag: Förekomsten av kvalificerade skyddsidentiteter är, som redan har berörts, inte utan nackdelar. Införandet av fiktiva personuppgifter i folkbokföringen och andra register medför bl.a. att registerkvaliteten försämras. Såsom tidigare har påpekats är det därför angeläget att beslut om skyddsskyddsidentitet inte meddelas utan att det finns påtagliga skäl för det. Det är därmed också angeläget att en kvalificerad skyddsidentitet inte består längre än nödvändigt och att behovet av fortsatt skyddsidentitet löpande följs upp. När någon tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet, bör detta därför alltid vara för en begränsad tid, lämpligen högst två år. Det bör i och för sig finnas en möjlighet att förlänga tiden, men det bör då göras en förnyad prövning av behovet.

En kvalificerad skyddsidentitet bör alltså inte få bibehållas längre än nödvändigt. Om behovet av en kvalificerad skyddsidentitet upphör under den tid som beslutet avser, bör beslutsmyndigheten därför förordna att beslutet inte längre skall gälla. Eftersom beslutsorganet inte kommer att ha någon löpande insyn i den operativa verksamheten, bör det ankomma på anställningsmyndigheten, eller, i förekommande fall, anställningsenheten att underrätta beslutsmyndigheten när skyddsidentiteten inte längre behövs.

6.2.3 Registrering inom folkbokföringen

Regeringens förslag: I ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall det kunna förordnas att de fiktiva personuppgifter som ingår i skyddsidentiteten skall registreras i folkbokföringen.

Regeringens bedömning: Det finns inte något behov av att författningsreglera sådana tillkommande registreringar av kvalificerade skyddsidentiteter som sker genom exempelvis aviseringar från folkbokföringsdatabasen.

Beredningens förslag överensstämmer med regeringens på så sätt att även det innebär att en skyddsidentitet skall kunna registreras inom folkbokföringen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte haft några invändningar mot beredningens förslag. *Riksskatteverket*, som i och för sig har uttryckt förståelse för behovet av att skyddsidentiteter kommer till uttryck i folkbokföringen, har dock menat att konsekvenserna av detta bör utredas vidare och att den rättsliga regleringen bör preciseras. *Justitiekanslern* har befarat att det med en skyddsidentitet kommer att följa en dubbel rättshandlingsförmåga som leder till praktiska problem. *Justitieombudsmannen* har uttryckt liknande farhågor. Även *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har efterlyst klagörande i fråga om vem som ansvarar för rättshandlingar som företas i skyddsidentitetens namn.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte invänt mot förslaget i utkastet till lagrådsremiss. Några remissinstanser, bl.a. *Göta hovrätt* och *Statskontoret*, har befarat att kvalificerade skyddsidentiteter kommer att kunna avslöjas även efter registrering inom folkbokföringen. *Göta hovrätt* har efterlyst ett klargörande av hur uppgifter i andra register än folkbokföringsdatabasen skall behandlas. *Riksarkivet* har förordat att det, när sekretess inte längre gör sig gällande, skall antecknas i folkbokföringsdatabasen att visst namn och övriga personuppgifter har utgjort en skyddsidentitet. *Försäkringskassan* har förutsatt att sådana uppgifter som skall behandlas av kassan eller av annan myndighet alltid skall framgå av beslutet om kvalificerad skyddsidentitet. *Justitieombudsmannen*, *Justitiekanslern* och *Stockholms tingsrätt* har ifrågasatt om förslaget ger tillräckliga möjligheter att i praktiken inskrida mot missbruk.

Bakgrund: Den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige utförs av Skatteverket genom folkbokföring. Ändamålet med folkbokföringen är att tillgodose samhällets behov av basuppgifter om befolkningen. I folkbokföringen registreras fortlöpande i en folkbokföringsdatabas vilka som bor i landet och var de bor.

I folkbokföringslagen (1991:481) anges när folkbokföring skall ske, bland annat i fråga om barn som föds här i landet och om den som flyttar in till landet (2–5 §§). För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning (18 §). Den som avlider eller dödförklaras skall avregistreras från folkbokföringen (19 §). Den som kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet minst ett år skall som huvudregel avregistreras från folkbokföringen som utflyttad (20 §). Den som har saknat känt hemvist oavbrutet under två år skall avregistreras från folkbokföringen som obefintlig (21 §).

Beslut enligt folkbokföringslagen fattas av Skatteverket efter anmälan eller ansökan eller annars när det finns skäl till det (34 §). Skatteverkets beslut kan överklagas (38 §).

Vid folkbokföringen fastställs den aktuella personens bosättning samt registreras de personuppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Folkbokföringsdatabasen förs med hjälp av automatiserad behandling och används gemensamt i verksamheten för vissa särskilda ändamål som fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lag eller förordning och uttag av urval av personuppgifter (2 kap. 1 §). I folkbokföringsdatabasen registreras uppgifter om personnummer, namn, födelsetid, födelsehemort, födelseort, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsbeteckning, folkbokföringsort, medborgarskap, civilstånd, make, barn, föräldrar och, när detta blir aktuellt, uppgift om avregistrering (2 kap. 3 §).

De flesta personuppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen samlas in genom att Skatteverket får meddelanden från andra myndigheter. Endast i ett fåtal fall måste en person själv göra en anmälan. Det gäller huvudsakligen namn på nyfödda barn, namnändringar, flyttning inom landet, flyttning till Sverige och flyttning till utlandet. När en per-

sonuppgift ändras, sparas den gamla uppgiften i registret. Databasen innehåller alltså bl.a. uppgift om vilket namn en person tidigare har burit. Sammanlagt görs ett par miljoner ändringar i registret varje år.

Genom folkbokföringen och den anslutande registreringen i folkbokföringsdatabasen får hela samhället på ett enkelt sätt tillgång till basuppgifter om befolkningen. Så är det t.ex. uppgifter ur folkbokföringsdatabasen som ligger till grund för myndigheters utfärdande av pass och andra identitetshandlingar. Uppgifterna sprids genom personbevis och andra registerutdrag samt genom maskinella aviseringar till andra myndigheter. Personbevis och andra registerutdrag lämnas av skattekontoren. Ett personbevis är ett intyg som visar vilka aktuella uppgifter som finns registrerade i folkbokföringsdatabasen. Det utfärdas ett par miljoner personbevis varje år. Genom de maskinella aviseringarna får andra statliga och kommunala myndigheter automatiskt reda på ändringar. Maskinella aviseringar till andra myndigheter görs med hjälp av ett centralt aviseringssystem.

Även andra myndigheter än Skatteverket får ha direktåtkomst till grundläggande personuppgifter och, vid behov, även andra personuppgifter i folkbokföringsdatabasen (se 2 kap. 8 § lagen [2001:182] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet).

Det finns också ett statligt personadressregister (SPAR) som regleras av lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret. SPAR är ett offentligt register som omfattar alla personer som är folkbokförda i Sverige. SPAR uppdateras genom aviseringsregistret. Rättelser i SPAR sker genom rättelser i folkbokföringen. SPAR, som får nyttjas av både myndigheter och enskilda, används vanligen för att aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter i andra register. Därvid får uppgifter om namn och adress som regel lämnas ut. Myndigheter, banker och försäkringsbolag har tillgång till ytterligare några folkbokföringsuppgifter. SPAR används även för urvalsdragning för exempelvis direktreklam.

Vem som helst kan dygnet runt göra förfrågningar till Skatteverkets s.k. servicetelefon om vilket namn och vilken adress som har registrerats inom folkbokföringen för ett visst personnummer. En sådan förfrågan kan göras med en knapptelefon och svar lämnas per telefax, under vardagar normalt inom 15 minuter.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

En förutsättning för hållbara skyddsidentiteter

Vid tillkomsten av lagen om fingerade personuppgifter konstaterades att ett hållbart skydd för hotade personer förutsätter att det tas in fingerade personuppgifter i folkbokföringsregistret, numera folkbokföringsdatabasen. I annat fall skulle folkbokföringsregistret kunna bli ett medel för att avslöja en hotad person som söker skydda sig (prop. 1990/91:153 s. 118 f.).

På samma sätt torde det – såsom redan har berörts i avsnitt 4.4 – ofta inte vara möjligt att skapa hållbara skyddsidentiteter utan att de fiktiva personuppgifterna registreras inom folkbokföringen. Det måste alltså finnas en möjlighet att registrera de personuppgifter som ingår i en kvali-

ficerad skyddsidentitet i folkbokföringsdatabasen. Vi föreslår därför att det införs en sådan möjlighet.

Bland annat *Statskontoret* har ifrågasatt förslaget om införelse i folkbokföringen på den grunden att det även efter en sådan registrering kommer att kvarstå vissa risker för att tjänstemannens rätta identitet avslöjas. Vi vill mot den bakgrunden understryka att skyddsidentiteter sällan kan göras helt ”vattentäta”. Ofullkomligheter finns i olika mån och på olika sätt i alla länder där skyddsidentiteter används, något som måste beaktas vid riskanalyser och annan planering av operationer. Detta förhållande utgör dock givetvis inte anledning att avstå från en åtgärd som regelmässigt leder till större effektivitet och trygghet i verksamheten. Det finns också anledning att framhålla att polisen endast sällan bedriver djupare och mera långvarig infiltration. Enklare slag av operationer är vanligen mer effektiva och mera förutsebara till sitt resultat. Infiltrationsoperationer bedrivs av särskilda inom polisen inrättade spaningsorganisationer. Inom Rikskriminalpolisen finns en särskild enhet som svarar för särskilda spaningsinsatser, SSI. Operationerna föregås av planering som även innefattar bedömningar av rättsliga förhållanden.

Trots de kvarstående risker som *Statskontoret* har pekat på kommer de kvalificerade skyddsidentiteterna därför, enligt vår bedömning, att påtagligt öka tjänstemännens och andra berördas trygghet.

I fråga om kvalificerade skyddsidentiteter bör – i motsats till vad som gäller vid tillämpningen av lagen om fingerade personuppgifter – tjänstemannens verkliga personuppgifter inte avregistreras från folkbokföringen när de fiktiva personuppgifterna förs in i folkbokföringen. Skälet till det är att tjänstemän med skyddsidentitet inom brottsbekämpningen och underrättelseverksamheten måste kunna upprätthålla privatliv och tjänstgöring parallellt. Normalt måste de dessutom parallellt kunna fullgöra vissa tjänsteåligganden med användande av sina verkliga personuppgifter och andra tjänsteåligganden med användande av skyddsidentitetens fiktiva personuppgifter. Det är därför enligt vår mening nödvändigt att de personuppgifter som ingår i en kvalificerad skyddsidentitet kan registreras inom folkbokföringen utan att de verkliga personuppgifterna avregistreras. En sådan avregistrering av de verkliga personuppgifterna skulle för övrigt göra ett system för skyddsidentiteter mer sårbart för kartläggning och avslöjanden.

Göta hovrätt har menat att fullgoda skyddsidentiteter kan kräva att även fiktiva anhöriga registreras inom folkbokföringen. Vi bedömer att behovet av sådana ytterligare registreringar är begränsat. Att inom folkbokföringen även registrera en fiktiv anhörig som inte kan återfinnas i verkligheten kan i många fall snarare öka än minska risken för att tjänstemännen avslöjas. Mot den bakgrunden och då det nu föreslagna systemet bör präglas av restriktivitet är vi inte beredda att föreslå regler som möjliggör även registrering av fiktiva anhöriga.

Folkbokföringens kvalitet

Vårt förslag innebär alltså att en person kommer att kunna vara registrerad inom folkbokföringen med såväl verkliga personuppgifter som fiktiva personuppgifter. Det medför bl.a. att folkbokföringsdatabasen inte kommer att utvisa korrekta förhållanden vad gäller exempelvis antalet

folkbokförda personer, låt vara att det kommer att handla om ett fåtal personer. Detta är, som vi redan har nämnt, givetvis betänkligt utifrån folkbokföringspolitiska utgångspunkter. I någon mån begränsas dock olägenheterna av detta genom vårt förslag att beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall vara tidsbegränsade. De fiktiva uppgifterna kommer alltså att kunna åtgärdas när behovet av en kvalificerad skyddsidentitet inte längre kvarstår. Detta minskar risken för att felaktigheterna i folkbokföringen blir bestående onödigt länge. Vårt förslag att ärenden om kvalificerad skyddsidentitet skall handläggas av i förhållande till den operativa verksamheten fristående nämnder torde minska den risken ytterligare.

Också efter det att en skyddsidentitet har avregistrerats från folkbokföringen kommer emellertid denna att innehålla historiska uppgifter om skyddsidentiteter. Även om antalet samtidigt använda skyddsidentiteter inom folkbokföringen kommer att vara begränsat kan folkbokföringen med åren komma att belastas av ganska många fiktiva uppgifter som finns där enbart av historiska skäl. Detta är inte önskvärt. Såsom *Riksarkivet* har framhållit kan denna olägenhet begränsas om det, när behovet av sekretess för skyddsidentiteten inte längre gör sig gällande, i folkbokföringsdatabasen antecknas att ett visst namn och övriga personuppgifter har hört till en skyddsidentitet. Genom en sådan anteckning görs uppgifterna i folkbokföringen obrukbara för framtiden. Vi delar Riksarkivets uppfattning. En sådan anteckning skulle för övrigt kunna utgöra en viss fördel även för beslutsmyndigheten och anställningsmyndigheten. När en sådan anteckning har gjorts, skulle det inte längre vara nödvändigt för myndigheterna att löpande övervaka att folkbokföringsuppgifterna inte missbrukas.

Uppgiften att bevaka att en anteckning görs när detta är möjligt bör åvila beslutsmyndigheten. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 6.2.6.

Utförningen av en ny bestämmelse

När en kvalificerad skyddsidentitet förs in i folkbokföringsdatabasen, är det i alla avseenden fråga om en registrering av fiktiva uppgifter vilka skall ge sken av att det har förekommit en folkbokföring av en annan person än tjänstemannen. Någon verklig folkbokföring enligt folkbokföringslagen är det dock inte fråga om. En bestämmelse som gör det möjligt att registrera skyddsidentiteters personuppgifter i folkbokföringsdatabasen bör därför enligt vår mening inte tas in i folkbokföringslagen, vilket beredningen har föreslagit.

Eftersom folkbokföringsdatabasens innehåll ytterst regleras i lag, bör dock registreringen av de fiktiva uppgifterna i databasen ges lagstöd. Det bör enligt vår mening ske genom en bestämmelse i den nya lagen om kvalificerad skyddsidentitet. Av bestämmelsen bör det framgå att det i ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får förordnas att Skatteverket skall registrera den kvalificerade skyddsidentiteten inom folkbokföringen.

Det kan synas som att förekomsten av kvalificerade skyddsidentiteter i folkbokföringsdatabasen borde regleras också i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet eller folkbokföringslagen (1991:481). Vi anser dock inte att det är nödvändigt att göra några ändringar i dessa lagar. Lagen om behandling av

personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet reglerar enbart behandling av verkliga personuppgifter. De aktuella uppgifterna är fiktiva. *Skatteverket* har ändå menat att även fiktiva personuppgifter är verkliga personuppgifter då personuppgiftsbegreppet omfattar all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en person som är i livet (se 3 § personuppgiftslagen [1998:204]). Vi delar inte den uppfattningen. De uppgifter det här är fråga om hänför sig inte till den verkliga tjänstemannen utan ger endast sken av att det existerar en annan person. Skatteverket har även förordat att det görs ett tillägg till 1 § folkbokföringslagen att kvalificerade skyddsidentiteter skall registreras i folkbokföringsdatabasen. Vi bedömer att detta inte är nödvändigt. Registrering av en kvalificerad skyddsidentitet i folkbokföringsdatabasen kommer nämligen inte att grunda sig på folkbokföring utan på ett beslut om tilldelning av kvalificerad skyddsidentitet. Det är därför tillfyllest att ett beslut, fattat med stöd av den föreslagna lagen om kvalificerade skyddsidentiteter, anger att uppgifterna skall tas in i folkbokföringsdatabasen.

I avsnitt 6.2.5 återkommer vi till frågan om vilka slag av fiktiva personuppgifter som får skapas.

Konsekvenser för andra register

Såsom har framgått av redogörelsen ovan flyter de fiktiva personuppgifter som har tagits in i folkbokföringen vidare in i andra statliga och kommunala register. Eftersom uppgifterna också är tillgängliga för andra än offentliga organ, kommer de också att ligga till grund för sammanställningar av personuppgifter som företag och organisationer gör. Detta kommer givetvis att gälla även sådana uppgifter i folkbokföringen som ingår i en kvalificerad skyddsidentitet. Mot bakgrund av syftet med skyddsidentiteterna finns det givetvis inte något att invända mot detta. *Statskontoret* har understrukit att förekomsten av flera register innebär särskilda risker för tjänstemän med kvalificerad skyddsidentitet. Kontoret har särskilt pekat på det förhållandet att förändringar i folkbokföringen inte får omedelbart genomslag i sidoordnade befolkningsdatabaser. Dessa frågor förtjänar att belysas i det utvecklingsarbete som måste föregå den föreslagna lagstiftningens ikraftträdande. Någon författningsreglering av tillkommande registreringar av de fiktiva personuppgifter som ingår i den kvalificerade skyddsidentiteten framstår dock inte som nödvändig.

En kvalificerad skyddsidentitet kan också komma till användning vid olika slag av rättshandlingar som sedermera registreras i statliga eller privata register. Ett enkelt exempel är att en tjänsteman som företar en flygresa under skyddsidentitet därvid registreras i ett passagerarregister. Det är också t.ex. tänkbart att den som uppträder under kvalificerad skyddsidentitet som ett led i en infiltrationsåtgärd förvärvar viss registreringspliktig egendom, exempelvis ett fordon, i skyddsidentitetens namn eller går in i styrelsen för ett registrerat bolag. Skyddsidentiteten bör då flyta in i vägtrafikregistret respektive aktiebolagsregistret. Inte heller detta kräver någon författningsreglering.

Det kommer alltså också utanför folkbokföringen att förekomma fiktiva uppgifter. Sådana uppgifter kan vid användandet av den kvalificerade skyddsidentiteten komma att användas tillsammans med andra helt

eller delvis fiktiva uppgifter, t.ex. om inkomst. *Försäkringskassan* har tagit upp frågan om även sådana uppgifter skall anges i beslutet om kvalificerad skyddsidentitet. Enligt vår mening skulle detta innebära stora praktiska problem utan att tillgodose något egentligt syfte. I beslutet bör därför enligt vår mening enbart de uppgifter som skall föras in i folkbokföringen anges.

Endast om andra åtgärder inte är tillräckliga

Som nyss har redovisats kommer registreringen av de fiktiva personuppgifter som ingår i en kvalificerad skyddsidentitet att kunna få en bred spridning i samhället. Vi har tidigare berört att sådan registrering givetvis har folkbokföringspolitiska nackdelar. Det är därför viktigt att registrering inom folkbokföringen sker endast när detta verkligen är nödvändigt. Om det är tillräckligt med en kvalificerad skyddsidentitet som enbart kommer till uttryck i körkort, pass och andra identitetshandlingar (se nästa avsnitt), bör därför någon registrering i folkbokföringsdatabasen inte göras. En särskild bestämmelse om detta – närmast ett förtydligande av den proportionalitetsprincip som vi har föreslagit i avsnitt 6.1.2 – bör tas in i den nya lagen.

Vi återkommer i avsnitt 6.2.4 till sambandet mellan utfärdande av körkort och registrering i folkbokföringsdatabasen.

En och samma rättshandlingsförmåga

Det kan, som ett par remissinstanser har varit inne på, synas som att tillkomsten av en skyddsidentitet, förankrad i folkbokföringen, ger upphov till en ”dubbel rättshandlingsförmåga” så att det till skyddsidentiteten knyts särskilda rättigheter och skyldigheter utöver de rättigheter och skyldigheter som är knutna till personens rätta identitet. I rättslig mening uppkommer det emellertid inte någon dubbel rättshandlingsförmåga för den som uppträder under skyddsidentitet, vare sig denna har registrerats inom folkbokföringen eller inte. Rättigheter och skyldigheter är knutna till personer och inte till personuppgifter. Om polismannen N.N. uppträder under den kvalificerade skyddsidentiteten R.R., kommer han eller hon visserligen även att kunna ingå rättshandlingar – köp, hyresavtal m.m. – i skyddsidentitetens namn. De förpliktelser som ”R.R.” därvid tar på sig binder dock N.N. personligen på samma sätt som om förpliktelserna hade tillkommit när han eller hon uppträdde i sitt verkliga namn N.N. Så blir fallet även när den kvalificerade skyddsidentiteten sedermera upphör att gälla.

Uppfattningen att rättigheter och skyldigheter är knutna till personer och inte till personuppgifter ligger också till grund för 1991 års lag om fingerade personuppgifter. I den lagens förarbeten konstateras att ett medgivande att använda fingerade personuppgifter inte innebär att den berörda personens personuppgifter rättsligen ändras utan endast att han eller hon, för att kunna ges erforderligt skydd, registreras med andra uppgifter i folkbokföringen (se prop. 1990/91:153 s. 119 och 198).

År 1997 ändrades lagen om fingerade personuppgifter i syfte att underlätta användningen av fingerade personuppgifter (prop. 1997/98:9,

bet. 1997/98:SkU5, rskr. 1997/98:76, SFS 1997:98). Också i det lagstiftningsärendet erinrade regeringen om att fingerade personuppgifter inte medför någon rättslig förändring av personens namn eller andra förhållanden. Den skyddade får rätt att dölja de verkliga uppgifterna men rättsligt är han eller hon samma person som tidigare. Vidare uttalades att den aktuella personen inte torde ha någon skyldighet att använda de fingerade personuppgifterna utan att han eller hon i vissa sammanhang också kan nyttja sitt verkliga namn och personnummer m.m. Det framhölls att det inte har någon privaträttslig betydelse om personen ingår avtal eller andra rättshandlingar med användande av verkliga eller fingerade uppgifter, eftersom det hela tiden är samma rättssubjekt som kan göras ansvarigt. Motsvarande sades gälla i fråga om offentlighetsrättsliga förpliktelser (prop. s. 53).

Det sagda innebär att även en person som antar en kvalificerad skyddsidentitet tar med sig de rättigheter och skyldigheter som han eller hon har förvärvat under sitt verkliga namn och att det med själva tilldelningen av en sådan skyddsidentitet inte följer några nya rättigheter eller skyldigheter. Det innebär vidare att, när personen upphör att använda skyddsidentiteten, de rättigheter och skyldigheter som har uppkommit i skyddsidentitetens namn fortfarande kan göras gällande av respektive mot honom eller henne. Frågan kräver enligt vår mening inte någon lagreglering.

En särskild fråga är vilket ansvar anställningsmyndigheten har för de förpliktelser som en tjänsteman tar på sig i den kvalificerade skyddsidentitetens namn. Frågan skulle kunna få praktisk betydelse t.ex. om tjänstemannen avlider innan förpliktelsen har infriats. Enligt vår mening får det anses följa av allmänna principer att anställningsmyndigheten har ett solidariskt ansvar för de förpliktelser som tjänstemannen har tagit på sig som ett led i sin tjänstgöring. Något behov av att reglera detta i lag torde inte finnas.

Göta hovrätt och *Justitiekanslern* har menat att den enskilde ändå kan få svårt att göra sin rätt gällande, eftersom han eller hon inte vet vem anspråket kan riktas mot. Enligt vår bedömning kan man dock utgå från att anställningsmyndigheten kommer att verka för att den enskilde hålls skadeslös. Normalt torde därför risken för den enskilde vara helt försumbar. Under nästa rubrik behandlar vi risken för missbruk av en kvalificerad skyddsidentitet. Där tar vi upp vilka möjligheter den som tror sig vara drabbad av ett sådant missbruk har att anmäla detta till berörda myndigheter. Dessa möjligheter är också av betydelse om, såsom *Justitiekanslern* har pekat på, ett civilrättsligt krav riktas mot en skyddsidentitet efter det att denna har avregistrerats från folkbokföringen. Vårt förslag om att Skatteverket avslutningsvis skall anteckna att det som har registrerats i folkbokföringen utgör en kvalificerad skyddsidentitet underlättar givetvis användandet av dessa möjligheter.

Risker för missbruk

En särskild fråga som några remissinstanser, bl.a. *Justitieombudsmannen*, *Justitiekanslern* och *Stockholms tingsrätt*, har tagit upp är risken för att de personuppgifter som ingår i en kvalificerad skyddsidentitet missbru-

kas, t.ex. genom att personuppgifterna används för bedrägliga förfaranden m.m.

Även den frågan diskuterades i förarbetena till lagen om fingerade personuppgifter. Det ansågs att det finns en risk för att den enskilde missbrukar systemet och använder både verkliga och fingerade uppgifter på ett otillbörligt sätt. Även om sådana fall bedömdes bli mycket ovanliga gavs Rikspolisstyrelsen därför en möjlighet att begära att medgivandet att använda fingerade personuppgifter upphävs (se prop.1997/98:9 s. 69 f.).

I fråga om kvalificerade skyddsidentiteter är tillämpningsområdet, brottsbekämpning och underrättelseverksamhet, av ett sådant slag att risken för missbruk av skyddsidentiteters fiktiva personuppgifter framstår som mycket liten. Det finns emellertid anledning att anta att ett missbruk av en kvalificerad skyddsidentitet, om det undantagsvis skulle förekomma, är ägnat att vålla tredje man större praktiska problem än missbruk av fingerade personuppgifter enligt 1991 års lag. Mot den bakgrunden bör den nya regleringen utformas så att risken för att enskilda tjänstemän missbrukar systemet minimeras. Såsom vi redan har berört bör det inte vara tjänstemannen personligen som förfogar över skyddsidentiteten utan den myndighet vid vilken han eller hon är anställd. Det bör alltså, som vi redan föreslagit, vara anställningsmyndigheten som ansöker om en kvalificerad skyddsidentitet. Det bör också vara anställningsmyndigheten som ansvarar för att tjänstemannen inte använder sig av de identitetshandlingar som hör till skyddsidentiteten annat än under tjänsteutövning. Eftersom tjänstemannen över huvud taget inte har något behov av att kunna använda skyddsidentiteten för privata rättshandlingar, bör det i den nya lagen, för tydlighets skull, också föreskrivas att en kvalificerad skyddsidentitet får användas endast i den utsträckning som det är nödvändigt för den verksamhet som skyddsidentiteten är avsedd för.

Såsom har påpekats av bl.a. *Stockholms tingsrätt* kommer det att kunna inträffa att anställningsmyndigheten inte får någon kännedom om ett förekommande missbruk. Vi bedömer dock att risken för detta kommer att vara mycket liten, om man – såsom vi förutsätter – inom anställningsmyndigheterna skapar lämpliga rutiner för användandet av de kvalificerade skyddsidentiteterna. Det bör t.ex. finnas strikta rutiner för hur tjänstemannen kan ta ut och disponera de aktuella handlingarna och om hur användandet av de kvalificerade skyddsidentiteterna skall rapporteras och dokumenteras. Till detta skall givetvis läggas den tillsyn som utövas av ordinära tillsynsorgan, t.ex. Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. När det behövs för tillsynen, kommer dessa tillsynsorgan att ha rätt att få ut alla relevanta uppgifter om den kvalificerade skyddsidentiteten utan hinder av den sekretess som i övrigt bör gälla för skyddsidentiteten. Såsom *Justitieombudsmannen* har konstaterat bör givetvis anställningsmyndigheten vara skyldig att röja en tjänstemans rätta identitet för de ordinära och extraordinära organ som utövar tillsyn över, och i förekommande fall, har att beivra fel som har begåtts av offentligt anställda. Den som tror sig vara drabbad av ett missbruk av en kvalificerad skyddsidentitet har alltså möjlighet att anmäla detta till anställningsmyndigheterna – om denna är känd – eller till beslutsmyndigheterna eller till något tillsyns- eller kontrollorgan.

I avsnitt 8 återkommer vi till frågor om särskilda övervakningsorgan.

6.2.4 Utfärdande av körkort, pass och andra identitetshandlingar

Regeringens förslag: I ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall det kunna förordnas att de fiktiva personuppgifter som ingår i skyddsidentiteten skall tas in i körkort, pass eller andra identitetshandlingar som statliga myndigheter utfärdar.

Beredningens förslag innebär en allmän rätt att anteckna en skyddsidentitets fiktiva personuppgifter i register och i dokument som utfärdas i skyddsidentiteten.

Remissinstanserna har inte närmare berört frågan.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget i utkastet till lagrådsremiss. Några remissinstanser har pekat på vissa praktiska frågor kring utfärdandet av handlingarna.

Bakgrund

Bland de handlingar som i Sverige godtas som identitetshandling märks främst svenskt körkort, svenskt pass och SIS-märkta identitetskort. Hösten 2005 infördes dessutom ett nationellt identitetskort. För offentligt anställda får även utfärdas tjänstekort som styrker identitet eller tjänsteställning. Vanligen utfärdas identitetshandlingar på grundval av personbevis eller en annan gällande identitetshandling. Det är alltså normalt folkbokföringsdatabasen som utgör grundvalen för utfärdande av identitetshandlingar.

Körkort

Körkortslagen (1998:488) innehåller bestämmelser om behörighet att köra motorfordon och handlingar som ger sådan behörighet, nämligen körkort. Körkortsförordningen (1998:980) ger föreskrifter i de avseenden som anges i körkortslagen och föreskrifter om undantag från lagen. Vägverket är central körkortsmyndighet och länsstyrelserna är regionala körkortsmyndigheter (1 kap. 2 §). Vägverket skall skicka underlag för ansökan om utfärdande av körkort till sökanden och om förnyelse av körkort till körkortshavaren. En sådan ansökan skall göras på en särskild blankett (grundhandling), vara egenhändigt undertecknad och åtföljd av ett väl-liknande fotografi (3 kap. 15 §). Posten Sverige AB får utföra identitetsprovning och även i övrigt medverka i samband med att körkort lämnas ut. Föreskrifter om sådan medverkan får meddelas av Vägverket efter samråd med Posten Sverige AB och Rikspolisstyrelsen (8 kap. 3 §).

Uppgifter om behörighet att föra fordon registreras i vägtrafikregistret enligt lagen (2001:558) om vägtrafikregister (se närmare 6 § i den lagen samt bilaga 2 till förordningen [(2001:650) om vägtrafikregister]). Vägtrafikregistret förs av Vägverket.

Pass

Med pass avses en av offentlig myndighet utfärdad legitimationsurkund för resande. Passlagen (1978:302) gäller i fråga om pass för svensk medborgare (1 §). Pass utfärdas av passmyndighet. Inom riket är det polismyndighet som är passmyndighet (2 §). Huvudregeln är att en svensk medborgare inte får resa ut ur riket utan att medföra giltigt pass. Undantag från passtvänet gäller dock bl.a. i förhållande till de EU-länder som har tillträtt Schengensamarbetet (5 §). Passansökan görs hos passmyndighet och ansökan skall avges på heder och samvete eller under annan sådan försäkran. Sökanden är skyldig att inställa sig personligen, om annat inte följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. I enlighet med närmare föreskrifter som har meddelats av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer är sökanden skyldig att i samband med passansökan styrka sina personuppgifter, sitt svenska medborgarskap och sin identitet (6 §). Enligt huvudregeln får en person inte regelmässigt inneha mer än ett gällande pass. Passförordningen (1979:664) medger dock att extra pass får utfärdas för passinnehavare som för sitt arbete eller av annat särskilt skäl har behov av mer än ett giltigt pass (14 §).

Enligt 23 § passförordningen (1979:664) skall Rikspolisstyrelsen föra ett centralt passregister. Rikspolisstyrelsen eller passmyndighet inom riket får föra in uppgifter i registret.

SIS-märkta identitetskort

I Sverige har det sedan lång tid tillbaka funnits ett frivilligt system för identitetshandlingar framtaget i samverkan mellan bankerna, Rikspolisstyrelsen och Finansdepartementet. Swedish Standards Institute (SIS) har utarbetat gällande svensk standard för certifierade identitetskort. SIS är en ideell förening med ca 1 500 företag och organisationer som medlemmar. Licensering av tillverkare och utfärdare av SIS-märkta identitetskort ombesörjs av Det Norske Veritas Certification AB. Identitetskort till allmänheten utfärdas av Posten Sverige AB och av bankerna. För den som är anställd eller innehar uppdrag för statligt eller kommunalt organ får tjänstekort utfärdas av myndighet (se nedan). Även företagskort får utfärdas av enskilda bolag som bevis på anställningsförhållande. Såväl tjänstekort som företagskort är numera vanligen SIS-märkta identitetskort. Identitetskort av detta slag utvisar inte medborgarskap och kan därför inte användas i stället för pass vid resor inom Schengen.

Nationellt identitetskort

Sedan den 1 oktober 2005 utfärdar svenska passmyndigheter ett nationellt identitetskort som styrker identitet och medborgarskap. Det nationella identitetskortet kan användas i stället för pass vid resor inom Schengen och även som identitetshandling i Sverige. Bestämmelser om utfärdande av nationella identitetskort finns i förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort.

Rikspolisstyrelsen skall med hjälp av automatisk behandling föra ett centralt register över nationella identitetskort (se 14 § förordningen).

Tjänstekort

Förordningen (1958:272) om tjänstekort medger att tjänstekort utfärdas för den som tjänstgör vid eller innehar uppdrag för statligt eller kommunalt organ och som för sina tjänsteåligganden regelmässigt behöver kunna styrka sin identitet eller tjänsteställning. Det är den myndighet som personal hör till som är behörig att utfärda tjänstekort. Ett tjänstekort skall gälla för viss tid, högst fem år, innehålla uppgift om innehavarens namn, personnummer och tjänst eller uppdrag samt vara försett med dennes fotografi och namnteckning. Återlämnade tjänstekort skall makuleras. Sedan år 2004 medger förordningen att ett särskilt slag av tjänstekort utfärdas för polismän och för fältpersonal hos Skatteverket och inom exekutionsväsendet som har arbetsuppgifter där det finns en påtaglig risk att de eller någon närstående utsätts för hot eller våld. På ett sådant särskilt tjänstekort får namnet och personnumret ersättas med tjänstgöringsnummer. Ytterligare föreskrifter om tjänstekort får beslutas av Rikspolisstyrelsen efter samråd med Försvarsmakten. Styrelsen har utfärdat allmänt gällande föreskrifter om tjänstekort (RPSFS 1988:9).

Enligt 15 § polisförordningen (1998:1558) skall polismän under tjänstgöring ha med sig tjänstekort för polisman (polislegitimation) om inte särskilda skäl ger anledning till något annat. Närmare föreskrifter om polislegitimation meddelas av Rikspolisstyrelsen som har utfärdat kompletterande föreskrifter om tjänstekort för polisman (RPSFS 1989:11).

Som nämnts ovan är tjänstekort numera vanligen också SIS-märkta identitetskort.

Varje myndighet som utfärdar tjänstekort skall föra ett tjänstekortsregister (se 5 § förordningen om tjänstekort).

Skälen för regeringens förslag: Som regel torde den i föregående avsnitt behandlade registreringen inom folkbokföringen behöva kompletteras genom utfärdande av körkort, pass och andra identitetshandlingar där skyddsidentiteten används. I andra fall kan behovet av en kvalificerad skyddsidentitet tillgodoses genom att man enbart utfärdar körkort, pass eller andra identitetshandlingar, dvs. utan någon registrering i folkbokföringen. I polisens spaningsverksamhet kan det exempelvis vara aktuellt att låta en polisman ikläda sig en annan yrkesroll under en kortare tidsrymd. Ett enkelt exempel är att om polisen lägger märke till ett paket narkotika som fortfarande är under befordran, kan en polisman uppträda som paketbud, leverera paketet och säkra bevis om vem som är mottagare av narkotikan. Det kan då räcka med att polismannen ”styrker” sin skyddsidentitet med ett körkort. I andra fall, t.ex. vid polisens hantering av informatörer och andra källor, behöver polismannen ofta inte dölja sitt yrke. Men om källans avsikter är oklara kan det av säkerhetsskäl finnas anledning att inte röja hans eller hennes verkliga namn. Det kan då räcka att polismannen har tillgång till en polislegitimation med ett fiktivt namn. Mot bakgrund av intresset av att inte onödigtvis belasta folkbokföringsdatabasen med fiktiva uppgifter är det givetvis bra att skyddsidentiteten kan begränsas på dessa och andra sätt.

Vi anser därför att det bör vara möjligt att låta en kvalificerad skyddsidentitet komma till uttryck i körkort, pass eller andra identitetshandlingar (främst nationella identitetskort, polislegitimationer och andra tjänstekort) som utfärdas av statliga myndigheter. Ett sådant beslut bör

kunna utgöra såväl ett alternativ som ett komplement till ett sådant förordnande om registrering i folkbokföringen som vi har behandlat i föregående avsnitt. Som vi har uttalat i föregående avsnitt bör ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet få innehålla ett förordnande om registrering inom folkbokföringen endast om det inte är tillräckligt att utfärda körkort, pass eller andra identitetshandlingar i skyddsidentitetens namn.

Också utfärdandet av körkort, pass och andra identitetshandlingar med fiktiva personuppgifter bör vara lagreglerat och förutsätta ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet. De grundläggande förutsättningarna och formerna för ett sådant beslut bör vara desamma som för ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet med registrering inom folkbokföringen. Ett skäl för det är att det ger bättre möjligheter att samordna de olika slagen av åtgärder, inte minst vad gäller fiktiva personnummer. Ett annat skäl är att det med ett samordnat förfarande blir relativt enkelt att vid ökat skyddsbehov övergå från den enklare formen av skyddsidentitet till registrering inom folkbokföringen.

Skatteverket har menat att det för närvarande i praktiken inte är möjligt att genomföra en sådan övergång som nyss har nämnts. Detta hindrar dock enligt vår mening inte att förfarandet ges stöd i lag och att det därefter – allt efter som detta kan bli tekniskt och praktiskt möjligt - utarbetas erforderliga rutiner för att gå över från den enklare formen av kvalificerad skyddsidentitet till en kvalificerad skyddsidentitet som innefattar registrering i folkbokföringen. Även *Vägverket* har anfört att det med dagens rutiner inte finns utrymme för att utfärda ett körkort utan att först registrera de aktuella uppgifterna inom folkbokföringen. Även i detta avseende är det rimligt att först ge förfarandet stöd i lag och att därefter utveckla de nödvändiga praktiska rutinerna.

Särskilt om register över identitetshandlingar

Vi har i föregående avsnitt förordat att möjligheten att registrera en kvalificerad skyddsidentitets fiktiva personuppgifter inom folkbokföringen, alltså i folkbokföringsdatabasen, regleras direkt i den nya lagen. Enligt vår uppfattning behövs det i och för sig inte något motsvarande lagstöd för att registrering skall kunna ske i passregistret och andra ovan nämnda register. Dessa utgör nämligen endast förteckningar över utfärdade identitetshandlingar. Det innebär att om exempelvis ett nytt pass utfärdas det utan vidare kan medföra en tillkommande registrering i passregistret. Vi förordar ändå en bestämmelse om att beslutsmyndigheten i varje särskilt fall tar ställning till om den aktuella identitetshandlingen skall registreras. Till frågan om registrering av uppgifter om förarbehörighet i vägtrafikregistret återkommer vi under följande rubrik. Som vi tidigare varit inne på innebär den reglering vi föreslår att körkort, pass och andra identitetshandlingar får utfärdas såväl med som utan registrering i de register som är knutna till handlingarna. Det får från fall till fall avgöras vilket förfarande som kan och bör väljas.

Särskilt om körkort

Ett körkort är i första hand en handling som ger behörighet att köra motorfordon. Som vi tidigare har konstaterat är tillkomsten av en kvalificerad skyddsidentitet inte avsedd att tillföra innehavaren av skyddsidentiteten några nya rättigheter eller skyldigheter. Det är mot den bakgrunden naturligt att körkort, som utfärdas som en del av en kvalificerad skyddsidentitet, inte ger sken av en mera omfattande förarbehörighet än tjänstemannen verkligen har. Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet bör därför, när det omfattar ett förordnande om utfärdande av körkort, ange vilken behörighet körkortet skall utvisa. Beslutsmyndigheten bör inför beslutet förvissa sig om att tjänstemannen har den angivna behörigheten. Vi kan inte se att det behövs någon särskild lagregel om detta.

I avsnitt 6.3 återkommer vi till frågan om hur ändrade förhållanden under ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet giltighetstid bör hantearas, bl.a. med avseende på ändrad körkortsbehörighet.

Som tidigare har nämnts registreras uppgifter om behörighet att föra fordon i vägtrafikregistret. Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet med förordnande om att ett nytt körkort skall utfärdas kommer inte utan vidare att komma till uttryck i vägtrafikregistret. Det bör därför införas en bestämmelse som gör det möjligt att registrera förarbehörighet och andra uppgifter avseende en kvalificerad skyddsidentitet i vägtrafikregistret. Av samma skäl som vi angett beträffande registrering inom folkbokföringen bör bestämmelsen placeras i den nya lagen och inte i de bestämmelser i lagen (2001:558) om vägtrafikregister som angår behandling av verkliga personuppgifter.

Vägverket har menat att det för tydlighetens skull i den nya lagen bör tas in en bestämmelse om att bestämmelserna i körkortslagen och andra föreskrifter om körkort gäller även de nu aktuella körkort. Vi anser dock inte att körkortsförfattningarna bör göras direkt tillämpliga på de nu aktuella körkort, eftersom dessa inte i sig bör ge viss förarbehörighet. Det hindrar emellertid inte att körkort i väsentliga avseenden bör hantearas som om de vore vanliga körkort. Exempelvis bör de ges samma utformning som vanliga körkort. I den mån de registreras i vägtrafikregistret bör de även så långt det är praktiskt möjligt omfattas av de automatiserade rutiner om t.ex. förnyelse och avgifter som gäller för vanliga körkort. Sådana rutiner har naturligtvis sin grund i körkortsförfattningarna men det framstår inte som nödvändigt att ange detta särskilt i den nya lagen.

Behöver bestämmelserna i 14 och 15 kap. brottsbalken ändras?

En särskild fråga är om bestämmelserna i 14 och 15 kap. brottsbalken om straff för förfalsknings- och sanningsbrott behöver ändras med anledning av att det nu skapas en möjlighet att utfärda identitetshandlingar som innehåller fiktiva uppgifter. Så torde emellertid inte vara fallet. Straffbestämmelserna i 14 kap. brottsbalken avser att säkerställa att handlingar av betydelse som bevis verkligen härrör från dem som utges som meddelare av uppgifterna i handlingarna, exempelvis att det är passmyndigheten som har utfärdat ett pass i föreliggande skick. Om passmyndigheten, med anledning av ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet, utfärdar ett pass

med de fiktiva personuppgifter som ingår i den skyddsidentiteten är det därför inte fråga om något brott mot 14 kap. brottsbalken. Att uppgifter överlag är sanna skyddas i stället av bestämmelserna om sanningsbrott i 15 kap. brottsbalken. Med ett lagenligt beslut som ger rätt att ta in fiktiva personuppgifter i en identitetshandling kommer dessa uppgifter emellertid inte att vara osanna i den bemärkelse som avses i 15 kap. brottsbalken. Straffansvar för bruk av osann urkund eller andra sanningsbrott aktualiseras därför inte. Det nu sagda gäller för övrigt även beträffande icke statliga urkunder. Exempelvis kommer även ett betalkort, utfärdat av den angivna utfärdaren och med de fiktiva personuppgifter som ingår i en lagenligt beslutad skyddsidentitet, att vara en äkta urkund med ett sant innehåll.

6.2.5 Vilka fiktiva personuppgifter skall en kvalificerad skyddsidentitet kunna omfatta?

Regeringens bedömning: Frågan om vilka fiktiva uppgifter som skall kunna ingå i en kvalificerad skyddsidentitet bör inte lagregleras särskilt.

Beredningen behandlar inte frågan.

Remissinstanserna har inte heller berört frågan.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte haft någon invändning mot bedömningen i utkastet till lagrådsremiss. Som tidigare redovisats har *Försäkringskassan* och *Statskontoret* i olika avseenden efterlyst klargöranden om vilka uppgifter som kan ingå i en kvalificerad skyddsidentitet. *Brottsförebyggande rådet* och *Journalistförbundet* har berört frågan om under vilka antagna yrkesroller ett uppträdande under kvalificerad skyddsidentitet får ske.

Skälen för regeringens bedömning: En kvalificerad skyddsidentitet kommer, med vårt förslag, till att börja med att komma till uttryck i körkort, pass och andra identitetshandlingar eller i registreringar i folkbokföringsdatabasen. Under användningen av skyddsidentiteten kan de fiktiva personuppgifterna komma att föras in i ytterligare handlingar och register och då kan ytterligare slag av fiktiva personuppgifter behöva skapas. Frågan är om det i lagen bör regleras vilka fiktiva personuppgifter som får skapas när en kvalificerad skyddsidentitet beslutas respektive används.

En reglering som omfattar endast de uppgifter om identitet, bosättning och familjeförhållanden som för närvarande registreras i folkbokföringen skulle inte vara tillräcklig. Ytterligare uppgifter kan behöva användas i de olika slag av identitetshandlingar som utfärdas direkt på grundval av beslutet om en kvalificerad skyddsidentitet. I det enskilda fallet kan det också bli nödvändigt att när en skyddsidentitet används låta den omfatta även fiktiva uppgifter av mera speciellt slag, t.ex. yrkestitlar. Med hänsyn till svårigheterna att förutse exakt vilka behov som kan uppstå bör det inte uppställas några särskilda begränsningar i fråga om vilka slag av fiktiva personuppgifter som får skapas beträffande en kvalificerad skyddsidentitet. Med anledning av vad några remissinstanser har uttalat

finns det dock anledning att understryka att ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet med vårt förslag inte kommer att kunna avse andra uppgifter än sådana som kan tas in i folkbokföringsdatabasen respektive de aktuella identitetshandlingarna.

En annan sak är att anställningsmyndigheten, sedan den kvalificerade skyddsidentiteten väl har skapats, till denna kan knyta ytterligare uppgifter som helt eller delvis är fiktiva, t.ex. uppgifter om att den aktuella personen driver ett företag. Som vi tidigare uttalat finns det dock inte anledning att precisera sådana ytterligare uppgifter i beslutet om kvalificerad skyddsidentitet. Det kan anmärkas att både praktiska och rättsliga förhållanden kan sätta vissa gränser för vilka fiktiva personuppgifter och därmed s.k. legender som i praktiken kan skapas. Såsom har konstaterats i avsnitt 6.2.3 kommer tillkomsten av en kvalificerad skyddsidentitet inte att ge upphov till några nya rättigheter eller skyldigheter. Med en kvalificerad skyddsidentitet följer därför inte några särskilda befogenheter jämfört med uppträdande under en vanlig skyddsidentitet eller under verkligt namn. Exempelvis kan möjligheterna att uppträda under antagna yrkesroller i olika mån vara begränsade, i vissa fall redan genom att en viss yrkestitel åtnjuter ett rättsligt skydd eller genom att ett uppträdande i yrkesrollen står i strid med bestämmelser i lag eller annan författning. Enligt vår mening behövs det dock inte några särskilda bestämmelser som erinrar om dessa och andra redan gällande begränsningar i lag eller annan författning.

6.2.6 Verkställighet av förordnanden i ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet

Regeringens förslag: Ett förordnande om att en kvalificerad skyddsidentitets fiktiva personuppgifter skall registreras i folkbokföringen skall verkställas av Skatteverket. Ett förordnande om att det skall utfärdas körkort, pass eller andra identitetshandlingar med fiktiva personuppgifter skall verkställas av den myndighet som normalt skall utfärda det aktuella slaget av handling. Verkställigheten skall ske på ett sådant sätt att det inte avslöjas att de fiktiva personuppgifterna ingår i eller har ingått i en kvalificerad skyddsidentitet.

När ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet har upphört att gälla, skall Skatteverket, i de fall skyddsidentiteten har registrerats inom folkbokföringen, avregistrera de fiktiva uppgifterna. När uppgiften att vad som har registrerats i folkbokföringen har ingått i en skyddsidentitet inte längre omfattas av sekretess, skall Skatteverket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, genom anteckning i folkbokföringen göra skyddsidentiteten obrukbar.

Körkort, pass och andra identitetshandlingar som omfattas av beslutet om den kvalificerade skyddsidentiteten skall, när beslutet har upphört att gälla, lämnas in till beslutsmyndigheten.

Beredningens förslag: Enligt beredningens förslag skall de centrala myndigheterna utfärda föreskrifter om det närmare förfaringssättet.

Remissinstanserna har inte berört frågan närmare.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag. I utkastet föreslogs dock att anställningsmyndigheten själv skulle kunna återlämna körkort och andra identitetshandlingar till utfärdande myndigheter. Utkastet innehöll inte heller något förslag om att Skatteverket skall göra den kvalificerade skyddsidentiteten obrukbar.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allt väsentligt tillstyrkt förslaget eller inte haft något att invända mot det. Enligt *Försäkringskassan* bör identitetshandlingar alltid lämnas in till beslutsmyndigheten. *Swedish Standards Institute* har efterlyst regler för att säkerställa att identitetskort återlämnas för makulering när skyddsidentiteten inte längre gäller. *Göta hovrätt* har efterfrågat klargöranden av hur uppgifter i andra register än folkbokföringsdatabasen skall behandlas.

Skälen för regeringens förslag

Vi har ovan uttalat att beslut om kvalificerad skyddsidentitet bör fattas av beslutsorgan som är fristående i förhållande till de operativa verksamheterna. I likhet med beredningen anser vi att det vid den följande verkställigheten av beslutet – exempelvis registreringen i folkbokföringen – inte bör göras någon ytterligare prövning hos den verkställande myndigheten, eftersom det skulle kräva att myndigheten har tillgång till känsliga uppgifter om vilken anställningsmyndighet och vilken tjänsteman beslutet avser.

Även när det är fråga om att åstadkomma endast ett enklare slag av kvalificerad skyddsidentitet – genom utfärdande av körkort, pass eller andra identitetshandlingar – är Skatteverkets medverkan nödvändig, eftersom det när handlingen utfärdas behövs ett fiktivt personnummer, framtaget av Skatteverket. Om verket medverkar, underlättas också en framtida eventuell övergång till det andra slaget av skyddsidentitet, med registrering i folkbokföringen. Med den ordning som vi föreslår kommer de särskilda beslutsorganen, där Skatteverket bör vara representerat, att i sina beslut ange de fiktiva personuppgifter som behövs för registrering i folkbokföringen respektive för utfärdandet av identitetshandlingar. Skatteverket och de utfärdande myndigheterna kan därmed verkställa beslutet utan någon egen ytterligare prövning.

Hänsyn i samband med verkställighet

För att en kvalificerad skyddsidentitet skall vara meningsfull bör självfallet inte beslutet om skyddsidentitet verkställas på ett sådant sätt att det röjs att det är fråga om en skyddsidentitet. Det innebär bl.a. att sekretessmarkeringar eller andra särskilda utmärkningar i folkbokföringen inte får förekomma. Det innebär också att det ibland kan vara nödvändigt att dölja den verkliga tidpunkten för verkställighet med hjälp av en fiktiv tidsangivelse. Även i andra avseenden kan verkställighet behöva ske på ett sådant sätt att det inte går att se att det är fråga om en skyddsidentitet. I lagen bör det därför tas in en bestämmelse om att verkställigheten skall ske på ett sådant sätt att det inte framgår att det är fråga om en kvalificerad skyddsidentitet.

Åtgärder när ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet inte längre gäller

Har ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet löpt ut eller har beslutsmyndigheten dessförinnan förordnat att det inte längre skall gälla (se avsnitt 6.3), bör Skatteverket vidta slutliga åtgärder som innebär att uppgifterna avaktualiseras från folkbokföringsdatabasen.

Enligt 1991 års lag om fingerade personuppgifter skall, när ett medgivande att använda fingerade personuppgifter har upphört att gälla, Rikspolisstyrelsen underrätta Skatteverket om detta. Verket skall skyndsamt se till att de fingerade uppgifterna inte längre används inom folkbokföringen (se 9 §). Eftersom skyddsbehovet har upphört, finns det i detta fall inget hinder att anteckna vilken verklig person som har haft medgivande att använda de fingerade personuppgifterna. Beträffande kvalificerade skyddsidentiteter kommer emellertid förhållandena att vara annorlunda. Behovet av sekretess kommer normalt att kvarstå en tid efter det att ett beslut om skyddsidentitet har upphört att gälla. Det är därför inte lämpligt att omedelbart företa registreringsåtgärder som kan röja att de aktuella personuppgifterna har utgjort en kvalificerad skyddsidentitet. I stället bör det därför normalt till en början antecknas en fiktiv avregistreringsgrund motsvarande de grunder som förekommer i folkbokföringsverksamheten (se 19–22 §§ folkbokföringslagen). Denna åtgärd bör även beträffande kvalificerade skyddsidentiteter benämnas avregistrering. Såsom vi uttalat i avsnitt 6.2.3 bör det emellertid på längre sikt antecknas i folkbokföringsdatabasen att uppgifterna har hört till en kvalificerad skyddsidentitet. I lagen bör detta lämpligen komma till uttryck genom en bestämmelse om att den kvalificerade skyddsidentiteten genom en anteckning skall göras obrukbar när de aktuella uppgifterna inte längre omfattas av sekretess.

Göta hovrätt har efterlyst ett uttryckligare klagörande av hur uppgifter i andra register än folkbokföringsdatabasen, bl.a. bilregistret, skall behandlas. Frågor om sådana ytterligare registreringsåtgärder bör enligt vår mening inte lagregleras särskilt. Har polisen anskaffat en civil bil för att användas den i en infiltrationsoperation, kan bilen genom en anmälan om ägarbyte registreras på den kvalificerade skyddsidentitet som används i operationen. När den kvalificerade skyddsidentiteten senare skall avvecklas, får en ny anmälan om ägarbyte göras. Sådana åtgärder framstår enligt vår mening som legitima åtgärder inom ramen för nyttjandet av den kvalificerade skyddsidentiteten.

När en kvalificerad skyddsidentitet som kommer till uttryck i ett körkort, ett pass eller en annan identitetshandling upphör, bör tjänstemannen givetvis inte längre få ha tillgång till den aktuella handlingen. I utkastet till lagrådsremiss föreslogs att anställningsmyndigheten själv skulle kunna återlämna handlingarna till den utfärdande myndigheten. Vi menar dock, i likhet med *Försäkringskassan*, att samtliga de identitetshandlingar som omfattas av ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet bör lämnas in till beslutsmyndigheten som i sin tur får ombesörja att handlingarna – i förekommande fall – återlämnas till utfärdande myndigheter. En sådan enhetlig ordning har bl.a. fördelar i säkerhetshänseende. En bestämmelse om detta bör tas in i den nya lagen. I övrigt bör handlingen behandlas enligt de rutiner som gäller för vanliga handlingar av motsvarande slag. Skall en handling enligt vanliga rutiner återlämnas till den

utfärdande myndigheten, bör detta således ske även i fråga om en handling som ingår i en kvalificerad skyddsidentitet. Om en handling enligt vanliga regler får behållas av den enskilde i ursprungligt eller makulerat skick, bör beslutsmyndigheten behålla handlingen.

6.3 Ändrade förhållanden under en kvalificerad skyddsidentitets giltighetstid

Regeringens förslag: Ändras förutsättningarna för registrering inom folkbokföringen eller för innehav av körkort, pass eller andra statliga identitetshandlingar, skall anställningsmyndigheten anmäla detta till beslutsmyndigheten. Om den berörde tjänstemannen är anställd vid beslutsmyndigheten, skall anmälan göras av den enhet inom myndigheten där han eller hon är verksam. Beslutsmyndigheten skall då förordna om de ändringar i beslutet om kvalificerad skyddsidentitet som behöver göras.

Beredningen har inte berört frågan.

Remissinstanserna har inte tagit upp frågan.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inte invänt mot förslaget i utkastet till lagrådsremiss.

Skälen för regeringens förslag: Som vi har berört i avsnitt 6.2.3 innebär inte ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet att tjänstemannen förvärvar några särskilda rättigheter och skyldigheter. Det innebär bl.a. att ett körkort som utfärdas i den kvalificerade skyddsidentitetens namn inte skall ge någon vidare förarbehörighet än den som tjänstemannen har i verkligheten.

Frågan är då hur ändrade förhållanden bör hanteras. Hur kan det säkerställas att en förändring av tjänstemannens förarbehörighet får genomslag inte bara i fråga om det verkliga körkortet utan också i fråga det körkort som har utfärdats i skyddsidentiteten? Frågan torde främst aktualiseras om tjänstemannen förlorar sin förarbehörighet därför att han eller hon har begått ett trafikbrott eller har drabbats av sjukdom e.d. Men förändringen kan också vara av det motsatta slaget; tjänstemannen kan ha fått en vidare förarbehörighet som han eller hon bör kunna utnyttja i sin yrkesverksamhet. Det kan också inträda nya förhållanden som medför att den ursprungliga registreringen i folkbokföringen bör ändras eller frågan om pass prövas på nytt. Den nya lagen bör därför innehålla en bestämmelse om hur ändrade förhållanden under den kvalificerade skyddsidentitetens giltighetstid skall hanteras.

Uppgiften att se till att tjänstemannens båda körkort motsvarar den förarbehörighet som han eller hon verkligen innehar bör inte läggas på vare sig Vägverket eller länsstyrelserna. En sådan ordning skulle nämligen förutsätta att dessa myndigheter fick tillgång till de verkliga personuppgifterna bakom skyddsidentiteten, något som skulle göra systemet mycket sårbart. Vi föreslår därför i stället en bestämmelse om att anställningsmyndigheten skall anmäla till beslutsmyndigheten när förutsättningarna för ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet har ändrats. Om den berörde tjänstemannen är anställd vid beslutsmyndigheten, skall an-

målan göras av den enhet inom myndigheten där han eller hon är verksam. Efter en sådan anmälan bör beslutsmyndigheten vara skyldig att förordna om den eller de ändringar som behöver göras i fråga om körkort, pass eller andra identitetshandlingar eller i fråga om registrering inom folkbokföringen. Beslutsmyndigheten bör även kunna meddela ett sådant förordnande på eget initiativ.

7 Insynen i ärenden om kvalificerad skyddsidentitet

7.1 Sekretess

Regeringens förslag: Sekretess skall gälla för en uppgift som hänför sig till ett ärende om skyddsidentitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att verksamheten hos den ansökande myndigheten motverkas. Meddelarfrihet skall inte gälla vid detta slag av sekretess.

Beredningens förslag innebär att ärenden om skyddsidentitet skall omfattas av sekretess, dels till skydd för polisens verksamhet och dels till skydd för de personliga förhållandena för de enskilda poliser som har skyddsidentitet och deras närstående. Beredningen har inte behandlat frågan om förhållandet mellan sekretessen och meddelarfriheten.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte haft några invändningar mot beredningens förslag. *Justitiekanslern* har menat att starka skäl talar för att det inte bör gälla någon meddelarfrihet vid detta slag av sekretess.

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. *Justitiekanslern* och *Riksåklagaren* har dock ifrågasatt om det inte för tydlighetens skull även bör införas en sekretessbestämmelse till skydd för den enskildes personliga förhållanden.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Vi har ovan föreslagit att ärenden om kvalificerad skyddsidentitet skall handläggas av nämnder som är fristående i förhållande till de operativa verksamheterna. Ett sådant ärende kommer att anhängiggöras när anställningsmyndigheten ansöker om en kvalificerad skyddsidentitet. Ärendet kommer att pågå till dess beslutet om kvalificerad skyddsidentitet har upphört att gälla och de åtgärder som därefter skall ske med avseende på folkbokföringen, körkort och andra identitetshandlingar har blivit verkställda. Ärenden om kvalificerad skyddsidentitet kan alltså, beroende på omständigheterna, komma att vara öppna kortare eller längre tid.

Ett ärende om kvalificerad skyddsidentitet kommer att innehålla handlingar med synnerligen känsliga uppgifter. Redan uppgiften om att ett visst namn eller annan personuppgift är fiktivt är känslig. Detsamma gäller uppgiften om den verkliga person som har tilldelats skyddsidentiteten. Också uppgiften om vilken anställningsmyndighet som är aktuell med avseende på skyddsidentiteten kan vara känslig. Det måste mot den bakgrunden övervägas i vad mån uppgifter som hänför sig till ärenden om kvalificerad skyddsidentitet kan vara offentliga och i vad mån de bör vara skyddade av sekretess.

Utgångspunkten i 2 kap tryckfrihetsförordningen är att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Uppgift som hänför sig till ett ärende om kvalificerad skyddsidentitet kommer främst att hanteras av beslutsmyndigheten och den ansökande anställningsmyndigheten men också av bl.a. de myndigheter som skall verkställa beslutet. Om en handling är att anse som allmän, skall den på begäran tillhandahållas den som önskar ta del av den. Hinder mot utlämnande kan dock föreligga på grund av bestämmelser om sekretess. I den mån uppgifter i ett ärende om kvalificerad skyddsidentitet begärs ut skall de alltså lämnas ut om inte en eller flera sekretessbestämmelser hindrar utlämnandet.

Beträffande sekretess gäller att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas, men endast om det är påkallat med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen angivna förhållanden. Av betydelse för denna lagrådsremiss är hänsynen till rikets säkerhet eller rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, intresset att förebygga eller beivra brott samt skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i en särskild lag eller, om så i visst fall befinns lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som avses är sekretesslagen (1980:100).

Lagens sekretessregler är vanligen utformade så att sekretess gäller när röjandet av en uppgift innebär risk för skada eller men, dvs. i reglerna ingår ett skaderekvisit. Oftast gäller sekretess enbart om det kan antas att ett röjande skulle motverka ett angivet syfte eller leda till skada eller men (s.k. rakt skaderekvisit). Detta innebär att det gäller en presumtion för offentlighet. I andra mera känsliga fall gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan risk för skada eller men (s.k. omvänt skaderekvisit). Detta brukar uttryckas som att det råder en presumtion för sekretess.

Det kan till en början konstateras att vissa befintliga sekretessbestämmelser skulle kunna ge visst skydd för uppgifter som framkommer i ett ärende om skyddsidentitet och som anses känsliga ur säkerhetssynpunkt. Det handlar framför allt om utrikessekretess (se 2 kap. 1 § sekretesslagen), försvarssekretess (se 2 kap. 2 §) och sekretess i brottsutredningar och annan brottsbekämpande verksamhet (se 5 kap. 1 §).

Utrikes- och försvarssekretess

Enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan

stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Bestämmelsen kan vara tillämplig vid operationer av internationell karaktär vid vilka skyddsidentitet används.

Enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Bestämmelsen har sin största betydelse i fråga om sådana uppgifter som avser det militära försvaret men har betydelse också på områden som ligger vid sidan om det militära försvaret. Uppgifterna måste dock på något sätt röra totalförsvaret för att sekretess skall gälla. Totalförsvaret är enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap sådan verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av både militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Till det civila försvaret räknas bl.a. befolkningsskyddet, försörjningsberedskapen och det psykologiska försvaret. Bestämmelsen kan vara tillämplig bl.a. beträffande Säkerhetspolisens och Försvarsmaktens verksamheter där kvalificerad skyddsidentitet enligt vårt förslag skall kunna användas.

Uppgifter i ett ärende om kvalificerad skyddsidentitet skulle således i vissa fall kunna skyddas med stöd av bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess. Bestämmelserna är, genom uttryckssättet ”uppgift som angår”, konstruerade så att de gäller för uppgifterna som sådana, oavsett hos vilken myndighet de förekommer och är således tillämpliga inom hela det allmännas verksamhet.

Sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott

I 5 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott.

Om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs, gäller sekretess bl.a. för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, samt åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (se 5 kap. 1 § första stycket).

Vidare gäller sekretess för uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas (se 5 kap. 1 § andra stycket).

Uppgifter i ett ärende om kvalificerad skyddsidentitet skulle således i vissa fall kunna skyddas med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 1 §. Även dessa bestämmelser är, genom att uttryckssättet ”hänför sig till” används,

konstruerade så att de gäller för uppgifterna som sådana, oavsett vilken myndighet de lämnas till.

Det kan också nämnas att 5 kap. 7 § sekretesslagen föreskriver sekretess i verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av annan stat eller mellanfolklig domstol för uppgift som hänför sig till utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, eller angelägenhet som angår tvångsmedel, om det kan antas att det har varit en förutsättning för den andra statens eller den mellanfolkliga domstolens begäran att uppgiften inte skulle röjas. Då det inom det straffrättsliga samarbetet anses vara en självklar utgångspunkt att känsliga uppgifter i en utländsk brottsutredning kan skyddas i den anmodade staten råder trots det raka skaderekvisitet en stark presumtion för sekretess (prop. 1999/2000:61 s. 209 och prop. 2003/04:7 s. 216). Bestämmelsen är tillämplig endast på sådana uppgifter som framkommer i ett ärende som har initierats av utländsk myndighet.

Frågan om sekretesskydd för en skyddsidentitet som har beslutats i en annan stat behandlas vidare i avsnitt 7.2.3.

Behovet av en ny sekretessbestämmelse

Offentlighetsprincipen är, som en omistlig del av vårt demokratiska statskick, grundlagsfäst i tryckfrihetsförordningen. Den innebär att allmänheten har rätt till insyn i myndigheters verksamheter. En sådan insyn främjar rättssäkerhet och effektivitet, inte minst som yttrande- och informationsfriheten, också den grundlagsskyddad, kan användas för att påtala missförhållanden m.m.

Intresset av insyn i den kvalificerade brottsbekämpningen och underrättelseverksamheten är inte mindre än intresset av insyn i andra delar av det allmännas verksamhet. Det förhållandet att bl.a. straffprocessuella befogenheter, som för enskilda utgör intrång, kommer till användning i den brottsbekämpande verksamheten innebär naturligtvis att det finns ett särskilt krav på insyn.

Ett helt fritt informationslämnande skulle emellertid skada de viktiga intressen som den kvalificerade brottsbekämpningen och underrättelseverksamheten har till uppgift att värna om. Som redovisningen ovan utvisar ger sekretesslagen redan möjlighet att beträffande vissa känsliga uppgifter inskränka offentlighetsprincipen. Frågan är vilken anpassning av sekretessreglerna som kan behövas till följd av införandet av kvalificerade skyddsidentiteter.

Syftet med kvalificerade skyddsidentiteter är att med fiktiva personuppgifter som kommer till uttryck i körkort, pass eller andra identitetshandlingar eller i folkbokföringen dölja att poliser eller andra tjänstemän är anställda vid en polismyndighet eller vid Försvarmakten. För att en kvalificerad skyddsidentitet skall kunna ge det åsyftade skyddet är det naturligtvis nödvändigt att uppgifter om skyddsidentiteten inte är offentliga så länge ett offentliggörande skulle riskera att skada verksamheten. Att vissa personuppgifter är en del av en kvalificerad skyddsidentitet kan naturligtvis inte vara offentligt, om denna skall kunna med framgång användas för vittnesskydd och infiltration m.m. Det behövs därför bestämmelser om sekretess för uppgift i ärenden om kvalificerad skyddsidentitet. Även efter det att den kvalificerade skyddsidentiteten har slutat

att användas kan ett offentliggörande av uppgifter om den motverka det syfte som den har avsetts ha. Har exempelvis en underrättelseoperation genomförts med användning av en kvalificerad skyddsidentitet, kan det vanligen inte omedelbart efter operationens genomförande offentliggöras att de personuppgifter som skyddsidentiteten omfattar hör till en skyddsidentitet. Det skulle nämligen riskera att röja operationen, förta dess verkan och utsätta underrättelsetjänstemännen, deras anhöriga och deras underrättelsekällor för risken för repressalier. Detta utesluter dock inte att det kan finnas fall där förekomsten av en kvalificerad skyddsidentitet kan offentliggöras ganska snart efter en operation. En uppgift om att den öppna polisen har avslöjat brottlighet genom infiltration utförd av en polisman under skyddsidentitet kan ibland offentliggöras utan att brottsbekämpningen skadas eller polismannen eller hans anhöriga utsätts för en ökad risk för repressalier. Undantagsvis kan även polisens verkliga namn offentliggöras.

Behovet av sekretess gör sig gällande hos de myndigheter som på något sätt kommer i kontakt med den kvalificerade skyddsidentiteten. Dessa myndigheter skall visserligen behandla de fiktiva personuppgifterna på samma sätt som verkliga personuppgifter. Men i de fall en myndighet har en uppgift om att personuppgifter är fiktiva och hör till en kvalificerad skyddsidentitet bör den uppgiften kunna skyddas av sekretess. Först och främst gäller sekretessbehovet förstås den myndighet som beslutar om skyddsidentiteten och den myndighet i vars verksamhet skyddsidentiteten skall användas. Men det gäller givetvis också den myndighet som verkställer ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet genom att utfärda körkorts- eller identitetshandlingar i skyddsidentitetens namn eller genom att föra in skyddsidentiteten i folkbokföringen. Behovet av sekretess gör sig också gällande hos andra myndigheter inom brottsbekämpningen och underrättelseverksamheten som deltar i eller kommer i annan nära kontakt med konkreta operationer där skyddsidentiteter används och hos myndigheter som av andra skäl får tillgång till uppgifter avseende skyddsidentiteter. Gällande sekretessregler kan, som genomgången ovan utvisar, ge ett visst skydd för känsliga uppgifter i brottsbekämpande verksamhet och underrättelseverksamhet (se särskilt 2 kap. 2 § och 5 kap. 1 § sekretesslagen). Det är emellertid inte helt klart att dessa bestämmelser ger ett heltäckande och därmed tillfredsställande sekretesskydd. Inte heller skulle dessa bestämmelser ge den grad av förutsebarhet som kan uppnås med en ny, tydlig bestämmelse.

Vår uppfattning är därför att sekretesslagen bör kompletteras med en särskild sekretessbestämmelse för uppgifter som hänför sig till ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter. Bestämmelsen bör utformas så att den är tillämplig inte bara hos beslutsmyndigheten utan även hos t.ex. de myndigheter som har att verkställa beslut om kvalificerad skyddsidentitet.

Som vi redan varit inne på är det i ett demokratiskt samhälle nödvändigt att den kvalificerade brottsbekämpningen och underrättelseverksamheten blir föremål för en viss genomlysning. Eftersom brottsbekämpning och underrättelseverksamhet ibland måste vidtas i hemlighet eller i övrigt dolt för att verksamheten skall vara meningsfull har det skapats andra former för insyn än den som ett offentliggörande av uppgifter innebär. Således är brottsbekämpningen och underrättelseverksamheten föremål

för insyn och kontroll av fristående organ utöver den allmänna insyn och kontroll som t.ex. Justitieombudsmannen och Justitiekanslern utför av statliga verksamheter. I fråga om brottsbekämpningen ges möjlighet till en sådan insyn och kontroll genom att det är domstol som skall fatta beslut om hemliga tvångsmedel. Ett annat exempel är att Registernämnden har till uppgift att ganska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen (1998:622). Försvarets underrättelsenämnd har till uppgift att följa Försvarmaktens underrättelseverksamhet och skall därvid bl.a. särskilt ägna uppmärksamhet åt de enheter inom Försvarmakten som inhämtar underrättelser med särskilda metoder.

Som vi tidigare framhållit kommer också tilldelning och användning av kvalificerade skyddsidentiteter att omfattas av den särskilda insyn och kontroll som angår brottsbekämpningen och underrättelseverksamheten.

En ny bestämmelses placering

I fråga om en ny bestämmelses placering berörs 2 kap. sekretesslagen med bestämmelser med hänsyn främst till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, 5 kap. sekretesslagen med bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott men också 7 kap. sekretesslagen med bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilda personliga förhållanden.

Frågan är till en början om sekretesskyddet bör ges genom en eller fler sekretessbestämmelser. Det står klart att det i vart fall behövs en sekretessbestämmelse till skydd för verksamheten. Men behövs det därutöver även en bestämmelse om skydd för enskilda personliga förhållanden? Kvalificerade skyddsidentiteter skall kunna användas endast av tjänstemän i polisens brottsbekämpande verksamhet eller Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet under deras tjänsteutövning. Ärenden om kvalificerad skyddsidentitet kommer, beträffande den enskilde tjänstemannen, inte att innehålla annat än grundläggande uppgifter om dennes verkliga identitet. Bestämmelserna om kvalificerad skyddsidentitet är avsedda att fylla flera syften, dels att skydda de i verksamheten planerade operationerna, dels att skydda myndighetens personal under och efter avslutad operation. Om personalen skadas till följd av att uppgifter om deras verkliga identitet lämnas ut, finns det risk för att personalen inte kan utföra sitt arbete. Om personalen inte bereds skydd mot efterföljande repressalier, kan det bli svårt att rekrytera personer som är villiga att åta sig uppdrag under skyddsidentitet. Det är således ett verksamhetsintresse att bereda de anställda ett skydd både under och efter avslutade operationer. På motsvarande sätt innebär tjänstemannens skyddsidentitet en avgörande säkerhet också för de informatörer, vittnen och andra som berörs av den verksamhet tjänstemannen deltar i. Även dessa personers säkerhet är avgörande för verksamhetens framgång. Den enskilde tjänstemannen, och därmed indirekt även informatörer, vittnen och tjänstemännens anhöriga, kommer således att kunna beredas tillräckligt skydd för sin personliga säkerhet utifrån verksamhetens behov av sekretess för uppgift i ärenden om kvalificerad skyddsidentitet. Med hänsyn härtill bedömer vi, i enlighet med utkastet till lagrådsremiss, att det inte finns behov av att

införa ytterligare en sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter om berörda tjänstemäns personliga förhållanden.

Det framstår mot bakgrund av det nyss sagda som lämpligast att placera en bestämmelse om sekretess i fråga om kvalificerad skyddsidentitet i kapitel 2 eller 5 men inte i kapitel 7. I valet mellan kapitel 2 och 5 framstår kapitel 5 som lämpligast. Med hänsyn till att sekretessen för uppgifter i ärenden om skyddsidentiteter angår flera myndigheter och verksamheter, också utanför brottsbekämpningen, är det inte lämpligt att infoga den nya bestämmelsen i någon av de befintliga paragraferna i 5 kap. Sekretesskyddet för skyddsidentiteter bör därför åstadkommas genom att det införs en ny paragraf i kapitlet.

Bestämmelsens utformning

Sekretessen bör, som vi redan varit inne på, omfatta uppgift om att visst namn och andra personuppgifter hör till en kvalificerad skyddsidentitet. Men även en uppgift i ärendet om kvalificerad skyddsidentitet som mer medelbart kan röja att det är fråga om en skyddsidentitet bör omfattas. Vidare bör sekretessen omfatta uppgifter som gör det möjligt att koppla ihop en verklig identitet och en kvalificerad skyddsidentitet men även uppgift som kan koppla en kvalificerad skyddsidentitet till den anställningsmyndighet som har tilldelats den.

Vi föreslår mot bakgrund av det sagda att sekretess skall gälla för uppgifter som ”hänför sig till” ett ärende om kvalificerad skyddsidentitet. Med detta uttryckssätt åstadkoms att alla de slag av uppgifter som kan röja en kvalificerad skyddsidentitet omfattas. Vidare innebär den valda formuleringen att sekretessen inte bara gäller hos beslutsmyndigheten och anställningsmyndigheten utan att sekretessen även följer med en uppgift som lämnas till en annan myndighet, exempelvis vid verkställighet av ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet (jfr 5 kap 1 § sekretesslagen). Sekretessen kommer alltså med denna lösning att gälla i alla verksamheter där uppgiften finns. Eftersom sekretessen kommer att gälla hos alla myndigheter, står det normalt klart att uppgiften kan lämnas vidare från en myndighet till en annan utan att syftet med den kvalificerade skyddsidentiteten motverkas. Det behöver därför inte införas någon särskild sekretessbrytande regel i förhållande till andra myndigheter.

En felaktig bedömning av den risk för skada som kan uppkomma vid röjandet av en kvalificerad skyddsidentitet kan uppenbarligen få mycket allvarliga verkningar. Som vi framhållit ovan kan den brottsbekämpande verksamheten och underrättelseverksamheten, där den kvalificerade skyddsidentiteten används eller har använts, då motverkas. Den tjänsteman som har tilldelats en kvalificerad skyddsidentitet eller hans eller hennes anhöriga kan utsättas för hot och repressalier. Också källor och andra som tjänstemannen har haft kontakt med kan drabbas om den kvalificerade skyddsidentiteten avslöjas. Vi anser därför att den särskilda sekretessbestämmelsen bör ha ett starkare skaderekvisit än det raka skaderekvisit som allmänt gäller för t.ex. utrikes-, försvars- och förundersökningssekretess. Sekretessregeln bör – i likhet med bl.a. bestämmelsen om sekretess för underrättelseverksamhet m.m. (5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen) – innehålla ett omvänt skaderekvisit. Uppgifter som hänför sig till ett ärende om skyddsidentitet bör således få röjas endast om

det i det enskilda fallet står klart att syftet med skyddsidentiteten, dvs. verksamheten hos den ansökande myndigheten, inte motverkas. Sekretess bör således gälla för en uppgift som hänför sig till ett ärende om skyddsidentitet om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att verksamheten hos den ansökande myndigheten motverkas.

Om meddelarfriheten

Med meddelarfrihet avses rätten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar. Meddelarfriheten är dock inte oinskränkt. Det är inte tillåtet att uppsåtligen lämna ut en allmän handling som omfattas av sekretess. Det är inte heller tillåtet att åsidosätta tystnadsplikt i de fall som anges antingen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen eller i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Tystnadsplikten har företräde framför meddelarfriheten på vissa områden. Bland annat gäller detta för uppgifter i förundersökning om de avser kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning eller hemlig kameraövervakning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare, se 16 kap. 1 § första stycket 3 sekretesslagen. För uppgifter som omfattas av försvarssekretess är meddelarfriheten starkt begränsad. De fall där denna tystnadsplikt har företräde framför meddelarfriheten anges direkt i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (se 7 kap. 3 § första stycket 1 och 4 § 1–8 tryckfrihetsförordningen, 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 1 yttrandefrihetsgrundlagen samt prop. 1979/80:2 Del A s. 369 f.).

Uppgifter som rör ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter kommer att angå den mest känsliga brottsbekämpningen och underrättelseverksamheten. Röjandet av kvalificerade skyddsidentiteter skulle kunna leda till allvarlig skada för den operativa verksamheten och utsätta de tjänstemän som deltar i verksamheten eller dem som berörs av verksamheten för allvarlig fara. Vi anser – i likhet med *Justitiekanslern* – att detta talar för att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen bör ha företräde framför meddelarfriheten. Förutsättningar att dela upp tillämpningsområdet i sådana uppgifter som kan falla in under meddelarfriheten och sådana som inte kan det saknas enligt vår mening när det gäller uppgifter som hänför sig till ärende om skyddsidentitet. Tystnadsplikten bör därför i sin helhet ha företräde framför meddelarfriheten på motsvarande sätt som de tystnadsplikter som följer av 5 kap. 2, 3 och 8 §§ sekretesslagen. Bestämmelsen i 16 kap. 1 § sekretesslagen bör ändras i enlighet härmed.

7.2 Vissa frågor om sekretess vid domstol och vittnesplikt

Den ovan föreslagna sekretessbestämmelsen kommer i de flesta fall att ge uppgifter om kvalificerad skyddsidentitet ett gott skydd. Frågan är dock i vad mån skyddet kan upprätthållas också i en åtföljande förunder-

sökning och rättegång. Huruvida så är fallet har givetvis en avgörande betydelse för sårbarheten i ett system med kvalificerade skyddsidentiteter.

Den grundläggande och även grundlagsskyddade principen är att förhandling vid domstol skall vara offentlig (se 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken).

Under pågående utredning får den misstänkte viss rätt till insyn i och med att han eller hon delges skäligen misstanke. Enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken har den misstänkte och hans eller hennes försvarare från denna tidpunkt rätt att förlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit under förundersökningen. Vid slutdelgivningen har den misstänkte rätt att ta del av hela utredningsmaterialet. När åtal har väckts, blir den tilltalade part i domstolsprocessen. Enligt 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen innebär sekretess inte någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få ta del av alla omständigheter som läggs till grund för ett avgörande av ett mål eller ärende.

Vad som nu har sagts innebär att uppgifter om identiteten hos poliser och andra tjänstemän inom brottsbekämpningen och underrättelseverksamheten kan hållas hemliga för den misstänkte och dennes försvarare fram t.o.m. förundersökningen. Under den följande rättegången är förhållandena i viss mån annorlunda. Om åklagaren åberopar förhör med tjänstemannen som vittne eller målsägande, utgör uppgifterna praktiskt taget alltid processmaterial och kan då inte hemlighållas för den misstänkte och hans eller hennes försvarare. Visserligen behöver rätten inte fråga ett vittne eller en part eller en målsägande som inte för talan om hans eller hennes ålder, yrke och hemvist, om det inte behövs i det enskilda fallet (se 36 kap. 10 § och 37 kap. 3 § rättegångsbalken). Vittnet eller parten eller målsäganden måste dock alltid uppge sitt namn.

Mot den nu angivna bakgrunden finns det anledning att överväga om tjänstemän med kvalificerade skyddsidentiteter skall kunna använda dessa när de vittnar eller hörs som part eller som målsägande som inte för talan. Det finns också anledning att diskutera om den tystnadsplikt som följer av den i föregående avsnitt föreslagna sekretessbestämmelsen bör ha företräde framför vittnesplikten.

7.2.1 Vittnesmål i skyddsidentitetens namn

Regeringens bedömning: Det bör vara möjligt för en tjänsteman som har en kvalificerad skyddsidentitet att i samband med vittnesförhör eller målsägandeförhör i domstol använda det namn som ingår i skyddsidentiteten.

Regeringens förslag: Den som i samband med ett vittnesförhör eller målsägandeförhör uppger det namn som ingår i en kvalificerad skyddsidentitet i stället för sitt verkliga namn skall upplysa om att det är fråga om en skyddsidentitet.

Beredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Beredningen har dock inte lämnat förslag om att den som vittnar i en skyddsidentitet skall upplysa om att det är fråga om en skyddsidentitet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte berört frågan. *Sveriges domarförbund* har ansett det väl långtgående att tillåta vittnesmål i skyddsidentiteters namn. *Rikspolisstyrelsen* har å sin sida understrukit att det finns ett behov av att ge polismän möjlighet att vittna under skyddsidentitet.

Bedömningen och förslaget i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens bedömning och förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot bedömningen och förslaget. Några remissinstanser, däribland *Göta hovrätt* och *Stockholms tingsrätt*, har pekat på vissa praktiska frågor kring vittnesförhör under skyddsidentitet. *Domstolsverket* har avstyrkt förslaget och uttalat att frågan bör utredas vidare.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: En tjänsteman i den brottsbekämpande verksamheten som har arbetat under en kvalificerad skyddsidentitet kommer ofta att ha gjort iakttagelser som kan vara av största betydelse i en rättegång. Det är därför viktigt att tjänstemannen inte är förhindrad att vittna i en rättegång. Om tjänstemannen därvid måste avslöja sin rätta identitet, kan det emellertid innebära risker både för honom eller henne själv och för den verksamhet som han eller hon har deltagit i och som kanske fortfarande pågår. Intresset av att kvalificerad brottsbekämpning och polisiär underrättelseverksamhet kan bedrivas effektivt och på ett för de deltagande tjänstemännen säkert sätt talar därför med styrka för att den kvalificerade skyddsidentiteten skall kunna användas även under en rättegång.

Det kan dock i förstone tyckas betänkligt att låta ett vittne avge en vittnesutsaga under ett annat namn än det verkliga. Det kan hävdas att domstolen och parterna därmed inte får någon riktig bild av vem vittnet är och inte heller får möjlighet att ställa relevanta följdfrågor som är av betydelse för att bedöma vittnets trovärdighet. Det kan rentav hävdas att man därmed närmar sig ett system med s.k. anonyma vittnen (dvs. vittnen vars identitet den misstänkte inte tillåts få kunskap om). Samma frågor uppkommer i fråga om förhör med part eller målsägande som inte för talan. *Domstolsverket* har framfört invändningar av detta slag.

När det gäller partsinsynen i förhållande till vittnen och andra bevispersoner är artikel 6 i Europakonventionen om rätten till en rättvis rättegång av betydelse. Enligt denna artikel skall var och en som anklagas för brott ha möjlighet att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom eller henne samt att för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda. Något absolut förbud mot anonyma vittnen anses inte följa av konventionen. I några avgöranden från Europadomstolen har anonyma vittnen sålunda godtagits. Det har då varit fråga om fall där det har funnits ett konstaterat behov av skydd för vittnet och där dessutom försvaret har getts tillfälle att ställa frågor till vittnet (om Europadomstolens praxis, se Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2 uppl., s. 211 f.). I vissa länder – dock inte Sverige – har det mot bakgrund av det utrymme som Europakonventionen ger införts lagstiftning som möjliggör att vittnen och andra bevispersoner under särskilda omständigheter hörs utan att deras identitet avslöjas för den åtalade. Att utrymmet för användandet av anonyma vittnen är begränsat står dock klart.

Frågan är om en ordning där tjänstemannen avger vittnesmål sedan han eller hon har uppgett ett fiktivt namn i stället för det riktiga strider mot de

nu angivna principerna. Enligt vår uppfattning blir svaret på den frågan beroende av hur vittnesförhöret i övrigt anordnas. Det bör t.ex. normalt inte accepteras att ett vittne uppträder under ett fiktivt namn utan att domstolen och parterna känner till att det är fråga om en skyddsidentitet. Det är inte heller rimligt att tjänstemannen under själva vittnesmålet fortsätter att spela sin fiktiva roll, eftersom det skulle innebära ett vilseledande av domstolen och parterna. Sålunda bör den tjänsteman som vittnar i fiktivt namn ha samma skyldighet att lämna uppgifter om sin anställning som när han eller hon vittnar i sitt verkliga namn. Vidare bör båda parter ha samma möjligheter att ställa frågor till vittnet om hans eller hennes iakttagelser och hur det kommit sig att han eller hon kunnat göra dessa iakttagelser som när vittnet uppträder under sitt eget namn.

Om de angivna förutsättningarna är uppfyllda, framstår emellertid enligt vår mening en ordning där en tjänsteman vittnar under sin kvalificerade skyddsidentitet som acceptabel. För den tilltalade innebär den endast att han eller hon inte får kännedom om vittnets verkliga namn. I övrigt kommer den tilltalade att kunna ställa alla relevanta frågor till vittnet, däribland också frågor om hur vittnet har kunnat göra sina iakttagelser. Vittnets sanningsplikt kommer inte att påverkas. En polisman som har infiltrerat en kriminell gruppering kommer sålunda inte att ha rätt att, när han eller hon hörs i domstol, fortsätta att agera i den roll som han eller hon har spelat under spaningsuppdraget. Ännu mindre kommer vittnet att ha rätt att lämna sanningslösa uppgifter om hur han eller hon har gjort de iakttagelser som vittnesmålet gäller. Såväl domstolen som den tilltalade kommer att kunna sätta in vittnesmålet i ett sammanhang. Parterna och domstolen kommer också att ha samma möjligheter att iaktta vittnet under förhöret som när andra vittnen hörs.

I det enskilda fallet kan det visserligen inte undvikas att domstolens möjligheter att bedöma vittnesmål blir sämre än normalt. Detta får dock i så fall – liksom när de befintliga s.k. frågeförbuden i 36 kap. 5 § rättegångsbalken är tillämpliga – beaktas inom ramen för bevisvärderingen. Det kan alltså, såsom *Domstolsverket* har varit inne på, finnas anledning att i det särskilda fallet bedöma ett vittnesmål, avgivet under kvalificerad skyddsidentitet, med särskild försiktighet. Ett sådant vittnesmål kan således i särskilt hög grad vara beroende av stöd av annan bevisning. Att vittnesmålet i enskilda fall kan ha ett lägre bevisvärde innebär dock inte att vittnesmål av detta slag inte bör kunna tillåtas.

Det kan i sammanhanget noteras att en person som använder fingerade personuppgifter med stöd av lagen om fingerade personuppgifter kan avlägga vittnesmål under sitt fingerade namn. Till skillnad från en person som har fått fingerade personuppgifter enligt den lagen, kommer visserligen en tjänsteman med kvalificerad skyddsidentitet att ha kvar sina verkliga personuppgifter i folkbokföringen och vara skyldig att använda dessa utanför tjänsteutövningen. Enligt vår mening innebär detta dock inte någon principiell skillnad. Också den som använder fingerade personuppgifter enligt lagen om fingerade personuppgifter har möjlighet att välja om han eller hon vid inställelse i domstol skall använda sina verkliga personuppgifter eller de fingerade personuppgifterna.

Vi anser alltså att den som har tilldelats en kvalificerad skyddsidentitet bör ha möjlighet att i samband med rättegång uppge det namn som ingår i den kvalificerade skyddsidentiteten. Det bör gälla såväl vid vittnes-

förhör som vid målsägandeförhör. Möjligheten bör gälla inte bara i rättegångar med anknytning till brottslighet som tjänstemannen själv har utrett utan även i rättegångar avseende helt andra förhållanden som tjänstemannen har råkat bli vittne till.

En särskild fråga är om detta ger anledning att ändra i rättegångsbalkens bestämmelser om de frågor som domstolen skall ställa till ett vittne inför vittnesförhöret (se 36 kap. 10 § första stycket rättegångsbalken). Dessa bestämmelser innebär bl.a. att domstolen skall fråga vittnet om hans eller hennes namn och, om det behövs, ålder, yrke och hemvist. Bestämmelsen bygger givetvis på förutsättningen att vittnet skall besvara domstolens fråga sanningsenligt. Eftersom det namn som ingår i en kvalificerad skyddsidentitet har godtagits av myndigheterna genom beslutet om kvalificerad skyddsidentitet, kan vittnet dock inte anses förhindrat att använda detta namn när han eller hon besvarar domstolens fråga om vem han eller hon är.

Det är emellertid, som vi redan har varit inne på, rimligt att domstolen och parterna informeras om att det uppgivna namnet utgör en kvalificerad skyddsidentitet. Genom att den upplysningen lämnas säkerställs också efterlevnaden av det frågeförbud som vi föreslår i följande avsnitt beträffande övriga uppgifter hänförliga till ett ärende om skyddsidentitet. Det bör därför i 36 kap. 10 § rättegångsbalken tas in en bestämmelse om att den som inför ett vittnesförhör uppger det namn som är en del av en kvalificerad skyddsidentitet skall vara skyldig att upplysa om detta. Den hänvisning som görs i 37 kap. rättegångsbalken görs till 36 kap. 10 § bör kompletteras så att den föreslagna bestämmelsen kommer att gälla också vid förhör med part och med målsägande som inte för talan. *Göta hovrätt* har menat att det finns en risk för att vittnet av glömska eller okunskap inte efterkommer de nu föreslagna bestämmelserna. Vi bedömer den risken som mycket liten. De personer som det här är fråga om är tjänstemän inom polisen eller Försvarsmakten som måste antas vara väl informerade om de villkor som gäller för användandet av kvalificerade skyddsidentiteter.

Vad gäller andra uppgifter som är hänförliga till ärendet om kvalificerad skyddsidentitet, t.ex. det verkliga namnet på den som vittnar under skyddsidentitet, tar vi i nästa avsnitt upp frågan om tystnadsplikten bör gälla också vid vittnesmål.

7.2.2 Tystnadsplikt vid förhör i rättegång

Regeringens förslag: Rättegångsbalkens bestämmelser om att vissa uppgifter, för vilka det gäller sekretess, inte får efterfrågas vid vittnesmål eller förhör med part eller målsägande som inte för talan utvidgas till att omfatta uppgifter som omfattas av den föreslagna bestämmelsen om sekretess för uppgift i ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter.

Beredningen har föreslagit att ett vittne skall kunna vägra yttra sig i syfte att inte röja en skyddsidentitet eller den rätta identiteten hos den som har en skyddsidentitet. Rätten att vägra yttra sig skall dock, enligt beredningens förslag, inte gälla om det finns synnerliga skäl att uppgiften röjs.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte uttalat sig i denna del. *Östersunds tingsrätt* har anslutit sig till förslaget att ett vittne i domstol inte skall behöva röja identiteten hos den som har skyddsidentitet men har uttryckt tveksamhet till undantagsregeln. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har påpekat att en enkel fråga till ett vittne räcker för att avslöja om vittnet uppträder under skyddsidentitet.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. *Justitieombudsmannen* har dock menat att domstolen bör kunna medge undantag från det föreslagna frågeförbudet. *Stockholms tingsrätt* och *Domstolsverket* har påpekat att det i ett förhör med ett en tjänsteman som hörs i den kvalificerade skyddsidentitetens namn kan behöva ställas frågor vilkas svar kan direkt eller indirekt röja uppgifter som omfattas av frågeförbudet.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

En person är skyldig att vittna om sådant som han eller hon har iakttagit eller vet på grund av sin tjänst eller privat. Ibland kan vittnesplikten och den tystnadsplikt som följer av en sekretessregel komma att stå mot varandra. Vanligen har vittnesplikten företräde framför tystnadsplikten. I några fall kan dock tystnadsplikten ha företräde.

Bestämmelser av det sistnämnda slaget finns i 36 kap. 5 § rättegångsbalken. Bestämmelserna innebär att det inte är tillåtet att höra en person som vittne om vissa förhållanden som anges i paragrafen. Detta brukar uttryckas så att det råder ett frågeförbud för dessa förhållanden. Frågeförbudet kan inte efterges av vittnet själv.

Enligt paragrafens första stycke får den som har tystnadsplikt till följd av bl.a. bestämmelserna om utrikessekretess eller försvarssekretess i 2 kap. 1 § respektive 2 kap. 2 § sekretesslagen eller någon bestämmelse till vilken något av dessa lagrum hänvisar inte höras som vittne utan att den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats ger sitt tillstånd. Detta innebär bl.a. att poliser och andra tjänstemän som är anställda vid de brottsbekämpande myndigheterna och underrättelsemyndigheterna inte får höras om sådant som berör exempelvis rikets säkerhet eller förhållandet till främmande makt utan att den berörda myndigheten har gett sitt tillstånd.

I 36 kap. 6 § rättegångsbalken finns bestämmelser som för vissa fall ger vittne rätt – men inte skyldighet – att vägra att yttra sig med hänvisning till enskilda förhållanden. En sådan vägran kan motiveras av att hans eller hennes utsaga skulle avslöja egen eller anhörigs brottsliga eller vanärande handling eller en yrkeshemlighet. Om det finns ”synnerlig anledning” att vittnet hörs, kan domstolen dock besluta att vittnet är skyldig att yttra sig också om yrkeshemligheter. Med yrkeshemlighet avses något som är speciellt för ett visst affärsföretag och som företagets innehavare har ett skäligt anspråk på att det inte skall uppenbaras (se NJA II 1943 s. 472). Därmed innefattas affärsförhållanden av betydelse i konkurrenshänseende och särskilt sådant som numera utgör företags-

hemligheter enligt lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter. Arbetsmetoder inom brottsbekämpningen och underrättelseverksamheten utgör däremot inte yrkeshemligheter. I den mån vittnet kan eller skall låta bli att yttra sig om sådana metoder regleras det i den nyss behandlade 36 kap. 5 § rättegångsbalken. Domstolen skall, när det finns skäl för det, erinra personer som vittnar under ed om innehållet i 36 kap. 5 och 6 §§ rättegångsbalken (se 36 kap. 14 § rättegångsbalken).

Domstolen skall vid vittnesförhör avvisa sådana frågor som uppenbart inte hör till saken eller som är förvirrande eller på annat sätt otillbörliga (se 36 kap. 17 § femte stycket rättegångsbalken).

Till följd av hänvisningar i 37 kap. 1 § och 3 § andra stycket rättegångsbalken gäller vad som nu har redovisats också vid förhör med part och med målsägande som inte för talan.

Behovet av att ge tystnadsplikt som avser kvalificerade skyddsidentiteter företräde framför vittnesplikten

Som ovan har redovisats innehåller 36 kap. 5 § rättegångsbalken regler om förhållandet mellan sekretesslagen och vittnesplikten. Av paragrafen följer att ett s.k. frågeförbud gäller för uppgifter som omfattas av bl.a. utrikes- eller försvarssekretess. Uppgifter om kvalificerad skyddsidentitet kommer alltså redan med gällande reglering att kunna träffas av ett frågeförbud när uppgifterna förekommer i exempelvis Säkerhetspolisens verksamhet till skydd för rikets säkerhet, i försvarsunderrättelseverksamheten eller i liknande verksamhet. I fråga om verksamhet som inte angår förhållanden av betydelse för utrikes- eller försvarssekretessen gäller dock inte något motsvarande frågeförbud. Det innebär exempelvis att i de flesta brottmålsrättegångar kommer, med befintliga regler, vittnesplikten att ha företräde framför den sekretess som kommer att gälla för en uppgift om kvalificerad skyddsidentitet. Mot bakgrund av syftet med kvalificerade skyddsidentiteter är detta inte tillfredsställande.

Systemet med kvalificerade skyddsidentiteter kommer givetvis inte att vara starkare än sin svagaste länk. En oinskränkt rätt att i samband med en rättegång ställa och få svar på frågor om kvalificerade skyddsidentiteter och de personer som döljer sig bakom dessa skulle allvarligt motverka syftet med skyddsidentiteter. Rättegången skulle kunna användas som instrument för att kartlägga och avslöja kvalificerad brottsbekämpning och underrättelseverksamhet, något som i sin tur skulle innebära stora risker för verksamheterna och för de tjänstemän som deltar i dessa. Det är tydligt att domstolens ovan nämnda skyldighet att avvisa frågor som uppenbart inte hör till saken inte är tillräcklig för att motverka detta. Vi anser därför att uppgifter om den kvalificerade skyddsidentiteten bör erhålla ett visst sekretessskydd även vid förhör i rättegång. Det bör införas en särskild bestämmelse om detta i rättegångsbalken.

Placeringen och utformningen av en ny bestämmelse

Beredningens förslag innebär att frågan regleras i 36 kap. 6 § rättegångsbalken genom att vittnet ges rätt att vägra att yttra sig om en skyddsidentitet eller om den rätta identiteten hos den som har en skyddsidentitet.

Enligt vår uppfattning är emellertid ett frågeförbud av det slag som finns i 36 kap. 5 § rättegångsbalken att föredra framför en bestämmelse som ger vittnet rätt att vägra att yttra sig. Just det förhållandet att det här rör sig om personer som omfattas av tystnadsplikt gör det naturligt att utforma begränsningen i vittnesplikten som ett frågeförbud. En annan anledning till att ett frågeförbud är att föredra är att tystnadsplikten är motiverad av hänsyn till allmänna intressen, liknande de som skyddas i 36 kap. 5 § rättegångsbalken. Vi föreslår därför att den nya bestämmelsen tas in i 36 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken som redan innehåller bestämmelser om frågeförbud med anknytning till olika slag av sekretess.

Beredningens förslag innebär vidare att domstolen skall kunna besluta om undantag från rätten att vägra yttra sig, om det finns synnerliga skäl. Frågan är om den frågeförbudsbestämmelse som vi föreslår bör förses med en motsvarande möjlighet. I utkastet till lagrådsremiss gjordes bedömningen att en bestämmelse som ger en domstol rätt att åsidosätta en tystnadsplikt är mindre lämplig i ett fall som det nu aktuella. Det anfördes att det kommer att vara svårt för domstolen att göra någon avvägning mellan å ena sidan de skyddsintressen som ligger bakom den kvalificerade skyddsidentiteten och å andra sidan de synnerliga skäl som talar för att sekretessen skall brytas. Det konstaterades också att de nuvarande bestämmelserna om frågeförbud i 36 kap. 5 § rättegångsbalken inte innehåller någon motsvarande ”domstolsventil”. Denna bedömning har godtagits av flertalet remissinstanser. *Justitieombudsmannen* har dock menat att förslaget bör kompletteras så att domstolen, när det behövs för att säkerställa en rättssäker och fullständig utredning i främst brottsmål, skall kunna besluta om undantag från det föreslagna frågeförbudet. *Stockholms tingsrätt* och *Domstolsverket* har påpekat att det ibland kan behöva ställas frågor vilkas svar kan direkt eller indirekt röja uppgifter som omfattas av frågeförbudet.

Vi delar uppfattningen att det bör finnas en möjlighet att i enskilda fall frånga frågeförbudet. Enligt vår mening bör dock denna möjlighet konstrueras på samma sätt som enligt den befintliga regleringen i 36 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken. Enligt den bestämmelsen får en person för vilken ett frågeförbud gäller därför att han eller hon har tystnadsplikt enligt 2 kap. 1 och 2 §§ eller 3 kap. 1 § sekretesslagen likväl höras som vittne om den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats medger det. Samma lösning bör väljas såvitt gäller den som har tystnadsplikt avseende en kvalificerad skyddsidentitet. I brottsmål kommer anställningsmyndigheten och åklagaren redan under förundersökningen att behöva samråda i frågan om tjänstemannen skall åberopas som vittne. Är så fallet återstår att bedöma i vad mån frågeförbudet behöver efterges för att de uppgifter som förhöret skall angå skall kunna lämnas. Också den misstänkte och dennes försvarare kommer att kunna begära att tjänstemannen skall höras och att frågeförbudet skall efterges. Även under rättegången kommer domstolen eller någon av parterna att kunna aktualisera frågan om frågeförbudet skall efterges i vissa delar. Enligt vår mening finns det alltså inte anledning att – med avvikande från den reglering som gäller i fråga om andra frågeförbud – ge domstolen en särskild möjlighet att besluta om att förevarande frågeförbud inte skall gälla. Det bör understrykas att den bestämmelse om sekretess och tystnadsplikt som

vi har föreslagit i avsnitt 7.1 – och som utgör grunden för frågeförbudet – endast kommer att vara tillämplig på uppgift som förekommer i ett ärende om kvalificerad skyddsidentitet och inte t.ex. uppgifter om de genomförda infiltrationsoperationerna som sådana. Detta minskar givetvis ytterligare behovet av att ge domstolen en särskild möjlighet att efterge frågeförbudet.

Stockholms tingsrätt har menat att det föreslagna frågeförbudet kan ge upphov till svårbedömbara situationer, t.ex. därför att domstolen inte har kännedom om de uppgifter som omfattas av frågeförbudet. Tingsrätten har efterlyst en ytterligare analys i denna del. Svårigheter av det slag som tingsrätten befarat torde dock i princip inte vara av annat slag än de som kan uppkomma vid tillämpningen av nuvarande frågeförbud. Vi bedömer att de kan hanteras inom ramen för rättstillämpningen och att de alltså inte ger anledning att utforma det nya frågeförbudet på annat sätt.

Vi föreslår således sammanfattningsvis att ett vittne i domstol inte skall kunna höras om förhållande som innebär att sekretessbelagd uppgift om skyddsidentitet röjs. Detta frågeförbud skall dock inte gälla om den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats ger sitt tillstånd till att vittnet hörs.

En remissinstans har ifrågasatt om det bör införas en möjlighet för vittnet att under vittnesförhöret lämna oriktiga uppgifter om sin identitet. Vi anser att en sådan bestämmelse skulle föra alltför långt. Med det frågeförbud som vi nyss har föreslagit torde det inte heller finnas något praktiskt behov av en bestämmelse av det slaget.

7.2.3 Utländska tjänstemän med skyddsidentitet

Regeringens förslag: Sekretess skall gälla för uppgift som hänför sig till ärende enligt 15 § lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar, om ärendet rör en i annan stat beslutad skyddsidentitet som motsvarar en svensk kvalificerad skyddsidentitet och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att verksamheten hos de myndigheter som deltar i utredningen motverkas.

Beredningen har inte uttalat sig i denna fråga.

Remissinstanserna har inte tagit upp frågan.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer huvudsakligen med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inte haft något att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Uppträdande under skyddsidentitet förekommer inom den kvalificerade brottsbekämpningen eller underrättelseverksamheten i alla de länder som vi jämför oss med och samarbetar med. Det kan alltså förekomma att utländska poliser och andra tjänstemän, som deltar i svenska brottsutredningar eller liknande ärenden, använder sig av skyddsidentiteter. Normalt har i det internationella samarbetet sådana skyddsidentiteter stöd i olika

identitetshandlingar och register, dvs. det är fråga om vad vi i denna lagrådsremiss har betecknat som kvalificerade skyddsidentiteter.

Lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar innehåller sedan den 1 juli 2005 bestämmelser om överenskommelser mellan myndigheter i Sverige och myndigheter i en annan stat om samarbete som avser åtgärder i en brottsutredning som utförs av tjänstemän med skyddsidentitet, s.k. hemliga utredningar. Bestämmelserna har getts en generell tillämplighet och är inte beroende av att en för Sverige bindande internationell överenskommelse har träffats. I 15 § föreskrivs att en överenskommelse om bistånd i en brottsutredning som genomförs av tjänstemän med skyddsidentitet får, om en förundersökning pågår i Sverige om den brottslighet åtgärden avser, ingås av den åklagare eller polismyndighet som leder förundersökningen. Om det inte pågår eller inleds någon förundersökning i Sverige om den brottslighet åtgärden avser, får en överenskommelse som avses i första stycket ingås av Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen eller den polismyndighet som Rikspolisstyrelsen bestämmer. Åtgärdens varaktighet och övriga praktiska frågor skall framgå av överenskommelsen. Detta gäller särskilt de närmare villkoren för utländska tjänstemäns medverkan, skyddsidentiteter och säkerhetsarrangemang för de tjänstemän som medverkar (prop. 2004/05:144 s. 214 f.).

Behovet av en särskild sekretessbestämmelse

Vi har ovan föreslagit en ny bestämmelse om sekretess till skydd för uppgift som hänför sig till ärenden om svenska kvalificerade skyddsidentiteter. Vi har också föreslagit att den tystnadsplikt som är en följd av sekretessen skall ha företräde framför vittnesplikten.

Dessa bestämmelser kommer inte att vara tillämpliga på skyddsidentiteter beslutade i andra stater. Från fall till fall kan vissa andra sekretessbestämmelser vara tillämpliga, exempelvis 5 kap. 7 § första stycket sekretesslagen om skydd för uppgifter i ärenden som rör rättslig hjälp. I lagrummet finns bestämmelser om sekretess för uppgifter vid myndigheters verksamhet som sker efter en begäran från en annan stat eller mellanfolklig domstol. Bestämmelsen torde kunna tillämpas i vissa fall när det är en annan stat som har initierat den aktuella operationen. I andra fall, framför allt när det är Sverige som har begärt biträde av en annan stat, är den emellertid inte tillämplig.

I särskilt kvalificerade fall som berör utrikes- eller försvarssekretessen i 2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen kan även frågeförbudet i 36 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken vara tillämpligt i fråga om uppgift om andra staters skyddsidentiteter.

Enligt vår uppfattning är det inte tillfredsställande att andra staters skyddsidentiteter enbart får ett så slumpmässigt och oförutsebart skydd. Om Sverige inte kan erbjuda utländska tjänstemän samma skydd som sina egna, försvårar det Sveriges deltagande i internationellt samarbete. Vi förordar därför en särskild bestämmelse om sekretess för uppgift om skyddsidentitet som annan stat har beslutat om. Sekretessen bör dock inte vara mera långtgående än den sekretess som gäller för svenska kvalificerade skyddsidentiteter. Den bör därför omfatta endast sådana utländska skyddsidentiteter som är av motsvarande slag som de svenska kvalifi-

cerade skyddsidentiteter vi föreslagit, dvs. skyddsidentiteter som har tillkommit genom särskilt myndighetsbeslut och som kommer till uttryck i befolkningsregister eller körkort, pass eller andra officiella identitetshandlingar. Ytterligare en förutsättning för sekretess bör vara att uppgiften kan hänföras till ett ärende enligt 15 § lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar. Sekretessen bör vidare hindra att ett röjande av den utländska tjänstemannens skyddsidentitet motverkar såväl den utländska som den svenska myndighetens verksamhet. Det omvända skaderekvisitet bör därför i denna bestämmelse formuleras så att sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att verksamheten hos de myndigheter som deltar i utredningen motverkas.

Den föreslagna bestämmelsen kommer alltså att gälla för andra staters kvalificerade skyddsidentiteter som används inom ramen för brottsutredningar. För andra utländska skyddsidentiteter kan bestämmelsen om sekretess i verksamhet som avser rättsligt samarbete ge ett visst skydd. Också bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess kan alltjämt ge visst skydd, inte minst vad gäller utländska skyddsidentiteter som används på andra områden än i brottsutredningar.

8 Ett särskilt övervakningsorgan för polisens verksamhet

<p>Regeringens bedömning: Den verksamhet inom Säkerhetspolisen och den öppna polisen som bedrivs med användning av kvalificerade skyddsidentiteter bör bli föremål för en förstärkt granskning.</p>
--

Förslaget till utkast till lagrådsremiss innehåller inte någon bedömning i frågan.

Remissinstanserna: *Justitieombudsmannen, Justitiekanslern* och *Kammarkollegiet* har pekat på möjligheten att åstadkomma en ordinär tillsyn av hur Säkerhetspolisen och den öppna polisen använder skyddsidentiteter genom att ge en sådan uppgift till det kontrollorgan med parlamentariska inslag som för närvarande bereds inom Justitiedepartementet.

Skälen för regeringens bedömning: I ett demokratiskt samhälle är det nödvändigt att kvalificerad brottsbekämpning och underrättelseverksamhet blir föremål för en viss genomlysning. Vårt förslag innebär att beslutsmyndigheten utövar en viss kontroll över kvalificerade skyddsidentiteter. Den kontrollen är dock inriktad på den prövning som görs vid beslut om tilldelning av sådana skyddsidentiteter och den uppföljning som skall göras i fråga om identitetshandlingar och register när ett beslut skyddsidentitet har upphört att gälla. Beslutsmyndigheten har således inte i uppgift att granska de konkreta operationer och åtgärder som företas med användning av kvalificerad skyddsidentitet. Beträffande Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet finns redan genom den granskning som görs av Försvarets underrättelsenämnd en ordinarie tillsyn som kommer att omfatta användandet av kvalificerade skyddsiden-

titeter. Vad gäller tillsynen över användandet av kvalificerade skyddsidentiteter på brottsbekämpningens område kan följande sägas.

En sakkunnig person har på uppdrag av Justitiedepartementet utrett hur den parlamentariska kontrollen lämpligen kan stärkas när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Uppdraget omfattade även att överväga om den föreslagna modellen för parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel även lämpar sig för kontroll av hur andra särskilda polisiära metoder används.

Den sakkunnige överlämnade i november 2005 promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en starkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53). I promemorian föreslås att en särskild nämnd inrättas under regeringen. Nämnden skall ha till uppgift att granska användningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, postkontroll och överskottsinformation enligt regleringen i rättegångsbalken, lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning, lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Granskningen skall enligt förslaget i promemorian syfta till att säkerställa att tvångsmedlen och överskottsinformation används i enlighet med gällande författningar. Det påpekas i promemorian att även vissa särskilda polisiära arbetsmetoder kan vara känsliga från integritetsskydds- och rättssäkerhetssynpunkt. Enligt promemorian bör, om statsmakterna beslutar att författningsreglera någon eller flera av dessa arbetsmetoder, den föreslagna nämnden kunna vara ett lämpligt organ för att utöva tillsyn över användningen av de metoderna.

Granskningsarbetet föreslås resultera i allmänna omdömen om hur de hemliga tvångsmedlen har använts och hur författningarna har efterlevts. Nämnden skall enligt promemorian ha en viss ärendeinsyn i enskilda, pågående fall för att kunna utöva en princip tillsyn. Nämnden föreslås däremot inte få ingripa i enskilda fall mot vad den anser vara en felaktig tillämpning av regelverken. Nämnden skall vidare enligt promemorian verka för att brister i lagstiftningen avhjälps.

I promemorian föreslås att nämnden skall bestå av högst åtta ledamöter som utses av regeringen för en bestämd tid. Det parlamentariska inslaget föreslås i promemorian vara bredare än det är i Registernämnden (av vars sex ledamöter två har parlamentarisk anknytning). Nämnden skall varje år före den 1 maj lämna en berättelse till regeringen om sin egen verksamhet och den verksamhet som har granskats under det närmast föregående kalenderåret och i övrigt lämna redovisningar till regeringen när den finner skäl för det.

Förslagen i promemorian har remitterats.

Vi avser att under år 2006 förstärka granskningen av användningen av hemliga tvångsmedel. Hur den förstärkta granskningen skall utformas kommer att övervägas närmare inom kort. Det är vår avsikt att denna förstärkta granskning skall omfatta även den verksamhet inom Säkerhetspolisen och den öppna polisen som bedrivs med användning av kvalificerade skyddsidentiteter.

Vi avser också att, såsom *Justitiekanslern* har varit inne på, överväga en årlig redovisning från regeringen till riksdagen av frekvensen kvalifi-

cerade skyddsidentiteter på polisens område, motsvarande den redovisning som i dag lämnas när det gäller användningen av hemliga tvångsmedel.

9 Ikraftträdande m.m.

Regeringens förslag: Den nya lagen om skyddsidentitet och övriga nya bestämmelser skall träda i kraft den 1 oktober 2006.

Beredningens förslag innebär ett ikraftträdande den 1 januari 2005.

Remissinstanserna har inte uttalat sig i denna fråga.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss innebar ett ikraftträdande den 1 juli 2006.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser har inte haft någon invändning mot förslaget i utkastet till lagrådsremiss. *Vägverket* har beträffande körkort föredragit ett ikraftträdande den 1 januari 2007.

Skälen för regeringens förslag: Ikraftträdandet av de nya reglerna bör – som *Vägverket* har anfört – föregås av visst utvecklingsarbete hos berörda myndigheter. Den nya lagen och övriga lagändringar bör därför träda i kraft den 1 oktober 2006. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

10 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen medför inte i sig ökade kostnader för staten.

Allmänna konsekvenser

I likhet med beredningen bedömer vi att införandet av ett system med kvalificerade skyddsidentiteter kommer att medföra en effektivare brottsbekämpning. Också underrättelseverksamheten kommer att effektiviseras. Det kommer i framtiden att genomföras spaningsoperationer som tidigare inte har varit möjliga. Riskerna för att pågående operationer måste avbrytas på grund av avslöjanden minskas eller undanröjs. Administrationen av det nya systemet kommer i och för sig att kräva vissa resurser men dessa kommer att uppvägas av de effektivitetsvinster som förslagen leder till.

Vår bedömning är att kostnaderna för ett system med kvalificerade skyddsidentiteter för de aktuella operativa myndigheterna (anställningsmyndigheterna) är så små att de kan hanteras inom befintliga ramar.

Att flera brott klaras upp kan självfallet i förlängningen leda till en ökad belastning på andra sektorer av rättsväsendet. Samtidigt kan en effektivare brottsförebyggande verksamhet och underrättelseverksamhet ge konsekvenser i den motsatta riktningen. Det är inte möjligt att nu uppskatta kostnadskonsekvenserna i dessa hänseenden. Eventuella framtida

konsekvenser får hanteras genom omfördelningar inom aktuella utgiftsområden.

Det står i och för sig klart att i förhållande till den operativa verksamheten hos polisen och Försvarsmakten fristående nämnder skall besluta om skapandet av skyddsidentiteter kommer att ge upphov till vissa kostnader. Vårt förslag innebär emellertid att beslutsorganen inte skall ha några egna lokaler eller någon egen fast personal. Vi bedömer därför att de kostnader som uppkommer för beslutsorganen kan finansieras inom de givna ramarna för aktuella utgiftsområden. Detta gäller även Skatteverkets deltagande i beslutsorganen.

Vad gäller verkställigheten av besluten om kvalificerade skyddsidentiteter – främst införandet i folkbokföringsdatabasen och utfärdandet av nya identitetshandlingar – kommer antalet åtgärder som skall verkställas bli mycket litet i förhållande till motsvarande ordinarie åtgärder. De kostnader som kan uppkomma för dessa åtgärder kan finansieras inom befintliga ramar.

En uppföljning bör göras

Det bör om några år göras en utvärdering av den föreslagna regleringen och det bör då göras en förnyad bedömning av behovet av kvalificerade skyddsidentiteter. Utvärderingen bör vara så heltäckande som möjligt och inte avse endast konsekvenser för myndigheter och domstolar utan också konsekvenserna för enskilda.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om kvalificerade skyddsidentiteter

Vad som avses med en kvalificerad skyddsidentitet

1 §

Genom ett beslut om *kvalificerad skyddsidentitet* får en person tilldelas en skyddsidentitet som består av andra personuppgifter än de verkliga och som kommer till uttryck i handlingar som statliga myndigheter utfärdar eller i statliga register.

Såsom framgår av paragrafen utgör en kvalificerad skyddsidentitet en samling fiktiva personuppgifter som tas in i statliga handlingar eller register. Begreppet ”kvalificerad skyddsidentitet” har valts för att markera en skillnad gentemot andra enklare slag av skyddsidentiteter (täckidentiteter) som ibland används i polisarbete. En kvalificerad skyddsidentitet kommer enligt förslaget till genom ett särskilt myndighetsbeslut. Vilket organ som kan meddela beslut om kvalificerade skyddsidentiteter regleras i 5 §.

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall avse en enskild tjänsteman. Vilka slag av tjänstemän som kan tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet behandlas närmare i 2 §.

Beslutet skall ange de fiktiva personuppgifter som skall ingå i skyddsidentiteten och som behövs för de förordnanden om införande i register

och handlingar som behandlas i 4 §. De fiktiva personuppgifterna kan vara av samma slag som verkliga personuppgifter. Det får från fall till fall avgöras vilka fiktiva personuppgifter som behöver ingå i den kvalificerade skyddsidentiteten (jfr avsnitt 6.2.5). I första hand torde det bli fråga om namn och personnummer. Vid införing i folkbokföringen kan också en fiktiv adress och ytterligare fiktiva folkbokföringsuppgifter skapas. I det enskilda fallet kan det också vara fråga om andra slag av uppgifter som skall tas in i en sådan handling som avses i 4 § första stycket 1 eller 2. Däremot skall beslutet inte avse sådana fiktiva personuppgifter som den operativa myndigheten i och för sig avser att knyta till den kvalificerade skyddsidentiteten men som inte skall komma till uttryck vare sig i handlingar av de angivna slagen eller i folkbokföringen.

Den föreslagna lagen är inte avsedd att begränsa möjligheterna att använda skyddsidentiteter som inte har stöd i vare sig folkbokföring, körkort eller identitetshandlingar. Användningen av sådana skyddsidentiteter är alltså inte beroende av beslut enligt denna lag.

Vem ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får avse

2 §

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får avse

1. en polisman med uppgift att delta i spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet eller verksamhet för att förebygga sådan brottslighet,
2. en annan tjänsteman som är anställd vid Säkerhetspolisen med uppgift att delta i verksamhet som avses i 1, eller
3. en tjänsteman som är anställd vid Försvarsmakten med uppgift att, i verksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, delta i sådant inhämtande av underrättelser som sker med särskilda metoder.

I paragrafen anges vilka personer som får tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet. Det handlar i samtliga fall om vissa slag av statliga tjänstemän. I 3 § uppställs ytterligare förutsättningar för att en kvalificerad skyddsidentitet skall få tilldelas en sådan tjänsteman som nämns i denna paragraf.

Enligt punkten 1, vars bakgrund har behandlats i avsnitt 4.4, kan en kvalificerad skyddsidentitet tilldelas en polisman som har till arbetsuppgift att delta i spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet. En polisman får även tilldelas en sådan skyddsidentitet om han eller hon deltar i annan verksamhet för att förebygga sådan brottslighet. Den förebyggande verksamheten kan vara av många olika slag. Det kan vara fråga om infiltration av kriminella grupperingar eller om vittnesskyddsverksamhet eller annan personskyddsverksamhet. Det kan också vara fråga om upprätthållandet av kontakter med informatörer eller andra källor inom kriminalunderrättelseverksamheten. – Med polisman avses svensk polisman (jfr 4 § polisförordningen [1998:1558]).

Begreppet ”allvarlig brottslighet” är inte knutet till vissa särskilt utpekade straffbestämmelser eller strafflatituder. Huruvida den brottslighet som en viss polisiär verksamhet avser är av så allvarlig karaktär att den bör föranleda ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får bedömas efter omständigheterna. Härvid bör beaktas såväl straffvärdet hos de enskilda

brott som verksamheten avser att bekämpa som den samlade brottslighetens omfattning och art. Det bör också tillmätas betydelse om brottsligheten kan sägas vara organiserad eller särskilt samhällsfarlig. Att brottsligheten bedrivs dolt är också av betydelse. Är verksamheten inriktad på brottslighet som enbart förskyller böter, bör beslut om kvalificerad skyddsidentitet givetvis inte komma i fråga. Det bör understrykas att den nu aktuella bedömningen avser tilldelandet av kvalificerad skyddsidentitet. Huruvida den tilldelade skyddsidentiteten får användas i en enskild operation får bedömas mot bakgrund av bestämmelsen i 12 § att en kvalificerad skyddsidentitet får användas endast i den utsträckning det är nödvändigt enligt 3 § 1 och 2. Vid bedömningen måste hänsyn även tas till de behovs- och proportionalitetsprinciper som kommer till uttryck i 8 § polislagen.

Av punkten 2, som har behandlats i avsnitt 4.5, följer att en kvalificerad skyddsidentitet också kan tilldelas annan tjänsteman än polisman, om tjänstemannen är anställd vid Säkerhetspolisen och där deltar i sådan verksamhet som omfattas av föregående punkt.

Såsom framgår av punkten 3 får kvalificerad skyddsidentitet tilldelas en tjänsteman som är anställd vid Försvarsmakten under förutsättning att han eller hon där har till arbetsuppgift att, i verksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, delta i sådant inhämtande av underrättelser som sker med särskilda metoder. Bakgrunden till bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.

Det finns inget hinder mot att en tjänsteman tilldelas flera skyddsidentiteter, om det finns skäl för det.

Förutsättningarna för ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet

3 §

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får meddelas endast om

1. tillgången till en kvalificerad skyddsidentitet är nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom sådan verksamhet som avses i 2 § inte skall röjas,
2. det finns en påtaglig risk för att ett sådant röjande som avses i 1 allvarligt skulle motverka verksamheten eller utsätta dem som berörs av verksamheten för allvarlig fara, och
3. skälen för beslutet uppväger det men som beslutet kan innebära för allmänna eller enskilda intressen.

I paragrafen anges de närmare förutsättningarna för att ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall kunna meddelas. Bakgrunden till bestämmelserna har behandlats i avsnitt 6.1.2.

En grundläggande förutsättning för att en kvalificerad skyddsidentitet skall få beslutas är att den kvalificerade skyddsidentiteten skall användas i det slag av verksamhet som har angetts i 2 §.

En annan förutsättning är att en kvalificerad skyddsidentitet är nödvändig för att verksamhetens beslutade eller förutsedda åtgärder inte skall röjas (punkten 1). Så kan t.ex. vara fallet om polisen genomför eller planerar en infiltrationsoperation mot kriminella grupperingar. Så kan också vara fallet om polisen har kontakter med personer som har vittneskydd och som, om polisen uppträdde öppet, skulle kunna spåras genom polisen.

Ytterligare en förutsättning för att en kvalificerad skyddsidentitet skall få beslutas är att det finns en påtaglig risk för att ett röjande av åtgärden allvarligt skulle skada verksamheten eller utsätta dem som deltar i eller annars berörs av verksamheten för allvarlig fara (punkten 2). Som exempel på när det första av dessa kriterier är för handen kan nämnas att avslöjandet av en infiltrerande polismanns rätta identitet skulle äventyra hela infiltrationsoperationen. Med begreppet ”utsätta dem som berörs av ...verksamheten för allvarlig fara” avses bl.a. den situationen då det finns risk för att en infiltrerande polisman skulle komma att utsättas för allvarligt våld, om hans eller hennes rätta identitet avslöjades. Också risken för våld riktat mot polismannens närstående skall beaktas. Begreppet får även betydelse bl.a. vid vittnesskyddsverksamhet och vid kontakter med informatörer och andra underrättelsekällor. Risken för konsekvenser av de angivna slagen måste vara ”påtaglig”. Det innebär att det i det enskilda fallet måste finnas konkreta omständigheter som talar för att ett avslöjande av åtgärden kan få dessa slag av konsekvenser.

Slutligen innehåller paragrafen en proportionalitetsprincip (punkten 3). Av bestämmelsen följer att beslutsmyndigheten varje gång den tar ställning till en begäran om kvalificerad skyddsidentitet måste väga nyttan av en sådan skyddsidentitet mot de olägenheter som förekomsten av fiktiva uppgifter i folkbokföringen eller i olika slag av handlingar kan innebära för enskilda eller allmänna intressen. Bestämmelsen får särskild betydelse vid valet mellan olika slag av kvalificerade skyddsidentiteter (jfr 4 §). För att minimera olägenheterna med skyddsidentiteten kan det i ett enskilt fall finnas skäl att begränsa beslutet så att det enbart ger rätt att föra in fiktiva personuppgifter i en eller flera identitetshandlingar. Det kan innebära att ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet begränsas till att gälla en enstaka handling, t.ex. en polislegitimation eller ett annat statligt tjänstekort.

För att kunna bedöma om villkoren i paragrafen är uppfyllda måste beslutsmyndigheten kunna få tillgång till information om arten av den verksamhet som skall bedrivas under kvalificerad skyddsidentitet, de syften som verksamheten har och de risker som den är förenad med. Avsikten är dock inte att den myndighet som ansöker om den kvalificerade skyddsidentiteten skall behöva lämna beslutsmyndigheten någon närmare information om de spaningsoperationer där skyddsidentiteten är avsedd att användas (jfr avsnitt 6.2.1).

Vad ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får innehålla

4 §

I ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får det förordnas

1. att Vägverket skall utfärda körkort i den kvalificerade skyddsidentitetens namn,
2. att andra statliga myndigheter skall utfärda pass eller andra identitetshandlingar i den kvalificerade skyddsidentitetens namn, eller
3. att Skatteverket skall registrera den kvalificerade skyddsidentiteten inom folkbokföringen.

Ett förordnande enligt första stycket 1 får meddelas endast för den som innehar motsvarande körkort. I samband med förordnandet får det beslutas att Vägverket eller någon annan körkortsmyndighet skall föra in uppgifter om körkortet i vägtrafikregistret.

I samband med ett förordnande enligt första stycket 2 får det beslutas att den myndighet som utfärdar handlingen även skall föra in uppgifter om handlingen i det register där handlingar av det aktuella slaget registreras.

Ett förordnande enligt första stycket 3 får meddelas endast om åtgärder enligt första stycket 1 eller 2 inte är tillräckliga.

Paragrafens *första stycke* anger de olika typer av förordnanden som ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet kan innehålla. Beslutet måste innehålla i vart fall något förordnande av de slag som anges i paragrafen. Det är alltså inte möjligt att besluta om en kvalificerad skyddsidentitet som inte kommer till uttryck i några av de aktuella handlingarna eller registren. Det är inte heller möjligt att i ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet ta in förordnande om att fiktiva uppgifter skall föras in i andra handlingar. Utfärdande av ytterligare handlingar, t.ex. ett betalkort, sker i stället med användande av den beslutade och skapade skyddsidentiteten.

Enligt punkten 1 kan beslutsmyndigheten förordna att Vägverket skall utfärda ett körkort i den kvalificerade skyddsidentitetens namn. Vägverket är utfärdare av körkortshandlingen även i fall där utfärdandet bygger på fiktiva uppgifter om att en regional körkortsmyndighet har fattat ett grundläggande beslut t.ex. om utbyte av körkort.

Beslutsmyndigheten kan också, enligt punkten 2, förordna att andra statliga myndigheter skall utfärda pass eller andra identitetshandlingar i den kvalificerade skyddsidentitetens namn. Det handlar, utöver pass, främst om nationella identitetskort, polislegitimationer och andra tjänstekort. Förordnandet skall ange den handling som avses och peka ut den myndighet som skall utfärda handlingen.

Slutligen får enligt punkten 3 beslutsmyndigheten förordna att Skatteverket skall registrera de personuppgifter som ingår i den kvalificerade skyddsidentiteten inom folkbokföringen, närmare bestämt folkbokföringsdatabasen. Också Skatteverket skall verkställa förordnandet utan någon egen prövning. Bestämmelserna om registrering inom folkbokföringen har motiverats i avsnitt 6.2.3.

Andra stycket innehåller särskilda bestämmelser som kompletterar bestämmelserna om utfärdande av körkort. Till att börja med klargörs att ett förordnande om utfärdande av körkort får meddelas endast om tjänstemannen har gällande körkort. Det nya körkortet för skyddsidentiteten får inte ge en vidare förarbehörighet än den som tjänstemannen har i verkligheten. Det åligger beslutsmyndigheten att kontrollera dessa förhållanden.

I samma stycke anges vidare att ett förordnande om utfärdande av körkort får innehålla en föreskrift om att uppgifter om körkortet skall föras in i vägtrafikregistret. En sådan registrering är dock inte nödvändig. Ett förordnande om utfärdande av körkort kan således innebära att ett körkort skall utfärdas utan någon sådan registrering. Om uppgifter om körkortet skall föras in i vägtrafikregistret, beslutar beslutsmyndigheten om registreringen skall verkställas av Vägverket eller av en regional körkortsmyndighet, dvs. en länsstyrelse. Den utpekade myndigheten skall registrera de i beslutet angivna fiktiva personuppgifterna utan någon egen prövning.

Det *tredje stycket* innehåller en kompletterande bestämmelse om andra identitetshandlingar än körkort. Där anges att ett förordnande om utfärdande av en sådan identitetshandling (t.ex. pass, nationellt identitetskort eller tjänstekort) får innehålla föreskrift om att handlingen skall registreras i passregistret eller annat aktuellt register över sådana handlingar. En sådan registrering är dock inte nödvändig.

I *fjärde stycket* klargörs att ett förordnande om registrering av en kvalificerad skyddsidentitet i folkbokföringen får meddelas endast om ett tillräckligt skydd inte kan åstadkommas enbart genom utfärdande av körkort eller andra identitetshandlingar.

De i paragrafen angivna åtgärderna får vidtas endast efter förordnande av beslutsmyndigheten. Det är således inte tillåtet att på grundval av ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet som enbart innehåller ett förordnande om registrering inom folkbokföringen låta tjänstemannen hos passmyndigheten ansöka om t.ex. ett pass i den kvalificerade skyddsidentitetens namn. Vill den ansökande myndigheten att beslutet skall kompletteras med ett ytterligare förordnande, får myndigheten ansöka om att beslutsmyndigheten med stöd av 8 § ändrar i beslutet.

Beslutsmyndighet

5 §

Beslut om kvalificerade skyddsidentiteter meddelas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer (*beslutsmyndigheten*).

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall, om den som skyddsidentiteten skall avse är anställd vid beslutsmyndigheten, fattas av en särskild nämnd inom myndigheten. Vid tillämpningen av 9 och 10 §§ skall vad som sägs där om beslutsmyndigheten avse denna nämnd.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om nämnden, dess ledamöter och nämndens beslutförhet.

Paragrafens *första stycke* innehåller en bestämmelse om att beslut om kvalificerade skyddsidentiteter skall fattas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer. Frågan har behandlats i avsnitt 6.2.1.

I *andra stycket* regleras den särskilda situation då den som den kvalificerade skyddsidentiteten skall avse är anställd vid beslutsmyndigheten. Beslutet måste då fattas av en särskild nämnd inom myndigheten. *Tredje stycket* innehåller en erinran om att regeringen kan meddela föreskrifter om bl.a. nämndens sammansättning. Såsom har konstaterats i avsnitt 6.2.1 avser regeringen att meddela föreskrifter som innebär att nämndens ledamöter utses av regeringen.

Ansökan

6 §

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet meddelas på ansökan av den myndighet där den som skyddsidentiteten skall avse är anställd (*anställningsmyndigheten*). Om den som skyddsidentiteten skall avse är anställd vid beslutsmyndigheten, skall ansökan göras av den enhet inom myndigheten där han eller hon är verksam (*anställningsenheten*).

I paragrafens första mening föreskrivs att en ansökan om kvalificerad skyddsidentitet skall göras av den myndighet där den som skyddsidentiteten skall avse är anställd. Den enskilde tjänstemannen kan således inte ansöka om en kvalificerad skyddsidentitet (jfr avsnitt 6.2.1).

Såsom har konstaterats i avsnitt 6.2.1 avser regeringen att genom förordning överlåta åt en särskild nämnd inom Försvarsmakten att besluta om kvalificerade skyddsidentiteter för tjänstemän som är anställda vid Försvarsmakten med uppgift att delta i sådant inhämtande av försvarsunderrättelser som sker med särskilda metoder. I sådana fall kommer besluten att fattas av en nämnd vid den myndighet där tjänstemannen är anställd (jfr 5 §). Av paragrafens andra mening framgår att ansökan i så fall skall göras av den enhet inom Försvarsmakten där tjänstemannen är verksam.

Verkställighet

7 §

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall verkställas på ett sådant sätt att det inte framgår att det är fråga om en skyddsidentitet.

Av 4 § följer att det redan av beslutet skall framgå vilken eller vilka myndigheter som skall verkställa förordnandena i beslutet. Beslutsmyndigheten förutsätts självant utderrätta de berörda myndigheterna om förordnandet och de fiktiva personuppgifter som skall användas. Ytterligare uppgifter, t.ex. uppgift om vem som skall använda en skyddsidentitet och till vilken operativ myndighet den är knuten, bör av säkerhetsskäl inte lämnas till de verkställande myndigheterna. Av samma skäl bör en verkställande myndighet inte få del av annat än det förordnande som gäller den myndigheten och inte eventuella ytterligare förordnanden.

I förevarande paragraf föreskrivs att verkställigheten av ett förordnande skall ske på ett sådant sätt att det inte framgår att det är fråga om en kvalificerad skyddsidentitet. Bestämmelsen innebär bl.a. att det hos de verkställande myndigheterna inte får finnas några uppgifter som kopplar samman verkliga personuppgifter med de fiktiva personuppgifter som ingår i skyddsidentiteten och inte heller några uppgifter som ger anledning att misstänka att de fiktiva uppgifterna är fiktiva. Frågan har behandlats i avsnitt 6.2.7.

Beslutets giltighetstid

8 §

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet gäller för den tid som anges i beslutet. Denna tid får bestämmas till högst två år. Om villkoren i 2 och 3 §§ fortfarande är uppfyllda, får, på ansökan av anställningsmyndigheten eller, i förekommande fall, anställningsenheten, beslutet förlängas med högst två år i taget.

I paragrafen föreskrivs att ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall vara tidsbegränsat. Motiven till denna bestämmelse har behandlats i avsnitt 6.2.2. Beslutets giltighetstid får aldrig vara längre än två år. En kortare tid skall bestämmas om det behov som kan överblickas understiger

två år. Anställningsmyndigheten – eller, i förekommande fall, anställningsenheten – kan ansöka om förlängning av beslutet. Beslutet kan då förlängas om villkoren för skyddsidentiteten enligt 2–3 §§ fortfarande är uppfyllda. Även ett beslut om förlängning skall vara tidsbegränsat och gälla högst två år. I 9 § finns bestämmelser för det fall behovet av en kvalificerad skyddsidentitet upphör under beslutets giltighetstid.

Ändrade förhållanden under beslutets giltighetstid

9 §

Om villkoren i 2 och 3 §§ inte längre är uppfyllda, skall beslutsmyndigheten förordna att beslutet om kvalificerad skyddsidentitet inte längre skall gälla. Om förutsättningarna för de förordnanden enligt 4 § som har meddelats i beslutet har ändrats, skall myndigheten förordna om de ändringar i beslutet som behövs.

Anställningsmyndigheten eller, i förekommande fall, anställningsenheten skall genast anmäla till beslutsmyndigheten när det finns grund för att upphäva eller begränsa ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som skall göras om förhållanden ändras medan ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet fortfarande gäller. Bakgrunden till bestämmelserna har behandlats i avsnitt 6.3.

Om villkoren för en kvalificerad skyddsidentitet inte längre är uppfyllda, skall beslutsmyndigheten enligt den första meningen i *första stycket* förordna att beslutet inte längre skall gälla. Andra meningen i stycket gör det möjligt att under beslutets giltighetstid göra de anpassningar av beslutet som behövs. Bestämmelsen är tillämplig om det uppkommer behov av att meddela ytterligare förordnanden enligt 4 §, t.ex. därför att skyddsbehovet har ökat eller tjänstemannens arbetsuppgifter har förändrats. Men den är också tillämplig om inträffade förhållanden medför att ett visst förordnande inte längre bör bestå. Beträffande körkort kan särskilt framhållas att, om tjänstemannen förlorar sin förarbehörighet, detta skall medföra att beslutsmyndigheten återkallar ett förordnande om körkort enligt 4 §. Om det i ett enskilt fall saknas förutsättningar för något annat förordnande enligt 4 §, måste beslutet om kvalificerad skyddsidentitet upphävas i sin helhet.

När det finns grund för att upphäva ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet, är anställningsmyndigheten enligt *andra stycket* skyldig att genast anmäla detta till beslutsmyndigheten. Detsamma gäller när det finns grund för att begränsa beslutet, t.ex. genom att helt upphäva ett förordnande enligt 4 §. Beslutsmyndigheten får dock även på eget initiativ meddela sådant förordnande.

Åtgärder som skall vidtas när beslutet har upphört att gälla

10 §

När ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet som innehåller ett förordnande enligt 4 § första stycket 1 eller 2 har upphört att gälla, skall körkort, pass eller andra identitetshandlingar som omfattas av förordnandet, lämnas in till beslutsmyndigheten.

När ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet som innehåller ett förordnande enligt 4 § första stycket 3 har upphört att gälla, skall Skattever-

ket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera den kvalificerade skyddsidentiteten från folkbokföringen. Om det fortfarande finns en sådan risk som anges i 3 § 2, får beslutsmyndigheten bestämma att avregistreringen skall anstå till dess att risken har upphört. När uppgiften att det som har registrerats i folkbokföringen utgör en kvalificerad skyddsidentitet inte längre omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100), skall Skatteverket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, genom en anteckning i folkbokföringen göra skyddsidentiteten obrukbar.

Paragrafen anger vilka åtgärder som skall vidtas när beslutsmyndigheten har förordnat att ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet inte längre skall gälla eller ett sådant beslut annars har upphört att gälla (jfr avsnitten 6.2.6 och 6.2.7). Eftersom det inte finns någon uppgift hos Skatteverket eller övriga verkställande myndigheter om att en viss registrering eller identitetshandling avser en kvalificerad skyddsidentitet, är det alltid beslutsmyndigheten som skall ta initiativ till att nödvändiga åtgärder vidtas.

Det körkort och de övriga identitetshandlingar där den kvalificerade skyddsidentiteten har använts skall enligt *första stycket* lämnas in till beslutsmyndigheten. Det åvilar därefter beslutsmyndigheten att avgöra om handlingarna skall förvaras i ärendet om kvalificerad skyddsidentitet eller lämnas till den utfärdande myndigheten.

Kvalificerade skyddsidentiteter som har registrerats inom folkbokföringen skall, enligt den första meningen i *andra stycket*, Skatteverket, efter anmälan från beslutsmyndigheten, avregistrera från folkbokföringen. Avregistrering skall ske med angivande av någon naturlig avregistreringsgrund (jfr 19–22 §§ folkbokföringslagen). Kan en kvalificerad skyddsidentitet undantagsvis göras obrukbar direkt (se nedan) är någon sådan avregistrering inte behövlig. Om det fortfarande finns sådana risker för verksamheten som anges i 3 § 2 – däribland risker för att tjänstemannen och dennes anhöriga utsätts för repressalier e.d. – får beslutsmyndigheten enligt den andra meningen avvakta med att göra anmälan om avregistrering. Så snart det inte längre föreligger någon reell risk för de berörda, skall dock beslutsmyndigheten se till att avregistrering sker. Enligt den tredje meningen skall ett ärende som angår en kvalificerad skyddsidentitet som har registrerats inom folkbokföringen avslutas genom att skyddsidentiteten görs obrukbar. Det sker genom att det i folkbokföringen antecknas att uppgifterna har ingått i en kvalificerad skyddsidentitet. Anteckningen skall göras när det inte längre gäller sekretess för uppgiften att det är frågan om en kvalificerad skyddsidentitet. Det är således inte endast den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) till skydd för sådana uppgifter som hänför sig till ärende om kvalificerad skyddsidentitet som skall beaktas. Exempelvis kan utrikessekretess utgöra skäl att avvakta ytterligare med anteckningen. Beslutsmyndigheten skall kontinuerligt bevaka ärendet och så snart det kan ske till Skatteverket anmäla att anteckningen skall göras. Bedömandet bör åvila beslutsmyndigheten som dock förutsätts samråda med anställningsmyndigheten. Ibland kan det bli aktuellt att avregistrera den kvalificerade skyddsidentiteten och göra den obrukbar i ett sammanhang. Så kan vara aktuellt om en kvalificerad skyddsidentitet har röjts i samband med en infiltrationsoperation och fortsatt sekretess därför inte fyller

något syfte. Av anteckningen bör inte framgå annat än att uppgifterna har utgjort en kvalificerad skyddsidentitet.

Överklagande

11 §

Beslutsmyndighetens beslut får inte överklagas.

Av paragrafen framgår att ett beslut om skyddsidentitet inte får överklagas. Bakgrunden till bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.2.1.

Användandet av den kvalificerade skyddsidentiteten

12 §

En kvalificerad skyddsidentitet får användas endast i den utsträckning som det är nödvändigt enligt 3 § 1 och 2.

Paragrafen innehåller vissa begränsningar vad gäller användningen av kvalificerade skyddsidentiteter. Frågan har behandlats i avsnitt 6.2.3.

Av paragrafen följer att en kvalificerad skyddsidentitet får användas endast i den mån det är nödvändigt för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom verksamhet som avses i 2 § inte skall röjas och det finns en påtaglig risk för att ett sådant röjande allvarligt skulle motverka verksamheten eller utsätta dem som berörs av verksamheten för allvarlig fara. Under dessa förhållanden får tjänstemannen, också vid rättshandlingar, använda de fiktiva personuppgifterna istället för sina verkliga personuppgifter. I andra arbetsuppgifter än de angivna får den kvalificerade skyddsidentiteten således inte användas.

Paragrafen får också till följd att det inte finns något utrymme för tjänstemannen att använda den kvalificerade skyddsidentiteten – inbegripet de olika identitetshandlingar genom vilka den kommer till uttryck – utanför tjänsten. En annan sak är att tjänstemannen, i samband med att han eller hon uppträder under skyddsidentiteten, kan företa handlingar som skenbart har privat karaktär men vars verkliga syfte är att ge trovärdighet åt skyddsidentiteten.

Behovet av att använda en kvalificerad skyddsidentitet kan variera avsevärt beroende på anställningsmyndighet och arbetsuppgift. Vissa tjänstemän vid Säkerhetspolisen och inom Försvarsmaktens verksamhet för inhämtning av försvarsunderrättelser med särskilda metoder torde ha anledning att regelmässigt använda den kvalificerade skyddsidentiteten vid kontakter utanför den egna organisationen. En polisman som endast har i uppdrag att genomföra ett mer kortvarigt infiltrationsuppdrag, som t.ex. består i att såsom paketbud genomföra slutfasen av en s.k. kontrollerad leverans, får endast använda skyddsidentiteten för detta uppdrag.

Paragrafen är tillämplig även vid förhör i rättegång. En tjänsteman får uppträda under den kvalificerade skyddsidentiteten i samband med förhör i rättegången endast om detta sker i tjänsten och är nödvändigt för verksamheten. Det är anställningsmyndigheten och inte tjänstemannen som förfogar över den frågan.

11.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

36 kap.

5 §

Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 §, 3 kap. 1 § eller 5 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse, till vilken *det* hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om *uppgiften* utan att den myndighet, i vars verksamhet uppgiften har inhämtats, *har gett sitt tillstånd*.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453) och deras biträden får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det. Den som till följd av 9 kap. 4 § sekretesslagen inte får lämna uppgifter som avses där får höras som vittne om dem endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrots dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Utän hinder av vad som sägs i andra eller tredje stycket föreligger skyldighet att vittna för

1. andra än försvarare i mål angående brott som avses i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen (1980:100) och

2. den som har uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i mål enligt 5 kap. 2 § eller 6 kap. 6, 13 eller 14 § samma lag eller enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Den som är präst inom ett trossamfund eller den som i ett sådant samfund har motsvarande ställning får inte höras som vittne om något som han eller hon har erfarit under bikt eller enskild själavård.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det föreskrivs i nämnda paragrafer.

Om någon enligt vad som sägs i denna paragraf inte får höras som vittne om ett visst förhållande, får vittnesförhör inte heller äga rum med den som under tystnadsplikt biträtt med tolkning eller översättning.

Paragrafen anger i vilka fall vittnesplikten inskränks till följd av tystnadsplikt. Genom hänvisningar i 27 kap. 2 § och 38 kap. 2 § andra stycket inskränker tystnadsplikten också möjligheterna till beslag och editionsföreläggande avseende skriftlig handling.

Hörs ett vittne som står under tystnadsplikt enligt 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen, får enligt *första stycket*, som huvudregel, inte frågor ställas om något som omfattas av tystnadsplikten. Det råder i dessa fall av s.k. kvalificerad tystnadsplikt ett s.k. frågeförbud. Till stycket har gjorts ett tillägg som innebär att frågeförbud gäller också i fråga om uppgift som omfattas av sekretess enligt den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 9 § sekretesslagen för uppgift som hänför sig till ett ärende enligt lagen om kvalificerade skyddsidentiteter eller till ett ärende om en s.k. hemlig utredning enligt 15 § lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar. Det innebär bl.a. att en polisman under ett vittnesförhör inte får tillfrågas om huruvida en viss annan polisman uppträder under svensk kvalificerad skyddsidentitet. Han eller hon får inte heller tillfrågas om sådant som kan röja att en utländsk

tjänsteman uppträder under en motsvarande skyddsidentitet, om den utländske tjänstemannen deltar i en hemlig utredning som skulle kunna motverkas genom ett sådant röjande. Vidare får inte frågor ställas om vilken verklig person som använder en kvalificerad skyddsidentitet eller till vilken operativ myndighet en sådan skyddsidentitet hör. Den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats – normalt beslutsmyndigheten som handlägger ärenden om skyddsidentitet – kan dock tillåta att sådana frågor trots allt ställs. Enligt det tillägg som nedan görs till 36 kap. 10 § rättegångsbalken är dock den som vittnar under det namn som hör till en kvalificerad skyddsidentitet skyldig att uppge att namnet utgör en sådan skyddsidentitet. Frågeförbudet gäller emellertid alltså för alla övriga uppgifter hänförliga till ärendet om skyddsidentiteten, t.ex. om vittnets verkliga namn. Däremot gäller det nu ifrågavarande frågeförbudet inte uppgifter om den verksamhet som bedrivs under skyddsidentitet. Det är alltså inte förbjudet att ställa frågor om t.ex. medel och mål med verksamheten, dock så länge uppgifterna inte omfattas av något av de andra i bestämmelsen angivna frågeförbuden. Rätten har dock enligt 36 kap. 17 § femte stycket rättegångsbalken alltid en skyldighet att avvisa frågor, som uppenbart inte hör till saken eller som är förvirrande eller på annat sätt otillbörliga.

Frågeförbudet kan enligt paragrafens lydelse efterges av den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats. Den myndigheten är i fråga om svenska kvalificerade skyddsidentiteter den i 5 § angivna beslutsmyndigheten. I fråga om utländska skyddsidentiteter utgörs är det den svenska myndighet som har träffat en överenskommelse enligt 15 § lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar som kan efterge frågeförbudet.

Skälen till ändringen i paragrafen har behandlats i avsnitt 7.2.2.

10 §

Innan vittnesmål avläggs, skall rätten höra vittnet om hans fullständiga namn och, om det behövs, ålder, yrke och hemvist. Rätten skall också försöka klargöra om vittnet till part eller till saken står i något förhållande, som kan vara av vikt för bedömandet av tilltron till vittnets berättelse, eller om det annars finns omständigheter av betydelse i detta hänseende.

Står vittne till part i sådant förhållande, som avses i 3 §, skall vittnet erinras om att han icke är skyldig att avlägga vittnesmål.

Om det namn som vittnet uppger ingår i en kvalificerad skyddsidentitet enligt lagen (2006:000) om kvalificerade skyddsidentiteter, skall vittnet upplysa om detta.

Paragrafen innehåller bl.a. en bestämmelse om att rätten, inför ett vittnesförhör, skall fråga vittnet om hans eller hennes namn. I avsnitt 7.2.1 har konstaterats att ett vittne med kvalificerad skyddsidentitet har rätt att inför vittnesförhöret uppge det namn som ingår i hans eller hennes skyddsidentitet. Det har dock ansetts att rätten och parterna bör informeras om att det är fråga om en kvalificerad skyddsidentitet. I ett nytt *tredje stycke* har därför tagits in en bestämmelse om att vittnet är skyldigt att uppge att namnet ingår i en kvalificerad skyddsidentitet.

Såsom framhållits i avsnitt 7.2.1 har ett vittne som uppträder under skyddsidentitet inte rätt att under själva vittnesförhöret lämna några felaktiga eller vilseledande uppgifter. Att ett vittne har varit verksamt under

kvalificerad skyddsidentitet respektive vittnar under en sådan identitet innebär således ingen inskränkning av sanningsplikten (jfr 36 kap. 14 §). Det ovan gjorda tillägget till 36 kap. 5 § rättegångsbalken medför dock att det råder frågeförbud i fråga om uppgifter hänförliga till ärende om skyddsidentitet.

37 kap.

3 §

Vid förhör enligt detta kapitel skall i övrigt 36 kap. 9 § andra stycket, 10 § första och tredje styckena, 13 § första stycket, 16 § samt 18 och 19 §§ tillämpas.

Vid förhör under sanningsförsäkran skall, förutom de lagrum som anges i första stycket, 36 kap. 5 och 6 §§, 8 § andra stycket samt 14 och 15 §§ tillämpas.

I brottmål skall, förutom de lagrum som anges i första stycket, 36 kap. 24 och 25 §§ tillämpas i fråga om ersättning till målsägande, som kallats till förhör i anledning av åklagarens talan. Detta skall gälla även när någon annan part än en målsägande eller en tilltalad kallats till sådant förhör.

Vid tillämpning av de lagrum som anges i första–tredje styckena skall vad som sägs om vittne gälla part eller målsägande som inte för talan och vad som sägs om ed gälla sanningsförsäkran.

I paragrafens *första stycke* har tillagts en hänvisning till 36 kap. 10 § tredje stycket. Av hänvisningen följer att en part eller målsägande som inte för talan och som uppträder under en kvalificerad skyddsidentitet skall upplysa om detta, innan han eller hon hörs i rättegången.

11.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

5 kap.

9 §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende enligt lagen (2006:000) om kvalificerade skyddsidentiteter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att verksamheten hos den ansökande myndigheten motverkas.

Sekretess gäller även för uppgift som hänför sig till ärende enligt 15 § lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar, om ärendet rör en i annan stat beslutad skyddsidentitet som motsvarar en sådan skyddsidentitet som avses i första stycket och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det motverkar verksamheten hos de myndigheter som deltar i utredningen.

Paragrafen är ny.

Första stycket innehåller en bestämmelse om sekretess till skydd för sådana uppgifter som hänför sig till ärende om kvalificerad skyddsidentitet enligt den föreslagna lagen om kvalificerade skyddsidentiteter. Motiven till detta har behandlats i avsnitt 7.1.

Med ärende avses all den handläggning som sker beträffande en viss kvalificerad skyddsidentitet, från ansökan om att en sådan skyddsidentitet skall beslutas till dess att beslutet har upphört och avvecklande åtgärder enligt 10 § i den föreslagna lagen om kvalificerade skyddsidentiteter har skett. Även efter det att ett ärende om kvalificerad skyddsidentitet har

avvecklats fullt ut kan sekretess gälla för en uppgift hänförlig till ärendet. Sålunda kan även efter det att Skatteverket med särskild anteckning har gjort en inom folkbokföringen registrerad kvalificerad skyddsidentitet obrukbar sekretess gälla för uppgift om vilken tjänsteman och anställningsmyndighet som har använt skyddsidentiteten.

Bestämmelsen innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit. Det råder med andra ord en presumtion för sekretess. Av skaderekvisitet framgår att sekretesskyddet skyddar verksamheten hos den myndighet vid vilken tjänstemannen är anställd.

Syftet med en kvalificerad skyddsidentitet kan vara att förhindra röjandet av i verksamheten förutsedda åtgärder, t.ex. kommande spaningsoperationer. Det innebär att en kvalificerad skyddsidentitet som har använts i en spaningsoperation kan behöva hemlighållas även efter den operationens slut, t.ex. om avsikten är att skyddsidentiteten skall användas även i framtida operationer.

Sekretessen gäller oavsett vid vilken myndighet uppgiften förekommer. Om uppgiften lämnas från en myndighet till en annan, följer sekretessen alltså med. Den sekretess som råder vid beslutsmyndigheten följer således med till Skatteverket och övriga verkställande myndigheter. Eftersom sekretessen kommer att gälla även hos den mottagande myndigheten, står det normalt klart att uppgiften kan lämnas vidare till den andra myndigheten utan att verksamheten hos den ansökande myndigheten motverkas.

Vid uppbyggandet och användandet av en kvalificerad skyddsidentitet kan det vara nödvändigt att anlita hjälp av enskilda personer eller företag. Uppgifter som omfattas av sekretess enligt den föreslagna bestämmelsen kan lämnas ut till enskilda med förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen eller, om förbehåll inte kan uppställas och ett utlämnande anses nödvändigt för verksamheten, med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen.

Andra stycket innehåller en bestämmelse som ger sekretesskydd för uppgifter om vissa utländska skyddsidentiteter. Motiven till bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.2.3. Även denna sekretess gäller oavsett vid vilken myndighet uppgiften förekommer och har ett s.k. omvänt skaderekvisit.

Två förutsättningar gäller för att sekretess skall föreligga.

För det första skall det vara fråga om en skyddsidentitet som motsvarar en svensk kvalificerad skyddsidentitet. Det innebär att det skall vara en av utländsk myndighet anordnad skyddsidentitet och att den skall komma till uttryck i befolkningsregister eller andra officiella register eller i körkort, pass eller andra officiella identitetshandlingar.

För det andra skall den utländska skyddsidentiteten omfattas av en sådan överenskommelse som avses i 15 § lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar. En sådan överenskommelse skall ha träffats mellan en svensk myndighet och en myndighet i en annan stat och avse bistånd i en brottsutredning som genomförs av tjänstemän med skyddsidentitet. Av bestämmelsens skaderekvisit framgår att uppgifter om den utländska tjänstemannens skyddsidentitet inte får röjas, om det skulle motverka den utländska eller den svenska myndighetens verksamhet.

Om en uppgift om en svensk tjänstemans skyddsidentitet, som omfattas av sekretess enligt första stycket, tas in i ett ärende som avses i andra

stycket följer sekretessen enligt första stycket med uppgiften när den tas in i ärendet. Eftersom uppgiften i ett sådant fall även hänför sig till det ärende som avses i andra stycket gäller sekretess för uppgiften även enligt det stycket.

Uppgifter som hänför sig till ett ärende om kvalificerad skyddsidentitet eller till ett ärende enligt 15 § lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar kan även omfattas av andra sekretessbestämmelser i 5 kap sekretesslagen men även t.ex. bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess (2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen). När flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift är det den bestämmelse som ger det starkaste skyddet som skall tillämpas på uppgiften (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 70).

Paragrafen omfattar inga andra skyddsidentiteter än kvalificerade skyddsidentiteter. Om polisen använder en skyddsidentitet som inte är förankrad i folkbokföringen eller i körkort, pass eller andra identitetshandlingar, kan det dock råda sekretess för uppgift om denna enligt bl.a. 5 kap. 1 § sekretesslagen.

16 kap.

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

5 kap. 8 §

5 kap. 9 §

7 kap. 1 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

I 16 kap. 1 § sekretesslagen anges de tystnadsplikter som har företräde framför den s.k. meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I paragrafen har gjorts ett tillägg med anledning av den föreslagna sekretessbestämmelsen i 5 kap. 9 §. Ändringen medför att den nya sekretessen ges företräde framför meddelarfriheten. Frågan har behandlats i avsnitt 7.1.

11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100)

16 kap.

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

4. denna lag enligt

5 kap. 8 §

5 kap. 9 §

7 kap. 1 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

7 kap. 40 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om vård utan samtycke

7 kap. 48 §

7 kap. 49 §

8 kap. 3 §, 4 § andra stycket första meningen, 5 § första stycket 2 eller 6 § första stycket 2

Den 15 september 2005 utfärdades lag (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100). Genom denna lag ändrades bl.a. 16 kap. 1 § sekretesslagen. Lagen skall träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Den 23 november 2005 antog riksdagen ytterligare en ändring i 16 kap. 1 § som skulle träda i kraft den 1 januari 2006. För att åstadkomma en författningsteknisk samordning mellan den ändring i 16 kap. 1 § som då hade antagits (lag [2005:699]), men som ännu inte har trätt i kraft, och det då föreliggande förslaget föreslog Konstitutionsutskottet två lagar, vilka antogs av riksdagen, se dels lagen (2005:838) om ändring i sekretesslagen (1980:100), dels lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100) (prop. 2004/05:163, bet. 2005/06:KU9 s. 10 och bilaga 3, rskr. 2005/06:33).

Det i denna lagrådsremiss framlagda förslaget till ändring i 16 kap. 1 § föreslås träda ikraft den 1 oktober 2006. Förslaget har, på motsvarande sätt som skett i bet. 2005/06:KU9, utformats som dels en lag om ändring i sekretesslagen (1980:100), dels en lag om ändring i lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Sammanfattning av betänkandet Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74)

Användning av skyddsidentitet

Svensk polis har allt mer kommit att intressera sig för metoden att infiltrera kriminell verksamhet för att skaffa fram upplysningar om den organiserade eller annars allvarliga brottsligheten. Polisen utger sig i sådana fall för att vara en privatperson och röjer inte den egentliga orsaken till sitt intresse. Metoden ger ofta informationer som inte kan hämtas in på annat sätt i ärenden om exempelvis grova rån, människorov, grova stölder och grova narkotikabrott. Den utgör också ett betydelsefullt inslag i det internationella polissamarbetet.

Ett betydande hinder för en effektiv användning av infiltration är svårigheten att skydda den enskilde polismannens verkliga identitet såväl under som efter operationen. Detta har bl.a. inneburit att metoden används i Sverige i begränsad utsträckning. Den omständigheten att infiltratörens verkliga identitet hålls hemlig är en nödvändig förutsättning såväl för infiltratörens möjligheter att agera och utföra sitt uppdrag nu och i framtiden som för dennes och andras säkerhet.

När det gäller att skydda infiltratörens identitet är det många gånger helt nödvändigt att han eller hon förses med en alternativ, fingerad identitet eller en s.k. skyddsidentitet, som tål granskning från t.ex. kriminellas sida.

Vi föreslår att en polisman, för att förhindra, avslöja eller utreda brott, skall få uppträda under skyddsidentitet. Med skyddsidentitet skall avses att polisen använder oriktiga uppgifter om sig själv. De uppgifterna får antecknas i register och i dokument som utfärdas i skyddsidentiteten. Polismannen får därigenom möjlighet att använda på olika sätt vilseledande, oriktiga eller i annat fall bristfälliga uppgifter under uppdraget och att få körkort, pass och andra sådana handlingar utfärdade i sin skyddsidentitet. Polismannen skall ha full rättshandlingsförmåga i sin skyddsidentitet. Givetvis skall den principen fortfarande gälla att polismannen aldrig får begå brott för att kunna efterforska eller avslöja brott. Den som uppträder under skyddsidentitet skall få registreras inom folkbokföringen även med de identitetsuppgifterna och sekretess skall gälla i ärenden om skyddsidentitet.

Vi föreslår också att ett vittne skall få vägra att yttra sig i syfte att inte röja skyddsidentiteten eller den rätta identiteten hos den som har skyddsidentitet. Rätten att vägra att yttra sig vid vittnesförhör skall dock inte gälla, om det finns synnerliga skäl att uppgiften röjs.

Vi förutser att användningen av skyddsidentitet blir ett effektivt hjälpmedel även i arbetet med att på olika sätt skydda bevispersoner som lever under hot. Om de poliser som arbetar med sådant personskyddsarbete får möjlighet att använda skyddsidentiteter skulle säkerheten för dem själva, deras anhöriga och de personer som skyddas öka. Dessutom skulle den metod som används vid ett sådant arbete bättre kunna skyddas från insyn, t.ex. genom att det blir möjligt för de deltagande poliserna att göra betalningar och hyra ”säkra” bostäder i sina skyddsidentiteter.

Lagförslagen i betänkandet Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74)

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken att 36 kap. 6 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap. Om vittne

6 §

Vittne *må* vägra att yttra sig angående omständighet, vars yppande skulle röja, att vittnet eller någon honom närstående, som avses i 3 §, förövat brottslig eller vanärande handling. *Vittne må även vägra att avgiva utsaga, varigenom yrkeshemlighet skulle uppenbaras, om ej synnerlig anledning förekommer, att vittnet höres därom.*

Vittne *får* vägra att yttra sig angående omständighet, vars yppande skulle röja, att vittnet eller någon honom närstående, som avses i 3 §, förövat brottslig eller vanärande handling.

Ett vittne får också vägra att yttra sig i syfte att inte röja

- 1. yrkeshemlighet,*
- 2. skyddsidentitet enligt 10 c § polislagen (1984:387) eller den rätta identiteten hos den som har skyddsidentitet, eller*
- 3. identiteten hos den som har lämnat uppgifter för att användas i åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om myndigheten har utfäst att uppgifter som hänför sig till hans identitet inte skall röjas.*

Rätten att vägra att yttra sig enligt andra stycket gäller inte, om det finns synnerliga skäl att uppgiften röjs.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § och 7 kap. 15 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**5 kap. Sekretess med hänsyn främst till intresset
att förebygga eller beivra brott**

1 §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till

1. förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,
3. verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud eller förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde,
4. åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, eller
5. Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt insiderstrafflagen (2000:1086),

om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

För uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Detsamma gäller uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

För uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622), *till ärende om skyddsidentitet enligt 10 c § polislagen (1984:387)* eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Detsamma gäller uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Sekretess enligt första och andra styckena gäller i annan verksamhet hos myndighet för att biträda åklagarmyndighet, polismyndighet, skattemyndighet, Tullverket eller Kustbevakningen med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndighet i konkurs och inom exekutionsväsendet för uppgift som angår misstanke om brott.

Utän hinder av sekretessen enligt andra stycket kan enskild få uppgift om huruvida han eller hon förekommer i Säkerhetspolisens register med anledning av den verksamhet som bedrevs med stöd av

1. personalkontrollkungörelsen (1969:446) och de tilläggsföreskrifter som utfärdats med stöd av den,
2. förordningen den 3 december 1981 med vissa bestämmelser om verksamheten vid rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning, eller
3. motsvarande äldre bestämmelser.

Sekretess gäller inte för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet hos Säkerhetspolisen som avses i andra stycket om uppgiften har införts i en allmän handling före år 1949. I fråga om annan uppgift i allmän handling som hänför sig till sådan verksamhet som avses i andra stycket gäller sekretessen i högst sjuttio år. I fråga om uppgift i allmän handling i övrigt gäller sekretessen i högst fyrtio år.

7 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilda personliga förhållanden

15 §

Sekretess gäller

1. i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen,

2. i verksamhet som avser förande av eller uttag ur sjömansregistret, för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende om fingerade personuppgifter för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Om en uppgift för vilken sådan sekretess gäller har lämnats till en annan myndighet, gäller sekretessen också där.

Sekretess gäller i ärende om fingerade personuppgifter *enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter och i ärende om skyddsidentitet enligt 10 c § polislagen (1984:387)* för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Om en uppgift för vilken sådan sekretess gäller har lämnats till en annan myndighet, gäller sekretessen också där.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387)
dels att det skall införas en ny paragraf 10 c § av följande lydelse,
dels att det närmast före 10 c § skall införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Användning av skyddsidentitet

10 c §

En polisman får för att förhindra, avslöja eller utreda brott uppträda under skyddsidentitet.

Med skyddsidentitet avses att polismannen använder oriktiga personuppgifter om sig själv, vilka får antecknas i register och i dokument som utfärdas i skyddsidentiteten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Härigenom föreskrivs att det i folkbokföringslagen (1991:481) skall införas en ny paragraf, 5 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Den som uppträder under skyddsidentitet enligt 10 c § polislagen (1984:387) får registreras inom folkbokföringen även med de identitetsuppgifterna. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74)

Riksdagens ombudsmän, Svea Hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Gävle tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Umeå tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Datainspektionen, Kustbevakningen, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Tullverket, Riksskatteverket, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Post- och telestyrelsen, Vägverket, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Sveriges advokatsamfund, Amnesty International, Bredbandsbolaget, Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter, Landsorganisationen i Sverige, Svenska avdelningen av internationella Juristkommissionen, Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter, Svenska Kommunförbundet, Svenska polisförbundet, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges domareförbund, TeliaSonera AB, Tjänstemännens Centralorganisation och Vodafone Sverige AB. Även IT-företagen, Svenska UMTS-Nät AB och Tele2 Sverige AB har yttrat sig.

Amnesty International, Bredbandsbolaget, Frivilligorganisationens fond för mänskliga rättigheter och Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter har avstått från att yttra sig.

Lagförslagen i utkastet till lagrådsremiss

Förslag till lag om kvalificerade skyddsidentiteter

Vad som avses med en kvalificerad skyddsidentitet

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer (*beslutsmyndigheten*) kan besluta att en person skall tilldelas en skyddsidentitet som består av andra personuppgifter än de verkliga och kommer till uttryck i handlingar som statliga myndigheter utfärdar eller i statliga register (*kvalificerad skyddsidentitet*).

Vem beslutet om kvalificerad skyddsidentitet skall avse

2 § Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall avse

1. en polisman med uppgift att delta i spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet eller verksamhet för att förebygga sådan brottslighet,
2. en annan tjänsteman som är anställd vid Säkerhetspolisen med uppgift att delta i verksamhet som avses i 1, eller
3. en tjänsteman som är anställd vid Försvarsmakten med uppgift att, i verksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, delta i sådant inhämtande av underrättelser som sker med särskilda metoder.

Förutsättningarna för beslut om kvalificerad skyddsidentitet

3 § Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får meddelas endast om

1. tillgången till en kvalificerad skyddsidentitet är nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom sådan verksamhet som avses i 2 § inte skall röjas,
2. det finns en påtaglig risk för att ett sådant röjande allvarligt skulle motverka verksamheten eller utsätta dem som berörs av verksamheten för allvarlig fara, och
3. skälen för beslutet uppväger det men som beslutet kan innebära för allmänna eller enskilda intressen.

Vad ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall innehålla

4 § I ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall det förordnas

1. att Vägverket skall utfärda körkort i den kvalificerade skyddsidentitetens namn och föra in motsvarande uppgifter i vägtrafikregistret,
2. att andra statliga myndigheter skall utfärda identitetshandlingar i den kvalificerade skyddsidentitetens namn, eller
3. att Skatteverket skall registrera den kvalificerade skyddsidentiteten inom folkbokföringen.

Ett förordnande enligt första stycket 3 får meddelas endast om åtgärder enligt första stycket 1 eller 2 inte är tillräckliga.

Ansökan

5 § Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet meddelas på ansökan av den myndighet där den som den kvalificerade skyddsidentiteten skall avse är anställd (*anställningsmyndigheten*).

Verkställighet

6 § Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet skall verkställas på ett sådant sätt att det inte framgår att det är fråga om en skyddsidentitet.

Beslutets giltighetstid

7 § Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet gäller för den tid som anges i beslutet. Denna tid får bestämmas till högst två år. Om villkoren i 2 och 3 §§ fortfarande är uppfyllda, får, på ansökan av anställningsmyndigheten, beslutet förlängas med högst två år i taget.

Ändrade förhållanden under beslutets giltighetstid

8 § Om villkoren i 2 och 3 §§ inte längre är uppfyllda, skall beslutsmyndigheten förordna att beslutet om kvalificerad skyddsidentitet inte längre skall gälla. Om förutsättningarna för de förordnanden enligt 4 § som har meddelats i beslutet har ändrats, skall myndigheten förordna om de ändringar i beslutet som är påkallade.

Anställningsmyndigheten skall genast anmäla till beslutsmyndigheten när det finns grund för att upphäva eller begränsa ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet.

Åtgärder som skall vidtas när beslutet har upphört att gälla

9 § När ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet som innehåller ett förordnande enligt 4 § första stycket 1 eller 2 har upphört att gälla, skall körkorts- eller identitetshandlingar, där den kvalificerade skyddsidentiteten används, återlämnas till den utfärdande myndigheten eller lämnas in till beslutsmyndigheten.

När ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet som innehåller ett förordnande enligt 4 § första stycket 3 har upphört att gälla, skall Skatteverket, på anmälan av beslutsmyndigheten, avregistrera den kvalificerade skyddsidentiteten från folkbokföringen.

Om det fortfarande finns en sådan risk som anges i 3 § 2, får beslutsmyndigheten bestämma att återlämnandet eller avregistreringen skall anstå till dess att risken har upphört.

Överklagande

10 § Beslutsmyndighetens beslut får inte överklagas.

Användandet av den kvalificerade skyddsidentiteten

11 § En kvalificerad skyddsidentitet och de handlingar där den förekommer får användas endast i den utsträckning som det är nödvändigt enligt 3 § 1 och 2.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

Härmed föreskrivs 36 kap. 5 och 10 §§ rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***36 kap.****5 §¹**

Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om denna utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.

Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 §, 3 kap. 1 § eller 5 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om denna utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453) och deras biträden får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det. Den som till följd av 9 kap. 4 § sekretesslagen inte får lämna uppgifter som avses där får höras som vittne om dem endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrots dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Utan hinder av vad som sägs i andra eller tredje stycket föreligger skyldighet att vittna för

1. andra än försvarare i mål angående brott som avses i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen (1980:100) och

2. den som har uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i mål enligt 5 kap. 2 § eller 6 kap. 6, 13 eller 14 § samma lag eller enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Den som är präst inom ett trossamfund eller den som i ett sådant samfund har motsvarande ställning får inte höras som vittne om något som han eller hon har erfarit under bikt eller enskild själavård.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det föreskrivs i nämnda paragrafer.

¹ Senaste lydelse 2001:455

Om någon enligt vad som sägs i denna paragraf inte får höras som vittne om ett visst förhållande, får vittnesförhör inte heller äga rum med den som under tystnadsplikt biträtt med tolkning eller översättning.

10 §²

Innan vittnesmål avläggs, skall rätten höra vittnet om hans fullständiga namn och, om det behövs, ålder, yrke och hemvist. Rätten skall också försöka klargöra om vittnet till part eller till saken står i något förhållande, som kan vara av vikt för bedömandet av tilltron till vittnets berättelse, eller om det annars finns omständigheter av betydelse i detta hänseende.

Står vittne till part i sådant förhållande, som avses i 3 §, skall vittnet erinras om att han icke är skyldig att avlägga vittnesmål.

Om det namn som vittnet uppger, utgör en kvalificerad skyddsidentitet enligt lagen (2006:000) om kvalificerade skyddsidentiteter, skall vittnet upplysa om detta.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

² Senaste lydelse 1994:420.

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹
dels att 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 5 kap. 9 §, av följande
 lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***5 kap.****9 §**

Secretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende enligt lagen (2006:000) om kvalificerade skyddsidentiteter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att verksamheten hos den ansökande myndigheten motverkas.

Secretess gäller även för uppgift som hänför sig till ärende enligt 15 § lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar, om ärendet rör en i annan stat beslutad skyddsidentitet som motsvarar en sådan skyddsidentitet som avses i första stycket och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den utredning som ärendet avser motverkas.

*Nuvarande lydelse***16 kap.****1 §²**

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

 3. denna lag enligt

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 2004:509.

5 kap. 8 §
7 kap. 1 §

Bilaga 4

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

Föreslagen lydelse

16 kap.

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

5 kap. 8 §
5 kap. 9 §
7 kap. 1 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över utkastet till lagrådsremiss

Riksdagens ombudsmän, Göta hovrätt, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Dalarnas län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Registernämnden, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Datainspektionen, Försvarmakten, Kustbevakningen, Försvarets underrättelsenämnd, Försäkringskassan, Tullverket, Statskontoret, Kammarkollegiet, Skatteverket, Vägverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Riksarkivet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Sveriges advokatsamfund, Svenska polisförbundet, Förbundet för anställda i Tullverket och Kustbevakningen, Svenska Journalistförbundet, Swedish Standards Institute och Det Norske Veritas Certification AB har yttrat sig.

Sveriges domareförbund och Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen har avstått från att yttra sig.