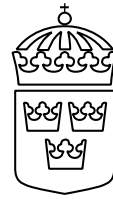


Regeringens skrivelse

2015/16:188



Riksrevisionens rapport om Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn över brottsbekämpande myndigheter

Skr.
2015/16:188

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 2 juni 2016

Stefan Löven

Anders Ygeman
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Tillsyn över brottsbekämpande myndigheter – En granskning av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (RiR 2016:2).

Riksrevisionen har granskat om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedriver sin verksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I rapporten redogörs för ett antal iakttagelser och slutsatser. Riksrevisionens övergripande slutsats är att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har fått tillräckliga förutsättningar för att kunna bedriva verksamheten ändamålsenligt och effektivt, att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utför sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att de brottsbekämpande myndigheterna som den utför tillsyn över tar nämndens uttalanden på allvar. Riksrevisionen har inte lämnat några rekommendationer till regeringen eller myndigheterna. Regeringen välkomnar granskningen och avser att fortsätta följa Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna. I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	4
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Tillsyn över brottsbekämpande myndigheter – En granskning av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (RIR 2016:2)	5
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 juni 2016.....	63

Riksrevisionen har granskat om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedriver sin verksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I granskningen ingår också att undersöka om tillsynen leder till åtgärder hos de brottsbekämpande myndigheterna. Granskningen omfattar Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Därutöver omfattas nämndens tillsyn vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket. Vidare omfattas regeringen och Regeringskansliet av granskningen.

Granskningen har resulterat i rapporten Tillsyn över brottsbekämpande myndigheter – En granskning av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (RiR 2016:2), se bilagan. Riksrevisionens rapport överlämnades av riksdagen till regeringen den 17 mars 2016.

2 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är en fristående och självständig myndighet med uppgift att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten inom den brottsbekämpande verksamheten. Nämnden bedriver tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket. Myndigheternas verksamhet omfattas till stor del av sekretess och begränsad insyn. För allmänhetens förtroende är det därför viktigt att verksamheten bedrivs rättssäkert samt att tillsynen är ändamålsenlig och effektiv.

Riksrevisionens sammanfattande slutsats är att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har fått tillräckliga förutsättningar för att kunna bedriva verksamheten ändamålsenligt och effektivt. Riksrevisionens slutsats är också att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utför sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. De brottsbekämpande myndigheterna tar Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalanden på allvar och följer dessa när det gäller synpunkter om att gällande regler följs.

Riksrevisionen har funnit ett antal förhållanden som kan påverka verksamhetens effektivitet. Myndighetens organisationsform innebär utmaningar för verksamheten och det finns otydligheter om det kanslistöd som myndigheten får från Säkerhetspolisen. Det finns också en risk för undanträngningseffekter när den kontroll som utförs på enskilda begäran tar resurser från den tillsyn som myndigheten utför på eget initiativ.

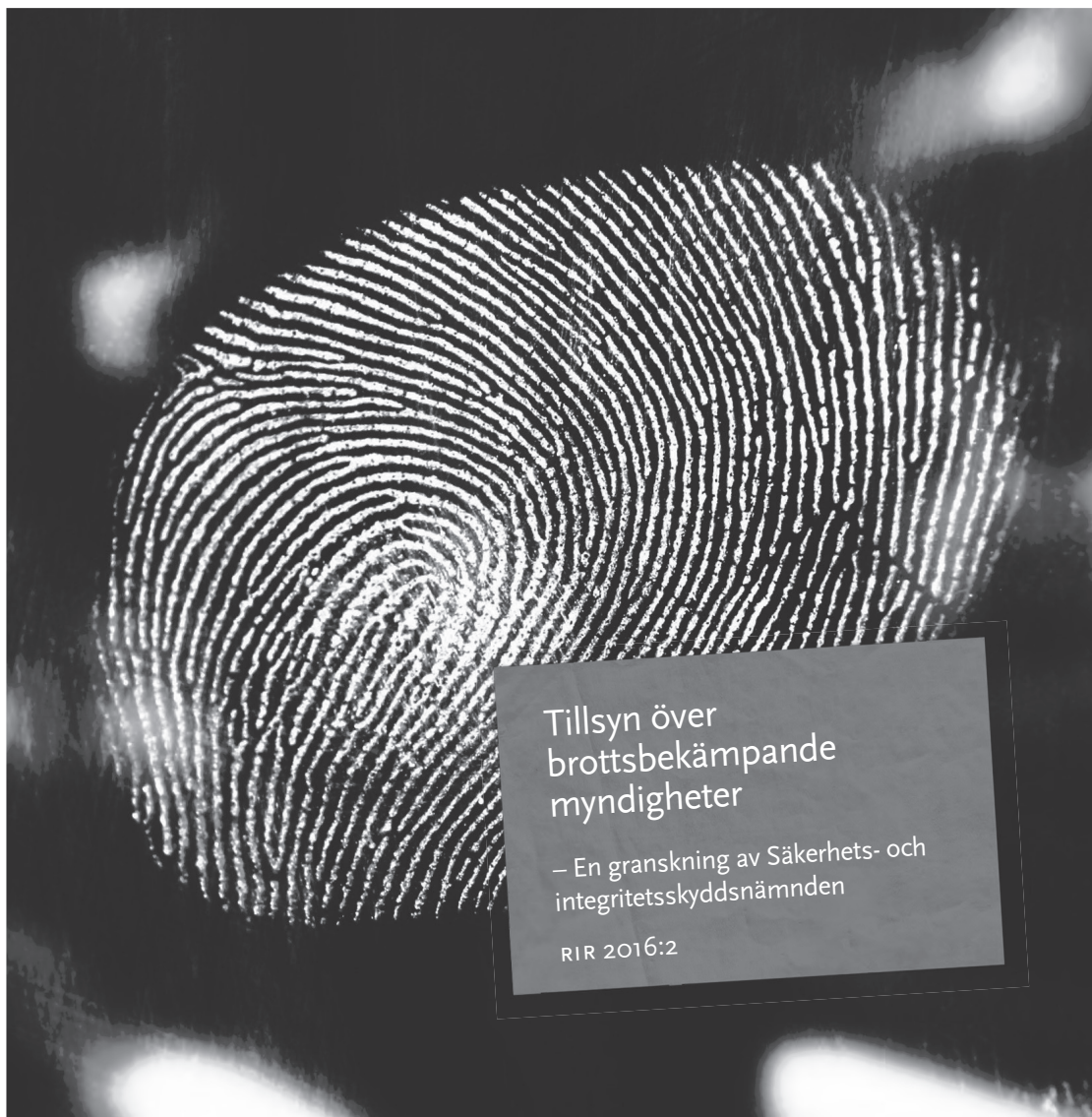
Riksrevisionen har inte lämnat några rekommendationer till regeringen eller myndigheterna.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

De brottsbekämpande myndigheternas verksamhet innebär ofta intrång i den personliga integriteten. Regeringen välkomnar därför Riksrevisionens granskning på området. Regeringen anser att Riksrevisionens iakttagelser är relevanta och delar de bedömningar som ligger till grund för slutsatserna i rapporten.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Regeringen följer även i fortsättningen Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens och de brottsbekämpande myndigheternas arbete på området. Regeringen anser att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad genom denna skrivelse.



Tillsyn över
brottsbekämpande
myndigheter

– En granskning av Säkerhets- och
integritetsskyddsnamnden

RIR 2016:2



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-394-3

RIR 2016:2

FOTO: RADIUS IMAGES

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2016

RiR 2016:2

Tillsyn över brottsbekämpande myndigheter

– En granskning av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden



Skr. 2015/16:188
Bilaga 1

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-02-18
DNR: 3.1.1-2015-0209
RIR 2016:2

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1002) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Tillsyn över brottsbekämpande myndigheter – En granskning av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Riksrevisionen har granskat Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Justitiedepartementet, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

Rapporten innehåller slutsatser som avser regeringen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Martin Talvik har varit föredragande. Revisor Erica Tenevall och revisionsdirektör Thomas Dawidowski har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Martin Talvik

För kännedom:

Regeringen, Justitiedepartementet
Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen,
Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket



Innehåll

Sammanfattande slutsatser	7
1 Inledning	13
1.1 Motivet till granskningen	13
1.2 Syfte och revisionsfrågor	13
1.3 Avgränsningar	13
1.4 Bedömningsgrund	14
1.5 Metod och genomförande	14
1.6 Centrala begrepp	15
1.7 Rapportens disposition	16
2 Bakgrund	17
2.1 Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten	17
2.2 Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens tillsyns- och kontrolluppgifter	19
3 Finns förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv verksamhet?	21
3.1 Syfte och mål med Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens verksamhet	21
3.2 Regelverket	22
3.3 Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens anslag och personal	23
3.4 Dubbelt ansvar för tillsynen av viss personuppgiftsbehandling	25
4 Bedrivs verksamheten ändamålsenligt och effektivt?	27
4.1 Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens prioritering	27
4.2 Dimensioneringen av verksamheten	28
4.3 Handläggningen av tillsynsärenden och kontrollärenden	30
4.4 Skyddsregistreringsdelegationen	34
4.5 Registerkontrolldelegationen	35
5 Leder tillsynen till åtgärder hos de brottsbekämpande myndigheterna?	39
5.1 Effekter av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens tillsyn	39
5.2 Observationer om tillsynens effekter	43
Käll- och litteraturförteckning	45
Bilaga 1. Metod för aktgranskning av tillsynsärenden	49
Bilaga 2. Metod för aktgranskning av enskilda begäran om kontroll	51
Bilaga 3. Utvalda ärenden för uppföljning av åtgärder	53
Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen	55

Sammanfattande slutsatser

Granskningens bakgrund

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten är en fristående och självständig myndighet med uppgift att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten inom den brottsbekämpande verksamheten. Myndigheten bedriver tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket. Myndigheternas verksamhet omfattas till stor del av sekretess och begränsad insyn. För allmänhetens förtroende är det därför viktigt att verksamheten bedrivs rättssäkert samt att tillsynen är ändamålsenlig och effektiv.

Syfte

Syftet med Riksrevisionens granskning är att bedöma om Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten bedriver sin verksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I granskningen ingår också att undersöka om tillsynen leder till åtgärder hos de brottsbekämpande myndigheterna. Riksrevisionen har i granskningen utgått från följande frågor:

- Har regeringen skapat förutsättningar för att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten ska kunna bedriva sin verksamhet ändamålsenligt och effektivt?
- Bedriver Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten sin verksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt?
- Leder tillsynen till åtgärder hos de brottsbekämpande myndigheterna?

Genomförande

Riksrevisionen har kartlagt vad som angetts i utredningar, propositioner och riksdagsbeslut om mål och syfte med Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens verksamhet samt vad som beslutats av riksdagen och regeringen om uppgifter för myndigheten. Riksrevisionen har också undersökt vilka ekonomiska förutsättningar som myndigheten fått för att kunna fullgöra sina uppgifter.

Riksrevisionen har granskat myndighetens styrdokument, dess beredningsrutiner, uttalanden, underrättelser och redovisningar. Dokumentstudierna har kompletterats med djupintervjuer.

Riksrevisionen har granskat samtliga tillsynsärenden som inletts och avslutats under 2012 till och med 2014. Riksrevisionen har också granskat ett urval av de ärenden om kontroll på enskilda begäran som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden genomfört under samma tidsperiod. Riksrevisionen har därutöver deltagit under en del av ett pågående tillsynsärende och därigenom observerat hur Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden arbetar med sin tillsyn. Vidare har Riksrevisionen granskat hur Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden lämnar synpunkter till myndigheter efter genomförd tillsyn samt underrättar enskild efter genomförd kontroll.

För att kunna bedöma hur de brottsbekämpande myndigheterna hanterar Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalanden har Riksrevisionen i ett urval ärenden granskat hur dessa tagits emot och vilka åtgärder som vidtagits.

Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens slutsats är att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har fått tillräckliga förutsättningar för att kunna bedriva verksamheten ändamålsenligt och effektivt. Riksrevisionens slutsats är också att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utför sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. De brottsbekämpande myndigheterna tar Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalanden på allvar och följer dessa när det gäller synpunkter om regelefterlevnad.

Riksrevisionen har funnit ett antal förhållanden som kan påverka verksamhetens effektivitet. Myndighetens organisationsform innebär utmaningar för verksamheten och det finns otvetyligheter om det kanslistöd som myndigheten får från Säkerhetspolisen. Det finns också en risk för undanträngningseffekter när den kontroll som utförs på enskilda begäran tar resurser från den tillsyn som myndigheten utför på eget initiativ.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har fått tillräckliga förutsättningar för att kunna bedriva sin verksamhet ändamålsenligt och effektivt

Granskningen visar att det regelverk som finns, med några undantag, är tydligt utformat samt att mål anges för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i myndighetens regleringsbrev. Regeringen har dock inte uttryckt någon ambitionsnivå för verksamheten i form av volym av tillsynsärenden per år eller haft synpunkter på myndighetens nuvarande dimensionering av verksamheten. Det innebär att det inte går att utvärdera verksamhetens måluppfyllnad utifrån kvantitativa mål.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden anser att lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter ger en alltför vag styrning av vad som ska dokumenteras om skyddsidentiteterna. Riksrevisionens bedömning är att detta försvarar för nämnden i tillsynen över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens användning av skyddsidentiteter.

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har sedan inrättandet 2008 fått ett utökad uppdrag, främst i och med att myndigheten 2012 fick uppgiften att utöva tillsyn även över den så kallade öppna polisens (nuvarande Polismyndighetens) behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten. I samband med detta har kanslistödet och budgeten utökats. Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten är dock fortfarande en relativt liten myndighet med en periodvis mycket hög tjänstledighet bland personalen. Detta utgör främst en sårbarhet för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens verksamhet men kan också få konsekvenser för de myndigheter som är föremål för tillsynen.

Myndighetens organisation innebär utmaningar för verksamheten

Inom Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten finns en nämnd som fattar beslut i tillsyns- och kontrollärenden. I myndigheten ingår också två delegationer som ansvarar för sina egna beslut, Skyddsregistreringsdelegationen och Registerkontrolldelegationen. Myndigheten utövar tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens användning av så kallade kvalificerade skyddsidentiteter. Samtidigt beslutar Skyddsregistreringsdelegationen om tillstånd för användande av kvalificerade skyddsidentiteter. Det kan därför utifrån sett framstå som att nämnden granskar sin egen verksamhet. Enligt Riksrevisionens mening är det viktigt att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten är självständig och oberoende i förhållande till den verksamhet den utövar tillsyn över. Riksrevisionens bedömning är att myndigheten inte utövar tillsyn över sina egna beslut.

Registerkontrolldelegationens verksamhet är i stor utsträckning skild från den övriga myndighetens verksamhet. Delegationen sammanträder hos Säkerhetspolisen och det är tjänstemän hos Säkerhetspolisen som bereder ärendena. I rollen som föredragande är tjänstemännen förordnade av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten. Riksrevisionens granskning visar att det har funnits oklarheter om vad som ska ingå i det kanslistöd som Säkerhetspolisen ska tillhandahålla för delegationen. Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har också påtalat att det finns en osäkerhet om vilken av myndigheterna som tar emot, upprättar och förvarar vissa handlingar i ett registerkontrollärende. Det får enligt Riksrevisionen inte råda någon oklarhet om vilken myndighet som ansvarar för ett ärende under beredningsprocessen eller när det gäller arkivering.

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har en metod för att prioritera verksamheten

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten utgår från gällande författningar och mål för verksamheten när myndigheten prioriterar och planerar sin tillsynsverksamhet. Även erfarenheter från tidigare tillsyn samt intryck från omvärlden utgör underlag. Den verksamhet som bedöms ha störst inverkan på den enskildes integritet prioriteras.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är skyldig att på enskilds begäran genomföra kontroll av huruvida personen har varit föremål för personuppgiftsbehandling eller tvångsmedelsanvändning i strid med lag eller annan författning. Antalet framställningar om kontroll från enskild har varierat över åren. Under vissa år har antalet framställningar varit mycket högt, till exempel under 2014 i samband med att nämnden riktat kritik mot Polismyndigheten i Skånes behandling av personuppgifter i det så kallade Kringresanderegistret.

Det ökade antalet kontroller på enskilds begäran har under senare år tagit en ökad del av myndighetens resurser i anspråk på bekostnad av tillsynsverksamheten. Riksrevisionen bedömer att myndighetens tillsynsverksamhet på eget initiativ utgör en viktig del av myndighetens uppdrag. Om denna verksamhet får stå tillbaka alltför mycket finns risk för att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inte fullgör sin uppgift.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyns- och kontrollverksamhet är väldokumenterad

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har en beslutad rutin för hur ärenden ska handläggas och dokumenteras. Granskningen visar att kraven på dokumentation följs. Den tydligt och enhetligt strukturerade dokumentationen gör det möjligt för en extern granskare att förstå hur ärendena handlagts och bedömts. Riksrevisionen har också funnit att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i en majoritet av de granskade kontrollärendena har handlagt ärendet inom de egna fastställda beredningstiderna.

Myndighetens uttalanden och underrättelser är tydliga

Riksrevisionen har granskat hur Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utformar de uttalanden som nämnden lämnar efter en tillsyn av de brottsbekämpande myndigheterna samt hur underrättelse lämnas till den enskilde efter kontroll. Uttalandena har utvecklats under åren och följer nu en enhetlig disposition. Såväl motiv till tillsynen som laglig grund för denna och nämndens bedömning och rekommendationer framgår tydligt i uttalandet till myndigheten. Även underrättelsen till enskild följer en standardiserad mall där det framgår om nämnden funnit oegentligheter eller inte och om nämnden anmält förhållanden till annan myndighet, till exempel Justitiekanslern för skadeståndsprövning. Det är därför Riksrevisionens bedömning att myndighetens uttalanden och underrättelser är tydliga och välmotiverade.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalanden leder oftast till åtgärder

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden får uttala sig om konstaterade förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Detta innebär att det finns utrymme för nämnden att både uttala sig om

regelefterlevnad och att lämna rekommendationer för förbättringar. Nämndens uttalanden är inte bindande för myndigheterna och kan inte överklagas. Riksrevisionens granskning visar att uttalandena inte bara avser åtgärder för att efterleva regelverket utan i många fall innehåller nämndens rekommendationer om sådant som den bedömer skulle förbättra verksamheten.

De brottsbekämpande myndigheterna har angivit att de ser positivt på nämndens tillsyn och att uttalandena bidrar till att förbättra verksamheten. Riksrevisionens granskning av ärenden tyder på att de brottsbekämpande myndigheterna följer Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalanden när det gäller regelefterlevnad. När det gäller nämndens rekommendationer har Riksrevisionen däremot funnit att myndigheterna i en del fall väljer att inte följa dessa.

Skr. 2015/16:188
Bilaga 1

1 Inledning

I detta kapitel går Riksrevisionen bland annat igenom granskningens motiv och metodval samt vilka överväganden och avgränsningar som gjorts.

1.1 Motivet till granskningen

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är en fristående och självständig myndighet med uppgift att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten inom den brottsbekämpande verksamheten. Nämnden bedriver tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket. Myndigheternas verksamhet omfattas till stor del av sekretess och begränsad insyn. För allmänhetens förtroende är det därför viktigt att verksamheten bedrivs rättssäkert samt att tillsynen är ändamålsenlig och effektiv.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med Riksrevisionens granskning är att bedöma om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedriver sin verksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I granskningen ingår också att undersöka om tillsynen leder till åtgärder hos de brottsbekämpande myndigheterna.

Riksrevisionen har i granskningen utgått från följande frågor:

- Har regeringen skapat förutsättningar för att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska kunna bedriva sin verksamhet ändamålsenligt och effektivt?
- Bedriver Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden sin verksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt?
- Leder tillsynen till åtgärder hos de brottsbekämpande myndigheterna?

1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Därutöver omfattas nämndens tillsyn vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket. Vidare omfattas regeringen och Regeringskansliet av granskningen.

1.4 Bedömningsgrund

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens övergripande mål är att bidra till att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten inom den brottsbekämpande verksamheten.¹

För att kunna bedöma om myndigheten arbetar på ett sätt som ger förutsättningar att uppfylla målet har Riksrevisionen formulerat en bedömningsgrund för verksamheten. Utifrån denna bedömningsgrund har Riksrevisionen granskat myndighetens verksamhet. Kapitel 3, 4 och 5 inleds med bedömningsgrunden.

1.5 Metod och genomförande

Riksrevisionen har kartlagt vad som angetts i utredningar, propositioner och riksdagsbeslut om mål och syfte med Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet samt vad som beslutats av riksdagen och regeringen om uppgifter för myndigheten. Riksrevisionen har granskat om det regelverk i form av lagar och förordningar som finns för tillsynsverksamheten är tydligt för berörda myndigheter. Riksrevisionen har också undersökt vilka ekonomiska förutsättningar som myndigheten fått för att kunna fullgöra sina uppgifter. Riksrevisionen har ställt frågor till Justitiedepartementet om förutsättningarna för Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens verksamhet samt om regeringens styrning av myndigheten och om regelverket.

För att få underlag för en bedömning av myndighetens arbetssätt och i förlängningen möjliggöra en granskning av effektiviteten i verksamheten har Riksrevisionen genomfört studier av myndighetens styrdokument, dess beredningsrutiner, beslut och redovisningar. Dokumentstudierna har kompletterats med djupintervjuer med myndighetens kansli och företrädare för myndighetens nämnd. Även företrädare för myndighetens två särskilda beslutsorgan, Registerkontrolldelegationen och Skyddsregistreringsdelegationen, har intervjuats och arbetsrutinerna har granskats.

Riksrevisionen har granskat samtliga tillsynsärenden som inletts och avslutats under 2012 till och med 2014, vilka uppgår till 97 stycken. Riksrevisionen har också granskat ett urval, 240 stycken av totalt 2 180, av de kontroller som under samma tid utförts efter enskilda begäran. Riksrevisionen har därutöver deltagit under en del av ett pågående tillsynsärende och därigenom observerat hur Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden arbetar med sin tillsyn.

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Riksrevisionen har granskat hur Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten lämnar synpunkter till de brottsbekämpande myndigheterna, samt hur myndigheten underrättar enskilda efter kontroll.

För att kunna bedöma hur de brottsbekämpande myndigheterna hanterar Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens uttalanden har Riksrevisionen i ett urval ärenden, cirka 20 stycken, följt upp hur dessa mottagits och vilka åtgärder som vidtagits. Metodiken för urval av ärenden framgår av bilagorna 1 och 2.

Att granska en verksamhet som omgärdas av sekretess, så som verksamheten vid Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten och de brottsbekämpande myndigheterna, innebär behov av särskilda rutiner. Med hänsyn till sekretessen har Riksrevisionen valt att i största möjliga mån ta del av handlingar på plats hos Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten och hos de brottsbekämpande myndigheterna. Riksrevisionen vill framhålla att samtliga myndigheter på ett föredömligt sätt medverkat med underlag till granskningen.

1.6 Centrala begrepp

Hemliga tvångsmedel

Hemliga tvångsmedel är inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk information, hemlig kameraövervakning, kvarhållande och kontroll av försändelse samt hemlig rumsavlyssning.² Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten har möjlighet att använda hemliga tvångsmedel i sin brottsbekämpande verksamhet.

Kvalificerade skyddsidentiteter

Kvalificerade skyddsidentiteter är särskilt konstruerade identiteter som består av andra personuppgifter än de verkliga och som har förts in i statliga register eller i handlingar som har utfärdats av statliga myndigheter.³

Känsliga personuppgifter

Känsliga personuppgifter är sådana som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening samt personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv.⁴

² Prop. 2013/14:237 Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott, s. 43.

³ 1 § lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter.

⁴ 13 § personuppgiftslagen (1998:204).

1.7 Rapportens disposition

I rapportens första del, Sammanfattande slutsatser, redovisas granskningens slutsatser genom att särskilt intressanta observationer lyfts fram.

Kapitel 1 utgörs av en introduktion till granskningen. I kapitel 2 redogörs för Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens organisation och uppgifter. I kapitel 3, 4 och 5 besvaras revisionsfrågorna. I bilaga 1, 2, och 3 beskrivs Riksrevisionens urval av ärenden.

2 Bakgrund

I detta kapitel redogör Riksrevisionen för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighets organisation och uppgifter.

2.1 Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten (SIN) inrättades den 1 januari 2008. Myndigheten har till uppgift att med inspektioner och andra undersökningar utöva tillsyn över Polismyndighetens, Säkerhetspolisens, Ekobrottsmyndighetens, Åklagarmyndighetens och Tullverkets användning av hemliga tvångsmedel samt över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens användning av kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet.⁵ Vidare utövar myndigheten tillsyn över den behandling av personuppgifter som sker vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Polismyndighetens verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten, enligt polisdatalagen (2010:361) och lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister. Till detta kommer att Polismyndigheten enligt 2 § polisdataförordningen (2010:1155) har en skyldighet att i vissa fall samråda med Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten i samband med utveckling av IT-system.

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har även till uppgift att på begäran av enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel eller har varit föremål för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens eller Ekobrottsmyndighetens personuppgiftsbehandling samt om detta har skett i enlighet med lag eller annan författning.

Ett särskilt beslutsorgan inom myndigheten, Registerkontrolldelegationen, beslutar i ärenden om utlämnande av uppgifter från olika register vid registerkontroll. Ett annat särskilt beslutsorgan, Skyddsregistreringsdelegationen, beslutar i ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter inom polisväsendet.

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten regleras i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottbekämpande verksamhet och i förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten. Registerkontrolldelegationens verksamhet regleras i förordningen med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten samt i säkerhetsskyddslagen (1996:627) och

⁵ Avgränsningen till vilka myndigheter som omfattas av tillsynen har motiverats av regeringen i propositionen (2006/07:133) *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel*, s. 61.

säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Skyddsregistreringsdelegationens verksamhet regleras i förordningen med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och i lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter.

2.1.1 Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens organisation

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är en nämndmyndighet, vilket innebär att den har en kollektiv beslutsform. Myndighetens beslut i tillsyns- och kontrollärenden fattas av nämnden.

Myndighetens verksamhet är fördelad på tre olika beslutsorgan: nämnden, Registerkontrolldelegationen och Skyddsregistreringsdelegationen. Kanslifunktionerna för nämnden och Skyddsregistreringsdelegationen fullgörs av myndighetens kansli. Kanslifunktionerna för Registerkontrolldelegationen tillhandahålls av Säkerhetspolisen (SÄPO) och kostnaderna för detta belastar Säkerhetspolisen. Verksamheten vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kan illustreras med följande modell.

Figur 1 Schematisk organisationsbeskrivning



Nämndens sammansättning och uppgifter framgår av lag medan delegationernas sammansättning och uppgifter samt kansliuppgifterna framgår av en förordning.⁶

⁶ Lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet samt förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Myndighetens nämnd består av högst tio ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan motsvarande juridisk erfarenhet. Ledamöterna i myndighetens nämnd utses bland personer som har föreslagits av partigrupperna i riksdagen. Dessa ledamöter förordnas av regeringen för en period om högst fyra år.

Skyddsregistreringsdelegationen och Registerkontrolldelegationen består vardera av en ordförande, en vice ordförande samt högst tre andra ledamöter. Ledamöterna i Registerkontrolldelegationen och Skyddsregistreringsdelegationen utses av regeringen för en bestämd tid. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan motsvarande juridisk erfarenhet. Av de övriga ledamöterna i Skyddsregistreringsdelegationen ska en av dem ha särskild erfarenhet av verksamhet som avser folkbokföring.

2.2 Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyns- och kontrolluppgifter

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn syftar till att säkerställa att den granskade verksamheten bedrivs i enlighet med lag eller annan författning. Verksamheten som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedriver kan indelas i två kategorier, tillsyn som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utför på eget initiativ (så kallade tillsynsärenden) och kontroll som myndigheten utför på begäran av en enskild (så kallade kontrollärenden).

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden använder olika metoder för att bedriva sin tillsyn. Det kan handla om exempelvis enkätundersökningar och skrivbordsgranskningar, intervjuer med befattningshavare vid de granskade myndigheterna, eller om inspektioner. Huvuddelen av arbetet utförs av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens kansli. Vid vissa inspektioner deltar dock nämnden i sin helhet. Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uppgift är avgränsad till tillsyn och kontroll i efterhand. Planerade åtgärder kan alltså inte bli föremål för granskning.⁷

Tillsynsärenden som inlett på Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens eget initiativ avslutas normalt sett med ett uttalande. Uttalandet vänder sig till den myndighet vars verksamhet tillsynen avsett. I uttalandet anger Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden sin uppfattning om behov av förändringar i verksamheten. Om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden anser att det finns behov av ändringar i lag eller annan författning, meddelas regeringen uttalandet.

⁷ Prop. 2006/07:133, s. 63.

Enskilda personer har rätt att hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden begära kontroll av om hemliga tvångsmedel använts mot dem på ett lagenligt sätt eller om Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Ekobrottsmyndighetens personuppgiftsbehandling har varit lagenlig. När nämnden har utfört sin kontroll ska nämnden underrätta den enskilde om detta.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska enligt sin instruktion anmäla iakttagna fel och brister till Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Datainspektionen eller annan behörig myndighet.

2.2.1 *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har fått utökade uppgifter*

Sedan Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inrättades 2008 har nya uppgifter tillkommit samtidigt som de ursprungliga behållits. Den 1 mars 2012 trädde en ny polisdatalag och lagen om polisens allmänna spaningsregister i kraft. I samband med detta fick Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i uppgift att utöva tillsyn över hela polisens behandling av personuppgifter enligt nämnda lagar. Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn över personuppgiftsbehandling omfattade tidigare endast Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt den tidigare gällande polisdatalagen (1998:622), en uppgift som nämnden fortfarande har. Den 1 juli 2012 infördes ett nytt hemligt tvångsmedel genom lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Nämnden fick därmed i uppgift att utöva en löpande tillsyn över myndigheternas inhämtning av uppgifter enligt nämnda lag. I samband med de nya uppgifterna har myndigheten fått ett ökat anslag.

3 Finns förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv verksamhet?

I detta kapitel redogör Riksrevisionen för olika förhållanden som påverkar myndighetens möjligheter att arbeta ändamålsenligt och effektivt. Det rör sig om regelverk, tillsynsansvar, organisationsform, anslag och personal. Riksrevisionens värdering av verksamhetens förutsättningar sker mot nedanstående bedömningsgrund.

En effektiv kontrollverksamhet omfattar enligt Riksrevisionen att det finns ett tydligt regelverk och tydliga mål och syften för verksamheten samt att tillsynsmyndigheten har fått en ändamålsenlig organisationsform. Budgeten ska vara i balans med uppgifterna och myndigheten ska hushålla med sina resurser. Ansvarsfördelningen ska också vara tydlig för alla inblandade.

3.1 Syfte och mål med Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens verksamhet

Syftet med att inrätta Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten var att skapa ett fristående och självständigt organ med uppgift att utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet samt, såvitt avser Säkerhetspolisen, även behandling av personuppgifter.⁸ Ett viktigt skäl var också att ge enskilda en möjlighet att kunna vända sig till en myndighet och begära kontroll av om den enskilde har utsatts för hemliga tvångsmedel eller varit föremål för personuppgiftsbehandling i strid med lag.

Det övergripande målet för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten uttrycks i myndighetens regleringsbrev. Där anges att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten ska bidra till att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten inom den brottsbekämpande verksamheten.⁹ Myndighetens tillsyn ska särskilt syfta till att säkerställa att den granskade verksamheten bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.¹⁰

⁸ Prop. 2006/07:133, s. 31 och 66.

⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten.

¹⁰ 1 § tredje stycket lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

Mål för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden finns således tydligt angivna liksom vilka uppgifter myndigheten ska utföra. Däremot finns inga produktionsmål angivna för verksamheten i form av krav på antal tillsynsärenden per år eller motsvarande.

3.2 Regelverket

3.2.1 *Offentlighets- och sekretesslagen*

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden anser att nuvarande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), innebär oklarhet om vad som gäller i fråga om överförd sekretess mellan myndigheter. Det gäller bland annat när hemliga uppgifter lämnas från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden till Justitiekanslern. Detta kan enligt myndigheten föranleda tillämpningsproblem.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden hemställde 2012, efter samråd med Justitiekanslern, till regeringen om ett klargörande av offentlighets- och sekretesslagen när det gäller sekretessreglerade uppgifter som Justitiekanslern erhåller från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.¹¹ Regeringen har tagit upp frågan i Ds 2016:2 *Några frågor om offentlighet och sekretess*, vilken remitterats.¹²

Riksrevisionens bedömning är att den oklarhet i lagstiftningen som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden uppmärksammat inte har påverkat myndighetens möjligheter att utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

3.2.2 *Lagen om kvalificerade skyddsidentiteter*

Lagen om kvalificerade skyddsidentiteter uppfattas av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som otydlig. Av förarbetena till lagen framgår att det bör finnas strikta rutiner för hur polis- och tjänstemän kan ta ut och disponera de aktuella handlingarna och hur användningen ska rapporteras och dokumenteras.¹³ I lagen regleras dock inte närmare hur skyddsidentiteten får användas eller hur användningen ska dokumenteras. Avsaknaden av tydliga regler leder till att de brottbekämpande myndigheterna väljer att dokumentera verksamheten på olika sätt. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden upplever att detta skapar otydlighet och försvårar tillsynen av verksamheten. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden tog därför 2014 upp frågan

¹¹ Framställning om klargörande i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, dnr. 188-2012.

¹² Ju2016/01065/L6.

¹³ Prop. 2005/06:149, *Kvalificerad skyddsidentitet*, s. 50.

om en översyn av lagen med Justitiedepartementet. Någon sådan översyn har ännu inte påbörjats och är för närvarande inte planerad enligt Justitiedepartementet.¹⁴

Polismyndigheten har framfört att de inte anser att det finns ett behov av utökad lagstiftning om vad som ska dokumenteras om kvalificerade skyddsidentiteter. Polismyndigheten anger att de i samarbete med Säkerhetspolisen har utarbetat enhetliga riktlinjer för Polismyndighetens dokumentation. Dessa riktlinjer har dock inte beslutats ännu på grund av otydligheter om vilket bemyndigande Polismyndigheten har att upphäva föreskrifter som meddelats av Rikspolisstyrelsen.¹⁵

3.3 Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens anslag och personal

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens beslutsfattande nämnd stöds av ett kansli som bereder tillsyns- och kontrollärenden. Kansliet leds av en kanslichef och är uppdelat på två enheter, enheten Tvångsmedel och skyddsidentiteter respektive enheten Personuppgiftsbehandling. Vid enheterna, som leds av var sin enhetschef, arbetar ett antal föredragande. Vid kansliet finns också en stab med säkerhetsskyddschef, verksamhetscontroller, registrator och assistent. Vid kansliet finns också en senior rådgivare.

I samband med att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens uppgifter utökades har myndigheten fått en ökad medelstillelning samt utökad antalet anställda vid kansliet. 2008 till och med 2014 har myndigheten inte för något år förbrukat sitt anslag, vilket tabell 1 nedan visar.

Tabell 1 Anslagsutveckling och förbrukning 2008–2014

Anslagsutveckling, Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten 2008–2014 (kronor tusental)							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Disponibelt belopp	12 139	12 548	11 906	13 965	17 167	18 392	18 809
Förbrukat	10 316	9 904	10 133	12 987	16 359	16 216	17 250
Utgående överföringsbelopp	1 823	2 644	1 773	979	807	2 176	1 559
Procent förbrukat	85 %	79 %	85 %	93 %	95 %	88 %	92 %

Källa: Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens årsredovisningar 2008–2014

¹⁴ Justitiedepartementet, Svar på Riksrevisionens frågor om redovisning m.m. avseende Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, Ju2015/08574/Å.

¹⁵ Intervju med Polismyndigheten 2016-02-17.

Riksrevisionen anser att det är rimligt att anta att regeringen tilldelat myndigheten ett anslag som ska täcka verksamhetens utgifter och att myndigheten förväntas producera verksamhet för hela det tilldelade anslaget, förutsatt att inte något oförutsett inträffar.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har angett olika skäl till att inte hela anslaget förbrukats, till exempel att pågående rekryteringar blivit fördröjda, att vakanser har medfört lägre löne- och arvodeskostnader och att flera större tillsynsprojekt inte har kunnat genomföras.¹⁶

3.3.1 *Myndighetens redovisning är tillräcklig*

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden redovisar i huvudsak verksamheten i sin årsredovisning. Utöver att beskriva verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som myndigheten har, ingår att redovisa åtgärder för effektivitet och kvalitet, kompetensförsörjning samt finansiella prognoser.¹⁷

Regeringen anser att den redovisning som nämnden lämnat om ekonomi och verksamhet för 2008 till och med 2014 varit tillräcklig och rättvisande och att den information som lämnas motsvarar regeringens behov.¹⁸

Regeringen gav i regleringsbrevet för budgetåret 2011 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i uppdrag att redovisa myndighetens tillsynsverksamhet avseende de brottbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Ett liknande uppdrag gavs till myndigheten avseende 2012 och 2013, vilket riksdagen såg positivt på.¹⁹ I regleringsbrevet för 2012 fick myndigheten också ett uppdrag att redovisa hur tillsynen av personuppgiftsbehandling bedrivits. För 2014 och 2015 har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inte fått något motsvarande uppdrag. Anledningen till detta är enligt regeringen att myndigheten genom tidigare uppdrag redovisat hur den tagit sig an den nya tillsynsuppgift som tilldelades 2012.²⁰

Den ekonomiska redovisningen av verksamheten har av Riksrevisionens årliga revision i allt väsentligt bedömts som rättvisande. Riksrevisionens bedömning är mot bakgrund av detta och ovanstående att myndigheten redovisat så som avsett.

¹⁶ Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens årsredovisningar 2008–2014.

¹⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

¹⁸ Justitiedepartementet, Svar på Riksrevisionens frågor om redovisning m.m. avseende Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Ju2015/08574/Å.

¹⁹ Bet. 2012/13:JuU16, *Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2011*, s. 13. Rskr. 2012/13:172. *Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2011*. Skr. 2014/15:36, Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under år 2013 s. 4, 11.

²⁰ Justitiedepartementet, Svar på Riksrevisionens frågor om redovisning m.m. avseende Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Ju2015/08574/Å.

3.3.2 *Brist på kontinuitet i personalstyrkan*

Vid ingången av 2015 var 15 personer fast anställda vid Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens kansli. Därutöver var tre personer anställda på viss tid. Myndigheten har under 2013 och 2014 haft en hög andel anställda som varit föräldralediga eller tjänstlediga. Under en period var närmare 65 procent av den fast anställda personalen frånvarande. Myndigheten har angivit att den inte hann rekrytera och utbilda vikarier i den omfattning som krävdes för full bemanning. Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten anger samtidigt att den har goda förutsättningar att behålla anställd personal och att kompetensförsörjningen inom myndigheten är god på såväl kort som lång sikt.²¹

Riksrevisionens bedömning är att den relativt stora andelen tjänstlediga i förhållande till storleken på myndighetens kansli riskerar att leda till problem med bristande kontinuitet samt påfrestningar av ständigt pågående rekryteringar. I förlängningen kan det leda till bristande effektivitet i verksamheten. Det riskerar även att påverka de myndigheter som Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten utövar tillsyn över genom att nya handläggare återkommande behöver få utbildning i till exempel myndigheternas informationshanteringssystem. Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har också framfört att de många tjänstledigheterna riskerar att utgöra en sårbarhet för dem eftersom konsekvensen kan bli att fler personer hos Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten tar del av uppgifter av känslig natur hos Säkerhetspolisen och Polismyndigheten.²²

3.4 **Dubbelt ansvar för tillsynen av viss personuppgiftsbehandling**

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten är inte ensam om sitt tillsynsområde. Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt personuppgiftslagen (1998:204) och utövar tillsyn över polisens behandling av personuppgifter. Båda myndigheterna har således tillsyn över den personuppgiftsbehandling som förekommer i Polismyndighetens (inklusive den verksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten) samt Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet.

Polismyndighetens skyldighet att samråda enligt 2 § polisdataförordningen gäller både i förhållande till Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten och Datainspektionen. Polismyndigheten har framfört att den anser att den dubbla samrådskyldigheten får negativa konsekvenser, då det ofta krävs tolkning av hur de parallella

²¹ Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, *Årsredovisning 2014*.

²² Intervju med Säkerhetspolisen 2015-04-21. Intervju med Polismyndigheten 2016-02-17.

samrådssynpunkterna förhåller sig till varandra, till exempel ifråga om prioritetsordning och vikt.²³

Regeringen har i propositionen om polisdatalag²⁴ motiverat att båda myndigheterna fått ansvar för tillsynen med att det finns fördelar med en ordning där två myndigheter, var och en med utgångspunkt i sitt uppdrag, utövar tillsyn över personuppgiftsbehandlingen i polisens brottsbekämpande verksamhet. Den personuppgiftsbehandlingen förekommer i polisens brottsbekämpande verksamhet bör således enligt regeringen stå under tillsyn av både Datainspektionen och en annan fristående myndighet, inriktad på tillsyn över brottsbekämpande verksamhet. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är en sådan myndighet. Både Datainspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska alltså utöva tillsyn.²⁵

3.4.1 *Dubbelt ansvar kan vara motiverat*

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden anser att det är problematiskt med det överlappande ansvaret som ställer krav på avstämningar och som kan påverka hur myndigheterna formulerar sina beslut.²⁶

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Datainspektionen har angivit att de informerar varandra om vilken tillsynsverksamhet de planerar för att undvika att de utövar tillsyn över samma personuppgiftsbehandling. De har också formaliserat processen för information när en ny granskning ska påbörjas. Rutinen är att myndigheterna informerar varandra om inriktningen och det planerade genomförandet av tillsynen med hjälp av en standardiserad blankett.²⁷

Det faktum att myndigheterna har tillsyn över den personuppgiftsbehandling som förekommer i den brottsbekämpande verksamheten, kan enligt Riksrevisionens bedömning innebära att en av myndigheterna uttalar sig på ett sätt som kan påverka praxis på området eller gör en bedömning som inte stämmer överens med den andra myndigheten. Riksrevisionen anser dock att myndigheternas uppdrag inom samma område i detta fall kan vara motiverat med tanke på vad lagstiftaren anfört om deras kompletterande uppdrag och kompetens och för att säkra att inget område lämnas utan tillsyn.²⁸ Det är positivt att myndigheterna har utarbetat en praxis för att hantera de eventuella problem som kan uppstå med ett delat tillsynsansvar.

²³ Intervju med Polismyndigheten, 2015-04-24.

²⁴ Prop. 2009/10:85, *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*.

²⁵ Prop. 2009/10:85, s. 274.

²⁶ Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2015-11-09.

²⁷ Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2015-03-24.

²⁸ Prop. 2009/10:85, s. 273.

4 Bedrivs verksamheten ändamålsenligt och effektivt?

I detta kapitel redogör Riksrevisionen för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens tillsyns- och kontrolluppgifter, prioritering och handläggning av ärenden samt för verksamheten vid Skyddsregistreringsdelegationen och Registerkontrolldelegationen. Riksrevisionens värdering av verksamheten sker mot nedanstående bedömningsgrund.

Enligt Riksrevisionen kräver en effektiv verksamhet vid Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten att myndigheten har en tydlig planering och prioritering inom verksamheten. Det ska finnas dokumenterade arbetsmetoder samt en tydlig ärendeberedning och beslutsrutin. Besluten bör vara tydliga och motiverade samt meddelas på ett sådant sätt att det säkerställs att den mottagande förstår innebörden av beslutet.

4.1 Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens prioritering

Inriktningen på Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens tillsyn sker med beaktande av de uppdrag som myndigheten får av regeringen. Med det som utgångspunkt beslutar nämnden fortlöpande om fokusområden för sin tillsyn. Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens ambition är att sprida sina tillsynsinsatser såväl geografiskt som verksamhetsmässigt.²⁹ Skyddet för den personliga integriteten är en central aspekt. Som en del i prioriteringsprocessen sammanställer myndighetens båda enheter sina respektive observationer om hur läget ser ut och för en gemensam diskussion kring dessa.³⁰

När Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten beslutar att inleda ett tillsynsärende gör detta främst utifrån bedömningen av var risken för en felaktig rättstillämpning hos de granskade myndigheterna är som störst. Bedömningen baseras på Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens egna erfarenheter men även på andra myndigheters iakttagelser, till exempel Datainspektionens. Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten kan också inleda ett tillsynsärende efter att någon företeelse inom Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens tillsynsområde har uppmärksammats i medierna. Så var fallet till exempel vid granskningen av Polismyndigheten i Skånes behandling av personuppgifter i det så kallade Kringresanderegistret.

²⁹ Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, *Årsredovisning 2014*.

³⁰ Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, 2015-04-27.

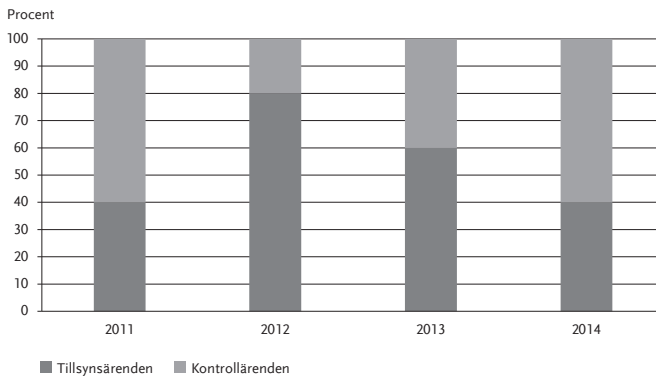
4.2 Dimensioneringen av verksamheten

Myndigheten redovisar sin verksamhet i två prestationer, tillsynsärenden på eget initiativ och kontrollärenden efter framställan från enskild.

Kontrollärendena är både tidskrävande och omfattande för kansliet. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bestämmer själv hur skyndsamt kontrollerna ska genomföras och har enligt riktlinjerna för handläggning en målsättning om att de inledande kontrollerna bör vara genomförda inom fyra månader från det att ärendet kom in.³¹ För tillsynsärendena bestäms arbetsinsatsen och handläggningstiden av det enskilda ärendets särart. Här har myndigheten själv möjlighet att anpassa verksamheten.

Diagrammet nedan bygger på myndighetens tidsredovisning och visar hur kostnaderna för tillsynsärenden på eget initiativ respektive kontrollärenden varierar mellan 2011 (retroaktiv uppskattning) och 2014. Under 2012 var inflödet av kontrollärenden lågt vilket gav större utrymme åt den egeninitierade tillsynsverksamheten. Under 2014 inkom en stor mängd framställningar om kontroll från enskild i samband med granskningen av det så kallade Kringresanderegistret.

Diagram 1 Fördelningen av kostnader för Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsynsärenden respektive kontrollärenden

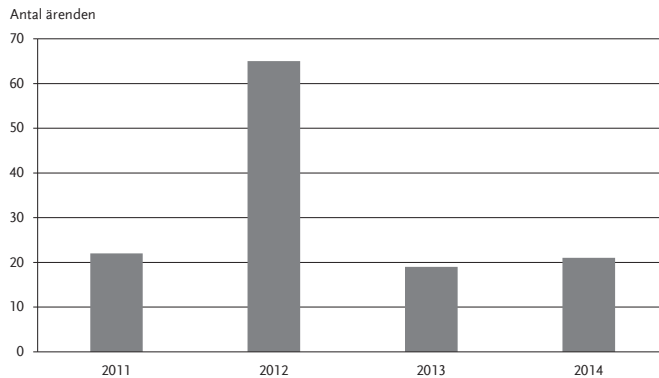


Källa: Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens årsredovisningar 2012–2014

³¹ Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Riktlinjer för handläggning och beredning av ärenden, dnr 43-2015.

En jämförelse mellan diagram 1 och diagram 2 visar på en samvariation mellan antalet kontrollärenden och antalet tillsynsärenden. Det framgår att myndighetens förmåga att genomföra egeninitierad tillsyn påverkas av antalet inkomna framställningar om kontroll.³²

Diagram 2 Antal inledda tillsynsärenden



Källa: Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, Årsredovisning 2014

Som nämnts under avsnitt 3.1, Syfte och mål med Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens verksamhet, finns inga produktionsmål angivna för verksamheten i form av krav på antal tillsynsärenden per år eller motsvarande. Omfattningen av myndighetens verksamhet är ett resultat av tilldelade resurser och myndighetens uppdrag. Regeringen har inte uttryckt någon annan ambitionsnivå för verksamheten eller haft synpunkter på myndighetens nuvarande dimensionering av verksamheten.

4.2.1 Tillsynsverksamheten riskerar att trängas undan

Antalet inkomna kontrollärenden under 2014 uppgick till 1 946 stycken vilket översteg det sammanlagda antalet kontrollärenden under åren 2008–2013. Den uppmärksamhet som Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten fick i samband med granskningen av Kringresanderegistret medförde att mycket tid ägnades åt att besvara frågor från media och medborgare. Under sommaren 2014 sattes extrapersonal in för att kunna hantera inkommande samtal och framställningar om kontroll. Trots den påfrestning som

³² Noteras bör att myndighetens ökade förmåga 2012 också beror på ett tillskott av personal och ökad budget.

mängden framställningar innebar har verksamheten enligt myndigheten kunnat bedrivas utan större problem. Detta beror enligt Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden till stor del på myndighetens flexibla organisation och på att myndigheten vid låg bemanning eller arbetstoppar snabbt kan göra omprioriteringar i arbetet. I princip har hela personalen under perioder arbetat på heltid med att hantera kontrollärenden och förfrågningar. Detta har inneburit att andra arbetsuppgifter, till exempel genomförande av tillsynsärenden och upphandlingsförfaranden, blivit fördröjda.

Riksrevisionens granskning tyder på att det finns en risk för att den egeninitierade tillsynen kan trängas undan av kontrollverksamheten. Det finns som tidigare nämnts inga krav på hur mycket tillsyn som myndigheten ska bedriva. Den egeninitierade tillsynen är dock, liksom kontrollen på begäran av enskild, en viktig del i myndighetens arbete med att bidra till att den granskade verksamheten bedrivs på ett rättssäkert sätt. Den utgör även en möjlighet för myndigheten att bedriva mer långsiktig och strategisk verksamhet.

4.3 Handläggningen av tillsynsärenden och kontrollärenden

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har beslutade rutiner för handläggning av tillsynsärenden och kontrollärenden. Dessa uppdateras och ses över löpande. Bland annat med utgångspunkt från myndighetens beslutade rutiner har Riksrevisionen granskat samtliga tillsynsärenden som inletts och avslutats under 2012 till och med 2014. Riksrevisionen har också granskat ett urval av de kontrollärenden som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden genomfört under samma tid.³³ Avsikten med ärendegranskningen har varit att bedöma hur Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedriver sin tillsyn, dokumenterar ärenden och utformar beslut. Riksrevisionen har därutöver deltagit under en del av ett pågående tillsynsärende och därigenom observerat hur Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden arbetar med tillsyn.

Av lagen om tillsyn över viss brottbekämpande verksamhet följer att nämnden får uttala sig om konstaterade förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar i verksamheten.³⁴ Nämndens avgöranden kan inte överklagas.³⁵ Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har inga sanktionsmöjligheter. Det framgår av myndighetens förordning att om nämnden i sin verksamhet uppmärksammar förhållanden som kan utgöra brott eller medföra skadeståndsansvar för staten ska den

³³ I bilaga 1 och 2 redogörs utförligare för Riksrevisionens urval.

³⁴ 2 § lagen om tillsyn över viss brottbekämpande verksamhet.

³⁵ 6 § ibid.

anmäla det till behörig myndighet. Myndigheten ska även där det är befogat anmäla förhållanden till Datainspektionen.³⁶

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens egeninitierade tillsyn avslutas i regel med ett uttalande till den granskade myndigheten. Uttalandet är en redovisning av nämndens iakttagelser och synpunkter och innehåller en sammanfattning av ärendet, vad syftet varit och den rättsliga grunden som verksamheten bedöms efter. Vidare framgår hur tillsynen gått till samt vad som framkommit och eventuella rekommendationer. Nämnden lämnar också synpunkter på hur myndigheten bör agera för att uppnå regelefterlevnad eller på annat sätt förbättra verksamheten. Uttalandena lämnas skriftligen till berörda myndigheter. Merparten av uttalandena görs även tillgängliga på Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens hemsida. Ett tillsynsärende kan även avslutas utan att det finns anledning för nämnden att uttala sig. I en del fall uppmanas myndigheten att återkomma med information om hur den har åtgärdat de brister som uppmärksammats och i en del fall anger nämnden att den avser att genomföra en ny tillsyn.

4.3.1 *Dokumentationen av tillsynsärenden är tydlig*

Antalet tillsynsärenden som Riksrevisionen granskat uppgår till 97 stycken under perioden 2012 till och med 2014.

Ett tillsynsärende på initiativ av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inleds med att myndighetens kansli föredrar förslaget för nämnden, som beslutar om att inleda tillsynen. Kopia av protokollet med nämndens beslut finns som regel alltid dokumenterad i akten tillsammans med ett dagboksblad. Av bilagd projektbeskrivning framgår syftet med tillsynen, laglig grund samt frågeställningar, metod för tillsynen och ofta också när ärendet beräknas avslutas samt hur mycket resurser det beräknas ta i anspråk.

Nämndens beslut om att påbörja en tillsyn meddelas i regel skriftligen till den myndighet som tillsynen avser. Av denna upplysning framgår syftet med tillsynen och frågeställningar. Ibland anmodas myndigheten också att inkomma med underlag. Den kommunikation som kansliet haft med myndigheten finns dokumenterad antingen genom en notering i dagboken eller som en tjänsteanteckning. Även inlämnade handlingar dokumenteras, och beslut om återlämning eller förstöring fattas i och med att tillsynsärendet avslutas. Det varierar om myndigheten givits tillfälle att lämna synpunkter på de iakttagelser som nämnden gjort i samband med inspektionen. I cirka en tredjedel av fallen har nämnden uttryckligen givit myndigheten möjligheten att kontrollera iakttagelsernas riktighet.

³⁶ 20 § förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Riksrevisionen konstaterar att det i samtliga granskade tillsynsärenden finns underlag för nämndens ställningstagande i form av till exempel sammanställda iakttagelser, frågor som kommunicerats med myndigheterna eller resultat av registerslagningar. Vidare framgår att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i allt väsentligt följer sina riktlinjer för handläggning av ärenden. Överlag är det lätt att följa ärendets gång, från beslut till genomförande och avslut. Såväl beslutet om att inleda en tillsyn som det uttalande som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden lämnar efter avslutad tillsyn är välmotiverade och tydliga. Arbetsmomenten under tillsynen är också i de flesta fall väldokumenterade och ger en god bild av hur Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden arbetar metodologiskt under tillsynen.

4.3.2 *Nämndens uttalanden är välmotiverade*

Granskningen av tillsynsärendena visar att enbart fyra av 97 ärenden har avslutats utan att nämnden lämnat ett uttalande. Dessa ärenden har lagts ned till följd av att exempelvis en förundersökning inletts eller att det under tillsynen visat sig att ärendet inte omfattas av nämndens tillsynsmandat.

Riksrevisionen har funnit att nämndens sätt att formulera sina uttalanden har utvecklats under åren och att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden nu har en tydlig rutin för hur uttalanden ska utformas. I de ärenden som Riksrevisionen granskat har nämndens uttalanden varit tydliga och välmotiverade. De intervjuer som Riksrevisionen genomfört med de brottbekämpande myndigheterna tyder också på att dessa upplever nämndens uttalanden som tydliga.

Nämndens uttalanden innebär inte att kritik alltid riktas mot den tillsynade verksamheten. Av uttalandena framgår i flera fall att myndigheterna uppvisar förbättringar, att rutinerna är tillfredsställande eller att lagens krav är tillgodosedda.

I flera fall anger Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden att den avser att följa upp vilka åtgärder myndigheten vidtagit med anledning av uttalandet. Det är också vanligt att tillsynsärendena har sitt ursprung i tidigare granskningar som nämnden genomfört. Ärendena utgör då uppföljningar eller fördjupade granskningar. Riksrevisionen ser positivt på att nämnden följer upp tidigare granskningar för att se vilken effekt uttalandena har fått.

Riksrevisionens iakttagelser från ett pågående tillsynsärende

Riksrevisionen har i granskningen följt en del av en pågående tillsyn av Polismyndighetens verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten. Tillsynen avsåg behandlingen av personuppgifter i underrättelseverksamheten.

Riksrevisionen deltog som observatör vid två tillfällen under nämndens inspektion vid Ekobrottsmyndigheten. Under dessa två tillfällen insamlades underlaget för Säkerhets-

och integritetsskyddsnsämndens bedömning av verksamheten. Riksrevisionens uppfattning är att tillsynen var metodisk, planerad och ändamålsenlig.

4.3.3 *Kontroller på begäran av enskild genomförs på ett fullgott sätt*

Kontrollärendena är inte möjliga att följa genom hela kedjan, så som tillsynsärendena. Myndigheten väljer inte själv ut vilka ärenden den ska gå vidare med utan är ålagd att hantera samtliga framställningar som kommer från enskilda. Däremot går det att bedöma hur ärendena handlagts och dokumenterats.

Antalet kontrollärenden i Riksrevisionens urval uppgår till 240 stycken. Riksrevisionen har för varje ärende granskat om Säkerhets- och integritetsskyddsnsämnden utfört den kontroll som begärts samt om arbetsmomenten dokumenterats tydligt och om underrättelse meddelats samt eventuell anmälan gjorts till Justitiekanslern eller annan myndighet.

Granskningen visar att en majoritet, 224 av 240, av ärendena har avslutats inom fyra månader efter det att beslut om kontroll fattats. Det är inom myndighetens egen målsättning för hur skyndsamt ett ärende bör beredas. Övriga ärenden har tagit mellan fem och fjorton månader att slutföra. Dessa ärenden är ofta omfattande och har krävt en stor mängd olika kontroller.

Ungefär hälften av ärendena, 116 stycken, har avslutats utan att något otillbörligt upptäckts. Det innebär antingen att kontrollen inte påvisat att den enskilde påträffats i något register eller varit föremål för hemliga tvångsmedel, eller att en eventuell förekomst av personuppgifter eller användning av hemliga tvångsmedel inte skett i strid med lag eller annan författning. I 106 fall har nämnden anmält ärendet vidare till Justitiekanslern. Majoriteten av dessa ärenden avsåg individer som registrerats i Polismyndigheten i Skånes Kringresanderegister.

Granskningen visar att Säkerhets- och integritetsskyddsnsämnden i samtliga fall utfört den kontroll som den enskilde begärt. Ett fåtal ärenden har avslutats utan kontroll med anledning av att den sökande dragit tillbaka sin ansökan eller att den sökande trots påminnelse från nämnden inte kompletterat sin ansökan med nödvändig information.

Det är tydligt vilka arbetsmoment som genomförts i kontrollen och det är möjligt att följa ett ärende från det att det registreras hos myndigheten till dess att underrättelse lämnas till den enskilde. Säkerhets- och integritetsskyddsnsämnden har inte i något fall brustit när det gäller att meddela resultatet av kontrollen. Det är Riksrevisionens intryck att myndigheten agerar professionellt och sakligt i sin kommunikation med den enskilde. Riksrevisionens sammantagna bedömning är, mot bakgrund av ovanstående, att Säkerhets- och integritetsskyddsnsämnden genomför kontroller på begäran av enskild på ett fullgott sätt.

4.4 Skyddsregistreringsdelegationen

Det är Skyddsregistreringsdelegationen vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som fattar beslut om tillstånd för de brottsbekämpande myndigheterna att skapa och använda kvalificerade skyddsidentiteter. En kvalificerad skyddsidentitet innebär operativa möjligheter av ett slag som annars inte hade varit möjliga. För att skyddsidentiteten inte ska kunna missbrukas har skapandet och användandet kringgårdats med regler för en korrekt och kontrollerbar hantering.

Skyddsregistreringsdelegationens kansliverksamhet sköts av handläggare vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens kansli. Granskningen visar att det finns beslutade och uppdaterade rutiner för kansliets handläggning av underlag och för beslut om skyddsidentiteter. Inför beslut om tillskapande av en kvalificerad skyddsidentitet föredrar anställningsmyndigheten (Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen) ärendet för Skyddsregistreringsdelegationen.³⁷ Redogörelsen sker muntligen. Delegationen fattar därefter beslut vid sittande bord och beslutet meddelas vanligtvis samma dag till anställningsmyndigheten. I delegationens beslut anges vilka identitetshandlingar som ska få utfärdas i den kvalificerade skyddsidentitetens namn. Det är sedan anställningsmyndigheten som har kontakt med de myndigheter som ska utfärda identitetshandlingarna och föra in eller ta bort uppgifter i sina respektive register. Anställningsmyndigheterna är ansvariga för att kontinuerligt följa hur skyddsidentiteterna används, till exempel är det viktigt att kontrollera att den kvalificerade skyddsidentiteten inte förekommer i misstankeregistret.³⁸

4.4.1 En förtroendefråga med både tillstånd och tillsyn

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, genom Skyddsregistreringsdelegationen, fattar således beslut i ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter samtidigt som myndigheten utövar tillsyn över anställningsmyndigheternas användning av de kvalificerade skyddsidentiteterna. 2012–2014 har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden genomfört en respektive två (2014) granskningar per år av verksamheten. Nämnden har i sina uttalanden bland annat konstaterat att det saknas tydliga rutinbeskrivningar för hur användningen av identiteterna ska dokumenteras.³⁹ Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden anser också att området är svårt att granska då nämnden inte har möjlighet att granska den faktiska användningen av de kvalificerade skyddsidentiteterna under pågående uppdrag, utan får förlita sig på hur myndigheterna dokumenterar användandet.⁴⁰

³⁷ Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2015-10-19.

³⁸ Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2015-10-19.

³⁹ Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden: Användning av kvalificerade skyddsidentiteter vid Polismyndigheten i Stockholms län, uttalande 113-2013.

⁴⁰ Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2015-10-19.

Som tidigare beskrivits är det Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens kansli som stödjer Skyddsregistreringsdelegationen i beredningen av dess beslut. Det är delvis samma personer som på myndighetens uppdrag granskar anställningsmyndigheternas användning av skyddsidentiteter och som deltar i beredningen av ärenden om tillstånd.

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har framfört att den ser en risk med att det kan uppfattas som att myndigheten utövar tillsyn över sin egen tillståndsverksamhet.⁴¹ Riksrevisionens bedömning är dock att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten inte utövar tillsyn över sin egen verksamhet. Myndigheten utövar tillsyn över hur den brottsbekämpande myndigheten använder den kvalificerade skyddsidentiteten, inte över tillståndet att använda den.

4.5 Registerkontrolldelegationen

Myndigheter och andra som lyder under säkerhetsskyddslagen ska genomföra säkerhetsprövning av personer som genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller verksamhet som behöver skyddas mot terrorism. Säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om personen kan antas vara lojal mot skyddsintressen och i övrigt pålitlig ur säkerhetssynpunkt. Om anställningen är placerad i säkerhetsklass ska säkerhetsprövningen omfatta registerkontroll och i förekommande fall särskild personutredning. Den myndighet som begär registerkontroll prövar självständigt betydelsen av eventuella uppgifter som framkommer i kontrollen.⁴²

Varje år genomförs ca 70 000 registerkontroller.⁴³ Den myndighet som begär registerkontroll vänder sig till Säkerhetspolisen med en framställan. Säkerhetspolisen genomför därefter registerkontrollen genom slagningar i olika register, till exempel belastningsregistret och misstankeregistret. Det är inte reglerat hur lång tid en kontroll får ta att genomföra, annat än i undantagsfall, till exempel när det gäller anställning vid bevakningsföretag.

En uppgift som har kommit fram vid registerkontroll eller särskild personutredning får lämnas ut för säkerhetsprövning endast om den kan antas ha betydelse för prövningen av den kontrollerades pålitlighet ur säkerhetssynpunkt.⁴⁴ Innan uppgifterna lämnas ut får den som uppgifterna avser möjlighet att ta del av uppgifterna och yttra sig över dessa. Uppgifterna utgör sedan en del av underlaget i myndighetens säkerhetsprövning inför anställningen.

⁴¹ Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, 2015-11-09.

⁴² 11 § säkerhetsskyddslagen (1996:627).

⁴³ Intervju med Säkerhetspolisen 2015-04-21.

⁴⁴ 24 § säkerhetsskyddslagen.

Om det inte finns några uppgifter i registren som påverkar säkerhetsprövningen eller om det finns uppgifter som avser brott av ringare grad, till exempel trafiköverträdelse, får anställda vid Säkerhetspolisen på uppdrag av Registerkontrolldelegationen fatta beslut att utlämning inte ska ske. Om det däremot framkommer uppgifter som bedöms ha betydelse för säkerhetsprövningen föredras frågan om utlämnande för Registerkontrolldelegationen, som har att besluta om uppgifterna ska lämnas ut.

Det är Säkerhetspolisen som tillhandahåller Registerkontrolldelegationen sammanträdes- och kontorslokaler, kanslistöd och föredragande.⁴⁵ Det innebär att det är personal hos Säkerhetspolisen som utför registerslagningarna samt sammanställer beredningsunderlag. Tjänstemannen hos Säkerhetspolisen föredrar sedan ärenden för delegationen. Tjänstemannen är då förordnad som föredragande hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.⁴⁶ Tjänstemannen byter alltså myndighetstillhörighet under detta skede i beredningsprocessen. I samband med föredragningen för delegationen kan handlingar lämnas över från Säkerhetspolisen till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Handlingar som ges in till och upprättas av Registerkontrolldelegationen ska registreras i ett fristående diarium som tillhör Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden men som sköts av Säkerhetspolisen. Efter föredragningen beslutar Registerkontrolldelegationen om utlämning, och tjänstemannen vid Registerkontrolldelegationens kansli vid Säkerhetspolisen verkställer beslutet.

4.5.1 *Oklar gränsdragning mellan Säkerhetspolisen och Registerkontrolldelegationen*

Riksrevisionen anser att handläggningsprocessen för Registerkontrolldelegationen väcker frågor om exempelvis när ett ärende går över från en myndighet till en annan. Om övergångsskedet inte är tydligt finns det en risk att handlingar inte diarieförs vid rätt myndighet. Detta kan leda till att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden riskerar att utöva tillsyn över sin egen personuppgiftsbehandling. Det får enligt Riksrevisionens mening inte råda någon otydlighet om till vilken myndighet uppgifterna hör under beredningsprocessen. Riksrevisionen har vidare funnit att myndigheterna haft olika syn på vad som ska ingå i kanslistödet, till exempel när det gäller IT-stöd. När det gäller beredningsprocessen inom Registerkontrolldelegationens kansli har Riksrevisionen funnit att det saknas beslutade riktlinjer. Däremot finns enligt Säkerhetspolisen en etablerad praxis för beredningen.⁴⁷

⁴⁵ 11 § förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. 18 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

⁴⁶ 15 § förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

⁴⁷ Intervju med Säkerhetspolisen 2015-10-21.

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten och Säkerhetspolisen anger att de har fört diskussioner om gränsdragningsproblematiken. Problemen fördes också fram till Utredningen om Säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14). Frågorna behandlas till viss del i betänkandet En ny Säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25). Om utredningens förslag genomförs anser Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten att en stor del av problemen kommer att lösas.⁴⁸

⁴⁸ Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten 2015-10-09.

Skr. 2015/16:188

Bilaga 1

TILLSYN ÖVER BROTTSBEKÄMPANDE MYNDIGHETER – EN GRANSKNING AV SÄKERHETS- OCH
INTEGRITETSSKYDDSNÄMNDEN

5 Leder tillsynen till åtgärder hos de brottsbekämpande myndigheterna?

I detta kapitel redogör Riksrevisionen för vilka effekter Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalanden får, och om de leder till åtgärder hos de brottsbekämpande myndigheterna. Riksrevisionens värdering av verksamheten sker mot nedanstående bedömningsgrund.

När det gäller hanteringen av synpunkter anser Riksrevisionen att krav kan ställas på att de som fått synpunkter hanterat dessa och genomfört de förändringar som är motiverade. Vidare anser Riksrevisionen att det i tillsynen bör ingå att tillsynsmyndigheten följer upp om åtgärder vidtagits som en följd av lämnade synpunkter.

5.1 Effekter av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn

Riksrevisionen har, som tidigare nämnts, granskat samtliga tillsynsärenden som inlett och avslutats under 2012–2014, vilka uppgår till 97 stycken. För att kunna bedöma hur de brottsbekämpande myndigheterna hanterat Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalanden har Riksrevisionen i 20 ärenden där nämnden gjort ett uttalande följt upp hur detta mottagits och vilka åtgärder som vidtagits.⁴⁹ I samband med aktgranskningen av tillsynsärendena valdes ärenden ut där nämnden lämnat konkreta synpunkter. Detta var ärenden där den uppmärksamade problematiken inte hanterats under ärendets gång eller där uppföljning visat att tidigare uppmärksammade problem inte åtgärdats. De brottsbekämpande myndigheterna har därefter blivit ombedda att redogöra för vilka åtgärder de vidtagit med anledning av nämndens uttalanden i dessa ärenden. Polismyndigheten blev ombedd att redogöra för åtgärder i tio ärenden, Säkerhetspolisen för åtgärder i två ärenden, Åklagarmyndigheten i fem ärenden, Ekobrottsmyndigheten i ett ärende och Tullverket i två ärenden.⁵⁰ I de ärenden där myndigheterna angivit att de inte genomfört några åtgärder ombads de redovisa skälen till detta. Myndigheternas svar har diskuterats med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

⁴⁹ Ärendena anges i bilaga 3.

⁵⁰ Av samtliga tillsynsärenden under den granskade perioden 2012–2014 var fördelningen av uttalanden riktade till de olika myndigheterna följande: 30 uttalanden till Polismyndigheten, 5 till Säkerhetspolisen, 54 till Åklagarmyndigheten, 2 till Tullverket samt 2 till Ekobrottsmyndigheten. 4 ärenden ledde inte till något uttalande.

5.1.1 Polismyndigheten

Under perioden 2012 till och med 2014 har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden lämnat 30 uttalanden till Polismyndigheten. Riksrevisionen har följt upp 10 av dessa.

Polismyndigheten utgjordes tidigare av separata länspolismyndigheter samt av Rikspolisstyrelsen. Det innebär att de myndigheter som uttalandena ursprungligen avsåg har upphört. Enligt Polismyndigheten finns med den nya organisationen större möjlighet att skapa en enhetlighet och utifrån ett nationellt perspektiv verka för rättsäkerhet och gemensamma tolkningar inom organisationen.⁵¹

Polismyndigheten förmedlar överlag en positiv inställning till den tillsyn som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden genomför, till exempel uppger myndigheten att det varit värdefullt för det fortsatta arbetet med att förbättra personuppgiftsbehandlingen.⁵² Polismyndigheten har också framfört att den efter nämndens granskning på flera områden sett över sina rutiner.⁵³

Samtidigt har Polismyndigheten i en del fall, där uttalandet inte handlar om regelefterlevnad utom om andra förbättringsåtgärder, angivit att de inte vidtagit åtgärder med anledning av nämndens synpunkter. I dessa fall har myndigheten motiverat anledningen till detta i sitt svar till Riksrevisionen.⁵⁴ En förklaring är att myndigheten bedömt att frågorna kommer att hanteras genom den omorganisation som skett av polisen.

Polismyndigheten har framfört att den ibland upplever att det är svårt att hantera de synpunkter som nämnden lämnat. Myndigheten och nämnden är inte alltid helt överens om hur vissa frågor bör prioriteras och hanteras, till exempel när det gäller loggföljning.⁵⁵

5.1.2 Åklagarmyndigheten

Under den granskade perioden har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden uttalat sig till Åklagarmyndigheten i 54 ärenden. 42 av dessa tillhör samma tillsynsprojekt

⁵¹ Intervju med Polismyndigheten 2015-04-24.

⁵² 67-2014 Polismyndigheten i Västra Götalands behandling av personuppgifter i underrättelseverksamheten.

⁵³ Se t.ex. 70-2013 Användning av kvalificerade skyddsidentiteter vid Rikskriminalpolisen. 162-2013 Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet vid fyra polismyndigheter. 156-2014 Granskning av tre inhämtningsärenden vid Polismyndigheten Dalarna.

⁵⁴ Polismyndigheten, Yttrande i granskningen av SIN, diarienummer A092.058/2015, 2015-10-13.

⁵⁵ 83-2013 Uppföljning av polismyndigheternas användning av centrala säkerhetsloggen. 596-2013 Uppföljning av tidigare granskning avseende Rikspolisstyrelsens rutiner för och kontroll av behandling av känsliga personuppgifter i det centrala kriminalunderrättelsesregistret, KUR. 211-2013 Polismyndigheternas behandling av känsliga personuppgifter i KUT-info.

även om de dokumenterats som separata tillsynsärenden. Riksrevisionen har följt upp fem av uttalandena.

Åklagarmyndigheten har i dag en annan myndighetsstruktur än vad den hade då de granskade uttalandena lämnades. Sedan 2014 är myndigheten indelad i sju geografiska åklagarområden och en nationell åklagaravdelning.

Åklagarmyndigheten anger att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn upplevs som positiv av åklagarkamrarna.⁵⁶ Granskningen tyder också på att Åklagarmyndigheten följer nämndens uttalanden när det gäller regelefterlevnad. Granskningen visar samtidigt att Åklagarmyndigheten inte alltid gör samma bedömning som nämnden, till exempel när det gäller frågan om dokumentation av skäl för beslut om att använda överskottsinformation. Åklagarmyndigheten menar att nämndens ståndpunkt om dokumentation saknar stöd i lag eller förordning.⁵⁷ Även nämndens önskan om ökad dokumentation i tvångsmedelsdiariet ifrågasätts av Åklagarmyndigheten. Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens synpunkt om att etablera särskilda dokumentationsrutiner på kamrarna när det gäller verkställighet av hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning ifrågasätts också av Åklagarmyndigheten, som menar att ansvaret för dokumentation av verkställigheten bör ligga på Polismyndigheten.⁵⁸ I övrigt hänvisar Åklagarmyndigheten till att interna föreskrifter uppdaterats med anledning av nämndens uttalanden.⁵⁹

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är medveten om att Åklagarmyndigheten inte brutit mot något regelverk genom att inte dokumentera skälen för beslut om att använda överskottsinformation. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden anser dock att avsaknad av dokumentation av åtgärder och beslut under handläggningen kan försvåra enskildas rätt till skadestånd.⁶⁰

5.1.3 Säkerhetspolisen

Under 2012 till och med 2014 har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden lämnat fem uttalanden till Säkerhetspolisen. Riksrevisionen har följt upp två av dessa.

Säkerhetspolisen var tidigare en del av Rikspolisstyrelsen. Från och med 2015 är Säkerhetspolisen en egen myndighet direkt underställd regeringen.

Granskningen av ärendena tyder på att Säkerhetspolisen följer nämndens synpunkter när dessa avser regelefterlevnad. Med anledning av nämndens uttalanden har

⁵⁶ Intervju med Åklagarmyndigheten, 2015-04-17.

⁵⁷ 82-2013 Överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning.

⁵⁸ 136-2013 Granskning av vissa ärenden där underrättelse underlätit.

⁵⁹ Åklagarmyndigheten, Redogörelse för vidtagna åtgärder, diarienummer ÅM-A 2015/1306.

⁶⁰ Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2015-11-04.

Säkerhetspolisen till exempel infört tydliga riktlinjer för prövning av utlämnande av sekretessbelagda uppgifter.⁶¹

I ett av de granskade ärendena som avser dokumentation av sekretessbedömning vid utlämnande av uppgifter till en utländsk tjänst delar inte Säkerhetspolisen nämndens bedömning och har valt att inte vidta några åtgärder. Säkerhetspolisen anser att det inte finns något lagstadgat krav på dokumentation i detta fall och att myndigheten redan i dagsläget uppfyller de krav som kan ställas på rättssäkerhet. Myndigheten medger att det kan vara värdefullt ur kontrollsynpunkt men menar att verksamhetsnyttan väger tyngre.⁶²

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden anser att dokumentation är ett rimligt krav att ställa på Säkerhetspolisen i denna fråga. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är medveten om att Säkerhetspolisen inte bryter mot regelverket men menar att en förändring är önskvärd.⁶³

5.1.4 Ekobrottsmyndigheten

Under den granskade perioden har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden lämnat två uttalanden till Ekobrottsmyndigheten. Riksrevisionen har följt upp ett av dessa som avsåg myndighetens användning av hemliga tvångsmedel.⁶⁴ Ekobrottsmyndigheten uppger att de upplevde nämndens uttalande som tydligt och har genomfört åtgärder i enlighet med uttalandet. Myndigheten har reviderat sina styrdokument för att säkerställa att upptagningar och uppteckningar från hemlig tvångsmedelsanvändning förstörs i rätt tid. Därutöver medförde uttalandet att ett uppdrag gavs till kammarcheferna att införa eller vid behov revidera befintliga rutiner för att säkerställa att material från hemlig tvångsmedelsanvändning förstörs i rätt tid och att underrättelseskyldigheten uppfylls samt att besluten dokumenteras och diarieförs. Kammarcheferna har därefter återredovisat att uppdraget genomförts. Ekobrottsmyndigheten har också framfört att den följer nämndens verksamhet och drar lärdom av dess mer generella bedömningar. Bedömningarna kan användas till exempel när Ekobrottsmyndigheten reviderar styrdokument.⁶⁵

5.1.5 Tullverket

Under 2012 till och med 2014 har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden lämnat två uttalanden som avser Tullverket. Riksrevisionen har följt upp båda dessa uttalanden.

⁶¹ 208-2013 Säkerhetspolisens utlämnande av personuppgifter till underrättelse- och säkerhetstjänster i andra stater.

⁶² Säkerhetspolisen, Underlag till Riksrevisionens effektivitetsgranskning, diarienummer 2015-20588-2.

⁶³ Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2015-11-04.

⁶⁴ 16-2013 Hanteringen av hemliga tvångsmedel vid Ekobrottsmyndigheten.

⁶⁵ Intervju med Ekobrottsmyndigheten, 2015-04-21.

Tullverket anger att de upplever Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens granskningar som positiva.⁶⁶ När det gäller synpunkter från nämnden i ett ärende som avsåg förstöring av material från hemliga tvångsmedel har Tullverket angivit att de följt nämndens uttalande och ändrat sina styrdokument samt ändrat tiden för förstöring av uppgifter i enlighet med nämndens synpunkter.⁶⁷ När det gäller ett uttalande som avsåg både polisen och Tullverket har Tullverket angivit att verkets tolkning är att verksamheten de bedriver inte varit i fokus för uttalandet och att ändringar inte varit påkallade för deras del.⁶⁸

5.2 Observationer om tillsynens effekter

De brottsbekämpande myndigheter som Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten utövar tillsyn över har angivit att tillsynen är värdefull för dem. Granskningen visar också att myndigheterna följer nämndens uttalanden när det gäller regelförfaranden.

I de fall myndigheten brutit mot lag eller förordning är Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten skyldig att anmäla detta vidare till särskild instans, nämligen Åklagarmyndigheten, Justitiekanslern eller Datainspektionen. Riksrevisionen har funnit att nämnden har anmält ärenden vidare då den bedömt att myndigheternas tjänsteutövning utgjort brott eller saknat stöd i lag. Riksrevisionen bedömer därför att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten i denna del fullgör sitt åtagande.

Riksrevisionens granskning visar att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten också lämnar rekommendationer som nämnden anser skulle förbättra myndigheternas verksamhet. Riksrevisionen har funnit att de brottsbekämpande myndigheterna inte alltid väljer att följa dessa rekommendationer. I något fall har den brottsbekämpande myndigheten även uppgett att den inte ser det som möjligt att följa rekommendationen. Det finns inte lagstöd för att den ena myndighetens tolkning har företräde framför den andra. Om myndigheterna genomför de förändringar som nämnden föreslår eller inte beror då på om myndigheten har kapacitet att göra detta, samt på om myndigheten håller med om den bedömning som nämnden gjort. Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har framfört att om myndigheterna inte är överens kan nämnden föra frågan vidare till regeringen för de åtgärder som regeringen finner påkallade. I det urval av ärenden som Riksrevisionen följt upp har nämnden inte fört ärendet vidare till regeringen. Riksrevisionen anser att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten bör utnyttja möjligheten att informera regeringen i ärenden där myndigheterna återkommande har olika uppfattning.

⁶⁶ Intervju med Tullverket, 2015-04-23.

⁶⁷ 36-2013 Förstöring av material från hemliga tvångsmedel vid Tullverket.

⁶⁸ Telefonintervju Tullverket, 2015-09-25, avseende ärende 131-2013 Granskning av underrättelser om beslut om inhämtning av uppgifter enligt den s.k. inhämtningslagen.

Riksrevisionen har funnit att nämnden i sina uttalanden ofta anger att den avser att följa upp lämnade synpunkter. Genom återkommande tillsyn på samma områden får myndigheten kunskap om hur lämnade synpunkter hanterats. Riksrevisionen bedömer att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens återkommande tillsyn inom samma områden innebär att myndigheten följer upp hur lämnade synpunkter hanteras. Riksrevisionen har noterat att nämnden i en del fall valt att i en ny tillsyn åter lämna samma rekommendationer.

Mot bakgrund av vad myndigheterna uttryckt om nyttan av tillsynen och att de följer uttalanden som avser regelefterlevnad är det Riksrevisionens bedömning att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn fungerar och får effekt.

Käll- och litteraturförteckning

Författningar

Förordning (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten.
Förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.
Lag (1998:621) om misstankeregister.
Lag (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter.
Lag (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.
Lag (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister.
Lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.
Lag (2013:329) med vissa bestämmelser om skydd för personuppgifter vid polisarbete och straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen.
Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).
Personuppgiftslag (1998:204).
Polisdataförordning (2010:1155).
Polisdatalag (2010:361).
Säkerhetsskyddförordning (1996:633).
Säkerhetsskyddslag (1996:627).

Offentligt tryck

Bet. 2012/13:JuU16, Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2011.
Dir. 2014:164, En myndighet med ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten.
Ju 2010:09, dir. 2012:13, tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén.
Prop. 1995/96:129, Säkerhetsskydd.
Prop. 2005/06:149, Kvalificerad skyddsidentitet.
Prop. 2006/07:133, Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.
Prop. 2009/10:85, Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet.
Prop. 2013/14:237, Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott.
Rskr. 2012/13:172, Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2011.
Skr. 2014/15:36, Redovisning av användningen av vissa hemliga tvångsmedel under år 2013.
SOU 2006:98, Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.

SOU 2015:25, En ny säkerhetsskyddslag.
SOU 2015:57, Tillsyn över polisen och Kriminalvården.

Övriga skriftliga källor

Justitiedepartementet, Svar på Riksrevisionens frågor om redovisning m.m. avseende Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Ju2015/08574/Å.

Lagrådsremiss 10 april 2014, Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott.

Polismyndigheten, Yttrande i granskningen av SIN, dnr. A092.058/2015.

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Svensk Juristtidning, Häfte 5–6, 2013, s. 502, Om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Artikel författad av Sigurd Heuman och Eva Melander Tell.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden Framställning om klagande i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), dnr. 188-2012.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Riktlinjer för handläggning och beredning av ärenden, dnr 43-2015.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Användning av kvalificerade skyddsidentiteter vid Polismyndigheten i Stockholms län, uttalande 113-2013.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Granskning av om kvalificerade skyddsidentiteter använts för att rösta i de allmänna valen 2014, uttalande 2108-2014.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Årsredovisning 2008.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Årsredovisning 2009.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Årsredovisning 2010.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Årsredovisning 2011.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Årsredovisning 2012.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Årsredovisning 2013.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Årsredovisning 2014.

Säkerhetspolisen, Underlag till Riksrevisionens effektivitetsgranskning, dnr. 2015-20588-2.

Åklagarmyndigheten, Redogörelse för vidtagna åtgärder, dnr. ÅM-A 2015/1306.

15-2013 Rikspolisstyrelsens rutiner för och kontroll av behandling av känsliga personuppgifter i polisens allmänna spaningsregister, ASP.

70-2013 Användning av kvalificerade skyddsidentiteter vid Rikskriminalpolisen.

83-2013 Uppföljning av polismyndigheternas användning av centrala säkerhetsloggen.

131-2013 Granskning av underrättelser om beslut om inhämtning av uppgifter enligt den s.k. inhämtningslagen.

162-2013 Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet vid fyra polismyndigheter.

211-2013 Polismyndigheternas behandling av känsliga personuppgifter i KUT-info.

596-2013 Uppföljning av tidigare granskning avseende Rikspolisstyrelsens rutiner för och kontroll av behandling av känsliga personuppgifter i det centrala kriminalunderrättelsesregistret, KUR.

67-2014 Polismyndigheten i Västra Götalands behandling av personuppgifter i underrättelseverksamheten.

156-2014 Granskning av tre inhämtningsärenden vid Polismyndigheten Dalarna. Polismyndigheten, Yttrande i granskningen av SIN, diarienummer A092.058/2015.

Intervjuer

Intervju med Ekobrottsmyndigheten, 2015-04-21.

Intervju med Polismyndigheten, 2015-04-24.

Intervju med Polismyndigheten, 2016-02-17.

Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsämnden, 2015-03-24.

Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsämnden, 2015-04-27.

Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsämnden, 2015-10-09.

Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsämnden, 2015-10-19.

Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsämnden, 2015-11-04.

Intervju med Säkerhets- och integritetsskyddsämnden, 2015-11-09.

Intervju med Säkerhetspolisen, 2015-04-21.

Intervju med Säkerhetspolisen, 2015-10-21.

Intervju med Tullverket, 2015-04-23.

Intervju med Tullverket, 2015-09-25.

Intervju med Åklagarmyndigheten, 2015-04-17.

Skr. 2015/16:188

Bilaga 1

TILLSYN ÖVER BROTTSBEKÄMPANDE MYNDIGHETER – EN GRANSKNING AV SÄKERHETS- OCH INTEGRITETSSKYDDSNÄMNDEN

Bilaga 1. Metod för aktgranskning av tillsynsärenden

Riksrevisionen har granskat samtliga tillsynsärenden som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden på eget initiativ har påbörjat och avslutat från 2012 till och med 2014. Akterna har granskats utifrån de krav som ställs i författning och i Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens beslutade rutiner för handläggning av ärenden. Före 2012 hade Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inte tillsynsansvar över Polismyndighetens behandling av personuppgifter. Nämndens rutiner för handläggning justerades 2012 i samband med att nämnden fick sådant tillsynsansvar.

Antalet tillsynsärenden under perioden uppgår till 97 stycken. Några av dessa avslutades utan att ett uttalande lämnades. Av ärendena utgjorde 32 stycken tillsyn av den öppna polisen (länspolismyndigheterna samt Rikspolisstyrelsen inklusive Rikskriminalpolisen, sedermera Polismyndigheten). 5 ärenden avsåg Säkerhetspolisen, 2 ärenden avsåg Tullverket, 54 ärenden avsåg Åklagarmyndigheten och 3 ärenden avsåg Ekobrottsmyndigheten (varav uttalande lämnades i 2 ärenden). Ett ärende avsåg både Polismyndigheten och Tullverket. Vårt att uppmärksamma är att majoriteten (42 stycken) av de ärenden som avsåg Åklagarmyndigheten tillhörde ett och samma tillsynsprojekt, även om de genomfördes och dokumenterades som 42 stycken separata tillsynsärenden. Ärendet har ett gemensamt beslutsprotokoll och ett gemensamt uttalande som är tillfört samtliga akter.

Följande uppgifter kontrollerades i varje ärende:

1. Beslutsdatum
2. Ad acta
3. Framgår det om det förekommit regelbunden kommunikation mellan SIN och myndigheten?
4. Finns dagboksblad?
5. Finns kopia av beslutsprotokoll?
6. Finns motiv om att påbörja ett ärende/beslut om tillsyn?
7. Finns ordförandens synpunkter dokumenterade i akten?
8. Har myndighetsledningen skriftligen informerats om den planerade inspektionen?
9. Finns iakttagelser sammanställda?
10. Finns underlag för nämndens ställningstagande?
11. Finns antecknat vilka handlingar som lånats in?
12. Har den intervjuade fått möjlighet att kontrollera anteckningarnas riktighet?
13. Är arbetsmomenten väl dokumenterade?

14. Har ärendet lett till ett uttalande?
15. Är uttalandet tydligt och väl motiverat?
16. Rör synpunkterna i uttalandet regelefterlevnad?
17. Rör synpunkterna i uttalandet behov av förbättring?
18. Framgår om nämnden följt upp uttalandet?

Bilaga 2. Metod för aktgranskning av enskilds begäran om kontroll

2012 till och med 2014 inkom 2 180 framställningar om kontroll från enskild. Majoriteten av dessa avsåg det så kallade Kringresanderegistret. Dessa ärenden är mindre omfattande och mindre tidskrävande än andra ärenden då enbart ett polisregister kontrolleras. Andra kontroller omfattar ett flertal olika register, centrala såväl som regionala.

Från ärendepopulationen om 2 180 ärenden har ett urval av 240 ärenden gjorts. Urvalet innebär en konfidensgrad på 90 procent och en felmarginal på 5 procent. Urvalet har gjorts med hjälp av en slumpgenerator.

227 av de 240 ärenden som Riksrevisionen granskat avser det så kallade Kringresanderegistret.

Följande uppgifter kontrollerades i varje ärende:

1. Begäran om kontroll inkom, år/månad.
2. Beslut om avslut, år/månad.
3. Under hur lång tid har ärendet pågått?
4. Har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden enligt gällande regelverk utfört den kontroll som enskild begärt?
5. Är arbetsmomenten väl dokumenterade?
6. Har resultatet av kontrollen meddelats individen på ett tydligt sätt?
7. Hur har ärendet avslutats? (Till exempel genom anmälan till Justitiekanslern).
8. Om felaktigheter observerats men ärendet inte anmälts vidare, vilken avskrivningsgrund används?

Skr. 2015/16:188

Bilaga 1

TILLSYN ÖVER BROTTSBEKÄMPANDE MYNDIGHETER – EN GRANSKNING AV SÄKERHETS- OCH
INTEGRITETSSKYDDSNÄMNDEN

Bilaga 3. Utvalda ärenden för uppföljning av åtgärder

Ekobrottsmyndigheten

16-2013 Hanteringen av hemliga tvångsmedel vid Ekobrottsmyndigheten.

Polismyndigheten

177-2012 Behandlingen av personuppgifter i Rikskriminalpolisens register över spaningsfilmer.

15-2013 Rikspolisstyrelsens rutiner för och kontroll av behandling av känsliga personuppgifter i polisens allmänna spaningsregister, ASP.

70-2013 Användning av kvalificerade skyddsidentiteter vid Rikskriminalpolisens.

83-2013 Uppföljning av polismyndigheternas användning av centrala säkerhetsloggen.

131-2013 Granskning av underrättelser om beslut om inhämtning av uppgifter enligt den s.k. inhämtningslagen (med Tullverket).

162-2013 Inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet vid fyra polismyndigheter.

211-2013 Polismyndigheternas behandling av känsliga personuppgifter i KUT-info.

596-2013 Uppföljning av tidigare granskning avseende Rikspolisstyrelsens rutiner för och kontroll av behandling av känsliga personuppgifter i det centrala kriminalunderrättelseregistret, KUR.

67-2014 Polismyndigheten i Västra Götalands behandling av personuppgifter i underrättelseverksamheten.

156-2014 Granskning av tre inhämtningsärenden vid Polismyndigheten Dalarna.

Säkerhetspolisen

208-2013 Säkerhetspolisens utlämnande av personuppgifter till underrättelse- och säkerhetstjänster i andra stater.

654-2013 Säkerhetspolisens behandling av känsliga personuppgifter i fristående databaser.

Tullverket

36-2013 Förstöring av material från hemliga tvångsmedel vid Tullverket.

131-2013 Granskning av underrättelser om beslut om inhämtning av uppgifter enligt den s.k. inhämtningslagen (med Polismyndigheten).

Åklagarmyndigheten

82-2013 Överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning.

136-2013 Granskning av vissa ärenden där underrättelse underlätits.

144-2013 Granskning av anmälningar till nämnden enligt den s.k. åtgärdslagen.

589-2013 Underrättelser till enskilda vid internationell rättslig hjälp vid två internationella åklagarkammare.

2140-2014 Tillämpningen av 20 § förundersökningskungörelsen vid användning av hemliga tvångsmedel.

Skr. 2015/16:188

Bilaga 1

TILLSYN ÖVER BROTTSBEKÄMPANDE MYNDIGHETER – EN GRANSKNING AV SÄKERHETS- OCH
INTEGRITETSSKYDDSNÄMNDEN

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten
	2015:3	Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
	2015:4	Återfall i brott – Hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
	2015:5	Digitalradio – varför och för vem?
	2015:6	Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?
	2015:7	Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?
	2015:8	Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar
	2015:9	Granskning av Årsredovisning för staten 2014
	2015:10	Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?
	2015:11	Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet
	2015:12	Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet?
	2015:13	Regeringens jämställdhetsåtgärder – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?
	2015:14	Överskuldåtgärder – hur fungerar samhällets stöd och insatser?
	2015:15	Regeringens hantering av risker i statliga bolag
	2015:16	Statens finansiella tillgångar – något att räkna med?
	2015:17	Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?
	2015:18	Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar
	2015:19	Rehabiliteringsgarantin fungerar inte – tänk om eller lägg ner
2015:20	Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten	
2015:21	It-relaterad brottslighet – polis och åklagare kan bli effektivare	
2015:22	Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?	
2016	2016:1	Transparensen i budgetpropositionen för 2016 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedriver tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket. Myndigheternas verksamhet omfattas till stor del av sekretess och begränsad insyn. För allmänhetens förtroende är det därför viktigt att verksamheten bedrivs rättssäkert samt att tillsynen är ändamålsenlig och effektiv.

Riksrevisionen har granskat om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedriver sin verksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt och om tillsynen leder till åtgärder.

Riksrevisionens slutsats är att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utför sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. De brottsbekämpande myndigheterna tar Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens uttalanden på allvar och följer dessa när det gäller synpunkter om regelefterlevnad.

Riksrevisionen bedömer samtidigt att myndighetens organisationsform innebär utmaningar för verksamheten. Det finns också en risk för undanträngningseffekter när kontrollen som utförs på enskilda begäran tar resurser från den tillsyn som myndigheten utför på eget initiativ.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-394-3

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 juni 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Andersson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Hadzialic, Eriksson, Linde, Skog

Föredragande: statsrådet Ygeman

Regeringen beslutar skrivelse 2015/16:188 Riksrevisionens rapport om Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn över brottsbekämpande myndigheter

