SÄPO

Säkerhetspolisens inriktning och organisation

Delbetänkande av SÄPO-kommittén

SOU
1988:16

Statens offentliga utredningar
1988:16
Justitiedepartementet

SÄPO

Säkerhetspolisens inriktning och organisation

Delbetänkande av SÄPO-kommittén
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
08/739 96 30

Allmänna Förlagets bokhandel:
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5, Stockholm

Beställare som är berättigade till remissexemplar
eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 Stockholm
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8.10–12.00 (externt och internt)
08/763 10 05 12.00–16.00 (endast internt)

ISBN 91-38-10149-1
ISSN 0375-250X

Graphic Systems AB, Göteborg 1988

Till statsrådet och

chefen för justitiedepartementet

Genom beslut den 5 november 1987 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet, statsrådet Leijon, att tillkalla en kommitté med uppdrag att genomföra en översyn av den svenska säkerhetspolisen.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen samma dag till ordförande ambassadören Carl Lidbom och till övriga ledamöter riksdagsledamöterna Lennart Andersson och Olle Aulin, pol.mag. Göran Johansson, riksdagsledamoten Lars-Erik Lövdén, docenten Ola Nyquist samt riksdagsledamoten Anita Persson.

Kommittén har antagit namnet SÄPO-kommittén.

Till experter i kommittén förordnades den 9 november 1987 numera rikspolischefen Nils E. Åhmansson, den 13 november 1987 generallöjtnanten Torsten Engberg, expeditionschefen och rättschefen Rolf Holmquist och justitierådet Staffan Vängby, den 5 april 1988 direktören Holger Bjernlid samt den 26 april 1988 förbundsjuristen Kerstin Gustafsson, direktören Mogens Månsson och förbundsjuristen Lars Sundberg. Bjernlid, Gustafsson, Månsson och Sundberg har medverkat när det gäller säkerhetsskyddet för industrin.

Till sekreterare i kommittén förordnades den 5 november 1987 hovrättsassessorn Claes Kring. Under tiden den 25 november 1987 - den 31 mars 1988 var även byråchefen Olav Robertsson, enligt förordnande den 24 november 1987, sekreterare i kommittén. Den 31 mars 1988 förordnades Olav Robertsson till expert i kommittén.

Kommittén får härmed överlämna delbetänkandet SÄPO - Säkerhetspolisens inriktning och organisation. I betänkandet har uppgifter som omfattas av sekretess tagits in i en bilaga (bilaga H), som utgör en särskild volym.

Kommitténs arbete fortsätter.

Stockholm den 18 juli 1988.

Carl Lidbom

Lennart Andersson *Olle Aulin*

Göran Johansson *Lars-Erik Lövdén*

Ola Nyquist *Anita Persson*

/Claes Kring

Innehållsförteckning

Sammanfattning 9

Författningsförslag 25

Avd. 1 En bakgrundsteckning 33

1. Inledning 35

2. Säkerhetspolisen i korthet 37

3. En historisk tillbakablick 43

3.1 Världskrigen och mellankrigstiden 43
3.2 Tiden 1946-1964 44
3.3 Wennerströmaffären 45
3.4 Polisens förstatligande år 1965 47
3.5 Personalkontroll och terrorismbekämpning 47
3.6 Berglingaffären 49
3.7 Säkerhetspolisen under polisreformens tid 50
3.8 Stig Berglings rymning 51
3.9 Ebbe Carlsson-affären 53

4. Riksdagsdebatter 55

5. Pressdebatt 63

6. Organisation 77

7. Den författningsmässiga ramen 81

7.1 Polislagen 81
7.2 RPS instruktion 84
7.3 Innebörden av begreppet brott mot rikets säkerhet 88
7.4 Övriga författningar om säkerhetspolisens arbetsuppgifter 94
7.5 Tvångsmedel 94
7.6 Polisregister 97

8. Kontraspionage 99

9. Terrorismbekämpning och personskydd 103

9.1 Nuvarande ordning 103
9.2 Utredningar 107

10. Säkerhetsskydd 117

11. Andra arbetsuppgifter 123

11.1 Åtgärder mot subversiv verksamhet 123
11.2 Beredskapsplanering 123
11.3 Teknisk service m.m. 124

12. Statsmakternas styrning och kontroll 125

12.1 Regeringen 125
12.2 Riksdagen m.m. 128
12.3 Verksledningspropositionen 128

13. Ledning inom rikspolisstyrelsen 131

13.1 Rikspolischefen och avdelningschefen 131
13.2 Styrelsen 132
13.3 Lekmannainsyn hos överbefälhavaren 135
13.4 Verksledningspropositionen 137

14. Rekrytering och utbildning 139

14.1 Allmänt 139
14.2 Specialistkompetens 140

15. Personalrörlighet 143

15.1 Allmänt 143
15.2 Omplacering 144

16. Fackligt medbestämmande 151

16.1 Förhandlingsskyldighet 151
16.2 Fackliga stridsåtgärder 153
16.3 Övertid 156

Avd. 2 Kommitténs överväganden 159

17. Organisatorisk hemvist 163

18. Arbetsuppgifter och organisation 167

18.1 Allmänna utgångspunkter 167
18.2 Terrorismbekämpning och personskydd 169
18.3 Åtgärder mot subversiv verksamhet 175
18.4 Säkerhetsskydd 176
18.5 Signalspaning 182
18.6 Beredskapsplanering 184
18.7 Brott mot rikets säkerhet 185
18.8 Organisation 187

19. Ledning och parlamentarisk insyn 191

19.1 Allmänna utgångspunkter 191
19.2 Statsmakternas styrning 194
19.3 Rikspolisstyrelsens ledning 199

20. Personalpolitik 205

20.1 Allmänna utgångspunkter 205
20.2 Rekrytering och utbildning 208
20.3 Specialistkompetens 213
20.4 Personalrörlighet 218
20.5 Omplacering 227
20.6 Fackligt medbestämmande 231

21. Lagteknisk lösning 239

21.1 Allmänna överväganden 239
21.2 Författningsförslag 243
21.3 Specialmotivering 243

Bilaga 1 Kommittédirektiv 255
Bilaga 2 FAP 224-2 265
Bilaga 3 FAP 403-3 269

Bilaga H Kostnadsberäkningar Redovisas särskilt

Sammanfattning

Säkerhetspolisen är den del av polisen som har till uppgift att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet.

Säkerhetspolisen har ofta har stått i centrum för det allmänna intresset i samband med spionavslöjanden och andra händelser. I den allmänna debatten har säkerhetspolisen inte sällan blivit utsatt för hård kritik och beskyllts för både ineffektivitet och bristande objektivitet. En del debattörer har däremot framhållit säkerhetspolisen som ett värn för landets oberoende och demokrati. Delvis synes debatten ha präglats av att säkerhetspolisen omgärdas av en sträng sekretess och att mycket få uppgifter om verksamheten lämnas ut till offentligheten (kapitel 4 och 5).

Insynen i säkerhetspolisen från olika offentliga kontrollorgan är ingående. Dessutom har säkerhetspolisen granskats särskilt på regeringens uppdrag i samband med vissa uppmärksammade händelser. Exempel på detta är den granskning som företagits av en juristkommission och en parlamentarisk nämnd i samband med att spionen Stig Wennerström avslöjades år 1963 och av en annan juristkommission i samband med avslöjandet av spionen Stig Bergling år 1979. Efter Wennerströmaffären har det dock inte förekommit någon allmän översyn i parlamentariska former av säkerhetspolisens verksamhet.

Mot denna bakgrund tillkalade chefen för justitiedepartementet, efter bemyndigande av regeringen, den 5 november 1987 en parlamentariskt sammansatt kommitté för att se över säkerhetspolisen. I kommitténs uppdrag ingår även att se över personalkontrollsystemet och vissa frågor om meddelarfrihet. Kommitténs arbete bör enligt direktiven vara avslutat den 1 juli 1988 när det gäller huvudfrågorna om säkerhetspolisens inriktning och organisation samt i övrigt vid utgången av år 1989.

Kommittén har antagit namnet SÄPO-kommittén.

I detta delbetänkande redovisas resultatet av kommitténs arbete när det gäller huvudfrågorna om säkerhetspolisens inriktning och organisation. Betänkandet tar upp följande delfrågor beträffande säkerhetspolisen, nämligen

- arbetsuppgifter och organisation,
- ledning och parlamentarisk insyn,
- personalpolitik,
- lagtekniska frågor.

Kommitténs förslag går bl.a. ut på att ledningen av säkerhetspolisen skall bli fastare. Till chef bör utses en person med verkschefskompetens. Regeringen bör utfärda särskilda, parlamentariskt förankrade riktlinjer för verksamheten. Den parlamentariska insynen bör enligt kommittén stärkas

genom att rikspolisstyrelsens lekmannastyrelse får i uppdrag att följa verksamheten inom säkerhetspolisen ännu närmare än vad som redan sker. Vidare föreslår kommittén att kompetensen inom säkerhetspolisen skall höjas genom att expertis tillförs på olika områden. Man bör vidare gå över till en ordning med personalcirkulation mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen. De grundläggande reglerna om säkerhetspolisens organisation och verksamhet bör tas in i polislagen.

Arbetsuppgifter

Verksamheten vid säkerhetspolisen grundar sig i första hand på ett bemyndigande i instruktionen för rikspolisstyrelsen (RPS), som är den myndighet i vilken säkerhetspolisen organisatoriskt ingår (kapitel 7). Bemyndigandet ger RPS rätt att leda polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet. Med detta uttryck avses både den inre säkerheten för statsskickets bevarande och den yttre säkerheten för ett nationellt oberoende. Dessutom svarar säkerhetspolisen för de uppgifter som ankommer på RPS med stöd av en del specialförfattningar till skydd för rikets säkerhet, såsom säkerhetsskyddsförordningen (1981:421), personalkontrollkungörelsen (1969:446) och upphandlingsförordningen (1986:366).

Funktionellt faller verksamheten vid säkerhetspolisen i huvudsak inom två områden, nämligen säkerhetsunderrättelsetjänst och säkerhetsskyddstjänst.

Säkerhetsunderrättelsetjänst består av att inhämta och bearbeta underrättelsematerial som behövs för att upptäcka och ingripa mot brott mot rikets säkerhet. Hit kan också räknas förundersökning i mål rörande sådan brottslighet. Säkerhetsunderrättelsetjänsten kan i sin tur indelas i tre grenar, nämligen *kontraspionage, terrorismbekämpning och åtgärder mot subversiv (dvs. omstörtande) verksamhet* (kapitel 8, 9 och 11).

Säkerhetsskyddstjänst är en förebyggande verksamhet (kapitel 10). Till säkerhetspolisens uppgifter hör att utöva en normgivande och kontrollerande funktion när det gäller säkerhetsskyddet hos statsmyndigheter inom den civila delen av totalförsvaret. (Överbefälhavaren har motsvarande uppgifter inom den militära delen). Liknande uppgifter ankommer på säkerhetspolisen när det gäller det avtalsmässigt grundade säkerhetsskyddet vid företag, hos vilka statsmyndigheter gör beställningar som bör hemlighållas av hänsyn till rikets säkerhet. Säkerhetspolisen har också uppgifter inom ramen för personalkontrollsystemet, dvs. prövningen av pålitligheten ur säkerhetssynpunkt beträffande sökande eller innehavare av tjänster som är av betydelse för rikets säkerhet.

Till säkerhetsskydd i vid mening hör också personskydd (kapitel 9). Säkerhetspolisens uppgift är bl.a. att genom livvakter skydda statschefen och andra personer inom den centrala statsledningen.

Inom kontraspionaget har säkerhetspolisen haft framgångar under senare år, särskilt när det gäller att avslöja främmande underrättelseverksamhet som riktar sig mot försvarsindustrin. Däremot är det svårt att bedöma effekten av det arbete som läggs ned inom terrorismbekämpningen.

En verksamhet som inte fungerar tillfredsställande f.n. är livvaktsskyddet. Antalet livvakter inom säkerhetspolisen svarar inte alls mot behovet, och brist på medel gör att utbildning och träning av livvakterna försummas. Detta har fört med sig att det brister i kvaliteten på livvaktsskyddet. En ytterligare följd är att annan säkerhetspersonal kommenderas som förstärkning till livvaktsverksamheten i en sådan utsträckning att andra funktioner inom säkerhetsskyddet blir lidande i hög grad.

Enligt kommitténs mening bör säkerhetsunderrättelsetjänst och säkerhetsskydd även i fortsättningen vara viktiga uppgifter för säkerhetspolisen (avsnitt 18.1). Beträffande *kontraspionaget*, som är säkerhetspolisens "klassiska" arbetsuppgift, är slutsatsen självklar. Inte heller när det gäller *terrorismbekämpning* eller *åtgärder mot subversiv verksamhet* finns det enligt kommitténs mening något realistiskt alternativ till att låta uppgifterna skötas av säkerhetspolisen, detta med hänsyn bl.a. till de arbetsmetoder och det sekretesskydd som krävs för verksamheten. När det gäller terrorismbekämpningen tillkommer att verksamheten sker som ett led i ett internationellt grundat samarbete mot terrorism. Att svara för Sveriges del i detta internationella samarbete kan inte överlåtas på den lokala polisorganisationen, vilket föreslagits från en del håll. Kommittén ansluter sig här till den uppfattning som framförts av bl.a. juristkommissionen med anledning av mordet på Olof Palme.

Olika åsikter har framförts beträffande frågan om huvudmannaskapet för *livvaktsverksamheten*. I dag svarar säkerhetspolisen för livvaktsverksamhet i allmänhet med anknytning till rikets säkerhet. Livvaktsskydd av främmande staters representanter ankommer däremot på den lokala polisorganisationen, främst polismyndigheten i Stockholm. Kommittén anser att livvakterna i fortsättningen som huvudregel bör tillhöra säkerhetspolisen med hänsyn till livvaktsverksamhetens nära anknytning till terrorismbekämpningen (avsnitt 18.2). Åtgärder måste vidtas för att komma till rätta med de problem beträffande livvaktsverksamhetens kvalitet som tidigare nämndes. Säkerhetspolisen måste tillföras både betydligt fler livvakter än man har i dag och dessutom medel så att livvakterna kan utbildas och tränas. Med hänsyn till de stora krav i fråga om vakenhet och spänst som ställs på en livvakt bör tjänstgöringstiden i den verksamheten som huvudregel begränsas till omkring fem år.

Det anförda hindrar inte att det kan finnas behov av ett mindre antal livvaktsutbildade polismän även i den lokala polisorganisationen för andra livvaktsuppdrag än dem som säkerhetspolisen primärt svarar för. Säkerhetspolisen bör dock svara för utbildningen även av dessa livvakter.

När det gäller befogenheten att leda livvaktsarbetet är ansvarsfördelningen mellan säkerhetspolisen och den lokala polisen inte alldeles klar. Kommittén anser att det alltid bör ankomma på säkerhetspolisen att bestämma en miniminivå för livvaktsskydd och annat närskydd så snart personskydd behövs i anledning av ett terrorhot eller annars för att avvärja brott mot rikets säkerhet. Också den direkta ledningen av säkerhetspolisens egna livvakter bör som huvudregel ankomma på säkerhetspolisen. Den lokala polischefen bör dock ha befogenhet att utöva den ledning som behövs för att närskyddet skall kunna samordnas med lokalpolisens verksamhet. I vissa fall bör säkerhetspolisen kunna delegera den direkta ledningen utan begränsningar till polischefen, exempelvis vid statsbesök och andra operationer där en integrering av de samlade polisiära skyddsinsatserna ter sig särskilt påkallad.

En verksamhet med nära anknytning till terrorismbekämpning och personskydd är den *samordning av bevaknings- och säkerhetsarbetet vid statsbesök och liknande händelser*, som ankommer på RPS enligt myndighetens instruktion. Uppgifterna handläggs i dag vid den s.k bevakningssektionen, som är en enhet inom myndighetens öppna del. Samordningsarbetet kan sägas innebära att de hotbildsanalyser som utarbetats inom säkerhetspolisens terrorismbekämpningsfunktion omsätts i praktiken i form av direktiv till den regionala och lokala polisen. Den nuvarande organisationen har visat sig tungrodd och medför att en och samma fråga ofta måste bollas mellan befattningshavare på flera enheter. Kommittén föreslår att samordningsfunktionen förs över från RPS öppna del till säkerhetspolisen. Därigenom skapas förutsättningar för en enhetlig ledning av terrorismbekämpningen, viket är en förutsättning för att resurserna skall kunna samordnas och användas på det mest effektiva sättet.

Inom ramen för säkerhetsunderrättelsetjänsten bedriver säkerhetspolisen *signalspaning*, bl.a. mot radiotrafik till främmande makters hemliga agenter i Sverige. Inom den svenska underrättelsetjänsten bedrivs signalspaning vid försvarets radioanstalt (FRA), som är en fristående myndighet. Kommittén har övervägt om säkerhetspolisens signalspaning bör föras över till FRA för att kunna tillgodogöra sig den myndighetens större resurser på området. Mot bakgrund bl.a. av att polisiär kompetens saknas inom FRA har dock kommittén avstått från att föreslå en sådan lösning. Däremot föreslår kommittén ett långtgående samarbete mellan säkerhetspolisen och FRA i teknik- och metodfrågor (avsnitt 18.5).

När det gäller *säkerhetsskyddstjänsten* anser kommittén att säkerhetspolisen bör behålla sitt övergripande ansvar för den civila delen av totalförsvaret och, jämte överbefälhavaren, för försvarsindustrin (avsnitt 18.4). F.n. är dock säkerhetspolisens arbete på området i allför hög grad inriktat på polistekniska frågor såsom lås och larm. För att ge ett bättre utbyte i form av ökat säkerhetsskydd vid myndigheter och företag bör säkerhetspolisen i fortsättningen inrikta sig mera på rådgivning i fråga om myndigheternas och företagens säkerhetspolicy. En sådan kvalificerad rådgivning måste förläggas på hög nivå inom myndigheter och företag, vilket ställer krav på förstärkning av säkerhetspolisens

organisation med expertis inom exempelvis det juridiska, tekniska och militära området. Det är också nödvändigt att verksamheten läggs upp så att den samlade kompetensen hos de berörda myndigheterna - säkerhetspolisen, överbefälhavaren, försvarets materielverk m.fl. -tas till vara.

Säkerhetspolisen har även vissa uppgifter när det gäller beredskapsplanering och teknisk service, t.ex. fotolaboratorieverksamhet, för hela polisväsendet. Kommittén föreslår inga ändringar beträffande de uppgifterna (avsnitt 18.6).

Organisation

Säkerhetspolisens organisation har ändrats flera gånger sedan verksamheten tog sin början år 1914. Under andra världskriget bedrevs den civila säkerhetstjänsten inom en fristående organisation, benämnd allmänna säkerhetstjänsten, med personal från både polisen och andra myndigheter. Därefter övertogs verksamheten av den vanliga kommunala polisorganisationen, med statspolisen som bl.a. samordnande instans (kapitel 3).

Sedan år 1965 är polisen i sin helhet statlig. Huvuddelen av polisverksamheten bedrivs vid de 118 lokala polismyndigheterna. Den centrala myndigheten på polisområdet är RPS, som själv bedriver polisverksamhet i den utsträckning regeringen bestämmer.

Säkerhetspolisen utgör organisatoriskt en avdelning inom RPS *(säkerhetsavdelningen)*. Under avdelningschefen finns en central organisation i Stockholm samt en fältorganisation med regions- och länssektioner på olika orter. Även regions- och länssektionerna ingår alltså i RPS och är fristående från de lokala polismyndigheterna inom den öppna polisen (kapitel 6).

Säkerhetspolisen fungerar som en riksomfattande polismyndighet. I de flesta avseenden står säkerhetspolisen på egna ben med egen personal- och ekonomiadministration, egen utbildningsorganisation, egen ADB-verksamhet osv. Detta beror på behovet av att hålla verksamheten hemlig. Huvuddelen av säkerhetspolisens personal är poliser som rekryteras från den öppna polisorganisationen. Säkerhetspolisen samverkar operativt med den öppna polisen i olika avseenden.

I den allmänna debatten har ibland höjts röster för att *bryta ut säkerhetspolisen* ur RPS och göra den till en fristående myndighet. Som motiv för en sådan förändring har anförts möjligheten att förstärka säkerhetspolisens ledning och att höja kompetensen inom verksamheten genom att rekrytera personalen utanför polisväsendet.

Kommittén avvisar tanken på att skilja säkerhetspolisen från RPS (kapitel 17). Fristående säkerhetstjänster förekommer på sina håll utomlands, men det finns knappast grund för en slutsats att den organisationsformen i sig skulle vara överlägsen en inompolisiär säkerhetstjänst. De förstärkningar som kan behövas i fråga om säkerhetspolisens ledning och beträffande kompetensen på olika specialområden bör kunna uppnås utan att gå över till en ny organisationsform. Man bör också hålla i minnet att säkerhetspolisens uppgift är att förebygga och avslöja brott, vilket enligt svenskt synsätt i första hand ankommer på polisen. Om man skulle skapa en ny, icke-polisiär säkerhetsmyndighet vore det nödvändigt att komplettera den med polisiära organ för spaning, brottsutredning och annat polisiärt arbete. I detta ligger ett frö till problem i fråga om ledning och gränsdragningar, förutom att det säkert skulle innebära att verksamheten totalt sett blev dyrare. Också det nödvändiga samarbetet mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen i olika frågor underlättas om bägge verksamheterna har en gemensam ledning på central nivå.

Mot bakgrund av detta anser kommittén att säkerhetspolisen även i fortsättningen bör vara organisatoriskt knuten till RPS.

Däremot kan det finnas skäl att göra vissa förändringar i fråga om *säkerhetspolisens inre organisation* (avsnitt 18.8). I dag består säkerhetspolisens centrala del i Stockholm av tre huvudenheter, nämligen ett sekretariat och två byråer. Sekretariatet är ett stabsorgan med övergripande uppgifter. Av byråerna är den ena inriktad på säkerhetsunderrättelsetjänst. Den andra byrån har hand om säkerhetsskydd och administration. Kommittén förordar att de administrativa funktionerna bryts ut ur den sistnämnda byrån och bildar en egen huvudenhet. Det finns också skäl att omfördela ärendena mellan byråerna så att frågor som har att göra med terrorismbekämpning, livvaktsverksamhet o.d. handläggs vid en och samma byrå. I övrigt bör det ankomma på verksledningen att fortlöpande beakta det behov av förändringar av säkerhetspolisens inre organisation som kan uppkomma.

Ledning och parlamentarisk insyn

Säkerhetsavdelningen vid RPS förestås av en avdelningschef, med en av byråcheferna vid avdelningen som ställföreträdare. På verksledningsnivå leds säkerhetspolisens verksamhet av RPS styrelse och av rikspolischefen. I styrelsen ingår vid handläggningen av säkerhetsärenden rikspolischefen, chefen för säkerhetsavdelningen och sex av regeringen utsedda lekmannarepresentanter, i praktiken riksdagsmän från de partier som har säte i justitieutskottet. Dessutom är chefen för utrikesdepartementets (UD) politiska avdelning knuten till styrelsen i ärenden som rör säkerhetsavdelningen. Personalföreträdare ingår också i styrelsen. Den utrikespolitiskt sakkunnige och personalföreträdarna ingår dock inte vid handläggning av ärenden enligt personalkontrollkungörelsen. Rikspolischefen och avdelningschefen utses av regeringen.

Inom regeringskansliet handläggs frågor med anknytning till säkerhetspolisen inom flera olika departement. Administrativt hör säkerhetspolisen till justitiedepartementets område. Justitieministern håller sig informerad om verksamheten vid säkerhetspolisen genom särskilda sammanträffanden varje månad med rikspolischefen och chefen för säkerhetsavdelningen. Inom justitiedepartementet handläggs också ärenden om exempelvis säkerhetspolisens budget. Däremot handläggs ärenden med anknytning till säkerhetspolisens operativa verksamhet ofta på andra håll inom regeringskansliet, såsom inom statsrådsberedningen, UD eller arbetsmarknadsdepartementet. För information om säkerhetsfrågor finns olika interdepartementala grupper inom regeringskansliet.

Riksdagen utövar genom sin lagstiftningsmakt den yttersta befogenheten att lägga fast ramar för säkerhetspolisens verksamhet. Genom den årliga budgetregleringen avdelar också riksdagen medel särskilt för säkerhetspolisen. Riksdagens justitieutskott utövar en insyn i säkerhetspolisens verksamhet, främst i samband med budgetbehandlingen. En obegränsad insyn i säkerhetspolisen utövas också av riksdagens ombudsmän (JO) och justitiekanslern (JK).

Inom den ram som statsmakterna har dragit upp genom lagstiftning och budgetreglering handlar säkerhetspolisen i princip självständigt men med fortlöpande information till regeringen. Tyngdpunkten i beslutsfattandet inom säkerhetspolisen ligger på tjänstemannaplanet. De flesta beslut av betydelse fattas av rikpolischefen och chefen för säkerhetsavdelningen i samråd. Fortlöpande information ges till RPS parlamentariskt förankrade styrelse. Denna har också vissa beslutsbefogenheter, främst i anslagsfrågor och personalkontrollärenden.

Ledningen av säkerhetspolisen är alltså upplagd på ett i huvudsak traditionellt sätt. Visserligen är den insyn som utövas av främst regeringen och verksstyrelsen mer omfattande än vad som är vanligt inom andra områden av den statliga förvaltningen. Men när det gäller styrningen av verksamheten utövar regeringen i princip inte något större inflytande över säkerhetspolisen än över ämbetsverk i allmänhet.

Kommittén anser att *regeringen bör* utnyttja sina konstitutionella möjligheter att *inrikta säkerhetspolisens verksamhet* (avsnitt 19.2). Det grundläggande skälet för detta är den stora betydelse för rikets säkerhet som verksamheten vid säkerhetspolisen har. Regeringen har ett ansvar för rikets säkerhet som inte rimligen kan skjutas över på en förvaltningsmyndighet. Säkerhetstjänsten är ett instrument för Sveriges säkerhetspolitik i vid mening, och regeringen ansvarar inför riksdagen för att säkerhetstjänsten bedrivs på ett sätt som ligger i linje med den säkerhetspolitik som statsmakterna har lagt fast.

Det innebär att inriktningen av säkerhetspolisens verksamhet bör bygga på övergripande bedömningar av säkerhetspolitisk art, som det ankommer

på statsmakterna att göra. Sådana bedömningar kan gälla t.ex. militärstrategiska hotbilder, innebörden av den svenska neutraliteten och utvecklingen av den internationella terrorismen. Det bör också ankomma på statsmakterna att ta ställning till vilket hot som kan föreligga från subversiva grupper inom landet.

Med hänsyn till detta föreslår kommittén att regeringen lägger fast vissa riktlinjer för säkerhetspolisens verksamhet. Riktlinjerna bör bl.a. innehålla uttalanden om prioriteringar av de olika grenarna av säkerhetstjänsten mot bakgrund av regeringens säkerhetspolitiska bedömningar. Därvid kan avvägningar göras t.ex. mellan kontraspionage, säkerhetsskydd, terrorismbekämpning och åtgärder mot subversiv verksamhet. I viss utsträckning bör riktlinjerna kunna utformas så att regeringen ställer upp mål för verksamheten, som det sedan ankommer på myndigheten att förverkliga.

Ett annat ämne för regeringens riktlinjer bör vara samarbetet med utländska säkerhetstjänster. Ett visst sådant samarbete är nödvändigt, inte minst för att terrorismbekämpningen skall kunna bedrivas meningsfullt. Det bör dock givetvis vara regeringens sak att bestämma med vilka länder den svenska säkerhetstjänsten skall samarbeta.

Regeringens riktlinjer bör inte vara allt för detaljerade utan koncentrera sig på de viktigaste frågorna. En lämplig form bör i regel kunna vara att utfärda riktlinjer i samband med det regleringsbrev, i vilket regeringen varje år ställer medel till säkerhetspolisens förfogande. En sådan ordning för på ett naturligt sätt med sig att riktlinjerna ses över och omprövas åtminstone en gång om året. Givetvis måste det finnas möjlighet att ändra eller annars avvika från de utfärdade riktlinjerna om det föranleds av inträffade händelser e.d.

Innan regeringen utfärdar riktlinjer för säkerhetspolisen bör de *förankras parlamentariskt* med hänsyn till riktlinjernas stora betydelse både för rikets säkerhet och den enskildes rättssäkerhet. Sekretesskravet gör det dock nödvändigt att begränsa antalet personer som tar del av riktlinjerna. Kommittén förordar att utfärdandet av riktlinjer för säkerhetspolisen föregås av överläggningar mellan regeringen och ledarna för de riksdagspartier som har säte i utrikesnämnden.

Från både principiella och praktiska synpunkter bör regeringen i regel avstå från att bestämma om handläggningen av enskilda ärenden hos säkerhetspolisen, även i de fall regeringsformen inte lägger hinder i vägen. I undantagsfall kan det dock finnas skäl för regeringen att ge även sådana direktiv, t.ex. genom att uppdra åt säkerhetspolisen att göra en viss utredning.

Det som nu har sagts om riktlinjer och andra direktiv för säkerhetspolisen ligger inom ramen för regeringens formella beslutsfattande. Dessutom kräver verksamheten *informella kontakter* mellan säkerhetspolisen och regeringskansliet i informationssyfte. Inte minst viktigt är det att kontakterna utnyttjas för att ge säkerhetspolisen fortlöpande information i säkerhetspolitiska frågor.

Kommittén förordar vidare att handläggningen av säkerhetspolisärenden inom olika departement *samordnas* genom justitieministerns försorg. Regeringen bör därigenom få bättre möjligheter att ta ett samlat grepp på frågorna om säkerhetstjänsten.

Inom RPS fattas som nämnts de viktigaste besluten om säkerhetspolisen av rikspolischefen och chefen för säkerhetsavdelningen i samråd. Av de två synes rikspolischefen dominera i kraft av ställning och bakgrund. En nackdel med denna beslutsordning är dock att rikspolischefen av naturliga skäl är tvungen att dela sin uppmärksamhet mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen. Resultatet har blivit att verksamheten tidvis har kommit att domineras av befattningshavare på byråchefsnivå.

Enligt kommitténs mening är det nödvändigt att verksamheten vid säkerhetspolisen leds från verkschefsnivå i högre grad än hittills (avsnitt 19.3). Detta beror på flera omständigheter: verksamhetens samband med säkerhetspolitiska förhållanden, det nära samarbetet med regeringen, de internationella kontakterna och ärendenas vitala betydelse för rikets säkerhet och för rättssäkerheten.

Det finns knappast praktiskt utrymme för rikspolischefen att ägna sig åt säkerhetspolisen i den utsträckning som vore önskvärd. Det måste enligt kommitténs mening vid sidan av rikspolischefen finnas en befattningshavare som också har verkschefskvalifikationer och som kan biträda rikspolischefen i frågor rörande säkerhetspolisen.

Kommittén föreslår därför att tjänsten som avdelningschef för säkerhetsavdelningen ersätts av en tjänst som *chef för säkerhetspolisen* med tjänsteställning närmast under generaldirektör.

Till chef för säkerhetspolisen bör alltså utses en person med kompetens att vara verkschef. I detta ligger bl.a. att han eller hon har goda chefsegenskaper, har en god överblick över samhällsförhållandena och åtnjuter ett allmänt medborgerligt förtroende. Det är också önskvärt att den som utses har insikter i säkerhetspolitiska förhållanden, liksom i polisiära frågor och säkerhetsfrågor i allmänhet. Säkerhetspolischefen bör förordnas för bestämd tid liksom andra befattningshavare på verkschefsnivå. Utnämningen bör lämpligen föregås av överläggningar med ledarna för de partier som har säte i utrikesnämnden.

Idén med den föreslagna befattningen som säkerhetspolischef är naturligtvis att innehavaren skall kunna utöva ett starkt och kvalificerat inflytande över verksamheten vid säkerhetspolisen. Även utåt, t.ex. inför regeringen eller massmedia, bör han normalt kunna uppträda som företrädare för den delen av RPS verksamhet. Rikspolischefen förblir dock verkschef och ordförande i RPS styrelse. Fortlöpande information om verksamheten vid säkerhetspolisen bör ges till rikspolischefen, som bör vara oförhindrad att överta beslutanderätten i ett visst ärende. Säkerhetspolischefen bör vara rikspolischefens ersättare i säkerhetsfrågor.

Kommittén föreslår vidare att *den parlamentariska insynen* i säkerhetspolisen stärks. Visserligen utövas redan i dag en långtgående insyn genom de sex lekmannarepresentanterna i RPS styrelse. Det är dock viktigt att inte slå sig till ro med den ordning som gäller i dag. Man kan knappast begära att allmänheten skall känna förtroende för en verksamhet som omgärdas av en så strikt sekretess som är fallet med säkerhetspolisen, om inte bristen på offentlig insyn kompenseras genom en långt driven insyn från kontrollorgan med förankring i det parlamentariska systemet.

En modell som övervägts är att föra över verksstyrelsens befattning med säkerhetspolisen till en särskilt inrättad, parlamentariskt sammansatt nämnd, som uteslutande skulle kunna ägna sig åt dessa frågor. Kommittén har dock stannat för att föreslå att man bygger vidare på den nuvarande, väl fungerande organisationen med insyn genom verksstyrelsen. Styrelsens roll som insynsorgan bör därvid klargöras och stärkas.

Kommittén förordar att styrelsen får i uppdrag att nära följa verksamheten vid säkerhetspolisen och särskilt granska tillämpningen av de riktlinjer som regeringen har beslutat för verksamheten. Resultatet av granskningen bör varje år redovisas för regeringen. Ett sådant uppdrag till styrelsen bör kunna utgöra en grund för en fördjupad och mera systematisk kontroll av säkerhetspolisen.

Styrelsens beslutanderätt på säkerhetspolisens område hänför sig i första hand till anslagsfrågor och löpande personalkontrollärenden, dvs. ärenden om att lämna ut registeruppgifter om personer som innehar eller söker s.k. skyddsklassade tjänster inom totalförsvaret. Man skulle säkert kunna frigöra en hel del kapacitet hos styrelsen till förmån för de nyss nämnda granskningsuppgifterna om handläggningen av personalkontrollärenden flyttades över till exempelvis en särskild registernämnd. Kommittén kommer att närmare överväga dessa frågor i samband med översynen av personalkontrollsystemet, som enligt utredningsdirektiven skall behandlas i nästa etapp av utredningsarbetet.

Personalpolitik

Säkerhetspolisen har en nyckelroll inom totalförsvaret som för med sig större krav på effektivitet hos verksamheten än vad som gäller för de flesta myndigheter.

Att bedriva säkerhetspolistjänst är dock en mycket svår uppgift som fordrar stor yrkesskicklighet hos personalen. Till detta kommer att säkerhetstjänstens karaktär ställer krav utöver det vanliga när det gäller utövarnas rent personliga egenskaper (avsnitt 20.1).

Kraven på personliga egenskaper hänger bl.a. samman med att säkerhetspolisen arbetar i en delvis sluten värld med sträng sekretess. Karaktäristiskt är också att man hanterar information av mycket känslig karaktär om enskilda människors personliga förhållanden. Det är givetvis av synnerlig betydelse för rättssäkerheten och den enskildes personliga integritet att sådan information hanteras med omdöme och diskretion. En särskild påfrestning innebär det för personalen att tvingas iaktta i det närmaste total tystnad om sitt arbete i privatlivet, ja t.o.m. i förhållande till den egna familjen. Verksamhetens slutenhet gör det också viktigt att de som utövar verksamheten verkligen är besjälade av en demokratisk anda och öppna för tänkesätt som är levande i resten av samhället, så att inte säkerhetspolisen fjärmar sig från samhället i övrigt och blir en stat i staten. Risken att främmande makter försöker värva befattningshavare vid säkerhetspolisen som agenter gör vidare att säkerhetspolisen inte kan acceptera medarbetare med personliga förhållanden som erfarenhetsmässigt kan vara en inkörsport till en agentvärvning, såsom alkoholproblem, dålig ekonomi, trassliga familjeförhållanden eller vantrivsel på arbetsplatsen.

Dessa mycket speciella krav i fråga om verksamhetens effektivitet samt i fråga om personalens yrkesskicklighet och personliga förhållanden gör att man får vara beredd att i vissa avseenden avvika från den personalpolitik som tillämpas vid arbetsplatser i allmänhet och som bygger på en avvägning mellan arbetsgivar- och arbetstagarintressen som är anpassad till mera normala förhållanden.

En viktig del i en sådan personalpolitik gäller *rekrytering och utbildning* (avsnitt 20.2).

Polismännen vid säkerhetspolisen rekryteras från den öppna polisen. Efter ett mycket noggrant urvalsförfarande följer en årslång provtjänstgöring med omväxlande teoretisk och praktisk utbildning. Också icke-polisiär personal, som inte nödvändigtvis rekryteras från den öppna polisen, tjänstgör på prov under en period som dock inte alltid uppgår till ett år.

Denna rekryteringsordning fungerar bra och man lyckas rekrytera många av de bästa poliserna. Kommittén förordar att man håller fast vid denna ordning och utvecklar den ytterligare. Bl.a. bör provtjänstgöringen i princip vara ett år för all personal.

Kommittén betonar också vikten av att utveckla utbildningen inom säkerhetspolisen, t.ex. genom att anlita pedagogisk expertis. En ändamålsenligt upplagd utbildning bör också vara ett sätt att övervinna

den tveksamhet mot att samarbeta och kommunicera med personer utanför säkerhetspolisen, som har omvittnats från flera håll. I viss utsträckning bör man i utbildningen lägga in tjänstgöring vid andra myndigheter, såsom utrikesförvaltningen och andra myndigheter inom totalförsvaret. Utbildningen av personalen vid regions- och länssektionerna bör förbättras genom att en större del av den praktiska tjänstgöringen under utbildningen förläggs till säkerhetspolisens centrala organisation i Stockholm.

Kommittén föreslår också att säkerhetspolisen tillförs ytterligare *specialistkompetens* inom olika områden, såsom samhällsvetenskap, juridik, teknik, utrikespolitik osv (avsnitt 20.3). Redan i dag finns sådan kompetens företrädd, men inte i tillräcklig utsträckning.

Specialistkompetens kan tillföras på olika sätt: genom att anställa personer med specialistutbildning, genom att anlita utomstående specialister som konsulter, genom att ge specialistutbildning till den personal man redan har eller genom att låta specialister vid andra myndigheter kommenderas för tjänstgöring vid säkerhetspolisen. Alla fyra metoderna bör komma till användning. Det bör ankomma på verksledningen att avgöra från fall till fall vilken metod som är lämplig och att vidta de åtgärder som behövs för att behovet av specialistkompetens skall bli tillgodosett. Klart är dock enligt kommitténs mening att en kvalificerad tekniker bör knytas till verksamheten för övergripande uppgifter på stabsnivå. Vidare föreslår kommittén att UD biträder säkerhetspolisen med utrikespolitisk expertis på konsultbasis.

Vad som nu sagts gäller i första hand behovet av att tillföra specialistkunskaper på akademisk nivå. Man bör dock också ta tillvara möjligheterna att i ökad utsträckning anställa icke-polisiär personal på befattningar med något mindre specialistbetonade arbetsuppgifter, såsom administration och registerföring. Ett sådant ökat inslag av icke-polisiär personal kan innebära en god hushållning med tillgängliga resurser och motverkar att verksamheten vid säkerhetspolisen blir alltför sluten.

Ett av huvudförslagen från kommittén gäller införandet av ett system med *personalcirkulation mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen* (avsnitt 20.4).

Polismännen och en stor del av övrig personal vid säkerhetspolisen rekryteras från den öppna polisen. Däremot finns det i dag inget organiserat återflöde av personal från säkerhetspolisen. I praktiken rekryteras de flesta polismän till säkerhetspolisen i 30-35-årsåldern och blir kvar där till pensioneringen, dvs. omkring 30 år.

En ordning med personalcirkulation mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen tillämpades före polisens förstatligande år 1965. Förslag om att återinföra någon form av personalcirkulation har framförts vid flera tillfällen men har inte genomförts.

Den nuvarande låga personalrörligheten har fördelar från bl.a. kontinuitetssynpunkt. Det kan också finnas skäl att framhålla att flera tjänstemän har anfört den goda andan och de intressanta arbetsuppgifterna som anledning till att de blivit kvar vid säkerhetspolisen. Men det statiska personalsystemet har också nackdelar i form av en alltför stor slutenhet med svårigheter för nya idéer att få insteg. Tidvis förefaller också organisationens slutenhet att ha gett upphov till interna motsättningar som varit negativa för verksamheten.

Kommittén förordar att man nu gör verklighet av tanken att införa ett system med personalcirkulation vid säkerhetspolisen. Cirkulationssystemet måste vara så utformat att det utgör en lämplig avvägning mellan kravet på vitalisering av verksamheten och kravet på en god kontinuitet. Självfallet måste systemet bygga på att tjänstemännen har full anställningstrygghet hos staten.

Cirkulationssystemet bör vara differentierat efter olika personalkategorier och efter de enskilda tjänstemännens förutsättningar. Som utgångspunkt bör gälla att normal tjänstgöringstid vid säkerhetspolisen inte bör överstiga omkring tio år. Kortare tid, omkring fem år, bör kunna tillämpas för livvakter med hänsyn till de särskilda krav i fysiskt hänseende som ställs på dem. För en del tjänstemän bör däremot tjänstgöringstiden vid säkerhetspolisen kunna vara längre än tio år. Till denna grupp bör i första hand höra befattningshavare med särskilda specialkunskaper, befordrade tjänstemän samt administrativ personal. De angivna tjänstgöringstiderna bör uppfattas som riktmärken, från vilka avsteg kan göras när det finns anledning.

Cirkulationen bör så långt möjligt bygga på samförstånd mellan arbetsgivaren och respektive tjänsteman. För att underlätta cirkulationen kan det också finnas skäl att gå över till att *polismanstjänsterna vid säkerhetspolisen administrativt tillhör den lokala polisorganisationen*. En sådan ordning tillämpas redan i fråga om polismanstjänsterna vid rikskriminalen, som ingår i RPS öppna del. En polisman som har kommenderats för tjänstgöring vid säkerhetspolisen skulle kunna återvända till den öppna polisen på ett naturligt sätt och utan större administrativ omgång. Kommittén föreslår att man inleder en försöksverksamhet med en sådan ordning beträffande polismanstjänster vid säkerhetspolisen.

Tjänstgöringen vid säkerhetspolisen bör ha ett högt meritvärde när en säkerhetspolisman söker tjänst inom den öppna polisen. För de fall en säkerhetspolisman ändå får svårigheter att få en högre eller likvärdig tjänst vid övergång till den öppna polisen bör det finnas regler, lämpligen i kollektivavtal, som tillförsäkrar polismännen minst samma lön och rang som de haft vid säkerhetspolisen. Vid behov bör man anordna särskild introduktionsutbildning för den personal som återvänder till den öppna polisen så att den personalen snabbt kan sätta sig in i nyheter i fråga om lagstiftning, arbetsmetoder etc. på den öppna sidan.

Ingenting bör hindra att en f.d. säkerhetspolisman efter några år inom den öppna polisen söker sig tillbaka till säkerhetspolisen, nu på en högre tjänst än han tidigare haft.

För att cirkulationssystemet skall komma i tillämpning fullt ut inom rimlig tid bör det i princip tillämpas även på den personal som redan finns vid säkerhetspolisen. Övergången till den nya ordningen bör dock ske på ett smidigt sätt.

Även om cirkulationen i första hand bör ske i samförstånd mellan myndigheten och den enskilde tjänstemannen bör det naturligtvis finnas möjlighet för myndigheten att *omplacera* en tjänsteman till en tjänst utanför säkerhetspolisen också mot tjänstemannens vilja (avsnitt 20.5). Med hänsyn till säkerhetstjänstens särskilda karaktär är det också nödvändigt att arbetsgivaren har förhållandevis stora möjligheter att med kort varsel omplacera en tjänsteman som har visat sig olämplig för fortsatt tjänstgöring vid säkerhetspolisen. De regler som gäller för omplacering av arbetsgivare i allmänhet är inte tillräckliga för säkerhetspolisens del. Exempelvis räckte reglerna inte till för att flytta den år 1979 spiondömde Stig Bergling från säkerhetspolisen när Bergling började visa personlig olämplighet och misstanke uppstod om att han var en säkerhetsrisk.

Sedan år 1982 finns en särskild regel i förordningsform om skyldighet för tjänstemän vid säkerhetspolisen att under vissa förutsättningar utöva tjänst vid en lokal polismyndighet. Regeln ger en grund för omplacering av tjänstemän som visat sig olämpliga ur säkerhetssynpunkt. Däremot tar regeln inte sikte på andra fall av personlig olämplighet eller på bristande yrkesskicklighet.

Vartefter som man går över till en ordning där polismanstjänsterna vid säkerhetspolisen administativt tillhör den lokala polisorganisationen ökar möjligheterna till omplacering. I princip kommer då en polisman att kunna flyttas från säkerhetspolisen till den lokala polisorganisationen genom ett enkelt arbetsledningsbeslut. Svårigheterna kvarstår dock beträffande dem som har fasta tjänster vid säkerhetspolisen, såsom administratörer och specialister.

Mot bakgrund härav föreslår kommittén att man inför en särskild regel om att arbetstagare inom säkerhetspolisen får förflyttas till en annan tjänst inom polisväsendet eller vid någon annan statlig myndighet, för polismän dock endast till en annan polismanstjänst. Regeln bör tas in i lagen (1976:600) om offentlig anställning, som redan innehåller en liknande regel om förflyttning av statstjänstemän som är tillsatta med fullmakt och av militärer.

De personalpolitiska frågor som har berörts hittills syftar till att säkerställa kvaliteten på personalen vid säkerhetspolisen med hänsyn till säkerhetstjänstens speciella karaktär. Kommittén har dock även tagit upp frågan om *det fackliga medbestämmandet vid säkerhetspolisen* (avsnitt 10.6). I dag gäller i stort sett samma regler på det området som i fråga om det statliga arbetstagarområdet i allmänhet. Enligt kommitténs mening bör dock de höga krav på effektivitet, som måste ställas på

säkerhetspolisen med hänsyn till skyddet för rikets säkerhet, leda till att arbetsgivaren har en större frihet när det gäller att leda verksamheten vid säkerhetspolisen än vad som är normalt på de flesta andra områden. Det kan sålunda finnas skäl att införa särskilda regler om möjligheten att disponera personalen utöver ordinarie arbetstid, om begränsningar i konflikträtten och om utövandet av den fackliga förhandlingsrätten i allmänhet vid säkerhetspolisen. Kommittén förordar att arbetsmarknadsparterna tar upp förhandlingar med varandra för att lösa dessa frågor avtalsvägen.

Lagreglering av säkerhetspolisen

Grundläggande regler om polisens organisation och verksamhet finns i polislagen (1984:387). Lagen innehåller inga särskilda regler för säkerhetspolisen, men åtskilliga av lagens allmänna bestämmelser är ändå tillämpliga på den. Också i många andra författningar finns regler som i högre eller mindre grad har betydelse för säkerhetspolisen. Exempelvis finns regler om användning av tvångsmedel i rättegångsbalken, lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.

Ledning, organisation och verksamhet vid RPS regleras i förordningen (1984:731) med instruktion för rikspolisstyrelsen (från den 1 augusti 1988 ersatt av en ny instruktion för RPS, SFS 1988:762). Av instruktionen framgår bl.a. att RPS får leda polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet och att det vid myndigheten skall finnas en säkerhetsavdelning. Också genom en del andra författningar har RPS tilldelats uppgifter med anknytning till rikets säkerhet, såsom personalkontrollkungörelsen (1969:446), säkerhetsskyddsförordningen (1981:421) och upphandlingsförordningen (1986:366). Den närmare regleringen av vilka av myndighetens arbetsuppgifter som skall handläggas vid säkerhetsavdelningen finns dock i myndighetsinterna föreskrifter som RPS själv beslutar.

Som skäl för att ta in grundläggande regler om polisens organisation och verksamhet i polislagen anfördes i lagmotiven att polisverksamheten intar en central och för medborgarna betydelsefull plats i rättssamhället. Samma skäl talar enligt kommitténs mening för att också grunderna för säkerhetspolisens organisation och verksamhet slås fast i lagform.

Mot bakgrund härav föreslår kommittén att det i polislagen tas in en ny paragraf, 7 a §, med grundläggande regler för säkerhetspolisen (kapitel 21).

I den nya paragrafen bör det föreskrivas att RPS får leda och bestämma om polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och att det för sådan polisverksamhet finns en särskild polisorganisation inom RPS (säkerhetspolisen). Därigenom slår man fast säkerhetspolisens organisatoriska ställning och dess centrala arbetsuppgift. Vidare bör

det föreskrivas att säkerhetspolisen också skall fullgöra annan polisverksamhet som regeringen bestämmer. Den sistnämnda regeln bör tillämpas restriktivt och användas huvudsakligen för att bestämma att säkerhetspolisen skall fullgöra vissa arbetsuppgifter som har nära anknytning till rikets säkerhet utan att formellt falla inom det området, såsom bekämpning av sådan terrorism som inte riktar sig mot rikets säkerhet. Regeringen bör dock vara restriktiv med att bestämma om sådana arbetsuppgifter. Den föreslagna regleringen innebär en klarare avgränsning av säkerhetspolisens verksamhetsområde än hittills genom att det inte längre blir tillåtet för RPS att själv bestämma om verksamhetsområdets omfattning.

Den nya regeln i polislagen bör också lägga fast grunderna för ledningen av säkerhetspolisen genom en särskild chef under verksstyrelsen och rikspolischefen. Också grunderna för den parlamentariska insynen i säkerhetspolisen bör regleras i paragrafen.

Kommitténs förslag föranleder också en del ändringar i RPS instruktion.

Kommitténs fortsatta arbete

Arbetet fortsätter i kommittén. I nästa etapp skall kommittén ta upp en del frågor som har att göra med säkerhetspolisens arbetsmetoder. Även personalkontrollen och frågan om meddelarfrihet återstår. Kommittén avser att överlämna sitt slutbetänkande under år 1989.

Författningsförslag

1 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 8 § lagen (1976:600) om offentlig anställning[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap. 8 §	
Arbetstagare hos staten som är anställd med fullmakt får förflyttas till annan statlig tjänst, som tillsättes med fullmakt. Inom försvarsmakten får dessutom arbetstagare, som har en militär tjänst och som är anställd med förordnande tills vidare, förflyttas till annan militär tjänst enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar.	Arbetstagare hos staten som är anställd med fullmakt får förflyttas till annan statlig tjänst, som tillsättes med fullmakt. Inom försvarsmakten får dessutom arbetstagare, som har en militär tjänst och som är anställd med förordnande tills vidare, förflyttas till annan militär tjänst enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. *Även arbetstagare inom säkerhetspolisen får förflyttas till annan tjänst inom polisväsendet eller vid någon annan statlig myndighet enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. En arbetstagare som är polisman får därvid endast förflyttas till annan polismanstjänst.*

Förflyttning enligt första stycket till anställning hos myndighet inom annat verksamhetsområde får ske endast om arbetsuppgifterna är likartade eller arbetstagaren i allt fall med hänsyn till sin utbildning är lämpad för anställningen.

Om förflyttning av den som är utnämnd till ordinarie domare föreskrives i regeringsformen.

Denna lag träder i kraft den

[1] Lagen omtryckt 1982:100.

2 Förslag till
Lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att det i polislagen (1984:387) skall införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

7 a § Rikspolisstyrelsen får leda och bestämma om polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. För sådan polisverksamhet finns en särskild polisorganisation inom rikspolisstyrelsen (säkerhetspolisen). Säkerhetspolisen skall också fullgöra annan polisverksamhet som regeringen bestämmer.

För ledning av säkerhetspolisen under rikspolisstyrelsens högsta ledning finns en särskild chef.

Ett organ som regeringen bestämmer och i vilket lekmän ingår skall nära följa verksamheten vid säkerhetspolisen.

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen (1988:762) med instruktion för rikspolisstyrelsen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1988:762) med instruktion för rikspolisstyrelsen
dels att 4, 14-19, 21, 23 och 24 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 a §
	Förutom polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet får rikspolisstyrelsen leda och bestämma om polisverksamhet avseende terrorismbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete i samband med statsbesök och vid liknande händelser samt annat personskydd, även om verksamheten inte avser att förebygga brott mot rikets säkerhet. Inom rikspolisstyrelsen bedrivs den polisverksamheten vid säkerhetspolisen.
	Vid säkerhetspolisen fullgörs också följande uppgifter, nämligen *1. uppgifter som ankommer på rikspolisstyrelsen enligt personalkontrollkungörelsen (1969:446), förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter och upphandlingsförordningen (1986:366),* *2. beredskapsplanering som ankommer på rikspolisstyrelsen,* *3. tekniskt biträde åt polisväsendet i övrigt.*
	Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter för polisväsendet rörande sådan polisverksamhet som hör till säkerhetspolisens område.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 §
Rikspolisstyrelsen får utöva polisledning i fråga om *1. polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet,* *2. bevaknings- och säkerhetsarbete i samband med statsbesök och liknande händelser,* *3.* polisverksamhet som bedrivs med hjälp av flyg, *4.* spaning mot och, om det finns särskilda skäl för det, utredning av narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet, om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning, *5.* spaning mot och utredning av brottslighet som riktar sig mot postverket, om spaningen eller utredningen kräver särskild kännedom om postverkets rutiner vid postbefordran, *6.* bearbetning i spanings- och utredningssyfte av sådan information om brottslighet som finns tillgänglig hos styrelsen, *7.* polisverksamhet som föranleds av transporter av kärnämne eller kärnavfall och *8.* spaning efter intagna i kriminalvårdsanstalt som avvikit från verkställigheten av straff för sådan brottslighet som avses vid *4.* om det finns särskilda skäl för styrelsen att utöva polisledningen.	Rikspolisstyrelsen får utöva polisledning i fråga om *1.* polisverksamhet som bedrivs med hjälp av flyg, *2.* spaning mot och, om det finns särskilda skäl för det, utredning av narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet, om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning, *3.* spaning mot och utredning av brottslighet som riktar sig mot postverket, om spaningen eller utredningen kräver särskild kännedom om postverkets rutiner vid postbefordran, *4.* bearbetning i spanings- och utredningssyfte av sådan information om brottslighet som finns tillgänglig hos styrelsen, *5.* polisverksamhet som föranleds av transporter av kärnämne eller kärnavfall och *6.* spaning efter intagna i kriminalvårdsanstalt som avvikit från verkställigheten av straff för sådan brottslighet som avses vid *2,* om det finns särskilda skäl för styrelsen att utöva polisledningen.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
14 §	
I frågor som gäller *polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet är den avdelningschef som leder rikspolisstyrelsens avdelning för säkerhetsfrågor* rikspolischefens ställföreträdare. Om varken rikspolischefen eller *avdelningschefen* är i tjänst, sköts rikspolischefens uppgifter av den byråchef vid *avdelningen* som rikspolischefen bestämmer.	I frågor som gäller *verksamheten vid säkerhetspolisen är chefen för säkerhetspolisen* rikspolischefens ställföreträdare. Om varken rikspolischefen eller *chefen för säkerhetspolisen* är i tjänst, sköts rikspolischefens uppgifter av den byråchef vid *säkerhetspolisen* som rikspolischefen bestämmer.
15 §	
Rikspolisstyrelsens styrelse består av högst åtta personer, rikspolischefen medräknad. Rikspolischefen är styrelsens ordförande.	Rikspolisstyrelsens styrelse består av högst åtta personer, rikspolischefen medräknad. Rikspolischefen är styrelsens ordförande. *Därutöver ingår chefen för säkerhetspolisen vid handläggning av ärenden som gäller säkerhetspolisen.*

Chefen eller, vid förfall för denne, biträdande chefen för utrikesdepartementets politiska avdelning är styrelsens sakkunnige i utrikespolitiska frågor. Den sakkunnige får för ett visst tillfälle sätta någon annan i sitt ställe.

Den sakkunnige får vara närvarande och yttra sig vid styrelsens sammanträden i frågor som rör verksamheten vid *rikspolisstyrelsens avdelning för säkerhetsfrågor* och som inte avser frågor om utlämnande av uppgifter enligt personalkontrollkungörelsen (1969:446).	Den sakkunnige får vara närvarande och yttra sig vid styrelsens sammanträden i frågor som rör verksamheten vid *säkerhetspolisen* och som inte avse frågor om utlämnande av uppgifter enligt personalkontrollkungörelsen (1969:446). *Han bör vara närvarande när styrelsen handlägger frågor med internationell anknytning.*

Styrelsen är beslutför när ordföranden och minst tre av de andra ledamöterna är närvarande.

Särskilda bestämmelser gäller om styrelsens sammansättning och om beslutförhet vid handläggning av frågor enligt personalkontrollkungörelsen.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
16 §	
Inom rikspolisstyrelsen finns *tre* avdelningar, en för polisfrågor, en för administrativa frågor *och en för säkerhetsfrågor. Varje avdelning leds av en avdelningschef.*	Inom rikspolisstyrelsen finns *två* avdelningar, en för polisfrågor *och en för administrativa frågor. Till rikspolisstyrelsen hör också säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen förestås av chefen för säkerhetspolisen och varje avdelning av en avdelningschef.*

Till avdelningen för administrativa frågor hör en polishögskola, som förestås av en rektor.

Inom avdelningen för säkerhetsfrågor finns ett sekretariat och två byråer. Sekretariatet och varje byrå förestås av en byråchef.

Hos styrelsen finns också en verksjurist och en professor för polisforskning.

17 §	
Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på rikspolisstyrelsen. Personalföreträdare får även den vara som är anställd i den lokala polisorganisationen.	Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på rikspolisstyrelsen. Personalföreträdare får även den vara som är anställd i den lokala polisorganisationen. *Personalföreträdare deltar inte i handläggningen av frågor som gäller polisledning eller annan polisverksamhet vid säkerhetspolisen.*

Den som har utsetts att vara personalföreträdare får medverka i den personalansvarsnämnd som anges i 18 § också när nämnden behandlar frågor som rör anställda vid statens kriminaltekniska laboratorium eller vid den lokala polisorganistionen.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
18 §	
Personalansvarsnämnden vid rikspolisstyrelsen prövar frågor som anges i 19 § verksförordningen (1987:1100) för tjänstemän vid rikspolisstyrelsen, statens kriminaltekniska laboratorium och den lokala polisorganisationen.	
Nämnden består - förutom av rikspolischefen och personalföreträdarna - av chefen för avdelningen för polisfrågor, verksjuristen och tre andra särskilt utsedda ledamöter. Rikspolischefen är nämndens ordförande.	Nämnden består - förutom av rikspolischefen och personalföreträdarna - av chefen för avdelningen för polisfrågor, verksjuristen och tre andra särskilt utsedda ledamöter. Rikspolischefen är nämndens ordförande. *Vid handläggning av ärenden rörande arbetstagare vid säkerhetspolisen ingår chefen för säkerhetspolisen i stället för avdelningschefen.*
Nämnden är beslutför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande.	
19 §	
Utöver vad som anges i 13 § verksförordningen (1987:1100) finns i personalkontrollkungörelsen (1969:446) särskilda bestämmelser om styrelsens uppgifter.	
	Styrelsen skall nära följa verksamheten vid säkerhetspolisen enligt vad som föreskrivs i 7 a § polislagen (1984:387). Därvid skall styrelsen särskilt granska tillämpningen av de riktlinjer som regeringen har beslutat för verksamheten. Styrelsen skall en gång om året och därutöver när det behövs lämna regeringen synpunkter och förslag som föranleds av granskningen.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
21 §	
Rikspolischefen *och* överdirektören förordnas av regeringen för en bestämd tid.	Rikspolischefen, överdirektören *och chefen för säkerhetspolisen* förordnas av regeringen för en bestämd tid.
Tjänster som avdelningschef, verksjurist, rektor och professor samt byråchef vid *avdelningen för säkerhetsfrågor* tillsätts av regeringen efter anmälan av rikspolischefen.	Tjänster som avdelningschef, verksjurist, rektor och professor samt byråchef vid *säkerhetspolisen* tillsätts av regeringen efter anmälan av rikspolischefen.
Andra tjänster tillsätts av rikspolisstyrelsen.	
23 §	
Andra styrelseledamöter än rikspolischefen utses av regeringen för en bestämd tid. Detsamma gäller de ledamöter av personalansvarsnämnden som utses särskilt.	Andra styrelseledamöter än rikspolischefen *och chefen för säkerhetspolisen* utses av regeringen för en bestämd tid. Detsamma gäller de ledamöter av personalansvarsnämnden som utses särskilt.
24 §	
Besked om bisyssla enligt 37 § andra stycket anställningsförordningen (1965:601) lämnas av rikspolisstyrelsen även i fråga om avdelningschefer, verksjurist, rektor och professor samt byråchefer vid *avdelningen för säkerhetsfrågor.*	Besked om bisyssla enligt 37 § andra stycket anställningsförordningen (1965:601) lämnas av rikspolisstyrelsen även i fråga om avdelningschefer, verksjurist, rektor och professor samt byråchefer vid *säkerhetspolisen.*

Denna förordning träder i kraft den

Avdelning 1

En bakgrundsteckning

1 Inledning

SÄPO-kommittén har fått regeringens uppdrag att göra en översyn av säkerhetspolisen. Utredningsdirektiven framgår av *bilaga 1*.

Kommitténs uppdrag omfattar enligt direktiven fyra huvuddelar, nämligen
- säkerhetspolisens inriktning
- säkerhetspolisens organisation
- personalkontrollen
- vissa frågor om undantag från meddelarfriheten av hänsyn till rikets säkerhet.

Med säkerhetspolisens inriktning avses här bl.a. säkerhetspolisens arbetsuppgifter och rättsliga reglering samt dess arbetsmetoder. Till frågan om säkerhetspolisens organisation hör i detta sammanhang också ledning av och parlamentarisk insyn i säkerhetspolisens verksamhet, samverkan med den öppna polisen samt rekrytering, personalrörlighet och andra personalpolitiska frågor. Utredningsuppdraget i fråga om personalkontrollen avser en förutsättningslös översyn av personalkontrollsystemet, dvs. kontrollen av medborgerlig pålitlighet hos personer som innehar eller skall tillträda vissa befattningar av betydelse för rikets säkerhet. När det gäller meddelarfriheten slutligen är utgångspunkten för kommitténs arbete de synpunkter som framförts i departementspromemorian Ds Ju 1987:3, men kommittén skall enligt direktiven överväga saken mera allsidigt än vad som har varit möjligt i promemorian.

Kommitténs arbete beträffande huvudfrågorna om säkerhetspolisens inriktning och organisation bör enligt direktiven vara avslutat den 1 juli 1988. I de delar som inte avser det förtursuppdraget får kommittén vänta med sin redovisning till utgången av år 1989.

Arbetet inom kommittén har hittills inriktats huvudsakligen på de frågor som skall redovisas före den 1 juli 1988. Till detta ändamål har kommittén sammanträtt såväl i Stockholm som på andra platser samt företagit studiebesök på olika enheter inom säkerhetspolisen. Kommittén har sammanträffat med befattningshavare från bl.a. polisen, åklagarväsendet, försvarsmakten och domstolsväsendet samt från regeringskansliet. Underlaget för kommitténs bedömningar utgörs bl.a. av föredragningar och utfrågningar i samband med dessa sammanträffanden samt av handlingar från säkerhetspolisen, pressklipp och annat skriftligt material. Det särskilda registret vid säkerhetspolisen har granskats av kommittén genom dess ordförande, som av regeringen bemyndigats att ta del av handlingar och uppgifter från säkerhetspolisen utan begränsningar. Kommittén har varit i kontakt med justitiekanslern Hans Stark, fd. justitiekanslern Bengt Hamdahl och justitieombudsmannen Anders Wigelius. Överläggningar har ägt rum mellan kommittén och fackliga företrädare.

Samråd har skett med den parlamentariska kommissionen för fortsatt granskningsarbete med anledning av mordet på Olof Palme (Ju 1987:02). Uppmaningen i direktiven att samråda med rikspolischefen Nils E. Åhmansson har iakttagits genom att Åhmansson deltagit i kommittéarbetet som expert.

I föreliggande delbetänkande redovisas resultatet av kommitténs arbete såvitt gäller huvuddelen av de frågor som avser säkerhetspolisens inriktning och organisation.

Med hänsyn till det allmänna intresset av en offentlig genomlysning av säkerhetspolisen har kommittén strävat efter att redovisa sitt arbete så öppet som möjligt.

Arbetet fortsätter i kommittén. I nästa etapp skall kommittén ta upp en del frågor som har att göra med säkerhetspolisens arbetsmetoder. Även personalkontrollen och frågan om undantag från meddelarfriheten återstår. Kommittén avser att överlämna sitt slutbetänkande under år 1989.

2 Säkerhetspolisen i korthet

Med ordet säkerhetspolis betecknar man vanligen den del av polisverksamheten, som i officiella sammanhang brukar kallas den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet. Bland allmänheten används ofta beteckningen SÄPO. Säkerhetspolisen utgör organisatoriskt en avdelning inom rikspolisstyrelsen (RPS) och benämns internt i regel säkerhetsavdelningen eller RPS/Säk.

Detta kapitel innehåller en kortfattad redogörelse för säkerhetspolisens organisation och verksamhet i dag. Det kan läsas som en sammanfattande introduktion till den mera detaljerade framställningen i de följande kapitlen.

Säkerhetspolisens huvuduppgift är att förebygga och utreda brott mot rikets säkerhet. Med rikets säkerhet menas både den inre säkerheten för statsskickets bevarande och den yttre säkerheten för ett nationellt oberoende.

Ur funktionell synvinkel brukar säkerhetstjänsten indelas i förebyggande verksamhet, som bedrivs framför allt genom säkerhetsskyddstjänsten, samt utredande verksamhet, dvs. säkerhetsunderrättelsetjänst.

Säkerhetsskyddstjänsten brukar indelas i fem grenar, nämligen sekretessskydd, tillträdesskydd, infiltrationsskydd, kontroll av säkerhetsskyddet samt utbildning i säkerhetsskydd. Till detta kommer personskydd genom bl.a. livvaktsverksamhet.

Sekretesskyddet tjänar till att skydda mot att innehållet i hemliga handlingar eller andra uppgifter av betydelse för rikets säkerhet kommer till obehörigas kännedom.

Tillträdesskyddet omfattar skydd mot obehörigt tillträde till kontor, byggnader, anläggningar, fartyg, luftfartyg, områden m.m. där hemliga handlingar eller informationer finns eller där hemlig verksamhet bedrivs.

Infiltrationsskyddet avser att säkerställa att endast personer som är pålitliga från säkerhetssynpunkt får vissa tjänster, vikariat eller uppdrag som är av betydelse för rikets säkerhet.

Kontroll av säkerhetsskyddet syftar till att kontrollera om säkerhetsskyddet är effektivt.

Utbildning i säkerhetsskydd avser att genom information och utbildning meddela kunskap om säkerhetsfrågor och verka för att säkerhetsmedvetandet hålls på en godtagbar nivå.

Grundläggande bestämmelser för säkerhetsskyddet finns i förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter (säkerhetsskyddsförordningen). Enligt förordningen har RPS en föreskrivande, rådgivande och kontrollerande funktion på området i förhållande till flertalet statliga myndigheter. Med stöd av förordningen har RPS och överbefälhavaren (ÖB) den 7 oktober 1981 gemensamt beslutat föreskrifter, anvisningar och allmänna råd om säkerhetsskydd (FA SÄK).

RPS och ÖB har också den 18 november 1981 beslutat föreskrifter och anvisningar beträffande säkerhetsskyddet kring upphandling eller arbete för statens behov, som med hänsyn till rikets säkerhet skall hemlighållas (SUA). Ett bemyndigande att utfärda sådana föreskrifter finns i upphandlingsförordningen (1986:366). Reglerna i SUA innebär bl.a. att en enhet inom RPS, benämnd industriskyddsgruppen (IG), är ÖB:s och RPS gemensamma organ för samordning och rådgivning beträffande upphandling eller arbete som faller under SUA samt för kontroll beträffande efterlevnaden av SUA.

Bestämmelser om infiltrationsskyddet finns i personalkontrollkungörelsen (1969:446).

Personalkontrollen innebär att uppgifter inhämtas ur polisregister om personer som innehar eller avses tillträda vissa befattningar hos myndigheter eller företag som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt. Uppgifterna utgör underlag för att bedöma personernas pålitlighet ur säkerhetssynpunkt. Endast de myndigheter och företag som anges i personalkontrollkungörelsen får företa personalkontroll. Kontrollen får avse sådana tjänster som hänförts till viss skyddsklass genom beslut av regeringen eller, efter delegering, myndigheten.

Uppgifter för personalkontroll hämtas i första hand ur det polisregister som förs hos säkerhetspolisen. I detta register får RPS anteckna uppgifter som behövs för den särskilda polisverksamheten. Anteckning får dock inte göras enbart av det skälet att någon har givit uttryck för politisk uppfattning genom att tillhöra en organisation eller på annat sätt.

Frågan om att lämna ut uppgifter ur säkerhetspolisens register för personalkontroll prövas av RPS styrelse eller, i vissa fall, av rikspolischefen. Vid handläggning av dessa ärenden består styrelsen av rikspolischefen, chefen för säkerhetsavdelningen samt de i styrelsen ingående lekmannarepresentanterna. En uppgift får lämnas ut endast om alla är ense om det. Under vissa förutsättningar skall ärendet hänskjutas till regeringen.

RPS beslut gäller endast frågan om registeruppgifterna skall lämnas ut till den myndighet eller det företag som har begärt personalkontroll. Däremot ankommer det på den myndigheten eller det företaget att självständigt pröva den kontrollerade personens pålitlighet ur säkerhetssynpunkt.

Personskyddet går bl.a. ut på att genom livvakter skydda statschefen och andra personer inom den centrala statsledningen samt vissa andra som är särskilt utsatta för hot om brott mot liv eller hälsa. Utförandet av själva livvaktsverksamheten ankommer på personal både från säkerhetspolisen och den öppna polisen. Naturligtvis syftar livvaktsverksamheten också till att skydda mot brottsliga angrepp som inte har direkt samband med rikets säkerhet eller med terrorism.

Den andra huvudgrenen av säkerhetstjänsten är som nämnts *säkerhetsunderrättelsetjänsten*. Hit hör inhämtande och bearbetning av underrättelsematerial som behövs för att bedöma och bekämpa angrepp mot rikets säkerhet. Inhämtande av underrättelser kan ske genom öppna källor, genom hemliga kanaler och genom spaning. Bearbetningen innebär att materialet görs tillgängligt för studium genom översättning, sammanställning, referat osv. Till säkerhetsunderrättelsetjänsten räknas även delgivning av underrättelsematerial till andra organ inom totalförsvaret. Också förundersökning i brottmål rörande rikets säkerhet kan i detta sammanhang räknas till säkerhetsunderrättelsetjänsten.

Säkerhetsunderrättelsetjänsten kan grovt indelas i tre grenar, nämligen kontraspionage, terrorismbekämpning och åtgärder mot subversiv verksamhet.

Med kontraspionage i vid mening avses säkerhetsunderrättelsetjänst avseende hot mot rikets yttre säkerhet. Åtgärder mot subversiv verksamhet riktar sig mot försök att undergräva och omstörta den rådande samhällsordningen.

Terrorismbekämpningen är numera en av säkerhetspolisens viktigaste uppgifter. Verksamheten omfattar bl.a. internationella kontakter inom ramen för det mellanfolkliga samarbetet mot terrorism samt analys av inhämtade underrättelser för att få fram aktuella hotbilder. Till terrorismbekämpningen hör dock även verksamhet utanför säkerhetspolisens organisation. Det praktiska arbetet på fältet utförs delvis av den öppna polisen, t.ex. i form av flygplatsbevakning och polisinsatser i samband med statsbesök o.dyl. Det ovan berörda personskyddet har också ett nära samband med terrorismbekämpningen.

Till säkerhetspolisens uppgifter hör också *försvars- och beredskapsplanläggningen* för hela polisväsendet.

Säkerhetspolisen ingår som nämnts *organisatoriskt* i RPS och utgör en avdelning inom myndigheten.

Den högsta ledningen av säkerhetspolisen utövas av rikspolischefen och myndighetens styrelse. Rikspolischefen är myndighetens chef och ordförande i styrelsen. Chefen för säkerhetsavdelningen ingår i styrelsen vid handläggningen av säkerhetsärenden. I styrelsen ingår vidare sex av regeringen utsedda lekmannarepresentanter samt tre personalföreträdare. Chefen för utrikesdepartementets (UD) politiska avdelning är knuten till styrelsen som sakkunnig i utrikespolitiska frågor. Han har rätt att

närvara och yttra sig i frågor som gäller säkerhetspolisens verksamhet och inte avser frågor om utlämnande av uppgifter enligt personalkontrollkungörelsen.

Styrelsen avgör bl.a. viktigare frågor om myndighetens organisation och arbetsformer, anslagsfrågor samt andra frågor som rikspolischefen hänskjuter dit. Däremot får styrelsen inte avgöra frågor som avser polisledning i ett särskilt fall.

Säkerhetsavdelningen är en av tre avdelningar inom RPS. Den intar en särställning bland avdelningarna genom att den inte lyder under myndighetens överdirektör utan direkt under rikspolischefen.

Chef för säkerhetsavdelningen är en avdelningschef. Under denne indelas avdelningen i sekretariat, två byråer samt fältorganisation. Sekretariatet och byråerna leds av var sin byråchef.

Sekretariatet är ett stabsorgan och svarar dessutom för polisväsendets beredskapsplanläggning.

Inom den ena av byråerna bedrivs operativ verksamhet i form av säkerhetsunderrättelsetjänst. Tyngdpunkten i arbetet ligger på sådan verksamhet som berör rikets yttre säkerhet och på terrorismbekämpning.

Den andra byrån svarar för säkerhetsskyddsverksamhet inklusive personskydd. Till byrån hör också olika stödjande funktioner såsom personal- och ekonomiadministration, registerföring och dataverksamhet.

Fältorganisationen består av ett antal regions- och länssektioner som är förlagda till olika orter i landet. Verksamheten ingår i säkerhetsavdelningen och hör alltså varken operativt eller administativt under de regionala eller lokala polischeferna. Vid sektionerna handläggs i princip samma slags uppgifter som vid de bägge byråerna.

Den *demokratiska kontrollen* av säkerhetspolisens verksamhet utövas i flera former. Lekmannarepresentantena i RPS styrelse har redan nämnts. Regeringen hålls fortlöpande informerad om verksamheten genom regelbundna föredragningar av rikspolischefen och avdelningschefen inför bl.a. justitieministern. Justitiekanslern (JK) och riksdagens ombudsmän (JO) utövar kontroll på samma sätt som i fråga om andra myndigheter. Insyn utövas också av riksdagens justitie- och konstitutionsutskott.

Personalen inom säkerhetspolisen utgörs av polismän och annan personal. Ett fåtal tjänster har inrättats med särskild civil specialistkompetens. Polispersonalen rekryteras från den öppna polisen.

Verksamheten vid säkerhetspolisen regleras av åtskilliga *författningar*.

Till största delen gäller samma regler för säkerhetspolisen som för polisen i allmänhet. Grundläggande bestämmelser för polisen finns i polislagen (1984:387). Där finns bl..a regler om allmänna principer för polisingripanden och om vissa befogenheter för polismän, såsom användning av våld. Förfarandet vid brottsutredning regleras av rättegångsbalken (RB), som bl.a. innehåller bestämmelser om olika tvångsmedel. Liksom i fråga om brottmål i allmänhet leds förundersökningarna som huvudregel av åklagare. Bestämmelser om registerverksamhet finns i bl.a. lagen (1965:94) om polisregister. Administrativa bestämmelser finns i bl.a. förordningen (1984:731) med instruktion för rikspolisstyrelsen. Förordningen ersätts den 1 augusti 1988 av en ny instruktion för RPS (SFS 1988:762). Den nya instruktionen innebär en anpassning till principer som statsmakterna i annat sammanhang har slagit fast för myndigheternas ledning och som bl.a. går ut på att myndigheternas styrelser i första hand skall ha en rådgivande funktion.

Några författningar tar särskilt sikte på sådan polistjänst eller annan verksamhet som utförs vid säkerhetspolisen. Tidigare har nämnts bl.a. säkerhetsskyddsförordningen samt personalkontrollkungörelsen, som tilldelar RPS vissa uppgifter inom säkerhetsskyddstjänsten. I lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål finns bestämmelser om särskilda befogenheter i fråga om tvångsmedel vid förundersökning angående brott mot rikets säkerhet. Bestämmelserna medger bl.a. utökad användning av telefonavlyssning efter tillstånd av domstol. I lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall finns regler om utökad användning av tvångsmedel för att ta reda på om en organisation eller grupp planlägger eller förbereder gärningar som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften, dvs. terrordåd. Tvångsmedlen får endast riktas mot en utlänning som har viss anknytning till terroristverksamhet och som enligt beslut skall utvisas eller avvisas men tills vidare fått stanna kvar i landet p.g.a. verkställighetshinder.

3 En historisk tillbakablick

3.1 Världskrigen och mellankrigstiden

En särskild säkerhetspolis i modern mening torde ha bildats i Sverige först i samband med det första världskriget. År 1914 organiserades vid generalstaben en polisbyrå med uppgift att verkställa undersökningar rörande brott mot rikets säkerhet och att övervaka personer som misstänktes för sådana brott. Byrån hade fått muntliga befogenheter från chefen för civildepartementet att granska brevkorrespondens till och från spionerimisstänkta. Föreståndare för byrån var en generalstabsofficer. Till tjänstgöring vid byrån kommenderades, förutom militär personal, polismän från Stockholms stad. Som mest utgjordes polispersonalen av en kriminalkomissarie, en kriminalöverkonstapel och åtta kriminalkonstaplar.

Verksamheten vid generalstabens polisbyrå avvecklades år 1918. Under mellankrigstiden bedrevs en viss säkerhetspolisverksamhet inom ramen för stockholmspolisens kriminalavdelning eller, från början av 1930-talet, statspolisen.

Andra världskriget ställde helt nya krav på säkerhetstjänsten. Redan i slutet av 1930-talet vidtogs förberedelser för att sätta upp en särskilt organiserad civil säkerhetstjänst. Grundläggande bestämmelser gavs i en hemlig kungörelse den 10 juni 1938 med särskilda bestämmelser angående den allmänna säkerhetstjänsten vid krig eller krigsfara (allmän säkerhetskungörelse) och en instruktion den 25 november 1938 för säkerhetschefen. Författningarna sattes i tillämpning fullt ut från den 12 april 1940. Uppgiften för den allmänna säkerhetstjänsten var att förhindra överbringandet av krigsunderrättelser till obehöriga. Säkerhetstjänstens existens och verksamhet var hemliga.

Säkerhetstjänstens arbete bedrevs i huvudsak enligt två linjer. Den ena, den s.k. trafikmedelskontrollen, innefattade en omfattande övervakning och censur av telefon, post och andra trafikmedel. Den andra delen av verksamheten utgjordes av mer ordinär polisiär spaning efter misstänkta personer. Politiska ytterlighetsriktningar övervakades och deras sympatisörer registrerades. I enlighet med uppdrag från regeringen upprättades också särskilda förteckningar över såväl utlänningar som svenskar, som skulle tas i förvar i händelse av olika krigsfall (s.k. krigsfallsförteckningar).

Den legala grunden för telefoncensur och annan trafikmedelskontroll fanns i en lag den 9 januari 1940 om vissa tvångsmedel vid krig och krigsfara m.m, som ersatt en annan tvångsmedelslag från den 14 oktober 1939. Tvångsmedelslagen innehöll också regler om särskilda befogenheter i fråga om bl.a. beslag och husrannsakan samt om förlängd tid för att kvarhålla misstänkta personer, i vissa fall efter tillstånd av JK. Lagen var tidsbegränsad, men dess tillämpning förlängdes fortlöpande så länge kriget pågick.

Under regeringen leddes den allmänna säkerhetstjänsten av en säkerhetschef. Denne hade till sitt förfogande ett kansli med tre byråer, nämligen en centralbyrå för trafikmedelskontrollen, en spaningsbyrå för spaning efter landsskadliga brott och förövare därav samt en expeditionsbyrå för administrativa uppgifter. Den regionala organisationen bestod av sju övervakningsområden, vart och ett under en övervakningschef. Hos övervakningschefen i Stockholm fördes ett för hela riket gemensamt spaningsregister. Personalen hämtades från såväl polisen som från andra verk, t.ex. posten och televerket. Eftersom säkerhetstjänsten var hemlig var det ofta nödvändigt att låta personalen uppehålla även befattningar vid andra myndigheter. Exempelvis var säkerhetschefen Eric Hallgren tillika underståthållare, medan chefen för spaningsbyrån, Georg Thulin, tillika var statspolisintendent.

Efter världskrigets slut granskades den verksamhet som bedrivits vid säkerhetstjänsten av en parlamentarisk undersökningskommission angående flyktingärenden och säkerhetstjänst, den s.k. Sandlerkommissionen (Rickard Sandler, Georg Branting, Gunnar Hedlund, Gustaf Mosesson och Ivar Sefve). Granskningen av säkerhetstjänsten redovisades i ett betänkande (SOU 1948:7) angående säkerhetstjänstens verksamhet. I betänkandet (s. 420 ff) erinrades om att kritik hade riktats mot säkerhetstjänsten från olika håll, bl.a. för sättet att bedriva spaningsverksamhet och för att den inte skulle ha bekämpat landsskadlig verksamhet från nazister med samma kraft som lagts ned på verksamhet från kommunister. Kommissionen fann att det fanns fog för kritik i vissa enskildheter, bl.a. för att syndikalister hade registrerats utan grundade skäl. Enligt kommissionen fanns det dock inte något stöd för påståendena om att säkerhetstjänsten varit ensidigt inriktad i sin spaningsverksamhet. Säkerhetstjänsten hade inte utvecklats till en stat i staten, något som annars kan vara en fara när det gäller särskilda polisorganisationer med långtgående maktmedel. Däremot uttalade kommissionen kritik, närmast mot regeringen, för att man hade försökt att hålla säkerhetstjänstens verksamhet hemlig. Hemlighetsmakeriet hade inneburit en risk ur kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt och hade dessutom inte i längden lyckats undanhålla säkerhetstjänstens existens för allmänheten.

3.2 Tiden 1946–1964

Den allmänna säkerhetstjänsten upphörde med utgången av juni 1946. Säkerhetspolistjänsten bedrevs därefter av den vanliga polisorganisationen i former som strax skall beskrivas.

Den särskilda tvångsmedelslagen upphörde att gälla den 1 juli 1945. I dess ställe kom sedermera lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål (prop. 1952:22, 1 LU 6, rskr. 60). I lagmotiven (prop. s. 43) uttalades att det skulle kunna medföra verkningar av mycket allvarlig karaktär om den mot rikets säkerhet riktade brottsligheten skulle lämnas ett alltför fritt spelrum. Lagen, som fortfarande gäller, begränsar sig till individuella ingripanden vid brott mot rikets säkerhet. Den ger alltså inget utrymme för telefoncensur eller annan allmän kontroll över trafikmedlen, som tillämpades under andra

världskriget. Innebörden av lagen är i huvudsak att det ges möjlighet till förlängning av tiden för utredningshäktning.

1952 års tvångsmedelslag är tidsbegränsad. Giltighetstiden har fortlöpande förlängts (jfr senast prop. 1987/88:18, JuU 17, rskr. 36, SFS 1987:1077). Ett förslag att inarbeta tvångsmedelslagens regler i RB återförvisades av riksdagen till regeringen för utredning om generella regler för behandling av överskottsinformation som kommer till polisens kännedom genom telefonalyssning eller på annat sätt (prop. 1975/76:202, JuU 1976/77:20, rskr. 129). Förslag i ämnet från tvångsmedelskommittén (Ds Ju 1981:22, SOU 1984:54) har ännu inte lett till lagstiftning.

Sedan trafikmedelskontrollen avskaffats återstod det att i mera ordinära polisiära former bedriva polisverksamhet för att förhindra och avslöja brott mot rikets säkerhet. I princip ankom det på de vanliga polis- och åklagarmyndigheterna att handha även säkerhetspolistjänsten. Polisväsendet var vid denna tid i huvudsak kommunalt men stod under statlig ledning. För att vid behov förstärka polisen i de mindre kommunerna fanns sedan år 1932 en särskild statspolis. Denna stod under ledning av en statspolisintendent och bestod, enkelt uttryckt, av särskilt organiserade polismän från de större städernas poliskårer som kommenderats för att tjänstgöra som förstärkning utanför det egna distriktet. När det gällde säkerhetspolistjänsten hade ett särskilt ansvar lagts på statspolisen. För sådan verksamhet fick statspolispersonalen användas för tjänstgöring även inom sina egna distrikt enligt bestämmelser i lagen (1946:408) om användande av statspolispersonal för vissa särskilda uppgifter. Detta gjorde det möjligt att använda statspolispersonal för säkerhetspolistjänst överallt i riket.

Det polisiära fältarbetet inom säkerhetstjänsten ankom alltså på de vanliga polis- och åklagarmyndigheterna med biträde av personal från statspolisen. Uppgiften att samordna och leda säkerhetstjänsten hade uppdragits åt statspolisintendenten. Denne var också ansvarig för säkerhetspolisens centrala spaningsregister.

I frågor av större vikt eller i principiella frågor med betydelse utöver det enskilda fallet skulle statspolisintendenten samråda med en rådgivande nämnd, den s.k. samrådsnämnden. Denna bestod av medborgarrepresentanter, från början två, sedermera minst en från vart och ett av riksdagspartierna utom kommunisterna.

3.3 Wennerströmaffären

I juni 1963 greps den f.d. flygöversten Stig Wennerström, misstänkt för spioneri. Wennerström erkände att han bedrivit spioneri för Sovjetunionen sedan slutet av 1940-talet. Basen för hans spioneriverksamhet hade varit tjänstgöringar som flygattaché i Moskva och Washington, vid försvarets kommandoexpedition och, efter pensioneringen år 1961, på en arvodesbefattning i utrikesdepartementet. För sina brott dömdes Wennerström till fängelse på livstid.

Wennerströmaffären blev föremål för en betydande uppmärksamhet från politiker, massmedia och allmänhet. Ärendets handläggning granskades av två av regeringen särskilt tillsatta organ, en juristkommission och en parlamentarisk nämnd. Dessa redovisade resultatet av sitt arbete i betänkandena SOU 1964:15 respektive SOU 1964:17 och 1968:4.

Wennerström hade väckt säkerhetstjänstens intresse redan på 1940-talet och hade stått under fortlöpande telefonavlyssning sedan 1959. Ändå hade det varit mycket svårt att få fram bevis eller ens någorlunda klara indicier för hans skuld. Detta föranledde juristkommission (Bengt Lännergren, Nils Berglund och Ivan Wallenberg) att uttala de sedan ofta citerade orden, att Wennerströms förslagenhet, personliga förutsättningar i övrigt, tjänsteställning och allmänna bakgrund utgjort sällsynt gynnsamma förutsättningar för hans verksamhet som spion. Det fanns därför enligt kommissionen knappast skäl att förvåna sig över att spioneriverksamheten kunnat fortgå under en lång följd av år. Snarare var det ägnat att förvåna att Wennerström kunnat avslöjas (SOU 1964:15 s. 112). Kommissionen uttalade också (s. 109) att spaningsverksamheten varit värd allt erkännande och att spaningsledningen på ett föredömligt sätt hade iakttagit rättssamhällets krav på varsamhet i fråga om ingripanden och åtgärder för att Wennerström om möjligt inte skulle skadas för den händelse han var oskyldig.

Juristkommissionen uttalade (s. 113) kritik bl.a. mot att systemet för hantering av hemliga handlingar inte gjort det möjligt att i efterhand kontrollera om och till vem en handling varit utlånad. Även mot formerna för samarbetet mellan den civila och militära säkerhetstjänsten uttalades kritik. Erfarenheterna från Wennerströmaffären föranledde också regeländringar och nya rutiner på dessa områden.

Den parlamentariska nämnden i Wennerströmaffären (Axel Strand, Allan Hernelius, Torsten Andersson, Georg Pettersson, Sven Wedén och Hilding Johansson) lämnade i betänkandet SOU 1968:4 en tämligen ingående redogörelse för säkerhetspolistjänstens villkor och metoder. Framställningen kan delvis fortfarande anses aktuell. Avslutningsvis gav nämnden en del allmänna synpunkter på ämnet (s. 95 ff). Behovet av en välorganiserad och effektiv säkerhetstjänst var enligt nämnden obestridligt om man ville upprätthålla ett meningsfullt försvar. Säkerhetstjänsten måste ha stor frihet vid val av underrättelsekällor, och dessa källors anonymitet måste kunna skyddas effektivt. Bestämmelserna i 1952 års tvångsmedelslag reglerade enligt nämnden på ett godtagbart sätt avvägningen mellan statens och individens intresse. I fråga om personregistreringen vid säkerhetspolisen och den därpå vilande personalkontrollen uttalade nämnden, att den kritik som framförts i debatten till stor del varit ovederhäftig och syftat till att minska säkerhetstjänstens effektivitet. Personalkontrollen borde dock förändras mot större öppenhet och parlamentarisk medverkan. Även sistnämnda tankar från nämnden ledde till regeländringar (se avsnitt 3.5).

Nämnden anförde avslutningsvis att den hävdvunna formen för garanti mot myndigheters maktmissbruk, nämligen offentlig insyn i verksamheten, inte kunde upprätthållas på säkerhetspolisens område av hänsyn till rikets säkerhet. Bristen på insyn i säkerhetsärenden utfylldes dock genom ett

system av kontrollfunktioner, t.ex. en parlamentarisk insyn. Detta system gav enligt nämnden så goda garantier som rimligen kunde beredas. Nämndens bestämda uppfattning var att den enskildes rättssäkerhet beaktades på allt rimligt sätt och att säkerhetstjänstens personal var förtjänt av både uppskattning och förtroende från allmänhetens sida. En genomgång av åtskilliga källor om säkerhetspolisverksamhet i andra länder gav enligt nämnden intryck av att man inte på annat håll ansett sig kunna visa en större hänsyn till den enskilda individen än här i Sverige.

En redogörelse för riksdagsdebatter om Wennerströmaffären finns i kapitel 4.

3.4 Polisens förstatligande år 1965

Den 1 januari 1965 förstatligades polisen (SOU 1961:34, 1962:148, SU 183, rskr. 387, prop. 1964:100, SU 114, rskr. 259). Riket indelades i 119 (nu 118) polisdistrikt. Som regional chef tillsattes i de flesta län en länspolischef. Högsta förvaltningsmyndighet för polisväsendet blev rikspolisstyrelsen (RPS, inrättad redan den 1 juli 1964). I vissa avseenden bedriver RPS också själv polisverksamhet.

Säkerhetspolisen överfördes nu i sin helhet till RPS och organiserades som en avdelning inom myndigheten (avdelning D eller säkerhetsavdelningen). Avdelningen leds av en avdelningschef och indelades till en början i kansli och två byråer, en för säkerhetsskyddstjänst (byrå A) och en för säkerhetsunderrättelsetjänst (byrå B). Byråerna indelades i sektioner och dessa i mindre enheter, i regel benämnda rotlar. Inom avdelningen organiserades en fältorganisation bestående av sektioner, stationerade på olika orter. Under det organisatoriska förberedelsearbetet var tanken att fältorganisationens sektioner skulle lyda under länsstyrelserna på samma sätt som den öppna polisen (prop. 1964:100 s. 70 och 109). Denna tanke kom dock inte att genomföras.

I spetsen för RPS finns en styrelse med parlamentariker utsedda av regeringen. Från säkerhetspolisiär synpunkt kan styrelsen sägas ha ersatt statspolisintendentens samrådsnämnd, som upphört. Liksom tidigare samrådsnämnden har till RPS styrelse hittills utsetts företrädare för alla riksdagspartier utom vänsterpartiet kommunisterna. Rikspolischefen har efterträtt statspolisintendenten som högste chef för säkerhetspolisen.

3.5 Personalkontroll och terrorismbekämpning

Under andra världskriget tillämpades en viss *personalkontroll* genom att uppgifter i säkerhetstjänstens register användes för kontroll av pålitligheten ur säkerhetssynpunkt hos vissa anställda och arbetssökande. Efter hand formaliserades personalkontrollen genom kungliga brev till statspolisintendenten och olika berörda myndigheter. Ärenden om utlämnande av registeruppgifter för personalkontroll

avgjordes av statspolisintendenten ensam i vissa fall och i övrigt efter samråd med minst två av ledamöterna i samrådsnämnden. En uppgift lämnades i sistnämna fall ut endast om det hade tillstyrkts av samtliga närvarande ledamöter.

Dittills hade personalkontrollen varit hemlig. Först i samband med Wennerströmaffären kom den till allmän kännedom. Den parlamentariska nämnden i Wennerströmaffären rekommenderade att personalkontrollen inte längre skulle vara hemlig (SOU 1968:4 s. 97). Så blev det också. De hemliga breven till berörda myndigheter ersattes av personalkontrollkungörelsen (1969:446), som är en offentlig författning. Kungörelsen trädde i kraft den 1 oktober 1969 och gäller fortfarande efter ändringar.

Redan i samband med polisens förstatligande hade personalkontrollsystemet ändrats på så sätt att RPS och dess styrelse trätt i stället för statspolisintendenten och dennes samrådsnämnd. En nyhet i 1969 års kungörelse var en bestämmelse med förbud mot åsiktsregistrering (2 §). Enligt bestämmelsen får anteckning i säkerhetspolisens register inte göras enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt givit uttryck för politisk uppfattning. En bestämmelse med likartat innehåll finns numera även i 2 kap. 3 § regeringsformen (RF), enligt vilken anteckning om medborgare i allmänt register inte utan hans samtycke får grundas enbart på hans politiska åskådning. Verkställighetsföreskrifter till registreringsbestämmelsen i personalkontrollkungörelsen utfärdades till en början av RPS. Från år 1972 har de ersatts av verkställighetsföreskrifter, såväl öppna som hemliga, beslutade av regeringen.

Personalkontrollkungörelsen har sedermera ändrats flera gånger. En större revision gjordes år 1983 (SFS 1983:764). De grundläggande principerna för personalkontrollen har dock behållits.

En kritisk studie av personalkontrollen finns i doktorsavhandlingen Personalkontroll, En ideologikritisk studie kring den svenska personalkontrollkungörelsen av Dennis Töllborg, 1986.

I början av 1970-talet nådde den internationella *terrorismen* Sverige. Den jugoslaviske ambassadören i Sverige mördades av två kroatiska frihetskämpar i april 1971. Mördarna fritogs i september 1972 i samband med en flygkapning på Bulltofta. Under intryck av detta och av liknande händelser utomlands antog riksdagen en lag (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, den s.k. terroristlagen (prop. 1973:37, JuU 18, rskr. 121). Sedermera ersattes terroristlagen av nya, modifierade bestämmelser i den då gällande utlänningslagen (1954:193, jfr prop. 1975/76:18, InU 24, rskr. 121). Terroristlagens regler om tvångsmedel togs dock in i en ny lag (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (prop. 1975/76:18, JuU 15, rskr. 122). Spaningslagen är tidsbegränsad och dess giltighetstid har fortlöpande förlängts (jfr senast prop. 1987/88:17, JuU 11, rskr. 35, SFS 1987:1137). Sedan den 1 juli 1980 gäller en ny utlänningslag (prop. 1979/80:96, AU 27, rskr. 378, SFS 1980:376), i vilken terroristreglerna

återfinns huvudsakligen i 30, 32, 47 och 56-60 §§ (senaste lydelse 1982:1111, jfr prop. 1981/82:146, AU 1982/83:3, rskr. 43).

Utlänningslagens terroristregler innebär bl.a. att en utlänning skall avvisas eller utvisas, om det finns grundad anledning att anta att han tillhör eller verkar för en terroristorganisation. Det krävs dock att det föreligger fara för att han medverkar till terroristhandlingar med hänsyn till vad som är känt om hans föregående verksamhet eller i övrigt. Utvisning och avvisning beslutas av regeringen. Före avgörandet skall förhandling hållas vid Stockholms tingsrätt, som dock inte har befogenhet att fatta några beslut i sakfrågan.

3.6 Berglingaffären

År 1979 avslöjades att en f.d. polisman, Stig Bergling, hade bedrivit spioneri för Sovjetunionen, bl.a. under anställning vid säkerhetspolisen och vid försvarsstabens säkerhetsavdelning. Bergling dömdes för detta till fängelse på livstid.

Berglingaffären granskades av en juristkommission (Emanuel Walberg, Johan Björling och Ingvar Jönsson), som tillsatts av regeringen. Kommissionen redovisade sitt arbete i rapporterna Ds Ju 1979:18 och 1980:2.

Under intryck av juristkommissionens rapporter och efter interna verksamhetsöversyner genomfördes olika förändringar inom säkerhetspolisen. Redan den 1 juli 1979 ändrades säkerhetsavdelningens organisation så att avdelningen kom att indelas i tre byråer och ett sekretariat. Avsikten med förändringarna var att renodla de operativa uppgifterna och att göra organisationen mindre sårbar för infiltration. Av byråerna var en (byrå A) inriktad på säkerhetsskyddstjänst, såsom tillträdesskydd, personalkontroll och industriskydd. Till byrån hörde bl.a. en försvarsrotel för försvarsplanering och en teknisk rotel. En annan byrå (byrå B) sysslade med säkerhetsunderrättelsetjänst. Den innehöll enheter för bl.a. spaning och bearbetning. Arbetets tyngdpunkt låg på verksamhet som berörde rikets yttre säkerhet, i första hand främmande makters underrättelseverksamhet. Byrån hade även hand om terrorismbekämpning. Det tidigare avdelningskansliet hade ersatts av en kanslibyrå (byrå C) med uppgifter i fråga om administration, registerföring m.m. Sekretariatet slutligen var ett lednings- och serviceorgan åt avdelningschefen. Det innehöll bl.a. funktioner för kvalificerad och övergripande bearbetning och analys.

En del av juristkommissionens synpunkter hade gällt personalpolitiken vid säkerhetspolisen. Där tillämpades redan tidigare ett rekryteringssystem beträffande polispersonal som innebar att polismän kommenderades från de lokala polismyndigheterna för provtjänstgöring vid säkerhetspolisen. Först när en polisman befunnits lämplig för säkerhetspolistjänst blev han anställd på en tjänst vid säkerhetsavdelningen. Bergling hade dock fått anställning vid avdelningen trots att han varit tjänstledig för FN-tjänst under en stor del av provperioden och underlaget för att bedöma hans lämplighet alltså var begränsat. Varningar i fråga om hans karaktär hade

inte tagits till vara i anställningsärendet. Flera år senare riktades misstankar mot Bergling för ett oordentligt levnadssätt och eventuellt samröre med främmande underrättelsetjänst. Från avdelningens sida fann man inte misstankarna tillräckligt starka för att kunna bli av med Bergling med hänsyn till dennes lagstadgade anställningsskydd. Bergling tilläts arbeta kvar vid avdelningen men uppmanades att söka sig därifrån frivilligt. Först efter omkring ett år fick Bergling en tjänst utanför säkerhetspolisen. En viktig del av hans spioneri inföll under detta sista år.

Juristkommissionen uttalade förståelse för att Bergling inte kunnat omplaceras med hänsyn till reglerna om anställningsskydd (Ds Ju 1979:18 s. 114). Någon inskränkning i det anställningsskyddet för säkerhetspolisens del ansåg sig inte kommissionen böra föreslå. Däremot rekommenderades bl.a. en ökad cirkulation mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen. Detta skulle kunna underlättas t.ex. om avdelningen omorganiserades så att säkerhetspoliserna var anställda vid lokala polismyndigheter och kommenderades för tjänstgöring vid RPS, en modell som redan tillämpades i fråga om polismännen vid RPS öppna kriminalpolisstyrka, rikskriminalsektionen (Ds Ju 1980:2 s. 13 ff).

Någon ändring av anställningsformerna vid säkerhetspolisen kom inte till stånd som en följd av Berglingaffären. Ett nytt personalpolitiskt program utarbetades dock i början av 1980-talet. Programmet omfattar bl.a. en detaljerad plan för utbildning och prövning av polispersonal under det provår, under vilket de kommenderas till avdelningen. I en hemlig förordning har regeringen öppnat vissa möjligheter att omplacera en tjänsteman till den lokala polisorganisationen utan att han därmed förlorar sin tjänst vid säkerhetsavdelningen.

3.7 Säkerhetspolisen under polisreformens tid

En reform av polisväsendet genomfördes successivt under 1980-talet efter förslag av 1975 års polisutredning och 1981 års polisberedning (jfr t.ex. SOU 1979:6 och 1982:63 samt prop. 1980/81:13, 1983/84:89 och 1983/84:111). Reformen syftade bl.a. till en decentralisering av beslutsbefogenhetena och en större flexibilitet i polisverksamheten. RPS befogenheter som centralmyndighet minskades till förmån för de lokala polismyndigheterna. Polisstyrelser - en i varje polisdistrikt - med kommunal förankring gavs en betydande befogenhet att besluta om polisverksamheten inom respektive distrikt, dock inte i frågor om polisledning i särskilt fall. Polisutbildningen förstärktes och betydelsen av metodutveckling inom polisverksamheten betonades.

Författningsmässigt framträdde polisreformen genom en polislag (1984:387), en polisförordning (1984:730), en ny förordning (1984:731) med instruktion för rikspolisstyrelsen samt en förordning (1985:751) om utbildning och forskning inom polisväsendet (polisutbildningsförordningen). Till polislagen fördes bl.a grundläggande regler om polisens uppgifter och befogenheter.

Polisreformen var i första hand en reform av den öppna delen av polisen. Säkerhetspolisen omfattas givetvis av de allmänna bestämmelserna för polisväsendet, t.ex. om polisens befogenheter, men utan att tillämpningen inom säkerhetspolisen utvecklas närmare i lagmotiven. Endast några få föreskrifter, t.ex. om RPS organisation och uppgifter, tar direkt sikte på säkerhetspolisen men innebär inga egentliga nyheter. I den s.k. princippropositionen sägs att det är en fördel om länspolischeferna redan i fredstid tar del i säkerhetspolisens arbete, med tanke på polisverksamhetens stora betydelse i krigs- eller krissituationer (prop. 1980/81:13 s. 97). I övrigt rör huvuddelen av polisreformens regelverk och förarbeten verksamheten vid de lokala polismyndigheterna och avser alltså inte direkt säkerhetstjänsten. På det hela taget tycks polisreformen hittills inte ha inneburit några större förändringar i fråga om säkerhetspolisens verksamhet.

År 1986 genomfördes en organisationsförändring vid säkerhetsavdelningen. Ändringarna hade föreslagits i en intern organisationsutredning och innebar bl.a. att huvuddelen av den tidigare säkerhetsskyddsbyrån slogs samman med kanslibyrån till en stödjande byrå. Sekretariatet har därigenom kunnat förstärkas med bl.a. en byråchef, som fungerar som ställföreträdare för avdelningschefen.

3.8 Stig Berglings rymning

Sedan Stig Bergling avtjänat åtta år av sitt livstidsstraff för grovt spionerі m.m. avvek han i samband med en obevakad permission från kriminalvårdsanstalten Norrköping den 5-6 oktober 1987.

Omständigheterna i samband med avvikandet var i korthet följande. För Bergling gällde alltsedan år 1980 särskilda restriktioner i fråga om telefonering, brevväxling och besök. Restriktionerna hade beslutats av regeringen av hänsyn till rikets säkerhet med stöd av 31 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

Bergling hade under tiden 1985 - maj 1987 beviljats tolv permissioner. Regelmässigt hade han därvid stått under bevakning av kriminalvårdspersonal, medan säkerhetspolismän övervakat honom på avstånd, i första hand för att kontrollera om någon obehörig skulle försöka att ta kontakt med honom. Under början av år 1987 tog kriminalvårdsstyrelsen med säkerhetspolisen upp frågan om att ge Bergling obevakade permissioner. Hos RPS handlades ärendet av chefen för säkerhetsavdelningen i samråd med rikspolischefen. Kriminalvårdsstyrelsen fick svaret att RPS motsatte sig obevakade permissioner för Bergling. Sedermera beviljade dock kriminalvårdsstyrelsen Bergling obevakade permissioner vid tre tillfällen, nämligen till moderns bostad i Falun i juni 1987 samt till hustruns bostad i Rinkeby utanför Stockholm i juli och oktober. En kriminalvårdstjänsteman beledsagade Bergling till respektive bostad, där han lämnades utan tillsyn under natten. Vid alla tre tillfällena avdelade säkerhetspolisen ett par man som bl.a. övervakade bostaden från gatan under vissa tider. Resurserna medgav dock inte att lägenheterna hölls under ständig övervakning. Bergling avvek under den tredje permissionen vid en tidpunkt då bostaden där han befann sig var obevakad.

I en rapport den 19 oktober 1987 till regeringen fann JK (dnr 3280-87-20) att ansvaret för att Bergling avvikit vilade på kriminalvården. Det var kriminalvårdsstyrelsen som beslutat om permission för Bergling och det var på kriminalvården det hade ankommit att bevaka Bergling för att förhindra rymning. Däremot fann inte JK tillräckliga skäl för kritik mot säkerhetspolisen.

Därefter uppdrog regeringen i ett beslut den 12 november 1987 åt ambassadören Carl Lidbom att komplettera JK:s utredning i fråga om säkerhetspolisens roll vid Berglings permissioner och avvikande. Lidbom redovisade sitt uppdrag i en promemoria den 18 december 1987 (dnr 87-3388).

I promemorian kritiserar Lidbom säkerhetspolisen för brister i sambarbetet med försvarsstaben och kontakterna med regeringen. Säkerhetspolisen kan visserligen inte lastas för att kriminalvårdsstyrelsen beviljat Bergling obevakade permissioner trots säkerhetspolisens protester. Men säkerhetspolisen får enligt Lidbom anses ha ett självständigt ansvar när det gäller att se till att en spion inte får tillfälle att röja ytterligare försvarshemligheter. Därför borde säkerhetspolisen inte ha nöjt sig med att köras över av kriminalvårdsstyrelsen utan borde ha anmält förhållandet för regeringen. Denna har ett övergripande ansvar för rikets säkerhet även om den inte får besluta i permissionsärenden.

Att säkerhetspolisen resignerat och låtit sig köras över kan enligt Lidbom delvis förklaras genom att man inom säkerhetspolisens ledning så småningom kommit till den uppfattningen att Bergling inte längre var farlig för rikets säkerhet. På försvarsstaben gjorde man dock en annan riskbedömning och menade att Bergling fortfarande kunde sitta inne med information av intresse för främmande makt. Denna inställning kände man till inom säkerhetspolisen.

Enligt Lidbom har säkerhetspolisen inte haft fog för att avvika från försvarsstabens riskbedömning, som måste väga tungt i fråga om skyddet för militära hemligheter. Dessutom ändrade säkerhetspolisen sin bedömning av Berglings farlighet utan att samråda med försvarsstaben och utan att underrätta staben om sin nya bedömning. Inte heller fick försvarsstaben veta att Bergling numera fick obevakade permissioner.

Lidbom anför också att rikspolischefen och chefen för säkerhetsavdelningen borde ha tagit intryck av att regeringen i slutet av augusti 1987 avslog en nådeansökan från Bergling. Beslutet var visserligen, i enlighet med praxis i nådeärenden, inte motiverat. Men att regeringen vägrat nåd tydde knappast på att den ansåg att Bergling numera var ofarlig, snarare tvärtom.

Enligt Lidbom ger det inträffade illustrationsmaterial till frågeställningar som skall behandlas inom ramen för SÄPO-kommitténs arbete.

Det kan slutligen nämnas att JK avgivit ett yttrande till regeringen den 21 januari 1988 med ytterligare utredning kring de permissioner som beviljats Stig Bergling (3602-87-9). Utredningen i yttrandet tar dock inte sikte på säkerhetspolisens befattning med Berglings permissioner.

3.9 Ebbe Carlsson-affären

I början av juni 1988 kom det fram uppgifter i massmedia om att en privatperson, bokförläggaren Ebbe Carlsson, bedrev spaningar efter statsminister Olof Palmes mördare i samverkan med polismän, som var knutna till säkerhetspolisen,och att en av dessa polismän ertappats av den svenska tullen då han försökte föra in utrustning för olaglig elektronisk avlyssning i landet.

Det inträffade utreddes av JK, som redovisade resultatet av utredningen i ett yttrande till regeringen den 1 juli 1988 (2102-88-9). Av yttrandet framgår bl.a. att Ebbe Carlsson i samråd med RPS ledning företagit ett antal resor i Europa för att samla upplysningar som kunde vara av betydelse för mordutredningen. En polisman stod därvid till hans förfogande för hans personliga skydd. Två polismän vid säkerhetspolisen höll kontakt med Ebbe Carlsson på polisledningens uppmaning.

JK kritiserar polisledningen för bristande kontakter med åklagare i fråga om Ebbe Carlssons verksamhet. Enligt JK finns det också anledning att misstänka att två säkerhetspolismän har brutit mot förundersökningssekretessen genom att lämna ut sekretessbelagda handlingar till Ebbe Carlsson, varför JK anför att han avser att inleda förundersökning mot dessa polismän. JK erinrar också om att förundersökning inletts av regionåklagaren i Malmö rörande ansvaret för försöket att smuggla in den avlyssningsutrustning som tidigare nämnts.

I JK:s yttrande berörs en utredning som företagits inom RPS för att kontrollera riktigheten av påståenden från Ebbe Carlsson att säkerhetspolisen brustit i skyddet av Olof Palme och att säkerhetspolisen, sedan Olof Palme mördats, inte medverkat i mordutredningen på det sätt som borde ha skett. Kommittén har informerat sig om den inom RPS företagna utredningen. Därav synes bl.a. framgå att informationsflödet från säkerhetspolisen till mordutredningen inte i alla delar fungerat med önskvärd snabbhet. Bl.a. har ett antal spaningsrapporter tillställts mordutredningen på ett mycket sent stadium. Dessa rapporter gällde en person med anknytning till en i Sverige etablerad terroristorganisation. Denne företog under januari och februari 1986 ett stort antal promenader med konspirativa möten i olika delar av Stockholm - bl.a. i trakterna av Olof Palmes bostad på Västerlånggatan - som säkerhetspolisen ansåg sig böra hålla ett öga på.

Beträffande skyddet av Olof Palme veckorna före mordet är det svårt att dra några säkra slutsatser av RPS interna utredning. Materialet visar visserligen att det förekommit hotfulla och aggressiva

uttalanden bl.a. mot Olof Palme i ett antal telefonavlyssnade samtal mellan personer med anknytning till den nyss nämnda terrorist-organisationen. I några av dessa talas i förtäckta ordalag om attentat eller mord som skall utföras. Det förefaller i och för sig egendomligt att säkerhetspolisen inte med anledning av detta material försökt ordna med ständig, noggrann bevakning av Olof Palme. Men det kan finnas naturliga förklaringar till detta. Övervakningen genom spaning gav inte några konkreta upplysningar. Telefonsamtalen var inte alltid lättolkade. I fråga om samtalen är dessutom att märka att det i en del fall inte längre går att fastställa om de förelåg översatta och utskrivna vid tiden för mordet. Tydligt är att säkerhetspolisen vid ifrågavarande tidpunkt inte hade tillräckliga resurser för att snabbt klara allt arbete med översättningar och analys. En del bandupptagningar blev liggande åtskillig tid utan att man gjorde något åt dem.

Det bör kanske tilläggas att RPS utredning inte ger något som helst stöd för påståendena om att personer inom säkerhetspolisen aktivt skulle ha motarbetat mordutredningen.

Kommittén har också låtit sig informeras i anledning av uppgifter i den allmänna debatten om "sprickor" och fraktionsbildningar inom säkerhetspolisen. Därvid har kommittén inhämtat att vissa motsättningar har uppstått bland personal inom säkerhetspolisen som berörs av utredningen av mordet på Olof Palme. Motsättningarna grundas på olika uppfattningar om hur utredningen bör bedrivas. I övrigt förekommer det, enligt vad som uppgivits för kommittén, numera inga påtagliga motsättningar bland personalen inom säkerhetspolisen.

Av JK:s nyss nämnda rapport framgår att Ebbe Carlsson lämnat information till justitieministern om sina resor för att samla upplysningar till mordutredningen. Regeringens handläggning i samband med Ebbe Carlsson-affären kommer att granskas av riksdagens konstitutionsutskott.

4 Riksdagsdebatter

I riksdagen har säkerhetspolisen behandlats åtskilliga gånger i motioner, frågor och interpellationer. Justitieutskottet och konstitutionsutskottet har också granskat säkerhetspolisens verksamhet vid olika tillfällen.

Från 1960-talet skall endast nämnas riksdagsbehandlingen av Wennerströmaffären. Som framgått av avsnitt 3.3 hade den f.d. översten Stig Wennerström, som sedan sin pensionering år 1961 tjänstgjorde som sakkunnig i utrikesdepartementet (UD), gripits i juni 1963 och sedermera erkänt att han spionerat för Sovjetunionens räkning sedan 1949. Wennerström hade länge varit föremål för spaning från säkerhetspolisen, och den första kontakten mellan säkerhetspolisen och regeringen angående misstankarna mot Wennerström hade tagits år 1959.

Vid en interpellationsdebatt i andra kammaren den 29 oktober 1963 om Wennerströmaffären berördes bl.a informationsutbytet mellan säkerhetspolisen och regeringen samt mellan regeringens ledamöter inbördes. Företrädare för oppositionspartierna menade att informationsutbytet inte fungerat tillfredsställande. Statsminister Tage Erlander beklagade att han inte själv hade blivit underrättad om misstankarna mot Wennerström men menade att han nog inte skulle ha handlagt ärendet på annat sätt. Han upplyste att regeringen nu avsåg att föreslå inrättandet av en statssekreterartjänst i statsrådsberedningen med uppgift bl.a. att delta i beredningen av säkerhetsfrågor för statsministerns räkning.

Regeringsledamöternas handlande i Wennerströmaffären granskades sedermera av konstitutionsutskottet (KU memorial nr 21 år 1964). I utskottet hade regeringspartiet och oppositionen lika många företrädare. Oppositionen önskade framställa anmärkning enligt 107 § dåvarande RF (misstroendeförklaring) mot försvarsminister Sven Andersson och f.d. utrikesministern Östen Undén. Kritiken gällde bl.a att Wennerström fått tjänst inom UD trots spionerimisstankar samt att den interna informationen inom regeringskansliet varit bristfällig. Regeringspartiets företrädare önskade fria från ansvar med hänvisning bl.a. till att misstankarna mot Wennerström länge varit så vaga att ärendet varit mycket vanskligt ur både rättssäkerhets- och spaningssynpunkt. Med lottens hjälp beslutade utskottet att fria Sven Andersson men uttala anmärkning mot Östen Undén.

Vid den följande riksdagsdebatten (FK 1964 nr. 29 s. 3, AK 1964 nr. 29 s. 3 och 30 s. 5) uppehöll man sig till en början en del vid själva dechargeförfarandet. En del talare ansåg det som en kvarleva från en svunnen tid att riksdagen granskade regeringsledamöters handlande i former som var avpassade för en juridisk ansvarsprövning, medan granskningen i realiteten numera var politisk.

En annan principfråga var regeringsledamöters rätt eller skyldighet att lägga sig i en pågående polisutredning. Sven Wedén (fp) kritiserade de inblandade regeringsledamöterna bl.a. för att alltför slaviskt ha följt råden från statspolisintendenten Thulin (högste chef för säkerhetspolisen) och därmed undandragit sig att själva pröva vilka åtgärder som borde vidtas i fråga om Wennerströms anställning vid UD och den interna informationen inom regeringskansliet (AK 1964 nr. 29 s. 53).

Olika meningar framfördes om det berättigade i att behålla Wennerström i tjänst hos regeringskansliet trots misstankar om spionerі. Försvarsministern framhöll att detta hade varit ett medvetet risktagande för att kunna avslöja Wennerström. Annars hade man aldrig fått visshet om han verkligen var spion och vilka hemligheter han i så fall hade lämnat ut. Denna handlingslinje hade drivits av försvarsministern själv och den militära säkerhetstjänsten. I efterhand hade säkerhetspolisen förklarat att den ansåg att det förebyggande skyddet borde ha företräde framför önskan att få fast brottslingen, men medan spaningsarbetet pågick kom de tankarna inte till uttryck (AK 1964 nr. 9 s. 56).

Utrikesminister Torsten Nilsson underströk att misstankarna mot Wennerström länge varit mycket svaga. Telefonkontrollen, som pågått sedan år 1959, hade av domstolen beviljats på svaga grunder och hade inte gett något resultat av värde. Så sent som någon månad före gripandet hade statspolisintendenten uttalat att han innerst inne trodde att Wennerström var oskyldig. Att spaningarna fortsatte berodde på att det är så säkerhetstjänsten arbetar (AK 1964 nr 29 s. 61).

Riksdagen beslöt att lägga utskottsmemorialet till handlingarna med ogillande av anmärkningen mot Östen Undén.

Kapningen av ett svenskt inrikesflygplan på hösten 1972 föranledde bl.a. en interpellation av Jörn Svensson (vpk) rörande åtgärder mot verksamheten i Ustasja-rörelsen och en del andra politiska grupperingar. Statsrådet Carl Lidbom (s) svarade den 17 oktober 1972 med att redogöra för vissa ändringar som gjorts i personalkontrollsystemet och som planerades beträffande säkerhetspolisens organisation. Det var enligt Lidbom nödvändigt att skydda sig mot det politiska våldet oavsett om det hade sitt ursprung i den ena eller den andra delen av världen. Han betonade också vikten av en kontroll av säkerhetspolisens arbete eftersom mycket av vad säkerhetspolisen sysslar med enligt sakens natur måste hållas hemligt. Det fanns heller enligt Lidbom inte många andra länder där säkerhetspolisen stod under så betryggande rättslig kontroll som i Sverige.

Den 16 januari 1973 besvarade justitieminister Lennart Geijer (s) en enkel fråga av Alf Lövenborg (vpk) angående ramen för säkerhetspolisens rutinmässiga verksamhet. Frågan var föranledd av att det hade visat sig att den lokala polisen i Kalix vid ett tillfälle sänt säkerhetspolisen en kopia på tillstånd till politiska möten som beviljats av lokalpolisen. Justitieministern hänvisade till ett i ärendet inhämtat yttrande från rikspolischefen i vilket denne framhöll det olämpliga i att sända

säkerhetspolisen en sådan kopia. Av yttrandet framgick vidare att det varken centralt, regionalt eller lokalt fanns några föreskrifter om att sådan rapportering till säkerhetspolisen skulle ske. Det inträffade hade berott på ett missförstånd från lokalpolisens kontorspersonal.

I en interpellation av Alf Lövenborg (vpk) berördes säkerhetspolisens arbetsformer och kontrollen av säkerhetspolisen. Justitieminister Sven Romanus redogjorde den 8 november 1977 för den kontroll som utövades av regeringen, RPS parlamentariker etc. Han påpekade även att JO hade granskat två konkreta säkerhetsärenden som omnämnts i interpellationen och som rörde samarbete mellan svensk och tysk säkerhetspolis respektive förundersökning mot en viss spionerimisstänkt person ("Morjärvsaffären"). I inget av fallen hade JO funnit skäl att anmärka på säkerhetspolisens handläggning.

Lövenborg replikerade att hans kritik inte riktade sig mot säkerhetspolisens existens utan mot dess arbetsformer och ensidiga inriktning mot den politiska vänstern. Den parlamentariska kontrollen genom RPS parlamentariker ingav enligt Lövenborg inte något heltäckande förtroende eftersom där inte fanns någon representant för den politiska vänstern och då säkerhetspolisen nonchalerade parlamentarikernas existens.

I interpellationen behandlades också gränsdragningen mellan säkerhetspolisens och kriminalpolisens uppgifter. Justitieministern erinrade om att säkerhetspolisen enligt föreskrifter i RPS instruktion hade till uppgift bl.a. att hindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet. Någon helt strikt gräns varken kunde eller borde dock upprätthållas, enligt justitieministern. Rationella skäl talade bl.a för att säkerhetspolisen fullföljer spaning och utredning som aktualiseras som en säkerhetsfråga, även om det skulle visa sig att utredningen till en del kommer att avse förhållanden som även ligger inom kriminalpolisens normala verksamhet.

Företrädare för vänsterpartiet kommunisterna har vid åtskilliga tillfällen motionerat om en parlamentarisk utredning för att granska säkerhetspolisens verksamhet (JuU 1971:5, 1972:4, 1973:6, 1974:11, 1975:9, 1975/76:27, 1976/77:27, 1978/79:20, 1979/80:3 och 31, 1980/81:33, 1981/82:38, 1982/83:33). Motionsyrkandena har regelmässigt avstyrkts av justitieutskottet och avslagits av riksdagen. I två av utskottsbetänkandena (JuU 1973:6 och 1979/80:3) finns utförliga redogörelser för säkerhetspolisens organisation och verksamhet. Det senare betänkandet behandlar även en motion av Maj-Britt Theorin (s) om att riksdagen skulle uttala sig för en översyn med uppgift att förbättra den parlamentariska kontrollen av säkerhetspolisen.

Utskottet uttalade i det sistnämnda betänkandet till en början att den mot Sverige riktade främmande underrättelseverksamheten berörde många samhällsfunktioner. Det rent militära intresseområdet var sedan gammalt föremål för uppmärksamhet. Samhällsutvecklingen hade emellertid medfört att även områdena för teknik, industri, vetenskap och politik utsattes för angrepp som är straffbara enligt svensk lag. Samtidigt hade det skett en oroande internationell utveckling i fråga om terrorism och annan mot den demokratiska samhällsordningen riktad verksamhet. Härigenom hade säkerhetstjänstens arbete utvidgats och komplicerats. Under senare år hade spaningsarbetet också försvårats till följd av de utomordentligt avancerade tekniska hjälpmedel som användes i den främmande underrättelseverksamheten. I samma riktning verkade enligt utskottet att motsvarande tekniska hjälpmedel enligt nu gällande ordning inte fick användas av den svenska säkerhetstjänsten.

När det gäller insyn i och kontroll av säkerhetpolisens verksamhet anförde utskottet bl.a. att såväl regeringen som justitiekanslern (JK) och riksdagens ombudsmän (JO) hade oinskränkta möjligheter till insyn. En parlamentarisk insyn skedde också genom lekmannarepresentanterna i RPS styrelse, vilka genom de då nyligen genomförda reformerna erhållit en mera aktiv roll när det gäller säkerhetspolistjänsten.

Som avslutning uttalade utskottet att det saknades anledning till någon åtgärd från riksdagens sida till följd av motionsyrkandena. Utskottet framhöll dock angelägenheten av att regeringen även i fortsättningen ägnade säkerhetstjänsten uppmärksamhet och tog de initiativ som kunde befinnas erforderliga.

Riksdagen biföll utskottets hemställan att avslå motionerna.

I justitieutskottets betänkande JuU 1979/80:31 behandlas en motion av Maj Britt Theorin (s) om förstärkning av medborgarkontrollen över säkerhetspolisen. I motionen skisseras en lösning med en fristående parlamentrisk styrelse för säkerhetspolisen samt medborgarvittnen eller godemansförfarande vid bl.a. tvångsåtgärder. Utskottet anförde att frågan om en särskild styrelse för säkerhetspolisen vid sidan av RPS verksstyrelse hade övervägts vid en av RPS nyligen genomförd översyn av säkerhetspolisverksamheten. RPS hade dock stannat för att säkerhetsärendena även i fortsättningen skulle handläggas hos verksstyrelsen men att denna skulle hålla tätare sammanträden för att kunna ägna mer uppmärksamhet åt dessa ärenden. Med hänsyn bl.a. till att reformen av säkerhetspolisens verksamhet endast kunnat tillämpas en kort tid i den mån den ännu hade genomförts fann inte utskottet skäl för riksdagen att företa någon åtgärd. Riksdagen anslöt sig till utskottets bedömning.

Maj Britt Theorin tog i en annan motion upp frågan om parlamentarisk kontroll av säkerhetspolisens informationsutbyte med motsvarande utländska organisationer. Justitieutskottet (JuU 1980/81:33) pekade på de möjligheter till insyn i och påverkan av säkerhetspolisens arbete som de parlamentariska ledamöternas medverkan i RPS styrelse innebär. Mot den

bakgrunden och då man kunde förutse en utvärdering av den nyligen gjorda omorganisationen av säkerhetspolisen saknades enligt utskottet skäl till något initiativ från riksdagens sida med anledning av motionen. Riksdagen avslog motionsyrkandet.

Utriksminister Ola Ullsten (fp) besvarade den 2 juni 1980 en fråga av Alexander Chrisopoulos (vpk) om han var beredd att ta initiativ för att undersöka den svenska säkerhetspolisens roll i spionage mot grekiska flyktingar under den tid då en militärjunta härskade i Grekland. Ola Ullsten svarade nekande. Han anförde därvid bl.a. att beskyllningar av detta slag även tidigare hade riktats mot den svenska säkerhetspolisen men att det inte fanns något som tydde på att beskyllningarna var riktiga.

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen tagit upp frågan om regeringens kontroll av säkerhetspolisens verksamhet. I granskningsbetänkandet KU 1982/83:30 (s. 41) erinras bl.a. om de regelbundna sammanträffandena mellan justitieministern och dennes statssekreterare, en statssekreterare i statsrådsberedningen, rikspolischefen och chefen för säkerhetsavdelningen. Personalkontrollen ägnades särskild uppmärksamhet vid sammanträffandena. Liknande kontrollformer hade tillämpats av flera andra regeringar under senare år. Sammanfattningsvis uttalade utskottet att det inte hade framkommit något vid granskningen som föranledde något särskilt uttalande från utskottets sida.

Justitieminister Ove Rainer (s) besvarade den 1 februari 1983 en fråga av Jörn Svensson (vpk) om inriktningen av säkerhetspolisens verksamhet. I svaret anförde justitieministern bl.a. att säkerhetspolisens agentverksamhet, i den mån den förekom, var ytterligt begränsad. De flesta upplysningarna fick säkerhetspolisen från rapportörer som anmälde sig frivilligt när de stötte på problem. Jörn Svensson replikerade att rapportörerna säkert ofta leddes av en strävan att berättiga sitt eget uppgiftslämnande och därför gav uppgifterna en intressantare och annorlunda karaktär än som motsvarade verkligheten.

I en interpellation frågade Nils Berndtson (vpk) om justitieminister Sten Wickbom (s) var beredd att tillsätta en parlamentarisk kommission för att granska säkerhetspolisens verksamhet. Justitieministern besvarade den 16 januari 1984 frågan nekande. Han erinrade därvid om att yrkanden om en parlamentarisk översyn av säkerhetspolisen hade prövats och avslagits av riksdagen vid ett flertal tillfällen under senare år.

Vid höstriksdagen 1986 interpellerade Jörn Svensson (vpk) om mordet på Olof Palme. Under debatten den 7 november 1986 uttalade Jörn Svensson bl.a. att terrorismen i Europa i allt väsentligt är en högerterrorism, resursstark och väl organiserad. Den farligaste terrorismen utövas enligt Svensson inte av fristående grupper utan av en rad länders nationella säkerhetstjänster.

På en fråga av Sten Andersson i Malmö (m) om åtgärder för att förhindra terroristverksamhet svarade justitieminister Sten Wickbom den 15 januari 1987 att regeringen var beredd att vidta alla behövliga åtgärder

för att förebygga och förhindra terrorism i Sverige. Sådana åtgärder kunde avse frågor om den rättsliga regleringen liksom att se till att de ansvariga myndigheterna gavs den kompetens och de resurser som behövdes. Det internationella samarbetet fick också enligt justitieministern allt större betydelse.

I en interpellation av Bo Hammar (vpk) tillfrågades justitieminster Sten Wickbom om han var beredd att utforma klara direktiv om arkivering av säkerhetspolisens material. Justitieministern svarade den 20 mars 1987 att det fanns ett regeringsbeslut från år 1961 med vissa bestämmelser om gallring av material i säkerhetspolisens arkiv. Efter samråd med justitiedepartementet pågick dock överläggningar mellan RPS och riksarkivet för att utforma ett förslag till regeringen om nya regler. På en ny fråga av Bo Hammar svarade justitieministern den 8 oktober 1987 att riksarkivet nu hade överlämnat det förutskickade förslaget om nya gallringsregler till regeringen.

Den livstidsdömde spionen Stig Bergling avvek från en permission den 5-6 oktober 1987 (jfr avsnitt 3.8). JK fann efter utredning att ansvaret vilade på kriminalvårdsstyrelsen, som beviljat Bergling permission utan bevakning trots att han var att anse som en säkerhetsrisk. Säkerhetspolisen hade visserligen medverkat vid permissionerna men bar enligt JK inget formellt ansvar för dem och undgick därför kritik. Justitieminister Sten Wickbom avgick ur regeringen under hänvisning bl.a. till att det hade varit känt inom justitiedepartementet att Bergling erhöll obevakade permissioner. Det inträffade debatterades i riksdagen den 20 oktober 1987.

Under debatten riktades kritik mot säkerhetspolisen av Bengt Westerberg (fp), Olof Johansson (c) och Lars Werner (vpk).

Bengt Westerbergs kritik gick ut på att säkerhetspolisen utan samråd med försvarsstaben hade gått med på att kriminalvårdsstyrelsen gradvis medgav lättnader i säkerhetsföreskrifterna rörande Bergling. Man hade heller inte på ett tillfredsställande sätt förhindrat kontakter mellan Bergling och omvärlden. Även om detta berodde på personalbrist borde säkerhetspolisen enligt Westerberg ha protesterat med större kraft mot kriminalvårdsstyrelsens beslut eller fört upp saken till justitieministern.

Olof Johanssons kritik rörde bl.a. säkerhetspolisens information om säkerhetsfrågor till justitiedepartementet samt säkerhetspolisens sätt att lägga upp övervakningen av Berglings permissioner.

Lars Werner ansåg att JK borde ha utkrävt ansvar även av chefen för säkerhetspolisen, inte bara av en tjänsteman vid kriminalvårdsstyrelsen.

Under debatten anförde Carl Bildt (m) bl.a. att vi måste få en polisorganisation som har resurser att klara av sin uppgift.

Personalkontrollen och säkerhetspolisens register har behandlats i riksdagen vid åtskilliga tillfällen. Bl.a. har vänsterpartiet kommunisterna i olika motioner yrkat att den del av säkerhetspolisens organisation som innebär registrering och rapportering av politisk verksamhet skall upplösas. Nämnda motioner har regelmässigt avslagits (jfr t.ex. JuU 1979/80:3 och 1982/83:33). En granskning av personalkontrollen har nyligen företagits av konstitutionsutskottet (KU 1986/87:33). Personalkontrollen har också behandlats vid en interpellationsdebatt i riksdagen den 14 mars 1988. Kommittén återkommer till dessa frågor i ett senare betänkande.

5 Pressdebatt

I massmedia uppmärksammas säkerhetspolisen tämligen ofta och i olika former. Det kan vara fråga om reportage om aktuella händelser, t.ex. en chefsutnämning vid säkerhetspolisen eller avslöjandet av en spion. Ibland har reportagen en större bredd och syftar till att belysa något visst område med anknytning till säkerhetstjänsten. Exempelvis har det förekommit reportage och artikelserier om industrispionage, om utländsk underrättelseverksamhet i allmänhet i Sverige eller om verksamheten inom någon viss gren av säkerhetspolisen.

Det förekommer också reportage som syftar till att "avslöja" aktiviteter vid säkerhetspolisen som kan anses otillbörliga. Uppmärksamheten kan då riktas på någon viss fråga, t.ex. personalkontroll eller handläggning av utlänningsärenden, och ett eller flera konkreta ärenden kan lyftas fram för att belysa hur den verksamheten går till i praktiken. Både reglerna på området och säkerhetspolisens sätt att tillämpa dem kan därvid ifrågasättas. Också i samband med en del uppmärksammade händelser har säkerhetspolisen blivit föremål för kritisk granskning från massmedia. Mordet på statsminister Olof Palme och den spiondömde Stig Berglings rymning är exempel på sådana "affärer".

Den kritiska granskningen av säkerhetspolisen äger inte bara rum på nyhetsplats i massmedia utan har också formen av ledarkommentarer och debattinlägg. Här kan man inte sällan spåra politiska skiljelinjer i bedömningar och slutsatser. Kritik mot säkerhetspolisens kompetens och effektivitet kan stå emot en uppfattning att säkerhetspolisen bara sköter sin uppgift och gör det bra.

Det är mycket svårt att ge en rättvisande redovisning för den mycket splittrade och ofta dagsländeliknande och starkt polemiska debatten om säkerhetspolisen. Det kan dock vara på sin plats att, utan stora anspråk, ge några axplock ur pressdebatten i ämnet under 1980-talet.

I januari 1983 förekom uppgifter om att säkerhetspolisen hade utrett och till regeringen rapporterat misstankar om att en medarbetare vid Sveriges Television, Göran Elwin, hade lämnat ut uppgifter från det företaget till öststatskontakter. I ett pressmeddelande den 19 januari 1983 från RPS informationsenhet dementerades att säkerhetspolisen, som påståtts, skulle vidarebefordra skvaller på ett okritiskt sätt. Ledarkommmentarerna var dock i regel starkt kritiska till vad man uppfattade som ett polisiärt intrång i massmediernas frihet.

> SÄPO driver uppenbarligen utrikespolitik på egen hand, och den rimmar inte med det intresse Sverige har av att dämpa den kallakrigshysteri som de senaste årens amerikanska politik frambringat. Det är illavarslande att SÄPO uppenbarligen känner sig hemma i det klimatet. Det är ännu värre när SÄPO aktivt underblåser det. *(Ny Dag, vpk, 1983-01-20)*

> Frågan är inte om säkerhetspolisen eller motsvarande behövs; frågan är hur den bäst kan och bör arbeta och hur man ska kunna förhindra misstag och dämpa verkningarna av det som alltid tycks bli varje hemlig säkerhetsorganisations förbannelse: instängdhet, överdriven och ensidig misstänksamhet, maktmissbruk, en cynisk eller rutinslapp tankevärld och arbetsmiljö. *(Dagens Nyheter, ober, 1983-01-21)*

I Smålandsposten (m) anfördes under rubriken "Ny Säpo-skandal" bl.a. följande.

> Den svenska säkerhetspolisen - Säpo - agerar som om den hörde hemma i den allra billigaste spionromanen. Inte bara när det gäller klumpighet och blåögdhet. Utan också så att den lede fi och skurkarna alltid tydligen hör hemma i öststaterna.
> - - -
> Säpos uppgifter är att se till att landet inte utsätts för säkerhetsrisker av skilda slag. Inte "granska" den som har allmänhetens uppgift att i en demokrati se till att myndigheter och myndighetspersoner sköter sina åligganden utan övergrepp. Sen må skvaller och löst prat komma var helst ifrån, inbillningssjuka, arbetskamrater eller till och med TV-chefer ---! *(1983-01-20)*

En del ledare gav dock uttryck för en annan uppfattning.

> Säkerhetspolisens svåra arbete bygger helt på statsmakternas fulla förtroende. I detta förtroende ligger den garanti som medborgarna har rätt att kräva. Efter den nya debatt som har brutit ut om säkerhetstjästen är det viktigt att veta att detta obrutna förtroende alltjämt består.
> - - - -
> På sina håll anklagas nu säkerhetstjänsten för att odla s.k. James Bond-romantik! Så vitt vi förstår är det emellertid Säpo som svarat för det professionella och andra för ett nästan ofattbart jönseri, uppenbarligen för att skada Säpo. *(Svenska Dagbladet, obund m, 1983-01-20)*

Kort efter Elwinaffären redovisade dåvarande justitieministern Ove Rainer en granskning som han själv gjort av säkerhetspolisen. I ett pressmeddelande den 3 februari 1983 anförde Rainer bl.a. att säkerhetspolisens verksamhet bedrevs i huvudsak enligt de riktlinjer som lagts fast av den förra socialdemokratiska regeringen. Huvuduppgiften var att avslöja brott mot rikets säkerhet. Däremot var det i regel inte säkerhetspolisens sak att följa och kartlägga främmande makters informations- och propagandaverksamhet, såvida det inte fanns misstankar om flyktingspionage eller annat brott. Verksamheten vid säkerhetspolisen skulle enligt Rainer gagnas genom en snabbare omsättning av personalen. För att säkerhetsavdelningens verksamhet skulle grundas på en aktuell och realistisk bedömning av de politiska förhållandena i de länder som var av särskilt intresse för Sveriges säkerhet borde vidare UD ställa en konsult på heltid med allsidigt utrikespolitiskt kunnande till säkerhetsavdelningens förfogande. (Dessa planer kom dock aldrig att förverkligas.)

Tanken på att tillföra säkerhetspolisen en utrikespolitisk konsult från UD bemöttes i vissa ledare.

> Denna förändring är verkligen värd att uppmärksamma eftersom den tyder på att regeringen vill införa en politisk styrning av Säpos arbete. Det räcker tydligen inte med den parlamentariska insyn man har i rikspolisstyrelsen utan det skall också i vardagsarbetet utdelas förhållningsorder.
>
> Hela tanken ter sig främmande om man verkligen vill ha en säkerhetspolis som arbetar självständigt och därmed inte hindras av t.ex. politiska hänsyn. Meningen bör ju alltid vara att rikets säkerhet sätts främst oavsett från vilket håll den angrips. Är det inte längre regeringens uppfattning? *(Sydsvenska Dagbladet, ober lib, 1983-02-05)*

Under år 1983 utkom en bok om RPS, skriven av fd informationschefen där Curt Falkenstam. Boken hette Polisernas krig. Där sades bl.a. att en tidigare säkerhetspolischef, Per-Gunnar Vinge, blivit tvungen att avgå sedan det uppgivits att han år 1969 uttalat att dåvarande statsrådet Olof Palme var en säkerhetsrisk. Detta föranledde ledarkommentarer.

> Uppenbarligen var relationerna mellan Säpo och regeringen inte bra. Det låter bekymmersamt även om av givna skäl regeringen inte bör ha detaljkontakt med Säpos arbete.
>
> Politisk kontroll går att ordna ändå.
>
> På senare år har den parlamentariska insynen i Säpos verksamhet förbättrats. Det är en riktig utveckling som borde öka förtroendet för såväl säkerhetspolisen som politikerna. *(Norrbottenskuriren, borg, 1983-09-13)*
>
> Säpo var dessa år ett problem för den svenska demokratin. Dess hemliga register tillhörde de ständigt återkommande debattämnena, för att inte tala om principerna för denna registrering. Det verkade ofta som om utvecklingen av Säpoarbetet - speciellt efter Wennerströmaffären med dess chockverkan - tenderade att beskriva en lömskt glidande attitydskala: från vaksamhet till misstänksamhet; från misstänksamhet till skuggrädsla. *(Expressen, lib, 1983-09-13)*

Mordet på Olof Palme den 1 mars 1986 gjorde att blickarna riktades mot polisen och inte minst dess säkerhetsavdelning. Palme hade vid tillfället inte åtföljts av några livvakter från säkerhetspolisen. Han hade avsagt sig det skyddet för kvällen för att kunna röra sig privat. Bland de saker som debatterades efter mordet var frågan om skyddet i framtiden för personer i framskjuten ställning och om säkerhetspolisen brustit i något avseende när det gällde skyddet av Olof Palme.

En rimlig avvägning mellan dessa i sig motsägelsefulla intressen - att värna liv och att värna öppenheten i samhället - måste vara att de ledande personerna utsätts för en diskret bevakning dygnet runt.

Att ha exempelvis statsministerns bostad under uppsikt är inte en åtgärd, som nödvändigtvis behöver inskränka på statsministerns och hans familjs rörelsefrihet. Inte heller en uppsikt "på distans" när samme person rör sig fritt mellan olika åtaganden eller privat. *(Västerbottens Kuriren, fp, 1986-03-04)*

Säpo kan inte anklagas för att paret Palme inte hade någon bevakning under mordkvällen, eftersom den drogs in på Olof Palmes eget önskemål.

Däremot tycks det finnas svaga punkter i Säpos agerande före mordkvällen. Enligt många vittnesuppgifter utsattes familjen Palme för en närgången uppmärksamhet från främmande personers sida veckorna före mordet.

Inte minst för att förhindra att nya tragiska händelser av det här slaget kan inträffa, är det viktigt att klarlägga om polisarbetet före mordet bedrevs på ett effektivt sätt eller inte. *(Aftonbladet, s, 1986-04-17)*

Under våren 1987 debatterades fallet med en stenograf i utrikesnämnden. När misstankar uppkommit att denne inte var fullt pålitlig från demokratisk synpunkt hade UD anmodat säkerhetspolisen att undersöka saken. Säkerhetspolisen hade dröjt med att redovisa resultatet av utredningen trots påstötningar från UD. Saken kom ut i pressen, och en ny debatt om säkerhetspolisens sätt att arbeta följde.

Den statstjänsteman som tidigare utpekats som säkerhetsrisk, på grund av sina kontakter med högerextremister och (pga sin) känsliga ställning med tillgång till information som rör rikets säkerhet, var enligt senaste uppgift i själva verket Säpo-agent. Han skall ha blivit skeptisk till sina kontakters politiska aktiviteter och kontaktat säkerhetspolisen, som bett honom odla dem.

Om detta skall, om uppgifterna stämmer, inte regeringen och utrikesdepartementet blivit underrättade. Istället har bland andra utrikesminister Sten Andersson flera gånger stött på polisen för att få ryktena om mannens högerextremist-kontakter utredda.

Det är anmärkningsvärt. Mannens kontakter rörde ju i hög grad regeringen och UD genom hans tjänsteställning. När de då ber polisen utreda förhållandena skall de naturligtvis också ha information om vad som händer. Sten Andersson förklarade bara för några dagar sedan att man inte kan avskeda en person på grundval av bara rykten. Om han då hade vetat vad mannen egentligen hade för roll, hade han naturligtvis inte kunnat svara annorlunda, men om det är riktigt att han inte visste att Säpo använde mannen som informatör, är det mycket märkligt agerat av säkerhetspolisen. *(Bohuslänningen, lib, 1987-05-09)*

Arbetet, s, knöt ihop fallet med ett antal andra affärer under senare år och publicerade följande kritiska ledare under rubriken "Det stinker om Säpo".

> Under de senaste åren har det kommit en rad alarmerande uppgifter om förhållandena i och kring den svenska säkerhetspolisen. De senaste dagarnas avslöjanden om att Säpo hållit landets politiska ledning okunnig om att en stenograf i utrikesnämnden haft nära kontakter med högerextremistiska kretsar och sannolikt också fungerat som informatör till säkerhetspolisen, förpestar atmosfären. Nu stinker det om Säpo!
>
> I ett mycket uppmärksammat fall hindrades en snickare med extrema kommunistiska sympatier att få anställning på Marinmuseet i Karlskrona! Däremot har en minst lika extrem högeraktivist utan minsta hinder kunnat arbeta i den miljö, nämligen utrikesnämnden, som betraktas som den viktigaste och känsligaste för svensk utrikes-och säkerhetspolitik.
>
> Antingen har säkerhetspolisen helt enkelt inte haft någon kunskap om vad som rört sig i högerextremistiska kretsar, eller har den vetat men av någon anledning inte ansett att denna kunskap borde bibringas ansvariga politiker.
>
> Listan över egendomligheter i Säpos agerande är nu så lång att hela dess verksamhet måste genomlysas.
>
> För det första råder det numera ingen tvekan om att det inom Säpo funnits läckor i känsliga utrikesärenden. I några uppmärksammade fall har allmänheten genom pressen kunnat ta del av Säpos utredningsmaterial. Så skedde, till exempel, när Expressen för något år sedan kunde återge i stort sett allt material om spioneri från den tjeckiska ambassaden, innan regeringen hunnit vidta nödvändiga diplomatiska åtgärder för att förhindra verksamheten, bland annat utvisning av personal på ambassaden.
>
> Det är inte långsökt att dra slutsatsen att offentliggörandet var ett led i försöken att pressa regeringen till åtgärder.
>
> För det andra visar det sig att den svenska säkerhetspolisen hade mycket klen, för att inte säga ingen, kunskap om extrema högergrupper, svenska eller internationella, när spaningarna efter Olof Palmes mördare inleddes. Dess kunskapsinhämtning var koncentrerad till somliga internationella terrorgrupper och extremorganisationer på vänsterkanten.
>
> För det tredje var det Säpo som redan omedelbart efter mordet drev det så kallade PKK-spåret. Man behöver inte misstänka medveten desinformation för att betrakta denna låsning till kurderna som djupt beklaglig. Det räcker med att konstatera att den ledde till ett förlorat år i jakten på mördaren.

Till detta kommer således de skandalösa uppgifterna om säkerhetspolisens agerande i samband med stenografen i utrikesnämnden.

Allt ger ett starkt intryck av en organisation, som drivs av en allmän okunnighet blandad med fördomar om det politiska skeendet. Men som också genom bristande ledning eller kontroll över verksamheten är vidöppen för manipulationer och läckage av betydelsefullt material.

Det går helt enkelt inte att slita sig från misstankarna att säkerhetspolisen utsatts för ren infiltration.

Regeringen, och justitieministern, måste ta bladet ifrån munnen.

Sverige behöver en underrättelsetjänst och en säkerhetspolis.

Men dess verksamhet ska präglas av insikt, balans och ansvar. Och det måste i alla dess delar finnas ett förtroende mellan såväl den politiska ledningen och säkerhetspolisen som omvänt.

Nu måste det vädras ut! *(1987-05-30)*

Den förestående utnämningen av ny säkerhetspolischef i mitten av år 1987 togs i *Aftonbladet*. s, till utgångspunkt för en del kritiska synpunkte säkerhetspolisen.

Regeringens val av ny chef för säkerhetspolisen efter Sven-Åke Hjälmroth är en viktig och samtidigt mycket känslig fråga, inte minst politiskt.

I Säpos arbetsuppgifter ingår som en viktig del att förhindra anslag mot Sveriges säkerhet med politisk bakgrund. Det ställer stora krav på politiska kunskaper och omdöme hos den som ska leda verksamheten.

Eftersom en stor del av Säpos arbete med naturnödvändighet måste omges med en betydande hemlighetsfullhet är det svårt för utomstående att få en säker bild av verksamhetens inriktning. Men av de uppgifter som framkommit genom åren är det uppenbart att Säpo arbetar med politiska skygglappar. Personer och företeelser av ganska oförargligt slag på vänsterkanten ägnas en överdriven uppmärksamhet, medan intresset för personer och organisationer med högerextremistisk verksamhet är förstrött, även om det rör sig om personer med insyn i verksamhet av vitalt intresse för landets säkerhet.

Det står klart att hotet mot människor och institutioner i det svenska samhället i dag kommer från höger och inte från vänster. Inte därför att högerextremismen skulle ha något utbrett stöd i Sverige. Tvärtom rör det sig om ett litet antal människor. Men därför att det är fanatismen, eller den rena galenskapen, som styr dessa människors handlande och detta därför är helt oberäkneligt.

Det som framkommit om högerextremistisk verksamhet i samband med utredningen av mordet på Olof Palme och det faktum att extremister lyckats hetsa vilsna och förvirrade ungdomar till våld mot flyktingar och invandrare är så allvarligt, att dessa kretsar måste ägnas ett speciellt intresse.

Att det förekommit uttryck för högerextremism även inom poliskåren i Stockholm gör det angeläget att den nye Säpochefen inte har någon kollegial bindning till denna kår. Cheferna inom Stockholmspolisen visade inget intresse av att utreda de högerextremistiska mötesaktivisterna förrän de tvingats till det genom politiska beslut.

De privata arbetsgivarnas och näringslivets organisationer ägnar utnämningen av ny Säpochef ett speciellt och närgånget intresse.

Det är riktigt att näringslivet har ett helt legitimt intresse av att skydda sig mot industrispionage. Och att företagen, i det förebyggande och skyddande arbetet, kan dra nytta av erfarenheter och kompetens inom Säpo. Men det får inte bli fråga om ett samarbete som kan väcka obehagliga frågor, t.ex. om kontroll av anställda. Den kommande Säpochefen måste därför kunna hålla ett lämpligt avstånd till de privata företagen och deras organisationer.

Sammanfattningsvis: Det gäller för regeringen att utnämna en Säpochef som inte bara har goda formella meriter utan framför allt ett gott omdöme. *(1987-06-22)*

I september 1987 rymde den spiondömde Stig Bergling från en permission från fängelset. Inte långt därefter tillkännagav regeringen att man avsåg att tillsätta en parlamentarisk utredning för att se över säkerhetspolisen. Dessa frågor kommenterades livligt på ledarplats i tidningarna.

Förhållandet mellan regeringen och Säpo har sedan en längre tid inte varit det bästa. Tydligast i kritiken har varit Sten Andersson, som betecknat relationerna mellan UD och Säpo som "ganska goda" och sagt att han "i stort" litar på säkerhetspolisen. Justitieminister Sten Wickbom var onödigt försiktig när han på torsdagen ville låtsas som om regeringen utan närmare orsaker skulle ha bestämt sig för att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att granska Säpo.

Omständigheterna kring mordet på Olof Palme borde vara skäl nog att öppet ifrågasätta effektiviteten i Säpos sätt att arbeta. Varken före eller efter mordet har säkerhetspolisen haft en välgrundad uppfattning om risker och hot. Mordet inträffade när Palme på ett ödesdigert sätt lämnats obevakad, och Säpo har inte senare kunnat lämna något avgörande bidrag till mordspaningarna.

Detta är ett misslyckande av sådan kaliber att det finns skäl att fråga vad Säpo egentligen sysslar med. Det har invänts att regeringen hade kunnat vänta med granskningen tills juristkomissionen kring Palmeutredningen är färdig med sitt arbete. Men det är fullt rimligt att man grep tillfället att sätta i gång en grundlig genomgång av verksamheten när en ny Säpochef just ska tillsättas. *(Dagens Nyheter, ober. 1987-09-12)*

Berglings frigivning, för någon flykt i egentlig mening är det efter vad som framgått ju inte tal om, är bara det senaste i raden av mångåriga missgrepp där den svenska säkerhetspolisen varit inblandad. Bilden av en särskilt kvalificerad polis med hög kompetens och en effektiv - om än ibland besvärande - internsammanhållning har alltid varit en glättad reklambild av det svenska Säpo. Senast kolporterad i en närmast pinsam PR-intervju med den avgångne säpochefen Sven-Åke Hjälmroth där skrytet över påstådda framgångar fick sin verklighetsrelief i Berglings avvikande ungefär samtidigt som Hjälmroth talade sig varm för Säpos förträfflighet för Expressens reporter.

Det framgår till exempel nu att Säpos byråchef Per Göran Näss var helt informerad om kriminalvårdsstyrelsens rutiner och bevakningsavsikter för den aktuella permissionen. Men tydligen kunde Säpo inte avvara några man för att bevaka Sveriges farligaste spion under några nattliga timmar. *(Arbetet, s. 1987-10-09)*

Nitton månader efter mordet på statsministern promenerar Sveriges, enligt Säpo, farligaste spion rakt ut i natten och försvinner.

Den omedelbara orsaken till detta är att Säpo dragit in den nattliga bevakningen av den osedvanligt farlige mannen som med polisens goda minne släppts ut på permission.

Kanske ville Säpos mannar inte jobba OB den kvällen?

Allt detta - och ett otal mindre incidenter därtill - visar att Sverige har en oduglig säkerhetspolis som överhuvudtaget inte begripit sin uppgift. *(Aftonbladet, s. 1987-10-10)*

Den parlamentariska utredning som ambassadör Carl Lidbom ska leda och som har till uppgift att se över säkerhetspolisens hela verksamhet och organisation får också en viktig uppgift när det gäller att återskapa förtroendet för det svenska rättsväsendet. *(Hudiksvalls Tidning, c. 1987-10-21)*

Svenska Dagbladet, obund m, anförde under rubriken "Jakten på Säpo" följande.

> Besvikelsen var stor i många kretsar när justitiekanslerns utredning av omständigheterna kring Stig Berglings flykt presenterades i måndags. Inte minst socialdemokratiska opinionsbildare hade monterat upp tre galgar, en liten för lämplig tjänsteman inom kriminalvårdsstyrelsen och två rejäla för väl valda befattningshavare inom Säpo.
>
> Rubriker i stora socialdemokratiska tidningar speglade väl förväntningarna. "Säpo - ett skämt" rubricerade Aftonbladet sin ledare den 10 oktober. Tidningen skrev att Säpo behövde "undersökas i grunden".
>
> Föregående dag hade tidningen Arbetet i Malmö en stort uppslagen ledare under rubriken "Odugligt Säpo en säkerhetsrisk". Arbetet, som är socialdemokraternas huvudorgan, gick till rasande angrepp mot Säpo och skrev att "fördomarna om klumpiga och inskränkta hemliga poliser gång på gång visar sig ha fullständig täckning i verkligheten".
>
> I den "dom" justitiekanslern utfärdade den 19 oktober fälldes dock inte Säpo.
>
> Därmed är dock inte sista ordet sagt från socialdemokratin när det gäller Säpo. Berglings flykt blev mer en förevändning än ett skäl i sig för ledande socialdemokrater att rikta uppmärksamheten mot Säpo.
>
> Under lång tid har Sten Andersson, även offentligt, vädrat sitt missnöje med Säpo. För gemene man behöver detta inte te sig så särskilt uppseendeväckande. Men sett till hur relationerna mellan regeringen och dess myndigheter normalt fungerar är det mer än remarkabelt att landets utrikesminister offentligt uttrycker misstroende gentemot Säpo; det vittnar om en djupgående förtroendekris i en viktig del av vårt säkerhetssystem.
>
> Och regeringen är på väg att gå från ord till handling. Redan före Berglings flykt förbereddes en omfattande parlamentarisk utredning om Säpo. Direktiven var praktiskt taget klara. Ledamöterna höll på att nomineras.
>
> Men vari består egentligen regeringens kritik? Vad är det som så till den milda grad retar upp socialdemokraternas förre partisekreterare när han sitter där under kristallkronorna och tänker på Säpo?
>
> Skall man döma av vad Sten Andersson själv säger är det två saker. Den första var att upgifter om utvisningen av ett stort antal östspioner, stationerade vid Tjeckoslovakiens ambassad, läckte ut via pressen. Den andra var historien med riksdagsstenografen som tjänstgjorde i utrikesnämnden. Sten Andersson informerades inte om att riksdagsstenografen rapporterade till Säpo.

Skall man döma av vad Aftonbladet och Arbetet skriver beror ilskan mot Säpo på att regeringen tycker att organisationen utgörs av ett band inkompetenta plattfötter som systematiskt blundar för den farliga högerextremism som hotar nationens fortbestånd.

Förmodligen ger de båda socialdemokratiska tidningarna en bättre bild av vad Sten Andersson och hans regeringskollger egentigen tycker än vad utrikesministern själv ger i sina ofta förekommande, men likväl kryptiska, uttalanden.

Och detta är illavarslande. Ty Arbetets och Aftonbladets verklighetsbild är förvriden, för att inte säga helt förfalskad.

Säpo rekonstruerades efter avslöjandet av Stig Bergling. Detta gav mycket snart resultat; Säpo har bedrivit ett synnerligen effektivt kontraspionage. Sedan 1982 har gång på gång agenter för Sovjet och dess satellitstater avslöjats.

Härvidlag har Säpo fungerat som budbäraren och är på väg att också straffas i denna egenskap. Genom att ideligen avslöja sovjetiska agenter har Säpo punkterat socialdemokratiska älsklingsföreställningar av kategorin att "hotet kommer från höger" eller att "de båda supermakterna är lika goda kålsupare".

Till detta kommer att Säpo inte är kontrollerat av den socialdemokratiska maktapparaten. Säpo är inget Sapo. Sten Andersson och hans efterträdare på partisekreterarposten kan inte kontrollera organisationen, vilket i sig naturligtvis är oerhört irriterande för socialdemokratin. Men värre än så: detta innebär också att varje liten ansträngning från det socialdemokratiska partiet att på egen hand hålla sig underrättat i delikata och sekreta frågor riskerar att bli avslöjad av Säpo. Det är alltså inte bara så att Säpo inte är något Sapo; existensen av ett självständigt och starkt Säpo tillåter inte någon Sapoverksamhet.

I dag finns en säkerhetspolis som är demokratiskt, men inte partipolitiskt, kontrollerad. Den har bedrivit ett effektivt kontraspionage och avslöjat mängder av Östspioner.

Om man följer vad Sten Andersson har sagt, vad hans vapendragare i pressen har skrivit och till detta fogar de intentioner regeringen har uttryckt i anslutning till den aviserade utredningen, är det inte svårt att se hur regeringen vill ändra på tingens ordning.

Enligt socialdemokraterna skall vi ha en säkerhetspolis som är satt under starkare partipolitisk kontroll och som inte ägnar så förfärligt mycket energi på att jaga Georgi Arbatovs och Michail Milsteins kolleger vid olika Östambassader i Stockholm. *(1987-10-24)*

Några dagar senare behandlades den aviserade utredningen om säkerhetspolisen på nytt på ledarplats i *Svenska Dagbladet*. Inledningsvis gjordes jämförelser mellan utredningsdirektiven och uttalanden av utredningens ordförande Carl Lidbom i en intervju i samma tidning.

> Genom ett rent sammanträffande tonar en och samma sak fram i Lidbom-intervju och direktiv. Säpo skall brytas ut ur rikspolisstyrelsen och bli en behändig liten myndighet för sig som kan hållas under effektiv politisk styrning. Därtill skall "vägen till regeringen göras kortare och mer direkt".
>
> Det är en besynnerlig tanke, inte minst mot bakgrund av de senaste femton årens händelser inom just detta område.
>
> IB-affären och den säregna historien med sjukhusspionen i Göteborg, som båda utspelades i mitten av 70-talet, lämnade bestående frågetecken efter sig. De gällde i någon utsträckning vad som faktiskt hade förevarit. Men framför allt gällde frågetecknen om det funnits ett inslag av direkt partipoltiskt styrd underrättelsetjänst.
>
> JK Ingvar Gullnäs lämnade den frågan öppen i sin granskning av sjukhusspionens verksamhet i Göteborg. Gullnäs själv var konfunderad. Han hade inte tidigare varit med om en så påtaglig ovilja från de inblandade att berätta sanningen.
>
> Den särskilda IB-utredningen som tillsattes efter det att Gullnäs hade avlämnat sin rapport förklarade emellertid att IB inte hade varit inblandat i Göteborg, locket lades på. IB-utredningen leddes av hovrättspresidenten Skarstedt - som under perioden 1965-1979 varit verksam i försvarsdepartementet under vilket IB hade sorterat. (Som ett typiskt svenskt sammanträffande framstår det att sagde Skarstedt numera är chef för den juristkommission som granskar Palmeutredningen.)
>
> Och den historia som hade spelats upp när sjukhusspionen avslöjades var i sig fylld av dylika sammanträffande omständigheter. De lokala Säpomännen, som normalt bedrev den verksamhet som sjukhusspionen ägnade sig åt inom sjukvårdsförvaltningen, kände inte till sjukhusspionen. Denne, som var mycket aktiv inom det socialdemokratiska partiet, var i stället rekryterad av den socialdemokratiska politikern Leif Andersson, som i sin tur under lång tid hade haft nära kontakter med Birger Elmér och Ingvar Paues, två av huvudpersonerna inom IB.
>
> När sjukhusspionen avslöjats åkte omedelbart informationssekreteraren(!) i justitiedepartementet Ebbe Carlsson ner till Göteborg för att informera sig. I ett nästa steg skickades sedan Carlsson ner tillsammans med dåvarande Säpochefen Hans Holmér. Deras rapport vägrade regeringen till och med att lämna ut till konstitutionsutskottet.

Gullnäs vidhöll så sent som för några år sedan sina misstankar att något slags informell IB-verksamhet hade drivits vidare sedan den formella upprensningen efter IB-affären; Gullnäs lät sig uppenbarligen inte imponeras av Skarstedts utredning.

Därmed är dock inte sagt att det är visat att det alltfort skulle finnas något slags informell underrättelsetjänst under partipolitisk kontroll av socialdemokraterna. Men alla de besynnerliga sammanträffanden som uppträder i dessa sammanhang är nog för att inse de förödande följderna om svensk säkerhetstjänst på allvar skulle politiseras. Det allmänna förtroendet raseras kapitalt om vi får en partipolitisk stat i staten. Säkerhetspolisens verksamhet skall vara professionell och stå under politisk kontroll. Men den får under inga villkor utvecklas till ett partipolitiskt instrument.

Den typen av partipolitiskt nätverk som skymtade fram i utredningen av sjukhusspionen är en styggelse.

Detta bör Carl Lidbom lätt kunna övertyga sig om. Ty genom ytterligare ett av dessa svenska sammanträffanden är herr Säpoutredaren mycket god vän med den Ebbe Carlsson som så flinkt en gång reste i väg till Göteborg. Och han vet nog det mesta som är värt att veta om hithörande ting. *(1987-11-03)*

Arbetet, s, anförde bl.a. följande på ledarplats.

Det är ingen hemlighet att säkerhetspolisen i flertalet länder gärna utvecklar en slutenhet och inre sammanhållning, som tenderar att skapa andra lojaliteter och arbetsprioriteringar än dem politikerna ursprungligen avsåg.

Säpo är inget undantag från den regel som säger att den demokratiska kontrollen och den politiska insynen är sämre tillgodosedd inom säkerhetspolisen än i andra delar av den offentliga verksamheten. Det är en av förklaringarna till den politiska inkompetens, som Säpo tycks lida av och som uttrycks i märkliga prioriteringar av vem som är säkerhetsrisk och vem som inte är det. Säpo är också omvittnat starkt beroende av utländska säkerhetstjänsters politiska bedömningar i enskilda fall, vilket öppnar för oönskat inflytande utifrån i vitala säkerhetsavgöranden.

Säpo måste alltså knytas starkare till sin politiska uppdragsgivare, som är regeringen. En sådan ordning gäller till exempel sedan flera år i grannlandet Danmark utan att någon därför luftat den enfaldiga beskyllningen att det är för att knyta dansk säkerhetspolis närmare det socialdemokratiska partikansliet. I Danmark, som i Sverige, sker faktiskt stundom regeringsbyten efter allmänna val - något som Svenska Dagbladet tycks ha förbisett i upphetsningen över Carl Lidboms utredningsuppdrag.

Säpos problem tycks också ha samband med rekryteringen. Förr var det militärer som knöts till säkerhetspolisen. Dagens säkerhetspolis är oftast fostrad inom polisväsendet, vilket inte automatiskt borgar för att behovet av politisk kunskap och omdöme, gärna med internationell utblick och byggd på kvalificerade språkkunskaper tillgodoses.

Allt detta behövs bland annat för att effektivare kunna avslöja spioner, också östspioner. Mot bakgrund av den tafatthet som Säpo avslöjat - ställd inför stora och kritiska avgöranden - finns det givetvis fog för misstanken att Säpo missar de stora spionerna och bara lyckas avslöja de små.

Bredare rekrytering skulle möjligen också leda till ett större mått av samhällsorientering hos säpotjänstemännen och därmed också till större rättssäkerhet för dem som utsätts för Säpos gransning.

Att krav på kompetens, demokratisk insyn och höjd effektivitet kan tolkas som socialistisk klåfingrighet av en del inom Säpos äldre hierarki är möjligen förståeligt. Men knappast när nidbilden av en utredning, som ännu inte är tillsatt och ännu inte börjat arbeta, tecknas av dem som i alla andra sammanhang kräver att skattebetalarna ska få valuta för sina pengar. *(1987-11-04)*

6 Organisation

Säkerhetspolisen utgör organisatoriskt en del av rikspolisstyrelsen (RPS) och ingår därmed i den centrala polisorganisationen i landet.

RPS är enligt polislagen (1984:387) central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Det innebär att myndigheten svarar för olika frågor rörande personal- och ekonomiadministration, registerföring, teknik, utbildning och arbetsmetoder för polisväsendet som helhet. Dessutom bedriver RPS själv polisverksamhet i den utsträckning som regeringen föreskriver. Säkerhetspolisen är en gren av den polisverksamheten.

RPS leds av styrelse och verkschef (rikspolischefen). Under rikspolischefen finns en överdirektör, verkskansli och tre avdelningar, nämligen polisavdelningen, administrativa avdelningen och säkerhetsavdelningen. (Den administrativa avdelningen organiserades den 1 juli 1987 genom sammanslagning av två avdelningar som bägge hade administrativ inriktning.) Verkskansliet, polisavdelningen och den administrativa avdelningen lyder närmast under överdirektören och kan sägas utgöra myndighetens öppna del. Säkerhetsavdelningen hör däremot inte under överdirektören utan lyder direkt under rikspolischefen.

Varje avdelning förestås av en avdelningschef. Inom avdelningarna finns byråer och andra enheter, nämligen

- inom polisavdelningen polisbyrå 1 (metodbyrå), polisbyrå 2 (operativ byrå) och registerbyrån,

- inom den administrativa avdelningen ekonomibyrån, personalbyrån, databyrån och polishögskolan,

- inom säkerhetsavdelningen sekretariat, två byråer och fältorganisation.

Indelningen i avdelningar och byråer föreskrivs av regeringen i RPS instruktion. Däremot bestämmer RPS i princip om sin egen organisation på lägre nivåer.

Polisverksamhet bedrivs i huvudsak vid säkerhetsavdelningen och polisbyrå 2. Vid den sistnämnda finns bl.a. rikskriminalsektionen, en kriminalpolisstyrka för riksomfattande verksamhet. Flertalet av tjänstemännen vid rikskriminalsektionen har kommenderats dit från polismyndigheten i Stockholm, där de formellt är anställda. Säkerhetspolisens personal är däremot anställd vid RPS.

Säkerhetspolisen utgör alltså i organisatoriskt hänseende en avdelning inom RPS. Under avdelningschefen finns tre byråchefer som förestår sekretariatet respektive de bägge byråerna. En av byråcheferna är avdelningschefens ställföreträdare.

Sekretariatet är ett stabsorgan för analys- och planering m.m. Där handläggs också frågor om beredskapsplanering för polisväsendet som helhet.

Den ena av byråerna benämns E-byrån eller den operativa byrån. Verksamheten där är inriktad på säkerhetsunderrättelsetjänst med olika funktioner för kontraspionage, terrorismbekämpning och åtgärder mot subversiv verksamhet. I byrån ingår organ för signalspaning.

Den andra byrån benämns F-byrån eller den stödjande byrån. Vid byrån handläggs ärenden om säkerhetsskydd enligt säkerhetsskyddsförordningen (1981:421), personalkontrollkungörelsen (1969:446) och upphandlingsförordningen (1986:366). Till byrån hör även registerfrågor och internadministrativa frågor.

Säkerhetspolisens fältorganisation består av regionssektioner och under dem lydande länssektioner på olika orter. Även fältorganisationen ingår alltså organisatoriskt i RPS. Verksamheten vid regions- och länssektionerna omfattar både säkerhetsunderrättelsetjänst och säkerhetsskyddstjänst.

Den närmare indelningen av säkerhetsavdelningens byråer i sektioner, rotlar och andra enheter är hemlig. Likaså är säkerhetspolisens personalstyrka hemlig.

Polisverksamhet med anknytning till säkerhetstjänsten förekommer även vid *den öppna polisen*, såväl på central som på regional och lokal nivå.

Föreskrifter om den lokala och regionala polisorganisationen finns i bl.a. polislagen och polisförordningen (1984:730). Den lokala polisorganisationen består av 118 polismyndigheter, var och en verksam inom ett polisdistrikt. För ledningen av en polismyndighet finns en polisstyrelse och en polischef (polismästare eller länspolismästare). Den övergripande ledningen på regional nivå utövas av länsstyrelserna, som under vissa förutsättningar också kan ta över den direkta ledningen helt eller delvis. Ledningen utövas på länsstyrelsens vägnar i regel av en länspolischef eller, i vissa län, en länspolismästare.

Den verksamhet med anknytning till säkerhetspolisen som förekommer inom den öppna polisen har främst samband med personskyddet och terrorismbekämpningen. Sålunda svarar den lokala eller regionala organisationen för en stor del av polisinsatserna vid statsbesök och liknande händelser.

Den lokala polisen handhar även vissa andra arbetsuppgifter i sammanhanget, såsom särskild bevakning av flygplatser. Samordning av bevaknings- och säkerhetsarbete vid statsbesök m.m. sköts av polisbyrå 2 inom RPS öppna del i samarbete med säkerhetspolisen. Även på regional och lokal nivå förekommer givetvis informationsutbyte och annat samarbete mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen i sådana frågor.

7 Den författningsmässiga ramen

Det finns ingen samlad författningsreglering av säkerhetspolisens arbetsuppgifter, organisation och befogenheter. Vilka arbetsuppgifter som ankommer på RPS bestäms genom myndighetens instruktion och en del andra författningar. Av instruktionen framgår också att det inom RPS finns en avdelning för säkerhetsfrågor, men exakt vilka av myndighetens arbetsuppgifter som skall handläggas på den avdelningen regleras genom interna föreskrifter som RPS själv beslutar. För arbetet vid säkerhetsavdelningen liksom för annan polisverksamhet gäller allmänna regler om polisverksamhet i polislagen, rättegångsbalken (RB) och andra författningar. För vissa slag av arbetsuppgifter som utförs vid avdelningen gäller dock särskilda författningar om tvångsmedel m.m.

I detta kapitel ges en översiktlig redogörelse för den författningsmässiga ramen kring säkerhetspolisens verksamhet. Särskild vikt har lagts vid frågan om vad som avses med brott mot rikets säkerhet, som är det centrala begreppet vid bestämning av verksamhetsområdet för säkerhetspolisen. En del av de frågor som berörs nedan tas sedan upp i de följande kapitlen, delvis från en mera praktisk utgångspunkt.

7.1 Polislagen

Grundläggande bestämmelser om polisens verksamhet finns i polislagen (1984:387, jfr prop. 1983/84:111, JuU 27, rskr. 331). Lagen innehåller inga särskilda regler om säkerhetspolisen. Åtskilliga av reglerna i polislagen gäller dock för polisverksamhet i allmänhet och är därmed tillämpliga även på säkerhetspolisens verksamhet.

Polislagen inleds med en bestämmelse om polisverksamhetens ändamål (1 §). Enligt bestämmelsen skall polisens arbete, som ett led i samhällets strävan att främja rättvisa och trygghet, syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

Polisens uppgifter regleras i 2 §. Paragrafen lyder i sin helhet:

> 2 § Till polisens uppgifter hör att
>
> 1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
>
> 2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
>
> 3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,

4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,

5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Allmän ordning och säkerhet är som framgått ett centralt begrepp i polislagens inledande paragrafer. Med detta traditionella uttryck avses hela den egentliga polisverksamheten (prop. 1983/84:111 s. 55). Under begreppet allmän säkerhet torde falla bl.a. att avvärja angrepp mot staten samt dess ledning och andra organ.

Punkt 1 av 2 § avser brottsförebyggande verksamhet för att förhindra störningar av allmän ordning eller säkerhet. Som exempel på förebyggande åtgärder som direkt tar sikte på den allmänna säkerheten har i lagmotiven nämnts den säkerhetsskyddsverksamhet som ankommer på RPS säkerhetsavdelning (prop. 1983/84:111 s. 56).

I punkt 2 avses polisens övervakningsverksamhet, under vilken faller s.k. allmän övervakning och trafikövervakning m.m. Till den allmänna övervakningen hör bl.a. objektsbevakning, såsom bevakningsskydd av ambassader, konsulat och främmande länders officiella representanter, bevakning i samband med statsbesök samt bevakning och kontroll på flygplatser (SOU 1982:63 s. 48).

Punkt 3 avser polisens utredningsverksamhet och punkt 4 den hjälpande verksamheten, som är en del av polisens serviceverksamhet. Även punkt 5 tar i första hand sikte på serviceverksamheten. Till denna räknas också s.k. polismyndighetsärenden, dvs. uppgifter som inom ramen för allmän förvaltning har tillagts polisen enligt särskilda bestämmelser (prop. 1980/81:13 s. 35).

Det bör observeras att bestämmelserna i 2 § inte är avsedda att vara någon uttömmande uppräkning av de uppgifter som ankommer på polisen (prop. 1983/84:111 s. 55).

I 3 § polislagen behandlas *samverkan* med andra myndigheter och organisationer. Av paragrafen följer att polisen skall samarbeta med åklagarmyndigheterna samt andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten.

Efter några paragrafer om den lokala och regionala polisorganisationen följer regler i 7 § för den *centrala polisorganisationen* (RPS). Paragrafen har följande lydelse.

> 7 § Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Styrelsen skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet.

> Regeringen kan uppdra åt rikspolisstyrelsen att i särskilda hänseenden leda polisverksamhet eller bestämma om sådan verksamhet. När rikspolisstyrelsen leder polisverksamhet skall vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet gälla även rikspolisstyrelsen.

Paragrafens andra stycke tar upp det för polisverksamheten grundläggande begreppet *polisledning*. Under begreppet faller såväl chefsskapet över en polisstyrka under pågående arbete (operativ polisledning eller polisledning i särskit fall) som frågor av planeringskaraktär, t.ex. fördelning och användning av resurserna inom polisverksamheten (prop. 1980/81:13 s. 57). Polislagen bygger på principen att en lokal polismyndighet leder polisverksamheten inom sitt distrikt. Även länsstyrelsen har såsom regional polismyndighet att utöva polisledning under vissa förutsättningar, som framgår av polislagen (6 §).

När det gäller RPS befogenhet att utöva polisledning förhåller det sig emellertid på annat sätt. En grundtanke i 1984 års polisreform, i vilken polislagen är en hörnsten, är att beslutsbefogenheterna inom polisväsendet skall vara decentraliserade i så stor utsträckning som möjligt (jfr prop. 1980/81:13). I enlighet med detta har den nu behandlade bestämmelsen i polislagen utformats så, att RPS får utöva polisledning endast i de hänseenden som regeringen uppdrar åt myndigheten. I lagmotiven har uttalats att riksdagens principbeslut år 1981 om polisreformen bygger på tanken att sådana bemyndiganden till RPS skall meddelas med stor försiktighet i framtiden (prop. 1983/84:111 s. 71).

Paragrafen anger vidare att regeringen får uppdra åt RPS att, förutom att leda polisverksamhet, bestämma om sådan verksamhet. Förarbetena till bestämmelsen anger inte närmare vad som ligger i uttrycket bestämma om polisverksamhet. Samma uttryck förekommer dock i 6 §, enligt vilken länsstyrelsen får bestämma om polisverksamhet i länet. Av lagmotiven framgår att därmed avses en indirekt ledningsform, innebärande att länsstyrelsen får meddela såväl allmänna riktlinjer som mera konkreta organisatoriska direktiv för verksamheten vid de underlydande polismyndigheterna (prop. 1983/84:111 s. 69). På motsvarande sätt torde det vara möjligt för regeringen att bemyndiga RPS att utöva en indirekt ledning av polisverksamhet vid andra polismyndigheter.

Regeringen har i 4 § RPS instruktion givit RPS uppdrag att utöva polisledning i vissa fall (se avsnitt 7.2). Polislagen har i praxis också ansetts medge att en polisledningsuppgift i ett särskilt fall uppdras åt RPS. Sålunda uppdrog regeringen den 5 februari 1987 åt RPS att leda spaningsarbetet i förundersökningen avseende mordet på statsminister Olof Palme (jfr SOU 1987:72 s. 216).

Närmare *föreskrifter för verkställighet av polislagen* meddelas enligt 24 § av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Verkställighetsförskrifter till polislagen har av regeringen meddelats i första hand i polisförordningen. RPS instruktion grundar sig huvudsakligen på regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 13 § första stycket 2 RF. I RPS instruktion har regeringen bemyndigat RPS att själv meddela föreskrifter i olika hänseenden (se avsnitt 7.2). Polislagen bygger på tanken att sådana bemyndiganden till RPS skall ges restriktivt (prop. 1983/84:111 s. 71).

Här kan också nämnas att en myndighet utan särskilt bemyndigande får utfärda s.k. allmänna råd och andra rekommendationer inom sitt verksamhetsområde (prop. 1983/84:119 s. 7, 17).

En myndighets föreskrifter skall som huvudregel kungöras i en vid myndigheten förd författningssamling (1 § lagen 1976:633 om kungörande av lagar och andra författningar). Sekretessbelagda och myndighetsinterna föreskrifter behöver dock inte kungöras (2 §). Allmänna råd får, men behöver inte, kungöras (27 och 29 §§ författningssamlingsförordningen 1976:725). RPS för en författningssamling benämnd Rikspolisstyrelsens författningssamling (RPSFS). Till hjälp vid det dagliga arbetet ger RPS också ut ett antal handböcker, bl.a. Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet (FAP). FAP innehåller såväl föreskrifter och allmänna råd (de flesta dessutom intagna i RPSFS) som annat material, allt ordnat ämnesvis.

7.2 RPS instruktion

Regeringen har meddelat särskilda föreskrifter för RPS i förordningen (1984:731) med instruktion för rikspolisstyrelsen.

Nedan skall ges en kortfattad översikt över de föreskrifter i instruktionen som är av särskilt intresse i detta sammanhang. Den 1 augusti 1988 ersätts instruktionen av en ny förordning (1988:762) med instruktion för rikspolisstyrelsen. Den nya instruktionen föreskriver bl.a. att verksförordningen (1987:1100) skall tillämpas på RPS. Reglerna i den nya instruktionen och i verksförordningen innebär en anpassning till de principer för myndigheternas ledning som kommit till uttryck i regeringens verksledningsproposition (prop. 1986/87:99, jfr avsnitt 12.3 och 13.4). De nya reglerna behandlas nedan i den mån de avviker från vad som tidigare gällt i något viktigare avseende.

Enligt 1 § RPS instruktion tillämpas allmänna verksstadgan (1965:600) på RPS. I verksstadgan (10 §) finns bl.a ett bemyndigande för myndigheten att utfärda arbetsordning och andra föreskrifter för arbetet vid myndigheten. Med stöd därav har RPS utfärdat arbetsordning och olika tjänsteföreskrifter. De flesta tjänsteföreskrifter som avser säkerhetsavelningen är hemliga. Genom bestämmelser av nämnda slag har RPS reglerat ärendenas fördelning på olika byråer och underenheter. Från den 1 augusti 1988 har RPS att tillämpa ett motsvarande bemyndigande i 16 § verksförordningen.

I instruktionens 3 § behandlas *RPS arbetsuppgifter*. Paragrafen lyder:

> 3 § Utöver vad som följer av polislagen (1984:387), polisförordningen (1984:730), förordningen (1985:751) om utbildning och forskning inom polisväsendet eller av andra föreskrifter åligger det rikspolisstyrelsen särskilt att

1. verka för ett förtroendefullt förhållande mellan polisen och allmänheten,

2. utarbeta planer och meddela föreskrifter och allmänna råd för beredskapsplaneringen inom polisväsendet samt ansvara för samordning av den polisiära planläggningen hos civilbefälhavarna,

3. föra centrala polisregister,

4. vara nationell byrå för internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol), meddela föreskrifter för polismyndigheternas samarbete med utländska polismyndigheter samt i övrigt upprätthålla de förbindelser som behövs med dessa polismyndigheter,

5. samordna de statliga myndigheternas medverkan i ambulans- och räddningstjänsten samt fjällräddningstjänsten samt

6. samordna polisväsendets åtgärder mot illegal invandring.

Arbetsuppgifterna i fråga om försvarsplanerng för polisväsendet (punkt 2) fullgörs inom säkerhetsavdelningen.

I avsnitt 7.1 nämndes att regeringen enligt 7 § polislagen kan uppdra åt RPS att i särskilda hänseenden *leda polisverksamhet* eller bestämma om sådan verksamhet. Med stöd härav har regeringen gett ett ledningsuppdrag i 4 § RPS instruktion, som lyder:

4 § Rikspolisstyrelsen får utöva polisledning i följande hänseenden, nämligen

1. polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet,

2. bevaknings- och säkerhetsarbete i samband med statsbesök och vid liknande händelser,

3. polisverksamhet som bedrivs med hjälp av luftfartyg,

4. spaning mot narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet, i de fall brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning, samt utredning av sådan brottslighet och spaning efter brottslingar som avvikit om det finns särskilda skäl för detta,

5. spaning mot och utredning av brottslighet som riktar sig mot postverket, i de fall spaningen eller utredningen kräver särskild kännedom om postverkets rutiner vid postbefordran,

6. bearbetning i spanings- och utredningssyfte av sådan information om brottslighet som finns tillgänglig hos styrelsen,

7. polisverksamhet som föranleds av transporter av kärnämne eller kärnavfall samt

8. spaning efter intagna i kriminalvårdsanstalt som avvikit från verkställigheten av straff för sådan brottslighet som avses vid 4, om det finns särskilda skäl för styrelsen att utöva polisledningen.

Bemyndigandet i 4 § avser alltså att utöva polisledning. Man kan fråga sig om detta innefattar att direkt eller indirekt leda verksamhet också vid andra polismyndigheter inom de angivna ämnesområdena. Ett sådant bemyndigande torde i och för sig kunna ges med stöd av 7 § polislagen (jfr prop. 1983/84:89 s. 42). I praxis torde dock 4 § instruktionen tolkas så att RPS åtminstone som huvudregel har rätt att direkt leda polisverksamhet endast med personal som står till förfogande inom myndighetens egen ram (jfr prop. s. 43 f).

Punkt 1 av 4 § kan sägas vara den centrala bestämmelsen när det gäller RPS befogenhet att bedriva säkerhetspolistjänst. Enligt denna bestämmelse får alltså RPS utöva polisledning i fråga om brott mot rikets säkerhet. Med hänvisning till denna bestämmelse har RPS utfärdat föreskrifter för brottsutredningar och ärenden som handläggs av säkerhetsavdelningen (FAP 403-3, se avsnitt 7.3).

I punkt 2 talas om polisledning i fråga om bevaknings- och säkerhetsarbete i samband med statsbesök och vid liknande händelser. Även den punkten utgör en grund för verksamhet vid säkerhetspolisen, nämligen personskyddet (livvaktsverksamhet m.m.). Uttrycket liknande händelser tolkas därvid tämligen vidsträckt och anses i princip omfatta även fall då t.ex. en politiker behöver livvakt vid resor och offentliga framträdanden. I första hand utgör dock punkt 2 grunden för arbetet vid RPS bevakningssektion, som ingår i polisbyrå 2 inom myndighetens öppna del. Med hänvisning till denna punkt har RPS utfärdat föreskrifter för samordning av bevaknings- och säkerhetsarbetet i samband med statsbesök och vid liknande händelser (FAP 224-2). Föreskrifterna framgår av *bilaga 2*.

Uppräkningen i 4 § av de fall då RPS får utöva polisledning bör läsas mot bakgrund av de allmänna bestämmelserna om polisens uppgifter i 2 § polislagen. När det gäller säkerhetspolisen innebär det bl.a. att det ankommer på RPS att leda förebyggande, övervakande och utredande verksamhet i fråga om brott mot rikets säkerhet och att ge service på det området i lämplig omfattning.

Säkerhetsskyddstjänsten torde huvudsakligen falla inom den förebyggande sektorn (jfr prop. 1983/84:111 s. 56).

Livvaktsverksamheten räknas som nämnts till övervakningsverksamheten (SOU 1982:63 s. 48). I personskyddet som helhet ingår även förebyggande verksamhet såsom tekniska skyddsåtgärder.

Säkerhetsunderrättelsetjänsten är till sin natur förebyggande och utredande. Det bör observeras att även spaning hör till utredningsverksamheten i denna mening. Gränsen mellan förebyggande åtgärder och utredningsverksamhet är svår att dra. När exempelvis spaning inom säkerhetspolisens område riktas mot en misstänkt agentvärvare är målet i regel i första hand att hindra en värvning innan något brott har begåtts, men det kan också hända att spaningarna avslöjar att brott redan är begånget. När det finns anledning anta att ett brott har begåtts skall förundersökning inledas (23 kap. 1 § RB). Förundersökningen faller givetvis inom utredningsverksamheten.

Även i terrorismbekämpningen ingår moment av både förebyggande och brottsutredande karaktär.

När RPS leder polisverksamhet skall den enligt 5 § instruktionen *samarbeta* med de regionala och lokala polismyndigheterna i den utsträckning som behövs för att verksamheten skall kunna bedrivas effektivt. RPS skall därvid fortlöpande lämna upplysningar till dessa polismyndigheter om förhållanden som är av betydelse för deras verksamhet.

För sådan polisverksamhet som avses i 4 §, dvs. där RPS utövar polisledning, får styrelsen tillkalla *polisförstärkning* från en lokal polismyndighet i den utsträckning som regeringen beslutar (6 §). Sådan förstärkning tillkallas i viss utsträckning för att t.ex. förstärka säkerhetsavdelningens spaningsresurser.

Som nämndes i föregående avsnitt får en myndighet utan särskilt bemyndigande utfärda allmänna råd inom myndighetens verksamhetsområde. I 9 § instruktionen har regeringen direkt uppdragit åt RPS att utfärda allmänna råd om polisverksamheten i den utsträckning som behövs för att planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete skall uppnås.

Ett *normgivningsbemyndigande*, dvs. ett bemyndigande att utfärda bindande regler, finns i 10 §. Paragrafen har följande lydelse.

> 10 § Rikspolisstyrelsen får, när enhetlighet behövs, meddela föreskrifter om
>
> 1. de ekonomiadministrativa och personaladministrativa rutinerna inom polisväsendet,
>
> 2. förbindelstjänsten inom polisväsendet,
>
> 3. beväpning och övrig personlig utrustning för polismän och annan personal inom polisväsendet,
>
> 4. användningen av sådan materiel för polisverksamheten som rikspolisstyrelsen anskaffar,
>
> 5. säkerheten i fråga om automatisk databehandling inom polisväsendet samt
>
> 6. de gemensamma informationssystemen för polisväsendet.

Enligt 12 § får RPS bedriva uppdragsverksamhet bl.a. i fråga om säkerhetsskydd. I den från den 1 augusti 1988 gällande instruktionen har motsvarande bemyndigande begränsats bl.a. på så sätt att regeringens medgivande krävs för varje särskilt fall.

I RPS instruktion regleras även *myndighetens ledning och organisation* (14-18 §§). Bestämmelserna gäller bl.a. verksstyrelsens organisation och uppgifter, rikspolischefens och de övriga chefstjänstemännens ställning samt indelningen i avdelningar och byråer. Dessa frågor behandlas närmare i kapitel 6 och 13.

Frågor om att skilja en arbetstagare vid bl.a. RPS och den lokala polisorganisationen från någon annan anställning än provanställning på grund av hans personliga förhållanden prövas av en särskild nämnd, personalansvarsnämnden, vid RPS (20 a §). Nämnden prövar också frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning. Personalansvarsnämnden består av rikspolischefen (ordförande), chefen för polisavdelningen, verksjuristen samt tre andra ledamöter som utses särskilt av regeringen. Personalföreträdarna i RPS styrelse medverkar i nämnden.

7.3 Innebörden av begreppet brott mot rikets säkerhet

Säkerhetspolisens centrala uppgift är att bedriva polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet med stöd av bemyndigandet i 4 § 1 RPS instruktion. För den verksamheten gäller särskilda föreskrifter, som har beslutats av RPS (FAP 403-3). Föreskrifterna avser bl.a. vilka slag av brottsutredningar och andra polisuppgifter som ankommer på RPS med stöd av nämnda bemyndigande (se *bilaga 3)*.

Begreppet rikets säkerhet förekommer i åtskilliga författningar. Särskilt kan nämnas brottsbalken (BrB), som behandlas nedan, samt 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100), som gäller s.k. försvarssekretess. Någon generell och allmänt omfattad definition av begreppet synes inte finnas. Klart är dock att med rikets säkerhet i säkerhetspolisiära sammanhang avses såväl den inre säkerheten för statsskickets bevarande som den yttre säkerheten för ett nationellt oberoende (jfr JuU 1979/80:3 s. 2).

I FAP 403-3 avsnitt 4 anges att brott mot rikets säkerhet i första hand regleras genom bestämmelser i 18 kap. BrB (den inre säkerheten) och 19 kap. BrB (den yttre säkerheten). Även vissa brott utanför 18 och 19 kap. BrB kan enligt föreskrifterna hänföras till kategorin brott mot rikets säkerhet, exempelvis sabotagebrott och liknande allmänfarliga brott, liksom vissa angrepp mot totalförsvarsanläggningar eller liknande objekt.

Med denna allmänna utgångspunkt regleras i avsnitt 5 i vilka fall en polismyndighet skall underrätta säkerhetspolisen om brottsmisstankar. Sådan underrättelse skall ges i fråga om brott som anges en bilaga till förskrifterna. Dessa brott skall alltid eller, när det gäller vissa brott, efter särskilt beslut av RPS handäggas av säkerhetsavdelningen eller under medverkan från avdelningen.

I bilagan anges till en början flertalet brott i 18 kap. BrB, s.k. *högmålsbrott*. Därmed avses främst sådana brott mot rikets högsta organ eller mot statsskicket, som inte rör förhållandet till främmande makter. De uppräknade brotten är uppror (angrepp mot statsskicket

eller mot rikets högsta organ med uppsåt att med våldsamma medel omstörta statsskicket eller framtvinga eller hindra någon åtgärd från dessa statsorgan; 1 §), väpnat hot mot laga ordning (anföra manskap med uppsåt att brott skall förövas mot allmän säkerhet m.m.; 3 §), olovlig kårverksamhet (delta i en sammanslutning som är eller lätt kan utvecklas till militär trupp eller polisstyrka m.m.; 4 §) samt brott mot medborgerlig frihet (angrepp mot yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten genom olaga tvång m.m.; 5 §). Till de uppräknade lagrummen hör också en regel (2 §) om straffskärpning vid misshandels-, frihets- eller ärekränkningbrott (3-5 kap. BrB) riktade mot konungen m.fl.

Vidare uppräknas samtliga brott enligt 19 kap. BrB, dvs. *brott mot rikets (yttre) säkerhet*. Kapitlets centrala brott är spionerí (5 §) med den kvalificerade formen grovt spionerí (6 §). Därmed avses, enkelt uttryckt, att med avsikt gå främmande makt till handa genom att röja uppgift om förhållanden, vars uppenbarande för främmande makt kan innebära men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet. De skyddade uppgifterna avser försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut eller andra förhållanden. Det krävs inte att uppgiften är hemlig eller ens riktig. Enligt lagmotiven innebär dock rekvisitet men för rikets säkerhet en begränsning till verkligt betydelsefulla ting (prop. 1948:80 s. 123). Inom det straffbara området faller olika slag av ekonomiskt spionage och industrispionage, förutsatt att det medför men för rikets säkerhet (jfr Ds Ju 1979:6 s. 28). I övrigt faller sådan främmande underrättelseverksamhet som riktar sig mot politiska och ekonomiska förhållanden till stor del utanför spioneribestämmelsen (jfr prop. 1979/80:176, JuU 1981/82:8 samt SOU 1983:52 s. 137).

Obehörig befattning med hemlig uppgift (7 §) skiljer sig från spionerí främst genom frånvaro av syfte att gå främmande makt till handa. Endast hemliga uppgifter skyddas. En kvalificerad form är grov obehörig befattning med hemlig uppgift (8 §). Genom brottet vårdslöshet med hemlig uppgift (9 §) straffbeläggs handlingar enligt 7 § som begås av grov oaktsamhet.

Brottet olovlig underrättelseverksamhet (10 §) innefattar att här i riket bedriva underrättelseverksamhet för främmande makt och anskaffa uppgifter om militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande kan medföra fara för en annan främmande makts säkerhet. Vidare straffbeläggs viss politisk underrättelseverksamhet, nämligen att hemligen eller med svikliga medel anskaffa uppgifter om annans personliga förhållanden. Hit hör bl.a. flyktingspionage och underrättelseverksamhet mot svenska medborgare i syfte att registrera dessa efter exempelvis politisk åskådning eller rastillhörighet.

En viss form av s.k. subversiv verksamhet kriminaliseras genom en bestämmelse om straff för tagande av utländskt understöd (13 §). Därmed avses att ta emot pengar eller annan egendom för att ge ut eller sprida skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som

gäller någon av grunderna för statsskicket eller i någon angelägenhet som har betydelse för rikets säkerhet och som det ankommer på regeringen eller riksdagen att besluta om. För att falla inom det straffbara området krävs att understödet kommer från främmande makt eller åtminstone från utlandet av någon som handlar för att gå främmande makt tillhanda. Det bör observeras att bestämmelsen inte avser propaganda i allmänhet som bedrivs med hjälp av utländskt understöd utan endast sådan propaganda som avser den svenska författningen eller totalförsvaret eller som rör rikets säkerhet i övrigt. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1982. En mera vidsträckt regel om straff för tagande av utländskt understöd hade upphört att gälla redan tidigare (jfr prop. 1975/76:174, JuU 46, rskr. 393, prop. 1979/80:176, JuU 1981/82:8, rskr. 43).

I övrigt omfattar 19 kap. BrB straffbestämmelser för högförräderi (angrepp mot statsområdets integritet eller rikets oberoende; 1 §), krigsanstiftan (2 §), trolöshet vid förhandling med främmande makt (3 §), egenmäktighet vid förhandling med främmande makt (4 §) och olovlig värvning (till krigstjänst el. dyl.; 12 §). Kapitlet innehåller också en regel (11 §) om straffskärpning vid förgripelse på ett främmande statsöverhuvud m.fl. genom misshandels- eller frihetsbrott enligt 3 eller 4 kap. BrB.

Även vissa brott enligt 13 kap. BrB *(allmänfarliga brott)* skall under vissa förutsättningar handläggas vid säkerhetspolisen eller under dess medverkan. Brotten är sabotage (angrepp mot försvar, folkförsörjning, rättskipning, förvaltning, allmän ordning och säkerhet, allmän samfärdsel m.m. genom vissa handlingar, såsom att förstöra eller skada egendom; 4 §), grovt sabotage (5 §), mordbrand, grov mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse (1-3 §§) som innefattar sabotage, kapning av luftfartyg och luftfartssabotage (5 a §), spridande av gift eller smitta (7 §) samt förgöring (framkalla allmän fara för djur eller växter; 8 §). Detsamma gäller brott mot *tystnadsplikt* (20 kap. 3 § BrB), om brottet angår rikets säkerhet.

Härutöver skall vissa brott inom *specialstraffrätten* handläggas vid säkerhetspolisen eller under dess medverkan i vissa fall. Brotten är följande.

1. Brott mot vissa föreskrifter i lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. Den avsedda straffbestämmelsen (7 §) avser att beträda eller fotografera försvarsmaktens anläggningar m.m. i strid med förbud som har meddelats av regeringen eller, under vissa förutsättningar, militär befälhavare (1 och 3 §§).

2. Brott mot lagen (1975:371) om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder. Straffbestämmelsen (5 §) tar sikte på flygbilder samt fotografier av befästningar, fabriker o.dyl. som sprids eller utförs utan godkännande av överbefälhavaren.

3. Brott mot luftfartslagen (1957:297) och luftfartskungörelsen (1961:558) beträffande utländskt luftfartygs överflygningar av för luftfart förbjudna områden eller restriktionsområden.

4. Förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden. De avsedda bestämmelserna (4-16 §§) avser rätt för utlänningar m.fl. att uppehålla sig inom skydds- eller kontrollområden.

5. Utlänningslagen (1980:376). Den avsedda straffbestämmelsen finns i 96 § andra stycket och avser den som hjälper en utlänning att komma in i landet i strid med terroristbestämmelserna (30 §) eller som på vissa andra sätt försöker hindra beslut om avvisning, utvisning m.m. (28, 29, 38, 40, 43, 47 eller 48 §§). Under bestämmelsen faller även att i vinningssyfte planlägga eller organisera verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd till inresa.

Det bör observeras att RPS föreskrifter i vissa fall uppställer särskilda förutsättningar för att de uppräknade brotten enligt BrB eller inom specialstraffrätten skall handläggas inom säkerhetspolisen eller under dess medverkan. Exempelvis krävs i några fall att gärningen är av särskilt farlig art.

Utöver de nu angivna brottstyperna skall även *andra brott* mot BrB eller särskild författning enligt särskilt beslut av RPS handläggas vid säkerhetsavdelningen eller under dess medverkan. För tillämpningen av denna "generalklausul" krävs dock att synnerliga skäl talar för att säkerhetsavdelningen skall medverka.

Uppräkningen av brott i FAP 403-3 kan i en del fall tyckas föra ett stycke bort från vad som i snävare mening framstår som brott mot rikets säkerhet. Exempelvis riktar sig ju olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 10 § BrB) i första hand mot andra stater eller mot enskilda personer, t.ex. flyktingar. Det torde dock överensstämma med allmänt använd terminologi att straffbestämmelserna i 18 och 19 kap. BrB räknas till brott mot rikets säkerhet. Också "generalklausulen" om medverkan av säkerhetsavdelningen vid utredningen av "andra brott" skulle kunna leda långt om den inte tillämpades med omdöme. Det anförda visar att man i sista hand är tvungen att bedöma från fall till fall om en viss gärning är ett brott mot rikets säkerhet. Som illustration till detta kan nämnas att juristkommissionen med anledning av mordet på statsminister Olof Palme har uttalat sig för att mordet på landets statsminister vore att anse som ett sådant brott (SOU 1987:72 s. 215). Föreskrifterna i FAP 403-3 är också utformade så att RPS beträffande många av de uppräknade brotten skall bestämma i varje särskilt fall om säkerhetspolisen skall ansvara för utredningen. Det ankommer därvid naturligtvis på RPS att se till att man håller sig inom ramen för sitt bemyndigande att utöva polisledning.

De nu återgivna bestämmelserna i bilagan till FAP 403-3 avser alltså fall då säkerhetspolisen utreder brott eller medverkar vid brottsutredning. Bilagan innehåller dessutom ett avsnitt om vissa andra ärenden som handläggs vid säkerhetsavdelningen. Avsnittet är indelat i tre punkter.

Punkt 1 reglerar säkerhetspolisens roll i *terrorismbekämpningen*. Enligt denna punkt följer säkerhetsavdelningen upp och ingriper mot sådana exil-och terroristorganisationer som genom våld eller hot om våld kan anses farliga för den allmänna säkerheten eller enskild person. Säkerhetsavdelningens ansvar är enligt föreskrifterna i princip begränsat till kontaktverksamhet och spaning för kartläggning och analys, främst av sådana organisationers målsättning och metoder. I fall av särskilt känslig art eller då speciella tvångsmedel är nödvändiga svarar avdelningen även för spaning och utredning.

Den rättsliga grunden för denna punkt i föreskrifterna bör kommenteras. De åtgärder från säkerhetspolisen som avses i föreskrifterna utgörs av brottsutredning och brottsspaning samt vissa förfaranden som närmast torde kunna rubriceras som förspaning (jfr Ds Ju 1983:10 Bilaga C s. 221 ff, prop. 1983/84:89 s. 42). Allt detta faller otvivelaktigt inom RPS polisledningskompetens i den mån åtgärderna avser framtida eller inträffade brott mot rikets säkerhet. Hit bör man kunna räkna t.ex. många fall av sabotage eller andra våldsdåd riktade mot riksledningen eller totalförsvaret. Däremot faller det sig i många fall mindre naturligt att kalla exempelvis en kapning av ett civilt trafikflygplan eller ett våldsdåd mot en privatperson eller en företagsledare för ett brott mot rikets säkerhet. I viss mån bör dock föreskrifterna i fråga om åtgärder mot terrorism också kunna anses grundade på bemyndigandet i RPS instruktion (4 § 4) att utöva polisledning i fråga om bl.a. brottslighet som är av särskilt grov beskaffenhet och har internationell anknytning.

I punkt 2 behandlas asylärenden och andra ärenden enligt *utlänningslagen*. Sådana ärenden handläggs i första hand vid de lokala polismyndigheterna. En lokal polismyndighet skall dock rapportera ansökningar om politisk asyl till säkerhetsavdelningen. Denna håller förhör i utlänningsärenden eller i ärenden angående politisk asyl i den omfattning som RPS anger i särskild (hemlig) skrivelse.

Utlänningsärenden utgör rättsligt sett förvaltningsärenden (polismyndighetsärenden). RPS skall enligt 3 § 6 av sin instruktion samordna polisväsendets åtgärder mot illegal invandring. Att RPS har en roll i dessa sammanhang har också förutsatts i utlänningsförordningen (1980:377), som ålägger den lokala polisen och andra myndigheter att i olika avseenden lämna underrättelse till RPS vid handläggningen av utlänningsärenden. Säkerhetspolisen kan emellertid medverka i dessa ärenden även som ett led i terrorismbekämpningen eller säkerhetsunderrättelsetjänsten. I sådana fall får den rättsliga grunden för RPS medverkan givetvis sökas i bemyndigandet i 4 § RPS instruktion att utöva polisledning i fråga om brott mot rikets säkerhet eller möjligen i det bemyndigande som avser brott av särskilt grov beskaffenhet med internationell anknytning.

Punkt 3 slutligen föreskriver att säkerhetsavdelningen svarar för personskydd och tekniska undersökningar i samband med *statsbesök* och vid andra motsvarande händelser.

Denna punkt i föreskrifterna grundas i första hand på bemyndigandet i 4 § 2 RPS instruktion att utöva polisledning i fråga om bevaknings- och säkerhetsarbete i samband med statsbesök och vid liknande händelser. I vissa fall bör man även kunna åberopa bemyndigandena att utöva polisledning i fråga om brott mot rikets säkerhet eller brottslighet av särskilt grov beskaffenhet med internationell anknytning.

Den rättsliga grunden för den verksamhet vid säkerhetspolisen som föreskrivs i FAP 403-3 är alltså i vissa avseenden komplicerad. I några fall bygger föreskrifterna på en tämligen vidsträckt tolkning av bemyndigandena för RPS att utöva polisledning. Till detta kommer emellertid också att det är något oklart om dessa bemyndiganden räcker för att utfärda föreskrifter som riktar sig till andra polismyndigheter. Därmed förhåller det sig på följande sätt.

Med föreskrifter i RF mening avses, som framhållits i avsnitt 7.1, bindande regler med generell tillämpbarhet. Att en regel är generellt tillämpbar innebär att den inte bara avser ett konkret fall, utan att den gäller exempelvis för situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller att den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer (prop. 1973:90 s. 294, 1975/76:112 s. 63). Som föreskrifter räknas även en myndighets arbetsordning och andra interna bestämmelser, förutsatt att de uppfyller kraven på att vara bindande och generellt tillämpbara. För att en förvaltningsmyndighet skall få utfärda föreskrifter krävs bemyndigande från regeringen (8 kap. 11 och 13 §§ RF).

Till den del föreskrifterna i FAP 403-3 tar sikte på RPS egen verksamhet eller riktar sig till myndighetens egen personal kan den rättsliga grunden i vart fall sökas i bemyndigandet i 10 § allmänna verksstadgan (jämförd med 1 § RPS instruktion) att utfärda interna föreskrifter inom en myndighet. Föreskrifterna riktar sig emellertid också till övriga polismyndigheter. Till stöd för de föreskrifter som avser skyldighet för en polismyndighet att lämna underrättelse till säkerhetsavdelningen torde man kunna åberopa bemyndigandet i 10 § 6 RPS instruktion att meddela föreskrifter om de gemensamma informationssystemen för polisväsendet. Men vad är grunden för att en polismyndighet skall vara bunden av övriga föreskrifter, t.ex. om vilka brott som skall utredas av säkerhetspolisen?

Något uttryckligt bemyndigande för RPS att utfärda sådana föreskrifter finns inte i RPS instruktion eller i någon annan förordning. I stället har som grund åberopats bemyndigandet i 4 § RPS instruktion att utöva polisledning i fråga om polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet. Vid avfattandet av FAP 403-3 har man alltså tydligen ansett att polisledningsbemyndigandet innefattar ett bemyndigande att utfärda föreskrifter för polisverksamheten. Detta vore i och för sig rimligt som ett medel att skapa kontinuitet och stadga i den polisverksamhet som RPS svarar för. Men det framgår inte klart av förordningstexten att polisledningsbemyndigandet även innefattar ett normgivningsbemyndigande.

Dessa tvångsmedelsregler gäller alltså för säkerhetspolisen liksom för polisen i övrigt. Desutom finns två tvångsmedelslagar som tar särskilt sikte på sådan verksamhet som bedrivs av säkerhetspolisen. Dessa lagar benämns den särskilda tvångsmedelslagen respektive spaningslagen och behandlas nedan.

Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål *(särskilda tvångsmedelslagen)* gäller förundersökning angående följande brott (1 §):

- vissa brott enligt 13 kap. BrB, nämligen mordbrand eller grov mordbrand (1 och 2 §§), allmänfarlig ödeläggelse (3 §) samt kapning av luftfartyg och luftfartssabotage (5 a §), i samtliga fall förutsatt att brottet innefattar sabotage enligt 4 §,

- vissa andra brott enligt 13 kap. BrB, nämligen sabotage och grovt sabotage (4 och 5 §§),

- vissa brott enligt 18 kap. BrB, nämligen uppror (1 §), väpnat hot mot laga ordning (3 §) och olovlig kårverksamhet (4 §),

- vissa brott enligt 19 kap. BrB, nämligen högförräderi (1 §), krigsanstiftan (2 §), spionerі och grovt spionerі (5 och 6 §§), obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med hemlig uppgift (7 och 8 §§) samt olovlig underrättelseverksamhet (10 §),

- vissa brott enligt 3 kap. BrB, nämligen mord (1 §), dråp (2 §) samt misshandel och grov misshandel (5 och 6 §§) liksom vissa brott mot 4 kap. BrB, nämligen människorov (1 §), olaga frihetsberövande (2 §), försättande i nödläge (3 §) och olaga tvång (4 §), i samtliga fall förutsatt att brottet innebär förgripelse mot konungen, medlem av konungahuset eller riksföreståndare,

- i förekommande fall försök, förberedelse eller stämpling till de nämnda brotten.

Vid förundersökning som avser brott enligt den särskilda tvångsmedelslagen får tvångsmedel i viss utsträckning användas inom vidare ramar än som gäller enligt RB.

Sålunda får tiden för utredningshäktning utsträckas. Beslag får läggas på ett förtroligt meddelande enligt 27 kap. 2 § RB även om minimistaffet för brottet är lägre än fängelse i två år (3 §). Beslut om att hålla kvar postförsändelser m.m., som enligt RB fattas av rätten, får vid vissa fall av fara i dröjsmål fattas av åklagaren (4 §). Telefonavlyssning får ske även vid utredning av brott med minimistraff under fängelse i två år. Under vissa förutsättningar får rätten ge tillstånd att ställa in eller fördröja telefonsamtal, stänga av telefonapparat eller lämna uppgift från telefonanstalt om expedierade eller beställda samtal. Beslut om detta eller om telefonavlyssning gäller högst en månad (5 §).

Lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall *(spaningslagen)* gäller i en mycket speciell situation, nämligen då regeringen har beslutat att avvisa eller utvisa en utlänning enligt utlänningslagens terroristbestämmelser (30 och 47 §§) men hinder föreligger mot att verkställa beslutet (73 §). Regeringen får också bestämma att lagen skall tillämpas i fråga om en viss utlänning, mot vilken har riktats något annat beslut enligt utlänningslagen som inte kan verkställas, förutsatt att det föreligger sådana omständigheter beträffande utlänningen som avses i terroristbestämmelserna. Om det behövs för att ta reda på om en terroristorganisation planlägger ett terrordåd får polisen använda vissa tvångsmedel mot utlänningen. Polismyndigheten får själv besluta om husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning samt tagande av fingeravtryck och fotografi. Rätten får besluta om telefonavlyssning, brevkontroll m.m. om det finns synnerliga skäl. Forum är Stockholms tingsrätt och framställningen görs av RPS (inte åklagare).

7.6 Polisregister

Det åligger RPS att föra centrala polisregister (3 § 3 RPS instruktion).

Grundläggande regler om polisregister finns i lagen (1965:94) om polisregister m.m. (polisregisterlagen). Med polisregister avses register som förs hos RPS eller annan polismyndighet för att tjäna till upplysning om brott, för vilket någon misstänkts, åtalats eller dömts, eller om någons personliga förhållanden i övrigt. Som polisregister anses dock inte det allmänna kriminalregistret (1 §). Innehållet i polisregister skall begränsas till uppgifter som polisen behöver för att kunna förebygga och uppdaga brott samt fullgöra sin verksamhet i övrigt (2 §). Lagen innehåller också regler bl.a. om vilka myndigheter utanför polisväsendet som har rätt att få utdrag ur polisregister samt vilka slags uppgifter som får ingå i sådana utdrag.

Polisregisterlagen kompletteras av bestämmelser i bl.a. polisregisterkungörelsen (1969:38).

Vid säkerhetspolisen förs ett särskilt polisregister. För detta register finns regler även i 2 § personalkontrollkungörelsen.

I paragrafens första stycke föreskrivs att det för den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet m.m. förs polisregister vid säkerhetsavdelningen inom RPS. I registret får RPS anteckna uppgifter som behövs för den särskilda polisverksamheten.

Anteckning får dock enligt en föreskrift i andra stycket inte göras enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt givit uttryck för politisk uppfattning. Närmare bestämmelser om tillämpningen av föreskriften i andra stycket meddelas av regeringen. Med stöd av det bemyndigandet har regeringen utfärdat såväl öppna som hemliga föreskrifter (den 22 september 1972 respektive den 3 december 1981).

En regel med förbud mot åsiktsregistrering finns numera även i 2 kap. 3 § RF. Enligt den regeln får anteckning om medborgare i allmänt register inte utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning.

8 Kontraspionage

Den rättsliga grunden för säkerhetspolisens verksamhet är, som framgått tidigare, i första hand bemyndigandet i RPS instruktion att utöva polisledning i fråga om polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet. Därutöver finns föreskrifter om säkerhetstjänsten i säkerhetsskyddsförordningen och en del andra författningar. Funktionellt faller *säkerhetspolisens arbetsuppgifter* grovt sett inom två olika huvudområden, benämnda säkerhetsunderrättelsetjänst och säkerhetsskyddstjänst. Säkerhetsunderrättelsetjänsten har operativ karaktär och kan indelas i tre delar, nämligen kontraspionage, terrorismbekämpning och åtgärder mot subversiv verksamhet. Säkerhetsskyddstjänsten är en förebyggande verksamhet. Till säkerhetsskyddstjänsten i vid mening kan även räknas personskyddet.

Denna indelning är schematisk. I praktiken griper de olika uppgifterna in i varandra i viss mån. Dessutom har säkerhetspolisen vissa andra, mindre framträdande arbetsuppgifter.

I detta och de närmast följande kapitlen ges en översiktlig redogörelse för säkerhetspolisens arbetsuppgifter. Framställningen tar i första hand sikte på förhållandena vid huvudstyrkan i Stockholm. Som benämning på de bägge byråerna används den operativa resp. stödjande byrån, trots att den senare också innehåller vissa operativa funktioner. Även vid regions- och länssektionerna bedrivs verksamhet efter samma linjer, med starkare eller svagare styrning från den centrala ledningen.

Kontraspionaget är en del av säkerhetsunderrättelsetjänsten, som omfattar inhämtning och bearbetning av sådant underrättelsematerial som behövs för att förhindra eller uppdaga brott mot rikets yttre säkerhet, i första hand spionerі eller olovlig underrättelseverksamhet.

Innebörden av begreppet brott mot rikets säkerhet har behandlats i kapitel 7. De centrala straffbestämmelserna när det gäller den yttre säkerheten finns i 19 kap. brottsbalken (BrB). Även andra brott kan dock i det särskilda fallet anses riktade mot rikets säkerhet, exempelvis sabotage och andra brott som avses i 13 kap. BrB. Kontraspionaget ankommer på säkerhetspolisen i kraft av bestämmelsen i 4 § RPS instruktion att RPS får utöva polisledning i fråga om bl.a. brott mot rikets säkerhet. RPS har genom FAP 403-3 utfärdat föreskrifter för verksamheten.

Kontraspionaget har väsentligen att arbeta mot säkerhetshotande verksamhet som bedrivs genom olika främmande underrättelseorganisationer. Dessa kan vara antingen militära eller civila.

Ändamålet med *den mot Sverige riktade underrättelseverksamheten* kan vara att ta reda på förhållanden som rör det militära försvaret, såsom krigsplanläggning, styrkeförhållanden, prestanda hos vapen och annan materiel, befästningar, mobiliseringsplaner osv. Spionaget kan

Anteckning får dock enligt en föreskrift i andra stycket inte göras enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt givit uttryck för politisk uppfattning. Närmare bestämmelser om tillämpningen av föreskriften i andra stycket meddelas av regeringen. Med stöd av det bemyndigandet har regeringen utfärdat såväl öppna som hemliga föreskrifter (den 22 september 1972 respektive den 3 december 1981).

En regel med förbud mot åsiktsregistrering finns numera även i 2 kap. 3 § RF. Enligt den regeln får anteckning om medborgare i allmänt register inte utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning.

8 Kontraspionage

Den rättsliga grunden för säkerhetspolisens verksamhet är, som framgått tidigare, i första hand bemyndigandet i RPS instruktion att utöva polisledning i fråga om polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet. Därutöver finns föreskrifter om säkerhetstjänsten i säkerhetsskyddsförordningen och en del andra författningar. Funktionellt faller *säkerhetspolisens arbetsuppgifter* grovt sett inom två olika huvudområden, benämnda säkerhetsunderrättelsetjänst och säkerhetsskyddstjänst. Säkerhetsunderrättelsetjänsten har operativ karaktär och kan indelas i tre delar, nämligen kontraspionage, terrorismbekämpning och åtgärder mot subversiv verksamhet. Säkerhetsskyddstjänsten är en förebyggande verksamhet. Till säkerhetsskyddstjänsten i vid mening kan även räknas personskyddet.

Denna indelning är schematisk. I praktiken griper de olika uppgifterna in i varandra i viss mån. Dessutom har säkerhetspolisen vissa andra, mindre framträdande arbetsuppgifter.

I detta och de närmast följande kapitlen ges en översiktlig redogörelse för säkerhetspolisens arbetsuppgifter. Framställningen tar i första hand sikte på förhållandena vid huvudstyrkan i Stockholm. Som benämning på de bägge byråerna används den operativa resp. stödjande byrån, trots att den senare också innehåller vissa operativa funktioner. Även vid regions- och länssektionerna bedrivs verksamhet efter samma linjer, med starkare eller svagare styrning från den centrala ledningen.

Kontraspionaget är en del av säkerhetsunderrättelsetjänsten, som omfattar inhämtning och bearbetning av sådant underrättelsematerial som behövs för att förhindra eller uppdaga brott mot rikets yttre säkerhet, i första hand spionerі eller olovlig underrättelseverksamhet.

Innebörden av begreppet brott mot rikets säkerhet har behandlats i kapitel 7. De centrala straffbestämmelserna när det gäller den yttre säkerheten finns i 19 kap. brottsbalken (BrB). Även andra brott kan dock i det särskilda fallet anses riktade mot rikets säkerhet, exempelvis sabotage och andra brott som avses i 13 kap. BrB. Kontraspionaget ankommer på säkerhetspolisen i kraft av bestämmelsen i 4 § RPS instruktion att RPS får utöva polisledning i fråga om bl.a. brott mot rikets säkerhet. RPS har genom FAP 403-3 utfärdat föreskrifter för verksamheten.

Kontraspionaget har väsentligen att arbeta mot säkerhetshotande verksamhet som bedrivs genom olika främmande underrättelseorganisationer. Dessa kan vara antingen militära eller civila.

Ändamålet med *den mot Sverige riktade underrättelseverksamheten* kan vara att ta reda på förhållanden som rör det militära försvaret, såsom krigsplanläggning, styrkeförhållanden, prestanda hos vapen och annan materiel, befästningar, mobiliseringsplaner osv. Spionaget kan

riktas även mot de civila delarna av totalförsvaret. Till underrättelsetjänsten kan i detta sammanhang också räknas förberedelser för att i en skärpt situation kunna slå till med sabotage mot olika totalförsvarsanläggningar. Också uppgifter av politisk eller diplomatisk natur kan vara av intresse för de främmande underrättelsetjänsterna.

Vissa främmande stater synes lägga stor vikt vid underrättelsetjänst riktad mot industrin (industrispionage). De kan därigenom tillgodogöra sig högteknologiska forskningsrön som komplettering till sin egen industriella forskning. För Sverige kan industrispionaget inte endast få till följd att våra inhemska industrihemligheter avslöjas. Avslöjandet av utländsk teknik som används här på licens kan äventyra våra möjligheter att få delta i internationellt samarbete på industrins område. Av intresse för säkerhetspolisens del är närmast det industrispionage som faller under straffbestämmelsena för spionage i 19 kap. 5 § BrB, dvs i praktiken industriella hemligheter som har betydelse för försvaret.

Åtskilliga metoder används naturligtvis i den underrättelseverksamhet som pågår i Sverige. Underrättelseorganisationen kan exempelvis bestämma centralt vilka slag av underrättelser som skall anskaffas. I det praktiska utförandet har ambassader eller andra utländska organ i Sverige ofta en nyckelroll. Man beräknar att en tämligen stor del av personalen på vissa ambassader utgörs av underrättelseofficerare, givetvis med täckbefattningar som diplomater e.d. Många underrättelsebehov kan tillgodoses på legal väg genom studium av öppna källor, t.ex. fackpress. Vid sidan härav tillämpas illegalt inhämtande av underrättelser, alltså genom metoder som faller under straffbestämmelserna för spionage eller olovlig underrättelseverksamhet. En viktig roll spelar här inhämtande genom olika slag av agenter. Metoden går ut på att skaffa sig tillgång till de önskade underrättelserna genom personer, som i hemlighet arbetar för underrättelsetjänsten hos myndigheter, företag eller andra organ. Agenterna kan utgöras t.ex. av svenska medborgare som värvats av den främmande underrättelsetjänsten. Vid värvningen tillämpas ofta ett sofistikerat system som går ut på att bygga upp ett lojalitets- eller beroendeförhållande mellan den tilltänkte agenten och underrättelsetjänsten genom att utnyttja olika svagheter hos honom eller henne, såsom dålig ekonomi, trassliga personliga förhållanden eller missnöje med karriären.

En agent som värvats får ibland underrättelseutbildning i den främmande staten. Hans verksamhet leds ofta via en kontaktman eller "handledare" på den främmande statens ambassad eller vid något annat organ med anknytning dit. Ibland leds agentverksamheten per radio från den främmande staten. Det var exempelvis fallet med spionen Stig Bergling.

Det förekommer också att underrättelseverksamhet bedrivs av underrättelseofficerare utan anknytning till en ambassad eller något annat officiellt organ. En sådan s.k. illegalist kan ta sig till Sverige med falsk identitet och en falsk bakgrundshistoria om sitt liv ("legend") och leva här i åratal under utövande av något yrke som täckmantel för underrättelseverksamheten. En av flera funktioner hos illegalisterna är att de skall kunna ta över underrättelseverksamheten från den ambassadanknutna delen av underrättelsetjänsten i ett skymningsläge eller ett krig när ambassadpersonalen har lämnat Sverige.

Det förekommer också underrättelseverksamhet riktad mot flyktingar, s.k. *flyktingspionage*. Också den bedrivs delvis med ambassader och liknande organ som bas. Genom flyktingspionage kan t.ex. en främmande stat försöka kartlägga förekomsten av politiska motståndare bland personer som flytt från den staten till Sverige. Motivet till detta torde i regel vara rädsla för att flyktingarna skall använda Sverige som bas för åtgärder mot regimen i hemlandet. Den straffrättsliga bedömningen av flyktingspionage har berörts i avsnitt 7.3.

För *kontraspionaget* är den stora stötestenen i regel att ta reda på om någon brottslig underrättelseverksamhet pågår på ett visst område. Olika former av spaning och förspaning träder därför i förgrunden som arbetsmetoder. Det förekommer också att man får in tips om underrättelseverksamhet, t.ex. från personer som blivit utsatta för värvningsförsök från en främmande underrättelsetjänst. Så snart det finns anledning anta att brott har begåtts bedrivs det fortsatta arbetet enligt reglerna om förundersökning i 23 kap. RB.

När någon kan skäligen misstänkas för brottet övertas ledningen av förundersökningen av åklagare (23 kap. 3 § RB). Sådana ärenden handläggs av vissa särskilda åklagare vid regionåklagarmyndigheterna och de största lokala åklagarmyndigheterna. Det finns då också möjlighet att tillämpa särskilda tvångsmedel såsom telefonavlyssning (27 kap. 16 § RB och 5 § lagen 1952:98 med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, den s.k. särskilda tvångsmedelslagen).

Långtifrån alla utredningar har dock karaktär av brottsutredning som leder fram till lagföring. Underrättelsemän med täckbefattning vid utländska beskickningar kan i regel inte åtalas med hänsyn till sin diplomatiska immunitet. Den normala åtgärden i sådana fall är att regeringen genom utrikesdepartementets försorg förklarar vederbörande persona non grata, vilket innebär att han måste lämna landet. Det förekommer också att en underrättelseman som säkerhetspolisen har kommit på spåren kallas hem innan den svenska regeringen har vidtagit några åtgärder mot honom. Sedan 1982 har sammanlagt mer än 20 befattningshavare vid ambassader och andra utländska organ i Sverige förklarats persona non grata eller annars kallats hem sedan säkerhetspolisen avslöjat att de bedrev underrättelseverksamhet i otillåtna former här. Därutöver har den svenska regeringen vägrat ett antal utländska medborgare att resa in i Sverige sedan säkerhetspolisen fått fram uppgifter som tytt på att det fanns risk för att de skulle bedriva underrättelseverksamhet här som inte skulle vara förenlig med deras befattningar som diplomater e.d.

Kontraspionaget hör organisatoriskt till den operativa byrån inom säkerhetsavdelningen. Dit hör också säkerhetspolisens signalspaning, som avlyssnar utländsk underrättelsetrafik på radio. Signalspaningen indelas i fjärrspaning och närspaning. I fredstid är underrättelsetrafiken i regel enkelrikad och går från de främmande underrättelseorganisationerna till agenter och illegalister i Sverige och andra länder. Däremot använder i regel inte agenterna eller illegalisterna radio för att lämna meddelanden till sina uppdragsgivare i fredstid.

Signalspaning bedrivs även av *försvarets radioanstalt* (FRA), som är en myndighet inom försvarsmakten (jfr 6 § förordningen 1983:276 om verksamhten inom försvarsmakten samt bilaga 5 till förordningen). Verksamheten vid FRA är dock i första hand inrikad på att ge underlag för den svenska underrättelsetjänsten.

Säkerhetsunderrättelsetjänst bedrivs även av säkerhetsavdelningen vid försvarsstabens operationssektion 5 *(ÖB/Säk)*. Den verksamheten är i första hand inriktad på att inhämta kunskap om främmande underrättelseverksamhet som ett underlag för säkerhetsskyddet och beredskapen inom försvarsmakten. Säkerhetsunderrättelsetjänst som syftar till lagföring för brott ankommer däremot på säkerhetspolisen.

9. Terrorismbekämpning och personskydd

9.1 Nuvarande ordning

Med *terrorism* menas i detta sammanhang att använda våld, hot eller tvång för politiska syften.

Terrorismen brukar uppträda i tre olika former, nämligen nationell terrorism, internationell terrorism och statsterrorism. Nationell terrorism har ofta sitt ursprung i ett verkligt eller upplevt politiskt eller socialt missförhållande i en viss stat. Våldet utövas i regel inom den statens gränser och riktar sig mot statens företrädare eller intressen. Den internationella terrorismen har liknande grund men riktar sig mot mål utanför hemlandets gränser. Målen kan vara t.ex. diplomater, ambassader, nationella turistbyråer eller flygbolag. Både den nationella och den internationella terrorismen utövas i regel av fristående organisationer eller grupper. Statsterrorismen beordras däremot av en stat eller leder i vart fall sitt ursprung dit. Målet för statsterrorismen kan vara t.ex regimkritiker eller andra som anses farliga för regimen.

En tämligen ingående redogörelse för terrorismen och den svenska terrorismbekämpningen har lämnats av juristkommissionen med anledning av mordet på statsminister Olof Palme i dess rapport SOU 1987:14 (s. 111 ff).

Sverige drabbades för första gången av den internationella terrorismen i början av 1970-talet. Nedan återges en redogörelse för terrorismen i Sverige, hämtad från juristkommissionens rapport (s. 114).

> I Sverige finns inte någon nationell terrorgrupp. Däremot har Sverige varit platsen för terrordåd med internationellt ursprung. En sammanställning av de mer uppmärksammade ger detta resultat.
>
> I februari 1971 ockuperade kroatiska nationalister det jugoslaviska konsulatet i Göteborg. I april samma år mördades den jugoslaviske ambassadören Rolovic i Stockholm.
>
> I mars 1972 brändes den jugoslaviska turistbyrån i Stockholm ut efter en bombexplosion. I september samma år kapade tre kroater ett flygplan på väg från Torslanda och tvingade det att landa på Bulltofta. Kapningen företogs i syfte att få de kroater som hade dömts för mordet på den jugoslaviske ambassadören fria, vilket också lyckades.
>
> I mars 1975 omhändertogs i Stockholm och utvisades senare två japanska medborgare som tillhörde Japanska Röda Armén (JRA). De hade förberett ett angrepp mot Libanons ambassad. Som hämnd för utvisningen ockuperade JRA i augusti samma år den svenska ambassaden i Kuala Lumpur.
>
> I april 1975 ockuperades den västtyska ambassaden i Stockholm av sex terrorister från RAF. Två personer ur gisslan mördades. Terroristerna sprängde senare samma natt av misstag delar av ambassaden i luften. En terrorist dog vid explosionen. De fem övriga greps och utvisades omgående till Västtyskland.

I september 1975 omhändertogs i Stockholm och utvisades senare två medlemmar ur JRA. De misstänktes för att här ha planerat ett attentat mot ett japanskt handelshus i Västtyskland.

I mars 1977 greps i Stockholm medlemmarna i en grupp under ledning av västtyske medborgaren Norbert Kröcher. Gruppen hade planerat att kidnappa det tidigare statsrådet Anna-Greta Leijon som hämnd för beslutet att utvisa de terrorister som hade ockuperat den västtyska ambassaden år 1975. Kröcher utvisades genast till Västtyskland; de svenska medlemmarna åtalades och dömdes senare.

Den 27 februari 1979 kapade tre medlemmar av den religiösa sekten Ananda Marga ett flygplan i Oslo. Flygplanet landade på Arlanda där kaparna greps. Gärningsmännen hade anknytning till sektens s.k universitet i Ydrefors.

I juni 1984 mördades i Uppsala en avhoppare från den kurdiska organisationen Partiya Karkeren Kürdistan (PKK). Den 2 november 1985 inträffade ett annat avhopparmord då en tidigare medlem av PKK mördades i Medborgarhuset i Stockholm. Båda mördarna har dömts.

Dessutom har det i Sverige, företrädesvis i Stockholmsområdet, förekommit flera ännu inte uppklarade bombdåd och försök till sådana. Bl.a. upptäcktes och desarmerades en bomb som placerats utanför entrén till ett amerikanskt flygbolags kontor i centrala Stockholm. Även andra händelser har noterats som har sitt ursprung i bl.a. konflikterna i Mellersta Östern.

Det har också sagts att det finns anledning misstänka att utländska terrorgrupper använder Sverige som bas när man organiserar och planlägger terrorattacker mot mål i andra länder.

Med åren har många stater etablerat ett samarbete i kampen mot terrorismen. F.n. finns ett fleratal konventioner och andra samarbetsformer. Flygplanskapningar behandlas i Tokyokonventionen 1963, Haagkonventionen 1970 och Montrealkonventionen 1971. Förenta Nationerna har antagit de s.k. diplomatskydds- och gisslankonventionerna år 1973 respektive 1979.

Europarådet har utarbetat den europeiska terrorismkonventionen 1977 och har gjort uttalanden år 1984 om försvaret av demokratin mot terrorism och om samarbetet mellan medlemsländerna i kampen mot terrorism m.m

EG har år 1986 antagit två deklarationer om terrorism. Inom EG finns också den s.k. Trevigruppen, som består av justitie- och inrikesministrarna i EG-länderna och som behandlar frågor om samordning och effektivisering av terrorismbekämpningen.

Sverige deltar på olika sätt i det mellanfolkliga samarbetet mot terrorismen. Inom utrikesdepartementet finns en särskilt avdelad befattningshavare, en ambassadör, för handläggning av dessa frågor.

Den praktiska *terrorismbekämpningen* (kontraterrorism, antiterrorism) i Sverige ankommer på polisen, såväl på olika enheter vid RPS som på de regionala och lokala polismyndigheterna. RPS befattning med terrorismbekämpningen följer i första hand av föreskrifterna i 4 § myndighetens instruktion att RPS får utöva polisledning bl.a. i fråga om polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet samt bevaknings-och säkerhetsarbete i samband med statsbesök och vid liknande händelser. Verksamheten syftar givetvis till att skydda även mot sådana terrorbetonade dåd som inte riktar sig mot rikets säkerhet. Myndighetens föreskrifter för verksamheten finns i FAP 224-2 och 403-3.

Säkerhetspolisens operativa byrå bedriver säkerhetsunderrättelsetjänst som även avser terrorismbekämpningen. Verksamheten går enligt föreskrifterna i FAP 403-3 bl.a. ut på att följa upp och ingripa mot sådana exil- och terroristorganisationer som genom våld eller hot om våld kan anses farliga för den allmänna säkerheten eller enskild person. Säkerhetspolisens ansvar är i princip begränsat till kontaktverksamhet och spaning för kartläggning och analys, främst av sådana organisationers målsättningar och metoder. Det gäller också att göra hotbildsanalyser för att kunna bedöma om det föreligger risk för ett terrordåd i Sverige. Ett oundgängligt hjälpmedel för att skaffa underlag till analyserna är internationella kontakter inom ramen för det mellanfolkliga samarbetet mot terrorism.

Här kan också nämnas att RPS är nationell byrå inom den Internationella Kriminalpolisorganisationen (Interpol). Ärendena handläggs vid interpol-sektionen inom polisbyrå 2, som är operativ byrå inom RPS öppna del. Av olika skäl spelar dock inte Interpol någon framträdande roll som förmedlare av information om terrorism. Huvuddelen av de internationella kontakterna i det polisiära samarbetet mot terrorism sköts därför av säkerhetspolisen.

Själva polisutredningen av terrorhot överlåts ofta åt den lokala polisen. I fall av särskilt känslig art eller då speciella tvångsmedel är nödvändiga svarar dock säkerhetspolisen även för spaning och utredning. Det kan t.ex. vara fallet i fråga om terrorhot som riktar sig mot någon person i statsledningen.

Liksom vid annan säkerhetsunderrättelsetjänst kan terrorismbekämpningen omfatta tillämpning av regler om förundersökning och olika tvångsmedel i RB och den särskilda tvångsmedelslagen. I vissa ärenden tillämpas lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall, den s.k. spaningslagen. Lagen avser spaning mot personer, som regeringen har beslutat att avvisa eller utvisa med stöd av terroristparagraferna (30 och 47 §§) i utlänningslagen (1980:376) men som har tillåtits stanna kvar i landet p.g.a. att det föreligger hinder mot att verkställa beslutet (jfr avsnitt 7.5).

Kommittén har informerats om verksamheten vid säkerhetspolisens terrorism-bekämpande funktion under tiden närmast före och efter mordet på statsminister Olof Palme natten till den 1 mars 1986. Säkerhetspolisen har upplyst att de säkerhetsunderrättelser som man fått fram under tiden närmast före mordet gav en allmän hotbild utan att något tydde på att statsministern för tillfället skulle vara utsatt för något särskilt hot.

Nära samband med terrorismbekämpningen har *personskyddet*. Denna är en del av polisens förebyggande verksamhet och ankommer både på säkerhetspolisen och den öppna polisen. Säkerhetspolisens befattning grundar sig på samma bestämmelser i RPS instruktion som utgör grunden för terrorismbekämpningen. Givetvis syftar personskyddet till att skydda även mot brottsliga angrepp som inte har något samband med terrorism.

Personskyddet indelas systematiskt i närskydd och distansskydd. Närskyddet tillgodoses i första hand genom livvakter. Även tekniska säkerhetsskyddsåtgärder kan ingå i närskyddet, såsom bombskydd, skydd mot avlyssning samt skydd genom lås- och larmsystem. Till närskyddet kan också räknas s.k. skyddsspaning, dvs. spaning för att upptäcka hot mot en person som skall skyddas. Distansskydddet kan bestå av exempelvis yttre bevakning, eskorttjänst och färdvägsbevakning.

Såväl livvakter som resurser för tekniska säkerhetsskyddsåtgärder ingår i säkerhetspolisens stödjande byrå. Livvakterna utgörs främst av särskilt avdelade säkerhetspolismän som, utöver den vanliga säkerhetspolisutbildningen, har fått särskild utbildning för livvaktstjänst. Dessutom kan livvaktsresurserna förstärkas genom kommendering av extra personal från andra enheter inom säkerhetspolisens centrala del eller från regions- och länssektionerna. Vid regions- och länssektionerna sköts livvaktsverksamheten av personal som inte ägnar sig åt den uppgiften på heltid. Säkerhetspolisen svarar i första hand för livvaktsskydd åt kungafamiljen, regeringens ledamöter och andra personer med anknytning till statsledningen samt vid statsbesök. Av denna personkrets har en del ständigt livvaktsskydd, medan skydd för övriga avdelas i den mån det föranleds av den aktuella hotbilden. Det ankommer på den terrorismbekämpande funktionen vid den operativa byrån att ta fram de hotbilder som behövs som underlag för personskyddet.

Livvakter åt utländska diplomater avdelas inte från säkerhetspolisen utan från polismyndigheten i Stockholm (FAP 403-3). Detta bör ses mot bakgrund av att det ankommer på den myndigheten att svara för polisskyddet i allmänhet av ambassaderna i staden. Också i vissa andra större polisdistrikt finns en del livvakter. Säkerhetspolisen skall emellertid svara för livvaktsutbildningen.

Skyddsspaning utförs av spanare vid säkerhetspolisens operativa byrå. Distansskyddet vilar på den öppna polisen.

Enligt vad som upplysts från säkerhetspolisen är de resurser som f.n. finns för att bedriva livvaktsverksamhet helt otillräckliga. Antalet särskilt avdelade livvakter vid den stödjande byrån svarar inte tillnärmelsevis mot dagens behov. Det har fört med sig bl.a. att även personal från andra funktioner inom säkerhetspolisen måste kommenderas för att tjänstgöra som livvakter, till stort förfång för den personalens ordinarie verksamhet. Vidare har det blivit nödvändigt att ta ut en betydande övertid inom livvaktsverksamheten. Från den 1 juli 1988 kommer livvaktsorganisationen att förstärkas med sex fasta tjänster. Detta tillskott motsvarar dock endast den övertid som nu tas ut av livvakterna. Några resurser för att vidareutbilda och träna livvakterna finns numera inte.

Ett ytterligare organ vid RPS med uppgifter inom terrorismbekämpningen och personskyddet är bevakningssektionen inom polisbyrå 2. Sektionens huvuduppgift är att handlägga ärenden om samordning av bevaknings- och säkerhetsarbetet i samband med statsbesök och vid liknande händelser. Arbetsfördelningen mellan olika polisiära organ är därvid följande (FAP 224-2).

RPS leder genom bevakningssektionen planerings- och samordningsarbetet i tre fall, nämligen

- vid statsbesök och vid händelser som berör statschefen,

- vid övriga händelser som berör mer än en länsstyrelse/länspolismästare,

- annars vid händelser som bedöms bli särskilt känsliga eller uppmärksammade.

I övriga fall leds planeringen av berörd länsstyrelse/länspolismästare.

Vid planeringen svarar säkerhetspolisens operativa byrå för säkerhetsbedömningen, dvs. hotbildsanalysen. Denna överlämnas till bevakningssektionen som grundval för planeringsarbetet. Oavsett om planeringsarbetet leds av RPS eller på regional nivå är det också RPS som inhämtar och bearbetar all information om statsbesöket (motsvarande) och vidarebefordrar uppgifterna till länsstyrelsen/länspolismästaren.

Slutligen överlämnar RPS ärendet till länsstyrelsen/länspolismästaren med angivande av ramarna för de bevaknings- och säkerhetsåtgärder som skall tillämpas. Detta kan sägas utgöra en form av indirekt ledning av polisverksamheten. Den direkta ledningen av bevaknings- och säkerhetsarbetet ankommer sedan på den regionala polisorganisationen, dvs. på länsstyrelsen/länspolismästaren, eller efter delegering på den lokala polischefen. Som framgått är det dock säkerhetspolisen som svarar för livvaktsskyddet (utom i fråga om diplomater) och tekniska säkerhetssyddsundersökningar.

Den öppna polisorganisationen har uppgifter inom terrorismbekämpningen även i andra fall än vid statsbesök m.m. De polismyndigheter som har flygplatser inom sina distrikt har uppgifter enligt lagen (1970:926) om särskild kontroll av flygplats. Också den löpande polisverksamheten inom ramen för utlänningslagen ankommer på de lokala polismyndigheterna. Vid inträffade terrordåd ankommer det givetvis på den lokala polisen, i första hand ordningspolisen, att ingripa. I Stockholm, Göteborg och Malmö finns särskilda piketgrupper för insats i allvarliga situationer.

9.3 Utredningar

Juristkommissionen

Terrorismbekämpning och personskydd har behandlats i juristkommissionens tidigare nämnda raport SOU 1987:14 om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme (s. 125 ff).

Kommissionen anför till en början att vi i Sverige måste inse risken av att det även här kan begås mord, bombdåd och liknande ting av terrorkaraktär och inrätta oss därefter. Som nation måste vi kunna skydda vår befolkning, både svenskar och invandrare. Också det svenska samhället måste ha de medel som behövs för att bekämpa terrorism som företeelse och för att skydda offentliga personer från angrepp av terrorister eller andra. Dessutom är det så att Sveriges internationella åtaganden inom FN och andra mellanfolkliga organisationer ålägger oss att aktivt medverka i kampen mot terrorismen. Inte minst viktigt i det sammanhanget är det enligt kommissionen att se till att Sverige inte blir en bas för attacker mot mål i andra länder.

När det gäller organisationen av terrorismbekämpningen erinrar kommissionen om att det finns en del som anser att ansvaret för säkerhetspolisens arbetsuppgifter på området borde föras över till den öppna polisen och då till polismyndigheten i Stockholm. Som motiv har angivits att terrordåd ofta föregås av vanlig brottslighet såsom ett sätt att skaffa vapen och förnödenheter. Om hela terrorismbekämpningen integrerades i den öppna polisen skulle verksamheten kunna bli effektivare.

Kommissionen vänder sig emellertid mot den åsikten och anför för sin del åtskilliga argument för att ansvaret för terrorismbekämpningen även i fortsättningen bör ligga hos säkerhetspolisen.

Ett skäl för detta är enligt kommissionen att en framgångsrik kamp mot terrorism förutsätter information och kunskap om enskilda individers och gruppers förehavanden och helst också om deras planer. Kampen mot terrorism är internationell på samma sätt som terrorism är det. De för den kampen ansvariga organen på skilda håll i världen delger varandra den information som de får från olika källor. Det är utomordentligt viktigt för både organet och källan att informationen behandlas med största sekretess. De nationella säkerhetstjänsterna är medvetna om detta och agerar därfter. De s.a.s. umgås ytterst ogärna i det avseendet med andra än varandra.

Under senare år har Interpol fått den formella möjligheten att delta i kampen mot terrorism. Verksamheten, för vilken särskilda resurser avdelats vid högkvarteret i Paris, är inriktad på att samla in och distribuera information till de nationella byråerna i medlemsländerna (i Sverige RPS). Arbetet på att bygga upp en databaserad informationsbank pågår. Enligt kommissionen kommer Interpol emellertid att, t.v. i varje fall, förbli en i förhållande till de nationella säkerhetstjänsterna sekundär informationskälla redan därför att det bland Interpols medlemsländer finns sådana som av andra bedöms som inte helt pålitliga i sammanhanget.

Det går enligt kommissionen inte att bortse från att det är av avgörande betydelse för möjligheten att aktivt och framgångsrikt bekämpa terrorism och förhindra terroraktioner i Sverige att man har tillgång också till kunskap som finns utanför landets gränser. Säkerhetspolisen har sedan flera år väl etablerade och fungerande kontakter med utländska säkerhetstjänster. Flödet av information till Sverige är betydande. Det kan enligt kommissionen på goda grunder betvivlas att de utländska säkerhets-

tjänsterna skulle vara lika villiga att delge en annan del av polisorganisationen än säkerhetspolisen den information som säkerhetspolisen får i dag. Detta förhållande talar med avsevärd tyngd för den rådande ordningen.

Kommissionen anför vidare att tanken på att föra över terrorismbekämpningen till den öppna sidan av polisverksamheten skulle kunna realiseras på två sätt. Uppgiften kan läggas på rikskriminalsektionen inom RPS eller föras ned på regions- eller distriktsnivå. Vid det senare alternativet måste verksamheten utan varje tvekan koncentreras hårt. Det är en orimlig tanke att sprida en verksamhet, som kanske mer än de flesta kräver överblick och samordning, på flera händer. Den nödvändiga koncentrationen skulle emellertid uppnås om uppgiften lades på polismyndigheten i Stockholm, som är landets i särklass största. En sådan ordning kan ju framstå som naturlig inte minst med tanke på att Stockholm är en huvudstad med allt vad det innebär, och att det därför är sannolikt att terrorister väljer att slå till där.

Enligt kommissionen skulle det emellertid strida mot organisationsstrukturen inom polisväsendet att låta en lokal polismyndighet få ansvaret för en riksomfattande polisiär verksamhet. Till detta kommer den nyss nämnda informationsaspekten. Kommissionen bedömer därför inte det alternativet som realistiskt.

Inte heller anser kommissionen att ansvaret bör läggas på rikskriminalsektionen inom RPS öppna del. Den sektionens verksamhet har enligt kommissionen inte ett sådant operativt samband med polisverksamheten på lokal nivå att den lösningen skulle innebära en integrering av terrorismbekämpningen i den lokala polisverksamheten.

Sammanfattningsvis anför kommissionen att det knappast finns något realistiskt alternativ till den nuvarande ordningen att säkerhetspolisen ansvarar för terrorismbekämpningen. Verksamheten ligger enligt kommissionen också väl i linje med säkerhetspolisens övriga uppgifter. Av betydelse är också att säkerhetspolisen har en utbyggd regional organisation. Det har heller inte riktats några väsentligare invändningar mot hur den nuvarande organisationen fungerar. En förändring skulle däremot enligt kommissionen innebära att dagens organisation splittras med effektivitetsförluster i varje fall inledningsvis.

Ansvaret för terrorismbekämpningen bör alltså enligt kommissionen ligga kvar hos säkerhetspolisen. Kommissionen betonar dock vikten av en förhållandevis stor öppenhet mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen i dessa frågor. Visserligen finns ett obestridligt behov av sekretess för verksamheten. Detta kan emellertid enligt kommissionen inte alltid och i alla lägen vara så stort att inte åtskilliga av de uppgifter om såväl fakta som tendenser i utvecklingen på terrorismområdet, som samlas inom säkerhetspolisen, i vart fall i bearbetad form borde kunna lämnas till den öppna sidan i större omfattning än som nu är fallet. En mindre sluten attityd från säkerhetspolisens sida generellt sett skulle rimligen gagna polisverksamheten i dess helhet.

Den parlamentariska kommissionen

Frågorna om terrorismbekämpning och personskydd har vidare behandlats av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. I rapporten SOU 1988:18 (s. 154 ff) ansluter sig den parlamentariska kommissionen till juristkommissionens nyss refererade bedömningar. Ansvaret för terrorismbekämpningen bör alltså enligt kommissionen även i fortsättningen tillkomma säkerhetspolisen. Arbetet inom säkerhetspolisen är enligt kommissionen av helt avgörande betydelse för Sveriges möjlgheter att möta det hot som den internationella terrorismen utgör. Kommissionen framhåller vidare (s. 161) vikten av att säkerhetpolisen har ett brett samarbete med utrikesförvaltningen och av att det till säkerhetspolisen knyts personer med särskilda kunskaper på området, antingen genom direktrekrytering eller genom att exempelvis tjänstemän från utrikesförvaltningen tjänstgör vid säkerhetspolisen under en viss period.

I fråga om organisationen av livvaktsverksamheten anför kommissionen bl.a. följande (s. 208 ff).

> Som vi redovisat ovan finns det i dag två livvaktsorganisationer inom polisen. Denna ordning anses inte rationell. De företrädare för polisen som hörts av oss har varit eniga om att de två livvaktsorganisationerna bör slås samman till en. Däremot råder det delade meningar om till vilken myndighet som den samlade organisationen skall höra.
>
> - - -
>
> De senaste årens reformer inom polisväsendet har syftat till bl.a. en decentralisering av polisverksamheten. Tyngdpunkten av polisverksamheten skall ligga lokalt. Det kunde därför tyckas naturligt att ansvaret för livvaktsverksamheten läggs hos en lokal polismyndighet. För att bedöma frågan måste man emellertid först göra klart för sig hur livvaktsuppdraget förhåller sig till övrig polisverksamhet.
>
> Det allmänna polisiära ansvaret för ordning och säkerhet ligger hos den lokala polismyndigheten. I vissa fall får rikspolisstyrelsen utöva ledning av polisverksamhet och ansvarar då för den. Det kan såvitt nu är av intresse ske i samband med statsbesök och liknande händelser. I andra fall får det anses att rikspolisstyrelsen ställer livvakterna till de lokala polismyndigheternas förfogande. Vidare bygger polislagstiftningen på principen att en lokal polismyndighet som regel inte utövar polisledning utanför det egna distriktet. Enligt vår mening finns det inte anledning att göra ändring i dessa principer. En annan sak är att en rikstäckande livvaktsorganisation naturligtvis måste kunna arbeta förhållandevis självständigt i förhållande till de lokala polismyndigheterna.
>
> Mot bakgrund av det sagda bör de livvakter som är särskilt organiserade för skyddet av offentliga personer betraktas som en för polisväsendet gemensam personalresurs. Detta i förening med det ansvar som rikspolisstyrelsen har för polisverksamheten i samband med statsbesök och liknande händelser talar enligt vår mening för att den samlade livvaktsverksamheten bör höra till rikspolisstyrelsen. Vi föreslår därför att organisationen av livvaktsverksamheten avseende offentliga personer ändras i enlighet härmed.

Den livvaktsverksamhet som rikspolisstyrelsen i dag bedriver är inordnad i säkerhetsavdelningen. Det kan ifrågasättas om det är en lämplig lösning eller om livvaktsverksamheten i stället borde vara en självständig verksamhet inom rikspolisstyrelsen. Frågan om livvaktsorganisationen bör höra till säkerhetspolisen eller inte är en fråga som lämpligen bör övervägas av SÄPO-kommittén.

Det har till oss framförts att ett problem med att ha livvvaktsorganisationen knuten till rikspolisstyrelsen är att det blir svårt att erbjuda sysselsättning åt livvakter som blivit överåriga. Om livvaktsorganisationen hörde till polismyndigheten i Stockholm skulle annan sysselsättning lätt kunna ordnas inom myndigheten.

Livvaktsuppdraget är som vi uppfattar det en mycket speciell form av polisarbete. Medan det å ena sidan är viktigt att livvakterna är erfarna måste det å andra sidan understrykas att de i första hand är poliser och att det är till vanlig polistjänst de skall återvända efter tjänstgöringen som livvakter. En alltför lång tjänstgöringstid som livvakt kan medföra en förlust av erfarenheter och färdigheter vad gäller ordinarie polistjänst, som i sin tur kan påverka möjligheten att erhålla andra tjänster. Tjänstgöringen som livvakt bör därför inte bli längre - kanske högst 6-8 år - än att den ordinarie poliskarriären kan återupptas utan större problem. Med den utgångspunkten och om tjänstgöringen utformas som en kommendering till rikspolisstyrelsen, bör det angivna problemet kunna lösas. Utformas tjänstgöringen som nämnts löses även det problem som består i att behovet av livvakter kan variera från tid till annan.

Vi vill i detta sammanhang även understyrka vikten av att det beträffande livvaktsverksamheten, i likhet med vad som bör gälla för all polisverksamhet, sker en fortlöpande metodutveckling och vidareutbildning av personalen.

Rikspolischefen Nils Åhmansson

Regeringen gav den 12 oktober 1987 i uppdrag åt rikspolischefen Nils E. Åhmansson att, mot bakgrund av omständigheterna kring Stig Berglings avvikande, gå igenom polisorganisationen och lägga fram förslag om åtgärder för att förbättra polisens möjligheter att agera vid oväntade händelser. Åhmansson redovisade sitt uppdrag i en rapport den 29 december 1987. Även i den rapporten behandlas frågan om ansvaret för terrorismbekämpningen och personskyddet.

Enligt Åhmansson (s. 28) bör ansvaret för personskyddet fördelas så, att RPS alltid fastställer miniminivån för närskyddet och normalt även svarar för detta. Däremot bör distansskyddet vara en uppgift för berörd regional och/eller lokal polismyndighet efter samråd med RPS.

Till utveckling av detta anför Åhmansson vidare:

> Inom rikspolisstyrelsen, främst vid säkerhetsavdelningen, finns kunskaper om terrorism och annan samhällsfarlig verksamhet. Det ankommer i dag på styrelsen att följa upp och ingripa mot sådana organisationer som genom våld eller hot om våld kan anses farliga för den allmänna säkerheten eller enskild person. Enligt min mening kan den för personskyddsverksamheten helt nödvändiga hotbildsanalysen inte göras utan tillgång till den kunskap som rikspolisstyrelsen har eller har möjlighet att inhämta. Det är därför ofrånkomligt att lägga ett övergripande ansvar på rikspolisstyrelsen för det personskydd som grundas på terrorhot och liknande hot. Till detta kommer att personer som är i behov av personskydd på dessa grunder ofta är på resande fot inom och utom landet.
>
> I de flesta situationer är det också lämpligt att styrelsen även tillhandahåller resurserna för närskyddet. I andra fall har den regionale eller den lokale polischefen att genomföra insatserna så att närskyddet ligger minst på den nivå styrelsen angivit. Vid genomförandet av skyddsuppdraget måste den regionale eller lokale polischefen alltid, mot bakgrund av de ytterligare informationer som finns regionalt eller lokalt, pröva om några ytterligare åtgärder utöver miniminivån behöver vidtas. I sådant fall ankommer det givetvis på denne chef att föranstalta om sådana åtgärder. Även om ansvaret för distansskyddet ligger på regional eller lokal chef måste samråd dock alltid ske med rikspolisstyrelsen. Det är å andra sidan angeläget att rikspolisstyrelsen har en nära kontakt med polismyndigheterna vid beslut om miniminivåer för närskydd och vid polismyndigheternas utformning av distansskyddet.
>
> När det gäller skyddet av vissa objekt, exempelvis ambassader, konsulat m.m. anser jag att ansvaret även framgent skall ligga på de lokala polismyndigheterna. Som hittills skall det ankomma på rikspolisstyrelsen att sammanställa hotbilder beträffande objekten och att delge de berörda polismyndigheterna dessa.

Åhmansson föreslår också (s. 32) att RPS med säkerhetsavdelningen som metodansvarig skall svara för all utbildning i bl.a. livvaktsverksamhet.

Vidare anför Åhmansson (s. 46) att det i dag förekommer ett visst dubbelarbete inom RPS när det gäller bevaknings- och säkerhetsarbetet i samband med statsbesök och liknande händelser. Åhmansson menar också att de operativa ansvarsreglerna i fråga om terrorismbekämpningen samt den öppna polisens informationsskyldighet gentemot RPS i dessa frågor är oklara.

Mot bakgrund härav föreslår Åhmansson

- att en skyldighet införs i polisförordningen för de regionala och lokala polismyndigheterna att underrätta RPS om händelser, hot och andra omständigheter som kan misstänkas ha anknytning till terrorism samt om hot mot statschefen eller andra personer i den centrala statsledningen,

- att säkerhetsavdelningen förbättrar sin information till de regionala och lokala polischeferna om såväl fakta som tendenser i utvecklingen på terroristområdet,

- att bevakningssektionens och säkerhetsvavdelningens uppgifter beträffande bevaknings- och säkerhetsskyddsarbete i samband med statsbesök och vid liknande händelser handläggs vid en och samma enhet inom RPS,

- att huvuddelen av livvaktsverksamheten överförs till RPS och att det övergripande ansvaret för personskydds-och livvaktsverksamheten sammanförs till en och samma enhet inom RPS.

Till utveckling av förslagen anför Åhmansson bl.a. följande.

> Inom säkerhetsavdelningen finns effektiva och väl fungerande ADB-baserade informationssystem. Sedan en tid pågår dessutom en uppbyggnad av ett särskilt delsystem - kopplat till de övriga informationssystemen - avsett att ge utökade möjligheter till bearbetning och framtagning av aktuell hotbild mot enskilda offentliga personer. Den på så sätt framtagna hotbilden är avsedd att ligga till grund för bedömningen av behovet av personskyddsinsatser.
>
> Jag delar juristkommissionens uppfattning att såväl fakta som tendenser i utvecklingen på terroristområdet i bearbetad form fortlöpande bör kunna lämnas till andra delar av polisorganisationen i större omfattning än som nu är fallet. Hot mot enskilda personer, dvs. resultatet av hotbildsanalysen, måste självfallet dessutom delges berörd polischef i samband med genomförandet av personskyddsinsatsen.
>
> Information kan lämnas i flera former. I den reguljära polisutbildningen kan information lämnas om grunderna för hur samordningen mellan säkerhetsavdelningen och den öppna polisen skall gå till i olika situationer. Samtidigt bör övergripande information lämnas om terrorismen och om hur åtgärder vidtas för att på olika sätt förhindra den.
>
> De årliga polischefskonferenserna är, liksom andra centrala eller regionala sammankomster, utmärkta tillfällen som bör utnyttjas till att förbättra öppenheten i umgänget mellan säkerhetsavdelningen och andra delar av polisväsendet. Vid dessa tillfällen kan säkerhets-avdelningen bidra med olika föredragningar. Dessutom kan konkreta samarbetsformer tas upp till diskussion.
>
> En mer situationsanpassad orientering bör ges regionalt. Genom säkerhetsavdelningens sektioner bör rikspolisstyrelsen ansvara för att de regionala och lokala polischeferna fortlöpande hålls informerade om fakta och utveckling m.m. av betydelse för polisverksamheten i länen. I dessa sammanhang kan man tränga mer på djupet när det gäller samarbetsformerna och skapa möjligheter för ett ömsesidigt informationsutbyte. Enligt min mening skall det ankomma på säkerhetsavdelningens ledning att följa upp att information och orientering sker i tillräcklig utsträckning.

Jag har föreslagit att de regionala och lokala polismyndigheterna bör åläggas en skyldighet att informera styrelsen om händelser, hot och andra omständigheter som kan misstänkas ha anknytning till terrorismen. Samma skyldighet bör föreligga beträffande hot mot statschefen och personer inom den centrala statsledningen. Dessa uppgifter kan uppdateras i säkerhetsavdelningens ADB-system och därmed beaktas vid bearbetning och framtagning av aktuell hotbild.

Till samordningsfrågan hör även att säkerhetspolisen skall biträda polisorganisationen i övrigt med sitt kunnande i olika situationer.

Ytterst ankommer det på rikspolisstyrelsen att bestämma i vilket skede styrelsen skall ta över ledning av ett visst ärende med säkerhetsanknytning. Med stöd av det tillägg till 10 § instruktionen för rikspolisstyrelsen som jag föreslagit i ett tidigare avsnitt (Anm: Förslaget går ut på att RPS skall bemyndigas att meddela föreskrifter om ansvarsfördelning, ledning och organisation av polisinsatser.) anser jag att styrelsen skall meddela de närmare föreskrifter som behövs för att få till stånd klarare samordningsrutiner mellan säkerhetsavdelningen och polisväsendet i övrigt. Även detta förutsätter viss informationsskyldighet för de regionala och lokala polismyndigheterna i förhållande till styrelsen.

Jag går nu över till att behandla verksamheten inom rikspolisstyrelsen vid statsbesök och vid liknande händelser. Som jag antytt i det föregående förekommer det f.n. ett visst dubbelarbete.

Även om rikspolisstyrelsn har ett övergripande ansvar för bevakningsoch säkerhetsarbete i samband med statsbesök och liknande händelser, är det nödvändigt att polismyndighetena känner till den aktulla hotbilden mot bakgrund av det ansvar som polismyndigheterna har. Inom rikspolisstyrelsen är det i huvudsak säkerhetsavdelningen som besitter de nödvändiga kunskaperna för att sammanställa och analysera hotbilden. Flera skäl talar för att en direktkontakt mellan säkerhetsavdelningen och berörda polischefer är det bästa sättet att utbyta hotbildsinformation. Polischefen får på så sätt bättre förutsättningar att avpassa sina skyddsåtgärder.

Vid mer uppmärksammade besök eller då särskild anledning annars föreligger, anser jag att rikspolisstyrelsen skall utse en sambandsman från säkerhetsavdelningen till polischefens förfogande. Under loppet av ett statsbesök eller andra betydande polisinsatser kan hotbilden plötsligt förändras. Väletablerade samverkansformer, med t.ex. utnyttjande av samverkansmän, är nödvändigt för att garantera snabba och effektiva kommunikationer i allvarliga situationer.

Mot bakgrund av vad jag anfört anser jag övervägande skäl tala för att rikspolisstyrelsens verksamhet för bevaknings- och säkerhetsarbete vid statsbesök och liknande händelser bör koncentreras till en enhet inom styrelsen. Mot bakgrund av den pågående översynen av säkerhetspolisens verksamhet avstår jag från att här gå närmare in på organisationsformerna.

I ett föregående avsnitt har jag föreslagit att rikspolisstyrelsen skall ha det övergripande ansvaret för livvaktsverksamheten och skyddet av vissa offentliga personer. Det övergripande ansvaret skulle, enligt min mening, innebära att rikspolisstyrelsen genom säkerhetsavdelningen ger riktlinjer för skyddets genomförande. Detta bör, som jag tidigare har redovisat ske genom att styrelsen mot bakgrund av hotbilden fastställer en miniminivå för närskyddet i varje enskilt fall.

Livvaktsresurserna inom styrelsen bör kunna tillkallas till rikspolisstyrelsen som förstärkning från den lokala polisorganisationen enligt samma modell som redan nu finns beträffande polispersonal till rikskriminalen och flygverksamheten vid polisbyrå II.

Rikspolisstyrelsen bör också ha ansvar för utbildning-, metod- och utrustningsfrågor avseende livvaktsverksamheten. Härigenom ges möjligheter till samövning av livvakter och skyddsspaningspersonal samt möjlighet att fortlöpande hålla livvaktspersonalen väl informerad om aktuell hotbild.

En annan tänkbar modell vore att livvaktsresurserna tillhörde ett lokalt polisdistrikt, dvs. Stockholm och att rikspolisstyrelsen endast försåg livvakterna med aktuell hotbild och svarade för utbildningen. En sådan lösning ger livvakterna en kanske bättre förankring i den lokala organisationen men har å andra sidan flera nackdelar.

Avståndet mellan den som svarar för hotbilden och den som skall utföra skyddet ökar. Det kan vara en nackdel att s.a.s. inte dagligen konfronteras med den befintliga hotbilden och de händelser som inträffat ute i världen. Livvakterna kan dessutom ha uppgifter internationellt och över flera polisdistrikt och län vilket medför att rikspolisstyrelsen då skulle leda deras verksamhet. Skulle den lokala lösningen väljas måste man dessutom lägga skyddsspaningsuppgifterna lokalt vilket också skulle medföra svårigheter rörande samarbete och skyddsspanarnas kunskaper om hotbilden. Slutligen kan det finnas risk för dubbla kulturer och att samma osäkerhet som i dag finns rörande ansvaret åter uppstår då andra polismyndigheter både får kontakt med Stockholm och med rikspolisstyrelsen i frågor som rör personskydd.

Övervägande skäl talar för att livvaktsresurserna bör finns inom rikspolisstyrelsen. Vilken lösning man väljer kan dock vara beroende av det resultat utredningen rörande säkerhetspolisen kommer fram till.

Även om livvaktsresurserna operativt och utbildningsmässigt skall tillhöra rikspolisstyrelsen anser jag det lämpligt att man inom den lokala polisorganisationen har ett mindre antal polismän livvaktsutbildade. Dessa kan utgöra ett komplement till de av styrelsen disponerade livvakterna i vissa situationer. De kan dessutom utnyttjas i den lokala verksamheten för närskydd av andra personer än de som rikspolisstyrelsen primärt har att planera skyddet för.

Man måste dock ha klart för sig att utbildningen och kunskapsnivån för dessa lokalt verksamma polismän för vissa livvaktsuppgifter inte kan vara lika hög som hos rikspolisstyelsens livvakter. De sistnämnda kommer ju så gott som uteslutande att syssla med livvaktsuppdrag. Det kan heller inte vara ett krav, eller ens önskvärt, att dessa lokalt verksamma polismän finns samlade i en enhet, ens hos de största polismyndigheterna. Tvärtom kan det vara bättre att dessa polismän finns spridda i olika funktioner inom myndigheten, t.ex. vid spaningsrotel eller inom trafik- eller ordningsavdelning.

I enlighet med vad jag tidigare anfört bör det åligga den lokala polismyndigheten att omedelbart underrätta rikspolisstyrelsen om sådana hot när de kan misstänkas ha beröring med terrorism. Det ankommer därefter på styrelsen att ta ställning till hur och i vilken omfattning skyddet skall genomföras. Styrelsen skall också i ett sådant fall kunna besluta om övertagande av ledning och förundersökning.

Livvakter från rikspolisstyrelsen och övriga polismyndigheter måste kunna samverka i en gemensam insats. Så kan t.ex. bli fallet vid statsbesök som berör flera distrikt. Mot denna bakgrund är det väsentligt att livvakterna är likvärdigt utbildade och utrustade och tillämpar samma arbetsmetodik och taktik. Jag anser därför att rikspolisstyrelsen skall vara ansvarig för att utarbeta metoder och taktik för livvaktsverksamheten och därmed också ansvara för ubildningen och samordning av utrustning för samtliga livvakter inom polisväsendet. Problemet med två kulturer inom livvaktsområdet, som juristkommissionen påtalade råder, skulle därmed få sin lösning.

10 Säkerhetsskydd

Med säkerhetsskydd avses åtgärder för att skydda totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt. Säkerhetsskyddet är en huvuduppgift för säkerhetspolisen vid sidan av säkerhetsunderrättelsetjänsten och handhas huvudsakligen av den stödjande byrån.

Grundläggande föreskrifter om säkerhetsskyddet finns i förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter *(säkerhetsskyddsförordningen)*. Förordningen ålägger varje myndighet att svara för att det finns ett tillfredsställande säkerhetsskydd inom myndighetens verksamhetsområde. Enligt förordningens systematik finns fem olika former av säkerhetsskydd, nämligen

- skydd mot att obehöriga får kännedom om uppgifter som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt och som enligt sekretesslagen (1980:100) omfattas av sekretess (sekretesskydd),

- skydd mot att obehöriga får tillträde till anläggningar, områden, fartyg, flygplan och andra ställen där de kan få kännedom om uppgifter som avses i fg. punkt eller där verksamhet som har betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt bedrivs (tillträdesskydd),

- skydd mot att någon som inte är pålitlig från säkerhetssynpunkt får en sådan tjänst eller ett sådant vikariat eller uppdrag som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt (infiltrationsskydd),

- information till berörda arbets- och uppdragstagare om sekretess-, tillträdes- och infiltrationsskyddet vid myndigheten,

- kontroll av sekretess-, tillträdes- och infiltrationsskyddet vid myndigheten och av informationen om detta skydd.

Ansvaret för säkerhetsskyddet vilar alltså i första hand på respektive myndighet. Några detaljerade regler för utförandet finns inte i förordningen. I stället lägger förordningen på RPS och överbefälhavaren (ÖB) att utfärda närmare bestämmelser och att kontrollera efterlevnaden.

Sålunda skall föreskrifter för verkställighet av förordningen samt allmänna råd och råd i särskilda fall om säkerhetsskydd meddelas av

1. ÖB för de myndigheter som hör till försvarsdepartementet, med undantag för civilförsvarsstyrelsen och beredskapsnämnden för psykologiskt försvar,

2. RPS för civilförsvarsstyrelsen och beredskapsnämnden för psykologiskt försvar samt för övriga myndigheter utom justitiekanslern. (Civilförsvarsstyrelsen och beredskapsnämnden har numera ersatts av statens räddningsverk respektive styrelsen för psykologiskt försvar utan motsvarande ändring i säkerhetsskyddsförordningen.)

ÖB och RPS får komma överens om att ÖB skall meddela vissa föreskrifter och allmänna råd för samtliga myndigheter som nu nämnts. På begäran av RPS skall ÖB upphäva sådana regler i den mån de riktar sig till de myndigheter som avses under 2.

RPS och ÖB har alltså föreskriftsrätt i fråga om säkerhetsskyddet för var sitt område av statsförvaltningen. Enligt en särskild bestämmelse skall dock allmänna råd och råd i särskilda fall om tekniska skyddsåtgärder meddelas av RPS även för de myndigheter som annars hör till ÖB:s område.

Säkerhetsskyddet vid myndigheterna skall kontrolleras av ÖB och RPS, vardera inom sitt område.

ÖB och RPS skall också på begäran i särskilda fall lämna råd om säkerhetsskydd till regeringskansliet, riksdagen och dess myndigheter, justitiekanslern samt kommuner och landstingskommuner.

Med stöd av bemyndigandet i säkerhetsskyddsförordningen har RPS och ÖB gemensamt den 7 oktober 1981 utfärdat föreskrifter, anvisningar och allmänna råd om säkerhetsskydd (FA SÄK). Säkerhetspolisen handlägger vidare löpande ärenden om rådgivning till myndigheterna m.m. avseende säkerhetsskyddet. Man anordnar eller medverkar i olika former av utbildning om säkerhetsskydd, t.ex. seminarier för säkerhetschefer och chefskurser för säkerhetsansvariga inom totalförsvaret. Inom säkerhetspolisen finns också tillgång till tekniker och teknisk utrustning, som på begäran av totalförsvarsmyndigheter eller svenska beskickningar utför t.ex. tekniska säkerhetsskyddsundersökningar av lokaler som måste skyddas mot obehörig avlyssning. Även andra tekniska uppdrag förekommer, såsom testning av larmsystem och andra tekniska anordningar för säkerhetsskydd.

Innan en myndighet inrättar ett ADB-register som kan förutses komma att innehålla sådana uppgifter att utlämnandet av dem kan skada totalförsvaret, skall myndigheten enligt säkerhetsskyddsförordningen samråda med ÖB och, om uppgifternas natur ger anledning till det, RPS. I fråga om uppgifter av betydelse för rikets säkerhet i övrigt skall i motsvarande fall samråd ske med RPS. Enligt regeringens nyligen framlagda proposition om datapolitik för statsförvaltningen (prop. 1987/88:95) bör statskontoret ges i uppdrag att utforma en vägledning för myndigheterna när det gäller att tillgodose krav på säkerhet och sekretess i ADB-system och att föreslå regeringen de eventuella föreskrifter som kan behövas på området.

En viktig del av infiltrationsskyddet är personalkontrollen, som regleras i *personalkontrollkungörelsen* (1969:446). Denna utgör ett system för att pröva pålitligheten ur säkerhetssynpunkt beträffande sökande eller innehavare av tjänster som är av betydelse för rikets säkerhet.

Personalkontroll får företas av de myndigheter och företag som anges i kungörelsen. De tjänster som omfattas av personalkontrollförfarandet är sådana som av hänsyn till totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt har placerats i s.k. skyddsklass. Antalet skyddsklasser är tre, benämnda 1 A, 1 B och 2, varav den sistnämnda klassen avser mindre känsliga befattningar. Beslut om att placera en tjänst i skyddsklass fattas av regeringen eller, efter delegering, av respektive myndighet såvitt avser klass 2.

Den myndighet (det företag) som företar personalkontroll begär hos RPS att uppgifter för personalkontroll skall lämnas ut om den person som skall kontrolleras. RPS hämtar sådana uppgifter från de register som förs hos styrelsen. När kontrollen avser en tjänst i skyddsklass 1 A eller 1 B får RPS lämna ut varje uppgift om personen som är tillgänglig i styrelsens olika register. Om däremot kontrollen avser en tjänst i skyddsklass 2 får RPS som huvudregel endast lämna ut uppgifter ur det särskilda register som förs av säkerhetspolisen.

Prövningen av frågan om att lämna ut uppgifter för personalkontroll görs som huvudregel av RPS styrelse, som därvid har den särskilda sammansättning som anges i kungörelsen (se avsnitt 13.2). I vissa fall får frågan prövas av rikspolischefen.

Sedan registeruppgifterna har överlämnats till den begärande myndigheten är det den myndighetens sak att pröva uppgifternas betydelse i ett tillsättningsärende eller annat anställningsärende som har föranlett personalkontrollen och att väga uppgifterna mot andra uppgifter av betydelse.

Personuppgifterna för personalkontroll hämtas alltså bl.a. från säkerhetspolisens register. Registret förs på den stödjande byrån med hjälp av ADB. De personuppgifter som registreras i registret härrör givetvis i första hand från säkerhetsunderrättelsetjänsten. Beträffande dem som avses tillträda en tjänst i den högsta skyddsklassen (1 A) tillförs också uppgifter genom särskild personutredning, om det inte är obehövligt. Personutredningen genomförs genom den stödjande byråns försorg, liksom även annan handläggning av personalkontrollärenden.

Bestämmelser för säkerhetsskydd finns även i *upphandlingsförordningen* (1986:366). Förordningen tillämpas vid statliga myndigheters upphandling, om inte regeringen föreskriver annat. Säkerhetsskyddsbestämmelserna i förordningen innebär till en början, att om en myndighet skall träffa avtal om upphandling som med hänsyn till rikets säkerhet bör hemlighållas, skall myndigheten med leverantören träffa skriftlig överenskommelse om de säkerhetsbestämmelser som behövs i det särskilda fallet. Detsamma gäller när myndigheten infordrar anbud för upphandling. Personalkontroll kan genomföras i fråga om leverantörer och deras personal enligt bestämmelserna i personalkontrollkungörelsen. Myndigheten skall följa de föreskrifter som meddelas av RPS i samråd med ÖB.

Tanken bakom dessa regler är att man avtalsvägen skall åstadkomma ett säkerhetsskydd i de berörda företagen, som är jämförligt med det skydd som gäller hos statsmyndigheter på grund av föreskrifterna i säkerhetsskyddsförordningen. Reglerna träffar i praktiken beställningar som görs av försvarets materielverk (FMV), fortifikationsförvaltningen (FortF) och vissa andra förvaltningsmyndigheter och affärsdrivande verk, såsom försvarets datacentral, televerket och statens järnvägar.

Med stöd av bemyndigandet i upphandlingsförordningen har RPS i samråd med ÖB den 18 november 1983 utfärdat föreskrifter och anvisningar beträffande

säkerhetsskydd kring upphandling eller arbete för statens behov som med hänsyn till rikets säkerhet skall hemlighållas (SUA Säkerhetsskydd Upphandling Arbete).

I enlighet med föreskrifter i SUA finns vid RPS en särskild enhet, benämnd industriskyddsgruppen (IG). Enheten är ett gemensamt organ för RPS och ÖB för samordning och rådgivning beträffande SUA-arbete samt för kontroll betäffande efterlevnaden av föreskrifterna och de allmänna råden i SUA. IG ingår organisatoriskt i den stödjande byrån.

Verksamheten vid IG består bl.a. av uppföljning av att personalkontroll sker, rådgivning till de beställande myndigheterna samt kontroll av säkerhetsskyddet vid företag som har ingått SUA-avtal. Kontrollbesök vid företagen kan ske på säkerhetspolisens eget initiativ eller på begäran av den beställande myndigheten eller ÖB. Det ankommer på den myndigheten att bestämma om vilka åtgärder som skall vidtas i anledning av brister som konstateras vid kontrollen. IG kan dock medverka vid uppföljningen. Härutöver bedriver IG information och utbildning direkt riktad till industrin.

Till det förebyggande säkerhetsarbetet hör också *personskyddet*. Detta har emellertid behandlats i kapitel 9.

De enheter inom säkerhetspolisen som är inriktade på säkerhetsskyddstjänst ingår alltså *organisatoriskt* i den stödjande byrån. Den personalstyrka som står till förfogande för säkerhetsskyddstjänsten inklusive personskyddet svarar dock inte mot de behov som finns i dag. Verksledningen har i denna krissituation funnit att personskyddet måste prioriteras. Som tidigare omtalats har polismän från olika delar av säkerhetspolisens organisation kommenderats till förstärkningstjänstgöring inom livvaktsverksamheten. Till stor del har dessa polismän hämtats från de enheter som arbetar med allmänt säkerhetsskydd och industriskydd. Detta har fått till följd att stundom bara några få man återstår för att sköta säkerhets- och industriskyddsfunktionerna och att enbart de mest akuta arbetsuppgifterna inom dessa funktioner kan fullgöras.

Även organisationen av säkerhetsskyddstjänsten på andra håll inom totalförsvaret skall kort beröras. Under ÖB hör säkerhetsskyddstjänsten organisatoriskt till operationssektion 5 (säkerhetsfunktionen benämns vanligen ÖB Säk). Hos övriga totalförsvarsmyndigheter skall det i regel finnas en säkerhetschef (6 § säkerhetsskyddsförordningen). Denne kan vara en tjänsteman som utsetts att sköta befattningen som säkerhetschef jämte andra göromål, exempelvis som administrativ chef. En del myndigheter har dock en säkerhetschef som uteslutande ägnar sig åt den arbetsuppgiften. I vissa fall biträds säkerhetschefen av en särskild oganisatorisk enhet med inriktning på säkerhetstjänsten. Exempelvis finns vid FMV en särskild säkerhetsavdelning, som leds av säkerhetschefen och som operativt sorterar direkt under generaldirektören.

De avtal för säkerhetsskyddet som FMV och andra myndigheter träffar med företag vid upphandling på SUA-området gör det nödvändigt att det finns en

organisation för säkerhetsskyddet även inom de berörda företagen (SUA-företagen). Företagens säkerhetsorganisation liknar i regel myndigheternas med en säkerhtschef och i vissa fall en särskild säkerhetsenhet.

Inom näringslivet finns också företag och andra organ som står till tjänst med olika former av service på säkerhetsskyddsområdet. Sålunda finns inom Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) en särskild enhet benämnd Näringslivets Beredskapsbyrå (NBB), som bedriver bl.a. utbildning på området, ger råd och information till företagen och i viss utsträckning är ett organ för kontakter mellan företag och myndigheter i frågor om säkerhetsskydd. Verksamheten vid NBB riktar sig inte endast till SUA-företag utan även till företag utanför totalförsvarssektorn som behöver skydda företagshemligheter, produktionsmedel o.a. av kommersiella skäl. Säkerhetspolisen medverkar i viss utsträckning vid t.ex. konferenser i NBB:s regi genom att informera om olika säkerhetsfrågor.

11. Andra arbetsuppgifter

11.1 Åtgärder mot subversiv verksamhet

Med subversiv verksamhet (omstörtande verksamhet, subversion) avses säkerhetshotande verksamhet som ytterst syftar till att störta det demokratiska styrelseskicket eller göra landet beroende av en främmande makt utan att krigshandlingar används. Subversion kan bedrivas t.ex. genom propaganda, desinformation (avsiktligt spridande av vilseledande information), infiltration (hemlig innästling i myndigheter, organisationer etc.), terrorhot eller annan kriminalitet.

Den subversiva verksamheten kan utövas t.ex. av inhemska politiska extremistgrupper. Den kan också utövas av en främmande stat, eventuellt genom stöd till grupper av det slag som nämndes.

All subversiv verksamhet är inte olaglig. Exempelvis kan både enskilda personer och grupper och främmande stater i stor utsträckning bedriva propaganda för ändring av det svenska styrelseskicket utan att komma i konflikt med några straffbestämmelser. Den som tar emot understöd från en främmande makt för att driva propaganda i frågor som rör rikets statsskick eller som har betydelse för rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om kan dock göra sig skyldig till brottet tagande av utländskt understöd (19 kap. 13 § BrB). I övrigt återfinns straffbestämmelser som avser subversiv verksamhet huvudsakligen i 18 kap. BrB som behandlar högmålsbrott eller brott mot rikets inre säkerhet.

För säkerhetspolisens del är det givetvis den kriminaliserade subversiva verksamheten som tilldrar sig intresse. RPS befattning grundar sig på bemyndigandet i myndighetens instruktion att utöva polisledning i fråga om polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet.

Ärenden om åtgärder mot subversiv verksamhet (kontrasubversion, antisubversion) handläggs inom säkerhetspolisens operativa byrå. Arbetet utgör en form av säkerhetsunderrättelsetjänst och består bl.a. i att man håller en viss uppsikt över olika höger- eller vänsterextremistiska grupper inom landet för att få underlag för bedömning av om där förekommer någon subversiv verksamhet av det slag som polisen har att ingripa mot.

11.2 Beredskapsplanering

Enligt 3 § RPS instruktion skall RPS bl.a. utarbeta planer och meddela föreskrifter och allmänna råd för beredskapsplaneringen inom polisväsendet samt ansvara för samordning av den polisiära planläggningen hos civilbefälhavarna.

Enligt förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del är RPS funktionsansvarig myndighet för funktionen ordning och säkerhet inom totalförsvaret (jfr prop. 1984/85:160 s. 11). Funktionsansvaret innebär samordning av beredskapsförberedelserna vid bl.a. riksåklagarämbetet i vissa hänseenden, regionåklagarmyndigheterna, den lokala åklagarorganisationen, statens kriminaltekniska laboratorium, den lokala polisorganisationen, bevakningsbolagen och statens invandrarverk i fråga om vissa typer av utlänningsärenden.

RPS skall vidare enligt förordningen (1986:616) om beredskapspolisen efter samråd med ÖB och statens räddningsverk meddela föreskrifter och allmänna råd om beredskapspolisens utbildning, övning, organisation och tjänstgöring.

Denna beredskapsplanering för polisväsendet utförs vid en särskild enhet inom säkerhetspolisens sekretariat (försvarsenheten). Enheten har alltså hand om beredskapsplaneringen både för själva säkerhetspolisen och för den öppna polisen samt i viss utsträckning för en del myndigheter utanför polisväsendet. Detta har motiverats bl.a. med att det starka sekretesskravet för försvarsplaneringen tillgodoses bäst på det sättet.

11.3 Teknisk service m.m.

Även i några andra fall har säkerhetspolisen av praktiska skäl tilldelats serviceuppgifter i förhållande till den öppna polisen. Sålunda utförs allt laboratoriearbete i fråga om *färgfoto* inom polisväsendet vid säkerhetspolisens fotolaboratorium. Skälet för detta är att de höga kostnaderna för den tekniska utrustningen kräver en stor arbetsvolym. Säkerhetspolisen har också vissa tekniska uppgifter i fråga om *telefonkontroll* som utförs inom ramen för förundersökningar även vid den öppna polisen.

Säkerhetspolisen sköter i allt väsentligt sin egen *personal- och ekonomiadministration*. Arbetsuppgifterna utförs vid den stödjande byrån. Anledningen är behovet av att hindra insyn i säkerhetspolisens organisation och verksamhet. Det har inte ansetts möjligt att tillgodose sekretesskyddet fullt ut om administrationen sköts i samma ordning som för RPS öppna del.

12 Statsmakternas styrning och kontroll

12.1 Regeringen

RPS är en myndighet under regeringen (jfr 11 kap. 6 § regeringsformen, RF). Regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen (1 kap. 6 § RF). I förhållande till underlydande myndigheter utövar regeringen sin styrande funktion på olika sätt, såsom genom att utfärda förordningar (8 kap. 13 § RF) eller genom att disponera över statens medel och övriga tillgångar inom de ramar som riksdagen har bestämt (9 kap. 8 § RF). Myndigheterna har också en direkt lydnadsplikt i förhållande till regeringen. Lydnadsplikten har dock sina gränser. Bl.a. får regeringen inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall besluta i ett särskilt fall som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag (11 kap. 7 § RF).

Regeringens *förordningsmakt* innebär bl.a. att riksdagen i lag kan bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter i olika angiven ämnen (8 kap. 7 - 12 §§ RF). Även utan särskilt bemyndigande kan regeringen genom förordning besluta föreskrifter om verkställighet av lag eller om föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen (8 kap. 13 § RF). Den sista punkten utgör regeringens s.k. restkompetens och avser t.ex. föreskrifter för de statliga myndigheterna som inte dessutom innebär förpliktelser för enskilda eller ingrepp i deras frihet eller egendom (jfr 8 kap. 1 - 3 §§ RF).

Regeringen har utfärdat åtskilliga förordningar som i större eller mindre grad berör säkerhetspolisen. Som exempel kan nämnas RPS instruktion, polisförordningen (1984:730), säkerhetsskyddsförordningen (1981:421) och personalkontrollkungörelsen (1969:446). Dit hör också åtskilliga personaladministrativa författningar.

Här kan också nämnas regeringens föreskrifter för verkställighet av 2 § andra stycket personalkontrollkungörelsen. Föreskrifterna är dels offentliga, dels hemliga, och avser förutsättningarna för att registrera personer i säkerhetspolisens register. Föreskrifterna ses fortlöpande över.

I *budgethänseende* intar säkerhetspolisen en särställning genom att RPS ger in en särskild hemlig anslagsframställning för den grenen av myndighetens verksamhet. Denna anslagsframställning handläggs vid justitiedepartementet och blir föremål för sedvanlig budgetbehandling inom regeringskansliet. Regeringens anslagsäskande för säkerhetspolisen redovisas särskilt i budgetpropositionen under andra huvudtiteln, anslag B 2 Polisverksamheten rörande brott mot rikets säkerhet m.m. I senaste budgetpropositionen har regeringen under denna rubrik hemställt om anslag på 211 469 000 kr. mot av RPS yrkade 219 487 000 kr. (prop. 1987/88:100 Bilaga 4 s. 55).

Sedan riksdagen genom budgetreglering bestämt om anslag till säkerhetspolisen står de anvisade medlen till regeringens disposition för användning på det sätt som riksdagen har bestämt. Regeringen ställer medlen till myndighetens förfogande genom hemligt regleringsbrev. I regleringsbrevet kan regeringen meddela ytterligare bestämmelser för myndighetens disposition av medlen (prop. 1973:90 s. 346).

Ärenden rörande RPS handläggs inom regeringskansliet av *justitiedepartementet* (3 § departementsförordningen 1982:1177). Inom departementet handläggs ärendena vid den förvaltningsenhet, vars verksamhetsområde omfattar hela polis- och åklagarväsendet (förvaltningsenhet 3 eller F 3). Enheten leds av ett departementsråd såsom huvudman. På chefstjänstemannanivå hör enheten numera under expeditionschefen vid justitiedepartementet.

Med hänsyn till det starka sekretesskravet handläggs frågor om säkerhetspolisen endast av en mycket begränsad personkrets på hög nivå inom departementet.

De ärenden rörande säkerhetspolisen, som bereds inom justitiedepartementet, avser i regel administrativa frågor, främst budgeten. Även de nyss nämnda verkställighetsföreskrifterna till personalkontrollkungörelsen handläggs inom justitiedepartementet. Ärenden med anknytning till säkerhetspolisens operativa verksamhet handläggs däremot i första hand på andra håll inom regeringskansliet, främst hos utrikesdepartementet (UD), arbetsmarknadsdepartementet och statsrådsberedningen. Justitiedepartementet håller sig dock informerat även om den verksamheten.

Kontakterna mellan säkerhetspolisen och justitiedepartementet är omfattande. Förutom särskilda kontakter i uppkomna frågor finns ett sedan länge etablerat system med *månadsmöten*. Systemet innebär att företrädare för säkerhetspolisen besöker justitiedepartementet en gång i månaden för att lämna information om verksamheten. Säkerhetspolisen företräds i regel av rikspolischefen och chefen för säkerhetsavdelningen. Från regeringskansliet medverkar justitieministern, statssekreterarna i justitiedepartementet och statsrådsberedningen samt chefen för justitiedepartementets polisenhet (F 3). På senare tid har också chefen för UD:s politiska avdelning beretts tillfälle att medverka.

Vid månadsmötena lämnar säkerhetspolisens företrädare information om både administrativa och operativa frågor. Även sådana ärenden som i första hand berör andra departement än justitiedepartementet behandlas vid månadsmötena för att departementet skall få en såvitt möjligt fullständig bild av verksamheten vid säkerhetspolisen.

I ärenden som i första hand berör *andra departement* har säkerhetspolisen direktkontakt med de departementen.

UD berörs bl.a. av ärenden om visering, ackreditering av utländska diplomater m.m. Beslut i sådana ärenden fattas av utrikesministern (jfr KU 1986/87:33 s. 65, 584). En utländsk diplomat godtas inte i Sverige om det bedöms finnas en risk för att han kommer att ägna sig åt olovlig underrättelseverksamhet här. Visar det sig att en diplomat som redan finns här ägnar sig åt sådan verksamhet kan han förklaras persona non grata, vilket innebär att han måste lämna landet. Utredning i sådana ärenden lämnas genom försorg av kontraspionaget vid säkerhetspolisen.

En annan anledning till kontakt mellan UD och säkerhetspolisen är frågor om säkerheten vid svenska ambassader. UD handlägger också vissa frågor om Sveriges internationella samarbete när det gäller terrorismbekämpning, t.ex. inom ramen för de konventioner i ämnet som Sverige är anslutet till. Inom UD finns för handläggning av dessa frågor en särskild befattningshavare på ambassadörsnivå, som har täta kontakter med säkerhetspolisen. Det förekommer också ett allmänt informationsutbyte mellan säkerhetspolisen och UD i frågor som berör säkerhetspolitiken.

Arbetsmarknadsdepartementet handlägger bl.a. regeringsärenden enligt utlänningslagen (1980:376). Ärendena kan t.ex. avse överklagande av beslut av invandrarverket om uppehållstillstånd. Säkerhetspolisen kan här bidra med utredning t.ex. om den som har begärt uppehållstillstånd kan befaras ägna sig åt terroristverksamhet eller underrättelseverksamhet i Sverige. Säkerhetspolisen kan också initiera ett regeringsärende om avvisning eller utvisning av en misstänkt terrorist enligt de s.k. terroristparagraferna (30 och 47 §§ utlänningslagen). En tredje ärendetyp är ärenden enligt lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap. Säkerhetspolisen kan här bidra med viss utredning till ledning för bedömningen av om en utlänning uppfyller förutsättningarna för att få svenskt medborgarskap med hänsyn till hans ev. anknytning till internationellt terrorism el. dyl.

Statssekreteraren i statsrådsberedningen handlägger frågor om livvaktskydd för statsministern och andra statsråd. Han svarar också för samordning av säkerhetsfrågor som berör flera departement. En ytterligare uppgift är att hålla statsministern fortlöpande underrättad om förekommande säkerhetsfrågor.

Inom regeringskansliet förekommer samarbete över departementsgränserna vid handläggningen av olika säkerhetsfrågor. Enskilda ärenden kan t.ex. beredas gemensamt av flera departement. Som nämnts deltar också företrädare för statsrådsberedningen och UD i säkerhetspolisens månadsmöten med justitieministern. Det finns vidare några interdepartementala grupper med uppgift att samråda och samverka i olika säkerhetsfrågor. En av grupperna är inriktad på säkerhetspolitiska frågor i allmänhet och en annan på frågor om terrorism. I bägge grupperna ingår företrädare för statsrådsberedningen, justitiedepartementet och UD. Dessutom deltar företrädare för försvarsdepartementet och vissa myndigheter, bl.a. säkerhetspolisen, i den förstnämnda gruppen och företrädare för arbetsmarknadsdepartementet i den sistnämnda.

Det förekommer alltså ett omfattande informationsutbyte mellan säkerhetspolisen och regeringskansliet. Naturligtvis förekommer därvid att företrädare för säkerhetspolisen och regeringskansliet diskuterar den

lämpligaste handläggningen av uppkomna ärenden. Däremot händer det sällan eller aldrig att regeringen ger direktiv eller riktlinjer för säkerhetspolisens verksamhet i annan form än genom förordningar, regleringsbrev el. dyl.

12.2 Riksdagen m.m.

Riksdagen har genom sin lagstiftningsmakt den yttersta befogenheten att lägga fast ramar för säkerhetspolisens verksamhet (1 kap. 4 § RF). Lagregler av betydelse för den verksamheten finns t.ex. i brottsbalken, rättegångsbalken, polislagen (1984:387), lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall samt personaladministrativa författningar såsom lagen (1976:600) om offentlig anställning.

En löpande kontroll över säkerhetspolisen utövas också genom den årliga budgetregleringen (9 kap. RF). Frågor om anslag till säkerhetspolisen bereds av justitieutskottet. För att skaffa ett beslutsunderlag utöver vad som framgår av budgetpropositionen brukar utskottet besöka säkerhetspolisen och informera sig om verksamheten (jfr t.ex JuU 1979/89:3).

Statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning granskas av konstitutionsutskottet. Utskottet har rätt att för det ändamålet få ut protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden (12 kap. 1 § RF). Granskningen och utskottets ställningstagande i anledning därav redovisas varje år för riksdagen i ett särskilt s.k. granskningsbetänkande. Inom ramen för denna kontroll har konstitutionsutskottet granskat t.ex. regeringens kontroll av säkerhetspolisens verksamhet (KU 1978/79:30 s. 33) och tillämpningen av personalkontrollsystemet (KU 1986/87:33 s. 74).

En kontrollfunktion under riksdagen utövas också av riksdagens ombudsmän (JO) (2 kap. 6 § RF). En liknande kontrollfunktion under regeringen utövas av justitiekanslern (JK). Såväl JO som JK har full insyn i säkerhetspolisens verksamhet och kan ta upp frågor till behandling både på eget initiativ och efter anmälan från enskilda eller andra (jfr lagen 1986:765 med instruktion för riksdagens ombudsmän och lagen 1975:1339 om justitiekanslerns tillsyn).

12.3 Verksledningspropositionen

Övergripande frågor om riksdagens och regeringens insyn i och styrning av de statliga myndigheternas verksamhet har behandlats i prop. 1986/87:99 Ledningen av den statliga förvaltningen (verksledningspropositionen). Propositionen utarbetades på grundval av betänkanden från bl.a. förvaltningsutredningen (SOU 1983:39) och verksledningskommittén (SOU 1985:40 och 41).

Syftet med förslagen i verksledningspropositionen var enligt föredragande statsrådet att förstärka riksdagens och regeringens fortlöpande styrning och uppföljning av de statliga myndigheternas arbete. Huvuduppgiften var därvid att säkerställa att verksamhetens inriktning stämmer överens med politiskt uttalade riktlinjer och prioriteringar och att kontrollera att tillfredsställande effekter uppnås med givna ekonomiska ramar för verksamheten. Att riksdagen och regeringen har förutsättningar för att bestämma inriktningen av förvaltningens arbete var enligt statsrådet nödvändigt för att regeringens ansvar inför riksdagen och riksdagens ansvar inför folket skulle få en verklig innebörd (prop. s. 11 ff).

I verksledningspropositionen behandlas bl.a. de *konstitutionella* frågor i samband med styrningen av förvaltningen som hänger samman med den svenska ordningen med myndigheter som är organisatoriskt fristående från regeringen (prop. s. 24 ff).

Till en början erinras om föreskrifterna 1 kap. 6 § RF att regeringen skall styra riket och vara ansvarig för detta inför riksdagen. Regeringens styrande funktion, som inte har preciserats i RF eller dess förarbeten, har beskrivits som en restfunktion i förhållande först och främst till riksdagens funktion. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda statsförvaltningens verksamhet. Myndigheterna har en motsvarande lydnadsplikt gentemot regeringen (11 kap. 6 § RF).

De statliga förvaltningsmyndigheterna är emellertid tillförsäkrade en bestämd självständighet gentemot regeringen, nämligen beträffande beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (11 kap. 7 § RF). Uttrycket tillämpning av lag avser förutom tillämpningen av lagar även tillämpning av regeringens eller underordnade myndigheters verkställighetsföreskrifter till lagar. Beslut eller åtgärder som grundar sig på andra regeringsförfattningar, främst inom restkompetensen enligt 8 kap. 13 § RF, eller på föreskrifter inom ramen för den kompetensen som utfärdats av andra myndigheter, ligger alltså inom det område där regeringen kan styra, förutsatt att det inte är fråga om ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun.

Begränsningsregeln i 11 kap. 7 § RF syftar enligt statsrådet inte till att begränsa regeringens rätt att utfärda föreskrifter. Den innefattar heller inte vad som brukar kallas myndigheternas faktiska handlande, såsom järnvägsdrift, anläggande av vägar eller polisens operativa verksamhet, även om detta handlande i stort är reglerat genom författning.

Regeringen kan genom bemyndiganden eller praxis ge förvaltningsmyndigheterna rätt att handla självständigt utifrån mer eller mindre precisa direktiv från regeringens sida. Så har också skett i betydande grad. Denna faktiska självständighet har ibland uppfattats såsom konstitutionellt betingad och grundad på reglerna i 11 kap. 7 § RF om begränsning av regeringens styrande befogenhet. Varken RF eller dess förarbeten ger emellertid enligt föredragande statsrådet något stöd för en sådan tolkning. Det är i stället regeringen som på egen hand har att

bedöma i vilken utsträckning den önskar styra förvaltningen, naturligtvis med iakttagande av bestämmelserna i RF och vad riksdagen har bestämt. Det är främst praktiska förhållanden som har föranlett regeringen att hittills låta förvaltningsmyndigheterna agera under relativt stor frihet.

Som sammanfattande slutsats i denna del anförde statsrådet att RF regler utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation.

Regeringens styrning av myndigheterna sker genom bl.a. föreskrifter och andra skriftliga direktiv. Ett enskilt statsråd eller en tjänsteman i regeringskansliet har således inte någon egen rätt att föreskriva hur myndigheten skall handla. Däremot utgör, enligt föredragande statsrådet, informella kontakter mellan regeringen och myndigheterna ett viktigt, naturligt och oundgängligt komplement till regeringens formella styrning av myndigheterna. Sådana kontakter är och har alltid varit mycket vanliga, inte minst mellan icke-politiska tjänstemän i regeringskansliet och tjänstemän hos andra myndigheter.

Ett skäl för sådana kontakter kan vara att regeringsbeslut behöver klargöras, preciseras eller motiveras. Ett annat skäl är det fortlöpande behovet av rationalisering, omprioritering och omprövning. Regeringen har också ett stort behov av att i informella former få del av myndigheternas kunnande och synpunkter i angelägna ämnen.

Som en begränsande faktor framhöll dock statsrådet att kontakter inom området för 11 kap. 7 § RF, i den mån de är nödvändiga, bör präglas av mycket stor återhållsamhet och för regeringens del bör skötas på tjänstemannanivå. Det yttersta ansvaret för prövningen i det enskilda fallet har givetvis myndigheten.

Vid riksdagsbehandlingen anslöt sig konstitutionsutskottet till propositionens förslag till de nu refererade allmänna riktlinjerna för förnyelsen av den statliga förvaltningen (KU 1986/87:29). Därvid anförde utskottet (s. 13 ff) i fråga om informella kontakter mellan myndigheter och regering att det var svårt att föreställa sig en väl fungerande förvaltningsapparat utan sådana kontakter. Därigenom kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden medan myndigheterna kan få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Kontakterna får dock inte leda till att offentlighetsprincipen urholkas genom att viktig information förmedlas via muntliga, icke-offentliga kanaler. Kontakterna borde också vara mer inriktade på information än på styrning. I annat fall riskerade man att hamna i ministerstyre, dvs. att regeringsbesluten fattas av de enskilda regeringsledamöterna i stället för av regeringen som ett kollektiv. Slutligen underströk utskottet att oavsett vilka informella kontakter som förekommit bär myndigheterna det fulla och slutliga anvaret för besluten i de enskilda fallen.

Riksdagen godtog utskottets bedömning (rskr. 226).

13 Ledning inom rikspolisstyrelsen

Föreskrifter om RPS organisation och ledning finns i förordningen (1984:731) med instruktion för rikspolisstyrelsen (omtryckt 1987:1341). Den 1 augusti 1988 ersätts denna av en ny förordning (1988:762) med instruktion för rikspolisstyrelsen (jfr avsnitt 7.2). Den nya instruktionen berörs nedan endast i den mån den avviker från den äldre instruktionen i något viktigare avseende.

RPS leds av styrelse och verkschef (rikspolischefen). Under rikspolischefen finns en överdirektör, verkskansli och tre avdelningar. Vid myndigheten finns också en personalansvarsnämnd. Säkerhetsavdelningen hör inte under överdirektören utan lyder direkt under rikspolischefen. Säkerhetspolisens ledning inom RPS utgörs alltså av styrelsen, rikspolischefen och chefen för säkerhetsavdelningen.

Rikspolischefen, överdirektören och avdelningscheferna utses av regeringen, såvitt gäller rikspolischefen och överdirektören för en tid av högst sex år.

13.1 Rikspolischefen och avdelningschefen

Rikspolischefen är chef för RPS.

Beslutanderätten för rikspolischefen omfattar alla ärenden som inte skall avgöras av styrelsen eller personalansvarsnämnden. I den mån ärendena inte är av sådant slag att de behöver prövas av rikspolischefen, får de avgöras av någon annan tjänsteman enligt vad som anges i arbetsordning eller särskilda beslut.

I rikspolischefens frånvaro får inte fattas sådana beslut av större vikt som kan anstå utan olägenhet. Utan hans medgivande får inte sådana åtgärder vidtas som är oförenliga med föreskrifter som RPS har meddelat eller grunder som RPS tillämpar.

Beslut fattas som huvudregel efter föredragning, såvida det inte är fråga om att utöva polisledning.

Överdirektören är normalt rikspolischefens ställföreträdare. I frågor om polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet utövar dock chefen för säkerhetsavdelningen rikspolischefens tjänst när rikspolischefen har förhinder. Om även avdelningschefen har förhinder utövas rikspolischefens tjänst av den byråchef vid säkerhetsavdelningen som rikspolischefen bestämmer.

I interna föreskrifter har beslutanderätten i vissa frågor delegerats till olika befattningshavare inom säkerhetsavdelningen, såsom avdelningschefen, byråchef eller rotelchef. I åtskilliga slag av ärenden är dock beslutsordningen oreglerad, och beslutanderätten tillkommer därmed rikspolischefen eller den som han i särskilt fall överlåter beslutanderätten till.

Det finns alltså inga detaljregler om förhållandet mellan rikspolischefen och chefen för säkerhetsavdelningen. I praktiken håller avdelningschefen rikspolischefen fortlöpande informerad om alla frågor av vikt vid säkerhetsavdelningen. Beslut i de ärenden som underställs rikspolischefen fattas av denne eller av avdelningschefen allt efter omständigheterna. I genomsnitt tillbringar avdelningschefen omkring en timme varje dag hos rikspolischefen. Det förekommer också att byråchefer vid säkerhetsavdelningen föredrar ärenden för verkschefen.

13.2 Styrelsen

Styrelsen består av åtta personer, nämligen rikspolischefen, överdirektören och sex ledamöter (lekmannarepresentanter), som utses av regeringen för högst tre år. Rikspolischefen är ordförande. Som lekmannarepresentanter fungerar f.n. sex riksdagsmän, varav tre socialdemokrater, en moderat, en folkpartist och en centerpartist. I styrelsen finns alltså företrädare för alla politiska partier som är representerade i justitieutskottet, som handlägger polisfrågor inom riksdagen.

Till styrelsen är dessutom knuten chefen för utriksdepartementets (UD) politiska avdelning som sakkunnig i utrikespolitiska frågor. Denne skall ha rätt att närvara och yttra sig vid styrelsens sammanträden i sådana frågor som rör säkerhetsavdelningens verksamhet och som inte avser frågor om utlämnande av uppgifter enligt personalkontrollkungörelsen (1969:446). Den sakkunnige har rätt att för ett visst tillfälle sätta någon annan i sitt ställe.

Bestämmelsen om en utrikespolitiskt sakkunnig i RPS styrelse infördes med verkan från den 1 juli 1983. I praktiken har den sakkunnige eller ersättare för honom deltagit endast i ett mindre antal sammanträden. Sedan en tid tillbaka tillämpas emellertid en ordning som innebär att den biträdande chefen för UD:s politiska avdelning såsom ersättare för den sakkunnige kallas till alla sammanträden vid vilka säkerhetsfrågor skall behandlas.

Slutligen finns i styrelsen personalföreträdare. Bestämmelser om sådana finns i kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m.m. (omtryckt 1982:1279), som enligt 14 § RPS instruktion skall tillämpas på RPS. Av personalföreträdarna företräder två TCO och en SACO/SR. De har rätt att närvara och yttra sig vid all handläggning i styrelsen. Dessutom har de beslutanderätt i alla frågor utom sådana som rör det slag av verksamhet som myndigheten skall bedriva.

Dock får personalföreträdarna inte delta i eller närvara vid myndighetens handläggning av frågor som rör förhandling med arbetstagarorganisation eller förberedelse därtill, uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikt samt rättstvist mellan myndigheten och arbetstagarorganisationen. Inte heller deltar personalföreträdarna vid handläggning av personalkontrollärenden.

I stället för kungörelsen om personalföreträdare skall den nya personalföreträdarförordningen (1987:1101) tillämpas på RPS från den 1 augusti 1988 (17 § RPS nya instruktion). Personalföreträdarförordningen har beslutats på grundval av statsmakternas ställningstaganden i anslutning till den i avsnitt 12.3 behandlade verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226). Förordningen innebär en nyhet bl.a. såtillvida att personalföreträdarna aldrig har beslutanderätt i myndighetens styrelse. Det har ansetts att arbetstagarinflytandet får en sakligt riktig avvägning gentemot den politiska demokratin genom att personalföreträdarna har närvaro - och yttranderätt vid all handläggning i myndighetens styrelse och genom utövande av informations-, förhandlings- och avtalsrätten i medbestämmandelagen och förekommande medbestämmandeavtal vid t.ex. utarbetande av myndighetens anslagsframställning (prop. s. 96).

Styrelsen är beslutför när ordföranden och minst tre av lekmannarepresentanterna är närvarande. När ett ärende av större vikt handläggs, skall om möjligt samtliga ledamöter närvara. Om ett styrelseärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, avgörs dock ärendet genom meddelanden mellan rikspolischefen och minst fyra andra ledamöter. Om ärendet inte lämpligen kan avgöras på det sättet, får rikspolischefen besluta ensam i närvaro av den föredragande till vars uppgifter ärendet hör. Beslut som fattats genom något av dessa två reservförfaranden skall anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

Enligt RPS instruktion avgör styrelsen bl.a. viktigare författnings- och organisationsfrågor, anslagsfrågor och andra frågor som rikspolischefen hänskjuter till styrelsen. Den instruktion för RPS, som träder i kraft den 1 augusti 1988, innebär däremot att föreskrifterna i verksförordningen (1987:1100) om verksstyrelsers uppgifter skall tillämpas. Enligt dessa skall styrelsen besluta om bl.a. anslagsframställning, årsbokslut och föreskrifter som riktar sig mot enskilda. Någon allmän befogenhet att hänskjuta ärenden till styrelsen finns inte enligt verksförordningen, men myndighetens chef är skyldig att ge styrelsen tillfälle att yttra sig innan han avgör viktigare ärenden. De nya reglerna om styrelsens uppgifter innebär att styrelsens befogenheter att fatta beslut inskränks något, medan styrelsens roll som ett insyns- och rådgivningsorgan betonas (jfr avsnitt 13.4). För verksamheten vid säkerhetspolisen synes denna ordning inte innebära några större nyheter i förhållande till vad som redan tillämpas i praktiken.

Vid sidan av de ärenden som nu har behandlats handlägger styrelsen även ärenden enligt personalkontrollkungörelsen. Så förblir det även efter den 1 augusti 1988. Utlämnande av uppgift ur polisregister för personalkontroll skall enligt 11 § personalkontrollkungörelsen prövas av RPS styrelse. I dessa ärenden har styrelsen en särskild, i kungörelsen föreskriven sammansättning bestående av rikspolischefen, chefen för säkerhetsavdelningen och de sex lekmannarepresentanterna. Överdirektören och den utrikespolitiskt sakkunnige deltar alltså inte i den handläggningen, och inte heller personalföreträdarna. Styrelsen är beslutför om rikspolischefen och tre lekmannarepresentanter är närvarande. En uppgift får lämnas ut endast om alla är ense om beslutet. Anser en lekmannarepresentant att en uppgift inte bör lämnas ut, får rikspolischefen hänskjuta ärendet till regeringen, om han anser att uppgiften ändå bör lämnas ut. Ett ärende skall också hänskjutas om en lekmannarepresentant begär det. Vissa frågor om utlämnande avgörs av rikspolischefen ensam.

Styrelsen utövar alltså beslutanderätt när det gäller säkerhetspolisens budget och i personalkontrollärenden. I övrigt medverkar styrelsen vid handäggningen av säkerhetsärenden i första hand som informationsmottagare och genom rådgivning.

I olika sammanhang har framhållits den stora betydelsen ur kontroll-synpunkt av den insyn i säkerhetspolisens verksamhet som utövas genom RPS styrelse (jfr t.ex. SOU 1968:4 s. 99, KU 1978/79:30 s. 33, Ds Ju 1979:18 s. 14, JuU 1979/80:3 s. 5, SOU 1987:114 s. 130). Styrelsen ges fortlöpande information om säkerhetspolisens verksamhet. Informationen avser såväl övergripande frågor som frågor om pågående eller tilltänkt operativ verksamhet. Sedan ett ärende föredragits kan ledamöterna ställa frågor och diskutera ärendet.

Under senare år har informationen till styrelsen i säkerhetsärenden ökat. Detta har föranlett att styrelsen numera i regel sammanträder så ofta som varannan vecka. Av den totala sammanträdestiden torde omkring hälften avse handläggning av säkerhetsärenden. Det förekommer också kontakter mellan rikspolischefen och lekmannarepresentanterna mellan sammanträdena i anledning av uppkomna ärenden.

I princip tillämpas ingen sekretess i förhållande till ledamöterna i styrelsen. Desto större är naturligtvis sekretessen utåt, och det har sagts att lekmannarepresentanterna kan finna det besvärande att inte kunna informera sina riksdagsgrupper om frågor som behandlats vid styrelsesammanträdena. Det har också framförts synpunkter till kommittén som går ut på att man från verksledningen inte alltid skiljer mellan ärenden där endast information lämnas och ärenden där man önskar få styrelsens råd om den fortsatta handläggningen. Det har vidare efterlysts en större medverkan från styrelsen i policyskapande frågor.

Slutligen skall behandlas en detaljfråga när det gäller reglerna för styrelsen, nämligen vem som är ersättare för rikspolischefen som ordförande vid sammanträdena. Att rikspolischefen är ordförande i styrelsen föreskrivs i 14 § första stycket RPS instruktion. Någon uttrycklig bestämmelse om vem som är vice ordförande finns inte. Av bestämmelsen i 15 § andra stycket att överdirektören utövar rikspolischefens tjänst när denne har förhinder torde dock följa att överdirektören utövar ordförandeskapet i rikspolischefens frånvaro. Enligt fjärde stycket samma paragraf utövar visserligen chefen för säkerhetsavdelningen rikspolischefens tjänst i frågor som rör polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet när rikspolischefen har förhinder. Avdelningschefen är emellertid inte ledamot av styrelsen utom vid handläggning av personalkontrollärenden, varför bestämmelserna kan tolkas så att överdirektören inträder som ordförande vid förfall för rikspolischefen även vid handläggningen av säkerhetsärenden i allmänhet. Ett undantag torde dock gälla vid handläggningen av ärenden enligt personalkontrollkungörelsen, eftersom överdirektören enligt 11 § första stycket personalkontrollkungörelsen inte ingår i styrelsen vid sådan handläggning. I dessa fall torde chefen för säkerhetsavdelningen ha att fullgöra ordförandeskapet i rikspolischefens frånvaro. I praktiken tillämpas emellertid reglerna så att chefen för säkerhetsavdelningen inträder i stället för överdirektören även vid handläggning av säkerhetsärenden i allmänhet, alltså inte bara i ärenden enligt personalkontrollkungörelsen.

13.3 Lekmannainsyn hos överbefälhavaren

I detta sammanhang kan det vara lämpligt att som en jämförelse redogöra för den ordning som tillämpas för lekmannainsyn i försvarsmaktens högsta ledning, dvs. hos myndigheten överbefälhavaren (ÖB) och vissa andra staber. Liksom när det gäller säkerhetspolisen är verksamheten där omgärdad av en sträng sekretess, vilket har medfört behov av en särskild organisation för insyn av lekmannarepresentanter. Inte minst gäller det den del av verksamheten som utgörs av den militära underrättelsetjänsten.

Lekmannainsynen i verksamheten hos bl.a. ÖB har ordnats genom två organ, nämligen militärledningens rådgivande nämnd och försvarets underrättelsenämnd.

Försvarets underrättelsenämnd inrättades efter förslag av 1974 års underrättelseutredning (SOU 1976:19). Frågan underställdes riksdagen i en principproposition (prop. 1975/76:189). I propositionen (s. 87 ff) framhöll föredragande statsrådet att underrättelsetjänsten måste ligga i linje med statsledningens intentioner i utrikespolitiska och andra frågor. Vissa övergripande anvisningar från statsledningen måste därför finnas, liksom kontroll och granskning av verksamheten. Kontrollen och insynen borde vara fortlöpande och anförtros en särskid nämnd av förtroendemän med uppdrag att stå i nära förbindelse med underrättelseväsendet. Därigenom tillgodosåg man också underrättelsepersonalens behov av kontakter med samhället i övrigt. Förtroendemännen borde inte ha några beslutsbefogenheter utan borde begränsa sig till att följa och informera sig om verksamheten.

Vid tiden för behandlingen av förslaget var frågan om att eventuellt inrätta en lekmannastyrelse för försvarsstaben under utredning (se nedan). Föredragande statsrådet bedömde dock att en sådan styrelse inte skulle kunna ägna behövlig tid åt underrättelsetjänsten. Enligt statsrådet borde ett särskilt insynsorgan för underrättelsetjänsten inrättas. Riksdagen godtog detta (FöU 40, rskr. 376).

Försvarets underrättelsenämnd består enligt sin instruktion (SFS 1976:498) av ordförande och fem andra ledamöter, utsedda av regeringen. Nämndens uppgift är att följa försvarsmakten på central och högre regional nivå, dvs. på riksplanet och inom militärområdena. Därvid skall nämnden ägna särskild uppmärksamhet åt de enheter som inhämtar underrättelser genom särskilda metoder. Dessutom skall nämnden särskilt granska anslagsframställningar rörande underrättelsetjänsten, uppläggande och förande av de register som behövs för verksamheten, medel och metoder för inhämtning av underrättelser samt principer för rekrytering, utbildning m.m. av personalen inom underrättelsetjänsten. Nämnden skall lämna ÖB de synpunkter och förslag till ågärder som föranleds av granskningsverksamheten. Om det behövs, skall nämnden också lämna förslag till regeringen.

Militärledningens rådgivande nämnd inrättades ett par år senare som ett led i den omorganisation av militära staber, som följde på förslag av försvarsmaktens ledningsutredning (SOU 1976:64). Föredragande statsrådet uttalade i en principproposition (prop. 1977/78:63 s. 97) att han i likhet med utredningen ansåg det värdefullt med lekmannainflytande inom försvarets centrala ledning. Det var önskvärt att medborgarna fick en ökad insyn och därmed större förståelse för verksamheten där. Det var dessutom värdefullt om erfarenheter från andra delar av samhället tillfördes försvarsmakten. Ett rådgivande organ borde därför knytas till ÖB. Från dess verksamhetsområde borde man dock undanta underrättelsetjänsten, eftersom lekmannainflytandet på det området redan var tillgodosett genom försvarets underrättelsenämnd. Riksdagen godtog bedömningen (FöU 9, rskr. 174).

Enligt sin instruktion (SFS 1978:879) består militärledningens rådgivande nämnd av nio ledamöter, som utses av regeringen. Nämnden har till uppgift att lämna ÖB och försvarsgrenscheferna synpunkter i viktiga avvägnings- och planeringsfrågor samt i sådana frågor av principiell art som rör personal, utbildning och organisation, dock inte om frågorna rör den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten.

13.4 Verksledningspropositionen

I den tidigare (avsnitt 12.3) nämnda verksledningspropositionen behandlas också frågor om organisationen av myndigheternas ledning (prop. 1986/87:99 s. 82 ff).

Det finns enligt föredragande statsrådet skäl att slå vakt om de klara förtjänster som är förenade med lekmannainflytande i myndigheternas ledning. Till dessa fördelar räknade statsrådet bl.a. att sakkunskap och medborgerligt omdöme tillförs myndigheterna och kan ge viktiga impulser för deras utvecklingsarbete. Myndigheternas beslut kan förankras hos dess intessenter. De folkvalda får insyn i förvaltningen och utgör samtidigt en kanal för folkviljan till verkställighetsledet. Det gällde dock enligt statsrådet att klargöra fördelningen av ansvar och beslutsbefogenheter för lekmännen eftersom det förelåg oklarheter på dessa punkter.

Mot bakgrund härav borde enligt statrådet lekmannainflytandet i de flesta frågor utformas som rådgivande. Rådgivarrollen möjliggör att det i lekmannaorganen ingår företrädare för t.ex. riksdagspartier och riksdagsgrupper utan att detta innebär besvärande lojalitetskonflikter. Beslut och ansvarsfördelning mellan verkschef och lekmän blir tydlig och befogenheter och ansvar parallellställda. Myndigheternas profession markeras. Lekmännen binds inte upp inför senare ställningstaganden. Politiska överväganden lämnas till de centrala instanser där det politiska ansvaret utkrävs.

I vissa ärenden borde emellertid lekmannastyrelserna tilldelas beslutsbefogenhet, enligt statsrådet. Detta gällde i första hand beslut om anslagsframställning och verksamhetsberättelse samt beslut om föreskrifter som riktar sig till allmänheten. Därutöver borde regeringen ha möjlighet att efter lämplighetsbedömningar i de enskilda fallen tilldela styrelserna beslutbefogenheter även i andra ärenden genom bestämmelser i respektive myndighets instruktion.

Eftersom regeringen, enligt de anförda principerna, inte delegerar några befogenheter till lekmannastyrelserna i deras allmänna rådgivnings- och insynsuppgifter finns enligt statsrådet inte heller något ansvar att utkräva av lekmännen i de delarna. Lekmännen har att lösa sina uppgifter efter bästa förstånd och med hänsyn till medborgarnas, avnämarnas eller sakkunskapens krav. Styrelsen bör hållas informerad om allt av vikt som rör myndighetens verksamhetsområde. Det ankommer på myndighetens chef att bedöma om styrelsens ståndpunkter är förenliga med riksdagens och

regeringens intentioner och de lagar och förordningar som styr verksamheten. För att den ansvariga verkschefen skall ha ett tongivande inflytande bör han även fungera som styrelsens ordförande.

Riksdagen godtog departementschefens bedömning (KU 29, rskr. 226). Som framgått av avsnitt 13.2 har de fastslagna principerna för lekmannamedverkan i myndigheternas styrelser kommit till uttryck i verksförordningen (1987:1101), som tillämpas på RPS från den 1 augusti 1988 enligt vad som föreskrivs i RPS nya, från samma tid gällande instruktion.

14 Rekrytering och utbildning

14.1 Allmänt

För rekrytering och utbildning av personal vid säkerhetspolisen gäller i princip samma regler som för polisväsendet i övrigt. Därutöver finns emellertid särskilda föreskrifter om rekrytering till säkerhetspolisen i en hemlig förordning den 19 juni 1980 (rekryteringsförordningen). Dessutom finns interna regler för introduktion och utbildning vid säkerhetspolisen, också dessa av hemlig natur.

En polisman som söker tjänst vid säkerhetspolisen genomgår ett mycket noggrannt urvalsförfarande. Antalet sökande är stort. De som anses lämpliga för att rekryteras kommenderas in till säkerhetsavdelningen för provtjänstgöring ett år, under vilket de behåller sina tjänster vid respektive lokal polismyndighet. Under provåret varvas kurser med praktisk introduktion och tjänstgöring vid olika enheter. Polismännen står under fortlöpande prövning under detta första år, och de som visar sig inte passa för tjänstgöring vid avdelningen återgår till sina vanliga tjänster vid de lokala polismyndigheterna. De som godkänns förordnas efter provårets slut på en fast tjänst vid säkerhetsavdelningen och lämnar därmed sina lokalt anknutna tjänster.

De polismän som har fått fast förordnande vid säkerhetsavdelningen genomgår därefter ytterligare utbildning.

Den nu angivna ordningen tillämpas vid grundrekrytering av polismän till säkerhetsavdelningen i Stockholm. Grundrekrytering av polismän till regions- och länssektionerna följer samma mönster. Huvuddelen av tjänstgöringen under provåret äger dock rum vid regionssektionen och i förekommande fall länssektionen, vilket gör att möjligheterna att få erfarenhet av olika slags säkerhetspolistjänst under provåret kan vara mera begränsade än för dem som rekryteras till huvudstyrkan.

Strävan är att tillämpa principen om ett års provtjänstgöring även vid rekrytering av administrativ personal. Enligt rekryteringsförordningen är dock detta tillåtet endast i den mån personalen rekryteras från en polismyndighet eller en annan myndighet inom totalförsvaret. Vederbörande får då ett tidsbegränsat göromålsförordnande (högst ett år) vid säkerhetspolisen och beviljas samtidigt tjänstledigt från sin tjänst vid den andra myndigheten. Om tjänstgöringen utfaller väl får tjänstemannen ett fast förordnande vid säkerhetsavdelningen vid provårets slut.

Denna regel i rekryteringsförordningen gäller alltså inte i fråga om personal som rekryteras från myndigheter utanför totalförsvaret eller från privata arbetsgivare. Inte heller gäller de för rekrytering till en tjänst över en viss lönegrad. För dessa bägge fall finns inga särskilda regler i förordningen. Allmänna regler i lagen (1982:80) om anställningsskydd blir därmed tillämpliga. Det innebär att provanställningen får tidsbegränsas till högst sex månader.

Även för den administrativa personalen tillämpas i viss utsträckning - oavsett provtjänstgöringens längd - en introduktionsperiod med omväxlande teoretisk och praktisk utbildning.

Utöver den nu angivna grundutbildningen för polismän och annan personal anordnas vid säkerhetspolisen olika slag av specialutbildning, t.ex. livvaktsutbildning. Utbildningen vid säkerhetsavdelningen bedrivs i avdelningens egen regi, bl.a. av hänsyn till sekretesskyddet. I viss mån anlitas dock även utomstående lärare, t.ex. från olika andra myndigheter.

14.2 Specialistkompetens

Huvuddelen av personalen vid säkerhetspolisen utgörs av poliser som utför polisuppgifter, låt vara att uppgifterna ofta är av mer eller mindre speciellt slag. En annan stor personalkategori är tjänstemän med administrativa uppgifter såsom personal- eller ekonomiadministration, registerarbete, maskinskrivning och annat kansliarbete etc.

Men det finns också en hel del personal som sysslar med arbete av specialistbetonat slag: högre administration, datateknik, elektronik, fotografering, radiospaning och radioteknik, utbildning, översättning och tolkverksamhet m.m. I viss omfattning rekryteras specialister direkt till sådana tjänster. Sålunda finns vid säkerhetspolisen t.ex en personalkonsulent, en samhällsvetare, en ingenjör till ledningens förfogande med radioteknisk verksamhetsinriktning, andra ingenjörer med specialiserade arbetsområden samt dataexperter och tolkar. Många arbetsuppgifter av specialistbetonat slag utförs dock av poliser eller annan personal, som fått erforderlig specialutbildnig för uppgiften genom säkerhetspolisens försorg.

I en del fall får det ses som en nödlösning att säkerhetspolisen har låtit utbilda specialister internt. Det har nämligen visat sig svårt att rekrytera specialister till säkerhetspolisen i tillräcklig omfattning. På grund av risken för infiltration vill man ogärna annonsera efter medarbetare utanför polisväsendet, utan man är i stor utsträckning hänvisad till att leta folk genom personliga kontakter. Man har också svårt att konkurrera lönemässigt om de bästa specialisterna, som hellre söker sig till bättre betalda anställningar inom den privata sektorn. Det förekommer även att personal som fått specialistutbildning genom säkerhetspolisens försorg köps över till näringslivet när de blivit tillräckligt skickliga. Svårigheten för en myndighet att konkurrera med näringslivet om välutbildad personal är förstås inte säregen för säkerhetspolisen.

I en del andra fall har viljan kanske inte varit så stor att rekrytera specialister utanför polisernas egna led. Man har funnit

det naturligt att låta poliser sköta administrativa och andra uppgifter utan direkt polisiär karaktär. Motiven till det har varit t.ex. att det trots allt krävs en del polisiära yrkeskunskaper för att lösa uppgifterna, att det varit lätt att rekrytera poliser dit samt att poliser är vana att arbeta bland poliser och rent allmänt sett är lämpade för en verksamhet som omgärdas av ett strängt sekretesskydd. Men det har också sagts att det förekommer ett visst revirtänkande och att poliskåren i viss utsträckning slår vakt även om tjänster som nog skulle kunna besättas med annan personal än polismän. Över huvud taget påstås det vara en utbredd uppfattning inom polisväsendet att polismän kan användas till flertalet arbetsuppgifter inom polisen. Det finns dock en strävan inom polisen under senare år att föra över arbetsuppgifter till administrativ personal så att polismän kan ägna sig mer odelat åt rena polisuppgifter.

15 Personalrörlighet

15.1 Allmänt

Polispersonalen vid säkerhetspolisen rekryteras från den öppna polisen. Detsamma gäller delar av den administrativa personalen. Detta är en naturligt följd av att säkerhetspolisen utgör en kriminalpolisstyrka inom RPS.

Däremot finns inget organiserat återflöde av personal från säkerhetspolisen till den öppna polisen. De flesta säkerhetspoliser rekryteras till avdelningen när de är i 30-35-årsåldern. De utbildas, tjänstgör och befordras i förekommande fall inom säkerhetspolisen. Och pensioneras slutligen efter ca 30 år inom säkerhetspolisen. En och annan polisman återgår visserligen till den öppna polisen av olika anledningar, t.ex. av personliga skäl eller för att få andra arbetsuppgifter. Det förekommer också att säkerhetspoliser övergår till mera välbetalda arbeten inom den privata sektorn. Men någon organiserad pesonalcirkulation förekommer inte. Det gäller även den del av personalen som inte består av poliser.

Man kan finna flera orsaker till bristen på personalrörlighet. Tjänstesystemet vid statliga myndigheter har av tradition i regel inte omfattat någon organiserad personalcirkulation om man bortser från olika former av växlande tjänstgöring som förekommer i början av karriären för vissa kategorier. Så har det varit också inom polisen. Lagstadgad anställningstrygghet gör att en tjänsteman normalt kan räkna med att få behålla en tjänst som han en gång har fått.

När det gäller säkerhetspolisen tillkommer den omständigheten, att det finns förhållandevis fler befordringstjänster för polismän inom säkerhetsavdelningen än vid den öppna polisen. För att uttrycka sig konkret kan alltså en inspektör vid säkerhetspolisen ha större utsikter att bli kommissarie om han stannar kvar inom avdelningen än om han söker sig tillbaka till den öppna polisen. Och en kommissarie vid säkerhetspolisen finner inte alltid så många motsvarande tjänster vid den öppna polisen om han vill söka sig dit.

Före polisens förstatligande tillämpades en viss personalcirkulation vid säkerhetspolisen. Som nämnts i annat sammanhang utgjorde säkerhetspolisen då en del av statspolisen, som bestod av polismän som kommenderats från den kommunala lokalpolisen. Cirkulationssystemet innebar att säkerhetspolismännen efter en tid återgick till vanlig polistjänstgöring. De kunde därefter åter kommenderas till statspolisen.

Det har inte saknats röster för att återinföra någon form av organiserad personalcirkulation vid säkerhetspolisen. Juristkommissionen med anledning av Berglingaffären framkastade t.ex. tanken att polismännen hos säkerhetsavdelningen i administrativt hänseende skulle tillhöra den lokala

polisorganisationen, på samma sätt som poliserna vid RPS rikskriminalsektion - som är en del av den öppna polisen - administrativt tillhör polismyndigheten i Stockholm. På så sätt skulle polismän på ett smidigt och naturligt sätt kunna flytta mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen, en fördel bl.a. i de fall en polisman visat sig olämplig för fortsatt tjänstgöring vid säkerhetspolisen (Ds Ju 1981:2 s. 13 ff). Den föreslagna ordningen kom dock inte till stånd.

År 1983 uttalade den dåvarande justitieministern Ove Rainer att karriären vid säkerhetspolisen borde bli mindre sluten och att tjänstgöringstiden där inte borde överskrida 10-15 år. Saken togs sedermera upp inom ramen för en intern organisationsöversyn vid säkerhetsavdelningen och redovisades i en hemlig promemoria. I promemorian uttalas att justitieministerns uttalande hade spritt oro bland personalen vid avdelningen. Fördelarna med en ökad personalomsättning skulle enligt promemorian inte uppväga nackdelarna i form av minskad kontinuitet, minskad specialisering, större risk för infiltration, sämre sekretesskydd m.m. Vid denna tid hade också ovanligt många tjänstemän lämnat säkerhetspolisen genom pensionsavgång. Något system med tidsbegränsad tjänstgöring vid säkerhetspolisen infördes inte.

Under senare år har dock personalcirkulation (personalrotation) brukat framhävas i olika sammanhang som ett sätt att både öka effektiviteten hos en organisation och att göra personalens arbete mera meningsfullt. I viss mån har sådana tankar fått genomslag i 1984 års polisreform. Denna innebär bl.a. att man vid de lokala polismyndigheterna har gått över till en organisation med indelning i s.k. grundläggande organisation och fria resurser (jfr t.ex. prop. 1983/84:111). Den grundläggande organisationen består av ett fåtal tjänster, huvudsakligen högre inspektörstjänster och tjänster däröver. Dessa tjänster är fast knutna till olika enheter inom myndigheten, t.ex. som rotelchef vid kriminalavdelningen eller vakthavande befäl vid ordningsavdelningen. Övriga tjänster ingår i de fria resurserna och fördelas i princip på enheterna inom myndigheten allt efter vad förhållandena för tillfället kräver. En polisman skall alltså t.ex. kunna växla mellan tjänstgöring vid ordningsavdelningen och kriminalavdelningen allt efter behov. Vid säkerhetspolisen finns ingen indelning i grundläggande organisation och fria resurser.

15.2 Omplacering

Bakgrund

Oavsett om det förekommer någon organiserad form av personalcirkulation i en verksamhet kan det ibland bli nödvändigt att snabbt avlägsna en befattningshavare som har visat sig olämplig. Detta förhållande har uppmärksammats för säkerhetspolisens del inte minst i anslutning till Berglingaffären år 1979. När den f.d. säkerhetspolismannen Stig Bergling det året avslöjades som spion visade det sig nämligen att han hade tillåtits arbeta kvar inom säkerhetspolisen under ett år efter det att han hade befunnits olämplig och uppmanats att söka sig bort från verksamheten.

Hans olämplighet bestod bl.a. i personlig misskötsamhet av sådant slag som erfarenhetsmässigt kan leda till att en person utvecklas till en säkerhetsrisk. Det fanns t.o.m. vissa misstankar om att Bergling redan utgjorde en risk för rikets säkerhet. Misstankarna mot Bergling var dock så lösa att man från myndighetens sida inte ansåg sig ha möjlighet att avlägsna honom från hans befattning vid säkerhetspolisen mot hans egen vilja. Gällande regler om anställningstrygghet hindrade detta. I stället omplacerades Bergling till en annan syssla inom säkerhetspolisen. Emellertid hade han tillgång till hemlig information även i den befattningen, och i praktiken inföll en viktig del av Berglings spioneri under detta sista år vid säkerhetspolisen.

Den särskilda juriskommissionen som utredde Berglingaffären uttalade förståelse för svårigheterna att avlägsna Bergling från säkerhetspolisen med hjälp av det arbetsrättsliga regelsystemet (Ds Ju 1979:18 s. 114). På säkerhetspolisens eget initiativ föreskrev regeringen dock år 1982 i den tidigare (avsnitt 14.1) berörda rekryteringsförordningen om utökad möjlighet att omplacera tjänstemän vid säkerhetspolisen.

Nedan skall behandlas den nu nämnda omplaceringsregeln och andra föreskrifter som i dag gäller i fråga om möjligheterna att omplacera eller på annat sätt avlägsna en olämplig befattningshavare vid säkerhetspolisen. För befattningshavare som är kommenderade till säkerhetspolisen för provtjänstgöring används däremot ett enklare förfarande, som framgått av kapitel 14. Förfarandet innebär att kommenderingen till säkerhetspolisen avbryts och tjänstemannen återgår till sin vanliga tjänstgöring vid den lokala polisorganisationen.

Avsked, uppsägning, omplacering

Regler om att avlägsna en statstjänsteman i allmänhet från hans befattning finns i bl.a. lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA), lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) och anställningsförordningen (1965:601; AF).

En arbetstagare kan omedelbart skiljas från sin anställning genom *avskedande* (11 kap. LOA). Detta kan ske om arbetstagaren har begått brott som visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning. Avskedande kan också användas som alternativ till disciplinpåföljd om tjänstemannen genom en annan gärning än brott har begått en grov tjänsteförseelse som visar att han uppenbarligen är olämplig för anställningen. Detsamma gäller om en arbetstagare har ålagts disciplinpåföljd och därefter inom två år i anställning hos samma myndighet på nytt begår tjänsteförseelse och därigenom visar sig uppenbarligen olämplig för att inneha anställningen.

I rättspraxis har det ansetts godtagbart att avskeda en polisassistent, som efter 20 års prickfri tjänst inom loppet av ett års tid hade dömts för stöld på ett varuhus samt för skadegörelse på en f.d. fästmös lägenhet

(AD 1981:168). Brotten ansågs oförenliga med de höga krav som måste ställas på innehavaren av en polistjänst, och de kunde inte ursäktas av de personliga problem som polisassistenten kunde ha haft.

Uppsägning tar sikte på mindre flagranta fall och innebär att arbetstagaren skiljs från anställningen efter en viss uppsägningstid (7 kap. LOA). Reglerna om uppsägning är olika för olika statliga arbetstagare beroende på anställningsformen.

Många polismän och flertalet administrativa tjänstemän vid säkerhetspolisen är anställda med förordnande tills vidare. De får sägas upp enligt uppsägningsreglerna i LAS. Det innebär bl.a. att uppsägningen skall vara sakligt grundad.

Lagstiftaren har inte funnit det meningsfullt att definiera begreppet saklig grund i lagtexten. Innebörden framgår i stället av lagmotiv och rättspraxis (prop. 1973:129 s. 118 ff och 1981/82:71 s. 66 ff.). Personliga förhållanden hos den anställde som under vissa förhållanden kan utgöra grund för uppsägning kan t.ex. vara olika former av misskötsamhet eller brottslighet, t.ex. stöld på arbetsplatsen samt hot eller våld mot chefer eller arbetskamrater. Även förtroendemissbruk, exempelvis brott mot tystnadsplikt, kan vara en saklig grund. En uppsägningsgrund kan också vara alkohol- eller narkotikamissbruk, men om missbruket är ett utslag av sjukdom blir utrymmet för uppsägning mindre. Bevisbördan för det som läggs arbetstagaren till last vilar på arbetsgivaren. Av betydelse är emellertid inte bara den anställdes eget beteende utan även omständigheterna i övrigt, såsom arbetstagarens ställning och tjänstetid samt tjänstens beskaffenhet (jfr AD 1981:168 ovan).

Avskedande och uppsägning pga personliga förhållanden får inte grundas enbart på en omständighet som myndigheten har känt till mer än en månad innan myndigheten prövade frågan om avsked resp. underrättade arbetstagaren och dennes fackliga organisation om den tilltänkta uppsägningen (11 kap. 5 § LOA, 7 § LAS).

Av stor betydelse är vilka ansträngningar arbetsgivaren har gjort för att komma till rätta med problemen innan uppsägning tillgripits. En uppsägning får alltså inte framstå som överraskande eller omotiverad av den anledningen att det beteende som har föranlett uppsägningen inte tidigare har medfört någon reaktion från arbetsgivarens sida. Saklig grund föreligger heller inte om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig, alltså omplacerar arbetstagaren.

Vid avskedande och uppsägning är arbetsgivaren skyldig att iaktta åtskilliga procedurregler. Arbetstagaren har rätt att anlita ombud eller biträde och att yttra sig över vad som tillförts ärendet (9 och 17 §§ förvaltningslagen 1986:223, 14 kap. 1 § LOA). Avskedande eller uppsägning av orsak som har samband med alkoholmissbruk får inte ske innan statens arbetsmarknadsnämnd har förklarat att arbetsvård m.m. inte skall komma till stånd (15 § förordningen 1979:518 om arbetshandikappade i statligt reglerad anställning m.m.).

Arbetstagaren kan avstängas från arbetet som en förberedande åtgärd till ett avskedande (13 kap. 1 § LOA). Om arbetstagaren är fackligt organiserad skall den lokala arbetstagarorganisationen varslas minst en vecka före beslut om avskedande (14 kap. 7 § LOA). I uppsägningsärenden skall underrättelse om den tilltänkta uppsägningen lämnas till arbetstagaren och, om han är fackligt organiserad, den lokala arbetstagarorganistionen minst två veckor i förväg (30 § LAS). Om det begärs inom en vecka efter varslet resp. underrättelsen har den fackliga organisationen och, vid uppsägning, arbetstagaren rätt till överläggning med arbetsgivaren. Överläggningen skall ha avslutats innan frågan om avskedande avgörs eller uppsägning verkställs.

Beslut om avskedande eller uppsägning på grund av arbetstagarens personliga förhållanden fattas för polisväsendets del av RPS personalansvarsnämnd (20 a § RPS instruktion). Frågor om avskedande av vissa högre befattningshavare (byråchefer och högre) prövas dock av statens ansvarsnämnd (15 kap. 4 § LOA).

Arbetstagaren eller hans fackliga organisation har rätt att väcka talan vid domstol med yrkande om att myndighetens beslut om avskedande eller uppsägning skall ogiltigförklaras. Även yrkande om skadestånd kan framställas. Målet prövas av arbetsdomstolen eller, i vissa fall, av tingsrätt med arbetsdomstolen som överinstans (16 kap. 1 § LOA, 34, 38 och 43 §§ LAS, 2 kap. 1-4 §§ lagen 1974:371 om rättegången i arbetstvister, LRA). Om arbetstagarens talan förs av hans fackliga organisation skall organisationen dessutom ha påkallat tvisteförhandling innan talan vid domstol väcks (4 kap. 7 § LRA samt huvudavtalet på det statliga området).

Ett beslut om avskedande får inte verkställas förrän saken slutligt har prövats (17 kap. 1 § LOA). I uppsägningsärenden består anställningen tills tvisten har slutligt avgjorts även om uppsägningstiden har löpt ut, såvida inte domstolen interimistiskt förordnar annat. Arbetstagaren får inte utan särskilda skäl avstängas från arbetet p.g.a. de omständigheter som har föranlett uppsägningen (34 § LAS).

Om det plötsligt uppkommer en situation, där det är akut nödvändigt för att undvika fara eller upprätthålla ordning i tjänsten har arbetsgivaren också rätt att hindra en tjänsteman från att utöva sin tjänst under en kortare tid. Denna befogenhet härleds ur den allmänna grundsatsen om arbetsgivarens arbetsledningsrätt. Åtgärden får endast bestå i avvaktan på att den akuta situationen upphör eller att andra åtgärder, t.ex. avstängning, kan vidtas (AD 1985:75).

Ett mindre ingripande sätt att avlägsna en tjänsteman från en viss befattning är att omplacera honom. *Omplacering* kan ske inom ramen för tjästemannens anställning, alltså genom att tjänstemannen tilldelas andra arbetsuppgifter, eller genom att tjänstemannen erbjuds annan anställning. Arbetsgivaren är som framgått skyldig att välja omplacering framför att säga upp arbetstagaren, om det är skäligt.

Omplaceringsskyldigheten gäller dock endast inom myndighetens verksamhetsområde och inte om arbetstagaren varit grovt misskötsam (prop. 1973:129 s. 121 och 1974:174 s. 57). Inte heller är arbetsgivaren skyldig att inrätta en ny permanent befattning för att undvika uppsägning. En arbetstagare hos staten är för sin del skyldig att ta emot andra arbetsuppgifter som inte i grunden förändrar tjänstens beskaffenhet. Han kan också i viss utsträckning åläggas att utöva en annan tjänst inom samma verksamhetsområde (18 § AF).

En gräns för skyldigheten att låta sig omplaceras sätts också av arbetstagarens egna kvalifikationer. Arbetet bör så långt möjligt vara likvärdigt med det som arbetstagaren tidigare har haft, men någon garanti mot lönesänkning finns inte.

Ett beslut om omplacering måste i allmänhet föregås av primär förhandling enligt 11 eller 13 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (lokal förhandling) och, på begäran, enligt 14 § samma lag (central förhandling). Beslutet är normalt att anse som ett arbetsledningsbeslut och kan därför som huvudregel inte angripas i rättslig väg, förutsatt att omplaceringen ligger inom ramen för den anställdes arbetsskyldighet. En omplacering som har samband med en uppsägningssituation kan dock komma under domstols prövning enligt de regler om uppsägning som har beskrivits ovan. Även i andra fall kan rättsenligheten av en omplacering undantagsvis prövas av domsttol, nämligen om omplaceringen får särskilt ingripande verkningar för arbetstagaren med hänsyn till arbetsuppgifter, anställningsförmåner och anställningsförhållanden i övrigt.

Disponibilitet

En del polismän är fortfarande anställda med konstitutorial, en anställningsform som numera inte används vid tjänstetillsättning. En tjänsteman med sådan anställningsform kan skiljas från sin tjänst genom avskedande men däremot inte genom uppsägning eller omplacering (jfr 7 kap. 1 § LOA). Dessutom omfattas en sådan tjänsteman av regeln i 7 kap. 7 § LOA som säger att arbetstagare vid polisväsendet, utrikesförvaltningen eller försvarsmakten får försättas i disponibilitet, om det är nödvändigt av hänsyn till rikts bästa. Frågan om att försätta en arbetstagare vid polisväsendet i disponibilitet prövas av regeringen efter framställning av RPS (35 § AF).

Bestämmelserna om försättande i disponibilitet har tillkommit i första hand för att skydda ur säkerhetssynpunkt särskilt viktiga förvaltningsområden mot opålitliga eller annars olämpliga tjänstemän (prop. 1965:60 s. 207). Även tjänstemän som är förordnade tills vidare och alltså är uppsägbara omfattas av disponibilitetsreglerna, eftersom reglerna om uppsägning och omplacering inte har ansetts erbjuda tillräckliga möjligheter att från tjänsten skilja en tjänsteman, vars pålitlighet kan ifrågasättas.

Den som försätts i disponibilitet har i regel en förmånligare ställning än den som sägs upp. Han skiljs från sin plats i organisationen och från tjänsteutövningen men i princip inte från löneförmånerna. Att försättas i disponibilitet anses inte liktydigt med att förtroendet för arbetstagaren har rubbats. Den som försätts i disponibilitet är skyldig att utöva statlig tjänst i den mån det beslutas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer (19 § AF).

Utöva annan tjänst

I avsnittet ovan om omplacering berördes reglerna i 18 § AF om skyldighet att utöva annan tjänst. Av dessa regler följer bl.a. att en innehavare av ordinarie, extra ordinarie eller extra tjänst är skyldig att med frånträdande av utövningen av tjänsten utöva annan ordinarie, extra ordinarie eller extra statlig tjänst hos myndighet eller inrättning inom samma verksamhetsområde eller bestrida göromål som ankommer på innehavare av sådan tjänst hos myndighet eller inrättning inom området. Reglerna innebär att tjänstemannen behåller sin tjänst men utan att utöva den. Tjänsteutövningen fullgörs i stället på en annan tjänst.

Utformningen av 18 § AF ger inte stöd för att omplacera en tjänsteman inom säkerhetspolisen till en tjänst utanför RPS. I den hemliga rekryteringsförordningen den 19 juni 1980 finns dock, efter ändring den 18 mars 1982, en bestämmelse om tillämpningen av 18 § AF inom säkerhetspolisen i vissa fall. Med stöd av bestämmelsen är en tjänsteman inom säkerhetspolisen under förutsättningar som anges i förordningen skyldig att frånträda utövningen av sin tjänst inom säkerhetspolisen och utöva en tjänst inom den lokala polisorganisationens verksamhetsområde. Förutsättningarna går ut på att tjänstemannen på grund av alkoholmissbruk eller andra personliga förhållanden visat sig olämplig ur säkerhetssynpunkt för fortsatt tjänstgöring vid säkerhetspolisen.

Tillämpning vid säkerhetspolisen

Berglingaffären år 1979 visade att då gällande regler inte hade räckt till för att avlägsna Bergling från säkerhetspolisen, trots personlig olämplighet och misstankar om att han redan var en säkerhetsrisk. Under intryck av detta utarbetade man vid säkerhetspolisen ett nytt personalpolitiskt program i början av 1980-talet. Programmet innebär en mera aktiv personalpolitik, inte minst när det gäller att avlägsna tjänstemän som visat sig olämpliga. Som en följd av detta finns numera en tjänst som personalkonsulent vid säkerhetspolisen. Den ovan omtalade regeln från 1982 om skyldighet för tjänstemän vid säkerhetspolisen att utöva tjänst vid lokal polismyndighet under vissa förutsättningar bör också ses som ett instrument för en mera aktiv personalpolitik.

Ansträngningarna förefaller också att ha burit frukt. Specialregeln från år 1982 har kommit till användning vid ett tiotal tillfällen då polismän eller andra tjänstemän visat sig olämpliga för tjänstgöring inom säkerhetspolisen. Man har på så sätt kunnat avlägsna tjänstemän som t.ex.

grovt misskött sitt arbete under inflytande av alkohol eller som förtroendet har rubbats för av någon annan anledning.

Det normala förfarandet har därvid varit att tjänstemannen fått en mycket kort frist - någon vecka - för att frivilligt söka sig bort från säkerhetspolisen. I regel löses situationen på det sättet och ett formellt beslut om omplacering enligt specialregeln har bara behövt fattas vid något enstaka tillfälle.

Mestadels kan naturligtvis personalpolitiken förverkligas under mindre dramatiska former. Det inträffar t.ex. då och då att tjänstemän som inte längre passar för sina arbetsuppgifter utan att situationen har blivit akut omplaceras till annan tjänst inom eller utom säkerhetspolisen. Detta sker vanligen i fullt samförstånd mellan arbetstagaren och myndigheten. Ett exempel på en sådan omplacering är att en polisman som fått sin hörsel kraftigt nedsatt flyttas till annan inre tjänst.

Det som nu sagts gäller alltså omplacering. Av naturliga skäl kommer däremot reglerna om avskedande och uppsägning sällan eller aldrig till användning. Sedan tiden kort efter andra världskriget torde endast ett par polismän ha blivit försatta i disponibilitet. De tjänstgjorde f.ö. vid den öppna polisen. Reglerna om avskedande, uppsägning och disponibilitet fungerar närmast som reservstadganden för undantagssituationer.

16 Fackligt medbestämmande

Grunderna för arbetstagarnas rätt till medbestämmande på arbetsplatsen finns i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL), som kompletteras av åtskilliga författningar och avtal. Som grundläggande författning kompletteras MBL särskilt av lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA), som gäller för staten och andra offentliga arbetsgivare. Som några av hörnstenarna i regelsystemet kan framhållas arbetstagarnas rätt att sluta sig samman och verka fackligt (föreningsrätt) och att sluta kollektivavtal med arbetsgivare. Arbetsgivaren har en vidsträckt skyldighet att förhandla med de fackliga organisationerna, exempelvis innan han fattar ett visst beslut eller på begäran av organisationerna. Förutom bestämmelser av detta slag, som kan sägas reglera proceduren vid umgänget mellan arbetsgivare och arbetstagare, finns regler med ett mera materiellt innehåll i flera arbetsrättsliga lagar och i kollektivavtal. De materiella reglerna behandlar frågor om t.ex. anställning och anställningsskydd, arbetarskydd, arbetstid samt semester och andra anställningsförmåner.

Vid krigs- eller beredskapstillstånd gäller vissa inskränkningar i det fackliga medbestämmandet. Föreskrifter om den saken finns i den arbetsrättsliga beredskapslagen (prop. 1986/87:165, AU 1987/88:4, rskr. 9, SFS 1987:1262).

Det arbetsrättsliga regelsystemet bygger alltså på att vissa allmängiltiga regler har slagits fast i lag. Däremot har det i stor utsträckning överlämnats åt arbetsmarknadens parter att själva beakta de särskilda förhållandena inom olika områden och ställa upp särregler för dessa i form av kollektivavtal.

För säkerhetspolisen gäller i stort sett samma arbetsrättsliga regler i form av lag och kollektivavtal som för det statliga arbetstagarområdet i allmänhet. Dessa regler skall behandlas nedan i största korthet. Något närmare behandlas vissa regler som tar sikte på polisen i allmänhet eller på säkerhetspolisen. Sådana regler finns särskilt i form av kollektivavtal rörande arbetstiden.

16.1 Förhandlingsskyldighet

Grundläggande regler om förhandlingar mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer finns som nämnts i MBL. Lagens regler kan sättas åt sidan genom lag eller med stöd av lag meddelad författning (3 §) eller, i vissa fall, kollektivavtal (4 §).

MBL skiljer mellan avtalsförhandlingar, samverkansförhandlingar och tvisteförhandlingar.

En arbetstagarorganisation har rätt till förhandling med arbetsgivaren för att få till stånd ett kollektivavtal mellan parterna (avtalsförhandlingar) (10 §). Kollektivavtal får dock inte träffas som innebär avsteg från tvingande lagstiftning. Ett kollektivavtal bör heller inte avse den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, dvs. frågor som det rätteligen ankommer på de politiska organen att bestämma om (prop. 1975/76:105 Bilaga 2 s. 151 ff).

En förhandling enligt 10 § MBL kan även avse ett beslut som arbetsgivaren avser att fatta eller som arbetstagarorganisationen vill förmå arbetsgivaren att fatta (samverkansförhandling). Regler om samverkansförhandlingar finns även i 11 och 12 §§. I 11 § behandlas arbetsgivarens s.k primära förhandlingsskyldighet, som innebär att arbetsgivaren är skyldig att självmant förhandla med en arbetstagarorganisation som han är bunden till genom kollektivavtal innan han beslutar om viktigare förändringar av verksamheten eller av arbets- eller anställningsförhållanden för arbetstagare som tillhör organisationen. Hit hör t.ex. frågor om omorganisationer, lokaler, budget, vissa tillsättningar, omplaceringar och uppsägningar. Också i andra fall är arbetsgivaren enligt 12 § skyldig att förhandla innan han fattar eller verkställer ett beslut, om beslutet rör en medlem i arbetstagarorganisationen och organisationen begär förhandling. Vid förhandling enligt 11 och 12 §§ är arbetsgivaren skyldig att avvakta med sitt beslut tills förhandlingarna är slutförda, om det inte föreligger synnerliga respektive särskilda skäl. I dessa undantagsfall måste dock arbetsgivaren genomföra förhandlingen i efterhand. Förhandlingarna förs i första hand lokalt, dvs. mellan arbetsgivaren och en lokal arbetstagarorganisation. Om enighet inte uppnås skall arbetsgivaren på begäran förhandla även med central arbetstagarorganisation (14 §). Uppnås inte enighet vid förhandlingarna är det fritt för arbetsgivaren att fatta och verkställa sitt beslut.

Med tvisteförhandlingar avses förhandlingar som förs i syfte att parterna skall enas om tolkning eller tillämpning av ett gällande avtal eller av en rättsregel (63-69 §§). Tvisteförhandlingar på det statliga området förs i första hand mellan respektive myndighet och lokal arbetstagarorganisation och, om de inte enas, centralt mellan statens arbetsgivarverk och facklig huvudorganisation. Om inte enighet kan uppnås vid förhandling kan talan väckas vid arbetsdomstolen enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (LRA). Genomförda förhandlingar är i princip en förutsätting för att ett mål skall få tas upp av arbetsdomstolen (4 kap. 7 § LRA).

Vid tvist om tolkning av lag eller avtal har arbetsgivaren i princip tolkningsföreträde, dvs. arbetsgivarens mening gäller tills tvisten är avgjord. Vissa undantag finns dock. Sålunda har arbetstagarsidan tolkningsföreträde vid tvist om tillämpningen av ett kollektivavtal om medbestämmande (33 §) och om en arbetstagares arbetsskyldighet enligt avtal (34 §).

Den som bryter mot MBL eller mot kollektivavtal kan dömas att betala skadestånd (54-62 §§).

Reglerna om förhandling i 11-14 §§ MBL gäller inte i fråga om beslut enligt 10-13 kap. LOA, således disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning (2 kap. 5 § LOA). Där gäller i stället särskilda procedurregler enligt 14 kap. LOA. Reglerna innebär bl.a. en skyldighet för arbetsgivaren att varsla och, på begäran, överlägga med arbetstagarorganisationen före beslut om avskedande (14 kap. 7 § LOA). En liknande bestämmelse gäller vid uppsägning enligt regler i 30 § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS).

Även i flera andra författningar finns regler om förhandling mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisation. Bestämmelser om förhandlingar finns också i kollektivavtal. Kompletterande procedurregler till förhandlingsreglerna i MBL finns i huvudavtalet på det statliga området (HA).

I medbestämmandeavtalet för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S) sägs att lokala kollektivavtal får slutas i vissa angivna frågor som rör rationalisering och administrativ utveckling, planering, personalrörlighet, personalutveckling, arbetsledning, personalinformation och facklig information samt jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (de s.k. medbestämmandeområdena). Sådana avtal får innehålla föreskrifter om att arbetsgivaren i en viss fråga skall förhandla med en lokal arbetstagarorganisation före beslut. En sådan förhandlingsskyldighet kallas medbestämmandeform A och kan ersätta arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL eller avse en fråga i vilken sådan förhandlingsskyldighet inte föreligger.

Vid de flesta statliga tjänstetillsättningar tillämpas avtalet om förhandlingsordning i frågor om tillsättning av vissa tjänster hos staten (ATS). Avtalet ger parterna möjlighet att träffa kollektivavtal om olika former av medbestämmande vid tjänstetillsättning. Vid polisen tillämpas en form som innebär att arbetstagarorganisationerna informeras om myndighetens tilltänkta beslut i tillsättningsärendet och har möjlighet att begära förhandling inom en viss kort tid innan ärendet avgörs.

16.2 Fackliga stridsåtgärder

Av 2 kap. 17 § RF följer att en förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare har rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om annat inte följer av lag eller avtal.

Fackliga stridsåtgärder tillgrips i regel som ett medel i en konflikt som arbetsgivaren eller organisationen själv är indragen i (primärkonflikt). De kan emellertid också användas som sympatiåtgärd för att stödja en part i en annan arbetskonflikt. Inget hindrar att fackliga stridsåtgärder vidtas för andra än direkt fackliga syften, t.ex. politiska.

I 3 kap. 1 § LOA finns vissa begränsningar i rätten till fackliga stridsåtgärder inom den offentliga sektorn. För allt offentligt arbete gäller, att det är förbjudet med stridsåtgärder som syftar till att påverka inhemska politiska förhållanden. I arbete som består i myndighetsutövning eller som är oundgängligen nödvändigt för att genomföra myndighetsutövning får stridsåtgärd vidtas endast i form av lockout, strejk, vägran att arbeta övertid eller nyanställningsblockad. Det är heller inte tillåtet för dessa arbetstagare att vidta sympatiåtgärder till förmån för andra än offentliga arbetstagare. Inte heller får de vidta åtgärder till stöd för exempelvis en facklig organisation utomlands.

I lagtiftningsärenden och i andra sammanhang har det framhållits, att det finns statliga verksamhetsområden på vilka total arbetsinställelse inte kan tillåtas med hänsyn till samhällsintressen såsom rikets säkerhet, medborgarnas trygghet osv. Som exempel på sådana områden har nämnts t.ex. försvaret, rätts- och polisväsendet samt sjukvården (jfr t.ex. prop. 1965:60 s. 108). Dessa tankar har dock inte lett till något allmänt konfliktundantag i fråga om samhällsfarliga konflikter. En del skyddsåtgärder har dock vidtagits i form av kollektivavtal, som framgår nedan. Om det är nödvändigt har statsmakterna också möjlighet att ingripa mot en samhällsfarlig konflikt genom tjänstepliktslagstiftning. Detta blev fallet år 1971 vid den s.k. akademikerkonflikten.

Det har alltså i princip överlåtits till arbetsmarknadens parter att själva ta hänsyn till samhällsskyddet eller tredje mans intressen när det gäller stridsåtgärder som är särskilt farliga eller skadliga eller omfattande utan att för den skull vara lagstridiga. I huvudavtalet på det statliga området finns bestämmelser om en av parterna gemensamt tillsatt nämnd, statstjänstenämnden, för handläggning av sådana situationer (27 - 31 §§). De centrala arbetstagarorganisationerna utser var sin ledamot i nämnden, och staten utser lika många ledamöter som de centrala organisationerna tillsammans. Om en part anser att en konflikt är ägnad att otillbörligt störa viktiga samhällsfunktioner, skall på hans begäran förhandling äga rum mellan parterna i syfte att undvika, begränsa eller häva konflikten. Om en part vägrar att förhandla eller om enighet inte kan uppnås vid förhandling får parten hänskjuta till statstjänstenämnden att pröva om konflikten är ägnad att störa viktiga samhällfunktioner. Om nämnden finner att det förhåller sig så skall de hemställa till vederbörande att undvika, begränsa eller häva konflikten. Någon rättslig skyldighet att följa nämndens hemställan finns dock inte.

Huvudavtalet innehåller också regler om undantag från konflikträtt för vissa befattningshavare i förtroendeställning, den s.k. undantagskretsen (32-34 §§). Enligt dessa regler får stridsåtgärder inte omfatta dem som innehar vissa angivna tjänster, totalt ca 8 000. Hit hör all personal vid statsdepartementen och inom utriksförvaltningen, myndighetschefer, avdelningschefer, byråchefer m.fl.

Frågan om begränsning av konflikträtten vid krigs- och beredskapstillstånd har beaktats vid tillkomsten av den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262). I lagmotiven (prop. 1986/87:165 s. 14) uttalas att det står tämligen klart att utrymmet för fackliga stridsåtgärder i praktiken är i det närmaste obefintligt, om det skulle bli krig eller när beredskapstillstånd har inträtt. Ett rättsligt förbud mot fackliga stridsåtgärder skulle emellertid rubba en grundsats som länge har tillämpats och som innebär att det ligger i de förhandlande parternas eget ansvar att beakta även tredje mans och samhällets intressen när stridsåtgärder övervägs. Häri ligger en väsentlig förutsättning för det samspel mellan förhandlingar och avtal mellan parterna, å ena sidan, och samhällets beslut och riktlinjer, å den andra, som i synnerhet under kristider torde utgöra en väsentlig tillgång för vårt samhällsskick. Något generellt förbud mot fackliga stridsåtgärder under beredskap borde därför enligt föredragande statsrådet inte införas. Däremot borde samhällets möjligheter förbättras att snabbt ingripa när det i ett enskilt fall trots allt uppkommer en allvarlig fara för en öppen arbetskonflikt. Mot bakgrund härav innehåller lagen regler bl.a. om befogenhet för regeringen att föreskriva förbud mot fackliga stridåtgärder och förordna om fortsatt giltighet av kollektivavtal och om tvångsskiljedom eller vidta andra liknande åtgärder, om en arbetstvist hotar att medföra eller har medfört en öppen arbetskonflikt som kan skada totalförsvaret (7 §). Denna och andra bestämmelser i lagen tillämpas enligt regeringens bestämmande vid krig eller krigsfara, med skyldighet för regeringen att underställa riksdagen frågan om fortsatt tillämpning (2 §).

Arbetsmarknadsministern tillkallade den 16 oktober 1987, efter regeringens bemyndigande, en särskild utredare för att analysera systemet med avtalsförhandlingar och arbetskonflikter på den offentliga arbetsmarknaden och att presentera uppslag ägnade att förbättra systemet. I utredningsdirektiven uttalade föredragande statsrådet bl.a. att arbetsmarknadens parter i det fria förhandlingssystemet bär förstahandsansvaret för att arbetsfreden upprätthålls och att parterna åtagit sig att inte tillgripa samhällsfarliga konflikter. Avtalsförhandlingarna under 1980-talet, särskilt inom den offentliga sektorn, har dock enligt statsrådet visat att modellen har vissa svagheter. Öppna konflikter har förekommit under varje avtalsrörelse under 1980-talet. Det förefaller enligt statsrådet som om den gängse förhandlingsmodellen inte längre helt svarar mot de krav som ställs på den.

Den särskilde utredaren - Bertil Seregard - bedrev utredningsarbetet under namnet Förhandlingsutredningen och redovisade i januari 1988 resultatet i rapporten (Ds 1988:2) Fack och samhälle. I rapporten uttalades pessimism beträffande möjligheterna för arbetsmarknadsparterna att gemensamt komma till rätta med de olägenheter i form av täta arbetskonflikter som förekommit under senare år på den offentliga arbetsmarknaden. Utredaren gav dock vissa förslag till

förändringar på området. Bl.a. föreslogs att konfliktvarsel skulle utformas tydligare och att ett rikdagsorgan under vissa förhållanden skulle kunna göra uttalanden om en konflikts samhällsfarlighet.

16.3 Övertid

Grundläggande regler om arbetstid finns i arbetstidslagen (1982:673). Lagen kompletteras på det statliga området bl.a. av det allmänna arbetstidsavtalet (ARB).

Utöver ordinarie arbetstid och jourtid får arbetsgivaren enligt arbetstidslagen ta ut övertid under vissa förutsättningar. Övertidsuttaget är i princip begränsat till 200 timmar per år. Om en natur- eller olyckshändelse eller annan liknande omständighet som inte har kunnat förutses av arbetsgivaren har vållat avbrott i verksamheten eller medfört överhängande fara för sådant avbrott eller för skada på liv, hälsa eller egendom, får dock övertid tas ut i den utsträckning som förhållandena kräver, s.k. nödfallsövertid. En förutsättning för att få ta ut nödfallsövertid är att arbetsgivaren snarast underrättar den lokala arbetstagarorganisationen om uttaget. Nödfallsövertid får inte tas ut under längre tid än två dygn från arbetets början utan att tillstånd till arbetet har sökts hos arbetarskyddsstyrelsen.

Enligt lagmotiven (prop. 1975/76:179) skall i allmänhet endast händelser som ligger utanför det skeende som arbetsgivaren kan påverka eller som utgör en olyckshändelse vara skäl för nödfallsövertid. Hit hör händelser av typ force majeure samt t.ex. avbrott i el- eller vattendistributionen eller de allmänna kommunikationerna. Det krävs att den inträffade omständigheten inte har kunnat förutses och att den har vållat avbrott i verksamheten eller medfört överhängande fara för ett sådant avbrott eller för skada på liv, hälsa eller egendom.

Lagreglerna om övertid är dispositiva och kan ersättas eller inskränkas genom kollektivavtal. Om kollektivavtal om nödfallsövertid har träffats anses arbetsgivaren inte vara skyldig att följa den nyss nämnda lagregeln om att begära tillstånd hos arbetarskyddsstyrelsen för nödfallsövertid över två dygn.

För polisväsendet finns kollektivavtalsregler om bl.a. arbetstidens längd och förläggning för olika personalkategorier (ARB Specialbestämmelser Del II). Såväl i dessa regler som i lokala kollektivavtal finns vissa särskilda bestämmelser för säkerhetspolisen. Bestämmelserna innebär bl.a. att arbetstiden för personalen vid en viss enhet inom säkerhetsavdelningen beräknas med en s.k. begränsningsperiod om fyra veckor (specialbestämmelse till 21 § ARB). Med begränsningsperiod menas den tidsperiod som tjänstgöringsturerna fördelas på så att den genomsnittliga arbetstiden per vecka inte överstiger den veckoarbetstid som gäller för arbetstagaren. Genom denna bestämmelse finns en större frihet när det gäller att disponera arbetstidsuttaget inom den berörda enheten inom en viss tidsperiod än vad som gäller i allmänhet.

I en lokal överenskommelse har RPS och arbetstagarorganisationerna reglerat vilka händelser och åtgärder inom polisväsendets verksamhetsområde som normalt utgör grund för uttag av nödfallsövertid. Enligt en särskild lokal överenskommelse gäller därutöver för säkerhetsavdelningens verksamhetsområde vissa bestämmelser om nödfallsövertid i anledning av hotsituationer m.m. För säkerhetspolisen gäller dessutom vissa lokala avtalsbestämmelser om uttag av extra övertid.

Avdelning 2

Kommitténs överväganden

Säkerhetspolisen har ofta har stått i centrum för det allmänna intresset i samband med spionavslöjanden och andra händelser. Kommittén har som en bakgrund till sitt arbete tagit del av vad som har sagts om säkerhetspolisen i den allmänna debatten under senare år. Inte sällan har säkerhetspolisen i debatten blivit utsatt för hård kritik och beskyllts för både ineffektivitet och bristande objektivitet. En del debattörer har däremot framhållit säkerhetspolisen som ett värn för landets oberoende och demokrati.

Den stränga sekretess som med nödvändighet omgärdar säkerhetspolisen har gjort det svårt för allmänheten att få en nyanserad och riktig bild av verksamheten där.

Kommittén har kunnat skapa sig en bild av verksamheten genom ingående samtal med personer som tjänstgör eller har tjänstgjort inom säkerhetspolisen. Dessutom har kommittén samtalat med personer som kommit i kontakt med säkerhetspolisen i olika egenskaper. Kommittén har strävat efter att ta fasta på handläggningen av konkreta ärenden för att få en inblick i hur verksamheten bedrivs i praktiken.

Den bild som har tonat fram vid kommitténs granskning är annorlunda än den som framträtt i den allmänna debatten. Enligt kommitténs uppfattning har säkerhetspolisen både starka och svaga sidor. Kontraspionaget synes höra till de starka sidorna. Beträffande terrorismbekämpningen, som är en nyare och på många sätt svårare arbetsuppgift för säkerhetspolisen, finns det utrymme för förbättringar t.ex. när det gäller verksamhetens organisation och tillgången till viss specialistkompetens. Säkerhetsskydd och livvaktsverksamhet fungerar f.n. mindre bra bl.a. på grund av en akut brist på personal.

Kommittén lägger fram förslag för att bota bristerna. Bl.a. föreslås en förstärkning av ledningen, fler specialister och en vitalisering genom ett system med ökad personalrörlighet. Kommitténs förslag går också ut på att stärka den parlamentariska insynen och kontrollen av säkerhetspolisens verksamhet.

I slutskedet av denna etapp av kommittéarbetet har inträffat den s.k. Ebbe Carlsson-affären, som gäller bl.a. misstankar att personal vid säkerhetspolisen försökt föra in utrustning för illegal elektronisk avlyssning i landet och brutit mot förundersökningssekretessen genom att lämna ut sekretessbelagda handlingar (se avsnitt 3.9).

Kommittén har tagit del av material från bl.a. regeringskansliet och JK rörande det inträffade. Kommittén har också fått sig föredraget en intern utredning som gjorts inom RPS beträffande SÄPO:s agerande veckorna före och tiden närmast efter mordet på Olof Palme. Vad som därvid framkommit föranleder inga ändringar av de förslag i fråga om säkerhetspolisens inriktning och organisation, som kommittén redan tidigare kommit fram till. Tvärtom: Detta material stärker kommittén i dess övertygelse om behovet av reformer efter de linjer som kommittén följt i sitt arbete. Att ytterligare följa upp vad som inträffat är inte en uppgift för kommittén, vars utredningsuppdrag i fråga om säkerhetspolisens inriktning och organisation gäller mera övergripande frågor.

Däremot finns det skäl för kommittén att beakta en del av den senaste tidens händelser i nästa etapp av kommittéarbetet, som bl.a. gäller säkerhetspolisens arbetsmetoder.

17 Organisatorisk hemvist

Säkerhetspolisen är organisatoriskt knuten till RPS och utgör en avdelning inom den myndigheten. Avdelningen består av en huvuddel, som leds direkt av avdelningschefen, samt en fältorganisation med sektioner på olika orter. Till säkerhetspolisen bör också räknas verksledningen, som i detta sammanhang består av (förutom avdelningschefen) rikspolischefen och RPS styrelse (jfr kapitel 6 och 13).

Enkelt uttryckt kan säkerhetspolisen sägas fungera som en riksomfattande polismyndighet med samma styrelse och verkschef som RPS i övrigt. I de flesta avseenden står avdelningen på egna ben med egen personal- och ekonomiadministration, egen utbildningsorganisation, egen ADB-verksamhet osv. Detta beror givetvis på en önskan att hålla verksamheten hemlig. Huvuddelen av avdelningens personal utgörs av poliser som rekryteras från den öppna polisorganisationen. Ett visst återflöde av poliser från säkerhetsavdelningen till den öppna polisen förekommer också, men inte i form av någon organiserad personalcirkulation. Även många icke-polisiära tjänstemän vid avdelningen rekryteras från den öppna polisen.

Säkerhetspolisen samverkar operativt med den öppna polisen i olika avseenden. Exempelvis är arbetet med personskydd, terrorismbekämpning, utlänningsärenden och bevakning vid statsbesök m.m. uppdelat på säkerhetspolisen och den öppna polisen enligt föreskrifter som har beslutats av RPS (jfr FAP 224-2 och 403-3). I fråga om utredning av brott mot rikets säkerhet har vidare RPS föreskrivit i vilka fall utredningen skall handläggas av säkerhetspolisen eller under medverkan av säkerhetspolisen (FAP 403-3). Även i övrigt förekommer informationsutbyte och annan samverkan mellan de bägge grenarna av polisverksamheten (jfr kapitel 8-11). Behovet av samverkan mellan den öppna polisen och säkerhetspolisen har betonats i olika sammanhang (jfr t.ex. prop. 1980/81:13 s. 97).

I utredningsdirektiven berörs frågan om säkerhetspolisen bör behålla anknytningen till RPS. Inte minst med hänsyn till önskemålet att främja samverkan mellan säkerhetspolisen och polisväsendet i övrigt synes visserligen, enligt direktiven, avgörande skäl tala för en fortsatt anknytning. Det står emellertid kommittén fritt att ta upp även denna organisationsfråga i sitt arbete.

Ställningstagandet beträffande säkerhetspolisens organisatoriska hemvist i framtiden har givetvis stor betydelse som utgångspunkt för kommitténs bedömning av säkerhetspolisens organisation och inriktning i övrigt. Kommittén tar därför upp den frågan före övriga frågor i betänkandet.

Frågan om säkerhetspolisens organisatoriska hemvist och frågan om vilka uppgifter säkerhetspolisen bör ha i fortsättningen påverkar varandra ömsesidigt. Man bör därför först göra klart om det finns några övergripande skäl som talar med sådan styrka för den ena eller andra organisationsformen, att den under alla förhållanden bör väljas. Om så inte är fallet bör organisationen utformas med hänsyn till de uppgifter som man anser bör tillkomma säkerhetspolisen.

Utländska förhållanden erbjuder ett, visserligen svårtytt, jämförelsematerial. De länder som är tillgängliga för studium i detta avseende visar en provkarta på olika former för säkerhetstjänstens organisatoriska hemvist. Det finns exempel på säkerhetstjänster som organiserats som polismyndigheter med varierande anknytning till polisväsendet i övrigt. En vanlig modell är också att säkerhetstjänsten leds av en icke-polisiär (civil) myndighet. I sådana fall får denna myndighet i regel stöd av en särskild gren inom polisen (med engelsk terminologi "special branch"), som kopplas in när arbetet kräver polisiära insatser i form av brottsutredning, tvångsåtgärder e.d. Det förekommer också att en icke-polisiär säkerhetstjänst anförtros handhavandet av olika tvångsåtgärder. I vissa länder utgör säkerhetstjänsten en gren av underrättelsetjänsten, dvs. spionage och kontraspionage bedrivs inom samma organisation.

Av lätt insedda skäl är det svårt att få någon mera ingående information om hur säkerhetstjänsten i andra länder fungerar i praktiken. Det tillgängliga materialet ger knappast grund för en slutsats att den ena eller andra organisationsformen skulle vara överlägsen. De skiftande former som verksamheten framträder i får närmast ses mot bakgrund av historiska förhållanden och förvaltningstradition i respektive land. En erfarenhet som kanske kan dras är dock att det kan finnas en risk för samordningssvårigheter om säkerhetstjänsten delas upp på en civil myndighet och en stödjande polisiär organisation.

Den svenska säkerhetstjänstens organisation bör därför bedömas i första hand med utgångspunkt från rent svenska förhållanden.

En skilsmässa mellan RPS och säkerhetstjänsten ger flera möjligheter till organisatoriska lösningar. En möjlighet vore att ge säkerhetstjänsten ställning av polismyndighet under RPS. En annan möjlighet vore att göra säkerhetstjänsten till ett eget verk direkt under regeringen. Även ett verk av sistnämnda slag skulle naturligtvis kunna ha ställning av polismyndighet.

Med en fristående säkerhetstjänst skulle man uppnå att verksamheten fick en helt egen ledningsorganisaton. Säkerhetstjänsten skulle kunna ledas av en egen generaldirektör och en egen parlamentarisk styrelse. Detta borde visserligen innebära en förstärkning av ledningsorganisationen i förhållande till nuläget, som innebär att rikspolischefen och RPS styrelse delar sin uppmärksamhet mellan säkerhetstjänsten och den öppna polisen.

Enligt kommitténs mening bör det dock finnas möjligheter att uppnå i stort sett detsamma inom ramen för nuvarande organisationsform genom förändringar av säkerhetspolisens ledning.

Att göra säkerhetstjänsten till en egen myndighet skulle också få följder för personalrekrytering och personalcirkulation, särskilt om myndigheten inte hade ställning av polismyndighet. I den allmänna debatten har ibland sagts att en icke- polisiär säkerhetstjänst skulle ha lättare att rekrytera högt kvalificerade medarbetare än den nuvarande organisationen, som huvudsakligen rekryterar poliser. Kommittén är dock tveksam till om det skulle bli så i praktiken. Säkerhetstjänsten lockar redan i dag många av de bästa poliserna. Den förstärkning med specialister av olika slag som kan vara behövlig bör kunna åstadkommas utan att den organisatoriska ramen ändras väsentligt. Med hänsyn till säkerhetstjänstens speciella karaktär är det knappast troligt att en icke- polisiär organisation i ett litet land som Sverige skulle ha bättre förutsättningar att locka kvalificerade medarbetare.

Man bör också hålla i minnet att säkerhetstjänstens arbetsuppgifter väsentligen är polisiära till sin natur. Att förebygga och avslöja brott är uppgifter som enligt svenskt synsätt i första hand ankommer på polisen. Och vi har i modern tid undvikit att bygga upp olika poliskårer för olika uppgifter, vilket däremot andra länder har gjort i många fall. Om man skulle skapa en ny, icke-polisiär säkerhetsmyndighet vore det nödvändigt att komplettera den med polisiära organ för spaning, brottsutredning och annat rent polisiärt arbete. I detta ligger ett frö till problem i fråga om ledning och gränsdragningar, förutom att det säkert skulle innbära att verksamheten totalt sett blev dyrare.

En del av de uppgifter som i dag vilar på säkerhetspolisen innefattar som nämnts ett samarbete med den öppna polisen. Onekligen underlättar det samarbetet om den öppna polisen och säkerhetspolisen har en gemensam ledning på central nivå, som kan utfärda föreskrifter för verksamheten och som vid behov kan ta över ledningen av gemensamma operationer.

I debatten har ibland uttalats farhågor för att en från RPS fristående säkerhetstjänst skulle kunna utvecklas till en "stat i staten" eller bli ett organ för en otillbörlig övervakning av medborgarna. Det är uppenbarligen en stor nackdel om säkerhetstjänsten ges en organisation som inte omfattas med förtroende av alla de demokratiska krafterna i samhället.

Sammanfattningsvis förefaller det alltså som om övervägande skäl talar emot att skilja säkerhetspolisen från RPS. De vinster som man skulle kunna påräkna under vissa förutsättningar bör man kunna uppnå även inom ramen för nuvarande organisationsstruktur. Det gäller t.ex. förstärkningar av ledningsfunktionen och ökat inslag av specialistkompetens.

Utgångspunkten för kommitténs vidare överväganden är således att säkerhetspolisen även i fortsättningen skall vara en del av polisen och organisatoriskt ingå i RPS. Det bör understrykas att denna organisatoriska samhörighet mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen måste utnyttjas så att samarbetet mellan de bägge grenarna av polisverksamheten fungerar på bästa sätt. Exempelvis måste säkerhetspolisen ge den öppna polisen information om säkerhetshotande verksamhet som behövs för inriktningen av den öppna polisverksamheten (såsom befarade aktioner från terrorist-organisationer), och den öppna polisen måste tillhandahålla säkerhetspolisen information om sådan brottslighet och sådana händelser i övrigt, som kan ha något samband med säkerhetshotande verksamhet. Ett annat exempel på nödvändigt samarbete är förundersökningar, som berör bägge grenarna av polisverksamheten. Det får ankomma på verksledningen att utarbeta riktlinjer för detta samarbete och att genom inspektioner och övningar se till att det fungerar i praktiken.

18 Arbetsuppgifter och organisation

Verksamheten vid säkerhetspolisen grundar sig i första hand på bemyndigandet i RPS instruktion att utöva polisledning i fråga om polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet. Ramen för verksamheten utgörs sålunda av straffbestämmelser i brottsbalken och andra författningar avseende angrepp mot det nationella oberoendet eller mot statsskicket. Dessutom svarar säkerhetspolisen för de uppgifter som ankommer på RPS enligt en del andra författningar, såsom säkerhetsskyddsförordningen (1981:421), personalkontrollkungörelsen (1969:446) och upphandlingsförordningen (1986:366).

Funktionellt faller verksamheten vid säkerhetspolisen i huvudsak inom två områden, benämnda säkerhetsunderrättelsetjänst och säkerhetsskyddstjänst. Säkerhetsunderrättelsetjänsten är operativ till sin natur och bedrivs bl.a. genom spaning (även signalspaning) och andra former av informationsinhämtning, bearbetning av det inhämtade materialet samt förundersökning i mål om brott mot rikets säkerhet. Med hänsyn till föremålet för verksamheten kan säkerhetsunderrättelsetjänsten indelas i kontraspionage, terrorismbekämpning och åtgärder mot subversiv verksamhet. Säkerhetsskyddstjänsten är en förebyggande verksamhet. Till säkerhetspolisens uppgifter hör att utöva en normgivande och kontrollerande funktion när det gäller säkerhetsskyddet vid åtskilliga andra myndigheter, att lämna ut registeruppgifter inom ramen för personalkontrollförfarandet och att svara för livvaktsverksamhet och annat personskydd med avseende på statsledningen.

I detta kapitel behandlas vilka arbetsuppgifter som i fortsättningen bör skötas av säkerhetspolisen och vilken organisation säkerhetspolisen mot bakgrund härav bör ha. Beträffande en del av arbetsuppgifterna har kommittén också funnit anledning att ta upp frågan om den närmare inriktningen av hur uppgifterna utförs. Däremot behandlas inte i detta sammanhang den inbördes avvägningen mellan olika arbetsuppgifter, således t.ex. hur stor andel av resurserna som skall satsas på kontraspionage jämfört med terrorismbekämpning och säkerhetsskydd. En sådan avvägning av resursfördelningen mellan säkerhetstjänstens olika grenar måste naturligtvis göras fortlöpande mot bakgrund av förändringar i den säkerhetshotande verksamheten och det säkerhetspolitiska läget i allmänhet. En fråga om fortlöpande riktlinjer från statsmakterna för denna avvägning av resurserna behandlas i avsnitt 19.2. Det kan också finnas skäl för kommittén att återkomma till dessa frågor i samband med att kommittén i nästa etapp av utredningsarbetet studerar säkerhetspolisens arbetsmetoder.

18.1 Allmänna utgångspunkter

Det råder en bred politisk enighet om att vi i Sverige skall ha en säkerhetstjänst för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Säkerhetstjänsten spelar en viktig roll inom totalförsvaret. De flesta, kanske alla, andra stater har också funnit det nödvändigt att ha en särskilt organiserad säkerhetstjänst.

Däremot är det inte självklart vilka uppgifter som skall tilldelas säkerhetstjänsten. Skall den exempelvis befatta sig med brott både mot rikets yttre och inre säkerhet? Skall kontraspionage och terrorismbekämpning ankomma på en och samma organisation? Hur skall ansvaret för säkerhetsskydd och annat förebyggande arbete fördelas på berörda myndigheter och företag?

En central uppgift för en säkerhetstjänst är otvivelaktigt skyddet för rikets yttre säkerhet, dvs. *kontraspionage* i vidsträckt mening. Denna verksamhet tar i första hand sikte på totalförsvaret och karaktäriseras därigenom bl.a. av ett mycket högt krav på att polisverksamheten omgärdas av en sträng sekretess. Ett annat utmärkande drag är att man sällan har någon brottsanmälan att utgå ifrån. Verksamheten är därför i hög grad inriktad på att genom förspaning och andra åtgärder ta reda på om brott har begåtts eller kan befaras.

Kontraspionaget kan sägas vara säkerhetspolisens traditionella uppgift. Erfarenheterna av uppgiften är stora och arbetsmetoderna väletablerade. Säkerhetspolisen har också under senare år haft framgångar inom kontraspionaget, särskit när det gäller att avslöja underrättelseverksamhet som riktar sig mot försvarsindustrin. Ett metodiskt arbete från säkerhetspolisen har här lett till att främmande underrättelseverksamhet i åtskilliga fall har avslöjats i ett tidigt skede, innan någon skada ännu har vållts totalförsvaret. Detta är ett område där kommittén anser sig ha kunnat konstatera att säkerhetspolisens verksamhet i det väsentliga bedrivs på ett både effektivt och skickligt sätt. Enligt kommitténs mening är det klart att kontraspionaget även i fortsättningen skall ankomma på säkerhetspolisen. Det finns dock skäl att framhålla att framgångarna när det gäller att avslöja underrättelseverksamhet på försvarsindustrins område inte får leda till att andra delar av kontraspionaget kommer i bakgrunden.

Det bör enligt kommitténs mening vara naturligt att säkerhetspolisen också har arbetsuppgifter med tämligen nära anknytning till det centrala ämnesområde som kontraspionaget utgör. De olika verksamhetsgrenarna inom säkerhetspolisen kan då stödja varandra i olika avseenden. Det är exempelvis möjligt att använda sig av en gemensam fond av yrkeskunskaper, arbetsmetoder, kontakter och teknik och att gemensamt utnyttja ett kvalificerat säkerhetsskydd. Det är också viktigt ur effektivitetssynpunkt att organisationen har en viss storlek så att det finns resurser för att möta flera hot som samtidigt riktas mot de intressen som skall skyddas.

Å andra sidan måste man beakta att säkerhetspolisen är ett organ som i flera avseenden intar en särställning inom den offentliga förvaltningen, inte minst med hänsyn till att den stränga sekretessen rubbar gängse förutsättningar för allmänhetens insyn i verksamheten. Man bör enligt kommitténs mening vara restriktiv med att lägga på säkerhetspolisen arbetsuppgifter.

18.2 Terrorismbekämpning och personskydd

Uppgifter inom terrorismbekämpning och personskydd ankommer i dag på ett flertal organ inom säkerhetspolisen och den öppna polisen (jfr avsnitt 9.1). Säkerhetsunderrättelsetjänst bedrivs inom säkerhetspolisens operativa byrå, som också svarar för den s.k. skyddsspaningen. Huvudansvaret för livvaktsskyddet vilar på den stödjande byrån, men i viss utsträckning finns livvakter även inom den öppna polisen, främst i Stockholm. Den stödjande byrån inom säkerhetspolisen svarar också för det tekniska säkerhetsskyddet. Den öppna polisorganisationen under regional eller lokal ledning svarar för distansskyddet. Planering och samordning av verksamheten vilar i stor utsträckning på bevakningssektionen inom RPS öppna del.

Möjligheterna att minska denna splittring av resurserna har tilldragit sig intresse både inom polisen och utanför. Inte minst har intresset fokuserats på frågan om livvakternas organisatioriska hemvist. Kort sagt: bör livvakterna fortfarande vara uppdelade på säkerhetspolisen och polismyndigheten i Stockholm, eller bör de koncentreras till endera av dessa myndigheter?

Som framgått av avsnitt 9.2 har organisationen av terrorismbekämpningen och personskyddet nyligen behandlats av tre utredningar, redovisade i rapporterna SOU 1987:14 och SOU 1988:18 från juristkommissionen respektive den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på statsminister Olof Palme samt i rikspolischefen Nils E. Åhmanssons rapport den 29 december 1987.

Juristkommissionen har starkt betonat vikten av att Sverige har de medel som behövs för att skydda offentliga personer och andra från terrordåd och att fullgöra våra mellanfolkliga åtaganden i kampen mot terrorismen. Enligt kommissionen finns det knappast något realistiskt alternativ till att säkerhetspolisen ansvarar för terrorismbekämpningen. För detta talar bl.a. att säkerhetspolisen är en riksomfattande polisstyrka och att endast säkerhetspolisen kan förväntas ha de kontakter med utländska säkerhetstjänster som behövs i sammanhanget. Den parlamentariska kommissionen har kommit till samma slutsats.

Också Åhmansson menar att RPS bör ansvara för terrorismbekämpningen. När det gäller det praktiska utförandet har Åhmansson lagt fram förslag till en närmare fördelning av arbetsuppgifterna mellan RPS och den lokala polisorganisationen. Med hänvisning till det pågående arbetet inom SÄPO-kommittén har dock Åhmansson avstått från att ta ställning till om de uppgifter som ankommer på RPS bör hänföras till säkerhetspolisen eller till RPS öppna del.

Kommittén kan i allt väsentligt ansluta sig till vad kommissionerna och Åhmansson har anfört om vikten av en väl fungerande terrorismbekämpning och om verksamhetens närmare utformning.

Av avgörande betydelse för frågan om vilken myndighet som skall ha *ansvaret för terrorismbekämpningen* är terrorismens starka internationella prägel. Denna har framtvingat ett internationellt samarbete, som utgör en förutsättning för att staterna med någon utsikt till framgång skall kunna skydda sig mot terrorism. De flesta länder har anförtrott den praktiska delen av det internationella samarbetet på området till sina säkerhetstjänster eller andra organ med säkerhetspolisiär prägel. Detta är ingen tillfällighet utan får ses mot bakgrund av brottslighetens särskilda karaktär och de arbetsmetoder som därigenom måste tillämpas från myndigheternas sida. Det organ som skall ansvara för terrorismbekämpningen i Sverige måste både kunna samarbeta med vissa utländska säkerhetsorgan som har motsvarande funktion och kunna genomföra de övriga åtgärder i fråga om säkerhetsunderrättelsetjänst som behövs för att avslöja terroristorganisationer och göra tillförlitliga hotbildsanalyser. Något organ som skulle kunna axla säkerhetspolisens mantel i dessa avseenden finns knappast i dag. Anknytningen till säkerhetspolisen faller sig också naturlig om man betänker terrorismbekämpningens nära samband med funktionen att skydda statsledningen mot våldsdåd. Såväl juristkommissionen som den parlamentariska kommissionen har uttalat sig för att ansvaret för terrorismbekämpningen även i fortsättningen bör ankomma på säkerhetspolisen (SOU 1987:14 s. 128 resp. SOU 1988:18 s. 160).

Bedömningen ändras inte av den omständigheten att terrorism i viss utsträckning är förknippad med kriminalitet av mer traditionellt slag, exempelvis bankrån för att finansiera verksamheten. Men det är givetvis viktigt att säkerhetspolisen har ett sådant samarbete med den öppna polisen att man kan fånga upp de trådar i brottsutredningar som leder till en terroristorganisation. Även i övrigt är det angeläget med ett informationsutbyte mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen inom ramen för terrorismbekämpningen, vilket också juristkommissionen och Åhmansson har framhållit.

Kommittén anser alltså att *säkerhetspolisen även i fortsättningen bör bedriva säkerhetsunderrättelsetjänst med avseende på terrorismbekämpningen.*

När det gäller inriktningen av denna del av säkerhetspolisens verksamhet förtjänar det att framhållas att terrorismbekämpningen är en tämligen ny uppgift för säkerhetspolisen. Betydande svårigheter möter mot bakgrund bl.a. av att terrorismen bedrivs med internationell bas och med utpräglad hänsynslöshet. Den internationella terrorismen har under senare år i huvudsak valt att slå till på andra håll än i Sverige. Det är svårt att veta om detta är resultatet av arbetet inom säkerhetspolisen eller huvudsakligen beror på andra faktorer. I enstaka fall är det dock klart att säkerhetspolisen har förhindrat terrordåd, såsom då man år 1977 avslöjade att en liga under ledning av västtyske medborgaren Norbert Kröcher förberedde att kidnappa ett fd statsråd.

På en del punkter är det dock enligt kommitténs mening klart att *verksamheten inom terrorismbekämpningen kan förbättras.* För att terrorismbekämpningen skall kunna bedrivas framgångsrikt är det nödvändigt

att säkerhetspolisen har tillgång till ingående information om internationella förhållanden på området och att denna information blir föremål för en kvalificerad analys med syfte att få ett grepp om den aktuella hotbilden. Som framgått har säkerhetspolisen redan i dag viktiga internationella kontakter som kan ge information av detta slag. Det är emellertid angeläget att utveckla både informationsinhämtning och analysmetoder så långt som det är möjligt. I bägge hänseendena bör det vara möjligt för säkerhetspolisen att få bistånd från UD i större utsträckning än som sker i dag. RPS verksledning och UD bör enligt kommitténs mening tillsammans utarbeta planer för en organiserad samverkan i dessa hänseenden. En sådan samverkan bör innefatta både regelbundna kontakter på olika nivåer och ett utbyte av skriftlig information. Det är också nödvändigt att säkerhetspolisen inom sin egen organisation har tillgång till personer med specialistkompetens på området. I avsnitt 20.3 behandlas olika sätt att tillföra sådan specialistkompetens.

När det gäller *livvakternas organisatoriska hemvist* förhåller det sig i dag så, att huvuddelen av livvakterna ingår i säkerhetspolisen. Det förekommer dock även lokalt anknutna livvakter, främst i Stockholms polisdistrikt med uppgift att skydda utländska diplomater. Denna organisatoriska splittring är inte lyckad. Bl.a. finns det en risk för att det utvecklas olika livvaktskulturer med skillnader i fråga om ubildning, utrustning, arbetsmetoder och förutsättningar i övrigt. Det har därför från flera håll påtalats att livvakterna borde sammanföras i en enhetlig organisation. Däremot finns det olika åsikter om den organisationen bör ingå i säkerhetspolisen eller i lokalpolisen, dvs. i första hand i polismyndigheten i Stockholm.

Till förmån för att generellt knyta livvakterna till lokalpolisen har anförts bl.a. behovet av att kunna samordna den operativa polisverksamheten inom ett polisdistrikt under den lokala polischefen. Behovet av en sådan samordning bör dock enligt kommitténs mening kunna tillgodoses oberoende av livvakternas organisatoriska hemvist. En stor mängd livvaktsuppdrag utförs f.ö. utan att den öppna polisen alls är inblandad. Man måste också beakta att livvaktsverksamheten är en mycket speciell form av polisverksamhet som har ett nära samband med terrorismbekämpningen. En hög kompetens och professionalism hos livvakterna torde bäst säkerställas genom utbildning och träning i fortlöpande kontakt med de säkerhetspoliser som svarar för inhämtning och analys av underrättelser på terrorismbekämpningens område. Kommittén anser därför att *livvakterna som huvudregel skall ingå i säkerhetspolisen.*

Enligt Åhmansson bör livvakterna inte vara anställda vid RPS även om RPS svarar för livvaktsverksamheten. I stället bör livvakterna kommenderas dit från den lokala polisorganisationen. Detta förslag behandlas av kommittén tillsammans med formerna över huvud för att rekrytera personal till säkerhetspolisen (avsnitt 20.4).

Det anförda hindrar inte att det kan finnas ett behov av ett mindre antal livvaktsutbildade polismän för andra livvaktsuppdrag än dem som säkerhetspolisen primärt svarar för. Säkerhetspolisen bör dock, som Åhmansson föreslagit, svara för utbildningen även av dessa lokala livvakter. Om man går över till ett system med personalcirkulation mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen, vilket kommittén skall överväga enligt sina direktiv, kommer den lokala organisationen att fortlöpande tillföras ett antal fd. säkerhetspoliser med livvaktsutbildning.

När det gäller *utförandet av de särskilda livvaktsuppdragen* har Åhmansson föreslagit att RPS skall fastställa miniminivån för närskyddet och normalt även svara för detta. Distansskyddet skall däremot vara en uppgift för den regionala eller lokala polismyndigheten. Även detta kan kommittén ställa sig bakom. Till utvecklande av detta principiella ställningstagande vill kommittén anföra följande.

Man skiljer i polisiära sammanhang på direkt och indirekt ledning av polisverksamhet. Direkt ledning innebär ett omedelbart befäl över verksamheten. Med indirekt ledning menas däremot befogenhet att meddela allmänna riktlinjer eller organisatoriska direktiv för verksamheten. I författningstext brukar indirekt ledning uttryckas som en befogenhet att "bestämma" om polisverksamhet. Sådan befogenhet tillkommer under vissa förutsättningar de regionala polismyndigheterna samt, i den mån regeringen ger sådant uppdrag, RPS (6 och 7 §§ polislagen 1984:387, jfr 4 § RPS instruktion och prop. 1983/84:111 s. 69, jfr även avsnitt 7.1).

Det bör alltid ankomma på säkerhetspolisen att bestämma en miniminivå för livvaktsskydd och annat närskydd så snart personskydd behövs i anledning av ett terrorhot eller annars för att avvärja ett brott mot rikets säkerhet. Detta får anses följa av säkerhetspolisens övergripande ansvar för rikets säkerhet och terrorismbekämpningen. Det bör i sammanhanget inte göra någon skillnad om livvaktsskyddet sedan tillgodoses genom säkerhetspolisens egna livvakter eller genom livvakter från lokalpolisen. I det fallet att lokala livvakter används innebär säkerhetspolisens fastställande av minimiskydd att RPS utövar en indirekt ledning av den lokala polisverksamheten.

För att tillgodose personskyddet krävs inte sällan även ett distansskydd, såsom eskort eller färdvägsbevakning. Distansskyddet bör även i fortsättningen utföras av den lokala polisen, och den direkta ledningen bör givetvis ankomma på den lokala eller, undantagsvis, regionala polischefen. Om närskyddet tillgodoses genom lokala livvakter bör polischefen ha den direkta ledningen även över dem. Vid genomförandet av uppgiften bör polischefen även i fortsättningen vara skyldig att iaktta de ramar för skyddet som RPS kan ha bestämt.

När det gäller säkerhetspolisens egna livvakter faller det sig inte lika naturligt att oreserverat överlämna den direkta ledningen till en lokal polischef. I många fall torde polischeferna inte ha den erfarenhet av livvaktsarbete att ett sådant ledningsansvar skulle vara meningsfullt. I regel utförs också livvaktsuppdragen utan något som helst deltagande från lokalpolisen, t.ex. då ett statsråd rutinmässigt beledsagas av livvakter i eller utanför tjänsten. Att lägga ledningen hos den lokala polischefen skulle i dessa fall snarast innebära en onödig omgång, inte minst med tanke på att livvakterna och deras "objekt" kanske förflyttar sig mellan flera olika polisdistrikt. Å andra sidan är det ju klart att livvaktsskyddet måste kunna samordnas med lokalpolisens verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. I dag förefaller principerna för ansvarsfördelningen i fråga om den direkta ledningen av livvaktsverksamheten inte att vara helt klara.

En lämplig avvägning bör vara att *den lokala polischefen alltid skall ha befogenhet att utöva den direkta polisledning som behövs för att närskyddet skall kunna samordnas med lokalpolisens verksamhet.* I övrigt bör säkerhetspolisen som huvudregel själv utöva den direkta ledningen över sina egna livvakter. Det innebär konkret att den lokala polischefen bör kunna bestämma exempelvis färdväg och tidpunkt för förflyttning när det behövs för samordningen. Däremot bör det inte ankomma på honom att ge order som berör själva metoden för att utföra ett livvaktsuppdrag. I vissa fall bör dock säkerhetspolisen kunna delegera den direkta ledningen utan begränsningar till polischefen, exempelvis vid operationer där en integrering av närskydd och fjärrskydd ter sig särskilt påkallad.

Det anförda kan illustreras med exempel. När några livvakter från säkerhetspolisen rutinmässigt följer ett statsråd bör arbetet normalt ledas från säkerhetspolisen. Det är alltså säkerhetspolisens ledningscentral som livvakterna skall anropa om de behöver order. Den lokala polischefen bör dock informeras om livvaktsuppdraget. Han kan då vidta de åtgärder med avseende på lokalpolisen som han eventuellt finner behövliga och han har rätt att ge de order till livvakterna som behövs för själva samordningen. Om en person med livvaktsskydd deltar i något större evenemang där lokalpolisen ställer upp med bevakning bör det ofta kunna finnas skäl för polischefen att ge order i samordningsfrågor till säkerhetspolisens livvakter. Orderna kan gälla t.ex. färdväg till och från evenemanget, vart den skyddade personen bör lotsas vid olika tidpunkter samt radiosamband och informationsutbyte med lokalpolisens ledningscental. Vid ett statsbesök slutligen kan det hända att så många polisiära enheter medverkar och skall samverka så nära med varandra, att det totala ledningsansvaret bör ligga i en hand. Man bör då kunna tänka sig att säkerhetspolisen överlåter ledningen av livvakterna utan begränsning till den lokala polischefen.

Vad som har sagts om ledningen av livvaktsverksamheten bör givetvis i tillämpliga delar gälla även *skyddsspaningen*, dvs. den spaning som syftar till att upptäcka hot mot en person som skall skyddas.

Dessa arbetsuppgifter för säkerhetspolisen i fråga om personskydd torde i huvudsak ligga inom ramen för den befogenhet som RPS har redan i dag när det gäller att utöva polisledning. En del formella preciseringar kan dock behövas i RPS instruktion, vilket behandlas i annat sammanhang (kapitel 21).

Den närmare funktionsfördelningen mellan säkerhetspolisen och lokalpolisen bör liksom hittills regleras av RPS i föreskriftsform med hänsyn till behovet av att kunna anpassa reglerna efter ändrade förhållanden eller oväntade situationer. Där kan exempelvis regleras i vilka fall personskyddet i första hand skall tillgodoses genom säkerhetspolisens egna livvakter respektive när livvakter från lokalpolisen bör användas. Också frågan om skyldighet för lokalpolisen att underrätta RPS om terrorhot -som enligt Åhmansson bör regleras i polisförordningen - torde enligt kommitténs mening lämpligen regleras genom föreskrifter som RPS beslutar om.

En viktig roll inom personskyddet spelar i dag *bevakningssektionen*. Organisatoriskt ingår sektionen i polisbyrå 2 inom RPS öppna del. Därutöver ingår i byrån en rikskriminalsektion och en interpolsektion.

Vid bevakningssektionen tjänstgör ett tiotal befattningshavare, varav två polisintendenter. Till sektionen hör också ett 25-tal helikopterförare, som kommenderats från den lokala polisorganisationen. Sektionens huvuduppgift är att handlägga ärenden om samordning av bevaknings- och säkerhetsarbetet i samband med statsbesök och vid liknande händelser. Det arbetet består bl.a. av att, mot bakgrund av de hotbilder som tillhandahålls av säkerhetspolisens terrorismbekämpningsfunktion, bestämma ramarna för de bevaknings- och säkerhetsåtgärder som skall tillämpas. Den direkta ledningen av den öppna polisen inom de givna ramarna ankommer däremot på regional eller lokal polischef. Till bevakningssektionens uppgifter i samband med statsbesök m.m. hör också att samordna den öppna polisens insatser med insatser i form av bl.a. livvaktsverksamhet från säkerhetspolisen och att förmedla kontakter mellan polisorganisationen och företrädare för den som skall skyddas.

Därutöver handlägger sektionen vissa andra frågor, såsom ärenden om polisens helikopterverksamhet och om säkerhetskontroll vid flygplatser.

Sektionens huvuduppgift har alltså ett nära samband med terrorismbekämpningen. Åhmansson har i sin rapport anfört att RPS verksamhet i samband med statsbesök m.m., alltså både hotbildsanalys och samordning, bör koncentreras till en enda enhet vid myndigheten. Däremot har inte Åhmansson tagit ställning till var inom myndigheten ärendena bör handläggas.

I det föregående har redan föreslagits att säkerhetspolisen skall svara för terrorismbekämpningen. Den verksamheten bör alltså enligt kommitténs mening inte föras över till RPS öppna del. Däremot talar starka skäl för att föra över samordningen vid statsbesök m.m. till säkerhetspolisen. Samordningsarbetet vid statsbesök m.m kan ju sägas innebära att de

hotbildsanalyser som utarbetats inom säkerhetsunderrättelsetjänsten omsätts i praktiken, så att personskyddet får en lämplig utformning. Att förlägga samordningsfunktionen organisatoriskt nära underrättelsefunktionen skulle öka förutsättningarna för att planeringen verkligen avspeglar de varierande hotbilderna. Det skulle också innebära en välbehövlig minskning av terrorismbekämpningens nuvarande, tämligen splittrade struktur i organisationshänseende. Hanteringen av ärendena skulle därmed bli enklare och mindre tungrodd än nu, när en och samma fråga ofta måste bollas mellan flera befattningshavare på olika enheter. Det skulle skapa förutsättningar för en enhetlig ledning av terrorismbekämpningen, vilket är en förutsättning för att resurserna skall kunna samordnas och användas på det mest effektiva sättet.

Mot bakgrund av det anförda föreslår kommittén att *bevakningssektionens uppgifter i fråga om samordning av bevaknings- och säkerhetsarbetet i samband med statsbesök och vid liknande händelser förs över till säkerhetspolisen.* Detsamma gäller uppgifterna i fråga om säkerhetskontroll vid flygplatser, som också utgör en del av terrorismbekämpningen.

En fråga om förstärkning av bl.a. livvaktsresurserna behandlas i avsnitt 18.4. I avsnitt 18.7 behandlas vilka organisatoriska förändringar inom säkerhetspolisen som den föreslagna överföringen av uppgifter från bevakningssektionen och den lokala polisorganisationen bör föranleda. Inom polisbyrå 2 förändras förutsättningarna för bevakningssektionens fortsatta inriktning, eftersom sektionen förlorar huvuddelen av sina uppgifter. Vad som återstår av sektionens uppgifter är bl.a. ansvaret för polisens helikopterverksamhet. Det ingår emellertid inte i kommitténs uppdrag att pröva vilka organisatoriska åtgärder inom RPS öppna del som detta bör föranleda.

18.3 Åtgärder mot subversiv verksamhet

Åtgärder mot subversiv verksamhet (kontrasubversion) är en del av säkerhetsunderrättelsetjänsten som tar sikte på brott mot rikets inre säkerhet (jfr avsnitt 11.1).

Uppgiften gör det nödvändigt att i viss utsträckning övervaka inhemska politiska organisationer av extremistkaraktär. Som ett resultat av verksamheten registreras en del personer i säkerhetspolisens register med stöd av bestämmelser i personalkontrollkungörelsen. De registrerade uppgifterna används i det fortsatta spaningsarbetet och vid personalkontroll. Befogenheten att registrera personer begränsas bl.a. av föreskrifter i RF och personalkontrollkungörelsen om förbud mot

åsiktsregistrering. Dessutom har regeringen utfärdat både öppna och hemliga föreskrifter för registreringen. För sammanhangets skull bör påpekas att registret innehåller även personuppgifter som har inhämtats inom ramen för andra delar av säkerhetsunderrättelsetjänsten än kontrasubversionen.

Övervakningen av politiska organisationer och registreringen i säkerhetspolisens register har gjort kontrasubversionen till en uppmärksammad och omstridd del av säkerhetspolisens verksamhet. Exempelvis har vänsterpartiet kommunisterna i olika motioner yrkat att den del av säkerhetspolisens organisation som innebär registrering och rapportering av politisk verksamhet skall upplösas (se kapitel 4). Motionerna har regelmässigt avslagits av riksdagen.

Kommittén har att utgå från det faktum att den svenska strafflagen innehåller vissa bestämmelser om brott mot rikets inre säkerhet. Någon del av polisorganisationen måste uppenbarligen ha till uppgift att övervaka att dessa straffbestämmelser inte överträds. Denna polisuppgift står nära andra delar av säkerhetspolisens verksamhet bl.a. med hänsyn till det intresse som skall skyddas, nämligen rikets säkerhet. Arbetsmetoderna som används vid den kontrasubversiva polisverksamheten liknar också de arbetsmetoder som tillämpas vid säkerhetsunderrättelsetjänst i allmänhet. En ytterligare likhet är det starka behovet av sekretesskydd för polisverksamheten. Det kan knappast komma i fråga att lägga över dessa särpräglade arbetsuppgifter på den öppna polisen.

De polisiära uppgifterna i samband med skyddet av rikets inre säkerhet bör alltså även i fortsättningen skötas av säkerhetspolisen. Kommittén får i ett annat sammanhang anledning att beröra frågan om inriktningen av denna del av säkerhetspolisens verksamhet.

18.4 Säkerhetsskydd

Säkerhetsskyddet är en brottsförebyggande verksamhet och faller därmed inom det arbetsfält som föreskrivs för polisen i polislagen. Ansvarsfördelning och andra former i fråga om säkerhetsskyddet regleras i särskilda författningar, i första hand säkerhetsskyddsförordningen och upphandlingsförordningen (jfr kapitel 10). Regleringen innebär att RPS genom sin säkerhetsavdelning har normgivande, stödjande och kontrollerande uppgifter när det gäller säkerhetsskyddet inom den civila statsförvaltningen. Motsvarande uppgifter inom den militära sektorn ankommer på ÖB. När det gäller det tekniska säkerhetsskyddet och säkerhetsskyddet vid upphandling lämnar säkerhetspolisen råd även till den militära delen av totalförsvaret. På ADB-säkerhetsområdet har säkerhetspolisen jämte ÖB en rådgivande funktion. Ansvaret för det löpande säkerhetsskyddet faller på de berörda statsmyndigheterna och, enligt bestämmelser i avtal om statlig upphandling, företagen.

Ansvaret för säkerhetsskyddet är alltså fördelat på flera händer. Detta ligger i linje med vad som gäller i allmänhet på det brottsförebyggande området.

Enligt kommitténs mening faller säkerhetsskyddet på ett naturligt sätt inom ramen för säkerhetspolisens arbetsuppgifter i övrigt. Brottsförebyggande arbete är ju en av polisens huvuduppgifter, och säkerhetsskyddet kan sägas utgöra den brottsförebyggande sidan av den polisverksamhet, vars operativa del utgörs av säkerhetsunderrättelsetjänsten. Den information om säkerhetshotande verksamhet som man får fram genom säkerhetsunderrättelsetjänsten utgör också ett viktigt underlag för inriktningen av säkerhetsskyddet, varför det också ur effektivitetssynpunkt är bra att de bägge verksamhetsgrenarna ligger nära varandra organisatoriskt.

Detta innebär inte att den nuvarande *ansvarsfördelningen* mellan myndigheterna på säkerhetsskyddets område nödvändigtvis är den mest ändamålsenliga. Olika önskmål om en annan ansvarsfördelning har framförts till kommittén från olika håll. Synpunkterna gäller särskilt organisationen av industriskyddet.

Som framgått av kapitel 10 innehåller upphandlingsförordningen de grundläggande reglerna om det industriskydd som motiveras av hänsyn till rikets säkerhet. Reglerna innebär enkelt uttryckt att det åligger de statsmyndigheter som träffar avtal om upphandling att avtalsvägen försäkra sig om att ett behövligt säkerhetsskydd tillämpas i de företag där upphandling görs. Företagens personal får kontrolleras enligt personalkontrollkungörelsen. RPS utfärdar ytterligare förskrifter på området i samråd med ÖB. De nu gällande föreskrifterna från RPS, betecknade SUA, har utfärdats år 1983. I SUA föreskrivs bl.a. att det vid säkerhetspolisen skall finnas en särskild enhet, industriskyddsgruppen (IG), som gemensamt organ för RPS och ÖB när det gäller samordning och rådgivning beträffande arbete som faller inom området för SUA samt för kontroll av att föreskrifterna och anvisningarna i SUA efterlevs. Kontroll av leverantörerna, dvs. företagen, kan ske både på den beställande myndighetens och IG:s initiativ och utförs efter samråd dem emellan.

IG ingick ursprungligen i försvarsstaben. Från den militära säkerhetstjänsten har sagts att verksamheten vid IG numera, sedan enheten överförts till RPS, har en alltför polisiär prägel, medan militär sakkunskap saknas.

Synpunkter på industriskyddet har också framförts från försvarets materielverk (FMV), som svarar för en stor del av alla beställningar inom SUA-området. FMV har betonat den utomordentligt stora betydelsen av att sekretessen kan upprätthållas hos de berörda företagen. Det gäller inte minst i fråga om sådan försvarsmateriel som svenska företag tillverkar med stöd av licens från ett annat land, eftersom en läcka i sekretessen skulle kunna göra staterna obenägna att låta Sverige tillverka känslig materiel på licens i fortsättningen. Att garantera en god sekretess på området kräver dock enligt FMV en mycket speciell kompetens i fråga om bl.a. tekniska och kommersiella förhållanden. Saken kompliceras av att de berörda företagen ofta använder utländska underleveratörer och i viss utsträckning själva marknadsför försvarsmateriel utomlands. Det gäller att på olika sätt se till att inte svenska försvarshemligheter avslöjas under sådana förhållanden. Den behövliga kompetensen på området finns vid FMV

men däremot inte vid säkerhetspolisen. Det vore därför enligt FMV effektivare om en större del av ansvaret för säkerhetsskyddet inom SUA-området anförtroddes åt FMV, som redan har en utbyggd säkerhetsavdelning i sin organisation. På säkerhetspolisen borde i stället ankomma att bedriva säkerhetsunderrättelsetjänst med syfte att ge underlag för utformningen av säkerhetsskyddet och att avslöja eventuell främmande underrättelseverksamhet riktad mot försvarsindustrin.

Kommittén vill för sin del understryka den stora betydelsen av ett väl fungerande industriskydd på försvarsområdet. Det är nödvändigt att skyddet är organiserat på ett sådant sätt att inte svenska försvarshemligheter kommer till obehörigas kännedom. Organisationen måste vara så utformad att den samlade kompetensen hos de berörda myndigheterna - RPS, ÖB, FMV m.fl. - tas till vara.

Enligt kommitténs mening bör *ÖB och RPS fortfarande ha ett övergripande ansvar för det industriskydd som syftar till att skydda rikets säkerhet.* Ett sådant övergripande ansvar får anses naturligt med hänsyn till de bägge myndigheternas ställning i övrigt på försvarsområdet respektive polisområdet. Det finns inte skäl att föra över några arbetsuppgifter på området från säkerhetspolisen till ÖB. De förbättringar i fråga om militär kompetens som kan behövas för säkerhetspolisens del bör kunna åstadkommas inom ramen för nuvarande organisation.

Därmed är dock inte sagt att förhållandet mellan säkerhetspolisen och de upphandlande myndighetena, bl.a. FMV, bör vara oförändrat. I dag förefaller det att förekomma ett visst dubbelarbete från säkerhetspolisen och FMV när det gäller uppsikten över säkerhetsskyddet inom försvarsindustrin. Det förhåller sig också så att verksamheten vid IG i stor utsträckning är inrikad på rent polistekniska frågor, såsom lås och larm. Den polistekniska inriktningen gäller också den del av säkerhetspolisens verksamhet som grundas på säkerhetsskyddsförordningen och som riktar sig mot statsmyndigheterna i allmänhet. Däremot har inte säkerhetspolisen tillgång till sådan expertis som behövs för vissa slag av avancerat säkerhetsskyddsarbete, såsom utformning av säkerhetspolicy hos myndigheter och sekretsskydd vid internationella handelskontakter. Enligt kommitténs mening är det nödvändigt att i fortsättningen inrikta säkerhetsskyddsarbetet mot sådana frågor i betydligt högre grad än vad som har skett hittills. De polistekniska frågorna är naturligtvis också viktiga och får inte släppas ur sikte, men det gäller att finna en avvägning mellan dessa och mera policybetonade frågor som totalt sett ger ett bättre utbyte i form av ökat säkerhetsskydd än den nuvarande inriktningen.

Kommittén förordar att *säkerhetsskyddstjänsten vid säkerhetspolisen enligt säkerhetsskyddsförordningen och upphandlingsförordningen i fortsättningen läggs upp enligt följande linjer.*

Säkerhetspolisen bör i första hand inrikta sin säkerhetsskyddsfunktion mot övergripande rådgivning till berörda myndigheter och företag. Siktet bör alltså vara inställt på frågor om myndighetens respektive företagets säkerhetspolicy, snarare än på detaljerna i skyddet. En säkerhetspolicy

bör grundas på en analys av vilket behov av säkerhetsskydd som egentligen finns i myndigheten eller företaget. Analysen bör leda fram till ett beslut om hur skyddet skall organiseras. Med en sådan genomtänkt säkerhetspolicy blir det möjligt att kraftsamla säkerhetsskyddet där det verkligen behövs, medan en önskvärd öppenhet behålls på andra områden.

Vid utformningen av en säkerhetspolicy inom det offentliga upphandlingssystemet är det också nödvändigt att ta hänsyn till kvalificerade juridiska frågor. Den rättsliga grundvalen för skyddet inom industrin är ju de avtal om säkerhetsskyddet som träffas mellan de beställande myndigheterna och företagen, varför skyddets utformning delvis kan vara beroende av rent civilrättsliga förhållanden. Också kvalificerade tekniska och kommersiella frågor måste beaktas vid bedömningen av säkerhetsskyddsfrågorna.

En rådgivning av detta kvalificerade slag måste förläggas till hög nivå både inom säkerhetspolisen och myndigheten eller företaget som tar emot råden. Från säkerhetspolisen måste saken anförtros åt kvalificerade medarbetare med kompetens inte minst på det juridiska området. Det bör i praktiken betyda att en eller flera befattningshavare med polischefskompetens eller annan kvalificerad juridisk utbildning bör knytas särskilt till den funktionen. Också kvalificerad teknisk och militär expertis bör medverka. I avsnitt 20.3 behandlas närmare olika metoder att tillgodose säkerhetspolisens behov av specialistkompetens. När det gäller militär kompetens förordar kommittén att den tillförs genom att en eller flera befattningshavare vid ÖB:s säkerhetsfunktion kommenderas för tjänstgöring hos säkerhetspolisen.

I motsvarande mån som säkerhetsskyddsfunktionen vid säkerhetspolisen inriktas på rådgivning av policykaraktär bör det vara möjligt att dra ned på den mera traditionella, polistekniskt inriktade delen av verksamheten. I stället bör det ankomma på myndigheter och företag att öka sin egen tekniska kompetens på området. Förutsättningarna för detta bör vara goda om säkerhetspolisen som föreslagits får vara med och utforma myndigheternas och företagens policy i dessa frågor. Givetvis måste säkerhetspolisen behålla tillräckliga resurser för att kunna kontrollera att företag och myndigheter lever upp till sina skyldigheter.

Säkerhetspolisen måste hålla sig fortlöpande informerad om verksamheten på de områden som berörs för att på ett meningsfullt sätt kunna medverka som en drivande kraft i utvecklingen av policyfrågorna inom säkerhetsskyddet. När det gäller industriskyddet är det nödvändigt att nära följa även frågor av kommersiell natur, såsom internationell marknadsföring och handel med försvarsmateriel. Stor vikt måste läggas vid att inte svenska försvarshemligheter kommer i orätta händer vid sådan handel. Självfallet måste också information från säkerhetsunderrättelsetjänsten användas som bakgrund vid bedömningarna av behovet av säkerhetsskyddande åtgärder. Det är därför nödvändigt att säkerhetspolisen i behövlig utsträckning lämnar ifrån sig information från säkerhetsunderrättelsetjänsten, lämpligen i form av aktuella hotbildsanalyser som överlämnas med regelbundna mellanrum eller annars när det behövs.

Rent praktiskt torde det i regel vara en ändamålsenlig arbetsfördelning att säkerhetspolisen riktar sin policyskapande säkerhetsskyddsverksamhet mot myndigheterna, medan kontakterna med SUA-företagen kanaliseras genom de myndigheter som gör beställningar hos företagen. Självfallet bör

dock säkerhetspolisen vara oförhindrad att ta direktkontakt med företagen när det behövs för exempelvis information eller kontroll. I många fall bör det vara rationellt att säkerhetspolisen samarbetar med företagens egna organisationer, såsom den av arbetsgivarföreningen drivna Näringslivets Beredskapsbyrå, för att få ut information till företagen. Det är också angeläget att säkerhetspolisen kompletterar det renodlade säkerhetsskyddsarbetet genom säkerhetsunderrättelseverksamhet när det behövs. Som exempel härpå kan anges spaning i samband med försöksanvändning av försvarsmateriel eller för utredning av om det förekommer främmande underrättelseverksamhet på någon myndighets eller något företags område.

Den föreslagna inriktningen av säkerhetspolisens verksamhet på säkerhetsskyddsområdet kan ske inom ramen för de regler som redan gäller i säkerhetsskyddsförordningen och upphandlingsförordningen. Däremot krävs en omarbetning av de av RPS och ÖB utfärdade föreskrifterna i SUA. Kommittén förordar därför att RPS i samråd med ÖB företar en omarbetning av SUA i enlighet med de nu föreslagna riktlinjerna. Omarbetningen bör göras i samverkan med FMV och andra berörda myndigheter.

Från näringslivet har framförts tankar på en utvidgning av säkerhetspolisens verksamhet på industriskyddsområdet. I stället för att, som f.n., vara inriktad i första hand på SUA-området skulle säkerhetspolisen arbeta för att främja säkerhetsskyddet inom *exportindustrin* som helhet. Som motivering för en sådan utvidgning har anförts bl.a. exportindustrins stora betydelse från nationell synpunkt. Brister i säkerhetsskyddet hos exportindustrin skulle kunna menligt påverka de svenska företagens möjligheter att delta i det internationella utvecklings- och produktionssamarbetet, inte minst inom försvarssektorn. Betydelsen av att delta i ett sådant samarbete har ökat under senare år i takt med att högteknologi och handel fått en alltmer internationell bas. Dessutom är det vanligt inom den moderna högteknologin att en och samma komponent kan användas i både militära och civila sammanhang. En viss typ av dator skulle t.ex. kunna användas både för att manövrera ett kraftverk och för att leda stridsflygplan. Det är därför svårt att dra en skarp gräns mellan försvarsindustri och annan industri.

Kommittén anser för sin del att *säkerhetspolisens särskilda karaktär gör att man bör hålla fast vid att arbetsuppgifterna begränsas i huvudsak till sådant som har samband med rikets säkerhet.* Det kan därför inte bli tal om att rikta in säkerhetspolisen på sådant industriskydd som föranleds enbart av kommersiella intressen. Däremot finns det anledning att beakta den anförda svårigheten att dra en skarp gräns mellan försvarsinustri och annan industri med hänsyn till den moderna utvecklingen på högteknologins område. Det finns naturligtvis ett intresse från totalförsvarssynpunkt att bidra till ett gott säkerhetsskydd hos företag som utvecklar eller tillverkar produkter som senare kan komma i fråga för SUA-beställningar, även om produkterna också har ett civilt användningsområde. Det får anses falla inom ramen för säkerhetspolisens uppgift att förebygga brott mot rikets säkerhet att som en serviceåtgärd bistå sådana företag med råd och information i säkerhetsfrågor. Polisiär

service i säkerhetsfrågor som föranleds endast av kommersiella skäl får däremot ankomma på den öppna polisorganisationen. I den mån den öppna polisen saknar personal med erforderlig kompetens på området bör expertis på säkerhetsskydd kunna lånas från säkerhetspolisen. En förutsättning för att säkerhetspolispersonal skall medverka i sådan serviceverksamhet i den öppna polisens regi är naturligtvis att det kan ske utan att sekretessbelagda uppgifter röjs och att säkerhetspolisens resurser medger att personalen lånas ut.

Kommittén vill härefter ta upp *en fråga som måste lösas omgående, nämligen en förstärkning av personalstyrkan inom säkerhetsskydds- och livvaktsfunktionerna* vid säkerhetspolisen.

Under senare år har behovet av livvaktsskydd för personer med anknytning till statsledningen ökat betydligt. Ständigt livvaktsskydd ges till kungafamiljen, statsministern och ytterligare några personer. Därutöver ges livvaktsskydd periodvis till statsråd och andra som tillfälligt är utsatta för hot. Livvaktsverksamheten är mycket personalkrävande. Generellt kan sägas att minst fem polismanstjänster går åt för att hålla en befattning bemannad dygnet runt under hela året. Antalet fasta tjänster för livvakter vid säkerhetspolisens stödjande byrå räcker inte tillnärmelsevis för att täcka de behov som numera finns. För att kunna ge livvaktsskydd i erforderlig omfattning - något som verksledningen har funnit det nödvändigt att prioritera - har polismän från andra enheter inom säkerhetspolisen kommenderats att tjänstgöra som livvakter. Förstärkningskommenderingarna har bl.a. gått ut över de enheter som arbetar med allmänt säkerhetsskydd och industriskydd och endast de mest akuta arbetsuppgifterna där kan numera fullgöras.

Trots de förstärkningar av livvaktsfunktionen som alltså företagits internt fungerar inte livvaktsverksamheten tillfredsställande. Övertiden bland livvakterna är betydande. Vidareutbildning och träning av livvakterna ligger i stort sett nere av brist på resurser. Kommittén har gång på gång nåtts av larmsignaler från personer som har livvaktsskydd eller på annat sätt kommer i beröring med livvakterna och som pekar på att kvaliteten i livvaktsskyddet inte är godtagbar.

Läget inom säkerhetsskyddet är alltså i dag att livvaktsskyddet inte håller en godtagbar kvalitet och att funktionerna allmänt säkerhetsskydd och industriskydd i stort sett ligger nere, bortsett från de mest akuta arbetsuppgifterna. Enligt kommitténs mening är det nödvändigt att bristerna rättas till omgående.

Flera åtgärder behövs. En åtgärd är att tillföra de berörda enheterna vid säkerhetspolisen behövligt antal tjänster. Av de tjänster, som enligt verksledningens beräkningar behövs, kommer sex att tillföras organisationen den 1 juli 1988 genom statsmakternas beslut. Enligt kommitténs mening bör säkerhetspolisen därutöver så snart som möjligt få kraftiga förstärkningar på livvaktssidan. Det akuta behovet av förstärkningar bör lösas omgående genom kommendering av livvakter från den öppna polisen. De polismän som kommenderats till livvaktstjänst

från säkerhetsskyddsenheterna kan då återgå till sina ordinarie uppgifter. På något längre sikt får frågan lösas genom att de berörda enheterna ges en tillräckligt stark organisation i samband med de organisationsförändringar inom säkerhetspolisen, som kommittén behandlar i avsnitt 18.8. Det är också nödvändigt att snabbt komma in i en ny ordning beträffande livvakternas rekrytering, ålderssammansättning och utbildning. Dessa frågor behandlas i kapitel 20.

Slutligen finns det skäl att ta upp en fråga som rör *säkerhetsskyddsförordningens tillämpningsområde.*

Säkerhetsskyddsförordningen gäller i första hand för de statliga myndigheterna. Kommunerna kan frivilligt vända sig till ÖB eller RPS för att få råd om säkerhetsskyddet. Däremot har varken ÖB eller RPS föreskriftsrätt eller kontrollrätt när det gäller säkerhetsskyddet i kommunerna.

Detta har i olika sammanhang påtalats som en brist. Kommunerna har i dag viktiga funktioner inom det civila totalförsvaret. Sålunda leder varje kommun civilförsvarsverksamheten inom sitt område under civilförsvarsberedskap (2 kap. 5 § civilförsvarslagen 1960:74, omtryckt 1984:1026). Kommunstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå med ansvar för att samverkan kommer till stånd mellan totalförsvarets civila delar på den nivån (prop. 1984/85:160 s. 26).

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) håller nu på med att utarbeta allmänna råd till kommunerna i fråga om säkerhetsskyddet. Såväl säkerhetspolisen som säkerhetsavdelningen hos ÖB (ÖB/Säk) medverkar i det arbetet. De allmänna råden är emellertid inte bindande för kommunerna. Bindande regler om det kommunala säkerhetsskyddet och kontroll därav torde endast kunna meddelas i form av lag, eventuellt kompletterad med verkställighetsföreskrifter av lägre konstitutionell valör (8 kap. 5 och 13 §§ RF, jfr prop. 1973:90 s. 305 f).

En översyn av reglerna om säkerhetsskyddet inom den kommunala delen av totalförsvaret faller utanför ramen för kommitténs arbete. Saken har dock ett intresse vid en diskussion av säkerhetspolisens arbetsuppgifter, bl.a. med hänsyn till att kommunerna redan i dag frivilligt kan konsultera säkerhetspolisen i säkerhetsfrågor. Ett vidgat ansvar för det kommunala säkerhetsskyddet skulle ligga väl i linje med säkerhetspolisens nuvarande uppgifter på säkerhetsskyddets område. Kommittén vill härmed anmäla frågan för regeringen.

18.5 Signalspaning

Säkerhetspolisens signalspaning är en gemensam resurs för olika delar av verksamheten, i första hand naturligtvis kontraspionaget. Spaning mot radiostationer som är belägna utomlands samt mot radiotrafik mellan utlandet och Sverige benämns fjärrspaning, medan närspaningen riktar sig mot radiotrafik på kortare avstånd inom Sverige.

Fjärrspaningen medverkar bl.a. till att ge en översiktlig bild av den agentverksamhet som bedrivs mot Sverige. Såväl fjärrspaning som

närspaning kan komplettera den traditionella spaningen mot agenter, sabotörer o.a. I flera fall har signalspaningen medverkat till att spioner kunnat avslöjas och dömas. Under krig och beredskapstillstånd, när sambandet mellan främmande underrättelsetjänster och deras agenter i Sverige till stor del torde ske per radio, är signalspaningen ett oundgängligt instrument för att spåra de främmande agenterna i landet.

Det finns alltså skäl att även i fortsättningen bedriva signalspaning för säkerhetspolisens räkning. Att behålla den verksamheten utan organisatoriska förändringar möter emellertid svårigheter. Redan i dag drar särskilt fjärrspaningen stora kostnader. Ändå torde verksamheten vara för liten för att i längden kunna hålla jämna steg med utvecklingen på radioteknikens område. Efter hand är det nödvändigt att ersätta den nuvarande materielen med ny och modernare. En genomgripande förnyelse av materielen kan dock bli svår att genomföra med oförändrade ekonomiska ramar.

En lösning på detta bör enligt kommitténs mening finnas i en närmare samverkan mellan säkerhetspolisen och försvarets radioanstalt (FRA). FRA är en egen myndighet med både personella och ekonomiska resurser, som betydligt överstiger resurserna för säkerhetspolisens signalspaning. I dag är signalspaningen vid FRA huvudsakligen inriktad på att tillgodose underrättelsetjänstens behov. I viss omfattning förekommer redan en samverkan mellan FRA och säkerhetspolisen på det tekniska planet.

Ett sätt att låta resurserna vid FRA komma även säkerhetspolisen till godo vore att överlåta på FRA att bedriva signalspaning även för säkerhetspolisens räkning. Rent praktiskt skulle detta t.ex. kunna åstadkommas genom att FRA bedriver en del av sin verksamhet på beställning av säkerhetspolisen och under viss medverkan av personal därifrån. Därmed skulle den polisiära signalspaningen få tillgång till avancerad teknik och teknisk sakkunskap som den knappast kan räkna med inom nuvarande organisationsramar. Däremot kan det finnas en risk för att en bristande polisiär kompetens hos den personal som utför själva signalspaningen (inhämtarna) skulle inverka menligt på utfallet av spaningarna. Från säkerhetspolisen har man framhållit vikten av att inhämtarna har grundlig erfarenhet även av den polisiära bearbetningen av de inhämtade underrättelserna. I dag tjänstgör personalen vid säkerhetspolisens signalspaning omväxlande som bearbetare och inhämtare, men den allsidiga kunskap som därigenom byggs upp skulle gå förlorad om inhämtarna skulle tillhöra FRA. Kommittén avstår av dessa skäl från att föreslå att någon del av säkerhetspolisens signalspaning skall föras över till FRA.

I stället bör man enligt kommitténs mening inrikta sig på *en långtgående samverkan mellan säkerhetspolisen och FRA i teknik- och metodfrågor.* Myndigheterna bör i fortsättningen bedriva utvecklingsarbete i samverkan med varandra när det gäller signalspaning på säkerhetspolisens område. FRA bör därvid svara för huvuddelen av den

tekniska kompetensen medan säkerhetspolisen i första hand bidrar med polisiär sakkunskap. Upphandlingen av signalspaningsmateriel bör ske gemensamt för de bägge myndigheterna, lämpligen så att FRA äger den materiel som används av säkerhetspolisen och ställer den materielen till säkerhetspolisens förfogande enligt bestämmelser i myndighetens instruktion. Vidare bör en samlokalisering ske mellan säkerhetspolisens och FRA:s signalspaningsstationer, både i Stockholm och på andra orter. Också utbildning och vissa andra stödjande funktioner bör skötas i samarbete mellan FRA och säkerhetspolisen.

Åtskilliga förhållanden av bl.a. teknisk och administrativ art måste klaras ut innan man definitivt kan precisera formerna och omfattningen av en organiserad samverkan mellan säkerhetspolisen och FRA på signalspaningsområdet. Ett sådant beredningsarbete bör lämpligen anförtros de bägge myndigheterna i samverkan.

Mot bakgrund härav föreslår kommittén att *regeringen uppdrar åt RPS och FRA att undersöka förutsättningarna för en ökad samverkan mellan myndigheterna när det gäller signalspaning*. Utredningsarbetet bör inriktas på att utarbeta ett konkret förslag till samverkan enligt de riktlinjer som angivits ovan. En huvuduppgift bör vara att finna samverkansformer som tar till vara den polisiära kompetens på området som i dag finns hos säkerhetspolisen.

18.6 Beredskapsplanering

Av säkerhetspolisens övriga arbetsuppgifter finns endast skäl att närmare beröra befattningen med beredskapsplaneringen (jfr avsnitt 11.2). Ärendena handläggs vid en särskild enhet inom säkerhetspolisen, försvarsenheten. Utöver beredskapsplanering för både den öppna polisen och säkerhetspolisen handlägger enheten frågor om samordning av beredskapsförberedelserna vid övriga myndigheter inom funktionen ordning och säkerhet vid totalförsvarets civila del.

Det är knappast någon självklar uppgift för säkerhetspolisen att svara för beredskapsplanering för den öppna polisen eller för andra totalförsvarsmyndigheter. Ur rent organisatorisk synpunkt vore det snarare naturligt om försvarsenheten tillhörde RPS öppna del, exempelvis som en funktion inom verkskansliet.

Emellertid finns det flera förhållanden som talar i motsatt riktning. Beredskapslaneringen kräver ett kvalificerat säkerhetsskydd och försvarsenheten drar genom sin organisatoriska hemvist nytta av det skydd som omgärdar säkerhetspolisen. En tämligen stor del av beredskapsplaneringen avser dessutom just säkerhetspolisen, och den delen av planeringen bör under alla förhållanden vara kvar där. Om beredskapsplaneringen för den öppna polisen fördes över till den öppna delen av RPS skulle det därför föra med sig en delning av försvarsenheten. Detta skulle säkert gå ut över effektiviteten hos planeringen, inte minst mot bakgrund av att enheten är tämligen personalsvag. Det är också att märka att försvarsenheten i dag fungerar väl, enligt vad kommittén har erfarit.

Ett alternativ till en delning av enheten skulle kunna vara någon form av delat huvudmannaskap, så att enheten löd t.ex. under överdirektören när det gällde planering för den öppna polisen och i övrigt under chefen för säkerhetspolisen. Inom enheten skulle en sådan uppdelning av huvudmannaskapet kunna få sin motsvarighet i en organisation av arbetet på två arbetsgrupper. Men det är tveksamt om man skulle göra några större vinster genom att gå över till en sådan organisation. Redan i dag är det f.ö. så att åtskilliga ärenden hos försvarsenheten föredras för rikspolischefen eller överdirektören.

Sammanfattningsvis förefaller det som om inga större vinster skulle kunna påräknas av en ändring av organisationen av den beredskapsplanering som i dag bedrivs vid säkerhetspolisen. Däremot finns det klara risker att en förändring skulle få negativa följder i form av exempelvis lägre effektivitet eller sämre säkerhetsskydd. Kommittén har därför stannat för att *inte föreslå någon ändring beträffande försvarsenhetens organisatoriska hemvist.*

18.7 Brott mot rikets säkerhet

Det anförda leder till att säkerhetspolisen även i fortsättningen bör svara för polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet. Den polisverksamheten kan grovt delas in i grenarna kontraspionage, terrorismbekämpning, kontrasubversion samt säkerhetsskydd inklusive personskydd. (Det bör observeras att kontraspionaget även omfattar polisinsatser mot andra brott mot rikets säkerhet än spioneri.) Till uppgifterna bör i fortsättningen också höra samordning av bevaknings- och säkerhetsarbetet vid statsbesök och liknande händelser. Terrorismbekämpning, personskydd och samordningen av statsbesök m.m. bör som huvudregel falla inom säkerhetspolisens område också i den mån verksamheten inte föranleds av ett hot mot rikets säkerhet, exempelvis då åtgärder behövs för att förebygga terrorism som inte riktar sig mot rikets säkerhet. Dessutom bör säkerhetspolisen liksom hittills svara för vissa andra arbetsuppgifter, huvudsakligen beredskapsplanering samt teknisk service åt den öppna polisen i vissa avseenden, t.ex. laboratorieverksamhet på fotoområdet.

Även i fortsättningen bör alltså polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet kunna användas som benämning på säkerhetspolisens huvuduppgift. Med rikets säkerhet avses både den inre säkerheten för statsskickets bevarande och den yttre säkerheten för ett nationellt oberoende. Som framgått av avsnitt 7.3 är emellertid inte brott mot rikets säkerhet något entydigt begrepp. Till brott mot rikets säkerhet räknas traditionellt i första hand överträdelser av straffbestämmelserna i 18 och 19 kap. brottsbalken (BrB). Det innebär att även olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § BrB begreppsmässigt räknas hit, trots att brottet riktas exempelvis mot en annan stat eller mot flyktingar.

Även överträdelser av en del specialstraffrättsliga bestämmelser kan innefatta brott mot rikets säkerhet. Det gäller t.ex. brott mot bestämmelser om förbud att beträda militära områden o.d.

Det förekommer också att ett brott i ett särskilt fall kan anses riktat mot rikets säkerhet även om den överträdda straffbestämmelsen inte i första hand är avsedd att skydda sådana intressen. Så kan vara fallet t.ex i fråga om brott mot straffbestämmelser i 3, 4 och 13 kap. BrB (brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid respektive allmänfarliga brott).

Det finns knappast någon grund för att överge denna traditionella bestämning av begreppet brott mot rikets säkerhet. Däremot finns det skäl att i tillämpningen ägna ökad uppmärksamhet åt de *gränsdragningsfrågor* som kan uppkomma vid bedömningen av om en gärning i ett konkret fall riktar sig mot rikets säkerhet fastän den faller under en straffbestämmelse som inte i första hand skyddar sådana intressen. Gränsdragningsfrågorna kan ibland vara svårbedömda.

Naturligtvis är det viktigt att bedömningen av om en gärning utgör ett brott mot rikets säkerhet vilar på så fast grund som möjligt. Med hänsyn till den mångfald av möjligheter som det finns att rikta angrepp mot rikets yttre eller inre säkerhet lär det dock inte vara möjligt att ställa upp några entydiga riktlinjer för bedömningen. En utgångspunkt bör dock kunna vara att brott mot rikets säkerhet ofta kan anses föreligga om brottet riktas mot en person i rikets ledning i denna hans egenskap eller mot någon del av totalförsvaret för att nedsätta rikets försvarskraft. Också en del andra brott som mera påtagligt medför en fara för rikets oberoende eller demokratiska statsskick eller på annat sätt riktar sig mot rikets vitala intressen bör räknas dit. Man bör dock också kunna ta hänsyn till om gärningen är av den betydelsen att det verkligen finns sakliga skäl att ta säkerhetspolisens resurser i anspråk.

I undantagsfall kan det också finnas skäl att anförtro en viss brottsutredning till säkerhetspolisen trots att gärningen inte avser brott mot rikets säkerhet eller det i vart fall är tveksamt om gärningen är hänförlig till den brottskategorin. Exempel på utredningar där säkerhetspolisens särskilda kompetens skulle kunna tänkas vara av värde trots att saken inte gäller brott mot rikets säkerhet är utredning om illegal internationell vapenhandel från Sverige som har fört med sig utrikespolitiska förvecklingar eller som har satt trovärdigheten av den svenska säkerhetspolitiken i fara. Enligt kommitténs mening bör regelsystemet utformas så att säkerhetspolisen kan användas för att att genomföra även sådana utredningar i de förmodligen sällsynta fall när detta är motiverat.

Regeltekniskt gäller det alltså att finna en lösning som ställer upp så klara gränser som möjligt för säkerhetspolisens arbetsuppgifter men som ändå ger ett utrymme för en kvalificerad prövning i särskilda fall av frågan om ett ärende skall handläggas av säkerhetspolisen eller den öppna polisen. I sista hand bör regeringen såsom ytterst ansvarig för rikets säkerhet kunna uppdra åt säkerhetspolisen att handlägga en viss polisuppgift. Kommittén återkommer till detta i samband med behandlingen av andra regeltekniska frågor (kapitel 21). Där skall också behandlas hur man bör rättsligt definiera de av säkerhetspolisens arbetsuppgifter som inte avser brott mot rikets säkerhet.

18.8 Organisation

Säkerhetspolisen består under avdelningschefen av en central organisation i Stockholm samt en fältorganisation med regions- och länssektioner.

Den centrala organisationen är i dag indelad i tre huvudenheter, nämligen ett sekretariat och två byråer.

Sekretariatet är ett stabsorgan med olika övergripande uppgifter såsom analys och planering, utländska och inländska kontakter m.m. Dit hör också beredskapsplaneringen. Chef för sekretariatet är en byråchef.

Den ena av byråerna (E-byrån eller den operativa byrån) är inrikad på säkerhetsunderrättelsetjänst. Verksamheten avser såväl kontraspionage som terrorismbekämpning och åtgärder mot subversiv verksamhet. Till byrån hör olika enheter för spaning och bearbetning.

Den andra byrån (F-byrån eller den stödjande byrån) har hand om säkerhetsskydd i vid mening, innefattande även livvaktsverksamhet och annat personskydd samt personalkontroll. Byrån svarar också för säkerhetspolisens register- och dataverksamhet samt för personal- och ekonomiadministration.

Vardera byrån leds av en byråchef. En av byråcheferna är avdelningschefens ställföreträdare. I byråerna ingår enheter på olika nivåer, ledda av polisintendenter, kommissarier eller andra befattningshavare.

Fältorganisationen innefattar sektioner på två olika nivåer, nämligen regionssektioner och under dem lydande länssektioner. Organisationen har samband med den regionala indelningen av totalförsvaret i övrigt, utan att överensstämmelsen dock är fullständig. Sektionerna leds av kommissarier.

Säkerhetspolisens organisation har då och då förändrats i större eller mindre grad, ofta för att försvåra för främmande makt att kartlägga verksamheten. Så bör det säkert vara även i fortsättningen. Det får ankomma på verksledningen att fortlöpande beakta detta och att föreslå regeringen behövliga organisationsförändringar eller själv företa de ändringar som myndigheten får besluta om. Här kan erinras om att statsmakterna vid handläggningen av den s.k. verksledningspropositionen har tagit ställning till att myndigheterna i fortsättningen bör få rätt att själva besluta om ändrad organisation inom ramen för en av regeringen fastlagd grundstruktur (prop. 1986/87:99 s. 39).

Mot bakgrund av detta anser sig inte kommittén böra ge några detaljerade förslag till förändringar när det gäller säkerhetspolisens inre organisation. En del synpunkter på organisationen i stort kan dock lämnas.

Den s.k. stödjande byrån innehåller funktioner av sinsemellan ganska disparata slag. Å ena sidan finns där enheter med uppgifter inom

säkerhetsskydd och personskydd. Dit hör både rent polisiära funktioner för t.ex. livvaktsskydd och rådgivande funktioner med verksamheten riktad mot totalförsvarsmyndigheter och industri. Å andra sidan finns där funktioner för internadministration, registerföring m.m. Egentligen är det bara de sistnämnda funktionerna som fullt ut svarar mot benämningen stödjande byrå.

Organisationen av den stödjande byrån förefaller inte lyckad. Det är svårt att se att två så olika verksamheter som säkerhetsskydd och internadministration i längden skulle kunna samsas inom en och samma byrå utan att någon av verksamheterna blir lidande. En bättre och naturligare organisationsform vore om *säkerhetsskyddet i vid mening bildade en egen byrå, medan administration, registerföring m.m. organiserades i form av en separat kanslifunktion.*

Att säkerhetsskydd och kanslifunktioner hänfördes till olika huvudenheter var f.ö. vad som gällde före omorganisationen av säkerhetspolisen år 1986, när dåvarande säkerhetsskyddsbyrån och kanslibyrån slogs samman till den nuvarande stödjande byrån. Skälet för omorganisationen torde främst ha varit att frigöra en byråchef, som kunde överföras till sekretariatet och även fungera som ställföreträdare för avdelningchefen.

Även i fortsättningen är det önskvärt att sekretariatet leds av en byråchef. Det är också önskvärt att en av byråcheferna är ställföreträdande chef för säkerhetspolisen.

Det anförda innebär att ännu en tjänst på byråchefsnivå bör inrättas vid säkerhetspolisen, så att säkerhetsskyddet och administrationen kan ledas av var sin befattningshavare på den nivån.

En organisationsförändring som också är angelägen hänger samman med vad som föreslagits ovan om att säkerhetspolisen skall överta de arbetsuppgifter i fråga om samordning av bevakning vid statsbesök m.m., som i dag handläggs vid polisbyrå 2. Dessutom har föreslagits att huvuddelen av livvakterna skall tillhöra säkerhetspolisen. Förslagen bygger på tanken att alla centrala funktioner med anknytning till terrorismbekämpning och personskydd bör koncentreras till säkerhetspolisen. För att inte den tanken skall förfelas bör de nämnda funktionerna organisatoriskt föras till samma byrå. Med hänsyn till personskyddets karaktär av förebyggande verksamhet med nära anknytning till säkerhetsskyddet bör fuktionerna samlas till säkerhetsskyddsbyrån. Dit bör man också av samma skäl flytta den funktion av säkerhetsunderrättelsetjänsten som hänför sig till terrorismbekämpningen.

Det anförda innebär att man får en indelning av säkerhetspolisens centrala organisation i *fyra huvudenheter*, nämligen

- en huvudenhet för analys- och planering och andra stabsfunktioner,

- en huvudenhet för kontraspionage och åtgärder mot subversiv verksamhet,

- en huvudenhet för terrorismbekämpning och säkerhetsskydd inklusive personskydd,

- en huvudenhet för administration och registerföring.

Benämningen huvudenhet har valts här med hänsyn till att kommittén inte har anledning att ta ställning till vilka termer - byrå, sekretariat etc - som bör användas i praktiken. Varje huvudenhet bör ledas av en befattningshavare på byråchefsnivå. En av byråcheferna bör vara ställföreträdande chef för säkerhetspolisen. Till chef för den administrativa huvudenheten bör kunna utses en person utan polisiär bakgrund.

Här är inte platsen att diskutera indelningen av huvudenheterna i underenheter (sektioner o.d.). Men en sak finns det skäl att framhålla.

Under byråcheferna leds verksamheten i regel av polisintendenter och, under dessa, kommissarier. Andelen kommissarier bland kriminalpolismännen är stort jämfört med vad som är fallet vid den öppna kriminalpolisen. Detta har ansetts motiverat med hänsyn till säkerhetspolisens speciella karaktär. Jämfört med antalet kommissarier är däremot antalet polisintendenter vid säkerhetspolisen tämligen litet.

Otvivelaktigt ställer säkerhetspolistjänstens speciella karaktär krav på särskilda kvalifikationer hos dem som tjänstgör där. Detta bör emellertid avspegla sig i tjänstestrukturen även ovanför kommissarienivån. Det är viktigt att personer med *polischefskompetens eller andra särskilda kvalifikationer* används inte bara i rena linjebefattningar, t.ex. som sektionschefer. De måste också användas i olika stabsbefattningar i lämplig utsträckning. Ett exempel på detta är förslaget i avsnitt 18.4 att en eller flera befattningshavare med polischefsutbildning el.dyl. skall svara för kvalificerad rådgivning i säkerhetsskyddsfrågor på verks- och företagsledningsnivå. Det bör ankomma på ledningen vid RPS att se till att personalstrukturen vid säkerhetspolisens enheter är sådan att både beslutsfattande och andra uppgifter kan anförtros befattningshavare med en kompetens som svarar mot de krav som måste kunna ställas på verksamheten.

Även inom fältorganisationen bör det finnas ett utrymme för att använda polisintendenter i större utsträckning än nu. *Det bör vara naturligt att cheferna för säkerhetspolisens regioner är polisintendenter.* Till dessa intendenttjänster bör det dock i viss utsträckning vara möjligt att rekrytera befattningshavare utan fullständig polischefsutbildning, dvs. särskilt kvalificerade kommissarier.

19 Ledning och parlamentarisk insyn

19.1 Allmänna utgångspunkter

Säkerhetspolisen utgör organisatoriskt en avdelning inom RPS (säkerhetsavdelningen). Avdelningen förestås av en avdelningschef med en av byråcheferna vid avdelningen som ställföreträdare. Avdelningschefen utses av regeringen.

På verksledningsnivå leds verksamheten av RPS styrelse och av rikspolischefen. I styrelsen ingår vid handläggning av säkerhetsärenden rikspolischefen, chefen för säkerhetsavdelningen och sex av regeringen utsedda lekmannarepresentanter, i praktiken riksdagsmän från de partier som har säte i justiteutskottet. Dessutom är chefen för UD:s politiska avdelning knuten som utrikespolitiskt sakkkunnig till styrelsen i ärenden som rör säkerhetsavdelningen. Tre personalföreträdare ingår också i styrelsen. Den utrikespolitiskt sakkunnige och personalföreträdarna ingår dock inte vid handläggning av ärenden enligt personalkontrollkungörelsen (1969:446).

Rikspolischefen är chef för RPS och utses av regeringen för en tid av högst sex år. Däremot tar myndighetens överdirektör inte befattning med säkerhetsärenden. Hans uppgifter som ersättare för rikspolischefen och som ledamot i styrelsen fullgörs i dessa ärenden av chefen för säkerhetsavdelningen.

Inom regeringskansliet hör polisen till justitedepartementets område. Ärenden med anknytning till säkerhetspolisen handläggs även inom statsrådsberedningen, UD och arbetsmarknadsdepartementet. För information om olika säkerhetsfrågor finns olika fora inom regeringskansliet. Bl.a. förekommer regelbundna möten vid vilka rikspolischefen och chefen för säkerhetsavdelningen lämnar fortlöpande information om verksamheten till justitieministern m.fl. Insyn i säkerhetspolisen utövas också av riksdagens justitieutskott, i första hand i samband med budgetbehandlingen, samt av riksdagens ombudsmän (JO) och justitiekanslern (JK).

Säkerhetspolisen verkar inom den ram som statsmakterna har ställt upp i första hand genom författningar och genom beslut i samband med budgetregleringen. Inom denna ram handlar säkerhetspolisen i dag i princip självständigt men med fortlöpande information till regeringen om verksamheten. Tyngdpunkten i beslutsfattandet inom säkerhetspolisen ligger på tjänstemannaplanet. De flesta beslut av betydelse fattas av rikspolischefen och chefen för säkerhetsavdelningen i samråd. Det gäller såväl operativa som administrativa beslut, både av policykaraktär och i löpande ärenden. Fortlöpande information om verksamheten ges till den parlamentariskt förankrade verksstyrelsen. Denna har också vissa beslutsbefogenheter, främst i anslagsfrågor och personalkontrollärenden.

Ledningen av säkerhetspolisen är alltså upplagd på ett i huvudsak traditionellt sätt. Visserligen är den insyn i verksamheten som utövas av främst regeringen och verksstyrelsen mer omfattande än vad som är vanligt inom andra områden av den statliga förvaltningen. Men när det gäller styrningen av verksamheten utövar regeringen i princip inte något större inflytande över säkerhetspolisen än över ämbetsverk i allmänhet.

Mot det står att regeringen bär det yttersta ansvaret för att hänsynen till rikets säkerhet inte eftersätts. Detta ansvar kan inte skjutas över på säkerhetspolisen och andra underställda förvaltningsmyndigheter. Från den utgångspunkten har regeringen både rätt och skyldighet att om så behövs ge direktiv till polisen, försvaret och andra myndigheter.

Säkerhetspolisens arbete har därtill ett nära samband med utrikespolitiken. Säkerhetstjänsten är ett av många instrument för säkerhetspolitiken i vid mening. Även ansvaret för utrikespolitiken tillkommer regeringen. Regeringen svarar inför riksdagen för att bl.a. säkerhetstjänsten har en utformning och bedrivs på ett sätt som ligger i linje med den säkerhetspolitik som statsmakterna har slagit fast.

Det gör det enligt kommitténs uppfattning angeläget att försöka hitta delvis nya former för regeringens möjligheter att styra verksamheten i linje med statsmakternas säkerhetspolitiska bedömningar. Det måste samtidigt ske under iakttagande av grundlagens krav på självständighet för myndigheterna i olika hänseenden.

I motsats till vanlig kriminalpolisverksamhet innefattar säkerhetspolisens verksamhet inte i första hand myndighetsutövning mot enskilda eller lagtillämpning, där förvaltningsmyndigheterna - polismyndigheten eller åklagaren - har exklusiv beslutanderätt. Tyngdpunkten ligger på uppgifter som olika former av förspaning, internationella kontakter, signalspaning, faktabearbetning och andra slag av säkerhetsunderrättelsetjänst. Till detta kommer livvaktsverksamheten och olika former av säkerhetsskyddstjänst, som inte heller har den karaktären. Någon konflikt med grundlagens bud om myndigheternas självständighet behöver därigenom inte uppstå.

Rent praktiskt innebär dessa ansvarsförhållanden att inriktningen av säkerhetspolisens verksamhet bl.a. måste bygga på övergripande bedömningar av säkerhetspolitisk art, som det ankommer på statsmakterna att göra. Sådana bedömningar kan gälla t.ex. militärstrategiska hotbilder, innebörden av den svenska neutraliteten och utvecklingen av den internationella terrorismen. Hit kan i sammanhanget räknas även bedömningar av vilket hot som föreligger från subversiva grupper inom landet. Verksamheten måste fortlöpande anpassas till förändringar i dessa bedömningar.

Även vid handläggningen av enskilda ärenden kan det finnas skäl att ha dessa övergripande säkerhetspolitiska bedömningar för ögonen. Det kan t.ex. gälla beslut om man skall samarbeta med en viss utländsk underrättelsetjänst samt hur långt en operation skall drivas innan det är dags att vidta åtgärder på diplomatisk nivå.

Utöver sådana principiella skäl för en närmare kontroll från regeringen över säkerhetspolisens verksamhet kan framhållas att nuvarande ordning visat sig vara behäftad med en del brister av praktisk natur, som bör åtgärdas. Trots omfattande kontakter mellan säkerhetspolisen och regeringen förefaller det att råda osäkerhet inom regeringskansliet om den verksamhet som bedrivs inom säkerhetspolisen. Kontakterna är i vissa avseenden splittrade på många händer inom regeringskansliet, till förfång för möjligheterna att få en samlad överblick över verksamheten. Ibland har informationen i ett och samma regeringsärende varit splittrad på befattningshavare i olika departement. I en del ärendetyper med anknytning till säkerhetspolisen har det också i andra avseenden visat sig svårt att finna former för inhämtande av information som fullt ut tillfredsställer kraven på ett fullständigt beslutsunderlag och en författningsenlig handläggning.

Om regeringen skall ha möjlighet att styra säkerhetspolisen i ökad utsträckning är det givetvis nödvändigt att regeringen får tillräcklig och adekvat information om verksamheten. Informationsfrågan har emellertid också en annan dimension. Normalt utgör den insyn i myndigheternas verksamhet som ligger i offentlighetsprincipen en garanti mot maktmissbruk och andra oegentligheter från myndigheternas sida. Att myndigheterna bedriver sin verksamhet inför offentligheten är ofta en förutsättning för att allmänheten skall kunna känna förtroende för verksamheten. En sådan insyn är emellertid inte möjlig i fråga om säkerhetspolisen, vars verksamhet av hänsyn till rikets säkerhet måste hållas hemlig till största delen. Så mycket mera beklagligt är detta mot bakgrund av verksamhetens stora betydelse ur allmän synpunkt och för den enskildes rättssäkerhet. Det är av synnerlig vikt ur demokratisk synpunkt att denna nödvändiga brist på offentlig insyn uppvägs av en betryggande insyn genom olika kontrollorgan, som åtnjuter ett allmänt förtroende.

Som framhållits i olika sammanhang (se t.ex. SOU 1986:4 s. 98 och JuU 1979/80:3 s. 5) finns det ett flertal kontrollorgan med insyn i säkerhetspolisen: förutom regeringen också RPS styrelse, riksdagens justitie- och konstitutionsutskott samt JO och JK. Få delar av den offentliga verksamheten torde vara föremål för en sådan ingående och fortlöpande kontroll. Att allt ändå inte är gott och väl när det gäller allmänhetens förtroende för verksamheten har dock visat sig i den allmänna debatten. Inte minst den registrering av enskilda personer som förekommer vid säkerhetspolisen och den uppsikt som utövas över vissa politiska aktiviteter har utgjort en grogrund för misstänksamhet åtminstone hos vissa delar av allmänheten. Det är därför viktigt att försöka utveckla den demokratiska insynen i säkerhetspolisens verksamhet.

Sammanfattningsvis föreslår alltså kommittén två saker: Dels att *regeringen utnyttjar sina konstitutionella möjligheter att inrikta säkerhetspolisens verksamhet.* Det gäller därvid att finna ett system för att styra verksamheten i linje med statsmakternas övergripande säkerhetspolitiska bedömningar, givetvis under iakttagande av grundlagens krav på självständighet för myndigheterna i olika avseenden. Dels också att *säkerhetspolisen får en starkare demokratisk förankring genom en vidgad insyn i verksamheten från oberoende kontrollorgan.*

19.2 Statsmakternas styrning

Regeringen

En fastare styrning av säkerhetspolisen från regeringens sida, som har föreslagits i föregående avsnitt, kan åstadkommas på flera sätt.

Ett sätt är att författningsreglera säkerhetspolistjänsten utförligare, närmast i förordningsform. Den metoden har dock sina begränsningar. En författning blir med nödvändighet tämligen allmänt formulerad, vilket kan ge upphov till olika tolkningar. Kravet på att skydda verksamheten från insyn gör också att regleringen till stora delar måste hållas hemlig, vilket tar bort mycket av meningen med att använda författningsformen. Det finns också en risk för att en utförlig författningsreglering blir ett hinder mot en smidig anpassning av verksamheten till skiftande säkerhetspolitiska situationer. Man kan därför knappast räkna med att en författningsreglering skall utgöra ett tillräckligt styrmedel när det gäller verksamheten vid säkerhetspolisen.

Detta utesluter givetvis inte att det kan finnas skäl att lägga fast vissa grundläggande regler om säkerhetstjänsten i lag- eller förordningsform. Den frågan tas upp i kapitel 21.

Det anförda leder till att den fortlöpande styrningen av säkerhetspolisen bör ske i annan form än genom författningar. I första hand kan regeringen använda särskilda regeringsbeslut, eventuellt i form av bestämmelser i regleringsbrev.

Av särskild vikt är det att regeringen på detta sätt lägger fast vissa riktlinjer av policykaraktär för säkerhetspolisen. Sådana riktlinjer saknas f.n.

Riktlinjerna bör bl.a. innehålla uttalanden om prioriteringar av de olika grenarna av säkerhetstjänsten mot bakgrund av regeringens säkerhetspolitiska bedömningar. Därvid kan avvägningar göras mellan t.ex. kontraspionage, säkerhetsskydd och terrorismbekämpning. I viss utsträckning bör riktlinjerna kunna utformas så att regeringen ställer upp mål för verksamheten, som det sedan ankommer på myndigheten att förverkliga.

Ett annat ämne för regeringens riktlinjer bör vara samarbetet med utländska säkerhetstjänster. Ett visst sådant samarbete är nödvändigt, inte minst för att terrorismbekämpningen skall kunna bedrivas meningsfullt. Det bör dock givetvis ankomma på regeringen att bestämma med vilka länder den svenska säkerhetstjänsten skall samarbeta.

I viss utsträckning kan det också vara lämpligt att i denna form reglera vilka inhemska, antidemokratiska grupper som säkerhetspolisen skall hålla uppsikt över inom ramen för den kontrasubversiva verksamheten. Kritik har ju inte saknats i den allmänna debatten mot säkerhetspolisens egna bedömningar av vilka politiska grupper som hotar rikets säkerhet.

Det bör naturligtvis stå regeringen fritt att utforma riktlinjerna på det sätt som vid varje särskild tidpunkt befinnes lämpligt, inom lagens ramar och med politiskt ansvar inför riksdagen. Allmänt kan dock sägas att riktlinjerna inte bör göras alltför detaljerade utan koncentreras på de viktigaste frågorna. De bör givetvis i regel utarbetas efter samråd med säkerhetspolisens ledning.

För att bestämma riktlinjer av detta slag krävs beslut vid regeringssammanträde (7 kap. 2 § RF). I övrigt är regeringen i princip obunden när det gäller formen för riktlinjerna. Ett sätt att utforma riktlinjerna kan vara att ta in dem i ett eller flera särskilda regeringsbeslut. Kommittén förordar dock att riktlinjerna i första hand tas in i det regleringsbrev för säkerhetspolisen, som regeringen beslutar inför varje budgetår. En sådan ordning för på ett naturligt sätt med sig att riktlinjerna ses över och omprövas åtminstone en gång om året. Det finns också ett funktionellt samband mellan de prioriteringar och målsättningar som regeringen ställer upp genom riktlinjerna och de medel som anvisas genom regleringsbrev. Vid behov kan givetvis riktlinjerna revideras eller kompletteras även under löpande budgetår. Innehållet i riktlinjerna bör hållas hemligt av hänsyn till rikets säkerhet.

Grundlagen lägger inga hinder i vägen för regeringen att ge direktiv även i konkreta säkerhetsärenden, förutsatt att myndighetens exklusiva beslutanderätt i fråga om myndighetsutövning och lagtillämpning inte träds för när. Den kollektiva beslutsform som enligt RF tillämpas hos regeringen innebär dock en praktisk spärr mot att regeringen utövar direkt polisledning av pågående operationer. Även från principiella synpunkter bör regeringen i regel avstå från att bestämma om säkerhetspolisens handläggning av enskilda ärenden. Undantag från den principen kan dock behöva göras i vissa fall. Regeringen bör t.ex. kunna uppdra åt säkerhetspolisen att företa en viss utredning eller bestämma om ett erbjudande från en utländsk säkerhetstjänst om samarbete i ett visst ärende skall antas eller avböjas. Även sådana direktiv skall grundlagsenligt beslutas av regeringen vid regeringssammanträde.

Det som nu har sagts om riktlinjer och andra direktiv för säkerhetstjänsten ligger alltså inom ramen för regeringens formella beslutsfattande. Därutöver kräver verksamheten *informella kontakter* mellan säkerhetspolisen och regeringen.

Ett ändamål med sådana kontakter bör vara att ge regeringen en allmän information om verksamheten vid säkerhetstjänsten och om tillståndet på säkerhetsområdet. Det är också nödvändigt att regeringen informeras om aktuella ärenden, inte minst sådana som kan leda fram till diplomatiska åtgärder eller andra regeringsingripanden. Redan nu förekommer ju omfattande kontakter med sådana ändamål. Den föreslagna ordningen med riktlinjer från regeringen till säkerhetspolisen ställer också krav på att de informella kontakterna vidareutvecklas. Det måste ankomma på säkerhetspolisen att ge regeringen ett fylligt beslutsunderlag för riktlinjerna och att sedermera redovisa hur riktlinjerna har omsatts i praktiken. Givetvis kan det i vissa fall vara lämpligt att ge sådan information i skriftlig form.

I dag är informationen i säkerhetsfrågor ofta enkelriktad. Säkerhetspolisen informerar regeringen men får sällan något budskap tillbaka. Det finns dock ofta behov av dubbelriktad information mellan regering och myndigheter. När det gäller säkerhetstjänsten är det exempelvis ytterst viktigt att regeringen ger fortlöpande information om sina bedömningar i säkerhetspolitiska frågor. Denna information behövs som underlag för säkerhetspolisens arbete.

Information av detta slag bör lämnas av statsråd eller tjänstemän i regeringskansliet allt efter omständigheterna. Något formligt regeringsbeslut torde inte erfordras även om informationen innebär att ett statsråd gör ett policybetonat uttalande på regeringens vägnar (jfr KU 1983/84:30 s. 29). Det är dock viktigt att inte offentlighetsprincipen urholkas genom det muntliga förfarandet och att inte kontakterna tar formen av ministerstyre (jfr KU 1986/87:29 s. 14). Kommitténs utgångspunkt har ju också varit att säkerhetspolisens verksamhet skall inriktas i första hand genom årliga policybeslut tillkomna efter samråd med ledarna för de partier som har säte i utrikesnämnden. Den s.k. Ebbe Carlsson-affären (jfr avsnitt 3.9) belyser också i sin mån vikten av återhållsamhet i regeringens kontakter med direkt polisiär verksamhet.

Skyddet för rikets säkerhet får anses vara en fråga av sådan vikt, att statsministern bär ett särskilt ansvar för den. Av praktiska skäl torde det dock vara ofrånkomligt att löpande säkerhetsärenden handläggs av någon annan inom regeringen eller kretsen omkring denna. Närmast till hands för den uppgiften torde vara justitieministern, utrikesministern eller statssekreteraren i statsrådsberedningen. Intresset av att den ansvarige väljs inom regeringskretsen samt säkerhetstjänstens organisatoriska hemvist inom polisen gör enligt kommitténs mening att justitieministern bör ha det övergripande ansvaret under statsministern för säkerhetstjänsten.

Justitieministern bör ansvara för samordningen av säkerhetsfrågorna inom regeringskansliet. F.n. förekommer många kontakter mellan säkerhetspolisen och olika departement och interdepartementala grupper. Så måste det nog vara även i fortsättningen, men en ökad samordning bör eftersträvas. Kommittén förordar att man bygger vidare på det nuvarande systemet med månadsmöten hos justitieministern, under vilka säkerhetspolisen informerar om sin verksamhet. Vid dessa möten deltar f.n. en tämligen fast krets av personer, nämligen justitieministern, statssekreterarna i justitiedepartementet och statsrådsberedningen, chefen för UD:s politiska avdelning och chefen för justitiedepartementets polisenhet. Sådana regelbundna möten bör även i fortsättningen hållas inför justitieministern. Till mötena bör kallas en krets av chefstjänstemän från berörda delar av regeringskansliet, olika beroende på vilka ärenden som skall behandlas. Sådana regelbundna möten i en flexibel interdepartemental grupp skulle kunna ersätta en del av de splittrade kontaktformer som nu förekommer. Givetvis är det viktigt att inte bara löpande ärenden utan även övergripande frågor behandlas vid mötena och att information och synpunkter ges i bägge riktningarna. Genom att ledningen av gruppen är anförtrodd en viss person, enligt kommitténs förslag justitieministern, bör man uppnå en bättre samordning inom regeringskansliet. Förutsättningarna bör därigenom öka för regeringen att ta ett samlat grepp på frågorna om säkerhetstjänsten. Däremot föreslår kommittén inte att handläggningen av löpande utrikes-och utlänningsärenden flyttas från UD respektive arbetsmarknadsdepartementet. Frågor om livvaktsskydd för statsråd bör även i fortsättningen kunna handläggas av statsrådsberedningen såsom det organ som ansvarar för det interna säkerhetsskyddet i regeringskansliet. Behovet av samordning inom regeringskansliet torde ändå kunna tillgodoses under förutsättning att all den information som säkerhetspolisen lämnar till andra departement än justitiedepartementet i olika ärenden även delges den samordningsansvarige tjänstemannen i justitiedepartementet.

Riksdagen

Redan i dag ger statsmakterna fortlöpande riktlinjer för den öppna polisverksamheten i samband med den årliga behandlingen av anslag till polisväsendet (prop. 1980/81:13 s. 44 ff). Förfarandet går till så att regeringen i budgetpropositionen anger sin bedömning av inriktning och prioritering av polisverksamheten under det närmaste budgetåret (jfr senast prop. 1987/88:100 Bilaga 4 s. 43). Riksdagen tar ställning till dessa bedömningar vid behandlingen av budgetpropositionen. Det ankommer sedan på polismyndigheterna genom förmedling av RPS att utforma sin verksamhet i linje med statsmakternas anvisningar.

Ett sådant förfarande skulle passa mindre väl i fråga om riktlinjer för säkerhetspolisen, som måste kunna fortlöpande anpassas efter nya säkerhetspolitiska situationer. Med hänsyn till sekretesskravet kan det heller inte bli tal om att redovisa riktlinjerna för säkerhetspolisen öppet i en budgetproposition.

Detta betyder dock inte att man bör avstå från att förankra riktlinjerna för säkerhetspolisen parlamentariskt. Tvärtom är en sådan förankring särskilt viktig på ett område med så stor betydelse både för rikets säkerhet och den enskildes rättssäkerhet.

En möjlighet som yppar sig för att uppnå en så bred uppslutning som möjligt bakom riktlinjerna är att behandla dessa i utrikesnämnden före utfärdandet.

Utrikesnämnden består av talmannen och nio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig. F.n. finns i nämnden företrädare för socialdemokraterna, moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet. Ordförande i nämnden är kungen eller, om han har förfall, statsministern. Regeringen skall fortlöpande hålla utrikesnämnden underrättad om utrikespolitiska förhållanden, som kan ha betydelse för riket, och överlägga med nämnden om dessa så ofta det erfordras. Nämnden är ett samrådsorgan och fattar inga egna beslut. I alla utrikesärenden av vikt skall dock regeringen överlägga med nämnden före avgörandet, om det kan ske. Nämndens ledamöter skall visa varsamhet i fråga om meddelanden till andra om vad de fått veta i nämnden, och ordföranden kan besluta om ovillkorlig tystnadsplikt (10 kap. 6-7 §§ RF).

Utrikesnämndens funktion som ett samrådsorgan i utrikesfrågor talar onekligen för att föra även samrådet om riktlinjerna för säkerhetspolisen dit. Å andra sidan kan det finnas skäl att reservera utrikesnämndens kapacitet för mera övergripande frågor. Det är också angeläget att försöka begränsa antalet personer som regelbundet tar del av information som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet.

Bättre är därför att regeringen samråder om riktlinjerna för säkerhetspolisen med en mindre krets parlamentariker med anknytning till utrikesnämnden. I första hand bör samrådet äga rum med ledarna för de oppositionspartier som har säte i nämnden.

Kommittén föreslår alltså att utfärdandet av de årliga riktlinjerna för säkerhetspolisen föregås av partiledaröverläggningar. Sådana överläggningar kan i vissa fall vara lämpliga exempelvis också om riktlinjerna behöver ändras under löpande år eller om det annars har framkommit uppgifter i säkerhetspolisens verksamhet som är av sådan vikt att partiledarna bör informeras.

Det torde inte vara lämpligt att slå fast några detaljerade anvisningar för sådana partiledaröverläggningar rörande säkerhetspolisen. Förfarandet bör därför inte författningsregleras, utan ha informell karaktär. Det får ankomma på regeringen att bestämma form och innehåll för samrådet från fall till fall mot bakgrund av de principuttalanden som riksdagen kan ha gjort om samrådsförfarandet. Det ligger i linje med vad som är brukligt inom svensk säkerhetspolitik att man bör eftersträva bredast möjliga politiska enighet om de riktlinjer som ges för säkerhetstjänsten. I sista hand är det dock regeringen som beslutar om direktiv för säkerhetspolisen, och ansvar för dessa beslut kan sedan utkrävas av regeringen i den ordning som föreskrivs i RF.

19.3 Rikspolisstyrelsens ledning

Rikspolischefen och chefen för säkerhetspolisen

På tjänstemannaplanet leds säkerhetspolisen av rikspolischefen och, under denne, chefen för säkerhetsavdelningen. Till rikspolischef har regelmässigt rekryterats en ämbetsman med förflutet i regeringskansliet e.d., medan avdelningschefen rekryterats internt inom polisväsendet. Den närmare ansvars- och funktionsfördelningen mellan rikspolischefen och avdelningschefen är flytande och har varierat under åren. Under senare år torde de flesta viktigare beslut inom säkerhetspolisen ha fattats av rikspolischefen och avdelningschefen i samråd. Av de två synes rikspolischefen ha dominerat i kraft av sin ställning och bakgrund. Avdelningschefen har varit en förmedlande länk mellan rikspolischefen och enheterna inom avdelningen, medan det område inom vilket han har beslutat självständigt har varit begränsat. Han har dock ofta företrätt säkerhetspolisen utåt. Det praktiska arbetet i operativa och andra frågor har i hög grad legat i händerna på byråcheferna vid avdelningen.

Att förhållandet mellan rikspolischefen och hans närmaste man i fråga om säkerhetspolisen är flexibelt får anses naturligt med hänsyn till behovet av att kunna anpassa befälsförhållandena till olika uppkomna situationer. Men den nuvarande ordningen har sina brister.

En brist är att rikspolischefen, naturligt nog, är tvungen att dela sin uppmärksamhet mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen. Avdelningschefen har inte alltid haft den starka ställning som behövts för att leda verksamheten. Resultatet har blivit att verksamheten i vissa delar har kommit att präglas av befattningshavare på mellannivå, ofta skickliga i polisiära frågor men inte alltid med de utblickar som är önskvärda i en verksamhet som den aktuella. Detta kan vara en del av förklaringen till de svårigheter som ibland uppstår i samarbetet med departement och andra myndigheter.

Att chefer på avdelnings- och byrånivå har ett stort inflytande på verksamheten är inget ovanligt för ett ämbetsverk. Men enligt kommitténs mening kräver säkerhetstjänsten ledning på verkschefsnivå i betydligt högre grad än myndighetsverksamhet i allmänhet. Det beror på flera omständigheter: verksamhetens samband med säkerhetspolitiska förhållanden, det nära samarbetet med regeringen, de internationella kontakterna och ärendenas vitala betydelse för rikets säkerhet och rättssäkerheten. För att leda myndigheten och utveckla verksamheten krävs inte bara insikt i polisiära frågor och säkerhetsfrågor i allmänhet. Det krävs också att chefen har en bred erfarenhet av samhällsfrågor över huvud och ett kontaktnät som gör att han kan uppträda med auktoritet i samarbetet med statsråd och myndighetschefer.

Det är också viktigt att chefen för säkerhetspolisen är så insatt i allmänna politiska förhållanden och speciellt regeringens roll i politiken att han förstår vilken information om säkerhetspolisen som regeringen behöver. På den punkten har det ibland brustit hittills. Det kan här räcka med att påminna om händelserna kring den spiondömde Stig Berglings rymning. Säkerhetspolisen hade inte informerat regeringen om att kriminalvårdsstyrelsen börjat bevilja Bergling obevakade permissioner, med följd att regeringen stod oförberedd när Bergling avvek från en sådan permission.

De förändringar i fråga om samverkan med regering och parlamentariker samt i fråga om personalförhållanden och arbetsformer i övrigt, som kan bli följden av kommitténs arbete, kommer sannolikt att öka kravet på insatser på verkschefsnivå vid ledning av säkerhetspolisen.

Lösningen på problemet kan tyckas vara att rikspolischefen tar ett ännu fastare grepp om säkerhetstjänsten än i dag. Men för detta torde det inte finnas praktiskt utrymme. Det måste enligt kommitténs bedömning vid sidan av rikspolischefen finnas en befattningshavare som också har verkschefs kvalifikationer och som kan biträda rikspolischefen i dessa ärenden.

Mot bakgrund härav föreslår kommittén att tjänsten som avdelningschef för säkerhetsavdelningen ersätts av en tjänst som chef för säkerhetspolisen med tjänsteställning närmast under generaldirektör.

Till chef för säkerhetspolisen bör utses en person med kompetens att vara verkschef. I detta ligger bl.a. att han eller hon har goda chefsegenskaper, har en god överblick över samhällsförhållandena och åtnjuter ett allmänt medborgerligt förtroende. Det är också önskvärt att den som utses till säkerhetspolischef har insikter i säkerhetspolitiska förhållanden, liksom i polisiära frågor och säkerhetsfrågor i allmänhet. Givetvis bör förordnandet av chef för säkerhetspolisen föregås av samråd med partiledarna för de partier som är företrädda i utrikesnämnden.

Lönen för säkerhetspolischefen bör fastställas individuellt och bestämmas så att man kan få den person man vill ha. Liksom andra chefer på verkschefsnivå bör chefen för säkerhetspolisen förordnas på bestämd tid, högst sex år. I den mån man, för att hålla ledningsfunktionen vital, vill undvika att förlänga förordnandet får kravet på kontinuitet och polisiär sakkunskap i stället tillgodoses på närmast lägre nivå. Det ställs alltså krav på att det finns tillgång till skickliga polischefer på poster som byråchefer. Liksom f.n. bör en av byråcheferna fungera som ställföreträdare.

Idén med den föreslagna befattningen som säkerhetspolischef är givetvis att innehavaren skall kunna utöva ett starkt och kvalificerat inflytande över verksamheten. Även utåt, t.ex. inför regeringen, myndigheter och massmedia, bör chefen för säkerhetspolisen normalt kunna uppträda som företrädare för den delen av RPS verksamhet. Det anförda innebär inte att rikspolischefens befattning med säkerhetspolisen upphör. Rikspolischefen är fortfarande verkschef och ordförande i verksstyrelsen. Han bör besluta i säkerhetsfrågor som berör även den öppna polisen, t.ex. föreskrifter om samarbetet mellan den öppna polisen och säkerhetspolisen. I löpande ärenden bör han hållas informerad och är då givetvis oförhindrad att ta till sig beslutanderätten i ett särskilt fall. Rikspolischefen bör företräda myndigheten då polisväsendet framträder som en helhet, i styrelseärenden samt annars då han finner det befogat.

När rikspolischefen inte utövar beslutanderätten bör ledningen primärt ankomma på chefen för säkerhetspolisen. Vid förfall för rikspolischefen bör chefen för säkerhetspolisen inträda som ordförande i styrelsen när säkerhetsfrågor behandlas, däremot inte vid handläggning av andra frågor. Givetvis måste åtskilliga beslut i praktiken fattas av lägre befattningshavare efter delegering i tjänsteföreskrifter eller genom särskilda beslut. Det är dock viktigt att chefen för säkerhetspolisen behåller beslutanderätten i nyckelfrågor. Därigenom blir det möjligt för honom eller henne att behålla greppet om verksamheten utan att den praktiska handläggningen blir otymplig.

Sammanfattningsvis föreslår alltså kommittén att *ledningen av säkerhetspolisen under rikspolischefen anförtros åt en säkerhetspolischef, som rekryteras bland personer som kan komma i fråga för verkschefsbefattningar.* På så sätt får säkerhetspolisens ledning ökad tyngd och allmän samhällelig kompetens samt bättre möjligheter att bedriva verksamheten effektivt. Men framför allt bör man kunna åstadkomma att säkerhetspolisen blir bättre rustad att förstå och bedöma in- och utrikespolitiska sammanhang. Man uppnår ungefär samma fördelar som om säkerhetspolisen ombildades till en egen myndighet, men utan att man förlorar samordningen med den öppna polisen.

Styrelsen

En löpande parlamentarisk insyn i säkerhetspolisens verksamhet utövas av de sex lekmannarepresentanterna i RPS styrelse. En ytterligare form av parlamentarisk insyn ligger i det nyss föreslagna systemet med partiledaröverläggningar i samband med att regeringen utfärdar riktlinjer för säkerhetspolisen.

Såvitt framgått av utredningen fungerar den parlamentariska insynen genom styrelsen väl. Det är dock angeläget att man inte nöjer sig med detta utan undersöker om insynen kan bli ännu bättre. Man kan knappast begära att allmänheten skall känna förtroende för en verksamhet som omgärdas av strikt sekretess, om inte bristen på offentlighet kompenseras av en långt driven insyn från kontrollorgan med förankring i det parlamentariska systemet.

En modell som är värd att övervägas är att föra över verksstyrelsens befattning med säkerhetspolisen till *en särskilt inrättad nämnd* med parlamentarisk sammansättning. En sådan säkerhetsnämnd skulle kunna ägna sig odelat åt säkerhetspolisen i stället för att splittra sig på många frågor som verksstyrelsen.

Erfarenheter från en liknande ordning finns redan inom försvarsmakten. Där är den parlamentariska insynen i verksamheten hos bl.a. myndigheten överbefälhavaren (ÖB) ordnad genom två organ, nämligen militärledningens rådgivande nämnd och försvarets underrättelsenämnd. Den rådgivande nämndens verksamhetsområde är planeringsfrågor m.m. hos ÖB och försvarsgrenscheferna. Underrättelsetjänsten är dock undantagen från den rådgivande nämndens insyn och hör i stället till underrättelsenämndens område (jfr avsnitt 13.3).

Inom försvarsmakten har alltså insynen på ett visst avgränsat område, underrättelsetjänsten, tillgodosetts genom ett annat parlamentariskt organ än det som utövar insyn i försvarsmaktens högsta ledning i övrigt. Detta bör dock ses mot bakgrund av att underrättelsenämnden inrättades innan det fanns någon nämnd för insyn i den högsta militärledningen. Till detta kommer att underrättelsetjänsten inte är samlad hos ÖB utan finns utspridd på flera militära myndigheter, vilket kan göra det naturligt att insynen utövas genom ett särskilt organ.

För säkerhetspolisens del skulle man knappast uppnå några avgörande fördelar genom att anförtro insynsuppgiften åt en särskild nämnd. Verksstyrelsen är i dag väl etablerad som insynsorgan, och insynen fungerar väl. Säkerhetspolisen ingår organisatoriskt i RPS och måste kunna samordnas med polisens öppna del på ett effektivt sätt. Både säkerhetspolisen och den öppna polisen bedriver operativ polisverksamhet och det vore svårt att finna en gränsdragning mellan två separata insynsorgan som inte inbjöd till kompetenskonflikter. Den ökade tid för handläggning av säkerhetsfrågor, som ett separat organ skulle kunna få, bör det gå att åstadkomma inom ramen för nuvarande organisation.

Övervägande skäl talar alltså för att *RPS styrelse även i fortsättningen bör ha insyn i säkerhetspolisens verksamhet.* Styrelsens roll som insynsorgan bör dock klargöras och stärkas.

F.n. utövar styrelsen beslutanderätt när det gäller säkerhetspolisen huvudsakligen i fråga om anslagsframställning och större organisationsfrågor. Till detta kommer beslutanderätt i enskilda ärenden enligt personalkontrollkungörelsen. I övrigt har styrelsen beslutanderätt i ärenden som rikspolischefen hänskjuter dit.

Från den 1 augusti 1988 tillämpas en ny ordning i fråga om styrelsens uppgifter i enlighet med föreskrifter i den nya instruktion för RPS, som då träder i kraft, och i verksförordningen (1987:1100). Föreskrifterna innebär att styrelsen, förutom i personalkontrollärenden, beslutar huvudsakligen i anslags- och föreskriftsfrågor. Den nya ordningen utgör en anpassning till de principer för myndigheternas ledning som kommit till uttryck i regeringens verksledningsproposition (prop. 1986/87:99, jfr avsnitt 13.4) och som går ut på att lekmanninflytandet i de flesta frågor utformas som rådgivande.

På säkerhetspolisens område bör man enligt kommitténs mening ytterligare utveckla styrelsens insyns- och rådgivningsfunktion genom att anknyta den till regeringens riktlinjer. Det kan vara lämpligt att *styrelsen genom en särskild föreskrift i RPS instruktion får uppdraget att på myndighetens vägnar följa upp regeringens riktlinjer för säkerhetspolisen och att redovisa resultatet i en årlig berättelse till regeringen.* Ett sådant uppdrag skulle ge styrelsen ett motiv för en mera systematisk kontroll av verksamheten. Kommittén förordar att styrelsen varje år gör upp en plan för granskningen och att den även under löpande år tar de initiativ för att granska verksamheten som den finner erforderligt. En sådan ordning bör också vara en stimulans för tjänstemännen vid myndigheten och en sporre att omsätta regeringsdirektiven i praktiken på bästa sätt.

Med den föreslagna ordningen kommer ökade krav att ställas på styrelsens kontroll av säkerhetspolisen. För en effektiv granskning är styrelsen naturligtvis beroende av att tjänstemännen vid myndigheten lojalt ställer sig till förfogande. Det ankommer på rikspolischefen och chefen för säkerhetspolisen att se till att detta fungerar i praktiken. Det ankommer också på tjänstemännen att utarbeta utkast till styrelsens granskningsberättelse till regeringen, på samma sätt som man utarbetar förslag till anslagsframställning och andra handlingar som skall beslutas av styrelsen.

F.n. sammanträder styrelsen varannan vecka. Hälften av sammanträdestiden ägnas åt säkerhetsfrågor, inklusive ärenden enligt personalkontrollkungörelsen. Man kan fråga sig om personalkontrollärendena bör ligga kvar hos styrelsen i fortsättningen. Ur principiell synvinkel är det mindre lyckat att belasta en verksstyrelse med löpande förvaltningsärenden

till förfång för verksledningsfrågorna. Ett alternativ vore att *föra över personalkontrollärendena till en särskild registernämnd* vid RPS. Nämnden skulle kunna ges en för ändamålet särskilt utformad sammansättning med t.ex. både parlamentariker och höga domare. På så sätt skulle en hel del kapacitet hos verksstyrelsen kunna frigöras för andra ändmål, inte minst den allmänna kontrollen av säkerhetspolisens verksamhet. Frågan om att inrätta en särskild registernämnd hänger emellertid nära samman med den översyn av personalkontrollsystemet som helhet, som kommittén enligt sina direktiv skall behandla i nästa etapp av utredningsarbetet.

En liten praktisk förändring, som kan genomföras omgående är att en del av styrelsens sammanträden förläggs till säkerhetspolisens lokaler. F.n. äger sammanträdena i regel rum i riksdagshuset, vilket hänger samman med lekmannarepresentanternas tjänstgöringsförhållanden som riksdagsmän. Med en god planering borde det dock inte vara omöjligt att förlägga åtminstone ett sammanträde i månaden hos RPS. Därmed får ledamöterna bättre möjligheter att studera verksamheten på nära håll. Man skulle kunna komma i kontakt med personalen på platsen, mitt i den dagliga verksamheten. För personalen vore det säkert också en stimulans och en trygghet att några av medborgarnas främsta företrädare fick vana att röra sig fritt hos myndigheten och utbyta tankar och erfarenheter med tjänstemännen.

20 Personalpolitik

20.1 Allmänna utgångspunkter

Bland de verksamheter som bedrivs inom den offentliga förvaltningen intar säkerhetspolistjänsten i flera avseenden en särställning. Verksamheten syftar till att skydda grundläggande nationella värden såsom rikets oberoende, det demokratiska statsskickets bestånd och riksledningens säkerhet. En effektiv säkerhetstjänst bidrar i väsentlig grad till att göra såväl det militära försvaret som totalförsvaret i övrigt meningsfullt. Eller uttryckt från motsatt utgångspunkt: Brister i effektiviteten hos den begränsade organisation som säkerhetspolisen utgör kan omintetgöra de försvarsansträngningar som görs i övriga delar av totalförsvaret och få oöverskådliga konsekvenser för samhället som helhet.

En bred politisk enighet torde råda i fråga om det som nu har sagts.

Att bedriva säkerhetspolistjänst på ett effektivt sätt är dock en synnerligen svår uppgift. Spioneribrottslighet och annan sådan brottslighet som riktar sig mot rikets säkerhet sker ju regelmässigt helt i det fördolda. Mycket av säkerhetspolisverksmheten går därför ut på att ta reda på om något brott över huvud taget har begåtts, vilket innebär en väsentlig skillnad jämfört med polisverksamhet i allmänhet. Till detta kommer att säkerhetspolisen har att möta motståndare som bedriver sin verksamhet med användade av stora resurser och avancerade tekniska hjälpmedel. Om den främmande underrättelsetjänsten verkar genom landsförrädisk verksamhet av värvade svenska agenter kan det vara utomordenligt svårt att komma verksamheten på spåren och avslöja den, något som framhållits redan av den parlamentariska nämnden i Wennerströmaffären (SOU 1968:4 s. 70). Också insatserna mot terrorism och annan sådan verksamhet erbjuder stora svårigheter med hänsyn bl.a. till att verksamheten bedrivs med internationell bas och med stor hänsynslöshet.

Det ställs stora krav på yrkesskicklighet hos den personal som skall lösa så svåra arbetsuppgifter. Men till detta kommer också att säkerhetstjänstens speciella karaktär ställer krav långt utöver det vanliga när det gäller utövarnas rent personliga egenskaper.

Det är flera olika omständigheter som ligger bakom dessa krav i personligt hänseende på säkerhetspolisens personal.

En sådan omständighet är att verksamheten inom säkerhetspolisen ofta måste bedrivas genom ett tålmodigt och noggrannt arbete på lång sikt. Det är därför många gånger svårt för de enskilda tjänstemännen att se ett konkret resultat av den egna arbetsinsatsen. Det är också ganska sällan som en säkerhetspolis kan räkna med uppskattning från allmänheten för sitt

arbete. Snarare får han vara beredd på att mötas av misstänksamhet. Det behövs en lugn och uthållig personlighet för att i längden inte misströsta under sådana förhållanden.

Karaktäristiskt för verksamheten vid säkerhetspolisen är också att man hanterar information av delvis mycket känslig karaktär om enskilda människors personliga förhållanden. Insyn i sådana förhållanden får man i viss utsträckning genom särskilda tvångsmedel såsom telefon- och brevkontroll, visserligen efter beslut av domstol i varje särskilt fall. Insamlade uppgifter bevaras i viss utsträckning i register för att användas i första hand vid spaning och personalkontroll. Det är givetvis av synnerlig betydelse för rättssäkerheten och den enskildes personliga integritet att sådan information hanteras med omdöme och diskretion. Också när det gäller att hantera uppgifter om totalförsvaret och andra uppgifter av hemlig natur ställs krav på att en tjänsteman vid säkerhetspolisen skall underkasta sig långtgående föreskrifter om sekretess och sekretesskydd. En särskild påfrestning innebär det att tvingas iaktta i det närmaste total tystnad om sitt arbete i privatlivet, ja t.o.m. i förhållande till den egna familjen.

Den starka sekretess som med nödvändighet omgärdar säkerhetspolisen har också den avigsidan, att allmänhetens insyn i verksamheten är i det närmaste obefintlig. Verksamheten är därmed i stor utsträckning undandragen den kontroll som ligger i t.ex. massmedias fortlöpande insyn. Detta har statsmakterna visserligen sökt uppväga genom insyn från olika offentliga kontrollorgan. Kommittén har i kapitel 19 föreslagit olika förbättringar i den parlamentariska insynen. Ändå är det klart att den slutenhet som präglar säkerhetspolisens verksamhet ställer särskilda krav på att de som utövar verksamheten verkligen är besjälade av en demokratisk anda och öppna för tänkesätt som är levande i resten av samhället. I motsatt fall finns det en risk för att säkerhetspolisen fjärmar sig från samhället i övrigt och blir en stat i staten. Kritik mot säkerhetspolisen på den punkten har inte saknats i den allmänna debatten, även om kritiken inte alltid har varit befogad.

En annan sak som måste uppmärksammas när det gäller säkerhetspolisen är risken för att någon befattningshavare låter värva sig som agent eller på annat sätt går en främmande makt till handa. Vissa slag av personliga förhållanden kan erfarenhetsmässigt utgöra en inkörsport till att en person utvecklas till en säkerhetsrisk. Hit hör t.ex. alkoholproblem, dålig ekonomi, trassliga familjeförhållanden och vantrivsel på arbetsplatsen. Också längre utlandsvistelse, bekantskap med utlänningar eller sympati för olika politiska ytterlighetspartier kan vara indikationer som har betydelse i detta hänseende. De flesta av dessa omständigheter räknas i andra sammanhang i regel som den enskildes ensak och är inget som arbetsgivaren har med att göra. För en tjänsteman vid säkerhetspolisen kan de däremot under vissa förutsättningar diskvalificera för fortsatt tjänstgöring.

Att stora krav ställs på en tjänsteman förekommer naturligtvis på många håll utanför säkerhetspolisen. Vad som sagts ovan om krav på sekretess och vaksamhet mot tänkbara säkerhetsrisker är helt eller delvis tillämpbart även på många andra områden inom totalförsvaret. Ändå kan man inte komma ifrån att säkerhetspolisen intar en särställning med hänsyn till kombinationen av en sluten arbetsmiljö, de maktmedel gentemot enskilda medborgare som ligger i organisationens händer samt verksamhetens vitala betydelse för att försvara övergripande nationella värden.

Det som nu har sagts gäller naturligtvis inte fullt ut för alla tjänstemän vid säkerhetspolisen. En del befattningshavare har arbetsuppgifter som inte allt för mycket skiljer sig från vad som förekommer på andra håll inom polisen, exempelvis en del tekniker och biträdespersonal. Gemensamt för alla är emellertid att de arbetar i en delvis sluten värld med mycket höga krav på sekretess. Och alla ingår som kuggar i ett maskineri med myckt höga krav på effektivitet och lojalitet.

Personalpolitiken vid säkerhetspolisen måste vara utformad så att den tillgodoser de speciella krav i fråga om yrkesskicklighet och personliga egenskaper som ställs på personalen. Detta är nödvändigt för att säkerhetspolisen alltid skall fungera med den effektivitet som skyddet för rikets säkerhet kräver. Men också ur personalens egen synvinkel är det viktigt med en personalpolitik som är anpassad till de speciella förhållandena vid säkerhetspolisen. Det är givet att tjänstgöringen måste vara upplagd så att den upplevs som meningsfull och utvecklande för personalen trots påfrestningarna.

Personalpolitiken vid säkerhetspolisen måste vara inriktad på att rekrytera medarbetare som är lämpliga ur både yrkesmässig och personlig synpunkt mot bakgrund av de särskilda förhållandena där. Också behovet av olika slags specialistkunskaper måste kunna tillgodoses. En annan central del av personalpolitiken är en personalutveckling som gör att de höga kraven på personalen kan vidmakthållas över åren. Detta kan innefatta både vidareutbildning och andra traditionella personalutvecklingsåtgärder. Men också ett system för personalcirkulation, både inom säkerhetspolisen och mellan denna och den öppna polisen eller statsförvaltningen i övrigt. Till personalpolitiken kan i detta sammanhang också räknas ett system för det fackliga medbestämmandet som tillgodoser både de särskilda effektivitetskraven på säkerhetstjänsten och personalens berättigade krav att kunna påverka sina anställningsförhållanden.

Man får när det gäller personalpolitiken vid säkerhetspolisen vara beredd att i vissa avseenden avvika från den personalpolitik som tillämpas vid arbetsplatser i allmänhet och som bygger på en avvägning mellan arbetsgivar- och arbetstagarintressen som är anpassad till mera normala förhållanden.

20.2 Rekrytering och utbildning

Allmänt

Polismännen vid säkerhetspolisen rekryteras från den öppna polisen. Efter ett mycket nogrant urvalsförfarande kommenderas ett antal av de sökande till ett års provtjänstgöring vid säkerhetspolisen. De som godkänns vid provtjänstgöringen får därefter fast tjänst vid säkerhetspolisen och lämnar sina tjänster vid den lokala polisorganisationen.

Den angivna rekryteringsordningen regleras i en hemlig förordning den 19 juni 1980 (rekryteringsförordningen). Förordningen gäller även för rekrytering av administrativ personal från den öppna polisen och från andra totalförsvarsmyndigheter. Sistnämnda slag av tjänstemän får ett årslångt göromålsförordnande vid säkerhetspolisen för provtjänstgöring och erhåller samtidigt tjänstledigt från sin tjänst vid den andra myndigheten. För personal som rekryteras utanför totalförsvaret gäller däremot allmänna regler i anställningsskyddslagen, vilket bl.a. innebär att provtjänstgöringens längd är begränsad till högst sex månader. Detta gäller också vid rekrytering till högre befattningar.

Praktisk och teoretisk utbildning varvas under provtjänstgöringen och därefter. Det förekommer också olika slag av vidareutbildning.

Från säkerhetspolisen har det omvittnats att den nuvarande ordningen för rekrytering och utbildning fungerar bra. Kommittén har inte grund för någon annan uppfattning. De brister som finns hänger samman med andra faktorer.

Många av de bästa poliserna söker tjänst vid säkerhetspolisen, och av dessa kan man välja de allra bästa. Det har t.o.m. förekommit negativa reaktioner från chefer inom den lokala polisorganistionen på att säkerhetspolisen drar till sig de bästa krafterna.

Mot bakgrund av detta finns det knappast skäl att föreslå några genomgripande förändringar av nuvarande ordning i fråga om rekrytering och utbildning. Snarare finns det skäl att rekommendera att *hålla fast vid nuvarande, lyckade ordning och om möjligt utveckla den ytterligare.*

Särskilt viktigt är det att man strävar efter att förfina urvalsmetoderna vid rekryteringen så långt det går. Inom säkerhetspolisen har man diskuterat att införa psykologiska tester som ett ytterligare urvalsinstrument. Kommittén avstår dock från att ta ställning till sådana detaljfrågor. Det viktiga är att diskussionen om rekryterings- och utbildningsfrågorna hålls ständigt levande inom organisationen. Man måste också se till att hålla sig a jour med den senaste utvecklingen på rekryterings- och utbildningsområdet så att denna viktiga del av personaladministrationen kan föras framåt. Det kan rentav finnas skäl att knyta en eller flera specialister inom området till säkerhetsavdelningen som konsulter (jfr avsnitt 20.3).

Förfarandet med att nya medarbetare till en början tjänstgör på prov vid avdelningen har tillämpats sedan länge hos säkerhetspolisen. Att ett sådant förfarande bör tillämpas i fråga om de flesta medarbetare vid säkerhetspolisen är närmast självklart. Det förtjänar att påpekas att provtjänstgöringen måste innebära en prövning av vederbörandes lämplighet både när det gäller yrkesskicklighet och personliga egenskaper. Det kan annars gå som i fallet med spionen Stig Bergling, som fick fast anställning vid avdelningen år 1970 utan att ha blivit ordentligt prövad eftersom han under en stor del av provperioden var tjänstledig för militär verksamhet.

Med hänsyn till vikten av en noggrann prövning innan en person knyts fast till säkerhetspolisen kan man ställa sig tveksam till att olika längd tillämpas i fråga om provtjänstgöringen för olika personalkateogier. Den frågan skall behandlas nedan.

Årslång provtjänstgöring för all personal

Allmänna regler om anställningsskydd finns i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Reglerna gäller både arbetstagare i allmän och i enskild tjänst (1 §).

Det finns dock vissa möjligheter att bestämma om avvikelser från reglerna i LAS. Om det i en annan lag eller i en förordning som har meddelats med stöd av lag finns särskilda föreskrifter som avviker från LAS, så gäller de föreskrifterna (2 § första stycket). Ett bemyndigande för regeringen att i förordningsform meddela föreskrifter som avviker från LAS finns i 2 kap. 6 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA). Enligt den bestämmelsen skall, i fråga om statligt reglerade anställningar, även föreskrifter i andra författningar än lagar tillämpas utan hinder av att de avviker från LAS (prop. 1981/82:90, AU 11, rskr. 153). En sådan reglering i förordningsform av offentliga anställningsförhållanden har inte ansetts strida mot grundlagsbestämmelser om lagform för civilrättslig normgivning och grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning (8 kap. 2 § resp. 11 kap. 10 § RF, jfr prop. 1973:90 s. 407 och Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna, 1980 s. 389 ff). Också genom kollektivavtal är det möjligt att göra avvikelser från en del av bestämmelserna i LAS (2 § andra-femte styckena).

Enligt LAS tillämpas som huvudregel, att ett anställningsavtal gäller tills vidare (4 §). Regeln har tillkommit för att förhindra att bestämmelserna om anställningsskydd vid tillsvidareanställning kringgås genom att en arbetsgivare i stället anställer personal för viss tid (prop. 1973:129 s. 145).

Tidsbegränsad anställning är dock tillåten i vissa fall, som anges i LAS. Av intresse i detta sammanhang är regeln i 6 § som säger, att ett anställningsavtal om tidsbegränsad provanställning får träffas, om prövotiden är högst sex månader. Denna regel skiljer sig från vad som gällde enligt den tidigare lagen (1974:12) om anställningsskydd, enligt vilken provanställning under begränsad tid endast kunde komma till stånd

med stöd av bestämmelser i kollektivavtal. Enligt lagmotiven till den nya lagen är det obestridligt att det i många sammanhang behövs en möjlighet att anställa på prov utan att det för arbetsgivaren för med sig hela det långsiktiga åtagande som LAS knyter till en tillsvidareanställning (prop. 1981/82:71 s. 43). Vid bedömningen av vilken tidsgräns för provanställning som borde gälla generellt anförde föredragande statsrådet att kollektivavtal på LO-området ofta innehöll en regel om möjlighet till tre månaders provanställning, medan den vanliga tiden på tjästemannaområdet och i kommunerna var sex månader. En lagregel med giltighet för hela arbetsmarknaden borde enligt statsrådet öppna möjlighet för arbetsgivaren och arbetstagaren att avtala om provanställning upp till sex månader. Det fick bli kollektivavtalsparternas sak att liksom på andra områden anpassa denna lagregel till de särskilda förhållanden som kunde råda inom en bransch eller en viss yrkesgrupp (prop. s. 51).

Regeln i 6 § om möjlighet till provanställning högst sex månader hör alltså till de bestämmelser i LAS, från vilka avvikelser kan göras i kollektivavtal enligt 2 §. Avvikelse kan göras både i utvidgande och i inskränkande riktning. För säkerhetspolisens del finns dock ingen sådan kollektivavtalsreglering, utan där gäller alltså författningsreglerna.

Regeringens tidigare nämnda föreskrift i 1980 års hemliga förordning om tidsbegränsat göromålsförordnande under högst ett år för administrativ personal som rekryteras till säkerhetspolisen från andra totalförsvarsmyndigheter avser uppenbarligen en provanställning i LAS mening. Föreskriften innefattar alltså en avvikelse från regeln i 6 § LAS om provanställning under högst sex månader. Grunden för föreskriften är regeln i 2 kap. 6 § LOA som möjliggör avvikelser från LAS även i andra författningar än lagar när det gäller statligt reglerade anställningar.

Så som 1980 års föreskrifter nu är utformade medför de att icke-polisiär personal som rekryteras från polisen eller andra totalförsvarsmyndigheter prövas under ett års tjänstgöring vid säkerhetspolisen innan de får fast anställning. Prövotiden är alltså lika lång som för poliser. För icke-polisiär personal som rekryteras från myndigheter utanför totalförsvaret eller från privata arbetsgivare tillämpas däremot en prövotid om högst sex månader.

Denna skillnad i fråga om prövotidens längd är knappast rationell. Behovet av att pröva om en tjänsteman är lämplig för tjänstgöring vid säkerhetspolisen är självfallet inte mindre om tjänstemannen rekryteras utanför totalförsvaret än inom. I många fall kan behovet snarare vara större. Enligt kommitténs mening bör en enhetlig längd på provtjänstgöringen tillämpas.

Frågan är då om provtjänstgöringens längd bör utsträckas till ett år för all personal eller om den tvärtom kan inskränkas till sex månader även för

de icke-polisiära tjänstemän som rekryteras inom totalförsvaret. I det sistnämnda fallet skulle alltså olika lång provtjänstgöring tillämpas för polismän respektive annan personal. Till förmån för en sådan lösning kan naturligtvis sägas att det är polismännen som utsätts för de största påfrestningarna inom säkerhetspolisen och att det är viktigast att deras lämplighet prövas noga. Ett sådant resonemang håller dock inte streck fullt ut. Stora krav på yrkesskicklighet kan ställas även på icke-polisiär personal vid säkerhetspolisen, inte minst på tjänstemän med olika specialistfunktioner. Det är vidare en allmän strävan inom polisväsendet att avlasta polispersonalen vissa uppgifter genom att överföra dessa till annan personal. I kommitténs utredningsuppdrag ingår också att undersöka i vad mån det kan vara ändamålsenligt att rekrytera personal utanför det reguljära polisväsendet. Onekligen underlättas en sådan flexibilitet i fråga om arbetsfördelningen om all berörd personal uppfyller lika höga krav när det gäller lämplighet. Inte minst när det gäller de rent personliga egenskaperna finns det all anledning att ställa lika höga krav på all personal, så att inte sekretesskyddet äventyras genom svagheter hos vissa tjänstemän. Och just de personliga egenskaperna hos en rekryt kan fordra en lång prövotid för att få grepp om.

Mot bakgrund av det nu anförda föreslår kommittén att *en prövotid om ett år i princip skall tillämpas beträffande all personal som rekryteras till säkerhetspolisen.* Den föreslagna ordningen kan lätt åstadkommas genom en ändring i 1980 års förordning.

Reglerna om provtjänstgöring i 1980 års förordning är så utformade att de inte gäller rekrytering till högre befattningar. Det gäller i fråga om både polismanstjänster och andra tjänster. Förhållandet kan motiveras med att de som rekryteras till högre tjänster i regel är väl kända och därför inte behöver prövas. Undantagslöst förhåller det sig emellertid inte så. Det kan därför vara lämpligt att förordningen ändras så att en årslång provtjänstgöring kan tillämpas oberoende av tjänsteställning, med möjlighet att göra undantag från fall till fall.

Utbildning och uppföljning

I det föregående betonades vikten av att fortlöpande utveckla utbildningen inom säkerhetspolisen genom att anlita pedagogisk expertis och på annat sätt. Viktigt är också att ta till vara personalens synpunkter på utbildningen och att utvärdera utbildningens resultat.

I utbildningen av en tjänsteman vid säkerhetspolisen ingår fakta om samhället och om främmande länder som naturliga och nödvändiga delar. Så är utbildningen upplagd redan i dag, men förhållandet förtjänar ändå att påpekas. Förutom att ge rena yrkeskunskaper bidrar sådan utbildning, rätt bedriven, till att befästa tjänstemannens demokratiska inställning och förståelse för olika befolkningsgrupper och nationaliteter.

Från olika håll har det sagts att säkerhetspoliser ibland känner tvekan inför samarbete och kommunikation med andra. De tar inte gärna kontakt med utomstående för att informera eller samråda i olika ärenden, och i de fall kontakt ändå tas är de mestadels ganska förtegna. Kritiken på denna punkt är så samstämmig att kommittén inte kan bortse från den. Till en del sammanhänger dessa förhållanden med den sekretess som måste iakttas. Men det gäller också att förstå när man bör lätta på sekretessen och ta upp en dialog med företrädare för olika myndigheter eller andra. Delvis är detta en arbetsledningsfråga men delvis också en utbildningsfråga.

Enligt kommitténs uppfattning vore det bra för verksamheten - och utvecklande för personalen - om *tjänstgöring vid andra myndigheter i viss utsträckning kunde läggas in i säkerhetspolisens utbildning eller tjänstgöring i övrigt*. Det skulle skapa en ökad förståelse för verksamheten inom olika sektorer av samhället och förhopppningsvis göra det lättare för säkerhetspolisen att ta externa kontakter när det behövs.

Det kan inte vara utredningens sak att föreslå något konkret program för sådan tjänstgöring utanför säkerhetspolisen. Invandrarverket och olika myndigheter inom totalförsvaret förefaller dock vara några naturliga partners för sådana arrangemang. Det borde också vara möjligt att låta polismän tjänstgöra en tid vid företag inom totalförsvaret, lämpligen inom ramen för företagens säkerhetsfunktion Att en del polismän kanske köps över till fast anställning vid företagen bör inte hindra att man prövar ett sådant system. Av stort värde vore säkert också om en och annan polisman fick tjänstgöra vid en svensk ambassad. Förutom att polismannen skulle bli förtrogen med utrikes förhållanden och verksamheten inom utriksförvaltningen skulle ambassaden kunna dra nytta t.ex. av polismannens kunskaper om säkerhetsskydd. Även tjänstgöring vid utriksdepartementet vore värdefull.

En annan sida av utbildningsfrågan är i vilken utsträckning man bör utbilda poliser för olika specialistfunktioner och vilken specialistkompetens man i stället bör hämta utifrån. Den saken behandlas i nästa avsnitt. I avsnitt 20.4 berörs vissa förändringar i utbildningen som kan bli aktuella i ett system med ökad personalrörlighet.

Personal som rekryteras till *regions- och länssektionerna* genomgår i princip samma rekryterings- och utbildningsförfarande som tillämpas hos säkerhetspolisen i Stockholm. Att låta de som tjänstgör på prov tjänstgöra i Stockholm under hela inskolningsåret har dock varit svårt av både ekonomiska och sociala skäl. I praktiken blir det i stället ofta så, att den teoretiska utbildningen delvis äger rum i Stockholm medan den praktiska tjänstgöringen är förlagd till en regionssektion och, i förekommande fall, en länssektion.

Denna ordning kan inte anses fullt tillfredsställande. *Det är viktigt att kvaliteten på säkerhetstjänsten inom regioner och län säkerställs genom att personalen där får del av den allsidiga utbildning*

som endast torde kunna erhållas i Stockholm. Minst hälften av den praktiska tjänstgöringen under inskolningsåret bör enligt kommitténs mening vara förlagd dit. Statsmakterna bör beakta detta då medel anvisas för säkerhetspolisen.

F.n. är *kvinnor* underrepresenterade inom säkerhetspolisen jämfört med inom polisen i allmänhet, där kvinnorepresentationen har ökat under senare år. Detta förefaller dock bero på en naturlig fördröjning med hänsyn till att en polisman inte kommer i fråga för tjänstgöring vid säkerhetspolisen förrän efter några års verksamhet inom den öppna polisen. Enligt vad avdelningens ledning har uttalat är det en strävan att öka andelen kvinnor inom säkerhetspolisen. Det beror bl.a. på att kvinnor ofta lämpar sig väl inte minst för den spaning som bedrivs av säkerhetspolisen. Kvinnor används givetvis också för annan verksamhet inom säkerhetspolisen, t.ex. som livvakter. Kommittén ser positivt på denna strävan.

Tjänsten vid säkerhetspolisen ställer som framgått stora krav på anpassning från tjänstemannen, inte minst när det gäller personliga förhållanden. Men det är också viktigt för effektiviteten att verksamheten om möjligt anpassas till tjänstemannen, så att han används för sådana arbetsuppgifter som han är bäst på. Av vital betydelse är att chefsämnen uppmärksammas på ett tidigt stadium och tas till vara. Också den tjänsteman som, trots det noggranna urvalsförfarandet, inte är fullt lämpad för tjänstgöringen eller som utvecklas i negativ riktning måste uppmärksammas. Personalpolitiken måste därför vara upplagd så att *tjänstemännens arbete och utveckling fortlöpande följs* genom arbetsledningens försorg.

20.3 Specialistkompetens

De två största personalkategorierna vid säkerhetspolisen är polismän och administrativa tjänstemän. Med den sistnämnda termen avses i första hand tjänstemän som sysslar med personal- eller ekonomiadministration, registerarbete, kansliarbete el.dyl.

Dessutom finns en del personal med mera specialistbetonade arbetsuppgifter såsom högre administration, datateknik, elektronik, fotografering, radioteknik, utbildning och tolkverksamhet. Gränsen mellan adminstrativa tjänstemän och specialister är inte skarp. I viss utsträckning direktrekryteras personer med specialistkompetens till säkerhetspolisen. Men det förekommer också att poliser eller andra som redan är anställda vid säkerhetspolisen får erforderlig specialistutbildning inom något visst område genom myndighetens egen försorg. Sådan internrekrytering till specialistfunktioner väljs ibland för att undvika den risk för infiltration som följer om man annonserar externt efter personal till säkerhetspolisen. Men internrekryteringen beror delvis också på att det har visat sig svårt att konkurrera lönemässigt med näringslivet om de bästa specialisterna. Det har också sagts att det förekommer en del revirtänkande inom polisen som för med sig att viljan inte alltid är så stor att rekrytera personal utanför polisens egna led.

Kommittén vill till en början framhålla att det är nödvändigt att erforderlig kompetens på olika specialområden finns att tillgå för att säkerhetspolisen skall fungera med den effektivitet som skyddet för rikets säkerhet kräver.

I dag är inte behovet av specialistkompetens tillgodosett fullt ut inom säkerhetspolisen. Detta har fått olika negativa följder för verksamheten. Exempelvis har man svårt att följa teknikutvecklingen inom säkerhetsskyddet och andra områden i erforderlig utsträckning. Verksamheten vid de datatekniska funktionerna är också ansträngd på grund av brist på dataspecialister. Bristen på teknisk sakkunskap gör att det kan vara svårt för säkerhetstjänsten att hålla jämna steg med den tekniska utvecklingen inom motståndarnas underrättelsetjänst samt att utveckla och utnyttja tekniska hjälpmedel, t.ex. det redan befintliga datoriserade registret för spaning, riskanalys m.m. Den fortlöpande informationen om vissa internationella förhållanden behöver också förbättras. Verksstyrelsen har visserligen tillgång till kvalificerad sakkunskap på området eftersom chefen för UD:s politiska avdelning är knuten dit, men på tjänstemannaplanet finns inget motsvarande arrangemang. Man har heller inte den juridiska och militära kompetens som behövs för att handlägga kvalificerade säkerhetsfrågor på försvarsindustrins område (jfr avsnitt 18.4). Även på en del andra områden kan det finnas skäl att överväga en förstärkning av säkerhetspolisens specialistkompetens.

Specialistkompetens kan tillföras på olika sätt. Ett sätt är att anlita utomstående expertis på konsultbasis eller annat sätt. Ett annat sätt är att anställa personal med specilistutbildning och ge den personalen behövlig internutbildning i polisiära och andra ämnen. Man kan också ge specialistutbildning till poliser eller andra som redan finns på avdelningen, antingen så att utbildningen sker internt eller genom att vederbörande får tillfälle att i sin tjänst utbilda sig på t.ex. högskola. En fjärde metod är att en specialist vid en annan myndighet kommenderas till tjänstgöring vid säkerhetspolisen.

Varje metod har sina för- och nackdelar. Det måste ankomma på säkerhetspolisens ledning att avgöra från fall till fall vilken metod som är lämplig och att vidta de åtgärder som behövs för att metoden skall kunna användas. Kommittén vill dock ge en del synpunkter och förslag.

Den naturliga utgångspunkten när en myndighet behöver expertis med en viss akademisk eller annan utbildning är att myndigheten anställer en medarbetare med den utbildningen. En sådan *extern rekrytering* bör vara utgångspunkten även för säkerhetspolisen. Den kompletterande utbildning i säkerhetstjänst som behövs får sedan ske genom avdelningens egen försorg.

För att kunna externrekrytera en kvalificerad specialist krävs i regel att man kan locka honom eller henne med en konkurrenskraftig lön. Detta har som nämnts visat sig svårt både för säkerhetspolisen och på andra håll inom statsförvaltningen. Med hänsyn till säkerhetstjänstens nyckelställning bör man inte tveka att nu skapa ekonomiska förutsättningar för att lättare kunna knyta kvalificerad expertis till verksamheten.

Ett område där teknisk sakkunskap är särskilt viktig är säkerhetsskyddet. Internationellt pågår en utveckling av tekniska hjälpmedel för underrättelseverksamhet, t.ex. olika slag av elektronisk avlyssningsapparatur. Denna utveckling möts av en utveckling av tekniska motmedel, t.ex. för att avslöja eller på annat sätt skydda sig mot olika former av avlyssning. Det är nödvändigt att säkerhetspolisen följer denna utveckling och helst bidrar till att utveckla lämpliga motmedel, så att kunskaper och teknik kan komma säkerhetsskyddet inom totalförsvaret till godo. Redan i dag finns tekniska funktioner inom säkerhetspolisen som ägnar sig åt detta. Det förefaller dock att finnas ett behov av en kvalificerad specialist på stabsnivå inom organisationen, som kan leda verksamheten och tillföra kunskaper. Inte minst viktiga är de kontakter inom det svenska och utländska forskarsamhället, som en sådan specialist får förutsättas ha eller utveckla. Specialisten bör också kunna ge verksledningen ett kvalificerat underlag för strategiska beslut om inriktningen av den tekniska verksamheten vid säkerhetspolisen, viktigt både från effektivitetssynpunkt och för en god hushållning med tillgängliga resurser. En ytterligare arbetsuppgift bör vara att medverka i vissa fall vid kontakterna mellan säkerhetspolisen och myndigheter eller företag inom ramen för industriskyddet (jfr avsnitt 18.4).

Mot bakgrund härav föreslår kommittén att det inrättas en högre teknisk tjänst inom säkerhetspolisen. Lämplig för tjänsten bör t.ex. kunna vara en civilingenjör med inriktning mot elektronikområdet. Tjänstens placering inom organisationen får bedömas i annan ordning. Ett riktmärke kan dock vara att tjänsten bör vara en stabsbefattning nära verksledningen.

Långtifrån alla specialistfunktioner lämpar sig dock för att lägga på externt rekryterade medarbetare med fast tjänst vid säkerhetspolisen. Även med konkurrenskraftiga löner kan det nog i vissa fall vara svårt att locka t.ex. personer med en vetenskaplig inriktning till en så speciell verksamhet. Det finns också en risk för att en specialists kunskaper med tiden förlorar i aktualitet om specialisten verkar allt för långt bort från den miljö där forskning på specialområdet bedrivs eller där kunskapsutvecklingen av annan anledning förs framåt. I många fall kan det också vara så att säkerhetspolisens behov av specialistkompetens på ett visst område inte är så stort att det motiverar att en specialist engageras på heltid.

I vissa fall kan säkerhetspolisen och den öppna polisen ha ett gemensamt behov av specialistkompetens på ett visst område. En lösning kan då vara att man gemensamt utnyttjar en specialist med anställning vid RPS.

I andra fall kan en lösning vara att knyta specialister till säkerhetspolisen som *konsulter* på deltid. Sådana konsulter bör allt efter omständigheterna kunna hämtas inom universitetsväsendet, hos andra myndigheter eller inom den privata sektorn.

Rent formellt kan sådana konsultuppdrag läggas upp på olika sätt. I vissa fall kan det vara lämpligt att regeringen föreskriver att en myndighet

skall tillhandahålla RPS konsultbiträde inom ett visst ämnesområde. En annan form är att RPS avtalar med en viss specialist om medverkan på konsultbasis. En mellanform kan vara att regeringen i ett särskilt fall bestämmer att en myndighet skall ställa en viss specialist till säkerhetspolisens förfogande i viss omfattning.

En nackdel med att engagera konsulter på detta sätt är att det kan medföra en försvagning av sekretesskyddet inom säkerhetspolisen. Risken kan dock motverkas genom ett nogrant personval och genom att varje konsult inte ges mer inblick i säkerhetspolisen än vad som behövs för att han skall kunna lösa konsultuppdraget. Under alla förhållanden måste riskerna ur sekretesssynpunkt vägas mot vinsterna i form av ökad kompetens inom säkerhetspolisen. Det finns därför alla skäl att pröva denna form av specialistmedverkan för säkerhetspolisens del.

En konsultorganisation av nu angivet slag måste vara flexibel. Det måste ankomma på verksledningen att fortlöpande pröva vilken konsultmedverkan som behövs och att vidta de arrangemang som kan behövas, i förekommande fall genom en framställning till regeringen.

Klart förefaller dock vara, att det finns ett permanent behov av konsulter i fråga om utrikespolitiska förhållanden, inklusive förhållanden i olika främmande länder. Sådana kunskaper inhämtas redan nu från UD på informell väg. Med hänsyn till den synnerliga betydelsen av att säkerhetspolisen har djupa och aktuella kunskaper på dessa områden finns det skäl att ge kontakterna en fastare form.

Den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme har förordat att säkerhetspolisen tillförs kompetens på bl.a. det utrikespolitiska området genom att tjänstemän från UD tjänstgör en viss tid vid säkerhetspolisen (SOU 1988:18 s. 161). Enligt kommitténs mening är det dock att föredra om UD i stället ställer ett antal konsulter till säkerhetspolisens förfogande för tjänstgöring på deltid. Det blir då möjligt att engagera ett större antal tjänstemän med expertkunskaper inom olika områden, vilket gör att den tillförda kompetensen blir bredare. Konsulterna bör fungera som kunskapsförmedlare till säkerhetspolisen både i övergripande frågor och i särskilda ärenden och delta i analysverksamheten. De bör också kunna medverka i utbildningen. För att ge systemet stadga bör en av konsulterna vara huvudkonsult med ansvar inom UD för att hålla ihop konsultverksamheten. Till huvudkonsult bör utses en högre tjänsteman inom UD. En av konsulterna bör ha åtminstone en del av sin dagliga verksamhet förlagd till säkerhetspolisen. Formerna för konsultverksamheten bör regleras av regeringen. Innan en mera permanent reglering kommer till stånd bör verksamheten prövas under en försöksperiod.

Också från Utrikespolitiska Institutet bör det vara möjligt att hämta konsulter.

På det militära området finns i dag sakkunskap företrädd inom säkerhetspolisen bl.a. genom en militär expert. Till den sysslan kommenderas normalt en befattningshavare från försvarsmakten, en

överstelöjtnant, för en viss period. I avsnitt 18.4 har kommittén föreslagit att en eller flera befattningshavare hos ÖB kommenderas till säkerhetspolisen för att tillgodose behovet av militär kompetens inom säkerhetsskyddet. En liknande ordning, med en specialist *kommenderad* från en annan myndighet, skulle naturligtvis kunna tillämpas för att tillföra sakkunskap även på andra områden. Men för närvarande förefaller det inte finnas något behov av detta. Man bör dock inte vara främmande för att försöksverksamheten med deltidskonsulter från UD kan visa att en av konsulterna bör tjänstgöra vid säkerhetspolisen på heltid.

Sammanfattningsvis föreslår alltså kommittén att *säkerhetspolisen tillförs olika slag av specialistkompetens. Sålunda bör en kvalificerad tekniker knytas till verksamheten på stabsnivå för övergripande uppgifter inte minst när det gäller säkerhetsskyddet. UD bör på konsultbasis biträda säkerhetspolisen med utrikespolitisk expertis. För ärenden om säkerhetsskydd inom försvarsindustrin behöver juridisk och militär expertis tillföras. I övrigt bör det ankomma på verksledningen att fortlöpande se till att uppkommande behov av att tillföra specialistkompetens blir beaktade. Det får från fall till fall bedömas om den kompetensen skall tillföras genom extern- eller internrekrytering, på konsultbasis eller genom kommendering av personal från annan myndighet.*

Hittills har framställningen i första hand tagit sikte på hur man skall kunna öka säkerhetspolisens kompetens genom att tillföra olika slag av specialistkunskaper, särskilt på akademisk nivå. En delvis annan sak är i vad mån vissa något mindre specialistbetonade arbetsuppgifter som nu sköts av poliser skulle kunna skötas lika bra av *personal utan polisiär bakgrund.*

Vad skulle då ett sådant utbyte av poliser mot befattningshavare utan polisiär bakgrund tjäna till? Egentligen skulle det räcka med att hänvisa till den strävan som redan finns inom den öppna polisen att reservera den polisutbildade personalen i först hand för rent polisiära uppgifter. Sådana arbetsuppgifter som kan utföras utan en fullständig polisutbildning söker man däremot föra över till administrativ personal. Detta kan sägs vara en god hushållning med tillgängliga resurser och innebär att varje befattningshavare används till de arbetsupgifter som han är bäst lämpad för genom utbildning eller på annat sätt.

Det bör också framhållas att man kan minska risken för att polisen blir en sluten värld genom att tillföra personal som inte är poliser. Det argumentet har en särskid styrka inom säkerhetspolisen, där risken av lätt insedda skäl är särskilt stor för att organisationen blir alltför sluten. Eftersom den civila säkerhetstjänsten fortfarande skall vara en del av polisen krävs det att man tar tillvara de möjligheter som finns att använda personal med varierande utbildningsbakgrund.

Otvivelaktigt finns det möjligheter att använda annan personal än poliser till flera arbetsuppgifter än för närvarande. Exempel på sådana arbetsuppgifter kan vara uppdatering av dataregister, fototekniskt arbete, personaladministration och arkivarbete. Den polisiära sakkunskap som behövs även på dessa områden bör kunna tillföras på olika sätt, t.ex.

genom internutbildning eller genom att verksamheten står under överinseende av en polisman i chefsställning. Det får ankomma på verksledningen att beakta dessa synpunkter efter hand som tjänster inom säkerhetsavdelningen blir lediga.

20.4 Personalrörlighet

Allmänt

Polismännen och en stor del av övrig personal vid säkerhetspolisen rekryteras från den öppna polisen. Däremot finns det i dag inget organiserat återflöde av personal från säkerhetspolisen. I praktiken rekryteras de flesta polismän till säkerhetsavdelningen i 30-35-årsåldern och blir kvar där till pensioneringen.

Före polisens förstatligande år 1965 tillämpades däremot en cirkulation av poliser mellan den öppna polisen och säkerhetspolisen. Det har då och då höjts röster för att återinföra en liknande personalcirkulation. År 1981 föreslog t.ex. juristkommissionen med anledning av Berglingaffären att säkerhetspolisen skulle tillföras polismän genom kommendering från den lokala polisorganisationen på samma sätt som redan sker när det gäller polispersonalen vid rikskriminalen, som ingår i RPS öppna del. Det skulle då bli lättare att flytta en polisman från säkerhetspolisen t.ex. om han visat sig olämplig att tjänstgöra där (Ds Ju 1981:2 s. 13 ff). Ett par år senare föreslog dåvarande justitieministern Ove Rainer att tjänstgöringstiden vid säkerhetspolisen inte borde överskrida 10-15 år.

Ingen av dessa ideer har genomförts i praktiken. Däremot införde regeringen år 1982 en föreskrift om omplacering av tjänstemän från säkerhetspolisen till den lokala polisorganisationen i vissa fall. Föreskriften, som är intagen i den hemliga rekryteringsförordningen för säkerhetspolisen den 19 juni 1980, tar dock endast sikte på fall då en tjänsteman har visat sig olämplig ur säkerhetssynpunkt för fortsatt arbete vid säkerhetstjänsten.

Frågan om cirkulation av personal mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen är enligt kommitténs mening en av de mest centrala vid en reformering och effektivisering av säkerhetspolisen.

Den nuvarande ordningen att personalen i regel stannar kvar vid säkerhetspolisen till pensioneringen innebär en tjänstgöringstid där på omkring 30 år i snitt.

Med så långa tjänstgöringstider vid säkerhetsavdelningen skapas en kontinuitet, som kan vara en fördel för verksamheten i flera avseenden. Verksamheten vid säkerhetspolisen bygger till inte oväsentlig del på kunskaper och erfarenheter, som inte kan inhämtas i böcker eller läras in teoretiskt på något annat sätt. Sådana färdigheter måste i stället överföras från man till man i det praktiska arbetet.

Mycket av säkerhetspolistjänsten består också av att lägga pussel med information som man har fått från olika källor, inte minst genom personliga kontakter. Många av dessa kontakter bygger på ett personligt förtroendeförhållande mellan polismannen och kontaktpersonen och kan inte utan vidare övertas av någon annan polisman. När en polisman slutar sin tjänst vid säkerhetspolisen finns det en risk att delar av hans kontaktnät upplöses och att kunskaper som har förmedlats till polismannen genom detta kontaktnät försvinner.

Till detta kommer att säkerhetsskyddet vid säkerhetspolisen naturligtvis gynnas av en låg personalrörlighet. Ju färre befattningshavare som får del av en viss information, desto lättare är det att hålla kontroll över informationsflödet och att förhindra att information läcker ut till obehöriga.

Som ett skäl till den låga personalrörligheten har från personalhåll anförts också att det råder en mycket god anda vid säkerhetspolisen och att arbetsuppgifterna är intressanta och meningsfulla. Kommittén vill gärna framhålla att detta är positivt både ur personalsocial synvinkel och från effektivitetssynpunkt.

Men det statiska personalsystemet har också nackdelar.

En människas entusiasm inför en viss uppgift avtar normalt med åren, och ett engagemang övergår efter en tid i rutin. Kunskaper och metoder förlorar i aktualitet. Under lång tid odlade personkontakter förlorar så småningom en del av sitt värde. Efter hand avtar också en persons benägenhet att rikta blickarna framåt mot nya problemområden och nya lösningar.

Nya medarbetare kan tillföra organisationen energi och framåtanda. Men ett system med låg personalrörlighet gör att rekryteringen hålls nere. Och de som rekryteras kan få vänta länge innan de når en position där de kan göra sig gällande.

Till detta kommer för säkerhetspolisens del följderna av att arbeta i en delvis sluten värld och hantera information av mycket känsligt slag. De personliga påfrestningar som följer med en sådan tjänstgöring kan lätt få följder när det gäller den personliga utvecklingen. Inför trycket av en påfrestande tjänstgöring och en stundom uttalad oförståelse från omgivningen är det lätt hänt att personalen sluter sig samman inbördes än hårdare. En sådan sluten värld är en grogrund både för interna motsättningar och för en kultur som står i motsatsställning till omvärlden.

Tendenser till sådana avigsidor av ett stelt personalsystem har då och då skymtat fram inom säkerhetspolisen.

Interna motsättningar förefaller stundom ha inverkat negativt på verksamheten. Bl.a. har det sagts att en anledning till att det var så

svårt att avslöja Stig Berglings spioneri inom säkerhetspolisen till en del kan förklaras med sådana rent personliga omständigheter. Också vid utredningen av mordet på Olof Palme synes det ha uppstått motsättningar mellan en del av de berörda polismännen. Från tid till annan har säkerhetspolisen också kritiserats för att leva kvar i en gången tids säkerhetstänkande och söka säkerhetsrisker inom kretsar som egentligen inte längre är intressanta. Den kritiken kan inte utan vidare avvisas.

En brist har också varit att genomsnittsåldern inom säkerhetspolisen varit väl hög. Numera har läget i detta avseende förbättrats till följd av stora pensionsavgångar under 1980-talet. Om inte personalrörligheten förbättras är det dock risk för att genomsnittsåldern åter kommer att stiga.

I sammanhanget finns det också skäl att erinra om det tidigare påtalade förhållandet att säkerhetspoliser ibland känner tvekan inför att samarbeta och kommunicera med folk utanför organisationen.

Många av de symptom på en stelnad organisation, som skymtar hos säkerhetspolisen, förekommer naturligtvis i alla slag av organisationer, såväl myndigheter som privata. Människor och organisationer åldras, och alla människor kan inte avkrävas prestationer på toppnivå. Detta är naturligt. Inom de flesta områden av samhället får man lov att organisera verksamheten så att den kan bedrivas på ett godtagbart sätt trots att organisationen omfattar medarbetare med skiftande egenskaper.

När det gäller säkerhetspolisen bör dock bedömningen bli en annan. Dess betydelse inom totalförsvaret ställer högre krav på effektivitet hos säkerhetspolisen än hos de flesta andra myndigheter. En genomsnittligt trettioårig tjänstgöringstid är alldeles för lång för en organisation med säkerhetspolisens uppgifter. Den tämligen begränsade personalstyrkan gör att möjligheterna att finna reträttposter inom själva säkerhetspolisen är små. Även hänsynen till personalen talar för en ökad personalrörlighet.

Det anförda skall inte uppfattas som någon kritik mot säkerhetspolisens personal. Det innebär bara ett konstaterande av säkerhetstjänstens speciella karaktär och av att verksamheten bör kunna effektiviseras genom ett väl avvägt system för personalcirkulation.

Närmast bör man kunna göra jämförelser med vissa högre militära staber, som också har karaktär av nyckelmyndigheter med begränsad personalstyrka. Där tillämpas ett differentierat system med personalrörlighet. Personal i operativa befattningar tjänstgör 4-6 år vid staben, vilket man har funnit vara optimal tjänstgöringstid i sådana befattningar. Inget hindrar att en tjänsteman sedermera återkommer till en högre befattning i samma stab för en ny tjänstgöringsperiod av motsvarande längd. Även för specialister och administrativ personal tillämpas en viss cirkulation, men tjänstgöringstiderna är ofta längre.

Mot bakgrund av det anförda föreslår kommittén att man nu gör verklighet av tanken på att *införa ett system för personalcirkulation vid säkerhetspolisen*. Cirkulationssystemet måste vara så utformat att det utgör en lämplig avvägning mellan kravet på vitalisering av verksamheten och kravet på en god kontinuitet.

Man kan förvänta flera vinster av en sådan ordning. Organisationen kommer mera än i dag att präglas av ungdomlighet och framåtanda. Nya ideer och tänkesätt kommer att tillföras verksamheten fortlöpande. Öppenheten mot omvärlden kommer att öka. Tjänstemän som lämnar säkerhetspolisen kommer fortfarande att vara i sin fulla kraft och bli ett värdefullt tillskott till den lokala polisorganisationen. *Självfallet måste systemet bygga på att tjänstemännen har full anställningstrygghet hos staten.*

Med tiden kommer detta system att innebära att ganska många polismän inom den öppna polisen har ett förflutet i säkerhetspolisen. Det innebär både en fördel och en risk. Fördelen är en ökad förståelse mellan polisens bägge grenar, vilket rimligen måste förbättra förutsättningarna för ett gott samarbete. Risken är att en och annan polisman någon gång kan prata bredvid mun och avslöja sådant som inte borde bli känt om säkerhetspolisen. Men risken för sådana läckor bör kunna minskas om man fortlöpande verkar för att hålla sekretessmedvetandet på en hög nivå hos dessa f.d. säkerhetspolismän. Och den måste under alla förhållanden vägas mot fördelarna av en vitaliserad säkerhetspolis.

Ett differentierat cirkulationssystem

Ett system med personalcirkulation behöver inte innebära att en enhetlig ordning tillämpas för all personal inom säkerhetspolisen. Även om cirkulationsbehovet generellt sett är framträdande varierar förutsättningarna i praktiken. Exempelvis kan det vara rimligt att tillämpa en annan ordning för tekniker och andra specialister än för spanare och livvakter. Man bör därför eftersträva ett differentierat cirkulationssystem, som bygger på avvägningar mellan kontinuitetskrav och behov av cirkulation för respektive personalkategori. Systemet bör också möjliggöra att man tar hänsyn till tjänstemännns individuella förutsättningar.

Som en särskild grupp i sammanhanget kan till en början urskiljas *livvakterna*. På dessa ställs särskilda krav i fysiskt hänseende, såsom på syn, kondition, styrka och skjutskicklighet. Psykiskt ställs bl.a. krav på att kunna vidmakthålla en hög koncentration och vaksamhet under långa arbetspass. På en del livvakter ställs också krav på goda språkkunskaper. Redan i dag tillämpas i princip en åldersgräns på 50 år för livvaktstjänstgöring. Erfarenheterna tyder dock på att den gränsen i vissa fall kan vara för hög och att det kan vara svårt att under en längre följd av år hålla sig alert i denna mycket specialiserade verksamhet. Utan att undervärdera betydelsen av praktisk livvaktserfarenhet vågar man nog påstå att livvakterna bör vara relativt unga och i regel bör omsättas relativt snabbt.

F.n. rekryteras livvakterna vid säkerhetspolisen bland polismän som har genomgått en fullständig utbildning i säkerhetspolistjänst. Ovanpå den utbildningen får de en särskild livvaktsutbildning. Den fullständiga säkerhetspolisutbildningen har de naturligtvis till godo om de sedermera övergår från livvaktstjänst till annan tjänst vid säkerhetspolisen. Däremot är den fullständiga säkerhetsutbildningen knappast någon förutsättning för att kunna tjänstgöra som livvakt. En iakttagelse är också att livvakterna inte får den träning och fortbildning som behövs för att de skall vidmakthålla sin kompetens som livvakter.

En lämplig ordning kan vara att livvakterna i regel rekryteras särskilt för den verksamheten. De bör väljas bland yngre poliser, män och kvinnor, som dock har några års poliserfarenhet. Utbildningen bör innehålla erforderlig orientering i allmän säkerhetstjänst men i övrigt koncentreras på själva livvaktsarbetet. Utbildningen bör självfallet ge grundliga kunskaper i de inhemska och internationella förhållanden som utgör livvaktsarbetets bakgrund. Kompetensen bör vidmakthållas genom fortlöpande träning och utbildning. Tjänstgöringen som livvakt bör i normalfallet inte överstiga 5 år. Därefter bör polismannen i regel återgå till den öppna polisen. I en del fall bör det givetvis var möjligt att i stället, efter kompletterande utbildning, övergå till en annan befattning inom säkerhetspolisen.

Den föreslagna ordningen skulle med all säkerhet innebära en behövlig vitalisering av livvaktsverksamheten. En positiv bieffekt är också att livvaktsutbildad personal efter hand blir tillgänglig hos den lokala polisen.

Tjänstgöringen som *spanare* liknar i viss mån livvaktsarbetet därigenom att det ställs krav på fysisk spänst m.m. En spanare står dock närmare den utredande verksamheten vilket medför större krav på allmänna säkerhetspolisiära kunskaper. Ett speciellt krav när det gäller spanarna är att de inte bör vara kända till namn eller utseende utanför säkerhetspolisen, eftersom de bör kunna uppträda utan att bli igenkända. Det måste också finnas spanare av olika ålder och av bägge könen.

Huvuddelen av säkerhetspolisens spanare utgörs i dag av polismän med full säkerhetsutbildning och fast tjänst vid säkerhtsavdelningen. Ofta har spanarna först fått en viss erfarenhet av bearbetnings- och utredningsarbete vid avdelningen. Inte så få spanare kommenderas emellertid från lokalpolisen. De får förkortad säkerhetsutbildning och tjänstgör ett par år vid säkerhetspolisen, varefter de återgår till den öppna polisen.

Spaningsverksamhetens nära samband med utredningsverksamheten gör enligt kommitténs mening att huvuddelen av spanarna även i fortsättningen bör ha en fullständig säkerhetspolisiär utbildning. Säkert kan också en tids erfarenhet av bearbetnings- eller utredningsarbete vara värdefull. I en del fall, t.ex. när det gäller befattningshavare med utpräglad fallenhet för spaningstjänst, kan man tänka sig att spanarna ägnar sig åt den verksamheten under huvuddelen av tiden vid säkerhetspolisen, varefter de återvänder till den öppna polisen. I andra fall, kanske de flesta, bör det vara naturligt att återgå till utredningstjänst eller annan tjänst vid säkerhetspolisen efter några år som spanare.

Vid sidan av dessa spanare med fullständig säkerhetspolisutbildning bör det även i fortsättningen finnas spanare som kommenderas från lokalpolisen under kortare tid. Systemet har visat sig ge ett värdefullt komplement till säkerhetspolisens ordinarie spaningsorganisation och bidrar till en önskvärd personalomsättning. Det ger också en viss bas för rekrytering till de befattningar som förutsätter en fullständig säkerhetsutbildning.

För polispersonal i renodlad *bearbetnings- och utredningstjänst* träder de intellektuella kraven i förgrunden. Kombinationsförmåga, fantasi och goda kunskaper om olika samhällsförhållanden är exempel på värdefulla tillgångar. Goda kunskaper i säkerhetspolisiära frågor krävs givetvis. Även denna personal bör alltså ha en fullständig säkerhetspolisiär utbildning. Som nyss framgått bör det också i fortsätttningen ofta vara lämpligt att samma polismän tjänstgör omväxlande i utrednings- eller bearbetningstjänst eller som spanare. En lämplig avvägning mellan kontinuitetskrav och behov av cirkulation bör leda till att den totala tjänstgöringstiden vid säkerhetspolisen som spanare, bearbetare och utredare normalt inte bör överstiga 10 år.

Det som nu har sagts gäller alltså polismän i allmänhet. Om en polisman blir *befordrad* till en högre tjänst inom säkerhetspolisen kan det finnas skäl att öka hans tjänstgöringstid vid avdelningen. Behovet av kontinuitet på chefsbefattningar gör det rimligt att låta polismän som blivit befordrade inom säkerhetspolisen tjänstgöra åtminstone 4-5 år i den högre befattningen även om det skulle innebära att hans totala tid vid avdelningen överstiger ca 10 år. Det bör heller inte vara något hinder mot att en polisman, som lämnat säkerhetspolisen, efter några år söker sig tillbaka dit på en befordrad tjänst. En sådan växeltjänstgöring mellan olika grenar av verksamheten förekommer som framgått i militära staber och bör verka befruktande för både säkerhetspolisen och den öppna polisen.

En del polismän förvärvar småningom ställning som specialister på olika säkerhetsfrågor. Ett exempel är bearbetare med särskilda kunskaper om en viss del av världen. Ett annat exempel är polismän i signalspaningstjänst. Beträffande sådana *polismän med specialistkompetens* bör kontinuitetsbehovet kunna föranleda en längre tjänstgöring vid säkerhetspolisen än normalt. Man måste dock ta hänsyn till att specialistkunskaper kan förlora aktualitet och att användbarheten till vanlig polistjänst kan minska om tiden inom säkerhetspolisen blir för lång. Någon tumregel för tjänstgöringens längd kan knappast ges, utan det får från fall till fall bedömas om en sådan polisman bör återgå till den öppna polisen efter exempelvis 10 eller 15 år eller om han undantagsvis bör stanna längre inom säkerhetspolisen.

Även när det gäller *specialister som inte är poliser* gör sig naturligtvis kontinuitetskravet gällande. För dem tillkommer också, att det inte alltid finns behov av deras kompetens inom den öppna polisen. En viss cirkulation är dock önskvärd och bör vara möjlig att åstadkomma i de flesta fall. Beträffande längden av tjänstgöringen vid säkerhetspolisen bör samma principer tillämpas som i fråga om polisutbildade specialister, dvs den bör kunna variera från omkring 10 år till återstående yrkesverksamma tid.

Liknande principer bör kunna tillämpas beträffande *administrativ personal*, dvs. tjänstemän som sköter kontorsarbete, personal- eller ekonomiadministration, registerarbete e.d. Kontinuitetskravet är här

inte alltid så framträdande. Men å andra sidan är normalt sett heller inte de personliga påfrestningarna lika stora som för befattningshavare i operativa befattningar. En viss cirkulation är under alla förhållanden önskvärd. Det bör i regel inte vara några svårigheter för de administrativa tjänstemännen att finna attraktiva anställningar inom den öppna polisen eller vid andra myndigheter.

Sammanfattningsvis föreslår alltså kommittén att det *vid säkerhetspolisen införs ett system med personalrörlighet, differentierat efter olika personalkategorier och efter de enskilda tjänstemännens förutsättningar. Som utgångspunkt bör gälla att normal tjänstgöringstid vid säkerhetspolisen inte bör överstiga omkring 10 år. Kortare tid, omkring 5 år, bör kunna tillämpas för livvakter. För en del tjänstemän bör tjänstetiden vid säkerhetspolisen kunna vara längre än 10 år. Till denna långtidstjänstgörande grupp bör i första hand höra befattningshavare med särskilda specialkunskaper, befordrade tjänstemän och administrativ personal.*

De angivna tjänstgöringstiderna bör uppfattas som riktmärken, från vilka avsteg kan göras när det finns anledning.

Självfallet bör cirkulationen så långt möjligt bygga på samförstånd mellan arbetsgivaren och respektive tjänsteman. För varje tjänsteman bör man i samförstånd göra upp en plan för tjänstgöringen vid säkerhetspolisen och för avvecklingen av anknytningen dit. Planen bör fortlöpande följas upp och vid behov revideras. Som redan framhållits bör tjänstemännen ha full anställningstrygghet, dock inte vid säkerhetspolisen utan vid polisväsendet eller statsverket som helhet.

Närmare utformning av personalcirkulationen

Rent praktiskt finns det flera tänkbara sätt att lägga upp personalcirkulationen på.

Ett sätt är att införa tidsbegränsade anställningar, givetvis med bevarad anställningstrygghet vid lokalpolisen. Men ett sådant system är oflexibelt och kan lätt leda till att tjänstemän tvingas lämna organisationen vid en tidpunkt som är olämplig för dem själva eller för verksamheten. Det kan tilläggas att både inhemska och utländska erfarenheter visar att det finns en fara för att tjänstemän vid säkerhetstjänsten utvecklas till säkerhetsrisker om de anser sig illa behandlade av sin offentliga arbetsgivare.

En annan variant vore den tidigare nämnda ordningen som tillämpas när det gäller rikskriminalen, nämligen att *tjänsterna administrativt tillhör den lokala polisorganisationen.* En sådan ordning har tidigare ansetts innebära risker för att säkerhetspolisens styrka och organisation röjs genom att uppgifter om personalen finns tillgängliga inom lokalpolisens administration. Faran för detta förefaller dock överdriven. Även nuvarande system medför vissa risker för att säkerhetspolisernas identitet kan avslöjas genom den lokala

administrationen. Det bör inte vara omöjligt att konstruera ett system där tjänstemän vid säkerhetspolisen är anställda vid lokala polismyndigheter utan att möjligheterna att avslöja deras identitet ökar nämnvärt. Detta bör t.ex. kunna åstadkommas om de aktuella tjänsterna vid lokalpolisen administreras genom säkerhetspolisens försorg och inte redovisas öppet vid de olika lokala polismyndigheterna.

Systemet skulle exempelvis kunna läggas upp på följande sätt. Rekrytering och urval av säkerhetspoliser sker på samma sätt som f.n. De polismän som tas ut för provtjänstgöring behåller sina tjänster vid respektive lokal polismyndighet och kommenderas för tjänstgöring vid RPS. I samband därmed förs de över till en hemlig tjänsteförteckning och redovisas inte längre vid lokalmyndigheterna. All personaladministration i fråga om dessa tjänstemän handhas av säkerhetspolisen, och några handlingar avseende dessa tjänstemän finns i princip inte kvar i den lokala organisationen. Alla uppgifter som kan avslöja övergången till säkerhetspolisen behandlas som hemliga av hänsyn till rikets säkerhet. För varje tjänst som förts över till den hemliga tjänsteförteckningen inrättas en ny tjänst vid resp. lokal polismyndighet, som alltså redovisar oförändrat antal tjänster för den öppna polisverksamheten. En sådan nyinrättad tjänst kan tillsättas med en ordinarie innehavare när den tjänsteman som rekryterats till säkerhetspolisen blivit godkänd för fortsatt tjänstgöring inom säkerhetspolisen vid provårets utgång. När en tjänsteman återvänder till den lokala polisen sker proceduren i princip i omvänd ordning. Säkerhetspolismannens tjänst redovisas på nytt hos lokalpolisen, och en annan tjänst där kan dras in när vakans uppstår.

Med ett sådant systemt bör man uppnå en smidig form för cirkulation mellan den öppna polisen och säkerhetspolisen. Tjänstemannen behåller sin anställning vid lokalpolisen och kan återvända dit på ett naturligt sätt och utan någon större administrativ omgång. Systemet innebär också fördelar i de säkert fåtaliga fall då en tjänsteman utan fog motsätter sig att lämna säkerhetspolisen (se avsnitt 20.5).

Ordningen med att kommendera polismän från lokalpolisen till säkerhetspolisen förefaller att ha sådana fördelar när det gäller att främja personalcirkulation att den bör prövas på försök. Kommittén föreslår därför att *RPS får i uppdrag att utarbeta riktlinjer för en försöksverksamhet och att föreslå regeringen de provisoriska regleringar som behövs för att genomföra försöket.*

Kommenderingssystemet torde i och för sig kunna tillämpas i fråga om alla eller de flesta polismanstjänster vid säkerhetspolisen. Under försöksverksamheten kan det dock vara lämpligt att begränsa tillämpningen till ett mindre antal tjänster. Exempelvis kan man välja tjänsterna för livvakter, som enligt vad kommittén föreslagit ovan bör rekryteras särskilt och ges en utbildning speciellt anpassad för livvaktsarbetet.

För specialister utan polisiär bakgrund och utan naturlig hemvist vid lokalpolisen passar inte kommenderingssystemet. Det kan också vara tveksamt om det lämpar sig för de administrativa tjänsterna. Man bör

därför räkna med att det även i framtiden kommer att finnas befattningshavare vid säkerhetspolisen med *fasta tjänster* där. För dessa befattningshavare måste man finna en annan ordning för att genomföra en önskad cirkulation.

Det lämpligaste torde vara att dessa tjänstemän på vanligt sätt förordnas tills vidare på en tjänst vid säkerhetspolisen. Siktet bör dock vara inställt både från arbetsgivarens och tjänstemannens sida på att den sistnämnde efter ett antal år skall återvända till den öppna polisen eller, när det gäller befattningshavare utan naturlig hemvist där, övergå till någon statlig verksamhet utanför polisen. *Arbetsgivaren bör underlätta cirkulationen genom en aktiv personalpolitik.* Som tidigare sagts kan det t.ex. vara lämpligt att arbetsgivaren i samråd med tjänstemannen utarbetar en plan för tjänstgöringen vid säkerhetspolisen och avvecklingen av engagemanget där. Arbetsgivaren bör också på olika sätt kunna bistå en tjänsteman när det blir dags för denne att söka en tjänst vid den lokala polisorganisationen eller någon annanstans (jfr avsnitt 20.5).

Tjänstgöringen vid säkerhetspolisen bör i regel tillmätas ett högt meritvärde när en polisman söker tjänst inom den öppna polisorganisationen. För de fall en polisman ändå får svårigheter att inom den öppna polisen erhålla en tjänst som är högre än eller likvärdig med den tjänst han lämnar vid säkerhetspolisen, bör det enligt kommitténs mening finnas en *garanti* för att polismannen tillförsäkras minst samma lön och rang som han haft vid säkerhetspolisen. En sådan garanti bör lämpligen bestämmas i kollektivavtal. Vid behov bör man anordna särskild *introduktionsutbildning* för den personal som återvänder till den öppna polisen, så att den personalen snabbt kan sätta sig in i nyheter i fråga om lagstiftning, arbetsmetoder o.d. som tillkommit under deras tid vid säkerhetspolisen.

För att cirkulationssystemet skall komma i tillämpning fullt ut inom rimlig tid bör det i princip tillämpas även på den personal som redan tjänstgör vid säkerhetspolisen. Men givetvis bör *övergången till den nya ordningen ske på ett smidigt sätt* både av hänsyn till kravet på kontinuitet i verksamheten och till personalens berättigade intresse av att få tid att anpassa sig till ett cirkulationssystem som de inte haft anledning att räkna med då de rekryterades till säkerhetspolisen.

Det bör slutligen ännu en gång framhållas att inget hindrar att en fd säkerhetspolisman efter några år inom den öppna polisen *söker sig tillbaka till säkerhetspolisen*, nu på en högre tjänst än han tidigare haft.

20.5 Omplacering

Den ordning för personalrörlighet som föreslagits i föregående avsnitt bygger på att cirkulationen sker frivilligt och i fullt samförstånd mellan tjänstemannen och myndigheten. I de fall en tjänsteman skall lämna säkerhetspolisen bör man välja ett tillfälle som passar alla inblandade parter.

Även om personalcirkulationen alltså skall genomföras flexibelt kan det inte uteslutas att någon enstaka tjänsteman dröjer sig kvar vid säkerhetspolisen längre än vad som ligger i myndighetens intresse. Med de höga krav som måste ställas inom säkerhetspolisen kan det heller inte - hur noga urvalsförfarande som än tillämpas vid rekryteringen - undvikas att det någon gång kan bli nödvändigt att avbryta en befattningshavares tjänstgöring vid säkerhetspolisen i förtid. Det kan här räcka med att peka på motsättningar som ibland har visat sig uppstå mellan vissa befattningshavare vid säkerhetspolisen och som påverkat verksamheten negativt (jfr avsnitt 20.4). Det är nödvändigt att verksledningen kan ingripa med kraft så snart sådana motsättningar uppstår - vid behov genom omplaceringar inom eller utom säkerhetspolisen.

Det måste därför finnas möjligheter för arbetsgivaren att omplacera en tjänsteman till tjänst utanför säkerhetspolisen även mot tjänstemannens vilja. Sådan omplacering skall behandlas i detta avsnitt.

Möjligheterna att avlägsna en statstjänsteman från hans befattning har fått en ingående *reglering* i lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA), lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) och anställningsförordningen (1965:601; AF). Genom avskedande kan arbetstagaren omedelbart skiljas från anställningen, medan uppsägning föregås av en uppsägningstid. För såväl avskedande som uppsägning krävs saklig grund, exempelvis visst slag av brottslighet eller förtroendemissbruk från arbetstagarens sida. En uppsägning anses i regel inte sakligt grundad om arbetsgivaren har underlåtit att först försöka rätta till problemen på annat sätt eller om det bedöms skäligt att arbetsgivaren i stället omplacerar arbetstagaren. Inte heller får någon avskedas eller sägas upp p.g.a. personliga förhållanden som arbetsgivaren har känt till under mer än en månad. Förfarandet styrs av åtskilliga procedurregler som bl.a. gäller underrättelse till fackliga organisationer om den tilltänkta åtgärden. Beslut om avskedande eller uppsägning p.g.a. personliga förhållanden fattas inom polisväsendet av RPS personalansvarsnämnd eller, i fråga om vissa högre befattningshavare, av statens ansvarsnämnd. Ett beslut om avskedande eller uppsägning kan överprövas av domstol på talan av arbetstagaren eller hans fackliga organisation.

En arbetstagare vid bl.a. polisen kan också avlägsnas från sin tjänst genom att försättas i disponibilitet. Han behåller då i princip sina löneförmåner. Dessa regler har tillkommit främst för att skydda ur säkerhetssynpunkt viktiga förvaltningsområden från tjänstemän som är opålitliga eller annars olämpliga.

Den som innehar en ordinarie, extra ordinarie eller extra tjänst är vidare skyldig att utöva en annan sådan statlig tjänst hos en myndighet inom samma verksamhetsområde (18 § AF). Tjänstemannen behåller då sin gamla tjänst men tjänstgör på en annan tjänst. För säkerhetspolisens del

kompletteras regeln av en föreskrift i den hemliga rekryteringsförordningen den 19 juni 1980. Föreskriften infördes genom en ändring år 1982 och innebär att en tjänsteman vid säkerhetspolisen kan omplaceras även till den lokala polisorganisationens verksamhetsområde om han p.g.a. alkoholmissbruk eller andra personliga förhållanden har visat sig olämplig från säkerhetssynpunkt för fortsatt tjänstgöring vid säkerhetspolisen. Den nya regeln ingår som ett led i en mera aktiv personalpolitik som vann insteg vid säkerhetspolisen sedan Stig Bergling avslöjats som spion där år 1979. Att Bergling kunnat spionera inom säkerhetspolisen berodde delvis på att han tillåtits gå kvar där trots att han befunnits olämplig av personliga skäl.

Reglerna om avskedande, uppsägning och omplacering av arbetstagare i statlig tjänst är utformade med tanke på den offentliga verksamheten i allmänhet. De bygger därför på en avvägning mellan arbetsgivar- och arbetstagarintressen, som innebär att stor hänsyn tas till arbetstagarens intresse av trygghet i anställningen. Även om intresseavvägningen i de konkreta fallen tar hänsyn till att särskilda krav måste kunna ställas på innehavare av vissa slag av tjänster kan man inte komma ifrån, att reglerna i första hand tar sikte på fall av klart dokumenterad olämplighet.

Reglerna om att försätta en polisman i disponibilitet har en vidsträcktare tillämpning. De får användas även vid misstanke om opålitlighet. Sammantaget ger de nu nämnda reglerna en ganska god formell grund att från säkerhetspolisen avlägsna tjänstemän som visat sig olämpliga på grund av sina personliga förhållanden. I realiteten kommer dock reglerna sällan till användning annat än som psykologisk påtryckning för att få en olämplig tjänsteman att frivilligt söka sig annan tjänst. Ett verksamt medel i samma riktning är den 1982 införda specialregeln i rekryteringsförordningen som ger RPS befogenhet att under vissa förutsättningar bestämma att en tjänsteman vid säkerhetspolisen skall utöva en tjänst vid en annan polismyndighet. Sedan den regeln kom till har det i regel gått ganska snabbt och enkelt att omplacera tjänstemän som har visat sig olämpliga av personliga skäl.

Den nuvarande ordningen har dock sina brister ur effektivitetssynpunkt.

En brist är att 1982 års specialregel endast tar sikte på en persons olämplighet från säkerhetssynpunkt. Vid andra former av personlig olämplighet kan det fortfarande vara svårt för myndigheten att handla med tillräcklig snabbhet och kraft. Detta skulle i en konkret situation kunna få allvarliga följder, eftersom säkerhetstjänstens särskilda karaktär ställer krav på anpassning hos tjänstemännen även när det gäller förhållanden som på de flesta andra områden skulle räknas som den enskildes ensak.

En annan brist som också gäller specialregeln är att den inte medför att tjänstemannen mister sin tjänst vid säkerhetspolisen, endast att han frånträder utövningen av den så länge han utövar annan tjänst. En sådan omplacering har ju egentligen karaktär av ett provisorium.

En ytterligare, allvarlig, olägenhet är att nuvarande regler ger bristfälliga möjligheter att omplacera en tjänsteman på grund av sådan olämplighet som består av bristande yrkesskicklighet, t.ex. dåliga yrkeskunskaper, ointresse, långsamhet, dåligt omdöme eller ett allmänt dåligt handlag med arbetsuppgifterna. Reglerna torde visserligen ge stöd för att omplacera en sådan tjänsteman till en annan befattning inom själva säkerhetspolisen. Möjligheterna att omplacera honom till en tjänst utanför säkerhetspolisen är däremot närmast obefintliga.

Inte heller ger de nuvarande reglerna stöd för att genomdriva den cirkulation av personal mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen som har föreslagits i föregående avsnitt.

Dessa synpunkter, som i så hög grad bygger på arbetsgivarens intressen, skulle knappast kunna bli beaktade i lagstiftningssammanhang på många områden av arbetslivet. När det gäller säkerhetspolisen bör dock enligt kommitténs mening intresset av en handplockad tjänstemannakår med en särskild kompetens väga över tjänstemännens intresse av stabilitet i arbetsförhållandena. Detta innebär inte att tjänstemän inom säkerhetspolisen bör ha ett sämre anställningsskydd än arbetstagare i allmänhet. Det innebär däremot att det inte bör föreligga någon garanti för att tjänstgöringen allt framgent skall fullgöras inom säkerhetspolisens område.

I den mån man, som föreslagits i fg. avsnitt, går över till en ordning som innebär att poliser behåller sina tjänster vid lokalpolisen och *kommenderas* för tjänstgöring vid säkerhetspolisen upphör de regeltekniska svårigheterna med omplacering. En sådan polisman kan i princip genom ett arbetsledningsbeslut kommenderas tillbaka för tjänstgöring inom den öppna polisverksamheten. Som redan framhållits passar dock det systemet bäst för poismanstjänster, men sämre för administratörer och specialister. Man får därför även i fortsättningen räkna med att många tjänster vid säkerhetspolisen kommer att vara fast knutna dit.

För att fullt ut kunna tillgodose intresset av en effektiv och pålitlig säkerhetspolis inom ramen för nuvarande organisationsform bör man därför enligt kommitténs mening *införa en särskild regel om förflyttningsskyldighet för tjänstemän inom säkerhetspolisen.* Skyldigheten bör avse förflyttning till annan tjänst inom polisväsendet eller statsförvaltningen i övrigt, för polismäns del till en annan polsmanstjänst.

Den föreslagna regeln bör ges lagform.

Det bör framhållas att det inte innebär något principiellt nytt att en arbetstagare med förtroendeställning i viss mån åtnjuter en lägre grad av stabilitet i anställningsförhållandena än vad som gäller för arbetstagare i allmänhet. Denna princip har kommit till uttryck i lagmotiven till LAS och ligger givetvis också bakom bestämmelserna om försättande i

disponibilitet för polismän och vissa andra arbetstagare. Redan i dag finns också regler om förflyttningsskyldighet för bl.a. arbetstagare som är anställda med fullmakt och för vissa militära befattningshavare. Bestämmelserna om förflyttningsskyldighet för tjänstemän inom säkerhetspolisen kan lämpligen anknyta till dessa redan befintliga förflyttningsregler.

Förflyttningsreglerna för fullmaktshavare och militärer finns i 7 kap. 8 § LOA. I första stycket sägs till en början att arbetstagare hos staten som är anställd med fullmakt får förflyttas till annan statlig tjänst, som tillsätts med fullmakt. Inom försvarsmakten får dessutom arbetstagare, som har en militär tjänst och som är anställd med förordnande tills vidare, förflyttas till annan militär tjänst enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. (Dessa föreskrifter finns i 34 § AF och avser beteckning på berörda tjänster samt förfarande vid organisationsförändring.) Enligt andra stycket får förflyttning till anställning hos myndighet inom annat verksamhetsområde ske endast om arbetsuppgifterna är likartade eller arbetstagaren i allt fall med hänsyn till sin utbildning är lämpad för anställningen. Förflyttningen prövas enligt 15 kap. 2 § LOA av regeringen eller, när det gäller förflyttning till tjänst som tillsätts av samma myndighet som har anställt arbetstagaren, av myndigheten.

En regel om förflyttningsskyldighet för tjänstemän inom säkerhetspolisen skulle kunna tas in i lagrummets första stycke. Den kan lämpligen utformas som en föreskrift att en arbetstagare vid säkerhetspolisen får förflyttas till en annan anställning inom polisväsendet eller vid någon annan statlig myndighet enligt de föreskrifter som regeringen meddelar. Till detta bör fogas en bestämmelse om att en arbetstagare som är polisman endast får förflyttas till en annan polismanstjänst.

Den föreslagna regeln innebär att tjänstemannen kan förflyttas till en annan tjänst inom RPS eller inom en lokal eller regional polismyndighet eller vid någon annan statsmyndighet. Både innehavare av polismanstjänster och andra tjänster berörs. För polismän torde det i praktiken huvudsakligen bli fråga om förflyttning till en lokal polismyndighet, eftersom antalet polismanstjänster vid RPS är begränsat, bortsett från vid säkerhetsavdelningen. I den mån, som föreslagits ovan, man inför ett system för att tillföra säkerhetspolisen polismän genom kommendering från lokalpolisen, bortfaller behovet av att tillämpa den särskilda förflyttningsregeln när det gäller polismän.

Det innebär en särskild trygghet från arbetstagarsynpunkt att en polisman endast kan förflyttas till en annan polismanstjänst. Om en polisman vid säkerhetstjänsten har visat sig olämplig för att inneha polismanstjänst över huvud taget bör problemet i första hand lösas genom tillämpning av andra bestämmelser i LOA eller LAS.

För specialister utan polisiär bakgrund torde det i praktiken ofta vara svårt att inom polisväsendet hitta passande alternativ till arbetet vid säkerhetspolisen. För dessa befattningshavare får man nog snarare tänka sig en förflyttning till en statsmyndighet utanför polisväsendet, vilket den föreslagna regeln ger möjlighet till. Däremot bör det finnas åtskilliga befattningar både inom och utom polisväsendet, som administrativa tjänstemän kan förflyttas till.

Det ligger i sakens natur att anställningstryggheten inte skall kunna kringgås genom att en tjänsteman förflyttas till en tjänst med sämre anställningstrygghet, t.ex. från en extra ordinarie till en extra tjänst. Detaljbestämmelser om detta bör kunna meddelas i föreskriftsform, såsom har skett i fråga om förflyttning av krigsmän (jfr 34 § AF).

Även en del ytterligare föreskrifter av administrativ karaktär kan behöva utfärdas. Föreskrifterna bör medge att undantag vid tillämpning av förflyttningsregeln får göras från annars gällande regler om vilken myndighet som inrättar eller tillsätter tjänst samt om kungörande av ledig tjänst.

Den föreslagna regeln innebär en ovillkorlig förflyttningsskyldighet inom de ramar som anges i regeln. Någon särskild motivering behöver därför inte ges för att tillämpa förflyttningsregeln i ett visst fall. Givetvis måste grundlagens krav på saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § RF) iakttas vid regelns tillämpning. Ett beslut om förflyttning kan angripas genom att talan väcks hos domstol enligt LRA (16 kap. 1 och 2 §§ LOA).

I första hand är den föreslagna regeln givetvis avsedd att vara ett hjälpmedel för att kunna omplacera en tjänsteman som inte själv önskar bli omplacerad. I vissa situationer bör dock regeln kunna tillämpas i samförstånd med tjänstemannen som en hjälp för denne att få en befattning utanför säkerhetspolisen.

20.6 Fackligt medbestämmande

De föregående avsnitten har behandlat olika inslag i personalpolitiken som, enkelt uttryckt, syftar till att säkerställa kvaliteten på personalen vid säkerhetspolisen.

Nedan skall beröras en annan sida av förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, nämligen arbetstagarnas möjlighet att påverka förhållandena på arbetsplatsen.

Vid säkerhetspolisen gäller i dag i princip *samma regler om medbestämmande* för arbetstagarna som vid statliga myndigheter i allmänhet. Reglerna finns i bl.a. lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL), lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) och i kollektivavtal. Enligt dessa regler har arbetsgivaren en vidsträckt skyldighet att förhandla med de fackliga organisationerna lokalt och i vissa fall centralt innan beslut fattas i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Den slutliga beslutanderätten tillkommer visserligen i regel arbetsgivaren men denne är, utom i vissa undantagsfall, skyldig att vänta med att besluta tills förhandlingarna har avslutats. Förutom sådana s.k samverkansförhandlingar förekommer avtalsförhandlingar, som syftar till att få till stånd kollektivavtal, samt tvisteförhandlingar, som kan sägas utgöra ett förstadium till arbetstvist i arbetsdomstolen. Om avtalsförhandlingar inte leder till avtal kan fackliga stridsåtgärder användas som påtryckning, om inte fredsplikt råder mellan parterna.

Även när det gäller arbetstid har de fackliga organisationerna tillförsäkrats en rätt till medbestämmande. Regler om detta finns i bl.a. arbetstidslagen (1982:673) och i kollektivavtal. Enligt lagen får arbetsgivaren, utöver ordinarie arbetstid och jourtid, ta ut övertid om 200 timmar per år och tjänsteman. Detta lagstadgade mått får dock överskridas i form av s.k. nödfallsövertid eller enligt regler i kollektivavtal. Sådana regler i kollektivavtal finns både för polisen i allmänhet och för säkerhetspolisen. Reglerna innebär bl.a. att nödfallsövertid får tas ut vid säkerhetspolisen i anledning av hotsituationer m.m. och att arbetstiden för en viss (hemlig) enhet vid säkerhetspolisen beräknas för perioder om fyra veckor i stället för en vecka. Övertidsmåttet 200 timmar har dessutom höjts genom kollektivavtal för säkerhetspolisen och kan vid behov höjas ytterligare genom överenskommelse mellan arbetsgivaren och de fackliga organisationerna i det särskilda fallet.

Allmänna regler om medbestämmande

Som tidigare framhållits intar säkerhetspolisen en särställning bland myndigheter med hänsyn till verksamhetens vitala betydelse för skyddet av rikets säkerhet. Brister i effektiviteten hos säkerhetspolisen kan äventyra försvarsansträngningar i övriga delar av totalförsvaret. Denna nyckelställning inom totalförsvaret ställer mycket höga krav på säkerhetspolisens effektivitet.

En aspekt av detta är de högra kraven på personalens yrkesskicklighet och personliga lämplighet, som har behandlats i de föregående avsnitten. Men minst lika viktigt är det att personalen verkligen kan disponeras på det sätt som bäst gagnar verksamheten.

Mot bakgrund av detta måste man kunna ställa krav på arbetsgivarens möjligheter att disponera personalen eller annars bestämma om verksamheten vid säkerhetspolisen.

För det första måste arbetsgivaren ha en stor frihet att välja ut och organisera medarbetarna. Med andra ord att rekrytera, indela och befordra personal på det sätt som bäst gagnar verksamheten.

Vidare måste verksamheten kunna anpassas efter variationer i arbetsbelastningen och till oväntade incidenter. Den dag kungen blir mordhotad samtidigt som det pågår ett större statsbesök och en misstänkt spion just skall överlämna militära hemligheter till sin kontaktman *måste* säkerhetspolisen kunna utveckla full kraft i alla tre operationerna. Det får inte ens bli diskussion om att resurserna inte räcker eller att övertiden är slut.

Det får heller inte vara så att rikets säkerhet skall kunna hotas av en arbetskonflikt. Andra metoder måste väljas för att driva igenom berättigade fackliga anspråk.

Dessa krav på effektivitet hos säkerhetspolisen kan onekligen i vissa fall komma i ett motsatsförhållande till de möjligheter till medbestämmande, som de fackliga organisationerna har enligt lag eller avtal. Innan man tar ställning till hur den konflikten skall lösas måste man förstås studera *hur saken hittills har fungerat i praktiken.*

Vad som har framkommit under utredningen ger inte underlag för att påstå att det fackliga inflytandet inom säkerhetspolisen rent generellt har inneburit några hinder för verksamheten. Tvärtom har verksledningen betonat att den har ett gott förhållande till arbetstagarorganisationerna. Facket utgör en kanal mellan verksledning och personal och ett forum för värdefullt utbyte av erfarenheter och synpunkter. I de flesta fall lyckas man diskutera sig fram till lösningar som bägge parter kan godta.

Det har dock sagts att arbetsgivaren ibland har haft svårt att hävda sin ståndpunkt gentemot de fackliga organisationerna i förhandlingar om bl.a. tjänstetillsättningar och befordringar. Detta skall bl.a. ha lett till svårigheter när det gäller att rekrytera personal utan polisiär bakgrund.

Det är också omvittnat att reglerna om övertid har vållat problem för säkerhetspolisen. Ambitionerna att inte överskrida det avtalade arbetstidsmåttet skall i vissa fall ha varit en återhållande faktor när det gäller att ge personskydd i form av livvakter. Det skall också ha hänt att den tillåtna gränsen för arbetstiden har överskridits i en situation då livvaktsskydd har bedömts som nödvändigt men tiden inte har medgivit att avtala om utvidgning av det tillåtna övertidsmåttet.

Vid ett tillfälle då arbetskonflikt i form av övertidsblockad rådde krävdes insatser av säkerhetspolisen för att skydda en hög utländsk ledare på besök i Sverige och statsministern vid ett annat samtidigt evenemang. Först efter nära ett dygns förhandlingar mellan arbetsgivare och fack medgavs dispens från fackliga stridsåtgärder så att erforderligt säkerhetsskydd kunde ges.

Det har också anförts andra exempel på att regler om övertid har vållat svårigheter i tillämpningen. Det lär sålunda ha inträffat att ett pågående livvaktsuppdrag har avbrutits p.g.a. att den avtalade övertiden var slut.

Vid kommitténs överläggningar med företrädare för berörda arbetstagarorganisationer har dessa anfört att den nämnda händelsen då övertidsblockad rådde vid säkerhetspolisen vid en utländsk ledares besök var en engångsföreteelse. I fortsättningen avser man inte att tillgripa några konfliktåtgärder vid säkerhetspolisen. Några svårigheter att medge behövlig övertid har man inte gjort från fackets del och avser inte att göra. Och när det gäller arbetsgivarens möjligheter att driva igenom sin vilja vid samverkansförhandlingar har facket inte större inflytande än vad arbetsgivaren går med på, eftersom det är arbetsgivaren som slutligen fattar besluten.

Kommittén vill för sin del framhålla att det inte är uppseeendeväckande att det arbetsrättsliga regelsystemet binder arbetsgivarens händer i vissa avseenden och gör att han inte alltid kan genomföra sina intentioner fullt ut. Det är just det som är meningen. Det finns dock speciella områden där en lämplig brytpunkt mellan arbetsgivar- och arbetstagarintressen inte uppnås genom ett regelsystem som är avpassat för arbetslivet i allmänhet. Så är enligt kommitténs mening fallet när det gäller säkerhetspolisen.

De mycket höga krav på effektivitet hos säkerhetspolisen, som man måste ställa med hänsyn till rikets säkerhet, gör det enligt kommitténs mening nödvändigt att arbetsgivaren på detta område har en större rörelsefrihet när det gäller att leda verksamheten än vad som är normalt på de flesta andra områden. Man bör därför söka finna ett sätt att tillgodose arbetstagarnas berättigade krav på medbestämmande som bättre än det nuvarande regelsystemet tar hänsyn till de särskilda förhållandena vid säkerhetspolisen.

Enligt kommitténs mening behövs *särskilda regler för medbestämmandet på säkerhetspolisens område* i första hand i följande tre hänseenden.

För det första behövs en smidigare ordning för att tillämpa övertidstjänstgöring när sådan är nödvändig. Som framgått finns redan i dag särskilda kollektivavtalsregler för övertid vid polisen i allmänhet och vid säkerhetspolisen. Reglerna gäller både det tillåtna övertidsmåttet och tillämpningen av arbetstidslagens föreskrifter om nödfallsövertid. Det finns också regler om t.ex. fördelning av arbetstid över en längre tidsperiod för en viss enhet vid säkerhetspolisen. Trots detta fungerar systemet inte tillfredsställande. Ekonomiska resurser för att använda övertid har visserligen inte saknats. Däremot har reglerna i vissa fall gjort det svårt att anpassa verksamheten till de varierande behoven.

Naturligtvis skall inte personalen vid säkerhetspolisen användas på ett sätt som är olämpligt från personalsocial synpunkt. För mycket övertid går också ut över effektiviteten. Det kan sägas att den riktiga lösningen på svårigheterna är att statsmakterna ställer personalresurser till polisens förfogande så att viktiga arbetsuppgifter kan lösas inom ramen för gällande bestämmelser. I detta ligger också ett krav på prioritering av de viktigaste verksamheterna.

Verkligheten är dock mera komplicerad. Inom säkerhetspolisen är verksamheten av sådan art att det ofta kan vara svårt att prioritera ett ärende framför ett annat. En drastisk ökning av resurserna är det -utom när det gäller livvakterna - heller knappst realistiskt att vänta sig.

Enligt kommitténs mening behövs regler som ger bättre möjligheter att disponera personalen i behövlig utsträckning vid särskilda tillfällen, givetvis med kompensation i form av ersättning eller ledighet. Den viktigaste komponenten i en sådan reglering är förmodligen inte själva måttet på det tillåta övertidsuttaget. Det finns alltid en risk att man anpassar sig till detta som ett normalt uttag och därmed blir strandsatt när någon särskild händelse kräver extra insatser. Viktigare är i stället att reglerna ger möjlighet att fördela arbetet över en längre tidsperiod och att det finns generella ventiler som gör det möjligt att bryta igenom övertidstaket när det behövs utan förhandlingar. De avtalsregler i den riktningen som nu finns är inte tillräckliga.

För det andra finns det skäl att införa begränsningar i den fackliga konflikträtten vid säkerhetspolisen. F.n. är det i princip möjligt att ta ut säkerhetstjänstens personal i en arbetskonflikt, både för en egen facklig fråga och som sympatiåtgärd. Visserligen finns uttalanden i lagförarbeten om att en total arbetsinställelse inte kan tillåtas inom exempelvis polisen (prop. 1965:60 s. 108). Men samhällets medel att förhindra en sådan konflikt är bristfälliga och inskränker sig till hänvändelse till statstjänstenämnden och möjligheterna att tillgripa tvångslagstiftning. Det har heller inte ansetts möta några hinder att tillgripa mindre långtgående stridsåtgärder vid säkerhetspolisen i form av övertidsblockad.

När det gäller vilka effekterna kan bli av en arbetskonflikt vid säkerhetspolisen kan man konstatera att säkerhetspolisen i stor utsträckning måste anpassa sin verksamhet efter en fientligt sinnad motståndares åtgärder och att möjligheterna därför är begränsade att uppskjuta en viss arbetsuppgift till ett senare tillfälle. Det finns också föga utrymme för att låta annan personal ta över arbetsuppgifter på ett konfliktdrabbat område. Från statsmakterna har nämligen uttalats att någon ordergivning om utförande av oneutralt arbete inte får förekomma från en myndighets sida (prop. 1974:1 Bilaga 2 s. 23). Mot bakgrund härav blir slutsatsen att det finns risk för att även begränsade fackliga stridsåtgärder vid säkerhetspolisen skulle kunna få oacceptabla konsekvenser. En sådan ordning är knappast tillfredsställande ur principiell synvinkel, även om man från fackligt håll har uttalat sin avsikt att inte i fortsättningen tillgripa stridsåtgärer vid säkerhetspolisen.

Den tredje frågan gäller reglerna för samverkansförhandlingar vid säkerhetspolisen. Formellt ger samverkansförhandlingar inte större inflytande åt de fackliga organisationerna än vad arbetsgivaren går med på, eftersom det till sist är arbetsgivaren som beslutar om det som förhandlingarna avser. I praktiken kan dock det fackliga inflytandet vara större än vad de formella reglerna visar. Detta bör ses mot bakgrund bl.a. av att arbetsgivaren i princip är skyldig att avvakta med beslut tills förhandlingarna är avslutade. Visserligen har arbetsgivaren rätt att göra undantag från den principen om det finns särskilda eller i vissa fall synnerliga skäl. Men det är ofta oklart när dessa undantagsregler egentligen får tillämpas, och en arbetsgivare som vågar försöket riskerar att dras inför arbetsdomstolen med krav på skadestånd. Den stundom tunga proceduren kring förhandlingsinstitutet kan också utgöra en svårighet i situationer när omständighetena gör att myndigheten måste handla snabbt.

En annan olägenhet med samverkansreglerna sedda ur säkerhetspolisens synpunkt är att förhandlingskyldigheten i praktiken kan föra med sig att arbetsgivaren blir tvungen att informera om förhållanden och motivera olika åtgärder på ett sätt som i vissa fall kan föra väl långt i en verksamhet av det slag som säkerhetspolisen bedriver. Också säkerhetspolisens nära anknytning till försvars- och utrikespolitiska frågor talar enligt kommitténs mening för att verksledningen bör ges en förhållandevis stor frihet att leda verksamheten i linje med statsmakternas intentioner.

De särskilda förhållandena vid säkerhetspolisen gör det enligt kommitténs mening önskvärt att de fackliga organisationerna iakttar en särskild återhållsamhet när det gäller att driva vissa frågor. Det kan också finnas skäl att precisera i vilka fall arbetsgivaren har rätt att fatta beslut innan han har avslutat förhandlingar med de fackliga organisationerna.

Kommittén har vid överläggningar med arbetsmarknadsparterna fått den uppfattningen att frågorna om en särskild reglering av frågor om medbestämmande vid säkerhetspolisen går att lösa avtalsvägen på det sätt som kommittén har förordat. Detta ligger också väl i linje med den princip som är vedertagen sedan länge inom arbetsrätten och som innebär att generella regler för arbetsmarknaden som helhet ges i lagform, medan det överlåts åt arbetsmarknadens parter att i kollektivavtal ställa upp de särregler som kan behövas på särskilda områden.

Sammanfattningsvis föreslår därför kommittén att *den statliga arbetsgivaren inleder förhandlingar med berörda fackliga organisationer för att få till stånd regler i kollektivavtal som tillgodoser de särskilda behoven av rörelsefrihet för arbetsgivaren vid ledning av verksamheten på säkerhetspolisens område.*

Personalföreträdare i verksstyrelsen

En punkt där det också finns skäl att överväga det fackliga inflytandet är arbetstagarorganisationernas medverkan i RPS styrelse. Som framgått av avsnitt 13.2 föreskrivs i RPS instruktion att kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m.m. skall tillämpas på RPS. I styrelsen finns i enlighet med dessa bestämmelsen tre personalföreträdare, nämligen två från TCO och en från SACO/SR. De har rätt att närvara och yttra sig vid all handläggning i styrelsen. Dessutom har de beslutanderätt i alla frågor utom sådana som rör det slag av verksamhet som myndigheten skall bedriva. Personalföreträdarna får dock inte delta i eller närvara vid myndighetens handläggning av frågor som rör förhandling med arbetstagarorganisation eller förberedelse därtill, uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikt samt rättstvist mellan myndigheten och arbetstagarorganisationen.

Från den 1 augusti 1988 tillämpas i stället personalföreträdarförordningen (1987:1101) på RPS enligt vad som föreskrivs i RPS nya, från den dagen gällande instruktion. Enligt personalföreträdarförordningen har personalföreträdarna endast yttranderätt, aldrig beslutanderätt, i myndighetens styrelse.

Naturligtvis finns ingen invändning mot att personalföreträdare ingår i RPS styrelse liksom i andra verksstyrelser. Däremot är det inte alldeles självklart att de skall medverka fullt ut i alla ärenden med anknytning till säkerhetspolisen. Redan i dag är de uteslutna vid handläggning av personalkontrollärenden (jfr 11 § personalkontrollkungörelsen 1969:446). De medverkar dock vid handläggningen av säkerhetsärenden i allmänhet, både operativa och administrativa. Detta kan tyckas förvånande med hänsyn till det starka kravet på sekretess i sådana ärenden. Förhållandet skall också ses mot bakgrund av att t.o.m. överdirektören, som normalt är ersättare för rikspolischefen som ordförande i styrelsen, avträder ur styrelsen vid handläggning av säkerhetsärenden enligt den gängse tillämpningen av reglerna om styrelsens sammansättning.

Otvivelaktigt har de fackliga organisationerna ett starkt intresse av att vara företrädda i styrelsen vid handläggning av olika personaladministrativa frågor. Däremot bör det fackliga intresset vara mindre när det gäller operativa frågor, såsom redogörelse för planerade och inledda spaningar mot främmande underrättelseverksamhet, aktuella hotbilder i fråga om statsråd eller övervakning av antidemokratiska organisationer inom landet. När det gäller de operativa frågorna bör intresset av sekretess ta över intresset av facklig insyn.

En lämplig avvägning av det fackliga inflyttandet i RPS styrelse bör därför vara att personalföreträdarna medverkar vid handläggningen av administrativa men inte operativa ärenden när det gäller säkerhetspolisen. Kommittén föreslår att *en föreskrift tas in i RPS instruktion som innebär att personalföreträdarna inte får delta i eller närvara vid handläggningen av frågor som rör operativ verksamhet vid säkerhetspolisen.*

21 Lagteknisk lösning

21.1 Allmänna överväganden

Bakgrund

Grundläggande regler för polisväsendet finns i polislagen (1984:387). Lagen innehåller inga särskilda regler för säkerhetspolisen, men åtskilliga av bestämmelserna är ändå tillämpliga på verksamheten där. Dit hör exempelvis de allmänna reglerna om polisens uppgifter i 2 §. Enligt dessa hör följande uppgifter till polisens område, nämligen förebyggande verksamhet, övervakningsverksamhet, utredningsverksamhet, serviceverksamhet och verksamhet som följer av särskilda föreskrifter. Polislagen innehåller även bestämmelser om RPS (7 §). Enligt bestämmelserna är rikspolisstyrelsen central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Vidare föreskrivs bl.a. att regeringen kan uppdra åt RPS att i särskilda hänseenden leda polisverksamhet eller bestämma om sådan verksamhet.

Också andra lagar har direkt betydelse för säkerhetspolisens verksamhet. Sålunda innehåller rättegångsbalken regler om tvångsmedel och förundersökning i brottmål. Regler om tvångsmedel finns även i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Grundregler för den statliga personaladministrationen finns i lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Lagreglerna kompletteras av föreskrifter i författningar av lägre valör. I förordningen (1984:731) med instruktion för rikspolisstyrelsen finns exempelvis bestämmelser om RPS uppgifter och befogenheter i fråga om att utöva polisledning samt om myndighetens ledning och organisation i stort. Den grundläggande bestämmelsen när det gäller myndighetens befattning med säkerhetsfrågor är bemyndigandet i 4 § att utöva polisledning i fråga om polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet. Förordningen ersätts den 1 augusti 1988 av en ny instruktion för RPS, SFS 1988:762, som dock inte torde föra med sig några större praktiska förändringar när det gäller säkerhetspolisen. Också genom en del andra författningar har RPS tilldelats uppgifter med anknytning till skyddet för rikets säkerhet. Hit hör bl.a. personalkontrollkungörelsen (1981:421), säkerhetsskyddsförordningen (1981:421) och upphandlingsförordningen (1986:366) Personaladministrativa föreskrifter för det statliga området finns i bl.a. anställningsförordningen (1965:601).

Att det vid RPS finns en avdelning för säkerhetsfrågor föreskrivs i RPS instruktion. I övrigt riktar sig de hittills nämnda författningsreglerna inte särskilt till säkerhetspolisen. De avser i stället t.ex. polisväsendet eller myndigheter i allmänhet eller visst slag av polisverksamhet eller verksamheten vid RPS över huvud. Frågan om vilka av RPS arbetsuppgifter som ankommer på säkerhetspolisen regleras däremot i arbetsordning och andra interna föreskrifter för RPS, som myndigheten själv beslutar.

Kommitténs ställningstaganden i fråga om säkerhetspolisens verksamhet föranleder en del ändringar i detta regelverk. De flesta ändringarna avser i och för sig regler som i dag inte har lagform. Enligt utredningsdirektiven skall emellertid kommittén också pröva om bestämmelserna som reglerar säkerhetspolisens uppgifter även i fortsättningen bör ha sin plats i RPS instruktion eller om de bör meddelas i annan form, t.ex. i polislagen eller i en särskild förordning.

Säkerhetspolisens arbetsuppgifter, organisation och ledning

Den rättsliga regleringen av säkerhetspolisens verksamhet är som framgått splittrad. Detsamma gäller emellertid också regleringen av verksamheten vid polisens öppna del. Förhållandet får ses mot bakgrund av att polisen är verksam på många områden och att verksamheten kräver bestämmelser av sinsemellan delvis olika slag. I regel torde ett regelverk bli klarast om de regler som riktar sig till en viss myndighet återfinns i samma författning som reglerar det aktuella rättsområdet i allmänhet.

Det hindrar inte att man försöker åstadkomma en fastare författningsmässig ram för säkerhetspolisens organisation och verksamhet än vad som finns i dag. Det bör därvid vara naturligt att i första hand pröva om vissa föreskrifter om säkerhetspolisen bör tas in i polislagen, som är den grundläggande författningen på polisområdet.

I förarbetena till polislagen framhålls att den centrala och för medborgarna betydelsefulla plats som polisverksamheten intar i rättssamhället gör det motiverat att grundläggande bestämmelser om polisens uppgifter och organ liksom styrning i övrigt av dess verksamhet kommer till uttryck i en författning som är beslutad av riksdagen (prop. 1983/84:111 s. 25). Polislagen innehåller grundläggande regler för polisverksamhet i allmänhet och för organisationen och ledningen av den öppna polisverksamheten. Däremot framgår inte av lagen att det förekommer en särskild säkerhetspolis. Detta kan ses mot bakgrund av att polislagen kom till som ett led i den reformering av polisväsendet, som skedde på förslag av 1975 års polisutredning och 1981 års polisberedning. Reformarbetet omfattade den öppna polisen men däremot inte säkerhetspolisen.

När nu säkerhetspolisen ses över kan man konstatera att de skäl som ansetts tala för att grunderna för polisverksamheten i allmänhet regleras i lagform också motiverar att grunderna för verksamheten vid säkerhetspolisen slås fast på motsvarande sätt. Kommittén anser därför att tiden nu är mogen för att *ta in vissa regler om säkerhetspolisen i polislagen.*

De nya reglerna i polislagen bör lägga fast grunderna för säkerhetspolisens uppgifter, organisation och styrning. En sådan reglering ligger i linje med vad som föreskrivs i polislagen om den öppna polisverksamheten (jfr prop. 1983/84:111 s. 19).

Vid utformningen av de nya reglerna bör man eftersträva en klarare avgränsning av säkerhetspolisens arbetsuppgifter än vad som funnits hittills. F.n. grundas huvuddelen av säkerhetspolisens operativa verksamhet på bemyndigandet för RPS i 4 § RPS instruktion att utöva polisledning i fråga om polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet. Som framgått av kapitel 7 bedriver emellertid säkerhetspolisen även polisverksamhet som inte uteslutande föranleds av sådan brottslighet. Hit hör terrorismbekämpningen och personskyddet. Kommittén har funnit att säkerhetspolisen även i fortsättningen bör svara för sådan verksamhet (kapitel 18). Vidare har kommittén funnit att säkerhetspolisen bör ta över samordningsarbetet vid statsbesök m.m. från RPS öppna del. Inte heller den verksamheten föranleds uteslutande av intresset att skydda rikets säkerhet. Reglerna för säkerhetspolisen bör i fortsättningen vara utformade så att det klart framgår att verksamheten omfattar även de fall som nu har nämnts.

Med hänsyn till bl.a. behovet av att kunna anpassa verksamheten efter skiftande förhållanden kan det knappast komma i fråga att uttömmande reglera säkerhetspolisens arbetsuppgifter i lagform. Därmed är dock inte sagt att man till någon del bör behålla den nuvarande ordningen att fördelningen av polisuppgifter mellan säkerhetspolisen och RPS öppna del regleras genom myndighetsinterna föreskrifter. Intresset av att offentligt redovisa åtminstone ramarna för säkerhetspolisens verksamhet bör enligt kommitténs mening föranleda att dessa ramar regleras i föreskrifter som beslutas av regeringen och som på vanligt sätt kungörs i Svensk Författningssamling.

En lämplig avvägning bör kunna vara att i polislagen slå fast den centrala uppgiften för säkerhetspolisen, nämligen att bedriva polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet. Övriga arbetsuppgifter för säkerhetspolisen bör bestämmas av regeringen, med iakttagande av den restriktivitet som kommittén förordat i avsnitt 18.1.

När det gäller säkerhetspolisens organisation bör det framgå av polislagen att säkerhetspolisen utgör en särskild del av RPS. Vidare kan det vara lämpligt att i polislagen ta in en föreskrift om den särskilda chef för säkerhetspolisen, som föreslagits i avsnitt 19.3. Föreskriften bör ange att den särskilda chefen leder säkerhetspolisens verksamhet under RPS högsta ledning, dvs. styrelsen och rikspolischefen. Däremot bör de närmare uppgifterna för verksledningen även i fortsättningen regleras i förordningsform. Detta överensstämmer med vad som är brukligt när det gäller statsmyndigheter.

I avsnitt 19.3 har föreslagits att RPS styrelse ges ett särskilt ansvar när det gäller att kontrollera verksamheten vid säkerhetspolisen. Denna parlamentariska insyn är så viktig både ur rättssäkerhetssynpunkt och för att medborgarna skall ha förtroende för säkerhetspolisen att den bör slås fast i polislagen. En regelteknisk svårighet är dock att styrelsen regleras endast i RPS instruktion och inte nämns i polislagen. Detta följer av den hävdvunna principen att det i första hand är regeringen själv som bestämmer om organisationen av förvaltningsmyndigheterna. Det finns knappast skäl att göra avsteg från den principen i det här sammanhanget. I den nya lagregeln om parlamentarisk insyn bör därför föreskrivas att ett organ som regeringen bestämmer och i vilket lekmän ingår nära skall följa verksamheten vid säkerhetspolisen. Det blir sedan regeringens sak att, lämpligen i RPS instruktion, bestämma att den i polislagen fastslagna insynsuppgiften skall utövas av RPS styrelse. Även de närmare föreskrifterna för hur insynen skall utövas bör lämpligen meddelas i myndighetens instruktion.

De föreslagna reglerna om säkerhetspolisen i polislagen bör tas in i en ny paragraf, som placeras efter den paragraf (7 §) som gäller RPS verksamhet i allmänhet.

Som redan berörts kommer det även i fortsättningen att behövas föreskrifter i förordningsform om säkerhetspolisens ledning, uppgifter, organisation osv. Sådana föreskrifter bör liksom hittills ha sin naturliga plats i *RPS instruktion* med hänsyn till att säkerhetspolisen ingår i den myndigheten. Att samla föreskrifterna om säkerhetspolisen i en särskild förordning skulle endast föranleda regeltekniska problem utan att öka bestämmelsernas läsbarhet. Beträffande de ändringar i instruktionen som föranleds av kommitténs förslag hänvisas till specialmotiveringen (avsnitt 21.3.3). Ändringsförslagen avser den nya, från den 1 augusti 1988 gällande instruktionen

Övrigt

Vid behandlingen av säkerhetspolisens *personalpolitik* har redan föreslagits en ny regel i 7 kap. 8 § lagen om offentlig anställning om förflyttningsskyldighet för arbetstagare vid säkerhetspolisen. Regeln har motiverats utförligt i det sammanhanget (avsnitt 20.5). Som anförts där kan det också finnas skäl att göra en del detaljbetonade justeringar i administrativa föreskrifter som har beslutats av regeringen, såsom anställningsförordningen och den hemliga förordningen den 19 juni 1980 med föreskrifter om rekryteringen till säkerhetspolisen. Det finns emellertid inte skäl för kommittén att lägga fram några författningsförslag när det gäller dessa detaljfrågor.

Åtskilliga av de ställningstaganden som kommittén har gjort i de tidigare kapitlen avser frågor av policykaraktär som i första hand bör förverkligas utan författningsreglering. Det gäller t.ex. den föreslagna ordningen att regeringen skall fastställa riktlinjer för säkerhetspolisen efter samråd med partiledare (avsnitt 19.2). Det gäller också åtskilliga ställningstaganden i fråga om den framtida utformningen av säkerhetspolisens

personalpolitik, t.ex. när det gäller rekrytering, tillförande av specialistkompetens, personalcirkulation och fackligt medbestämmande. Det kan emellertid vara lämpligt att åtminstone de viktigaste av förslagen *underställs riksdagen för ett principiellt ställningstagande*. Så skedde i fråga om riktlinjerna för den öppna polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. i samband med den tidigare nämnda polisreformen (prop. 1980/81:13, JuU 24, rskr. 210).

21.2 Författningsförslag

Inom kommittén har upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning,

2. lag om ändring i polislagen (1984:387),

3. förordning om ändring i förordningen (1988:762) med instruktion för rikspolisstyrelsen.

21.3 Specialmotivering

21.3.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning

7 kap.
8 §

Arbetstagare hos staten som är anställd med fullmakt får förflyttas till annan statlig tjänst, som tillsättes med fullmakt. Inom försvarsmakten får dessutom arbetstagare, som har en militär tjänst och som är anställd med förordnande tills vidare, förflyttas till annan militär tjänst enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. *Även arbetstagare inom säkerhetspolisen får förflyttas till annan tjänst inom polisväsendet eller vid någon annan statlig myndighet enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. En arbetstagare som är polisman får därvid endast förflyttas till annan polismanstjänst.*

Förflyttning enligt första stycket till anställning hos myndighet inom annat verksamhetsområde får ske endast om arbetsuppgifterna är likartade eller arbetstagaren i allt fall med hänsyn till sin utbildning är lämpad för anställningen.

Om förflyttning av den som är utnämnd till ordinarie domare förskrives i regeringsformen.

Paragrafen behandlar skyldigheten för vissa arbetstagare hos staten att låta sig förflyttas till en annan tjänst. Tillämpningsområdet har hittills varit begränsat till arbetstagare som är anställda med fullmakt samt militärer. Ändringen innebär att även arbetstagare hos säkerhetspolisen förs in under bestämmelsen. Saken har behandlats i avsnitt 20.5.

21.3.2 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

7 a §

Rikspolisstyrelsen får leda och bestämma om polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. För sådan polisverksamhet finns en särskild polisorganisation inom rikspolisstyrelsen (säkerhetspolisen). Säkerhetspolisen skall också fullgöra annan polisverksamhet som regeringen bestämmer.

För ledning av säkerhetspolisen under rikspolisstyrelsens högsta ledning finns en särskild chef.

Ett organ som regeringen bestämmer och i vilket lekmän ingår skall nära följa verksamheten vid säkerhetspolisen.

Paragrafen, som är ny, innehåller grundläggande regler för säkerhetspolisens arbetsuppgifter, organisation och ledning. Saken har behandlats i avsnitt 21.1.

I *första stycket* föreskrivs till en början att RPS får leda och bestämma om polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och att det för sådan polisverksamhet finns en särskild polisorganisation inom RPS (säkerhetspolisen). Formuleringen ansluter till den hävdvunna benämningen på säkerhetspolisen, nämligen den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet.

Att säkerhetspolisen betecknas som en särskild polisorganisation innebär att den i organisatoriskt avseende intar en ställning bredvid den öppna polisorganisationen men inom polisväsendet. I detta ligger att verksamheten skall utgöra en egen organisatorisk enhet inom RPS. Till säkerhetspolisen kan också räknas RPS styrelse och rikspolischefen i den mån de befattar sig med säkerhetsärenden.

Med att leda polisverksamhet menas att direkt leda verksamheten vid de polistyrkor som myndigheten disponerar över. Uttrycket bestämma om polisverksamhet syftar däremot på s.k. indirekt ledning. Därmed menas en befogenhet att meddela allmänna riktlinjer eller mera konkreta organisatoriska direktiv för polisverksamheten vid andra polismyndigheter (jfr prop. 1983/84:111 s. 69).

Med stöd av föreskriften i första stycket får RPS leda den polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet som bedrivs inom säkerhetspolisen med egen personal eller med personal från andra polismyndigheter som

RPS disponerar som polisförstärkning (direkt ledning). Dessutom får RPS meddela bestämmelser för den verksamhet som förekommer vid andra polismyndigheter i den mån verksamheten avser brott mot rikets säkerhet (indirekt ledning). Befogenheten att utöva indirekt ledning bör i första hand vara aktuell att använda när det gäller samordningen av bevaknings- och säkerhetsarbetet vid statsbesök och liknande händelser samt livvaktsverksamhet och personskydd i övrigt (jfr avsnitt 18.2). Den indirekta ledningsbefogenheten bör emellertid också kunna användas i vissa andra sammanhang, såsom vid fördelning av arbetsuppgifter mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen i en viss utredning som berör bägge grenarna av polisen.

I första stycket sägs vidare att säkerhetspolisen skall fullgöra annan polisverksamhet som regeringen bestämmer. Regeringen kan bestämma om sådan verksamhet i förordningsform eller på annat sätt, t.ex. genom att uppdra åt säkerhetspolisen att företa en viss utredning (jfr avsnitt 21.3.3). Däremot är det inte möjligt för RPS att genom interna föreskrifter bestämma att någon polisverksamhet därutöver skall bedrivas vid säkerhetspolisen. Det bör dock inte vara något som hindrar att RPS i arbetsordning eller på annat sätt bestämmer om fördelningen av rent administrativa arbetsuppgifter mellan säkerhetspolisen och myndighetens öppna del. Sådana interna arbetsuppgifter utgör inte någon polisverksamhet i den mening som avses här.

Att det i lagrummet talas om säkerhetspolisens verksamhet innebär självfallet inte att säkerhetspolisen har ställning av egen myndighet i RF mening. Säkerhetspolisen är en del av myndigheten RPS. Motivet för att särskilt reglera den delen av RPS verksamhet i polislagen och andra författningar är givetvis att säkerhetspolisen bör inta en särskild ställning inom RPS mot bakgrund av säkerhetstjänstens speciella beskaffenhet.

Med rikets säkerhet avses både den inre säkerheten för statsskickets bevarande och den yttre säkerheten för ett nationellt oberoende. Den närmare innebörden av begreppet brott mot rikets säkerhet har behandlats i avsnitt 18.7.

Att avgöra om en viss brottsutredning avser brott mot rikets säkerhet erbjuder i regel inga svårigheter. Exempelvis hör de flesta brott mot 18 och 19 kap. BrB och en del specialstraffrättsliga bestämmelser om förbud mot att beträda militära områden o.d. regelmässigt dit. I vissa fall kan dock gränsdragningen vara svårare, t.ex. vid överträdelser av straff-bestämmelser i 3, 4 och 13 kap. BrB, som inte i första hand är avsedda att skydda rikets säkerhet men som under vissa omständigheter kan innefatta ett sådant brott. Gränsdragningsproblem kan också förekomma

i fall där en brottsutredning berör både brott mot rikets säkerhet och annan brottslighet. Det ankommer givetvis i sista hand på RPS att pröva om en viss brottsutredning faller inom ramen för säkerhetspolisens kompetens enligt förevarande paragraf. I regeringens befogenhet enligt paragrafen att bestämma att säkerhetspolisen skall fullgöra även annan polisverksamhet ligger också att regeringen i ett konkret fall kan uppdra åt säkerhetspolisen att fullgöra en viss polisuppgift. Den möjligheten bör kunna användas exempelvis i vissa gränsfall då frågan om en gärning utgör ett brott mot rikets säkerhet hänger nära samman med säkerhetspolitiska bedömningar, som regeringen måste svara för, eller då det undantagsvis finns skäl att låta säkerhetspolisen utreda en gärning som inte faller under begreppet brott mot rikets säkerhet (jfr avsnitt 18.7).

Att RPS med stöd av den nu angivna regeln *får* utöva polisledning i vissa hänseenden innebär inte att det är nödvändigt eller lämpligt för RPS att använda denna ledningsbefogenhet fullt ut. Jfr härom under 3 a § i avsnitt 21.3.3. Däremot hindrar reglerna i första stycket av nu förevarande paragraf att RPS tilldelar säkerhetspolisen uppgifter utanför de ramar som följer av det stycket eller av vad regeringen bestämmer.

Den nya regeln ersätter de gamla föreskrifterna i 4 § RPS instruktion att RPS får utöva polisledning i fråga om polisverksamhet som rör brott mot rikets säkerhet samt bevaknings- och säkerhetsarbete i samband med statsbesök och vid liknande händelser. Genom den nya regeln framgår det klarare att ledningsbefogenheten också omfattar indirekt ledning.

Av 7 § andra stycket följer att när RPS leder polisverksamhet skall vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även RPS (jfr prop. 1983/84:111 s. 72).

I *andra stycket* föreskrivs att det för ledningen av säkerhetspolisen under RPS högsta ledning finns en särskild chef. RPS högsta ledning har valts som en gemensam beteckning för verksstyrelsen och rikspolischefen, vilka i övrigt inte finns omnämnda i polislagen. Förhållandet mellan den högsta ledningen och den särskilda chefen för säkerhetspolisen har behandlats i avsnitt 19.3.

Tredje stycket innehåller en regel om den parlamentariska insynen i säkerhetspolisens verksamhet. Enligt regeln skall ett organ som regeringen bestämmer och i vilket lekmän ingår nära följa verksamheten vid säkerhetspolisen.

Regeln lämnar öppet om den parlamentariska insynen skall utövas av RPS styrelse eller av något annat lekmannaorgan inom eller utom RPS. Som anförts i avsnitt 21.1 avses dock att insynsuppgiften i praktiken skall anförtros styrelsen. Detta har närmare utvecklats i avsnitt 19.3. Det får ankomma på regeringen att bestämma om styrelsens insynsuppgift i RPS instruktion.

21.3.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:762) med instruktion för rikspolisstyrelsen

Ändringsförslagen avser den instruktion, som den 1 augusti 1988 ersätter tidigare gällande instruktion, SFS 1984:731.

3 a §

Förutom polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet får rikspolisstyrelsen leda och bestämma om polisverksamhet avseende terrorismbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete i samband med statsbesök och vid liknande händelser samt annat personskydd, även om verksamheten inte avser att förebygga brott mot rikets säkerhet. Inom rikspolisstyrelsen bedrivs den polisverksamheten vid säkerhetspolisen.

Vid säkerhetspolisen fullgörs också följande uppgifter, nämligen
1. uppgifter som ankommer på rikspolisstyrelsen enligt personalkontrollkungörelsen (1969:446), förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter och upphandlingsförordningen (1986:366),
2. beredskapsplanering som ankommer på rikspolisstyrelsen,
3. tekniskt biträde åt polisväsendet i övrigt.

Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter för polisväsendet rörande sådan polisverksamhet som hör till säkerhetspolisens område.

Paragrafen, som är ny, behandlar vilka verksamheter som skall bedrivas vid säkerhetspolisen.

I *första stycket* föreskrivs att RPS - förutom polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet, vilket följer av 7 a § polislagen - får leda polisverksamhet avseende terrorismbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete i samband med statsbesök och vid liknande händelser samt annat personskydd, även om verksamheten inte avser att förebygga brott mot rikets säkerhet. De tre nämnda slagen av arbetsuppgifter,

som har behandlats i avsnitt 18.2, syftar annars huvudsakligen till att förebygga brott mot rikets säkerhet och grundas då direkt på bestämmelsen om säkerhetspolisens arbetsuppgifter i 7 a § polislagen. Till den del verksamheten har en vidare syftning, t.ex. att skydda mot terrordåd som inte utgör något angrepp på rikets säkerhet, grundas den på nu förevarande bestämmelse.

Att RPS med stöd av den nu nämnda regeln och regeln i 7 a § polislagen *får* utöva polisledning i angivna hänseenden innebär inte att det är nödvändigt eller ens lämpligt att RPS utnyttjar den befogenheten fullt ut. Både praktiska och principiella skäl talar exempelvis för att lokalpolisen i regel svarar för livvaktsskydd vid hot i rent privata förhållanden (jfr avsnitt 18.2). Den närmare funktionsfördelningen mellan säkerhetspolisen och andra polismyndigheter inom det område där RPS får utöva polisledning genom säkerhetspolisen bör kunna bestämmas av RPS genom föreskrifter med stöd av tredje stycket i förevarande paragraf (se nedan). I den mån den verksamhet som avses i stycket bedrivs vid RPS skall den dock vara förlagd till säkerhetspolisen.

Andra stycket föreskriver att säkerhetspolisen även skall fullgöra vissa andra uppgifter, vilka inte är sådana att verksamheten har karaktär av polisledning. Punkt 1 avser uppgifter som ankommer på RPS enligt personalkontrollkungörelsen, säkerhetsskyddsförordningen och upphandlingsförordningen (jfr avsnitt 18.4). Enligt punkt 2 skall säkerhetspolisen också handlägga den beredskapsplanering som ankommer på RPS (jfr avsnitt 18.6).

Av punkt 3 följer att säkerhetspolisen även skall ge tekniskt biträde åt polisväsendet i övrigt. Närmast avses här de rent tekniska upgifter i fråga om telefonkontroll och färgfotografering för hela polisväsendet, som berörts i avsnitt 11.3. Det bör inte föreligga hinder mot att säkerhetspolisen även åtar sig andra sådana uppgifter i begränsad omfattning, så länge de faller inom ramen för vad som anges i förevarande bestämmelse.

Tredje stycket innehåller ett bemyndigande för RPS att meddela föreskrifter för polisväsendet rörande sådan polisverksamhet som hör till säkerhetspolisens område. Med föreskrifter anses detsamma som i 8 kap. RF, dvs. bindande regler med generell tillämpbarhet (jfr prop. 1973:90 s. 294, 1975/76:112 s. 63).

I praktiken har RPS redan utfärdat vissa föreskrifter för polisväsendet på säkerhetspolisens område, nämligen FAP 224-2 (föreskrifter för samordning av bevaknings- och säkerhetsarbetet i samband med statsbesök och vid liknande händelser) och FAP 403-3 (föreskrifter för brottsutredningar och ärenden som handläggs av säkerhetsavdelningen) (jfr kapitel 7). Som stöd för författningarna har åberopats bemyndigandet i 4 § RPS instruktion att utöva polisledning.

Ett bemyndigande att utöva polisledning innefattar en befogenhet att meddela allmänna riktlinjer eller organisatoriska direktiv för polisverksamheten (prop. 1983/84:111 s. 69). Det är möjligt att däri

ligger en befogenhet att meddela föreskrifter i RF mening. Saken är dock inte helt klar, och den bristande överensstämmelsen med terminologin i RF bäddar för osäkerhet om de beslutade föreskrifternas räckvidd. Det finns skäl att nu undanröja osäkerheten genom en uttrycklig regel i RPS instruktion om befogenhet att besluta om föreskrifter på området.

Genom den nya regeln blir det klart att RPS får besluta om sådana regler som finns i exempelvis FAP 224-2 och FAP 403-3. Reglerna kan t.ex. gälla informationsutbyte mellan RPS och andra polismyndigheter, den närmare arbetsfördelningen mellan myndigheterna eller förutsättningarna för att lämna över handläggningen av en viss arbetsuppgift från en myndighet till en annan.

4 §

Rikspolisstyrelsen får utöva polisledning i fråga om

1. polisverksamhet som bedrivs med hjälp av flyg,

2. spaning mot och, om det finns särskilda skäl för det, utredning av narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet, om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning,

3. spaning mot och utredning av brottslighet som riktar sig mot postverket, om spaningen eller utredningen kräver särskild kännedom om postverkets rutiner vid postbefordran,

4. bearbetning i spanings- och utredningssyfte av sådan information om brottslighet som finns tillgänglig hos styrelsen,

5. polisverksamhet som föranleds av transporter av kärnämne eller kärnavfall och

6. spaning efter intagna i kriminalvårdanstalt som avvikit från verkställigheten av straff för sådan brottslighet som avses vid *2*, om det finns särskilda skäl för styrelsen att utöva polisledningen.

Paragrafen avser RPS befogenhet att utöva polisledning. Ändringen innebär att de tidigare punkterna 1 och 2 har utgått. Dessa punkter avsåg polisledning i fråga om polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet samt bevaknings-och säkerhetsarbete i samband med statsbesök och vid liknande händelser. RPS befogenhet att utöva polisledning i de fallen följer i fortsättningen av polislagen och 3 a § instruktionen. Som en följdändring har numreringen av de återstående punkterna i paragrafen ändrats.

14 §

I frågor som gäller *verksamheten vid säkerhetspolisen är chefen för säkerhetspolisen* rikspolischefens ställföreträdare. Om varken rikspolischefen eller *chefen för säkerhetspolisen* är i tjänst, sköts rikspolischefens uppgifter av den byråchef vid *säkerhetspolisen* som rikspolischefen bestämmer.

Paragrafen behandlar frågan om vem som är rikspolischefens ställföreträdare. Ändringarna är av formell natur och innebär att beteckningarna säkerhetspolisen och chefen för säkerhetspolisen har ersatt de tidigare benämningarna avdelningen för säkerhetsfrågor respektive avdelningschefen (jfr avsnitt 19.3 och 21.3.2).

15 §

Rikspolisstyrelsens styrelse består av högst åtta personer, rikspolischefen medräknad. Rikspolischefen är styrelsens ordförande. *Därutöver ingår chefen för säkerhetspolisen i styrelsen vid handläggning av ärenden som gäller säkerhetspolisen.* Chefen eller, vid förfall för denne, biträdande chefen för utrikesdepartementets politiska avdelning är styrelsens sakkunnige i utrikespolitiska frågor. Den sakkunnige får för ett visst tillfälle sätta någon annan i sitt ställe.

Den sakkunnige får vara närvarande och yttra sig vid styrelsens sammanträden i frågor som rör verksamheten vid *säkerhetspolisen* och som inte avser frågor om utlämnande av uppgifter enligt personalkontrollkungörelsen (1969:446). *Han bör vara närvarande när styrelsen handlägger frågor med internationell anknytning.*

Styrelsen är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Särskilda bestämmelser gäller om styrelsens sammansättning och om beslutförhet vid handläggning av frågor enligt personalkontrollkungörelsen.

Paragrafen behandlar sammansättningen av RPS styrelse.

Ändringen i *första stycket* innebär att chefen för säkerhetspolisen ingår i styrelsen vid handläggning av ärenden som rör säkerhetspolisen. Redan i dag tillämpas i regel att chefen för säkerhetsavdelningen ersätter överdirektören i styrelsen i dessa fall, utan att det klart framgår av RPS instruktion att det skall vara så (jfr avsnitt 19.3).

Ändringen i *tredje stycket* innebär bl.a. att det i stycket har tagits in en regel om att den utrikespolitiskt sakkunnige bör vara närvarande när styrelsen handlägger frågor med internationell anknytning. Av andra stycket framgår att någon annan i vissa fall kan tjänstgöra i den sakkunniges ställe. Därutöver innehåller stycket en ändring av formell natur som innebär att ordet säkerhetsavdelningen har bytts ut mot ordet säkerhetspolisen (jfr avsnitt 21.3.2).

16 §

Inom rikspolisstyrelsen finns *två* avdelningar, en för polisfrågor och en för administrativa frågor. *Till rikspolisstyrelsen hör också säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen förestås av chefen för säkerhetspolisen och varje avdelning av en avdelningschef.*

Till avdelningen för administrativa frågor hör en polishögskola, som förestås av en rektor.

Hos styrelsen finns också en verksjurist och en professor för polisforskning.

Paragrafen behandlar RPS organisation.

Enligt äldre lydelse av *första stycket* indelas RPS i tre avdelningar, nämligen en för polisfrågor, en för administrativa frågor och en för säkerhetsfrågor. Ändringen innebär att benämningen avdelningen för säkerhetsfrågor har ersatts med benämningen säkerhetspolisen. Terminologin ansluter till polislagen. Första stycket har också ändrats i formellt hänseende med hänsyn till att säkerhetspolisen i fortsättningen inte leds av en avdelningschef utan av en särskild chef med ställning närmast under generaldirektör och benämnd chefen för säkerhetspolisen (jfr avsnitt 19.3).

Ändringen innebär vidare att *tredje stycket* med föreskrifter om byråindelning vid säkerhetsavdelningen upphävs. Bakgrunden till ändringen är följande. I den till utgången av juli 1988 gällande instruktionen (SFS 1984:371) regleras byråindelningen vid alla avdelningarna inom RPS. Den nya instruktionen lämnar däremot åt myndigheten att själv bestämma om byråindelningen inom myndighetens öppna del, detta i enlighet med vad som uttalats från statsmakternas sida om att myndigheterna bör få rätt att själva besluta om ändrad organisation inom ramen för en av regeringen fastlagd grundstruktur (jfr prop. 1986/87:99 s. 39). Med hänsyn till kommitténs pågående översyn av säkerhetspolisen har dock den äldre instruktionens regler om säkerhetsavdelningens organisation tagits upp i den nya instruktionen utan ändring i sak. Reglerna säger att säkerhetsavdelningen indelas i sekretariat och två byråer. Enligt kommitténs mening bör det dock ankomma på myndigheten att i fortsättningen bestämma om byråindelningen även vid säkerhetspolisen. Några regler om byråindelningen vid säkerhetspolisen bör därför inte finnas i RPS instruktion. I avsnitt 18.8 har kommittén gett en del synpunkter på förändringar i byråindelningen vid säkerhetspolisen. Det bör ankomma på myndigheten att beakta dessa synpunkter vid beslut om säkerhetspolisens inre organisation.

17 §

Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på rikspolisstyrelsen. Personalföreträdare får även den vara som är anställd i den lokala polisorganisationen. *Personalföreträdare deltar inte i handläggningen av frågor som gäller polisledning eller annan polisverksamhet vid säkerhetspolisen.*

Den som har utsetts att vara personalföreträdare får medverka i den personalansvarsnämnd som anges i 18 § också när nämnden behandlar frågor som rör anställda vid statens kriminaltekniska laboratorium eller vid den lokala polisorgansationen.

Paragrafen innehåller regler om personalföreträdares medverkan i styrelsen. Ändringen i *första stycket* innebär att reglerna har försetts med ett undantag som säger att personalföreträdare inte deltar i handläggningen av frågor som gäller polisledning eller annan polisverksamhet vid säkerhetspolisen. Saken har behandlats i avsnitt 20.6. Undantagsregeln för med sig att personalföreträdarna avträder från styrelsen när denna behandlar frågor om säkerhetsunderrättelsetjänst, säkerhetsskyddstjänst och annan polisverksamhet. Däremot deltar de vid handläggningen av personal- och ekonomifrågor och andra rent adminstrativa frågor. I de fall ett visst ärende avser både operativa och administrativa frågor får alltså styrelsen lov att dela upp handläggningen på ett sådant sätt att personalföreträdarna kan delta vid handläggningen av den administrativa delen. Självfallet kan det ofta vara lämpligt att personalföreträdarna som bakgrund till de administrativa frågorna får del även av viss information om den polisiära verksamheten.

18 §

Personalansvarsnämnden vid rikspolisstyrelsen prövar frågor som anges i 19 § verksförordningen (1987:1100) för tjänstemän vid rikspolisstyrelsen, statens kriminaltekniska laboratorium och den lokala polisorganisationen.

Nämnden består - förutom av rikspolischefen och personalföreträdarna - av chefen för avdelningen för polisfrågor, verksjuristen och tre andra särskilt utsedda ledamöter. Rikspolischefen är nämndens ordförande. *Vid handläggning av ärenden rörande arbetstagare vid säkerhetspolisen ingår chefen för säkerhetspolisen i stället för avdelningschefen.*

Nämnden är beslutför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande.

Paragrafen behandlar personalansvarsnämnden vid RPS. Ändringarna i *andra stycket* innebär att chefen för säkerhetspolisen skall ingå i nämnden vid handläggning av ärenden som rör arbetstagare vid säkerhetspolisen. Även hittills har chefen för säkerhetsavdelningen normalt ingått i nämnden i sådana fall.

19 §

Utöver vad som anges i 13 § verksförordningen (1987:1100) finns i personalkontrollkungörelsen (1969:446) särskilda bestämmelser om styrelsens uppgifter.

Styrelsen skall nära följa verksamheten vid säkerhetspolisen enligt vad som föreskrivs i 7 a § polislagen (1984:387). Därvid skall styrelsen särskilt granska tillämpningen av de riktlinjer som regeringen har beslutat för verksamheten. Styrelsen skall en gång om året och därutöver när det behövs lämna regeringen synpunkter och förslag som föranleds av granskningen.

Paragrafen behandlar verksstyrelsens uppgifter.

Ändringen innebär att det i paragrafen har förts in ett *andra stycke* med föreskrifter om parlamentarisk insyn i säkerhetspolisens verksamhet. Föreskrifterna innebär att RPS styrelse skall utöva den parlamentariska insyn som föreskrivs i 7 a § tredje stycket polislagen och som går ut på att nära följa verksamheten vid säkerhetspolisen. Beträffande utförandet av insynsuppgiften föreskrivs att styrelsen särskilt skall granska tillämpningen av de riktlinjer regeringen har beslutat för säkerhetspolisen. Resultatet av granskningen skall avrapporteras till regeringen en gång om året och därutöver när det behövs. Rapporteringen sker givetvis på RPS vägnar, men styrelsen har exklusiv rätt att besluta om vad som rapporteras. Saken har behandlats i avsnitt 19.3.

21 §

Rikspolischefen, överdirektören *och chefen för säkerhetspolisen* förordnas av regeringen för en bestämd tid.

Tjänster som avdelningschef, verksjurist, rektor och professor samt byråchef vid *säkerhetspolisen* tillsätts av regeringen efter anmälan av rikspolischefen.

Andra tjänster tillsätts av rikspolisstyrelsen.

Paragrafen avser tillsättning och inrättande av tjänster. Ändringen i *första stycket* innebär att, förutom rikspolischefen och överdirektören, även chefen för säkerhetspolisen förordnas av regeringen för bestämd tid. Anledningen till detta är att chefen för säkerhetspolisen i fortsättningen skall ha en ställning motsvarande nivån närmast under generaldirektören vid en myndighet. Saken har behandlats i avsnitt 19.3.

Ändringen i *andra stycket* är av formell natur och innebär att benämningen säkerhetspolisen har ersatt benämningen avdelningen för säkerhetsfrågor.

23 §

Andra styrelseledamöter än rikspolischefen *och chefen för säkerhetspolisen* utses av regeringen för en bestämd tid. Detsamma gäller de ledamöter av personalansvarsnämnden som utses särskilt.

Paragrafen behandlar förordnande av ledamöter i RPS styrelse m.m. I paragrafen har gjorts en följdändring till ändringen i 15 § om att även chefen för säkerhetspolisen ingår i styrelsen i vissa fall. Ändringen innebär att chefen för säkerhetspolisen nämns vid sidan om rikspolischefen såsom självskriven ledamot av styrelsen.

24 §

Besked om bisyssla enligt 37 § andra stycket anställningsförordningen (1965:601) lämnas av rikspolisstyrelsen även i fråga om avdelningschefer, verksjurist, rektor och professor samt byråchefer vid *säkerhetspolisen.*

Paragrafen reglerar i vilka fall RPS skall ge besked om bisyssla till arbetstagare som utses av regeringen. Ändringen är av formell natur och innebär att benämningen säkerhetspolisen har ersatt benämningen avdelningen för säkerhetsfrågor.

Kommittédirektiv

Översyn av säkerhetspolisen

Dir. 1987:41

Beslut vid regeringssammanträde 1987-11-05

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Leijon anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallas för att se över den svenska säkerhetspolisen. Huvuduppgiften skall vara att se efter i vad mån förändringar behöver göras för att säkerhetspolisens inriktning och organisation skall bli rätt avvägda med hänsyn till dagens krav. Särskilt viktigt är att kommittén lägger fram förslag som är ägnade att stärka verksamhetens demokratiska förankring.

I uppdraget ingår också att förutsättningslöst pröva vilket system vi bör ha för kontroll av medborgerlig pålitlighet hos personer som innehar eller avses tillträda säkerhetskänsliga befattningar (s.k. personalkontroll).

Bakgrund

Termen säkerhetspolis är inte något officiellt begrepp, men den har sedan lång tid tillbaka i allmänt språkbruk använts som beteckning för den särskilda polisverksamhet som syftar till att hindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet.

I anslutning till att polisväsendet förstatligades år 1965 lades ansvaret för säkerhetspolisen på rikspolisstyrelsen. Verksamheten har där organiserats inom en särskild avdelning, avdelningen för säkerhetsfrågor (RPS/Säk).

RPS/Säk leds under rikspolisstyrelsens styrelse och rikspolischefen av en avdelningschef. Till skillnad från vad som med vissa undantag gäller för den öppna polisverksamheten står all säkerhetspolisens verksamhet, således även dess regionala organisation, under direkt ledning av rikspolisstyrelsen.

Några mera allmänna överväganden rörande säkerhetspolisens inriktning och organisation gjordes inte i samband med polisväsendets förstatligande. Denna del av polisverksamheten har också varit undantagen från den ingående översyn av det svenska polisväsendet som har pågått under det senaste decenniet genom 1975 års polisutredning och 1981 års polisberedning och som avslutats med de reformer som genomförts åren 1984 och 1985.

Detta betyder emellertid inte att säkerhetspolisens verksamhet har bedrivits i oförändrade former eller att den har varit undantagen från granskning och insyn. Till en början gäller sålunda att olika inträffade händelser har föranlett mer eller mindre långtgående översyner. I detta avseende kan främst hänvisas till de båda stora spionaffärerna efter andra världskriget, Wennerström-affären (jfr den parlamentariska nämndens betänkande SOU 1968:4 Handläggningen av säkerhetsfrågor) och Bergling-affären (jfr 1979 års särskilda juristkommissions betänkanden Ds Ju 1979:18 och 1980:2 Fallet Bergling). Flera av de författningar som har betydelse för verksamheten har undergått väsentliga förändringar. Åtskilliga interna organisationsöversyner har dessutom genomförts och en successiv utveckling har skett i fråga om inriktning och arbetsmetoder.

Till detta kommer att säkerhetspolisens verksamhet, som av naturligta skäl till stor del måste bedrivas under sekretess, fortlöpande har stått under granskning av flera olika samhällsorgan. Av särskild betydelse är den insyn som utövas av rikspolisstyrelsens parlamentariskt sammansatta styrelse. Säkerhetspolisens verksamhet har vidare vid åtskilliga tillfällen granskats av riksdagens justitieutskott, riksdagens ombudsmän och justitiekanslern. Dessutom lämnas regelbundet rapporter om verksamheten till chefen för justitiedepartementet.

En allmän översyn bör äga rum

Det ligger i sakens natur att vissa mera grundläggande frågor rörande verksamheten endast i mindre utsträckning har kunnat tas upp inom ramen för de partiella översyner och det fortlöpande granskningsarbete som jag nyss i all korthet har berört.

Redan 1979 års juristkommission uttalade också, efter att ha genomfört sin granskning med anledning av Berglings spioneriverksamhet, att organisationen efter ett par år borde bli föremål för en förutsättningslös utvärdering (Ds Ju 1980:2 s. 36, jfr även Ju U 1983/84:22 s. 7).

Inte minst från effektivitetssynpunkter är det numera en uttalad målsättning att all statlig verksamhet från tid till annan blir föremål för en allmän översyn och omprövning med avseende på inriktning och organisation. En sådan målsättning måste ha särskilt stark giltighet för ett organ som säkerhetspolisen med hänsyn till dess utomordentligt stora betydelse för totalförsvaret. Till detta kommer att säkerhetspolisens uppgifter i fråga om terrorism-bekämpningen starkt har ökat i betydelse under senare tid. En översyn framstår som motiverad också mot bakgrund av det särskilt starka intresse av demokratisk förankring som följer av den aktuella verksamhetens speciella karaktär.

Jag anser att tiden nu är mogen för en översyn av säkerhetspolisen. Översynen bör anförtros åt en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Kommitténs huvuduppgifter

Huvuduppgifterna för kommittén bör vara att bedöma om säkerhetspolisens inriktning och organisation är rätt avvägda eller om förändringar bör ske. Därvid bör kommittén särskilt se efter vilka möjligheter som finns att stärka verksamhetens demokratiska förankring. Jag skall i det följande närmare beröra vad översynsarbetet enligt min mening främst bör ta sikte på i dessa hänseenden.

Ytterligare en huvudfråga, som har beröringspunkter med både säkerhetspolisens inriktning och dess organisation, gäller systemet för personalkontroll, en fråga som jag behandlar i ett särskilt avsnitt i det följande.

Säkerhetspolisens inriktning

De yttre ramar som gäller för säkerhetspolisens verksamhet kan beskrivas på olika sätt beroende på syftet med redovisningen. Dels styrs verksamheten av olika författningsbestämmelser, bl.a. polislagen (1984:387) och förordningen (1984:731) med instruktion för rikspolisstyrelsen. Dels bestäms inriktningen av de funktioner som traditionellt brukar inbegripas i säkerhetstjänsten, främst säkerhetsskyddstjänst och säkerhetsunderrättelsetjänst (kontraspionage). Terrorismbekämpningen har tillkommit som en mycket viktig ny funktion.

Det bör ankomma på kommittén att bedöma i vad mån de ramar som gäller för verksamheten ur rättslig och funktionell synvinkel är lämpliga och motsvarar dagens behov. Här möter åtskilliga avvägningsfrågor som behöver belysas och närmare analyseras för att verksamheten på sikt skall få den stabilitet som är önskvärd.

Den rättsliga regleringen av vilka polisuppgifter som skall ankomma på säkerhetspolisen bör till en början enligt min mening preciseras och kompletteras i förhållande till de ganska kortfattade bestämmelser som för närvarande gäller i dessa hänseenden.

Att osäkerhet i fråga om säkerhetspolisens ansvarsområde kan få allvarliga konsekvenser har framgått av en del inträffade praktiska fall. Däribland vill jag främst erinra om omständigheterna kring Berglings avvikande från kriminalvårdsanstalten Norrköping i samband med en permission i oktober 1987. Jag vill erinra om att regeringen med anledning av omständigheterna i samband med denna händelse bl.a. uppdrog åt länspolismästaren och utnämnde rikspolischefen Nils E. Åhmansson att gå igenom polisorganisationen från vissa utgångspunkter. Jag återkommer till detta.

Kommittén bör också pröva frågan om de bestämmelser som behövs även i fortsättningen bör ha sin plats i rikspolisstyrelsens instruktion eller om de bör meddelas i annan form, exempelvis i polislagen eller i en särskild förordning. I viss utsträckning har denna fråga samband med de spörsmål som jag i det följande tar upp rörande rikspolisstyrelsens organisation.

I fråga om de funktioner som för närvarande ankommer på RPS/Säk förutsätter jag att kommittén med den rättsliga analysen som utgångspunkt gör en genomgång av förekommande arbetsuppgifter och därvid bedömer i vad mån dessa alltjämt bör falla inom säkerhetspolisens verksamhetsområde. Ett alternativ som i vissa fall kan erbjuda sig är att uppgifter förs över till den öppna polisverksamheten. En sådan lösning kan exempelvis övervägas beträffande uppgiften att ansvara för polisväsendets försvars- och beredskapsplanläggning.

Arbetsuppgifterna bör också ställas i relation till dem som utförs av olika myndigheter och organ inom försvarsmakten, såsom exempelvis försvarsstabens säkerhetsavdelning och försvarets radioanstalt. Det är självfallet väsentligt att dubbelarbete inte förekommer.

Mycket viktigt är vidare att kommittén belyser frågan hur arbetet skall *inriktas* och arbetsuppgifterna *prioriteras* inom de ramar som kommer att gälla för verksamheten. Självfallet måste frågan om vilka resurser som skall fördelas på olika aktiviteter anpassas till den hotbild och de övriga förhållanden som föreligger vid olika tidpunkter. Grundläggande frågor rörande inriktning och prioritering bör dock bli föremål för en samlad bedömning på samma sätt som gäller för polisväsendet och totalförsvaret i övrigt.

En annan viktig fråga som kommittén bör studera gäller säkerhetspolisens arbetsmetoder. Jag vill härvid erinra om att metodutvecklings- och befogenhetsfrågor har ägnats ingående uppmärksamhet under de senaste årens reformarbete beträffande polisväsendet i stort. I arbetsmetoderna inbegriper jag då även det internationella samarbetet.

Principerna för säkerhetspolisens registreringar är uppenbarligen också en huvudfråga för kommittén. Jag återkommer till denna i avsnittet om personalkontroll.

Säkerhetspolisens organisation

Intresset av att säkerhetspolisen skulle ställas under gemensam ledning var framträdande, när verksamheten fördes över till rikspolisstyrelsen. Den tidigare organisationen, i vilken det centrala organets roll huvudsakligen var begränsad till samordning, hade gett upphov till negativa erfarenheter. Enligt min mening finns det inte anledning att överväga något annat än att säkerhetspolisen även i fortsättningen skall ledas centralt.

Detta bör alltså vara en av utgångspunkterna för kommittén, när den skall behandla frågan om säkerhetspolisens framtida organisation. Därav följer emellertid inte att den nuvarande organisationsstrukturen med nödvändighet bör behållas, utan kommittén bör ha frihet att välja andra lösningar.

Kommittén bör därvid ha till uppgift att pröva organisationen av säkerhetspolisen på alla nivåer.

En från demokratisk synpunkt central fråga är till en början hur den parlamentariska insynen i säkerhetspolisens verksamhet skall garanteras. Som jag förut har berört söker man för närvarande tillgodose intresset av en nära insyn från regeringens sida genom att verksamheten regelbundet avrapporteras till chefen för justitiedepartementet. Viktigare säkerhetsfrågor brukar också genom regeringens försorg redovisas för riksdagspartiernas ledare.

Enligt min mening är denna ordning inte tillräcklig för att motsvara dagens behov. Det är nödvändigt att förutsättningar skapas för att vidga såväl regeringens insyn som den parlamentariska förankringen i övrigt, varvid både organisatoriska och andra medel kan komma i fråga.

En grundläggande fråga är också om säkerhetspolisen bör behålla anknytningen till rikspolisstyrelsen. Inte minst med hänsyn till önskemålet att främja samverkan mellan säkerhetspolisen och polisväsendet i övrigt synes visserligen avgörande skäl tala för detta. Det bör emellertid stå kommittén fritt att ta upp även denna organisationsfråga i sitt arbete.

Under förutsättning att nuvarande form av anknytning till rikspolisstyrelsen skall behållas följer det av vad jag nyss har sagt om vikten av parlamentarisk insyn att den roll visavi säkerhetspolisen som bör tillkomma rikspolisstyrelsens styrelse måste klarläggas närmare. Jag bortser här t.v. från beslut i personalkontrollärenden, en fråga till vilken jag återkommer särskilt.

Enligt riksdagens beslut våren 1987 om ledning av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226) bör det lekmannainflytande som utövas genom de centrala myndigheternas styrelser normalt utformas som rådgivande, för att rollfördelningen mellan lekmännen samt verkschefen och övriga tjänstemän skall bli tydlig. Kommittén bör emellertid överväga om det med hänsyn till säkerhetstjänstens speciella karaktär och det mycket starka önskemålet om parlamentarisk förankring av verksamheten finns anledning att tillägga lekmannastyrelsen - eller en delegation av denna - andra befogenheter på detta område. Kommittén bör också belysa hur styrelsens rådgivande funktion kan utnyttjas på det sätt som är till störst gagn för verksamheten.

Om säkerhetspolisen alltjämt skall vara en avdelning inom rikspolisstyrelsen, bör även förhållandet mellan avdelningen och verksledningen belysas.

När det gäller frågan om verksamhetens indelning i byråer och övriga enheter blir de lösningar som kommittén väljer uppenbarligen till stor del beroende av vad den kommer fram till när det gäller de spörsmål som avser verksamhetens inriktning. Jag skall därför inte gå närmare in på de frågorna här utan i stället uppehålla mig något vid några andra, mera generella spörsmål.

Ett av dessa gäller säkerhetsavdelningens *personal*. Säkerhetspolisen är en polisorganisation och det är därför naturligt att den handläggande personalen till största delen består av polismän som ursprungligen rekryterats från den öppna organisationen och som har vanlig polismans- eller polischefsutbildning.

Den verksamhet som säkerhetspolisen bedriver syftar till att bekämpa mycket sofistikerade förfaranden och är av utomordentlig betydelse för totalförsvaret. Sannolikt skulle det kunna vara till fördel för verksamheten om utrikespolitisk kompetens fanns representerad inom organisationen i större utsträckning än nu. Detsamma kan gälla i fråga om andra delar av samhällsvetenskapen liksom i fråga om vissa specialområden.

Detta behov kan tillgodoses på olika sätt. En möjlighet som redan har tillgripits i viss utsträckning är rekrytering av specialistkompetens. Man kan också överväga att utvidga den medverkan i arbetet från utrikesdepartementets sida som redan för närvarande har förutsatts i rikspolisstyrelsens instruktion.

Även i övrigt bör kommittén pröva i vilken utsträckning det kan vara ändamålsenligt att rekrytera personal utanför det reguljära polisväsendet till säkerhetspolisen. Det kan därvid vara av värde, om kommittén i lämplig utsträckning redovisar utländska erfarenheter på området. I linje med vad som tidigare har slagits fast för polisorganisationen i stort (jfr prop. 1980/81:13 s. 122-124) måste emellertid gälla att tjänster med vilka polisiära befogenheter är förenade i princip förbehålls personal som har polis- eller polischefsutbildning. Härmed kan naturligtvis i vissa fall jämställas utbildning som åklagare eller domare.

Vad gäller polispersonalen bör kommittén ägna uppmärksamhet åt rekryteringen och utvärdera de olika åtgärder i syfte att förbättra denna som har vidtagits under senare år. Självfallet skall i detta sammanhang jämställdhetsaspekten beaktas. Kommittén bör också belysa behovet av fortbildning för personalen. Detta gäller inte minst livvaktsverksamheten som på senare tid starkt ökat i betydelse.

En fråga som ofta har varit föremål för diskussion är i vilken utsträckning rörlighet bör förekomma mellan säkerhetspolisen och polisorganisationen i övrigt (se bl.a. Ds Ju 1980:2 s. 13-17). Här som i andra sammanhang då frågor om personalrörlighet kommer upp finns argument som kan peka i olika riktningar. Kommittén bör analysera frågan och föreslå de åtgärder som kan vara påkallade.

Detta för mig över till en annan fråga av generell betydelse nämligen behovet av samverkan mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen.

Vid polisväsendets förstatligande förutsattes det att säkerhetspolisens arbete på regional nivå skulle vara direkt underställt länsstyrelsens ledning (prop. 1964:100 s. 70 och 109, SU 1964:114 s. 11, rskr. 1964:259). I praktiken har dock denna organisationsform frångåtts. I riksdagens principbeslut år 1981 angående polisväsendet har emellertid förutsatts att länspolischeferna fortlöpande skall följa säkerhetspolisens verksamhet (prop. 1980/81:13 s. 97).

Kommittén bör utvärdera hur denna ordning har fungerat i praktiken. Enligt min mening talar mycket för att den inte är tillräcklig för att ge önskvärd stadga och effektivitet åt den samverkan mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen som är nödvändig. Kommittén bör därför undersöka hur den samverkan som behövs skall kunna säkerställas.

Personalkontrollen

Kontrollen av medborgerlig pålitlighet hos personer som innehar eller skall tillträda vissa befattningar - personalkontroll - har i Sverige liksom i flertalet andra länder sedan gammalt ansetts vara en ofrånkomlig del av infiltrationsskyddet. Denna kontroll regleras för närvarande genom personalkontrollkungörelsen (1969:466).

Personalkontrollsystemet innebär att vissa myndigheter och några få enskilda bolag kan inhämta upplysningar från rikspolisstyrelsens polisregister om sökande till eller innehavare av sådana tjänster som av hänsyn till rikets säkerhet har placerats i s.k. skyddsklass. Systemet har beskrivits närmare bl.a. i årets granskningsbetänkande från konstitutionsutskottet (KU 1986/87:33 s. 642-561).

Personalkontrollsystemet har vid återkommande tillfällen varit föremål för debatt och kritik. Förslag till ändringar har framförts från delvis olika utgångspunkter.

Till en början har från flera håll gjorts framställningar om utvidgning av systemet, som nu i princip är tillämpligt bara i fråga om statliga tjänster och vissa speciella uppdrag.

I och med att landstings- och primärkommunernas ansvar för beredskapsplaneringen kraftigt har ökat har det sålunda från kommunalt håll betecknats som inkonsekvent att inte personalkontroll kan tillämpas i fråga om kommunala tjänster. Bland andra frågor som aktualiserats i detta avseende kan nämnas att överbefälhavaren i en skrivelse till regeringen ifrågasatt om inte personalkontrollsystemet bör vara tillämpligt i fråga om nämndemän och offentliga försvarare som medverkar i rättegångar rörande straffansvar för brott mot rikets säkerhet där hemliga handlingar i stor utsträckning genomgås.

Vidare har i olika sammanhang uppmärksammats att personalkontrollsystemet är inriktat enbart på skydd för rikets säkerhet i snäv mening och inte på skydd mot exempelvis terrorism. Det har ifrågasatts om inte vissa tjänstemän, som i och för sig inte får del av sekretessbelagda uppgifter men som ändå har från säkerhetssynpunkt känsliga arbetsuppgifter, borde omfattas av systemet. Till dessa kategorier skulle i så fall kunna höra t.ex. chaufförer som kör statsrådsbilar och viss personal vid flygplatser. Den särskilda juristkommissionen med anledning av mordet på Olof Palme har berört denna fråga (SOU 1987:14 s. 133), som nu övervägs av den parlamentariska kommissionen (Ju 1987:02) för fortsatt granskningsarbete i ämnet.

Men problem har också uppstått ur helt andra synvinklar. I detta hänseende bör först nämnas att det svenska personalkontrollsystemet har prövats i en uppmärksammad dom den 26 mars 1987 av den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Leanderfallet).

Det skulle här föra för långt att i detalj redogöra för innehållet i denna dom. Sammanfattningsvis kan emellertid konstateras att domstolsmajoriteten fann att någon kränkning av den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna inte hade skett i det ärende som hade anhängiggjorts hos domstolen. En minoritet hade motsatt uppfattning, huvudsakligen på den grunden att den enskilde inte ansågs garanterad att vid behov få till stånd en ändring av en anteckning i registret eller av beslutet om att lämna ut det i ett anställningsärende.

I den allmänna debatten samt i skrivelser till regeringen från bl.a. Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Medborgarrättsrörelsen har det nuvarande systemet kritiserats från liknande synpunkter. Bl.a. har man pekat på att den enskilde, i de fall då han ej får del av en anteckning i säkerhetsavdelningens register som lämnas ut exempelvis i ett anställningsärende, saknar möjlighet att bemöta vad som läggs honom till last och inte kan få till stånd någon verklig prövning från ett utomstående organs sida av de förhållanden som föranlett anteckningen.

Det har också gjorts gällande att redan den omständigheten att en uppgift om någon lämnas ut från säkerhetsavdelningens register ofta innebär att denne blir stämplad som en säkerhetsrisk. I strid mot vad som är förutsatt skulle alltså någon egentlig prövning inte alltid göras av anställningsmyndigheten i dessa fall.

Själv vill jag framhålla att frågan om hur ett system för personalkontroll bör vara utformat i ett öppet samhälle som vårt är utomordentligt svårbedömd, eftersom olika väsentliga intressen här kan komma i konflikt med varandra. Jag är för egen del - trots den kritik som har anförts - inte utan vidare övertygad om annat än att det system som vi har i dag i sina huvudsakliga delar utgör en godtagbar avvägning mellan dessa olika intressen.

Samtidigt måste givetvis den kritik som har anförts tas på allvar. Vad som också står helt klart är att systemet är komplicerat och svårtillämpat; i åtskilliga av de fall som föranlett allmän debatt eller annan publicitet har det i efterhand visat sig att fel i hanteringen har begåtts av olika myndigheter.

Detta leder mig till den uppfattningen att kommittén bör göra en förutsättningslös utvärdering av den nuvarande ordningen och på grundval härav lägga fram förslag om hur personalkontrollsystemet bör vara utformat i framtiden. En möjlig ändrad ordning som förtjänar övervägas kan härvid vara att beslut om att lämna ut uppgifter ur säkerhetsavdelningens register skall underställas eller kunna överprövas av ett fristående judiciellt organ, t.ex. en särskild nämnd.

I kommitténs uppdrag bör ingå att pröva om de offentliga och hemliga föreskrifter som regeringen har meddelat för personalkontrollsystemet är lämpligt utformade och ändamålsenliga i sak.

Vid sitt arbete i denna del bör kommittén i lämplig utsträckning göra sig underrättad om hur här aktuella frågor har lösts i främmande länder.

Övriga frågor rörande kommittéarbetet

Kommitténs arbete beträffande huvudfrågorna om säkerhetspolisens inriktnig och organisation bör vara avslutat den 1 juli 1988. Dess överväganden beträffande olika enskildheter i organisationen samt i fråga om personal-kontrollsystmet kan, om det bedöms lämpligt, redovisas senare i särskild ordning, dock senast vid utgången av år 1989.

I prop. 1987/88:41 (s. 8) har förutsatts att kommittén skulle ta upp vissa frågor om undantag från meddelarfriheten av hänsyn till rikets säkerhet. Även dessa frågor kan anstå till den redovisning som skall ske senast vid utgången av år 1989.

Vissa frågor med anknytning till kommitténs uppdrag prövas för närvarande av den parlamentariska kommission som har tillkallats för fortsatt granskningsarbete med anledning av mordet på Olof Palme. Det gäller främst spörsmål med anknytning till terrorismbekämpningen - däribland den förut nämnda frågan om personalkontroll med syfte att motverka terrorism - samt livvaktsverksamhet och annat säkerhetsskydd för statsråd och andra offentliga personer. Kommittén bör inte föregripa resultatet av den parlamentariska kommissionens granskning utan beakta detta liksom de beslut statsmakterna kan komma att fatta på grund härav i sitt eget arbete. Självfallet bör kommittén samråda med kommissionen, eftersom vissa beröringspunkter mellan de båda uppdragen finns även i övrigt.

Som jag tidigare har berört har regeringen, med hänsyn till omständigheterna kring Berglings avvikande från kriminalvårdsanstalt, uppdragit åt länspolismästaren, utnämnde rikspolischefen Nils E. Åhmanssn att gå igenom polisorganisationen och lägga fram förslag om de åtgärder

som behövs för att verksamheten skall präglas av ansvar, omdöme och initiativförmåga när det gäller att möta oväntade händelser. Vid genomgången skall särskilt uppmärksammas att den operativa verksamheten vid händelser av det aktuella slaget bedrivs snabbt och effektivt samt att formerna för ledning, ordergivning och samordning är ändamålsenliga.

Uppenbarligen finns starka beröringspunkter även mellan detta uppdrag och kommitténs arbete. Jag förutsätter därför även här att ett nära samråd äger rum i utredningsarbetet.

Det är en fördel om kommitténs arbete i all den utsträckning det är möjligt redovisas öppet. Jag är emellertid medveten om att den ingående genomsyn av säkerhetspolisen som jag här har förordat i stora delar måste redovisas under sekretess.

Slutligen vill jag tillägga att kommittén skall beakta vad som anförs i direktiven (Dir 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för justitiedepartementet

- att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter och med uppdrag att genomföra en översyn av den svenska säkerhetspolisen

- att utse en av ledamöterna att vara ordförande samt

- att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

- att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Justitiedepartementet)

Bilaga 2

FÖRESKRIFTER OCH ALLMÄNNA RÅD
FÖR POLISVÄSENDET (FAP) 224-2

Föreskrifter för samordning av bevaknings- och säkerhetsarbetet i samband med statsbesök och vid liknande händelser.

Gäller fr.o.m. 1986-02-25

Enligt 4 § förordningen (1984:731) med instruktion för rikspolisstyrelsen får styrelsen utöva polisledning bl a i fråga om bevaknings- och säkerhetsarbetet i samband med statsbesök och vid liknande händelser. Med stöd härav meddelar rikspolisstyrelsen följande föreskrifter.

Vid rikspolisstyrelsen handläggs ärenden rörande statsbesök och liknande händelser vid polisbyrå II, bevakningssektionen.

1 Definitioner

1.1 Statsbesök

Med statsbesök avses officiellt besök av
- o statschef
- o person som har med statschef jämförbar ställning
- o regeringschef
- o talman
- o utrikesminister

1.2 Liknande händelser

Med liknande händelser avses
- o inofficiellt eller privat besök av person enligt p 1.1
- o besök av nära anförvant till statschef
- o besök av fackminister, partiledare, överbefälhavare, företrädare för internationell organisation eller annan jämförbar person om besöket kräver särskilda bevaknings- och/eller säkerhetsåtgärder.

Till begreppet liknande händelser hänförs även
- o kunglig högtid
- o statschefens, statsministerns och utländsk diplomats resor och offentliga framträdanden. Hit hänförs även talmannen, statsråd, partiledare och andra politiker, när livvakter avdelats för dessa
- o regeringssammanträde på annan plats än den ordinarie
- o internationell konferens, sammankomst eller tillställning om händelsen kräver särskilda bevaknings- och/ eller säkerhetsåtgärder.

2 Handläggning

Rikspolisstyrelsen och berörd länsstyrelse/länspolismästare ansvarar för planering, samordning och verkställighet av bevaknings- och säkerhetsåtgärder i samband med statsbesök och vid liknande händelser enligt följande ansvarsfördelning.

Anmärkning

Vad som sägs om länsstyrelse gäller även polismyndigheten i Malmö.

2.1 Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen inhämtar och mottar all information om statsbesök och liknande händelser enligt p. 1 samt bearbetar och vidarebefordrar skyndsamt sådan information till berörd länsstyrelse/länspolismästare.

Planerings- och samordningsarbetet leds av rikspolisstyrelsen vid statsbesök och vid händelser som berör statschefen samt beträffande övriga händelser som berör mer än en länsstyrelse/länspolismästare.

Härutöver planerar och samordnar rikspolisstyrelsen bevaknings- och säkerhetsåtgärder vid händelser som bedöms bli särskilt känsliga eller som förväntas bli särskilt uppmärksammade även om endast en länsstyrelse/ länspolismästare berörs.

Planerings- och samordningsarbetet sker i nära samråd med berörd länsstyrelse/länspolismästare och styrelsens säkerhetsavdelning som svarar för säkerhetsbedömningen. Sedan detta arbete avslutats anger rikspolisstyrelsen, om möjligt i särskild skrivelse, ramarna för de bevaknings- och säkerhetsåtgärder som skall tillämpas.

Ett ärende kan överlämnas till berörd länsstyrelse/länspolismästare för kännedom, handläggning eller med hemställan om bevaknings- och säkerhetsåtgärder.

Säkerhetsavdelningen svarar för personskydd och tekniska säkerhetsskyddsundersökningar i samband med statsbesök och vid liknande händelser, dock ej för personskydd beträffande utländska diplomater.

Rikspolisstyrelsen leder endast i undantagsfall bevakningsinsatserna i operativt hänseende.

Helikoptrar och personbilar kan av rikspolisstyrelsen ställas till förfogande för bevakning och transporter.

2.2 Länsstyrelsen/länspolismästare

Länsstyrelse/länspolismästare svarar för den ytterligare planering och samordning som erfordras beträffande ärenden som överlämnats med hemställan om bevaknings- och säkerhetsåtgärder samt för planläggning och samordning av bevakningsåtgärder beträffande ärenden som överlämnats för handläggning.

Ärenden som överlämnats för kännedom kräver i princip inga bevakningsåtgärder. Det kan ändå vara av betydelse att berörd länsstyrelse/länspolismästare blir informerad om besöket/händelsen.

Länsstyrelse/länspolismästare svarar för verkställighet av planlagda och beslutande bevaknings- och säkerhetsåtgärder.

Genom dessa föreskrifter upphävs rikspolisstyrelsens skrivelse OPB-224-596/85.

(Polisbyrå II, bevakningssektionen)

Bilaga 3

FÖRESKRIFTER OCH ALLMÄNNA
RÅD FÖR POLISVÄSENDET (FAP) 403-3

Rikspolisstyrelsens föreskrifter för brottsutredningar och ärenden som handläggs av säkerhetsavdelningen

Gäller fr o m 1986-04-16

Med stöd av 4 § första punkten förordningen (1984:731) med instruktion för rikspolisstyrelsen meddelar rikspolisstyrelsen följande föreskrifter.

1 Grunder

Grundläggande bestämmelser för säkerhetstjänstens ansvarsområde, förhållande till den lokala polisorganisationen, arbetsuppgifter, befogenheter m m återfinns i flera olika författningar.

I 4 § instruktionen för rikspolisstyrelsen (1984:731) stadgas bl a att styrelsen får utöva polisledning när det gäller polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet samt bevaknings- och säkerhetsarbete i samband med statsbesök och liknande händelser.

Säkerhetsskyddsförordningen (1981:421) stadgar att statliga myndigheter, som befattar sig med uppgifter eller förhållanden som rör totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt, skall vidta åtgärder för säkerhetsskydd inom sitt verksamhetsområde. Rikspolisstyrelsen skall lämna allmänna råd och råd i särskilda fall om säkerhetsskydd till statsmyndigheter som inte hör under försvarsdepartementet förutom civilförsvarsstyrelsen och styrelsen för psykologiskt försvar. Härutöver skall styrelsen lämna allmänna råd och råd i särskilda fall om tekniska skyddsåtgärder till alla statsmyndigheter.

Upphandlingsförordningen (1973:600, ändrad 1983:38) reglerar säkerhetsskyddet kring upphandling och arbete för statens behov som med hänsyn till rikets säkerhet skall hemlighållas.

Personalkontrollkungörelsen (1969:446, omtryckt 1983:764) reglerar förfarandet vid personalkontroll.

Utöver rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel, gäller lagen (1952:98) om särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.

Beträffande särskild utlänningskontroll och åtgärder till förebyggande av våldsdåd med internationell bakgrund gäller särskilda bestämmelser i utlänningslagen (1980:376) och lagen (1975:1360) om tvångsmedel i spaningssyfte i vissa fall.

2 Organisation

Tjänsterna vid den särskilda polisverksamheten inom rikspolisstyrelsen (RPS Säk) fördelas på säkerhetsavdelningen i Stockholm och dess enheter i länen.

3 Säkerhetstjänstens indelning

Säkerhetstjänsten har två huvuduppgifter, säkerhetsskydd och säkerhetsunderrättelsetjänst.

Säkerhetsskyddet omfattar sekretesskydd, tillträdesskydd, infiltrationsskydd samt kontroll av och utbildning i säkerhetsskydd.

Säkerhetsunderrättelsetjänsten omfattar inhämtning och bearbetning av sådant underrättelsematerial, som är nödvändigt för att bekämpa och utreda brott mot rikets säkerhet.

4 Utredningsverksamhet vid säkerhetsavdelningen

I bearbetsverksamheten ingår utredning av brott mot rikets säkerhet. Med rikets säkerhet avses såväl den inre säkerheten för statsskickets bestånd, som den yttre säkerheten för ett nationellt oberoende.

Brott mot rikets säkerhet regleras i första hand genom bestämmelserna i 18 kap. brottsbalken - den inre säkerheten - och 19 kap. brottsbalken - den yttre säkerheten.

Även vissa brott utanför 18 och 19 kap. brottsbalken kan hänföras till kategorin brott mot rikets säkerhet, exempelvis sabotagebrott och liknande allmänfarliga brott, liksom vissa angrepp mot totalförsvarsanläggningar eller liknande objekt.

5 Polismyndighets skyldigheter att lämna underrättelse till säkerhetsavelningen

Vid misstanke om brott som anges i *bilaga 1*, avsnitt A och B, skall polismyndighet omgående underrätta länsenhet eller sambandscentralen vid RPS Säk i Stockholm. Polismyndigheten får därvid anvisning om fortsatt handläggning.

Polismyndighet skall också i andra fall skyndsamt underrätta länsenhet eller säkerhetsavdelniningen i Stockholm om förhållanden som kommit till myndighetens kännedom och som bedöms vara av intresse för säkerhetsavdelningen.

Om utredning enligt *bilaga 1*, A eller B, igångsatts vid säkerhetsavdelningen skall med beaktande av nödvändig sekretess berörd polismyndighet underrättas.

(Säkerhetsavdelningen)

Bilaga 1

A Brott som undantagslöst skall handläggas av säkerhetsavdelningen eller under medverkan från avdelningen

Brott	Tvl[1]	Pk[2]	Anm
Brottsbalken 18 kap. om högmålsbrott			
1 § uppror[3]	x	x	
2 § förgripelse mot Konungen eller annan medlem av Konungahuset eller mot den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter (BrB 3-5 kap)	x (delvis)	x (delvis)	Om ej någon avlidit till följd av gärningen erfordras regeringens förordnande för åtal
3 § väpnat hot mot laglig ordning[3]	x	x	
4 § olovlig kårverksamhet	x	x	
Brottsbalken 19 kap. om brott mot rikets säkerhet			
1 § högförräderi[3]	x	x	
2 § krigsanstiftan	x	x	
3 § trolöshet vid förhandling med främmande makt[3]			
4 § egenmäktighet vid förhandling med främmande makt			
5 § spioneri	x	x	
6 § grovt spioneri[3]	x	x	
7 § obehörig befattning med hemlig uppgift[4]	x	x	
8 § grov obehörig befattning med hemlig uppgift[3]	x	x	
10 § olovlig underrättelseverksamhet[5]	x	x	Regeringens förordnande erfordras för åtal
12 § olovlig värvning			"-
13 § tagande av utländskt understöd		x	"-

B Brott som undantagslöst skall handläggas av säkerhetsavdelningen eller under medverkan från avdelningen

Brott	Tvl[1]	Pk[2]	Anm
Brottsbalken 13 kap. om allmänfarliga brott			
1 § mordbrand, om brottet innefattar sabotage[3]	x	x	Om fara framkallats för rikets försvar eller landets säkerhet i övrigt
2 § grov mordbrand, om brottet innefattar sabotage[3]	x	x	"-
3 § allmänfarlig ödeläggelse om brottet innefattar sabotabe[3]	x	x	"-
4 § sabotage[3]	x	x	"-
5 § grovt sabotage[3]	x	x	"-
5a § kapning av luftfartyg och luftfartssabotage[3]	x	x	
7 § spridande av gift eller smitta[3]		x	"-
8 § förgöring[3]		x	"-
Brottsbalken 18 kap. om högmålsbrott			
5 § brott mot medborgerlig frihet och försök till sådant			Om gärningen ingår som ett led i statsfientlig verksamhet

Brott	Tvl[1]	Pk[2]	Anm
Brottsbalken 19 kap om brott mot rikets säkerhet			
9 § vårdslöshet med hemlig uppgift			Om gärningen med hänsyn till uppgiftens art eller av annat skäl är särskilt farlig
11 § förgripelse å främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket			Om synnerliga skäl talar för att säkerhetsavdelningen skall medverka i utredningen av gärningen
Brottsbalken/Sekretesslagen 20 kap. om ämbetsbrott 3 § brott mot tystnadsplikt jmf 1 kap. 11 § sekretesslagen (1980:100)			Om brottet angår rikets säkerhet
Lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret			
1 och 7 §§ förbud mot obehörigt beträdande av försvarsmaktens anläggningar m m			Om gärningen är av särskilt farlig art
3 och 7 §§ förbud mot fotografering m.m.			"-
Lagen (1975:371) om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder			

Brott	Tvl[1]	Pk[2]	Anm
Luftfartslagen (1975:297) och luftfartskungörelsen (1961:558) beträffande utländskt luftfartygs överflygningar av förbjudna områden eller restriktionsområden			
Förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden 4-16 §§ ang utlänningars m fl uppehållande inom skydds- och kontrollområden			Om gärningen är av särskilt farlig art
Utlänningslagen (1980:376, omtryckt 1984:595) 96 § 2 st			
Andra brott mot brottsbalken eller särskild författning			Om synnerliga skäl talar för att säkerhetsavdelningen skall medverka i utredningen av gärningen

Vissa ärenden som handläggs av säkerhetsavdelningen

1. Säkerhetsavdelningen följer upp och ingriper mot sådana exil- och terroristorganisationer som genom våld eller hot om våld kan anses farliga för den allmänna säkerheten eller enskild person.

Säkerhetsavdelningens ansvar är i princip begränsat till kontaktverksamhet och spaning för kartläggning och analys, främst av sådana organisationers målsättning och metoder.

I fall av särskilt känslig art eller då speciella tvångsmedel är nödvändiga svarar avdelningen även för spaning och utredning.

2. Lokal polismyndighet skall rapportera ansökningar om politisk asyl till säkerhetsavdelningen.

Säkerhetsavdelningen håller förhör i utlänningsärende eller i ärende angående politisk asyl i den omfattning som rikspolisstyrelsen genom säkerhetsavdelningen anger i särskild skrivelse.

3. Säkerhetsavdelningen svarar för personskydd och tekniska undersökningar i samband med statsbesök och vid andra motsvarande händelser.

Noter

1 Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål äger tillämpning vid förundersökning angående brottet eller försök, förberedelse eller stämpling till brottet.

2. Brottet eller försök, förberedelse eller stämpling till brottet, återfinns i 9 § personalkontrollkungörelsen som reglerar utlämnande av uppgifter ur säkerhetsavdelningens register beträffande den som innehar eller avser tillträda tjänst i skyddsklass 2.

3. Gäller utöver fullbordat brott även försök, förberedelse, stämpling eller underlåtenhet att avslöja brottet.

4. Gäller utöver fullbordat brott även försök och förberedelse.

5. Gäller utöver fullbordat brott även försök, förberedelse och stämpling.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. [15]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [5]
Frihet från ansvar. [7]
SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]
Civil personal i försvaret. [12]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]
Handel med optioner och terminer. [13]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?[3]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen. [14]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]

KUNGL. BIBL.
1988-08-26
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan.A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kulturutbyte. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10149-1
ISSN 0375-250X