

Rapport

av

Parlamentariska kommissionen
med anledning av mordet på
Olof Palme

SOU
1988:18

SOU
1988:18



Statens offentliga utredningar

1988:18

Justitiedepartementet

Rapport

av

Parlamentariska kommissionen
med anledning av mordet på
Olof Palme

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 91-38-10153-X
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Regeringen bemyndigade den 19 mars 1987 chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommission - med ställning av kommitté enligt kommittéförordningen (1976:119) - med högst åtta ledamöter och med uppdrag att genomföra ett fortsatt granskningsarbete med anledning av mordet på statsminister Olof Palme samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommissionen.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen samma dag som ledamöter i kommissionen f.d. ledamöterna av riksdagen f.d. landshövdingen Ragnar Edenman, ordförande, Thorbjörn Fälldin och Sven Gustafson, ledamoten av riksdagen Doris Håvik, kommunalrådet Sören Mannheimer, ledamöterna av riksdagen Ivar Nordberg och Jörn Svensson samt f.d. ledamoten av riksdagen hovrättspresidenten Håkan Winberg.

Hovrättslagmannen Anders Litzén förordnades den 13 april 1987 att som sakkunnig biträda kommissionen. Samma dag förordnades hovrättsassessorn Stefan Strömberg till sekreterare. Den 25 juni 1987 förordnades hovrättsassessorn Lars Lindström till bitr. sekreterare.

Vi får härmed överlämna vår rapport. Vi har tidigare i en skrivelse till departementschefen den 21 december 1987 redogjort för vår granskning av det s.k. polisspåret. Skrivelsen är fogad som bilaga till rapporten.

Ledamoten Jörn Svensson har i en skrivelse till kommissionen den 14 april 1988 meddelat att han drar tillbaka ett den 11 april 1988 inlämnat särskilt yttrande, att han inte skriver under denna rapport och att han inte vidare deltar i kommissionens verksamhet.

Kommissionen har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm den 22 april 1988.

Ragnar Edenman

Thorbjörn Fälldin

Doris Håvik

Ivar Nordberg

Sven Gustafson

Sören Mannheimer

Håkan Winberg

/Stefan Strömberg

Lars Lindström

Innehållsförteckning

Sammanfattning	9
1 Inledning	25
1.1 Bakgrunden till rapporten	25
1.2 Närmare om vårt uppdrag och uppläggningsen av vårt arbete	29
2 Polisen under de första tolv timmarna	32
2.1 Vissa funktioner inom polisen	32
2.2 Redogörelse för händelseförloppet	33
2.3 Åtgärder som har vidtagits och föreslagits efter mordet	41
2.4 Våra överväganden	44
3 Brottutredningen	52
3.1 Inledning	52
3.2 Polisens arbete med brottutredningen	53
3.2.1 Allmänt om polisens arbete	53
3.2.2 Ledningsorganisationen	59
3.2.3 Det praktiska polisarbetet	64
3.3 Ledningen av förundersökningen och samarbetsproblemen	71
3.3.1 Inledning	71
3.3.2 Allmänt om åklagarväsendet och förundersökning i brottmål	73
3.3.3 Allmänt om åklagare som förundersökningsledare	75
3.3.4 Åklagarna och ledningen av förundersökningen i inledningsskedet	79
3.3.5 Åklagarna och ledningen av förundersökningen från maj 1986 till omorganisationen	83
3.3.6 Delning av förundersökningsledning	84
3.3.7 Samarbetet mellan åklagarna och polisen	87
3.4 Kontroll och tillsyn	96
3.4.1 Inledning	96

3.4.2	Regeringen och brottsutredningen	98
	<i>Informationen till regeringen</i>	99
	<i>Initiativen för att undanröja samarbets-</i> <i>svårigheterna</i>	102
	<i>Allmänt om regeringens åtgärder</i>	104
3.4.3	Tillsynen över åklagarväsendet	110
3.4.4	Tillsynen över polisväsendet	112
	<i>Länsstyrelserna</i>	112
	<i>Rikspolisstyrelsen</i>	114
3.5	Tvångsmedel	116
3.5.1	Inledning	116
3.5.2	Tvångsåtgärder i mars 1986 mot den s.k. 33-åringen	117
3.5.3	"Tillslaget"	121
3.5.4	Telefonavlyssning	124
4	De centrala samhällsfunktionerna	135
4.1	Inledning	135
4.2	Polisen	137
4.2.1	Händelserna under mordnatten	137
4.2.2	Vår bedömning	138
	<i>Informationsfrågor</i>	138
	<i>Säkerhetsfrågor</i>	141
4.3	Regeringen	142
4.3.1	Jour och beredskap i februari 1986	142
	<i>Allmänt</i>	142
	<i>Statsrådsberedningen</i>	142
4.3.2	Händelserna under mordnatten	143
4.3.3	Förändringar i organisationen efter mordet	144
4.3.4	Vår bedömning	144
	<i>Jour och beredskap</i>	144
	<i>Regeringskansliets skyldighet att informera</i>	147
	<i>Skyddet av statsråden och bevakningen av</i> <i>regeringskansliet</i>	147
	<i>Övriga frågor</i>	148

4.4	Massmedierna	150
4.4.1	Händelserna under mordnatten	150
4.4.2	Vår bedömning	151
	<i>Myndigheter och massmedier</i>	151
	<i>Nyhetsförmedlingen</i>	152
5	Skyddet av offentliga personer – bekämpningen av terrorism	154
5.1	Inledning	154
5.2	Bekämpningen av terrorism	155
	5.2.1 Allmänt	155
	5.2.2 Organisation	159
5.3	Lagstiftning mot terrorism. Utlänningskontroll	162
	5.3.1 Allmänna regler	162
	5.3.2 Terroristreglerna i utlänningslagen	164
	5.3.3 Allmänt om vår undersökning	166
	5.3.4 Reglerna i 30 och 47 §§ utlänningslagen	167
	5.3.5 Asylsökande utan identitetshandlingar	168
	5.3.6 Tvångsmedel för att skaffa fram bevis i terroristärenden	170
	5.3.7 Handläggningstiden i terroristärenden. Reglerna om förhandling	171
	5.3.8 Straffrättsliga regler	173
	5.3.9 Utlämning	174
	5.3.10 Tvångsåtgärder i spaningssyfte beträffande svenska medborgare	175
5.4	Beredskapsstyrka mot terroristangrepp	175
	5.4.1 Bakgrund	175
	5.4.2 Behovet av en beredskapsstyrka	178
	5.4.3 Organisationen av en beredskapsstyrka	180
	<i>Allmänna synpunkter</i>	180
	<i>Tidigare förslag m.m.</i>	181
	<i>Vår bedömning</i>	187

5.4.4	Rekrytering	194
5.4.5	Utbildning	196
5.4.6	Utrustning	199
5.4.7	Kostnader	201
5.4.8	Avslutande synpunkter	201
5.5	Livvaktsskyddet	203
5.5.1	Inledning	203
5.5.2	Olof Palmes livvaktsskydd	205
5.5.3	Allmänna överväganden om livvaktsskydd	207
5.5.4	Organisationsfrågor	208
6	Avslutande synpunkter	212
<i>Bilaga 1</i>	Förteckning över personer som den parlamentariska kommissionen haft utfrågning med	215
<i>Bilaga 2</i>	Skrivelse den 21 december 1987 till justitieministern angående det s.k. polisspåret	216

Sammanfattning

Mordet på statsminister Olof Palme den 28 februari 1986 var en för hela nationen omskakande händelse. Den gav upphov till en rad frågor angående säkerhetsskyddet inte bara för enskilda statsråd och andra offentliga personer utan även för regeringen och andra centrala samhällsorgan. Frågor aktualiserades om hur beredskap och information hos civila och militära myndigheter fungerade och om våra möjligheter att skydda oss mot terrorism.

När sedan tiden gick och brottet, trots en polisinsats utan motsvarighet i omfattning, inte blev uppklarat, tillkom ytterligare frågor, nämligen om polisens insatser och brottsutredningen som sådan fungerat som de skulle och om de varit rationellt organiserade och ledda.

Den 22 maj 1986 tillsatte regeringen en juristkommission med anledning av mordet för att granska dessa frågor. Redan när juristkommissionen tillkallades stod det klart att en fortsatt granskning borde ske under parlamentarisk medverkan. För detta ändamål tillkallades vi den 19 mars 1987.

I ett inledande kapitel anger vi hur vi har uppfattat vårt uppdrag och genomfört vårt arbete. Därefter behandlar vi i olika kapitel polisens arbete under de första tolv timmarna, brottsutredningen fram till omorganisationen den 5 februari 1987, de centrala samhällsfunktionerna samt skyddet av offentliga personer och bekämpningen av terrorism. I ett avslutande kapitel drar vi några sammanfattande slutsatser av vår genomgång.

Polisens arbete under de första tolv timmarna (kapitel 2)

Juristkommissionen har i sin rapport del 1 framlagt en rad kritiska synpunkter på polisens insatser. Vi noterar att åtskilliga åtgärder redan vidtagits för att förbättra beredskapen för extraordinära händelser. Ytterligare åtgärder av samma slag torde bli följden av den utredning

som - med anledning av Stig Berglings rymning - utförts av numera rikspolischefen Nils E. Åhman.

Vi anser att de brister i Stockholmspolisens verksamhet under mordnatten som juristkommissionen pekat på, bl.a. den bristfälliga avspärrningen av brottsplatsen, det planlösa sökandet efter gärningsmannen och det sena rikslarmet, är allvarliga. Framför allt arbetet på sambandscentralen har präglats av en uppseendeväckande handfallenhet och förvirring. Vår kritik riktar sig både mot polismyndighetens tjänstgörande högsta ledning för att den bl.a. inte klargjorde hur arbetsuppgifterna skulle fördelas och mot personalen på lägre nivåer. Bristerna visar enligt vår mening att de ansvariga - i första hand polisledningen i Stockholm - inte lagt ned tillräcklig omsorg på att upprätthålla erforderlig kompetens hos all personal som sysslar med att leda polisverksamhet från sambandscentralen. Vi pekar på att rekryteringen av personal måste ägnas stor omsorg men också på behovet av utbildning och träning. Vi tar inte i detalj ställning till de förslag till förbättringar i dessa hänseenden som framlagts av juristkommissionen och Åhman men framhåller att man både på central, regional och lokal nivå inom polisväsendet ständigt måste ha beredskapsfrågorna i åtanke.

Vi behandlar också en skrivelse från rikspolisstyrelsen till regeringen vari föreslås att styrelsen skall få ökade operativa befogenheter och ökade befogenheter att meddela bindande föreskrifter. Vi konstaterar att det är viktigt att hålla fast vid huvudprincipen att styrelsen inte skall utöva polisledning. Vi har inte någonting emot att man överväger vissa begränsade utökningar av styrelsens rätt att utöva polisledning. Däremot kan det inte uteslutas att rikspolisstyrelsens förslag, som det är formulerat, skulle komma att innebära en väsentlig utvidgning av styrelsens befogenheter, som strider mot den angivna huvudprincipen. Vi uttalar vidare att det, innan rikspolisstyrelsen ges ytterligare bemyndiganden att meddela bindande föreskrifter, finns anledning att noga överväga behovet av en sådan förändring.

Brottsutredningen (kapitel 3)

I detta kapitel behandlar vi frågor om polisens arbete med brottsutredningen, ledningen av förundersökningen och samarbetsproblemen mellan polis och åklagare, systemet för kontroll och tillsyn samt frågor om tvångsmedel.

Polisens arbete med brottsutredningen organiserades redan från början på ett annat sätt än som är vanligt. Personal från flera olika enheter deltog i arbetet, som ställdes under ledning av en särskild spaningsledning (ledningsgrupp) med länspolismästaren Hans Holmér som chef. Vi anser att denna organisation var ändamålsenlig under det intensiva uppbyggnadsskedet. När det gäller tiden därefter konstaterar vi att det fanns avsevärda nackdelar med organisationen. Vi har förståelse för att det krävdes en särskild organisation för att administrera utredningsarbetet. Vad som däremot kan kritiseras är att så stor del av det egentliga polisarbetet leddes av ledningsgruppen. Det innebar bl.a. att de erfarenheter och kunskaper som fanns hos de professionella mordutredarna på våldshoteln inte kom att utnyttjas fullt ut. Att polisen i den största mordutredning som har förekommit organiserade sig på ett sådant sätt var enligt vår mening inte försvarligt. Det var inte heller försvarligt att arbetet organiserades så att polismyndighetens chef under lång tid helt engagerades i mordutredningen. Chefens ordinarie funktioner - till vilka spanings- och utredningsarbete inte hör - är allt för viktiga för att han skall tillåtas bli uppbunden på det sätt som nu skedde.

När det gäller det praktiska polisarbetet har juristkommissionen konstaterat ett flertal brister. Vi instämmer i juristkommissionens synpunkter i denna del. Vi understryker - som i avsnittet om polisens arbete under de första tolv timmarna - vikten av att polisledningen ser till att upprätthålla kompetensen hos polispersonalen. Vi utgår vidare från att polisledningen fortlöpande går igenom arbetsmetoder och organisation för att förvissa sig om att man är redo för större insatser.

Vi tar vidare upp polisens behandling av det s.k. huvudspåret, som gick ut på misstankar att vissa personer med anknytning till organisationen PKK kunde ha varit delaktiga i mordet. Vi konstaterar att det utan tvekan funnits anledning att utreda flera av de uppslag som sammanfattas under benämningen huvudspåret. Emellertid koncentrerade polisen under en tid sina resurser på huvudspåret på ett sätt som försvårade och försenade utredningsåtgärder som åklagarna betraktade som angelägna.

I ett avsnitt om *ledningen av förundersökningen och samarbetsproblemen* tar vi först allmänt upp frågan om åklagarnas och polisens roller när det gäller ledning av förundersökning. Vi redogör för tolkningar av bestämmelserna om förundersökningen vad gäller fördelningen av befogenheter mellan åklagare och polis som juristkommissionen gjort och konstaterar att dessa tolkningar väl svarar mot den rollfördelning som framgår av lagen: att åklagaren leder förundersökningen med polisen som biträde.

Vi granskar sedan åklagarnas insatser i brottsutredningen. Vi konstaterar att starka skäl talar för att förundersökningen borde ha letts av åklagare från början. Det verkliga förloppet blev att polisen på egen hand satte upp en kraftfull ledning av polisarbetet och att åklagaren accepterade att han hamnade vid sidan om. Vi tror att ett kraftfullt och tveklöst ingripande från början av åklagare i ledningen av förundersökningen skulle ha förbättrat förutsättningarna för ett effektivt samarbete mellan polis och åklagare.

Under alla omständigheter borde man från åklagarhåll ha satt till mer resurser och gjort en aktivare insats under brottsutredningens första tid. Det förefaller oss som om man från riksåklagarens och överåklagarens sida från början tagit allt för lätt på det särskilda behov av åklagarinsatser som utredningen kunde komma att kräva. Vi anser dock inte att det hade varit erforderligt att riksåklagaren eller överåklagaren hade inträtt som åklagare. Vi kritiserar överåklagaren för att han inte redan så snart han tog över som förundersökningsledare ingrep ak-

tivt i ledningen av förundersökningen.

Vi överväger särskilt frågan om delningen av förundersökningsledningen. Vi konstaterar att övervägande skäl talar för att det inte skall vara möjligt att dela förundersökningsledarskapet mellan åklagare och polismyndigheten när det är fråga om en utredning av ett enda brott. Enligt vår mening bör det, för det fall riksåklagaren inte med stöd av åklagarinstruktionen meddelar anvisningar till åklagarna av innebörd att en delning av förundersökningsledarskapet inte får förekomma, övervägas att göra erforderliga förtydliganden i rättegångsbalken.

Vi tar slutligen upp frågan om samarbetet mellan åklagarna och polisen i brottsutredningen. Vi konstaterar att polisledningen i Stockholm antingen inte förstått eller velat förstå polisens roll i en av åklagare ledd förundersökning utan handlat som om åklagaren bara var en resurs till förfogande. Polisledningens beteende har naturligtvis haft sin grund i en önskan att göra sitt yttersta för att lösa mordgåtan, men även i en uttalad uppfattning att polisledningen var bäst skickad att leda detta arbete. Att i egenskap av länspolismästare omsätta ett sådant tänkesätt som det sistnämnda i handling genom att i stor utsträckning nonchalera det föreskrivna organisationsmönstret innebär enligt vår mening ett missbruk av den ställning och det förtroende som följer med den befattningen.

Vi kritiserar åklagarna för att de inte mera aktivt hävdade sin ställning. Vi konstaterar att det allmänt sett är helt oacceptabelt att en tjänsteman mot bättre vetande accepterar ett missförhållande under påståendet att han visserligen har ansvaret men att han inte tror att han kan påverka situationen. Vi har däremot inte funnit något fog för påståendet att de åklagare som arbetade med utredningen inte skulle ha gjort på vad dem ankom för att sätta sig in i målet.

Erfarenheterna av mordutredningen talar inte för en mer självständig roll för polisen vid förundersökningar. Tvärtom bör man slå vakt om den

rollfördelning som gäller enligt nuvarande regler. Merparten av de frågor som aktualiserats under mordutredningen bör kunna lösas i samråd mellan åklagarväsendet och polisväsendet.

I ett avsnitt om *kontroll och tillsyn* tar vi först upp regeringens och regeringskansliets åtgärder med anledning av mordutredningen. Vi konstaterar att det är uppenbart att regeringen för att kunna utföra sina grundlagsenliga uppgifter hade både rätt och skyldighet att skaffa sig fortlöpande och detaljerad information om brottsutredningen. Utredningen berörde frågor som hade betydelse för såväl rikets som regeringens säkerhet. Vidare var utredningen så betydelsefull och så omfattande att det var viktigt att tillse att myndigheterna hade förutsättningar att lösa sina uppgifter. När det gällde den observatör som regeringskansliet hade i ledningsgruppen finner vi att varken placeringen av en observatör där eller observatörens verksamhet innefattade någon otillbörlig påverkan av polismyndighetens arbete. Vi uttalar emellertid att denna metod att inhämta information från regeringens sida endast bör användas för mycket speciella situationer. Utredningen av mordet på statsministern var en i flera avseenden exceptionell situation där det åtminstone under den första tiden får anses ha varit motiverat att genom en observatör i ledningsgruppen nära följa arbetet med utredningen.

Under 1986 gjordes det från justitiedepartementets sida vid tre tillfällen försök att undanröja samarbetssvårigheterna i utredningen. Dessa initiativ från regeringen har inte inneburit något ingrepp i myndigheternas självständiga ställning vid handläggning av enskilda ärenden.

Juristkommissionen har konstaterat att även om regeringens och justitiedepartementets åtgärder inte innebar något direkt ingrepp i myndigheternas verksamhet så kom det likväl i viss mening att inverka på hur de ansvariga myndigheterna uppfattade sin situation och sitt förhållande till varandra. Vi lämnar en redogörelse för de synpunkter som juristkommissionen anfört om detta, synpunkter som vi i huvudsak delar. Vi anser emellertid att försöken att lösa samarbetssvårigheterna mellan polisled-

ningen och åklagarna måste ses även mot bakgrund av reglerna om ledning av förundersökning. Förutsättningarna för samarbete mellan polisen och åklagarna bestämdes nämligen av dessa regler.

Polisledningen i Stockholm hade i frågor som rörde förundersökningen att följa åklagarnas beslut när åklagarna var förundersökningsledare. Polisledningen borde när samarbetssvårigheterna kom i dagen ha erinrats om reglerna i rättegångsbalken av exempelvis justitieministern.

Frågan om reglernas efterlevnad ställdes tydligast på sin spets i samband med omorganisationen. När Holmér efter de s.k. förhandlingarna mellan polisledningen och åklagarna lämnade justitiedepartementet besked om att polisledningen inte kunde komma överens med åklagarna borde man enligt vår mening från justitiedepartementets sida ha förklarat för Holmér att han enligt gällande regler var skyldig att följa förundersökningsledarens beslut och anvisningar. I stället fortsatte man att försöka finna en lösning på samarbetssvårigheterna som kunde accepteras även av polisledningen i Stockholm. Ser man på problemen med utgångspunkten att det var fråga om samarbetssvårigheter kanske det var naturligt. Det var emellertid inte det som var frågan. I stället gällde det polisledningens bristande respekt för rättegångsbalkens regler om ledning av förundersökning.

I ett avsnitt om tillsynen inom åklagarväsendet berör vi riksåklagarens överprövning av chefsåklagaren KG Svenssons beslut om vittneskonfrontationer. Vi prövar inte om beslutet var riktigt eller ej men konstaterar att i den mån riksåklagaren ansåg sig ha skäl att ingripa så skulle han naturligtvis göra det oberoende av konsekvenserna för förhållandet mellan åklagarna och polisen. Vi tar i det sammanhanget också upp frågan om det finns något behov av förtydligande reglering av överprövningsrätten. Vi finner att övervägande skäl talar för att man inte bör göra någon ändring i nuvarande ordning.

Länsstyrelsen i Stockholms län hade tillsyn över polismyndigheten i Stockholm. Vi kritiserar länsstyrelsen för att den inte utövade sin

tillsynsfunktion. Det som har hänt ger enligt vår mening inte anledning att överväga en ändring av länsstyrelsens roll inom polisväsendet. I stället bör denna roll och funktion definieras bättre. Länspolismästaren, som är länsstyrelsens sakkunnige i polisfrågor, kan inte delta i tillsynen av det egna polisdistriktet. Man bör därför se över hur länsstyrelsens tillsyn skall ske i distrikt med länspolismästare.

Även rikspolisstyrelsen borde i större utsträckning än som skedde ha informerat regeringen om sina iakttagelser när det gällde brottsutredningen. Vidare borde rikspolisstyrelsen ha samrått med länsstyrelsen för att undersöka om någon av myndigheterna hade skäl att vidta åtgärder.

Vi har i ett avsnitt om *tvångsmedel* upptagit till diskussion dels de tvångsåtgärder som i mars 1986 företogs mot den s.k. 33-åringen, dels händelserna i samband med polisens "tillslag" den 20 januari 1987 och dels vissa frågor angående telefonavlyssning.

När det gäller den telefonavlyssning som förekommit under mordutredningen har juristkommissionen tagit upp frågan om den totala omfattningen av denna, både tidsmässigt och i fråga om antalet avlyssnade apparater. Domstolen, åklagarna och polisen har, enligt vad juristkommissionen noterat, samstämmigt uppgett att det under den tid som telefonavlyssningen pågick inte kom fram något som förändrade bevisläget på något avgörande sätt. Polisen ansåg emellertid att man hade stor nytta av avlyssningen på det sättet att man hade kontroll över var de misstänkta befann sig och vilka personer de hade kontakt med. Övervägande skäl talade enligt juristkommissionens mening dock för att endast möjligheten att få fram uppgifter om brottet kunde motivera ett beslut om telefonavlyssning.

Vi instämmer i allt väsentligt i vad juristkommissionen sålunda anfört. Vi tillfogar emellertid några ytterligare synpunkter. Vad som framkommer vid telefonavlyssning är sällan av sådan beskaffenhet att det kan användas som bevis i rättegång. Däremot kan det främja spaningen genom att ge en inblick i den misstänktes miljö. Det kan också ge uppslag till andra

spaningsåtgärder. När det gäller att bedöma om telefonavlyssning är av synnerlig vikt för utredningen bör därför anspråken på den bevismässiga betydelsen av förväntade informationer inte sättas särskilt högt. Den begränsning som är påkallad av integritetsskäl sker i huvudsak genom att brottet skall vara av viss angiven svårhetsgrad. Vi anser att den analys av principerna för användningen av telefonavlyssning som framlagts av juristkommissionen och oss bör kunna vara vägledande för myndigheternas agerande i framtiden.

Juristkommissionen har pekat på vissa brister i de nuvarande reglerna om telefonavlyssning och föreslår att dessa regler på några punkter ytterligare övervägs. Vi understryker starkt att vid sådana överväganden självfallet integritetsskyddet måste nogta beaktas. Vad gäller domstolsprövningen anser vi att möjligheten till en tvåpartsprocess bör prövas, exempelvis genom att en god man får till uppgift att tillvarata den misstänktes och tredje mans intresse.

Frågan om i vilken utsträckning överskottsinformation från telefonavlyssning får utnyttjas är inte reglerad i lag. Enligt juristkommissionens mening visar detta ärende klart på behovet av en lagreglering. Vi tar upp denna fråga till närmare granskning och noterar därvid de nya regler som införts i Danmark år 1985 och som i stort sett ger polisen fria händer att utnyttja sådan överskottsinformation som ett led i utredningen även av andra lagöverträdelser än sådana som kunnat ligga till grund för avlyssningsbeslutet. Mot bakgrund av de överväganden som vi redovisar har vi under vår granskning av brottsutredningen inte funnit något som övertygar oss om att det verkligen behövs någon särskild lagstiftning som reglerar rätten att utnyttja överskottsinformation.

De centrala samhällsfunktionerna (kapitel 4)

I detta kapitel undersöker vi samhällets beredskap för verkligt allvarliga händelser. Vi tar upp frågor om samband, beredskap och skydd. Vår studie avser i första hand *polisen, regeringen och massmedierna*.

När det gäller *polisen* förekom det under mordnatten allvarliga brister i polisens arbete när det gällde att lämna *information* om mordet såväl inom som utom polisväsendet. Vi konstaterar att det kan vara av avgörande betydelse att polisen i en krissituation omedelbart informerar berörda myndigheter. Vi har den uppfattningen att insatser på central nivå är nödvändiga för att landets polismyndigheter skall kunna upprätthålla en tillfredsställande beredskap i detta hänseende. Det åligger rikspolisstyrelsen, i dess egenskap av central förvaltningsmyndighet för polisväsendet att informera landets polismyndigheter om deras skyldigheter att lämna information i krissituationer. Genom sin jourverksamhet bör styrelsen vidare kunna ge råd åt enskilda polismyndigheter i akuta situationer.

Även *säkerhetsfrågor* aktualiserades för polisen under mordnatten. En av de första frågor som polisen borde ha ställt sig var huruvida några åtgärder erfordrades för regeringens och regeringskansliets skydd. Även om regeringskansliet bör ta initiativ för att höja säkerheten i en krissituation slår vi fast att det i första hand är polisens uppgift att svara för säkerheten. Den uppgiften fullgjordes enligt vår mening inte på ett godtagbart sätt under mordnatten.

Att *regeringen* snabbt kan börja fungera kan bl.a. därför vara av avgörande betydelse i en krissituation. För att garantera det fanns vid tiden för mordet ett jourssystem i statsrådsberedningen. Det systemet fungerade inte under mordnatten. Joursystemet har setts över efter mordet. Det bygger - liksom tidigare - på att en jourhavande tjänsteman skall vara anträffbar per telefon eller via personsökare under veckoslut och helger.

Under mordnatten förekom flera exempel på hur sårbart ett system är där landets beredskap är beroende av att enskilda tjänstemän kan nås på sina bostadstelefoner eller via personsökare. Vi föreslår därför att statsrådsberedningens jourverksamhet organiseras så att ständig jour upprätthålls genom att en befattningshavare, som skall svara för att åtgärder vidtas i brådskande fall, alltid finns på plats i regeringskansliets lo-

kaler. Vi föreslår vidare att regeringen låter utreda möjligheterna att för vissa nyckelbefattningar ha ett alternativt kommunikationssystem. Härvid bör även uppmärksammas möjligheterna att få direkt kontakt med statsråd vid deras resor såväl inom som utom riket.

En viktig uppgift för regeringskansliet i ett krisläge är att *in-formera* och hålla kontakt med andra samhällets organ. Under mordnatten förekom brister i detta hänseende. Statsrådsberedningen har nu rutiner som bör garantera att erforderliga kontakter upprättas mellan regeringskansliet och andra samhällets organ.

Sedan regeringsledamöterna efter mordet inkallats till extra regerings-sammanträde färdades de flesta statsråden i taxi utan polis skydd. De kunde lätt utsättas för angrepp. I statsrådsberedningens nya jourssystem finns det nu rutiner som skyddar statsråden under deras färd till regeringskansliet.

Bevakningen av regeringskansliet i Rosenbad var inte tillfredsställande efter mordet. Inte ens efter vice statsministerns uppmaning anordnades en sådan bevakning. I statsrådsberedningens nya jourssystem finns rutiner som bör kunna garantera att säkerhetsfrågorna övervägs i situationer av den typ som det här är fråga om.

Juristkommissionen har ifrågasatt om man inte bör överväga en ordning med en särskild tjänsteman som på heltid kan ägna sig åt säkerhetsfrågorna. Det är, enligt vår uppfattning, en lämplig ordning att rättschefen i statsrådsberedningen, i egenskap av kanslisäkerhetschef, har kvar huvudansvaret för säkerhetsfrågorna i regeringskansliet. Däremot bör uppgiften att vara biträdande kanslisäkerhetschef anförtros någon som kan förutsättas äga sakkunskap på området, exempelvis någon med erfarenhet av polisarbete.

Det kan i ett krisläge vara av stor vikt att korrekt information snabbt når ut till allmänheten. Här spelar *massmedierna* en viktig roll. Vi slår fast vikten av att myndigheterna så långt som möjligt underlättar

massmediernas arbete. Händelserna under mordnatten aktualiserar emellertid också en annan sida av kontakterna mellan myndigheter och massmedier. Polisens arbete med mordet blev i ett viktigt skede delvis blockerat av telefonsamtal från journalister. Vi vill understryka att uppgiften att informera massmedier under inga förhållanden får inkräkta på brådskande ordinarie arbetsuppgifter. En lösning kan vara att avdela en särskild tjänsteman att besvara journalisternas frågor.

Slutligen tar vi upp Sveriges radios verksamhet under mordnatten. Vi anser att Sveriges radios förmedling av nyheten om mordet inte motsvarar vad man har rätt att kräva av ett företag med Sveriges radios unika ställning. Vi konstaterar att man inom Sveriges radio har vidtagit ett flertal åtgärder efter mordet för att förbättra beredskapen för oförutsedda händelser.

Skyddet av offentliga personer – bekämpningen av terrorism (kapitel 5)

I detta kapitel tar vi först upp frågan om var ansvaret för polisens arbete med bekämpningen av terrorism skall ligga. Vi anser att det bör ligga kvar på rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning. Vi berör i detta sammanhang även frågor rörande rekryteringen till säkerhetsavdelningen och avdelningens samarbete med andra myndigheter. Vi föreslår också att det skall skapas ett samrådsorgan i frågor om terrorism.

Vidare tar vi upp den lagstiftning som har till syfte att skydda oss mot terroristdåd. Vi går igenom de *materiella terroristbestämmelserna*, dvs. reglerna i 30 och 47 §§ utlänningslagen och konstaterar att vi inte kan se några skäl att ändra dessa bestämmelser för att bekämpningen av terrorism skall bli mer effektiv. Vi tar upp problemet med det stora antalet *asylsökande utan identitetshandlingar*. Vår uppfattning är att det i första hand är genom internationellt samarbete som man bör söka komma till rätta med detta problem. Vi tar upp en fråga om införande av *tvångsmedel* för att skaffa fram bevis i terroristärenden. Vår slutsats blir att det inte finns skäl att införa några nya sådana regler.

Förhandling inför domstol är obligatorisk i terroristärenden som avgörs av regeringen. Denna förhandling är en av orsakerna till tidsutdräkten vid handläggningen av terroristärenden. Vi föreslår att förhandlingarna i stället skall hållas inom regeringskansliet. Vi gör slutligen vissa överväganden rörande *straffrättsliga och processrättsliga regler som är tillämpliga på både svenska och utländska medborgare*. Sålunda tar vi upp en fråga om *kriminalisering av medlemskap i terroristorganisationer*. Vi finner inte anledning att överväga att införa sådana regler. Vidare behandlar vi ett problem rörande reglerna om *utlämning för brott* och en fråga om *tvångsåtgärder i spanings-syfte beträffande svenska medborgare*. Vi finner inte heller anledning att i dessa hänseenden ändra de nuvarande reglerna.

I ett särskilt avsnitt har vi behandlat frågan om inrättande av en *beredskapsstyrka mot terroristangrepp*. I dag finns det inom polisen särskilt utbildade och utrustade piketgrupper i Stockholm, Göteborg och Malmö. Juristkommissionen ger uttryck åt den uppfattningen att de befintliga piketgrupperna inte räcker till i extremt allvarliga situationer och anser det vara en väsentlig brist i beredskapen mot terrorism att vårt land saknar en insatsstyrka med tillräcklig kapacitet.

Vi delar juristkommissionens uppfattning om dagens piketgrupper och anser det nu ofrånkomligt att det snarast möjligt skapas en resurs som med tillförsikt kan sättas in för att – om det visar sig nödvändigt – bekämpa en terroristgrupp som gått till allvarliga våldsaktioner inom vårt land.

Vid övervägande av de olika synpunkter som framkommit rörande uppbyggnaden och organisationen av en polisiär beredskapsstyrka slår vi till en början fast den målsättningen att det gäller uteslutande att skapa en yttersta resurs som kan användas i exceptionella situationer när alla andra utvägar misslyckats. Vi föreslår en styrka på cirka 50 man som bör sättas upp bara i Stockholm. Dess medlemmar skall till cirka två tredjedelar av tjänstetiden utnyttjas i den dagliga polistjänsten på samma sätt som övriga polismän.

Vi föreslår att det skall ankomma på regeringen att ge tillstånd till användande av beredskapsstyrkan. En sådan reglering kan också ses som en medborgerlig garanti för att denna resurs inte utnyttjas i onödan. Om och när styrkan sedan skall sättas in måste bedömas av den polischef som leder verksamheten på platsen.

Beredskapsstyrkan frikopplas helt från den nuvarande piketorganisationen. Om denna behövs i den vanliga polisorganisationen ligger utanför vårt uppdrag att bedöma.

Beträffande rekryteringen av medlemmar till beredskapsstyrkan konstaterar vi först att den måste bygga på frivillighet. Vidare anser vi att lämpligheten hos de sökande måste noga prövas genom läkarundersökning samt ingående fysisk och psykisk test. Om någon under tjänstgöringen visar prov på olämpliga egenskaper skall han snabbt kunna skiljas från uppdraget i beredskapsstyrkan. Vidare bör fastställas en maximitid för uppdraget och en åldersgräns.

Vi lämnar vissa synpunkter på den utbildning som bör ges beredskapsstyrkans medlemmar. Härutöver tar vi upp ytterligare ett par utbildningsfrågor som har nära anknytning till beredskapsstyrkans verksamhet. Vi föreslår sålunda att ett inte obetydligt antal polisbefäl runt hela landet skall få specialutbildning i förhandlingar i gisslansituationer. Vidare instämmer vi i nuvarande rikspolischefen Nils E. Åhmanssons i december 1987 framlagda förslag om en obligatorisk fortbildning i polistaktik för de högre polischeferna, huvudsakligen inriktad på ledning och samverkan vid större polisinsatser med anledning av särskilda händelser.

Vidare framhåller vi att beredskapsstyrkan måste förfoga över tekniskt högklassig materiell utrustning. Det är en självklarhet att styrkan måste utrustas så att uppgiften kan lösas effektivt och med minsta möjliga risk såväl för de deltagande polismännen som för en eventuell gisslan och för allmänheten i övrigt. Vi konstaterar att den utrustning som de nuvarande piketgrupperna förfogar över är helt otillräcklig i detta

sammanhang och pekar på några utrustningsdetaljer som nödvändigtvis måste kompletteras.

Med den specialinriktning som vi föreslår för beredskapsstyrkan får sådana polisuppgifter som skydd mot sabotörer och räddningstjänst vid katastrofbetonade händelser lösas i annan ordning. Vad särskilt gäller skyddet mot sabotörer föreslår vi att detta göres till föremål för särskild utredning, varvid även måste uppmärksammas vilken roll försvarsmakten skall spela och hur gränsen skall dras mellan polisens och försvarets uppgifter.

Avslutningsvis tar vi upp de invändningar mot särskilda polisiära insatsstyrkor som framförts i samband med tidigare förslag i sådan riktning. Tänkbara negativa följder motverkas i vårt förslag dels genom en omsorgsfull rekrytering och dels genom inslag i utbildningen. Vi noterar också betydelsefulla positiva effekter av den utbildning och övning som medlemmarna av beredskapsstyrkan får. Det angelägna behovet att åstadkomma ett effektivt motmedel mot sådana terrorhandlingar inom vårt land som måste befaras kunna inträffa väger betydligt tyngre än betänkligheterna.

I ett avsnitt om *livvaktsskyddet* behandlar vi först Olof Palmes livvaktsskydd. Vi konstaterar att även om det var rikspolisstyrelsens uppgift att bedöma Olof Palmes behov av livvaktsskydd det i praktiken kom att bli han själv som bestämde omfattningen. Vi anser oss inte kunna rikta någon kritik mot rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning för att man respekterade de instruktioner som statsministern lämnade i frågan. Vi har inte heller funnit någon grund för att påstå att säkerhetsavdelningens bedömning vid den tidpunkten av hotbilden för Olof Palme under tiden närmast före mordet var felaktig.

Vi överväger vidare allmänt om ett statsråd och andra offentliga personer skall ha rätt att avböja livvaktsskydd om polisen anser det påkallat med sådant skydd. Enligt vår mening är det främst av hänsyn till den personliga integriteten uteslutet att i lag ålägga dessa personer en

skyldighet att underkasta sig livvaktsskydd. Polisens råd om livvaktsskydd bör emellertid tas allvarligt av de berörda. Det är även viktigt att livvakternas arbetssätt i så stor utsträckning som möjligt anpassas till den skyddades förhållanden.

Slutligen föreslår vi att livvaktsskyddet beträffande offentliga personer, som idag är uppdelad mellan rikspolisstyrelsen och Stockholmspolisen, i sin helhet skall handhas av rikspolisstyrelsen.

1 Inledning

1.1 Bakgrunden till rapporten

Den 28 februari 1986 besökte statsminister Olof Palme och hans hustru Lisbeth biografen Grand vid Sveavägen i Stockholm. Efter föreställningen, som slutade strax efter kl. 23.00, promenerade makarna hem längs Sveavägen. I hörnet av Sveavägens östra del och Tunnelgatan besköts makarna av en person kl. 23.21. Olof Palme avled av sina skador. Lisbeth Palme skadades ytligt.

Detta illdåd skakade hela nationen. Genom massmedier hade svenska folket kommit i kontakt med politiska mord och liknande våldshandlingar som i vissa delar av världen är en verklighet i det politiska livet. Att en svensk politiker och ledare skulle falla offer för en mördares kula var emellertid en främmande tanke. Mordet på Olof Palme upplevdes av många även som ett grundskott mot det öppna svenska samhället.

Attentatet mot makarna Palme utlöste omfattande aktiviteter hos polisen. Under natten och den påföljande dagen organiserades den största brottsutredningen någonsin i Sverige. Attentatet utlöste även aktiviteter i regeringskansliet och hos olika myndigheter. Sålunda samlades regeringen under natten till extra sammanträde under ordförandeskap av vice statsministern Ingvar Carlsson.

Under lördagen den 1 mars 1986 samlades människor på många olika platser i landet för att hylla Olof Palmes minne. Redan på mordnatten började människor samlas vid mordplatsen där många lade ner blommor.

När händelser av detta slag inträffar måste medborgarna kunna förlita sig på att myndigheterna gör sitt yttersta för att uträtta de göromål som ankommer på dem. Redan under natten kunde emellertid de som såg TV-utsändningar från mordplatsen se tecken på att allt inte stod rätt till. I TV-rutan kunde man se att avspärrningen runt mordplatsen var starkt begränsad och att människor tilläts kasta in blommor på ett område som

borde ha fredats för en kommande brottsplatsundersökning. Många av tittarna måste ha frågat sig hur detta kunde vara möjligt. På söndagen hittades en kula omedelbart utanför avspärningen på ett ställe som tidigare finkammats av polisens tekniker under brottsplatsundersökningen. Tidigt började man undra hur det kunde komma sig att Olof Palme inte hade några livvakter med sig när han mördades. Efter några dagar kunde man i tidningarna läsa att det under mordnatten brustit i information till polispersonalen i Stockholm och omgivande polisdistrikt och att tillgängliga resurser inte utnyttjats på ett riktigt sätt. Så småningom började det också komma i dagen att polisledningen och åklagarna som arbetade med brottsutredningen hade svårt att samarbeta. Dessa omständigheter och många andra gjorde att utomstående undrade hur det förhöll sig med polisens och andra myndigheters förmåga att hantera denna kris-situation och andra liknande kriser.

Regeringen beslutade den 22 maj 1986 att tillkalla en juristkommission bestående av dåvarande justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson, ordförande, hovrättspresidenten Carl-Ivar Skarstedt och ordföranden i arbetsdomstolen Olof Bergqvist. I sitt beslut uttalade regeringen att mordet på statsminister Olof Palme hade aktualiserat frågor om hur våldsdåd av detta slag skall förebyggas i ett samhälle av vår typ och om hur samhällets beredskap för att hantera en sådan händelse bör vara utformad, om det ändå inträffar. Juristkommissionen skulle till underlag för statsmakernas bedömning av dessa frågor genomföra en granskning av hur berörda myndigheter och andra samhällsorgan utfört sina uppgifter. Juristkommissionen borde till en början studera hur säkerhetsskyddet för statsråd och andra offentliga personer, liksom den nuvarande organisationen för att förebygga terrorism och liknande angrepp, har fungerat i praktiken. En väsentlig del av uppdraget bestod vidare i att undersöka de frågor som berört de centrala samhällsfunktionerna den närmaste tiden efter mordet och därvid uppmärksamma bl.a. rutinerna för beredskap och säkerhetsskydd. Även sambands- och informationsfrågorna i det sammanhanget borde studeras. En annan viktig del av uppdraget var att granska brottsutredningen. Juristkommissionen skulle i övrigt ha en stor frihet

när det gällde granskningsarbetets närmare inriktning och uppläggning. Resultat av juristkommissionens arbete borde så långt möjligt redovisas öppet.

I våra direktiv (Dir. 1987:15) uttalade chefen för justitiedepartementet att det redan när juristkommissionen tillkallades stod klart att en fortsatt granskning borde ske under parlamentarisk medverkan. I direktiven uttalade departementschefen vidare följande:

En huvuduppgift för det fortsatta arbetet bör vara att värdera och dra slutsatser av det material som kommissionen tar fram och att lägga fram de förslag för framtiden som materialet kan föranleda. En lämplig form för arbetet är enligt min mening en parlamentariskt sammansatt kommission, och jag förordar alltså att en sådan kommission tillkallas.

De överväganden som i enlighet med det förut anförda bör ankomma på den nya kommissionen torde få följa två huvudlinjer. Den ena avser de frågor om säkerhetsskydd och andra förebyggande åtgärder samt beredskap som mordet och händelserna kring detta har aktualiserat. Den andra gäller de olika principiella frågor rörande bl.a. ansvarsförhållandena mellan berörda myndigheter som mordet och brottsutredningen har gett upphov till. Det bör ankomma på kommissionen att själv bestämma om en samlad redovisning av uppdraget bör ske eller om detta bör redovisas i etapper.

Kommissionen bör också själv avgöra i vad mån de ställningstaganden för framtiden som den kommer fram till bör ta sig uttryck i utarbetade förslag angående t.ex. organisation och lagstiftning eller stanna vid förslag till fortsatta mera specialinriktade undersökningar enligt riktlinjer som kommissionen i så fall bör föreslå. Jag vill förutskicka att vissa av de frågor som juristkommissionen tar upp kan vara av den arten att de antingen redan är åtgärdade eller också bör åtgärdas omedelbart. Det är min avsikt att hålla den parlamentariska kommissionen underrättad om de bedömningar som kommer att göras i detta hänseende.

I vad jag redan har sagt ligger att det material som juristkommissionen kommer att presentera bildar en naturlig utgångspunkt för arbetet. Som nämnts beräknas en första rapport från denna kommission föreligga inom kort och dess slutredovisning vara klar om några månader. Juristkommissionen bör även sedan dess arbete har avslutats stå till den parlamentariska kommissionens förfogande för det fall den skulle finna det ändamålsenligt att uppdraga eventuella kompletterande undersökningar åt juristkommissionen.

Den parlamentariska kommissionens uppdrag bör inte vara begränsat till de frågor som jag förut har berört, utan den bör ha frihet att behandla ämnet även från andra infallsvinklar. Mordet på Olof Palme saknar motsvarighet i vår moderna historia och har inneburit påfrestningar för vårt samhälle. Det har berört medborgarna, myndigheterna, rättsapparaten, massmedierna och åtskilliga andra grupper och organ. Vi behöver få perspektiv på det inträffade. Det är en fördel om kommissionen söker belysa de långsiktiga återverkningarna för ett öppet och demokratiskt samhälle som vårt av ett händelseförlopp av det slag som vi har upplevt.

Av betydelse för vårt arbete är även följande två utredningar.

Regeringen gav den 12 oktober 1987 - med anledning av omständigheterna kring den för grovt spioneri dömd Stig Berglings rymning - i uppdrag åt dåvarande länspolisintendenten, numera rikspolischefen Nils E. Åhmansson att gå igenom polisorganisationen. I kapitel 2 lämnar vi en närmare redogörelse för Åhmanssons uppdrag.

Regeringen tillkallade den 5 november 1987 en parlamentariskt sammansatt kommitté (Ju 1987:05) för att se över den svenska säkerhetspolisen. Kommittén har antagit namnet SÄPO-kommittén. Enligt direktiven skall kommitténs huvuduppgift 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. 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. Kommitténs uppdrag har flera beröringspunkter med vårt uppdrag. Direktiven innehåller den begränsningen att kommittén inte bör föregripa resultatet av vår granskning utan bl.a. beakta detta.

Slutligen vill vi här nämna att vi mottagit en skrivelse den 23 mars 1987 från ombudsmannen mot etnisk diskriminering Peter Nobel i vilken han hemställt att vi beaktar huruvida spaningsledningen genom vårdslöshet, underlåtenhet eller på annat sätt genom sina åtgärder i onödan orsakat, att den kurdiska folkgruppen i Sverige utsatts för missaktning och misstro. Vi har i en särskild skrivelse besvarat Nobels hemställan.

1.2 Närmare om vårt uppdrag och uppläggnings av vårt arbete

Vårt uppdrag sönderfaller i tre delar. Vi har övervägt frågor om säkerhetsskydd och andra förebyggande åtgärder mot terrorism och liknande angrepp. Vi har vidare övervägt frågor om de centrala samhällsfunktionernas beredskap och säkerhetsskydd. I samband därmed har vi även tagit upp frågor om information och samband. Slutligen har vi tagit upp frågor om polisens insatser den närmaste tiden efter mordet och frågor rörande brottsutredningen. Vårt arbete har innefattat dels en granskning av hur berörda myndigheter och samhällsorgan har utfört sina uppgifter, dels överväganden om våra iakttagelser bör föranleda förändringar i regler eller organisation.

Juristkommissionen har den 12 maj och den 14 december 1987 avgett en rapport i två delar. I del 1 behandlas polisarbetet under de första tolv timmarna, de centrala samhällsfunktionerna samt skyddet av offentliga personer och bekämpningen av terrorism. I del 2 behandlas brottsutredningen den 1 mars 1986 - 4 februari 1987.

Juristkommissionen har om sitt uppdrag uttalat följande (del 1 s. 12):

Vi har inte ålagts någon kontroll- eller tillsynsfunktion. Att vi inte heller skall ägna oss åt någon operativ verksamhet som att söka finna mördaren eller mördarna är så självklart att det knappast behöver sägas. Vi skall i stället iakta och sammanfatta skeenden. Enskilda händelser eller enskilda personers handlande intresserar i det perspektivet i första hand som illustrationer till eller faser i ett förlopp. Hur en händelse eller ett handlande i sig värderas blir i sammanhanget av underordnad betydelse. För att anknyta till redan existerande granskningsfunktioner; om någon granskning av det slag som JO och JK gör är det här *inte* fråga. Vi ger vår granskning en mer principiell och systemrelaterad inriktning för att det skall bli möjligt för samhället att dra lärdom av det skedda och stå bättre rustat att möta plötsliga och oförutsedda händelser av det extraordinära slag som det här rörde sig om. Att den inriktningen av arbetet inte utesluter och ibland tvingar fram värderingar av individuella insatser eller omdömen om detaljer är uppenbart.

Juristkommissionen har också erinrat om att det inte ingick i dess uppdrag att lägga fram några utarbetade förslag till ändringar i lagstiftning eller förändringar i andra hänseenden.

Som förutsattes i våra direktiv har juristkommissionens rapport varit en utgångspunkt för vårt arbete. Vi har vidare haft tillgång till hos juristkommissionen upprättat underlagsmaterial. Vi har som ett led i vårt arbete haft samtal med ett antal personer, se bilaga 2, som har eller haft nyckelpositioner i de myndigheter som vi granskat eller som på annat sätt kunnat lämna synpunkter på de frågor vi tar upp. Vi har gjort studiebesök i statsrådsberedningen, utrikesdepartementet och försvarsdepartementet. Vi har besökt sambandscentralen vid polismyndigheten i Stockholm och bevistat ett av polismyndigheten anordnat ledningsspel. Vidare har vi fått en demonstration av utbildningen för piketgrupperna vid Stockholmspolisen. Slutligen har vi den 23 oktober 1987 besökt Oslo för att studera den beredskapsstyrka som finns inom Oslopolisen.

När det gäller juristkommissionens arbete har vår uppgift främst varit att utvärdera och dra slutsatser av det material juristkommissionen har tagit fram. Vi har inte ansett vår uppgift vara att i varje detalj granska om de uppgifter juristkommissionen redovisar är riktiga eller inte.

Vad beträffar granskningen av hur myndigheterna skött sina åligganden har vi främst studerat om myndigheterna och deras befattningshavare handlat och uppträtt på ett sätt som svarat mot samhällets berättigade krav på dem. Vårt arbete har bedrivits med sikte på framtiden och det är därför frågorna om organisation, arbetssätt och reglering som varit av särskilt intresse. Vår uppgift har inte varit att öva tillsyn över myndigheterna eller söka utröna om olika befattningshavare vid dessa bör ställas till ansvar. Vi har därför inte heller prövat om de många olika

beslut som domstol, åklagare och polis har fattat har stått i överensstämmelse med gällande lagar och förordningar. Dessa tillsynsuppgifter ankommer på bl.a. riksdagens ombudsmän och justitiekanslern. Trots det sagda har vi vid vår genomgång i några fall kommit att beröra sådana beslut.

När det gäller brottsutredningen har vi därför inte prövat de olika spår och uppslag som utretts av polisen. Denna inställning beror till stor del på att förundersökningen inte är avslutad. När det gällde det s.k. polisspåret gjorde vi dock en särskild granskning som vi redovisade genom en skrivelse den 21 december 1987 till justitieministern. Skrivelsen finns intagen som bilaga 3 till denna rapport.

Juristkommissionen har fört fram sin granskning av brottsutredningen till omorganisationen den 5 februari 1987. Denna tidsmässiga avgränsning har till viss del skett för att anpassa juristkommissionens arbete till vårt arbete. Vi har bl.a. genom samtal med bitr. riksåklagaren Axel Morath och byråcheferna hos riksåklagaren Solveig Riberdahl och Jörgen Almblad samt avdelningschefen Ulf Karlsson och byråchefen Per-Göran Näss vid rikspolisstyrelsen blivit informerade om utredningsarbetet efter omorganisationen. De upplysningar vi därvid inhämtat har, mot bakgrund av den inriktning på vårt arbete som vi redovisat ovan, inte gett oss anledning att själva företa eller låta juristkommissionen för vår räkning företa en granskning av brottsutredningen under senare tid.

Vi inleder vår rapport med ett kapitel om polisens arbete under de första tolv timmarna. Därefter behandlar vi i olika kapitel brottsutredningen, de centrala samhällsfunktionerna samt skyddet av offentliga personer och bekämpningen av terrorism. I ett avslutande kapitel drar vi några sammanfattande slutsatser av vår genomgång.

2 Polisen under de första tolv timmarna

2.1 Vissa funktioner inom polisen

För att underlätta förståelsen för vår redogörelse i detta och följande kapitel för polisens arbete lämnar vi först en kort redogörelse för vissa funktioner inom polisen.

Det finns 118 *polisdistrikt* i landet. I varje distrikt finns en *polismyndighet* som leds av en polisstyrelse. Styrelsen avgör viktigare frågor, dock inte frågor som rör polisledning i ett särskilt fall. Chef för polismyndigheten är en *polismästare* eller en *länspolis-mästare*. *Länsstyrelsen* är länets högsta polisorgan. Länsstyrelsens beslutanderätt utövas i de flesta fall av *länspolischefen*, som är tjänsteman hos länsstyrelsen. I vissa län, bl.a. Stockholms län, finns ingen länspolischef, utan funktionerna som regional chef och chef för en av länets polismyndigheter förenas i en tjänst som länspolismästare. *Rikspolisstyrelsen* är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Rikspolisstyrelsen leds av en styrelse. *Rikspolischefen* är chef för rikspolisstyrelsen och ordförande i dess styrelse.

Stockholms polisdistrikt omfattar Stockholms kommun och Arlanda flygplats. Chef för polismyndigheten i Stockholm var, under den tid som vår granskning i huvudsak avser, länspolismästaren Hans Holmér. Hans ställföreträdare var biträdande länspolismästaren Gösta Welander. Under länspolismästaren finns en stab. Myndigheten är i övrigt indelad i fyra avdelningar, en administrativ byrå och Arlanda vaktdistrikt. *Ordningsavdelningens* huvudsakliga uppgift är att svara för den yttre polisverksamheten och därvid framför allt övervaka den allmänna ordningen och säkerheten. Chef för ordningsavdelningen under den tid som vår granskning avser var polisöverintendenten Sune Sandström. *Kriminalavdelningens* huvudsakliga uppgift är att bedriva spaning mot och utredning av brottslighet. Chef för avdelningen under den tid som vår granskning

avser var polisöverintendenten Hans Wranghult. Kriminalavdelningen är indelad i fem sektioner. Tre av dessa sektioner är *centralsektionen*, *kriminalsektionen* och *spaningssektionen*. Sektionerna är indelade i rotlar. Inom centralsektionen finns bl.a. en *vaktrotel*. Inom kriminalsektionen finns bl.a. en *teknisk rotel* och en *våldsrotel*.

2.2 Redogörelse för händelseförloppet

Den 28 februari 1986 besökte statsminister Olof Palme och hans hustru Lisbeth biografen Grand vid Sveavägen i Stockholm. Efter föreställningen, som slutade strax efter kl. 23.00, promenerade makarna hemåt längs Sveavägen. I hörnet av Sveavägens östra sida och Tunnelgatan besköts makarna av en person kl. 23.21. Olof Palme avled av sina skador. Lisbeth Palme skadades ytligt.

En taxichaufför (D) som bevittnade händelsen kontaktade sin växel (Järfälla taxi) och bad den larma polisen. Växeltelefonisten ringde till polisen. Ett annat vittne (L) larmade 90 000 (länsalarmeringscentralen) med sin mobiltelefon.

Telefonsamtalet från växeltelefonisten vid Järfälla taxi ledde till att ett s.k. ingripandemeddelande registrerades i den datoriserade anläggningen i polisens sambandscentral kl. 23.23. Registreringstidpunkten anger när radiooperatören lagrade den text han skrivit in på sin terminal. Själva samtalet har därför påbörjats något tidigare.

Tidsbestämningen för mordet har gjorts med utgångspunkt i det mobiltelefonsamtal som kom från vittnet L som ringde 90 000 (dvs länsalarmeringscentralen). Länsalarmeringscentralen är datoriserad. Alla inkommande samtal bandas. Vid bandinspelningen används speciella band som tillåter inspelning av alla samtal som pågår samtidigt. På bandet finns en inspelning av fröken Ur inlagd. Bandet från den aktuella kvällen togs i beslag av polisen. Beslaget har sedermera hävts och bandet har återlämnats till länsalarmeringscentralen. Där har det i enlighet med gällande rutiner använts för nya inspelningar. De samtal som rör mordet

hade innan bandet togs i beslag kopierats av länsalarmeringscentralen på ett vanligt bandspelarband. Det finns vidare en utskrift av samtalen och ett schema över hur varje samtal kopplades med detaljerade tidsangivelser för varje moment. Av det sålunda tillgängliga materialet framgår att vittnet L:s samtal påbörjades kl. 23.21. Det nådde länsalarmeringscentralen kl. 23.23. L slog numret två gånger eftersom han var osäker om han slagit rätt nummer första gången. Samtalet kopplades vidare till polisens sambandscentral. Sedan L hade väntat en stund bröt han emellertid samtalet. Han fick således aldrig kontakt med polisen. (Denna uppgift innebär en korrigering av juristkommissionens redogörelse i rapporten del 1 s. 40.)

Sedan växeltelefonisten hos Järfälla taxi hade slutat sitt samtal med sambandscentralen ringde hon till länsalarmeringscentralen och frågade om de fått larm om skottlossningen. Det samtalet ägde enligt bandet rum kl. 23.24. Det framgår av samtalet att samma växeltelefonist redan hade talat med polisen. Med stöd av hennes uppgifter sände länsalarmeringscentralen en ambulans till platsen.

När attentatet mot makarna Palme blev känt för Stockholmspolisen utlöstes en mängd aktiviteter. Arbetet samordnades från polisens sambandscentral, varifrån tjänstgörande polispersonal dirigerades via radio. Poliskommissarien Hans Koci var vakthavande kommissarie i sambandscentralen. I hans arbetsuppgifter ingick att utöva operativ arbetsledning i inledningsskedet vid oförutsedda händelser som fordrade stor polisinsats. Han biträdades av ett antal polismän som arbetade som radiooperatörer. Polisinspektören Anders Thornestedt var förste operatör, dvs arbetsledare för operatörerna. Den radiooperatör som tog emot det första samtalet om skottlossningen sände kl. 23.23 ut ett s.k. områdesanrop i innerstaden. Efter några minuter tog Thornestedt över den radiotrafik som rörde skottlossningen. Han biträdades av polisinspektören Birgitta Brolund, som tjänstgjorde som protokollförare åt honom.

Man har ibland i den allmänna debatten ifrågasatt om polisens uppgift att områdesanropet gick ut kl. 23.23 är riktig eller om anropet i själva

verket utgick först sex minuter senare, alltså kl. 23.29. Den senare tidsangivelsen bygger på uppgifter från poliskommissarien Gösta Söderström och dennes chaufför, som var de första polismännen på mordplatsen. Söderström har sålunda enligt anteckningar i polisens material berättat att han befann sig i en radiobil på Kungsgatan då han omkring kl. 23.28 hejdades av en man som kom springande och ropade att det var skottlossning i hörnet av Tunnelgatan och Sveavägen. Söderström har vidare berättat att han hörde områdesanropet när han kommit fram till hörnet av Kungsgatan och Sveavägen och att han var på mordplatsen strax därefter. Söderströms chaufför har lämnat uppgifter som stöder Söderströms version av händelseförloppet.

De uppgifter som Söderström har lämnat skulle om de vore riktiga innebära att en polisbil som omkring kl. 23.23 eller 23.24 befann sig i närheten av mordplatsen då ännu inte hade nåtts av områdesanropet. Man har i debatten frågat sig om dessa polismän i själva verket på något sätt var inblandade i mordet.

Någon automatisk registrering av områdesanrop sker inte. För att fastställa tidpunkten för ett sådant anrop måste man därför i stor utsträckning lita till uppgifter av olika inblandade personer. En stor del av materialet i denna fråga är inte offentligt, eftersom det ingår i den förundersökning om mordet som alltjämt pågår.

Vi har gått igenom detta material som omfattar utskrifter av ingripandemeddelanden i polisens dator, kopia av bandinspelningen av telefonsamtal vid länsalarmeringscentralen, utskriften av denna och utskrifterna av polisförhör med polismän och andra som varit vid mordplatsen eller som på annat sätt lämnat uppgifter av betydelse för frågan.

Vad som framgår av förekommande noteringar i sambandscentralens dator och av länsalarmeringscentralens bandinspelning talar för den tidigare tidpunkten. Men även om man bortser från dessa noteringar och grundar bedömningen helt på uppgifter av personer som omedelbart efter mordet varit i rörelse på David Bagares gata och Tunnelgatan, bl.a. ett vittne

som sprang efter gärningsmannen, och av den person som hejdade Söderström på Kungsgatan, ger en sammanställning av dessa uppgifter klart vid handen att områdesanropet måste ha sånts ut omkring kl. 23.23. Söderström måste därför ha misstagit sig i fråga om tidpunkten för områdesanropet.

Söderström var som nämnts det första polisbefäl som kom till brottsplatsen. I hans arbetsuppgifter ingick att svara för avspärningen av brottsplatsen, att se till att signalementsuppgifter vidarebefordrades och att få fram vittnesuppgifter. Från brottsplatsen organiserades snabbt visst sökande efter gärningsmannen. Omedelbart efter Söderströms ankomst anlände en piketgrupp med sex polismän. Vittnen uppgav att gärningsmannen hade försvunnit längs Tunnelgatan i riktning mot Malmskillnadsgatan. Befälhavaren i piketgruppen, polisinspektören Kjell Östling, sände ut två patruller med två man i varje för att söka efter gärningsmannen. Söderström arbetade bl.a. med att ta upp vittnesuppgifter. Omkring kl. 23.30 meddelade han sambandscentralen att det var statsministern som var skjuten.

En ambulans från Sollentuna passerade av en slump brottsplatsen. Den vinkades in av någon av de kringstående. Ambulanspersonalen tog hand om Olof Palme. Omkring kl. 23.30 lämnade ambulansen Sveavägen och for till Sabbatsbergs sjukhus. Lisbeth Palme följde med. Då hade även den av länsalarmeringscentralen utsända ambulansen anlärt och en av sjukvårdarna från denna ambulans följt med den första ambulansen. (Denna uppgift innebär ett förtydligande av juristkommissionens redogörelse i rapporten del 1 s. 41 f.)

Så snart Olof Palme hade tagits om hand av ambulanspersonal och ambulansen hade lämnat platsen föranstaltade Söderström om avspärning av brottsplatsen och ordnade med bevakning.

I sambandscentralen lades radiotrafiken angående mordet över på en särskild kanal. Anders Thornstedt och Birgitta Brolund fick besked att de skulle flytta in i ett särskilt rum som är avsett för operativ ledning

och samordning av polisinsatserna vid extraordinära händelser, det s.k. ledningsrummet. För att radiooperatörerna skulle kunna arbeta i ledningsrummet fordrades bl.a. att en bildskärm bars dit och kopplades in. Två andra radiooperatörer flyttade utrustningen men lyckades inte koppla in den, varför Thornestedt och Brolund tills vidare fick arbeta från ett rum bredvid ledningsrummet. Den kommissarie som hade ansvaret för tekniska frågor i sambandscentralen kallades i tjänst. Han anlände strax före kl. 00.30 och kopplade in apparaturen. Thornestedt och Brolund flyttade då sin verksamhet till ledningsrummet. Thornestedt avlöstes senare under natten av polisinspektören Bjarne Söderquist.

Radiotrafiken sköttes av operatörerna. Koci var bl.a. sysselsatt med att lämna underrättelser om mordet inom och utom polisväsendet. Han besvarade även en hel del telefonsamtal från journalister.

Omkring kl. 00.30 kom biträdande länspolismästaren Gösta Welander och polisöverintendenten Sune Sandström till sambandscentralen. Welander tog då över ledningen av polisens arbete. Koci informerade dem om vad som hade hänt och om vilka åtgärder som hade vidtagits. Welander och Sandström godtog åtgärderna och ändrade inte på något i det pågående arbetet. Koci ägnade sig därefter huvudsakligen åt den polisverksamhet som inte hade samband med mordet på statsministern.

Strax före kl. 02.00 gav Welander order om att rikslarm skulle sändas ut. Begäran till rikspolisstyrelsen härom sändes kl. 02.02.

Under natten fortsatte sökandet efter gärningsmannen. Welander lämnade sambandscentralen omkring kl. 02.00 för att besöka Sabbatsbergs sjukhus, dit Olof Palme hade förts, och regeringskansliet i Rosenbad. Han återkom till sambandscentralen troligen strax före kl. 04.00.

Inom Stockholmspolisens kriminalavdelning skedde följande. Personal vid *vaktroteln* inom kriminalavdelningens centralsektion höll de första förhören med vittnen från brottsplatsen. Från vaktroteln larmades *våldsrötelns* chef, kriminalkommissarien Nils Linder. Våldsröteln tog

så småningom från vaktroteln över uppgiften att hålla förhör. Några polismän avdelades att svara för tipsmottagning. Planeringen för en registrering av de handlingar som rörde mordet inleddes på lördagen. Två tekniker från *tekniska roteln* kom till brottsplatsen kl. 01.10. När de kom dit var platsen avspärrad med plastlinor. En piketgrupp svarade för bevakningen. Teknikerna gjorde en preliminär undersökning. De sökte i första hand efter kulor och hylsor. De letade framför allt inom det avspärrade området men sökte också efter vapen utefter den angivna flyktvägen. Chefen för roteln, kriminalkommissarien Vincent Lange, som kom till brottsplatsen omkring kl. 01.30, beslöt kl. 01.55 att man skulle avbryta undersökningen. Teknikerna och Lange åkte senare till Sabbatsbergs sjukhus där de besiktigade den döda kroppen i närvaro av läkare. Under lördagen utförde personal från tekniska roteln brottsplatsundersökning. Innan den kom igång utökades avspärrningen. Från kl. 10.30 spärrades hela Sveavägen av från Apelbergsgatan till strax söder om Adolf Fredriks Kyrkogata. Chefen för *spaningssektionen*, polisintendenten Lennart Petersson, gick i tjänst sedan han hade ringts upp av en god vän under natten. Han lät kalla in personal som bearbetade tips, sökte efter vapen m.m. utefter den förmodade flyktvägen, kontrollerade kända tillhåll och klubbar m.m.

Avdelningschefen Sven-Åke Hjälmsroth och byråchefen Per-Göran Näss vid *rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning* kom omkring kl. 01.50 till Stockholmspolisens sambandscentral för att informera sig om läget. Under natten kallades även viss personal från avdelningen in för tjänstgöring. Det var i första hand livvakter men även annan personal med kunskaper om bl.a. terrorism kallades in.

Länspolismästaren Hans Holmér, som hade fått besked om mordet under vistelse i Dalarna, kom till sambandscentralen den 1 mars omkring kl. 10.50. Han tog då över ledningen av spaningsarbetet.

Juristkommissionen har i den första delen av sin rapport riktat allvarlig kritik mot polisens arbete under de första tolv timmarna efter attentatet. De viktigaste bristerna var enligt juristkommissionen att

vissa åtgärder underläts eller fördröjdes, fastän de måste bedömas som betydelsefulla och höra till vad som i vidsträckt mening måste vara rutin, och framför allt att det brast i samordningen av insatserna och den fasta ledningen av verksamheten.

Av juristkommissionens mer detaljerade synpunkter vill vi särskilt referera följande.

De allra första åtgärderna, bl.a. att sända ut polismän efter gärningsmannen, att ta upp vittnesuppgifter och att förbereda avspärrning av brottsplatsen, vidtogs enligt juristkommissionen på ett invändningsfritt sätt.

I nästa skede hade polisen bl.a. att på ett mer samordnat sätt *söka efter gärningsmannen*. Juristkommissionen har konstaterat att sökandet efter gärningsmannen kom igång några få minuter efter brottet och att ett ganska stort antal patruller kom att delta redan i ett tidigt skede. Emellertid genomfördes inte sökandet under någon direkt och konkret ledning från sambandscentralen. En föreskrift om att söka efter gärningsmän vid grova våldsbrott skall ske systematiskt med ledning av taxikartans rutsystem tillämpades inte. Något egentligt samråd mellan sambandscentralen och befälet på brottsplatsen förekom inte. De polispatruller som fanns på brottsplatsen fick i stor utsträckning handla efter eget bedömande och inriktningen i sökandet blev i hög grad beroende av enskilda initiativ. Eftersökandet som helhet blev lidande av att det brast i överblick och fast ledning. Juristkommissionen har vidare kritiserat att *de resurser i polispersonal som sambandscentralen förfogade över inte utnyttjades* i den utsträckning som hade varit möjlig. Många polispatruller användes till andra uppdrag som borde ha haft låg prioritet i jämförelse med mordet på statsministern. Viss personal hölls i beredskap utan att tilldelas några uppgifter. Inom själva sambandscentralen arbetade i inledningsskedet bara tre personer med mordet på statsministern. Polisen gjorde ingen *avspärrning* av någon större eller mindre del av centrala staden. Sambandscentralen tog inte heller initiativ till mer begränsade åtgärder, såsom spärrning av vissa

gator eller områden. Det anordnades inte heller kontroll av fordon vid utfarterna eller någon systematisk utplacering av polispatruller eller liknande.

Någon allmän information till all tjänstgörande polispersonal lämnades inte eller nådde i alla händelser inte fram under de första timmarna efter mordet. Under lång tid förblev det därför okänt för många polismän i tjänstgöring på olika håll i staden att statsministern hade blivit skjuten på öppen gata och att en beväpnad mördare befann sig på flykt från brottsplatsen. Inte heller skedde någon *underrättelse till andra polisdistrikt*. *Rikslarm* började sändas ut först efter kl. 02.00. Larmets text var missvisande. En rättelse gjordes senare, men då beaktades inte vittnesutsagor som tydde på att det fanns ytterligare fel i uppgifterna i larmet.

Avspärrningen av brottsplatsen på Sveavägen omfattade ett tämligen litet område, i stort sett bara området omkring själva mordplatsen och ett avsnitt av gärningsmannens flyktväg. Den personal som svarade för bevakningen var periodvis fåtalig. Det avspärrade områdets ringa storlek och den tidvis otillräckliga bevakningen gjorde att brottsplatsen inte förblev intakt. Redan under natten gjorde personal från tekniska roteln en preliminär besiktning av brottsplatsen. Även chefen för tekniska roteln var där. Ingen av dem tycks ha tänkt på att det avspärrade området var för litet. Deras bedömning synes ha skett enbart med utgångspunkt i hur stort område som det kunde anses rimligt att undersöka för att finna spår efter gärningsmannen. Däremot tycks man inte ha uppmärksammat att det kunde krävas ett större område för att skydda brottsplatsen från intrång. Från ledningens sida verkar man inte ha uppmärksammat bevakningsproblemen, trots att en polispatrull begärde förstärkning för att kunna omhänderta en man som trängt innanför avspärrningen och trots att nästa patrull begärde att få ett skyddsstaket. De polismän som under natten uppehöll sig vid eller besökte brottsplatsen synes inte heller ha reagerat inför förhållandena på platsen. Juristkommissionen har påpekat att det är en mycket allvarlig sak om till följd av missgrepp vid avspärrning och bevakning en brottsplats inte hålls intakt

inför brottsplatsundersökningen. Den skada som uppkommer kan inte repareras.

Juristkommissionen har slutligen, när det gäller helheten av den verksamhet vid polismyndigheten i Stockholm som nu har redogjorts för, konstaterat att *samordningen och ledningen av verksamheten under mordnatten* brast på viktiga punkter. Det protokoll som fördes över verksamheten var bristfälligt, delvis beroende på att den för ändamålet avsedda protokollsblanketten inte kom till användning. Den bristfälliga protokollföringen innebar också att utfört arbete och vidtagna åtgärder inte dokumenterades på ett riktigt sätt. Bristfällig dokumentation innebär enligt juristkommissionen att verksamheten ganska snabbt riskerar att förlora i stadga och effektivitet. Flyttningen av verksamheten till ledningsrummet innebar vissa tekniska svårigheter. Vakthavande kommissarien kom inte att på avsett sätt själv ingripa och ta ledningen av verksamheten, delvis beroende på störningar i verksamheten, bl.a. genom telefonsamtal. När Welander och Sandström anlände till sambandscentralen ingrep de inte aktivt i verksamheten. Oklarhet uppstod i fråga om fördelningen av uppgifter och ledningsansvar i det att vakthavande kommissarien tvärtemot vad Welander förutsatte uppfattade situationen så att han när de högsta cheferna hade kommit skulle återgå till den löpande verksamheten och ägna sig åt vad som i övrigt hände inom distriktet under natten.

Beträffande juristkommissionens synpunkter i övrigt hänvisar vi till dess rapport del 1.

2.3 Åtgärder som har vidtagits och föreslagits efter mordet

Inom polismyndigheten i Stockholm har man med anledning av erfarenheterna från mordnatten vidtagit en rad åtgärder för att förbättra beredskapen för extraordinära händelser. Sålunda har den tekniska utrustningen förbättrats. Vidare har ett system med vakthavande kommissarie i beredskap införts. Om det inträffar en händelse som kräver att det särskilda ledningsrummet bemannas, skall den vakthavande kommissarien i

beredskap träda in och ta över den övriga verksamheten vid sambandscentralen. Föreskrifter och anvisningar, åtgärds kataloger och andra hjälpmedel har setts över. Vidare läggs mycket resurser ned på utbildning och träning.

Med anledning av juristkommissionens rapport del I uppdrog regeringen den 18 juni 1987 åt rikspolisstyrelsen att tillsammans med länsstyrelsen i Stockholms län och polismyndigheten i Stockholm se över ledningsstrukturen och ledningsfunktionerna vid polismyndigheten. Detta arbete pågår för närvarande.

Styrelsen skulle vidare, enligt regeringsbeslutet, se över polismyndigheternas spårplaner, rutinerna för larm samt behovet och utformningen av utbildning för lednings- och sambandspersonal.

I oktober 1987 rymde Stig Bergling, som avtjänade straff för grovt spioneri, i samband med permission från en kriminalvårdsanstalt. Regeringen gav den 12 oktober - med anledning av omständigheterna kring rymningen - uppdrag åt dåvarande länspolismästaren, numera rikspolischefen Nils E. Åhmansson att gå igenom polisorganisationen. Åhmansson skulle enligt regeringens beslut lägga fram förslag om de åtgärder som behövdes för att verksamheten skulle präglas av ansvar, omdöme och initiativförmåga när det gällde att möta oväntade händelser. Härvid skulle Åhmansson särskilt uppmärksamma att den operativa verksamheten bedrevs snabbt och effektivt samt att formerna för ledning, ordergivning och samordning var ändamålsenliga.

Åhmansson har den 29 december 1987 redovisat sitt utredningsuppdrag. Han föreslår en rad åtgärder avsedda att bidra till att polisens effektivitet vid s.k. särskilda händelser snabbt höjs. Vissa av hans förslag kan genomföras inom ramen för gällande regler. Sålunda lämnar han flera förslag till förbättring av utbildningen och övningen inom polisväsendet. Vidare föreslår han åtgärder för att förbättra polisens beredskap för information inom och utom polisväsendet vid särskilda händelser. Slutligen föreslår Åhmansson förbättringar av polisens tekniska utrustning.

I övrigt förutsätts för genomförande av flertalet av de av Åhmanssons förslag som nu är av intresse att reglerna om rikspolisstyrelsens rätt att meddela föreskrifter och att leda polisverksamhet ändras.

Åhmansson anser att det på sina håll inom polisväsendet saknas tillräcklig planering för att man skall kunna få tag i polispersonal under hela dygnet och för att man med kort varsel skall kunna använda personalen för meningsfulla arbetsuppgifter i anslutning till en särskild händelse. Han föreslår därför att regeringen ger rikspolisstyrelsen befogenhet att meddela föreskrifter för beredskapen inom polisväsendet. Detta bemyndigande skall, enligt förslaget, styrelsen utnyttja bl.a. för föreskrifter om en enhetlig polischefsberedskap inom riket och för föreskrifter rörande polisförstärkning.

De formella handläggningsrutinerna vid utsändande av larm behöver enligt Åhmansson ses över. Vidare uttalas att det i dag saknas både en klar målsättning och en genomtänkt handlingslinje beträffande de åtgärder på fältet som ett larm skall medföra. Åhmansson föreslår därför att regeringen ger rikspolisstyrelsen befogenhet att meddela föreskrifter för polismyndigheternas åtgärder vid sändande och mottagande av larm inom polisväsendet. Avsikten är bl.a. att polismyndigheterna skall åläggas skyldighet att vidta vissa åtgärder när de har mottagit ett viktigt larm.

Åhmansson anser att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att klarlägga formerna för hur polisverksamheten vid s.k. särskilda händelser skall samordnas och i övrigt ledas. Han föreslår därför att regeringen ger rikspolisstyrelsen rätt att meddela föreskrifter för organisation och ledning av polisinsatser vid särskilda händelser. Rikspolisstyrelsen skall enligt förslaget härefter bl.a. reglera ansvarsförhållandena och samordningen av polisverksamheten vid särskilda händelser, utarbeta riktlinjer för organisation och ledning av polisinsatser vid särskilda händelser, ålägga polismyndigheterna skyldighet att upprätta planer och åtgärdskalendrar för polisinsatser vid särskilda händelser samt vid viktigare objekt inom polisdistrikten.

Enligt Åhmanssons uppfattning har bl.a. händelserna efter mordet på Olof Palme visat på de svårigheter som kan uppstå när ledningsansvaret vid riksangelägenheter enbart ligger på lokal nivå i polisorganisationen. Med anledning härav har Åhmansson föreslagit att rikspolisstyrelsen skall få befogenheter att leda polisverksamhet i vissa allvarliga situationer som kan komma att kräva riksomfattande åtgärder och samordning.

Inom rikspolisstyrelsen pågår ett omfattande reformarbete som tar sikte på såväl organisatoriska som andra förbättringar av polisens verksamhet vid särskilda händelser i enlighet med Åhmanssons förslag. Styrelsen har mot bakgrund av förslagen föreslagit regeringen

att rikspolisstyrelsen skall få rätt att utöva polisledning "vid särskilda händelser när kravet på samordning mellan polismyndigheter är särskilt framträdande",

att rikspolisstyrelsen, när enhetlighet behövs, skall få rätt att meddela föreskrifter om polismyndigheternas verksamhet vid särskilda händelser,

och att rikspolisstyrelsen skall få rätt att meddela vissa föreskrifter om beredskapen inom polisväsendet.

2.4 Våra överväganden

De inledande åtgärderna efter ett grovt våldsbrott kan vara av avgörande betydelse för möjligheten att klara upp fallet. Polisen måste kunna vara på plats snabbt för att ta upp sökandet efter en flyende gärningsman. Brottsplatsen måste ställas under bevakning och bevis måste säkras. Vittnesuppgifter som kan ha betydelse för spaningarna måste inhämtas snabbt. Många andra åtgärder kan behöva vidtas utan dröjsmål. Varje polismyndighet måste ha en beredskap för att kunna lösa dessa uppgifter.

De brister i Stockholmspolisens verksamhet under mordnatten som juristkommissionen pekat på är allvarliga. Det är klart att enskilda

polismän eller avdelningar inom polisen trots det gjorde goda insatser. Ett helhetsomdöme måste ändå bli att polisen inte fungerade tillfredsställande under de viktiga timmarna närmast efter mordet på statsministern. Det omdömet drabbar i första hand arbetet på sambandscentralen. Den handfallenhet och förvirring som präglade verksamheten där är uppseendeväckande.

Vi är förvånade över att verksamheten fungerade så dåligt. Man befann sig i Sveriges största och mest välutrustade ledningscentral för polisverksamhet. Polisen hade goda personalresurser till sitt förfogande. Det fanns en nyligen utarbetad plan för polisinsatser vid grova våldsbrott. Förutsättningarna för en effektiv ledning av verksamheten bör ha varit goda. Det har sagts att polismännen drabbades av handlingsförlamning på grund av situationens allvar. En annan förklaring som anförts är att verksamheten blockerades av inkommande telefonsamtal. Dessa förklaringar kan vi inte acceptera. Polisverksamheten skall fungera även i sådana situationer. Det går inte att förklara bort att den främsta orsaken till bristerna är att de personer som närmast hade att svara för ledningen av polisens insatser inte skötte sitt arbete på ett godtagbart sätt.

Ett exempel härpå är den oklarhet i fråga om fördelning av arbetsuppgifter och ansvar som rådde sedan Welander och Sandström hade anlänt till sambandscentralen. Dessförinnan hade Koci ansvarat för verksamheten där. Det förefaller ha varit klart för alla inblandade att Welander vid sin ankomst tog över befälet från Koci. Men det var inte klart hur arbetsuppgifterna skulle fördelas. Koci utgick från att han inte längre skulle ha befattning med mordet medan Welander och Sandström förutsatte att han fortsatte med dessa arbetsuppgifter. I realiteten leddes sambandscentralens verksamhet avseende mordet även efter Welanders och Sandströms ankomst av de polisinspektörer som tjänstgjorde som operatörer. Det är självklart att sådana oklarheter i fråga om fördelning av arbetsuppgifter och ansvar inte får förekomma. Det hade ålegat Welander att klargöra hur arbetet skulle fördelas. Vidare förefaller varken Welander eller Sandström ordentligt ha satt sig in i hur arbetet förlöpte. Om de

hade gjort det skulle de rimligen exempelvis ha föranstaltat om rikslarm tidigare än som skedde.

Men vår kritik drabbar inte bara Welander och Sandström. Även på lägre nivåer i sambandscentralen förekom åtskilliga brister under mordnatten. Det sammanfattande intrycket av verksamheten är dåligt. Vi har frågat oss hur det kan komma sig att personalen vid landets största polismyndighet inte kunde sköta sitt arbete på ett godtagbart sätt. Juristkommissionen har för sin del funnit att verksamheten i detta enskilda fall inte har gett tillräckligt underlag för att dra slutsatsen att det mer allmänt brister i förmåga att organisera och hålla samman större polisinsatser eller i personalens utbildning och kunskaper. Å andra sidan har juristkommissionen inte heller funnit något tillförlitligt stöd för att det just vid detta tillfälle skulle ha rätt i något avseende speciella förhållanden inom polisens organisation och beredskap som kunde föranleda sämre resultat än annars.

Vi vill för vår del utveckla juristkommissionens tankegångar något. Det kan under inga omständigheter accepteras att viktiga samhällsfunktioner äventyras på grund av bristande kompetens hos personalen. Bristerna i polisens verksamhet under mordnatten visar enligt vår mening att de ansvariga - i första hand polisledningen i Stockholm - inte lagt ned tillräckligt mycket omsorg på att upprätthålla erforderlig kompetens hos all personal som sysslar med att leda polisverksamhet från sambandscentralen. Det är naturligtvis omöjligt för oss att bedöma om bristerna beror på att rekryteringen inte varit omsorgsfull eller att personalen inte fått tillräcklig utbildning. Båda problemen är emellertid förtjänta av uppmärksamhet.

Det finns anledning att överväga rekryteringen av personal till polismanna- och polischefsbanorna. Därvid bör man beakta konkurrensen på arbetsmarknaden med andra arbetsgivare, anställnings- och befordringsvillkor. En speciell fråga i detta sammanhang är rekryteringen av den ordningspolispersonal som tjänstgör i sambandscentraler. Erfarenheterna från mordnatten visar hur stor betydelse det har att denna personal

fungerar väl. Utan att ha fullständig överblick över alla former av polisverksamhet anser vi oss kunna hävda att det ställs särskilt höga krav på denna personals initiativkraft och förmåga till självständigt handlande. Det är därför av stor betydelse att polismyndigheterna lägger ned omsorg på rekryteringen av personal till sådana befattningar. Polismyndigheterna måste även vara beredda att snabbt vidta åtgärder om det visar sig att någon person inte håller måttet. Det sagda innebär inte något ställningstagande i frågan huruvida polismän eller administrativ personal skall sköta radiotrafiken i en sambandscentral.

För att upprätthålla kompetensen inom polisväsendet räcker det inte med att välja ut rätt personer till viktiga befattningar. Det krävs också att personalen ges utbildning och träning. I vår undersökning har vi särskilt uppmärksammat den personal som har till uppgift att leda ordningspolisverksamhet. Den personalen måste ha förmåga att snabbt fatta riktiga beslut i kritiska situationer. För sådana insatser krävs utbildning och framför allt övning utöver vad som kan erhållas genom den vanliga tjänstgöringen. Som vi nämnt läggs numera inom Stockholmspolisen mycket resurser ned på utbildning och träning. Vi har bl.a. bevistat ett stort upplagt ledningsspel, där färdigheterna att leda stora polisinsatser övades. Även inom andra polisdistrikt fordras träning och utbildning av den personal som skall leda ordningspolisverksamhet. Åhmansson har i den rapport som vi har redogjort för uppmärksammat dessa frågor. Såvitt vi kan finna är det också nödvändigt med insatser på regional och central nivå när det gäller utbildning och träning för de arbetsuppgifter som det nu är fråga om.

En annan fråga som har visst samband med utbildningsfrågan kan förtjäna att tas upp här. Polischeferna och deras ställföreträdare har i många fall till övervägande del administrativa uppgifter eller sysslar med polismyndighetsårenden. De skall emellertid också bl.a. kunna aktivt planera och leda ordningspolisiära insatser. Större sådana insatser anses i regel böra ledas av polischefsutbildad personal. Erfarenheterna från mordnatten visar att denna ledning inte kan bli effektiv om inte vederbörande polischef genom sin tjänstgöring är tränad i sådan verksam-

het. Det ankommer på varje polismyndighet att se till att de personer i polischefskarriären som har sådan tjänstgöring att de kan komma i fråga för att leda ordningspolisverksamhet också är tränade för det. Frågan måste naturligtvis uppmärksammas också av länsstyrelserna och rikspolisstyrelsen.

Det finns vid sidan av det som vi nu har tagit upp åtskilliga förhållanden som måste uppmärksammas för att polisens beredskap för oväntade händelser skall vara tillräcklig. Juristkommissionen har som exempel angivit förstärkning av personalen på särskilt viktiga funktioner, översyn av arbets- och kontrollrutiner och förbättring av viss teknisk utrustning. Det förslag från Åhmansson som vi har refererat ovan innehåller flera exempel på tänkbara åtgärder. Vi tar inte ställning till dessa förslag i detalj. Att det fortfarande finns brister är dock klart. Ett exempel är att det, när spionen Stig Bergling i oktober 1987 rymde, tog nästan sex timmar från det polisen i Norrköping underrättades till dess rikslarm utgick. Vi konstaterar att det är viktigt att man både på central, regional och lokal nivå inom polisväsendet ständigt har beredskapsfrågorna i åtanke.

Åhmanssons och rikspolisstyrelsens förslag till ökade operativa befogenheter för rikspolisstyrelsen och ökade befogenheter för styrelsen att meddela bindande föreskrifter innefattar emellertid ett principiellt betydelsefullt problem.

En huvudprincip för arbetsfördelningen inom polisväsendet är att den egentliga polisverksamheten skall utövas av de lokala polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsens verksamhet skall huvudsakligen vara inspekterande, rådgivande och samordnande. Rikspolisstyrelsen leder i princip inte polisverksamhet och får inte heller meddela föreskrifter eller annars bestämma om sådan verksamhet i andra hänseenden än regeringen förordnar. I samband med polisväsendets förstatligande och tillkomsten av rikspolisstyrelsen betonades nödvändigheten av att de centrala funktionerna erhöll en sådan utformning att de regionala och lokala polismyndigheternas självständiga verksamhet inte hämmades (prop. 1964:100 s. 150). Att

tyngdpunkten i polisverksamheten framför allt skall ligga på de lokala polismyndigheterna har ytterligare betonats genom den reform av polisväsendet som genomfördes år 1984. I samband med att reformen beslutades uttalade departementschefen att bemyndiganden för rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet eller att bestämma om sådan verksamhet skulle meddelas med stor försiktighet i framtiden (prop. 1983/84:111 s. 71 f). Under riksdagsbehandlingen framfördes att frågan om styrelsens funktion och befogenheter inom polisorganisationen måste ägnas uppmärksamhet så att de jämkningar och ändringar kan vidtas som betingas av vunna erfarenheter och förändringar i samhället (JuU 1983/84:16 s. 14).

I 4 § förordningen (1984:731) med instruktion för rikspolisstyrelsen har regeringen bemyndigat styrelsen att utöva polisledning i vissa hänseenden. Hit hör polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet samt viss kriminalpolisverksamhet. I övrigt avser bemyndigandet polisens flygverksamhet, polisverksamhet som föranleds av transporter av kärnämne eller kärnavfall, spaning efter vissa rymlingar från kriminalvårdsanstalt samt bevaknings- och säkerhetsarbete i samband med statsbesök och liknande händelser.

Rikspolisstyrelsen har, som ovan nämnts, föreslagit att styrelsen härutöver skall bemyndigas att leda polisverksamhet vid särskilda händelser när kravet på samordning mellan polismyndigheter är särskilt framträdande.

Åhmansson har inför oss förklarat bakgrunden till förslaget enligt följande. Under spaningarna efter Olof Palmes mördare och i samband med sökandet efter Stig Bergling förekom det att enskilda polismyndigheter under återopande av bristande resurser underlät att vidta självklara åtgärder, som att ordna utresekontroll. I sådana speciella situationer som de angivna anser Åhmansson att rikspolisstyrelsen bör ha möjlighet att föreskriva en nivå för polisens insatser och att samordna verksamheten i polisdistrikten. Exempelvis bör rikspolisstyrelsen kunna besluta om att polismyndigheterna skall anordna utresekontroll. Avsikten med förslaget är inte att rikspolisstyrelsen skall ta över den operativa ledningen på platsen.

Vi anser att det är viktigt att hålla fast vid huvudprincipen att rikspolisstyrelsen inte skall utöva polisledning. I likhet med Åhmansson anser vi emellertid att det finns anledning att söka förebygga sådana missförhållanden som de exemplifierade. Såvitt gäller spaning efter vissa rymlingar från kriminalvårdsanstalt gäller också, som nämnts, från den 1 februari 1988 att rikspolisstyrelsen kan ta över ledningen av sådant polisarbete. Vi har ingenting emot att man även i andra fall överväger liknande begränsade utökningar av rikspolisstyrelsens rätt att utöva polisledning, om det befinner sig nödvändigt. Däremot kan det inte uteslutas att rikspolisstyrelsens förslag i denna del, som det är formulerat, skulle komma att innebära en väsentlig utvidgning av styrelsens befogenheter, som strider mot den angivna huvudprincipen. Vi vill i detta sammanhang påpeka att regeringen är oförhindrad att i särskilda fall uppdra åt rikspolisstyrelsen att leda viss polisverksamhet. Den möjligheten utnyttjades den 5 februari 1987, då regeringen beslutade att ledningen av polisverksamheten med anledning av mordet på Olof Palme skulle ankomma på rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen har också, mot bakgrund av Åhmanssons förslag, föreslagit två nya bemyndiganden för styrelsen att meddela bindande föreskrifter. Som vi har nämnt gäller att rikspolisstyrelsen inte får meddela föreskrifter om polisverksamheten i andra hänseenden än regeringen förordnar. Inför riksdagens principbeslut 1981 om allmänna riktlinjer för en reform av polisväsendet hade rikspolisstyrelsen föreslagit att styrelsen skulle få rätt att meddela bindande föreskrifter för hur polisverksamheten skulle organiseras när särskilt allvarliga händelser inträffade. Föredragande departementschefen avvisade denna tanke men ville inte utesluta att en sådan befogenhet kunde behöva anförtros åt styrelsen för vissa preciserade uppgifter (prop. 1980/81:13 s. 131). I samband med att 1984 års reform av polisväsendet beslutades uttalades att rikspolisstyrelsens befogenheter att styra verksamheten genom olika slag av normer, råd och rekommendationer måste begränsas till vad som är oundgängligen nödvändigt (prop. 1983/84:89 s. 38). I instruktionen för rikspolisstyrelsen har regeringen bemyndigat rikspolisstyrelsen att utfärda icke bindande råd om polisverksamheten i den utsträckning det be-

hövs för att planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete skall uppnås. I mycket begränsad utsträckning har regeringen också bemyndigat rikspolisstyrelsen att utfärda bindande föreskrifter. Det gäller föreskrifter om vissa administrativa rutiner, förbindelsetjänst, användande av viss utrustning, ADB samt de gemensamma informationssystemen. Styrelsen har således f.n. inte rätt att meddela bindande föreskrifter om den egentliga, operativa, polisverksamheten.

Vissa av de föreskrifter som Åhmansson tänker sig att rikspolisstyrelsen i framtiden skall utfärda faller inom ramen för de bemyndiganden som redan finns. I övrigt skulle det för genomförande av Åhmanssons förslag i denna del krävas nya bemyndiganden. Vi har inte i detalj granskat och värderat de enskilda förslagen. Innan rikspolisstyrelsen ges ytterligare bemyndiganden att meddela bindande föreskrifter finns det dock enligt vår mening anledning att noga överväga behovet av en sådan förändring.

3 Brottsutredningen

3.1 Inledning

I föregående kapitel har vi redogjort för viss kriminalpolisverksamhet som kom igång under de första timmarna efter mordet på statsministern. Härigenom inleddes den mest uppmärksammade och omfattande mordutredning som har förekommit i vårt land. Olof Palmes ställning och internationella engagemang innebar att motiv till dådet kunde sökas på många håll. På grund av ärendets särart och omfattning organiserade polisen mordutredningen på ett speciellt sätt. Vi skall i detta kapitel redogöra bl.a. för polisens arbete med brottsutredningen och de problem som har varit förknippade med organisationen av detta arbete.

Intresset från allmänheten och massmedier för brottsutredningen har varit mycket stort. När tiden gått och mordgåtan inte fått sin lösning har polisens arbete allt mer kommit att ifrågasättas. Polisen har klandrats för att vissa förhållanden inte utretts ordentligt, men även för att man i vissa fall varit för nitisk. Ett exempel på det förstnämnda är debatten om det s.k. polisspåret. Det s.k. huvudspåret, d.v.s. misstankarna mot organisationen PKK, är ett exempel på en del av utredningen som väckt stor uppmärksamhet och där det från olika håll framförts att polisen skulle ha utsatt en grupp människor för rättsövergrepp.

Vi har i denna del sett som vår huvuduppgift att göra de överväganden om organisation, arbetssätt och reglering som erfarenheterna av brottsutredningen ger anledning till. Vår granskning har därför främst tagit sikte på de metoder som polisen har använt och hur åklagare och polis har organiserat och lett arbetet. Vid vår granskning har självfallet allt material från förundersökningen stått till vårt förfogande och i urval studerats.

Det har i den allmänna debatten framgått att man på vissa håll förväntar sig att vi skall utföra en granskning och prövning av åklagarnas och polisens bedömningar av utredningsmaterialet. Till vad vi sagt i före-

gående stycke om inriktningen av vårt arbete vill vi lägga följande. En granskning av och redogörelse för förundersökningsmaterialet är förenad med stora svårigheter. Det är allmänt sett en svår uppgift att bedöma värdet av olika spår i en omfattande mordutredning som inte är avslutad. I stort sett alla uppslag är ju aktuella till dess att man vet lösningen. Till det kommer att nya uppgifter kan göra ett "kallt" spår intressant samtidigt som en från början välmotiverad insats beträffande ett uppslag kan visa sig ha varit bortkastad tid. Vid ett spaningsmord arbetar man under svåra förhållanden. Man gör inte polisen någon rättvisa om man bedömer polisens insatser med utgångspunkt från vad man nu vet. Vidare är det svårt att på detta stadium lämna en redogörelse för förundersökningsmaterialet. Det beror på att materialet är hemligt av hänsyn till dem som är föremål för förundersökningen och för att inte åklagarnas och polisens arbete skall försvåras. Vid åtal kommer det material som ges in till domstol i princip att bli offentligt. Det kan tilläggas att förundersökningsmaterialet är mycket omfattande. Under den tid som vår granskning omfattar togs omkring 30.000 dokument in i det datoriserade förundersökningsregistret. I genomsnitt arbetade under denna period över 150 polismän med utredningen.

Ett förhållande vid brottsutredningen som har väckt stor uppmärksamhet har varit åklagarnas och polisens samarbetssvårigheter. I avsnitt 3.3 tar vi upp dessa frågor.

I avsnitt 3.4 behandlar vi de kontakter och engagemang som regeringskansliet haft vad gäller brottsutredningen. Vidare tar vi upp riksåklagarens, länsstyrelsens och rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet.

Slutligen tar vi i avsnitt 3.5 upp vissa tvångsmedelsfrågor.

3.2 Polisens arbete med brottsutredningen

3.2.1 Allmänt om polisens arbete

Rättegångsbalkens regler om förundersökning styr arbetet med brottsut-

redningar. Vi skall längre fram ge en redogörelse för dessa regler. Här nöjer vi oss med att nämna att polisens och åklagarnas arbete för att utreda ett brott kallas förundersökning. Syftet med förundersökningen är att utreda vem som kan misstänkas för att ha begått brottet och att förbereda en eventuell rättegång. Förundersökningen leds av polismyndighet eller av åklagare. Om förundersökningen leds av åklagare anlitar denne polisen för att utföra utredningsarbete. I detta avsnitt skall vi behandla polisens utredningsarbete. Frågor som rör ledningen av förundersökningen behandlar vi i avsnitt 3.3.

Utredningen av grova våldsbrott där gärningsmannen är okänd ställer stora krav på polisens organisation. Utredningsarbetet måste utföras med noggrannhet och fantasi, och i allmänhet ger det upphov till en mängd olika uppslag som måste bearbetas vidare. Kännetecknande är också att det åtminstone i inledningsskedet är svårt att utan vidare avfärda några uppslag som ointressanta, vilket medför att resultatet av bearbetningen av uppslagen måste systematiseras noggrant. Det finns ingen organisation av detta svåra arbete som på förhand är given som den rätta. Inom Stockholmspolisen finns dock en arbetsfördelning som normalt tillämpas vid utredning av grova våldsbrott. Den kan sammanfattas enligt följande.

Förundersökningsledare är polismyndigheten eller en åklagare. Om polismyndigheten leder förundersökningen fullgörs den funktionen normalt av en kriminalkommissarie. Förundersökningsledaren ansvarar för inriktningen av verksamheten. Den enhet inom polismyndigheten som svarar för utredningar av grova våldsbrott är våldsroteln. Det direkta polisarbetet leds under förundersökningsledaren av en *spaningschef*. I allmänhet är en kommissarie vid våldsroteln spaningschef.

Förundersökningen avseende mordet på statsministern leddes under de första dagarna av länspolismästaren Hans Holmér. Chfsåklagaren KG Svensson tog den 6 mars 1986 över ledningen av förundersökningen såvitt avsåg den s.k. 33-åringen. Den 1 maj tog överåklagaren Claes Zeime över den del av förundersökningen som Holmér hade lett. Sedan Svensson den 16

maj hade lagt ned förundersökningen beträffande 33-åringen ledde Zeime således hela förundersökningen. Den 5 februari 1987 beslutade regeringen att ledningen av förundersökningen skulle ankomma på riksåklagaren och att spaningsarbetet skulle ledas av rikspolisstyrelsen.

Polisens arbete med mordutredningen organiserades redan från början på ett annat sätt än som är vanligt. I arbetet deltog personal både från polismyndigheten i Stockholm och från rikspolisstyrelsen. Hos polismyndigheten engagerades i huvudsak våldshoteln, spaningssektionen och tekniska roteln. Från rikspolisstyrelsen deltog personal från dess säkerhetsavdelning och rikskriminalsektion. Arbetet ställdes under ledning av en särskild spaningsledning (ledningsgrupp) med Holmér som chef. Härutöver ingick chefen för kriminalavdelningen, polisöverintendenten Hans Wranghult, och representanter för de enheter inom Stockholmspolisen och rikspolisstyrelsen som deltog i polisarbetet. Ledningsgruppen hade både administrativa och operativa uppgifter. Förundersökningsledningen utövades där, i den del den ankom på polisen. Vid sammanträdena i ledningsgruppen diskuterades den allmänna inriktningen av arbetet. Vidare redovisades sådana nya tips och spaningsuppslag som ansågs böra få prioritet och resultatet av olika utredningsåtgärder som tidigare hade diskuterats i ledningsgruppen. Beslut om enskilda åtgärder och föredragningar för beslut i enskilda ärenden förekom dock sällan vid sammanträdena. Sådana beslut fattades som regel av Holmér eller Wranghult eller i vissa fall efter delegation av någon annan i ledningsgruppen utanför de regelbundna sammanträdena. Till gruppen redovisades skriftligt material i form av spaningsuppslag, förhørsutskrifter m.m. Fördelningen av arbetsuppgifterna mellan de olika enheterna inom den sammansatta organisationen bestämdes genom beslut i ledningsgruppen. Övergripande frågor om samordning och information m.m. togs också upp där. Besluten fattades i regel informellt inom gruppen men i sista hand avgjordes frågorna av Holmér. Vidare svarade ledningsgruppen för kontakterna med massmedierna. Samma sätt att organisera en spanings- och utredningsinsats i samverkan med rikskriminalsektionen och rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning hade, om än i mindre skala, tillämpats under Holmérs ledning vid ett par tidigare tillfällen, och erfarenheterna hade enligt allmän uppfattning inom polisen varit goda.

Inom polismyndigheten i Stockholm var det som nämnts våldsröteln, tekniska röteln och spaningssektionen som utförde merparten av arbetet. Våldsröteln hade huvudansvaret för det grundläggande arbetet i mordutredningen. Där mottogs tips och uppslag som strömmade in och där skedde också den första granskningen av alla spaningsuppslag. Vidare hade röteln huvudansvaret för registreringen av alla uppgifter och dokument i utredningen. All skriftlig redovisning av det polisarbete som utfördes inom övriga enheter i organisationen gick genom våldsröteln. När det gällde fördelningen av polisarbetet fick våldsröteln ansvaret för själva brottsplatsen (med undantag för tekniska frågor) och för utredningar rörande biografen Grand. Tekniska röteln svarade för brottsplatsundersökningen och en rad andra undersökningar bl.a. utmed den förmodade flyktvägen. Undersökningar av kulor, vapen och upphittade föremål ankom på röteln. Vidare ingick i tekniska rötelns uppgifter att ta kontakt med rättsläkare och annan expertis i frågor som rörde den tekniska bevisningen. Spaningssektionen svarade för uppföljning av spaningsuppslag och biträdde med andra uppgifter av spaningskaraktär. Sektionen fick huvudansvaret för dörrknackningar (med undantag av Gamla stan) och ansvarade i stor utsträckning för uppföljning av allmänna tips.

Inom rikspolisstyrelsen engagerades främst personal från rikskriminalsektionen och säkerhetsavdelningen. Rikskriminalsektionen svarade för merparten av sådana förhör och andra åtgärder utanför Stockholms polisdistrikt som krävde medverkan av personal med insikter i utredningsarbetet. Sektionen fick också ansvaret för utredningsarbetet i Gamla stan och vissa vapenundersökningar. Säkerhetsavdelningen fick uppdraget att undersöka om Olof Palme hade varit föremål för någon slags kartläggning eller övervakning under tiden närmast före mordet. Även handläggning av tips som rörde polismän lades på säkerhetsavdelningen. Huvuddelen av den polispersonal som arbetade med det s.k. huvudspåret kom också från säkerhetsavdelningen.

De inledande kriminalpolisåtgärderna har vi berört i föregående kapitel. Brottsplatsundersökningen påbörjades på morgonen den 1 mars. Den döda kroppen obducerades samma dag. Man hade inga direkta spår efter gär-

ningsmannen. Det rörde sig om ett s.k. spaningsmord. En stor mängd tips började tidigt att strömma in, och personal avdelades, främst inom våldsroteln, för att ta emot och läsa tips. Spaningsuppslagen skulle registreras, vilket föranledde svårigheter på grund av den stora mängden uppslag. Spanings- och utredningsarbetet kännetecknades under den första tiden av att man inte läste sig vid ett fåtal spår utan arbetade "på bredden".

Enligt flera tips skulle en 33-årig man ha befunnit sig i området kring brottsplatsen vid tidpunkten för mordet och ha uppträtt på ett misstänkt sätt. Polisen började tidigt att intressera sig för honom. Han anhölls den 12 mars och begärdes senare häktad. Häkttningsframställningen återkallades emellertid, och han släpptes fri den 19 mars. Härefter fortsatte utredningen om honom. Den inriktades framför allt på förhör med vittnen och på kontroll av de uppgifter som han hade lämnat om alibi. Utredningsarbetet ledde till kontroverser mellan polis och åklagare, som vi närmare skall gå in på i avsnitt 3.3. Förundersökningen mot 33-åringen lades ned den 16 maj 1986. Polisen och åklagarna har dock fortsatt att intressera sig för mannen. Man har hållit förhör med honom i början av 1988.

Mycket resurser lades ned på det s.k. huvudspåret. Detta spår går i korthet ut på misstankar om att vissa medlemmar i organisationen kurdiska arbetarpartiet (Partiya Karkeren Kürdistan, PKK) kunde vara delaktiga i mordet. Misstankarna grundade sig bl.a. på uppgifter om att en person med anknytning till organisationen hade anskaffat vapen strax före mordet på statsministern och på en analys av tänkbara motiv för att mörda statsministern. Under utredningen framkom uppgifter om att ytterligare två personer med anknytning till PKK hade försökt att anskaffa vapen under månaderna före mordet på Olof Palme. Upplysningar om hur vissa personer med anknytning till PKK hade uppträtt under tiden närmast före mordet kunde enligt polisen tolkas som om man planerade ett attentat mot någon. Även upplysningar som erhöles om hur några personer med anknytning till PKK uppträdde under mordnatten kunde enligt polisen ge stöd för misstankarna. Enligt polisledningens teori skulle mordet på

Olof Palme ha samband med två tidigare mord, ett i Uppsala 1984 och ett i Medborgarhuset i Stockholm 1985, som utförts av män med anknytning till PKK. Motivet för mordet på Olof Palme skulle enligt denna teori främst vara av politisk natur och ha sin grund i den behandling som PKK som organisation och dess medlemmar och sympatisörer hade rönt i Sverige. Teorin stöddes enligt polisen av en jämförelse mellan uttalanden som före vart och ett av de tre morderna hade publicerats i en PKK närstående tidning. Polisens teori redovisades av Holmér i en promemoria daterad den 17 juli 1986 och framlades utförligt vid ett sammanträde den 5 augusti 1986, vid vilket åklagarna var närvarande. Under senare delen av augusti började polisen planera för en stor samlad aktion mot de personer som enligt polisledningens på den nämnda teorin grundade bedömning kunde antas ligga bakom mordet. Ett s.k. tillslag mot omkring 50 personer planerades i detalj. Polisen arbetade intensivt med huvudspåret under hela hösten 1986. Huvuddelen av resurserna gick under denna tid åt för detta arbete. Åklagarna framhöll, sedan de fått del av det omfattande utredningsmaterial som polisen samlat, att en grundläggande förutsättning för åtal var att någon av de misstänkta kunde på ett konkret sätt knytas till brottsplatsen. Åklagarna framhöll vidare att det i materialet inte fanns någonting som knöt PKK eller de personer som polisen intresserade sig för till mordet på Olof Palme samt att det visserligen fanns en bra motivbild men att det saknades något som band de misstänkta vid brottet. På grund av att polisledningen och åklagarna hade olika uppfattningar angående omfattningen av och de lagliga förutsättningarna för det planerade tillslaget kom detta till stånd först den 20 januari 1987. Åklagarna planerade aktionen i detalj och fattade för varje inblandad person ett skriftligt beslut. Tre personer anhölls i sin frånvaro misstänkta för medverkan till mordet i Medborgarhuset. Beslut meddelades om hämtning till förhör av sju personer som var misstänkta, varav tre för medverkan till mordet på Olof Palme. Vidare meddelades beslut om husrannsakan hos de misstänkta. Åtta personer som inte var misstänkta för brott skulle hämtas till förhör. Dessutom skulle förhör hållas med några personer som var berövade friheten genom häktning eller fängelsestraff. Efter förhör fick alla utom de tre anhållna lämna polishuset. De tre frigavs senare. Meningsskiljaktigheter beträffande

huvudspåret orsakade det slutliga sammanbrottet i samarbetet mellan åklagare och polis, som vi skall redogöra för längre fram.

Parallellt med utredningen rörande 33-åringen och huvudspåret arbetade polisen fortlöpande med andra spaningsuppslag. Bl.a. har det förekommit ett antal tips av innebörd att polismän skulle vara inblandade i mordet. Utredningen av dessa tips handhades av rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning. Vi har under hösten 1987, med anledning bl.a. av den debatt härom som förekommit i massmedier, särskilt granskat brottsutredningen i denna del. Resultatet av vår granskning har vi redovisat i en skrivelse till justitieministern den 21 december 1987. Skrivelsen är intagen som bilaga 3 till denna rapport.

3.2.2 Ledningsorganisationen

Organisationen med en ledningsgrupp ledde till en koncentration av de viktigaste ledningsfunktionerna till gruppen och ytterst till Holmér själv. Holmér - eller i vissa fall någon annan i ledningsgruppen - fattade de beslut som ankom på polismyndigheten i dess egenskap av förundersökningsledare. Gruppen och ytterst Holmér själv kom i realiteten också att fungera som spaningsledning, dvs. den funktion som i Stockholms polisdistrikt i vanliga fall ankommer på den särskilt utsedde spaningschefen inom våldsroteln. Slutligen var ju Holmér chef för polismyndigheten, och fullgjorde därför de uppgifter med anknytning till brottsutredningen som ankom på polismyndighetens ledning - bl.a. administrativa frågor och fortlöpande tillsyn av verksamheten.

Redan av vad som nu sagts framgår att organisationen med en ledningsgrupp kan medföra problem. Juristkommissionen har ansett att det inte finns anledning att ifrågasätta att denna organisation var ändamålsenlig under det intensiva uppbyggnadsskedet närmast efter brottet. Däremot kan det enligt juristkommissionen ifrågasättas om inte nackdelarna med ledningsgruppen efter en tid kom att överväga fördelarna.

En nackdel med den valda organisationen var att polismyndighetens tillsyn över arbetet riskerade att bli lidande. Det ankommer normalt på polismyndighetens ledning att utöva tillsyn över den verksamhet som bedrivs även i ett enskilt ärende. I det här fallet låg det i första hand på kriminalavdelningens ledning och ytterst på länspolismästaren att utöva tillsyn över Stockholmspolisens arbete med utredningen. Det måste enligt juristkommissionen ha stått klart för polisledningen att framför allt våldsrörelsen utsattes för en utomordentligt stor press. Situationen krävde därför, konstaterar juristkommissionen, att man från ledningens sida noga följde utvecklingen för att vid behov kunna vidta åtgärder. Såvitt juristkommissionen har kunnat finna har vissa av de problem som uppstått inte anmälts eller i erforderlig omfattning uppmärksamats av ledningen. Ett skäl till att de inte har uppmärksamats kan enligt juristkommissionen ha varit att Holmér själv var engagerad i ärendet och fyllde flera funktioner, bl.a. spaningschefens och polischefens. Även kriminalavdelningens chef var direkt engagerad i mordutredningen. Polisledningens tillsyn i stort kan enligt juristkommissionens mening ha blivit lidande av detta.

En annan nackdel med att så många funktioner koncentrerades till Holmér var att det inte fanns några möjligheter att vid konflikter angående mordutredningen vända sig till en högre instans inom myndigheten. Allmänt sett kan det enligt juristkommissionen inte gärna bestridas att det ligger ett värde i att åklagare och polis som har svårt att samarbeta i en förundersökning har en möjlighet att vända sig till någon som inte är direkt engagerad i arbetet för att få tvistigheterna lösta. Varje organisation måste enligt juristkommissionen ha en möjlighet att snabbt och auktoritativt lösa tvister. Även i andra sammanhang kunde det ha varit av värde att ha möjlighet att få frågor rörande mordutredningen prövade av en högre instans inom polismyndigheten.

Av juristkommissionens rapport framgår vidare att organisationen från flera håll kritiserats från en annan utgångspunkt. Kritikerna har menat att det var olyckligt att ledningsgruppen och Holmér personligen i så hög grad som blev fallet själv svarade för den fortlöpande spaningsled-

ningen i stället för att som normalt ha en ansvarig spaningschef. Kritiken har gått ut på att detta medförde oklarhet i fråga om fördelningen av uppgifter och ansvar mellan ledningsgruppen och de olika enheter som deltog i utredningsarbetet. Det har också satts i fråga om man verkligen på bästa sätt utnyttjade den personal som har de bästa kunskaperna och den största erfarenheten av mordutredningar.

Vid de samtal som juristkommissionen har haft har man från polisledningen haft den uppfattningen att det inte fanns några problem i fördelningen av ansvaret för utredningens olika avsnitt eller med att bäst utnyttja tillgänglig kunskap och erfarenhet hos personalen. Från andra håll har däremot till juristkommissionen lämnats uppgifter av innebörd att det rådde oklarhet om hur långt våldsrotelns självständiga ansvar sträckte sig och att informationen till rotelns personal om ledningsgruppens arbete var bristfällig. Det har vidare gjorts gällande att Holmér hade så stark ställning att ingen i ledningsgruppen ville eller vågade opponera sig, vilket hade skadliga effekter på arbetet.

Juristkommissionen har ansett sig kunna konstatera att Holmér utövade sin ledning av verksamheten på ett mycket viljestarkt och dominerande sätt och att utredningen i hög grad fick sin inriktning som en följd av hans personliga övertygelser. Juristkommissionen har vidare konstaterat att det faktiskt brast på viktiga punkter i arbetet inom olika enheter under ledningsgruppen. Vi kommer att gå in närmare på dessa brister längre fram. Juristkommissionen har funnit att dessa brister inte i tillräcklig omfattning synes ha kommit till Holmérs kännedom. Detta är enligt juristkommissionen en brist i sättet att utöva ledningen.

Juristkommissionen har inte blivit övertygad om att det sakligt sett fanns tillräckliga skäl att efter det inledande skedet bedriva själva brottsutredningen med en sådan ledningsorganisation och ett sådant direkt deltagande av polismyndighetens högsta ledning som det här blev fråga om. En mer traditionell ordning är enligt juristkommissionens mening i allmänhet bättre ägnad att säkerställa att den yrkeserfarenhet och den kunskap som står till buds verkligen blir utnyttjad. Å andra

sidan har det enligt juristkommissionen i brottsutredningen funnits ledningsuppgifter som sannolikt nödvändiggjorde ett mer direkt engagemang av polismyndighetens ledning än vanligt. Juristkommissionen menar att man i alla händelser hade bort sörja för att förändringar i ett annars tillämpat mönster slog igenom och att riskerna för oklarhet och missförstånd så långt möjligt undanröjdes. I detta fall lämnades inte någon samlad och dokumenterad information om spaningsorganisationen och om ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan ledningsgruppen och de medverkande enheterna. Saken blev enligt juristkommissionen inte bättre av att ledningsgruppens uppgifter ändrades och att dess befattning med spaningsledningen efterhand blev en annan än den ursprungligen avsedda. Såvitt juristkommissionen har kunnat finna borde det ha varit på sin plats med en genomarbetad information till alla deltagande enheter, åtminstone när organisationen tagit fastare form och konsekvenserna för arbetet mer i detalj kunde överblickas.

Våra överväganden

Med instämmande i juristkommissionens bedömningar i denna del vill vi särskilt framhålla följande.

En mordutredning där gärningsmannen är okänd ställer, som vi tidigare har nämnt, stora krav på polisen, särskilt i inledningsskedet. Det är därför naturligt att man inom polisväsendet på grundval av samlade erfarenheter har funnit att en viss organisation av spanings- och utredningsarbetet i allmänhet leder till goda resultat. Den organisationen, som också tillämpas vid polismyndigheten i Stockholm, bygger som vi har nämnt på att arbetet utförs inom våldsroteln under direkt ledning av ett av rotelns polisbefäl, som fungerar som spaningschef.

En sådan organisation, där man faller tillbaka på invanda rutiner och på personalens yrkesskicklighet och samlade erfarenheter, anser vi ge den bästa garantin för att utredningsarbetet utförs i enlighet med vedertagen polisiär taktik och för att inga utredningsåtgärder försummas.

Det sagda hindrar naturligtvis inte att det kan finnas fall då en brottsutredning bör organiseras på ett annorlunda sätt. Vi har i avsnittet om polisens arbete under de första tolv timmarna kritiserat polisen för den förvirring som präglade verksamheten i inledningsskedet. Vi anser att Holmér, när han förmiddagen efter mordet kom till polismyndighetens lokaler, hade goda skäl att ta ett fast grepp om verksamheten för att se till att spanings- och utredningsarbetet organiserades på ett effektivt sätt. Vi delar således juristkommissionens bedömning att organisationen med en ledningsgrupp var ändamålsenlig under det intensiva uppbyggnadsskedet närmast efter mordet.

När det gäller tiden därefter är bedömningen inte lika självklar. Utredningen av mordet på Olof Palme var onekligen till sin omfattning extraordinär. Mängden material var närmast överväldigande. Ett mycket stort antal polismän inom olika enheter arbetade med ärendet. För oss förefaller det naturligt att det krävdes en organisation utöver den vanliga för att administrera denna jättelika apparat.

Avsikten synes också från början ha varit den att ledningsgruppen främst skulle bestämma om fördelningen av arbetsuppgifter och övergripande frågor. Emellertid kom i själva verket också den egentliga spaningsledning- en att förläggas till ledningsgruppen och ytterst att fullgöras av Holmér personligen.

Denna utveckling medförde avsevärda nackdelar. I avsnittet om ledningen av förundersökningen tar vi upp de problem som åklagarna ställdes inför när polisen bl.a. vägrade att efterkomma de direktiv som åklagarna lämnade i egenskap av förundersökningsledare. Eftersom den högste polischefen själv ledde polisarbetet, fanns det inom polismyndigheten inga möjligheter till appell mot spaningsledningens beslut. Om mordutredningen hade organiserats på en lägre nivå hade den som varit missnöjd kunnat vända sig till polischefen. Det hade onekligen varit en fördel.

Som juristkommissionen har påpekat måste också polismyndighetens tillsyn över ärendet ha blivit lidande av att Holmér själv stod i spetsen för

arbetet. En annan aspekt på tillsynsfrågan är att den tillsyn som Holmér hade att utöva över Stockholmspolisens övriga verksamhet rimligen också måste ha blivit lidande. Ett exempel härpå är att polismyndighetens samlade resurser för narkotikabekämpning minskade kraftigt på grund av utredningen, och att det inte vidtogs några kraftfulla åtgärder för att behålla den tidigare nivån på detta arbete.

De nu nämnda nackdelarna blev en följd av att polismyndighetens chef ledde mordutredningen. Som framgått av vår redogörelse förefaller det emellertid också som om organisationen dessutom i sig inneburit vissa direkta nackdelar för spanings- och utredningsarbetet. Det förhållandet att den egentliga spaningsledningen i betydande utsträckning kom att förläggas till ledningsgruppen innebar nämligen oklarheter i fråga om fördelning av arbetsuppgifter och ansvar.

Nackdelarna med den ledningsorganisation som polisen valde var således avsevärda. Vi har, som vi har nämnt, förståelse för att det krävdes en särskild organisation för att administrera utredningsarbetet. Vad som däremot kan kritiseras är att så stor del av det egentliga polisarbetet leddes av ledningsgruppen. Det innebar att de erfarenheter och kunskaper som fanns hos de professionella mordutredarna på våldshoteln inte kom att utnyttjas fullt ut. Att polisen i den största mordutredning som har förekommit organiserade sig på ett sådant sätt var enligt vår mening inte försvarligt. Det var inte heller försvarligt att arbetet organiserades så att polismyndighetens chef under lång tid helt engagerades i mordutredningen. Chefens ordinarie funktioner - till vilka spanings- och utredningsarbete inte hör - är allt för viktiga för att han skall tillåtas bli uppbunden på det sätt som nu skedde.

3.2.3 Det praktiska polisarbetet

Under mornnatten hölls de första förhören med vittnen från brottsplatsen. Inom våldshoteln började man organisera sig för att kunna ta emot tips från allmänheten. Vissa tekniska undersökningar utfördes av personal från tekniska roteln. Efter hand engagerades mer polispersonal i ut-

redningsarbetet. Eftersom det inte fanns konkreta spår som klart pekade i någon viss riktning var polisen tvungen att hålla en avsevärd bredd på spanings- och utredningsarbetet.

Ett mycket stort antal tips kom från allmänheten. Polisen fick i inledningsskedet avsätta stora resurser för att ta emot sådana tips. De resurser som man hade avsatt visade sig ändå tidvis vara otillräckliga.

Alla tips som kom in lästes av en kommissarie. Han bedömde tipsen efter angelägenhetsgrad och angav om innehållet var sådant att tipset skulle behandlas med förtur. Även detta arbete visade sig tidvis kräva mer resurser än man hade räknat med.

Ärendets omfattning gjorde att förundersökningsmaterialet måste registreras. Härvid använde sig polisen av en dator. Det visade sig att registreringen kom att släpa efter, varför man i inledningsskedet delade ut oregistrerade handlingar till utredningspersonalen. Detta ledde i några fall till att samma arbetsuppgifter kom att delas ut till olika handläggare.

Holmér tog i början av mars 1986 kontakt med personer i Olof Palmes närmaste omgivning för att skapa underlag för och samråda om utredningen rörande Olof Palmes personliga förhållanden.

När det gällde bedömningen av tänkbara utrikespolitiska motiv till mordet fick Holmér hjälp av förutvarande ambassadören Sverker Åström. Dessutom förekom kontakter med utrikesdepartementet.

Närmare två veckor efter mordet påbörjade polisen en systematisk kartläggning av Olof Palmes personliga förhållanden och av hans förehavanden under dagarna närmast före mordet.

Förhör med Olof Palmes närmaste anhöriga hölls med början den 1 mars 1986. Sonen Márten Palme medverkade i en rekonstruktion på brottsplatsen. Lisbeth Palme och Márten Palme medverkade vid valkonfrontationer.

Dörrknackning i området kring brottsplatsen ägde rum vid flera olika tidpunkter dagarna omedelbart efter mordet och omkring den 9-10 mars. Den 19 mars genomfördes en särskild aktion som hade samma syfte som en dörrknackning, nämligen att få fram nya vittnesuppgifter genom besök hos boende i området kring brottsplatsen. Den 24 mars beslöts att man skulle genomföra en dörrknackning på näringsställen omkring biografen Grand. Den aktionen utökades senare till att omfatta större delar av Stockholms centrum.

Polisen efterlyste i ett tidigt skede i pressen personer som hade besökt nioföreställningen på Grand. Någon motsvarande efterlysning av dem som hade besökt sjuföreställningen gjordes emellertid inte.

Den 8 mars beslöt polisen att i pressen efterlysa vittnen som hade åkt med samma tunnelbanetåg som makarna Palme eller som hade uppehållit sig på tunnelbanestationerna Gamla stan och Rådmansgatan vid den aktuella tidpunkten.

Någon av de första dagarna i mars beslöt polisen att göra en undersökning av registrerade vapeninnehavare i Stockholm. Sedermera beslöts att alla vapen med kaliber .357 som fanns registrerade i distriktets vapenregister skulle provskjutas. Den 1 april begärde polismyndigheten i Stockholm i ett rikslarm hjälp med att kontrollera alla förekommande revolverar av fabrikat Smith & Wesson med viss angiven kaliber.

Med hjälp av en s.k. signalementsmaskin framställdes s.k. pusselbilder av gärningsmannen och av en man som misstänktes för att ha skuggat Olof Palme. Bilderna publicerades i massmedier.

Polisen gjorde s.k. registerslagningar på personer som bodde i Gamla stan och i citykärnan. Totalt kontrollerades omkring 17 000 personer på detta sätt.

Kontroller har utförts av bl.a. hotellvister, uttag på bankomater, flygresor, stulna och leasade bilar, parkeringsanmärkningar, kända

våldsvärkare, personer som avvikit från sjukhus och anstalter samt självmord.

En första kriminalteknisk undersökning på brottsplatsen ägde rum mellan kl. 01.10 och 01.55 den 1 mars 1986.

Den 1 mars omkring kl. 06.30 påträffade en privatperson en kula på västra sidan av Sveavägen. Kulan låg ca 40 meter från brottsplatsen. Den lämnades till polisen på platsen.

Den egentliga tekniska undersökningen av brottsplatsen ägde rum senare den 1 mars. Undersökningen omfattade ett betydligt större område än det som ursprungligen hade avspärrats. Bl.a. söpades ett avsnitt av Sveavägen. Brottsplatsen undersöktes med metalldetektor. Ett omfattande material togs med till tekniska roteln för analys.

Den 2 mars påträffades en andra kula vid brottsplatsen, inom det område som hade genomsökts vid den tekniska undersökningen föregående dag. Kulan låg ca 7 meter från den plats där Olof Palme föll, invid en pelare vid nedgången till tunnelbanan. Kulan påträffades av en privatperson och lämnades till polisen på platsen.

De båda kulorna undersöktes av statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) i Linköping, Federal Bureau of Investigation (FBI) i Washington och Bundeskriminalamt (BKA) i Wiesbaden. Kulorna är av s.k. Winchesterammunition, kaliber .357.

Den 10 mars genomfördes en grundlig undersökning utmed den förmodade flyktvägen. Undersökningen omfattade Tunnelgatan, trapporna upp till Malmkillnadsgatan, David Bagares gata, Drottninghusgränd, Jutas Backe, Regeringsgatan, Snickarbacken, Smala gränd och Birger Jarlsgatan mellan Jutas Backe och David Bagares gata. Dessförinnan hade samma område genomsökts vid flera tillfällen av bl.a. personal från tekniska roteln och spaningssektionen.

Den 17 mars sökte personal från tekniska roteln genom Johannes kyrkogård med metalldetektor. Dessförinnan hade en styrka på 15-20 polismän från andra enheter manuellt letat igenom bl.a. kyrkogården.

Tekniska roteln genomförde en mängd ytterligare undersökningar av varierande slag. Olika föremål som upphittades vid eller i närheten av brottsplatsen, eller som annars kunde antas ha någon anknytning till mordet, undersöktes. Det rörde sig bl.a. om upphittade klädespersedlar och liknande. Ett antal kulor som påträffades på olika platser i Stockholm undersöktes också. Undersökningarna omfattade vidare bl.a. vissa hotelsebrev. Roteln ansvarade dessutom för rekonstruktioner på brottsplatsen, medverkade vid husrannsakingar och svarade för fotografering vid konfrontationer.

Den rättsmedicinska obduktionen skedde den 1 mars 1986 på statens rättsläkarstation i Stockholm.

SKL engagerades i ärendet i början av mars 1986 när laboratoriet fick i uppdrag att undersöka de två kulorna som hade upphittats i närheten av brottsplatsen. Kulorna fördes efter SKL:s undersökning till BKA:s och FBI:s laboratorier för motsvarande undersökning. De sistnämnda laboratorierna hade under någon av de första dagarna i mars själva tagit kontakt med Stockholmspolisen och erbjudit sin hjälp. Efter olika ytterligare undersökningar som har utförts under våren 1987 anser polisen numera att det är osannolikt att de upphittade kulorna skulle vara andra än de som användes vid attentatet mot makarna Palme.

SKL undersökte också makarna Palmes kläder och kläder som togs i beslag från 33-åringen. En undersökning av dessa föremål gjordes därefter vid BKA i Wiesbaden. SKL sammanställde vidare fotografier av mynningsflamman från en revolver av den typ som polisen ansåg vara det mest troliga mordvapnet.

Chefsåklagaren KG Svensson begärde i början av april 1986, mot bakgrund av uppgifter som hade kommit fram vid en rekonstruktion på brottsplat-

sen, att viss provskjutning skulle ske på försvarets forskningsanstalt. Polisen motsatte sig detta och undersökningen genomfördes då genom åklagarens försorg. Den ägde rum den 17 april. Åklagarna samt personal från SKL och från polisens tekniska rotel var närvarande.

Juristkommissionen har anlagt synpunkter på hur det praktiska polisarbetet utfördes. De viktigaste synpunkterna sammanfattar juristkommissionen enligt följande (del 2 s. 161 f).

I detta kapitel tar vi upp ett antal frågor kring det praktiska polisarbetet i utredningen av mordet på Olof Palme. Det rör sig bl.a. om organisations- och systemfrågor. Våra synpunkter gäller i vidsträckt mening utredningsarbetets effektivitet. Syftet är att bidra till den genomgång av erfarenheter och den översyn av bl.a. beredskaps- och organisationsfrågor som brottsutredningen bör föranleda. Det ligger i sakens natur att de frågor som vi tar upp är ett urval, där det finns anledning att konstatera att allt inte fungerade som det skulle och där alltså kritik ter sig motiverad. Vi är emellertid angelägna om att kritiken inte skall ge intrycket att polisens arbete allmänt sett inte höll måttet. Någon sådan bedömning har vi inte gjort och det är för övrigt alldeles klart att mycket omfattande och gott arbete lades ned av polisen på alla olika nivåer.

Vi pekar på ett antal brister i fråga om hur spanings- och utredningsarbetet organiserades och hur vissa grundläggande utredningsåtgärder genomfördes. Enligt vår mening skulle en del av bristerna sannolikt ha kunnat undvikas om det hade funnits en spaningsledning som arbetade närmare de olika enheterna. Vi menar också att den tillsyn över ärendet som normalt utövas av kriminalavdelningens ledning och ytterst av polismyndighetens chef kan ha blivit lidande av att Holmér och kriminalavdelningens chef Wranghult själva var direkt engagerade i spaningsarbetet.

En annan orsak var enligt vår åsikt att det saknades en i praktiken fungerande beredskapsplanläggning för arbetet inom kriminalavdelningens våldsrotel inför en större spaningsinsats vid ett mord eller ett annat grovt våldsbrott. Vi har för vår del funnit att detta var en brist som inverkade inte bara på rotelns arbete utan med hänsyn till rotelns centrala ställning även på utredningsarbetet i övrigt. De mest kännbara effekterna uppkom under inledningsskedet men vissa av dem påverkar alltså brottsutredningen, framför allt bristerna i registreringen av förundersökningsmaterialet.

Några av de viktigaste konkreta bristerna i våldsrotelns arbete är dessa:

- Tipsmottagningen var i vart fall i inledningsskedet otillräckligt dimensionerad.

- Registreringen av förundersökningsmaterialet blev en flaskhals. Den stora tillströmningen av tips kunde inte klaras av med befintliga resurser och någon beredskap för en utökning fanns inte. Registreringen måste ske på olika enheter och några åtgärder för att åstadkomma enhetlighet och förenklingar företogs inte.
- Kartläggningen av omständigheterna kring brottet och brottsplatsen skedde inte i alla delar med den snabbhet, grundlighet och noggrannhet som krävdes.
- Vissa s.k. dörrknackningar genomfördes inte på ett fullödigt sätt.
- Utredningen angående den avlidnes person och kontakter kom inte igång omedelbart.

Samarbetet med expertis, främst med rättsläkarna och SKL, har enligt vår mening inte fungerat som det borde. Polisen har därmed inte heller till fullo utnyttjat de kunskapskällor som finns inom andra myndigheter.

Vår granskning har visat på brister i beredskapen inom kriminalavdelningen vid polismyndigheten i Stockholm. I samband med en översyn bör även behovet av fasta rutiner för vissa spanings- och utredningsinsatser vid bl.a. grövre våldsbrott och av utbildning och samträning inför större gemensamma insatser övervägas.

Våra överväganden

Vi kan till alla delar instämma i juristkommissionens synpunkter.

I avsnittet om polisens arbete under de tolv första timmarna har vi uttalat oss om vikten av att polismyndighetens ledning lägger ned tillräckligt med energi på att upprätthålla kompetensen hos personalen. Det uttalandet gäller naturligtvis också den personal som sysslar med utrednings- och spaningsarbete. Även här är det fråga om att rekrytera rätt personer till viktiga befattningar, att utbilda dessa personer och att se till att omedelbart vidta åtgärder om någon person skulle visa sig inte hålla måttet.

Vi vet att polismyndigheten i Stockholm har tagit fasta på juristkommissionens kritik och med anledning därav ser över verksamheten. Vi utgår från att man inte nöjer sig med det, utan att man även i framtiden fort-löpande går igenom arbetsmetoder och organisation för att förvissa sig om att man är redo för större insatser.

I detta sammanhang vill vi ta upp en annan aspekt på det praktiska polisarbetet. Vi har vid vår granskning uppmärksammat det s.k. huvudspåret. Vi har frågat oss om det var riktigt att på det sätt som skedde under lång tid koncentrera resurserna på detta spår.

Vi kan inledningsvis konstatera att det utan tvekan funnits anledning att utreda flera av de uppslag som sammanfattas under benämningen huvudspåret. Polisens uppfattning har ju också beträffande delar av spåret delats av åklagare och domstol i samband med att dessa fattat beslut om tvångsmedel.

Uppslagen i huvudspåret innehöll alltså indicier som polisen trodde skulle kunna bidra till att lösa mordet på Olof Palme. Dessa indicier var och förblev emellertid svaga. Polisen använde avsevärda resurser för att genom bl.a. telefonavlyssning och spaning få fram ytterligare bevis. Enligt uppgift var i början av december 1986 150 av totalt 170 polismän sysselsatta med huvudspåret. En av förklaringarna till koncentrationen av resurser på huvudspåret kan vara att Holmér åtminstone i ett inledningsskede avsåg att samordna brottsutredningen i denna del med åtgärder enligt utlänningslagen.

Det har framgått att polisledningens koncentration av polisens resurser på huvudspåret försvårade och försenade utredningsåtgärder som åklagarna betraktade som angelägna. Hur polisens resurser skall fördelas mellan olika utredningsuppslag är en fråga som det ankommer på förundersökningsledaren att besluta om. Vi tar upp detta i följande avsnitt.

3.3 Ledningen av förundersökningen och samarbetsproblemen

3.3.1 Inledning

Den 1 mars 1986 inledde polismyndigheten i Stockholm, genom att påbörja brottsutredningen, en förundersökning med anledning av mordet på statsminister Olof Palme. Förundersökningen leddes av länspolismästaren Hans Holmér.

Chefsåklagaren vid åklagarmyndigheten i Stockholm KG Svensson utsågs samma dag att svara för åklagaruppgiften i målet. Han inträdde dock inte som förundersökningsledare förrän den 6 mars i och med att misstanke uppstod mot en person, den s.k. 33-åringen. I praktiken kom Svensson endast att ta ledningen av förundersökningen rörande 33-åringen. I övriga delar leddes förundersökningen av Holmér. Svensson biträdde från den 12 mars 1986 av kammaråklagaren Lage Carlström.

Överåklagaren Claes Zeime inträdde den 1 maj 1986 som ledare av hela förundersökningen med undantag för den del som gällde 33-åringen. Svensson fortsatte att leda förundersökningen i sistnämnda del till dess att han den 16 maj lade ner den. Zeime biträdde från den 20 maj av chefsåklagaren Solveig Riberdahl och från senare delen av sommaren 1986 även av chefsåklagaren Anders Helin och kammaråklagaren Bo Josephson. Vid sidan av Zeime var Riberdahl den åklagare som bar det främsta ansvaret för förundersökningen.

Den 5 februari 1987 uppdrog regeringen åt riksåklagaren att leda förundersökningen. Ledningen av förundersökningen handhades därefter av biträdande riksåklagaren Axel Morath med biträde av Riberdahl, Helin och byråchefen hos riksåklagaren Jörgen Almblad.

I detta avsnitt skall vi behandla frågor som har samband med ledningen av förundersökningen rörande mordet på Olof Palme. Det är frågor om åklagarnas roll i brottsutredningen och om de kontroverser som uppkom mellan åklagarna och polisen under förundersökningen. Till den förstnämnda gruppen av frågor hör om en åklagare borde ha inträtt som ledare av förundersökningen från början, på vilken nivå inom åklagarväsendet åklagarinsatsen skulle göras och om tillräckliga resurser sattes till. Vi skall dock först kort redogöra för åklagarväsendet och reglerna om förundersökning i brottmål. Efter det skall vi beröra frågan om vilka befogenheter åklagaren har som förundersökningsledare.

Juristkommissionen har i sin rapport (del 2 kap. 4) grundligt redogjort för brottsutredningens förlopp i dessa avseenden. Vi bedömer det inte

som meningsfullt att vi i vår rapport än en gång lämnar en sådan samlad redogörelse utan får i detta hänseende hänvisa till juristkommissionens rapport. Vi skall dock nedan i anslutning till de olika frågeställningarna redogöra för vissa förhållanden.

3.3.2 Allmänt om åklagarväsendet och förundersökning i brottmål

Riksåklagaren är under regeringen högste åklagare och leder åklagarväsendet i riket. För åklagarverksamheten är landet indelat i 13 regioner med en regionåklagarmyndighet i varje region. Ledningen av åklagarverksamheten i regionen utövas av myndighetens chef, överåklagaren. Landet är vidare indelat i 86 åklagardistrikt. Åklagarmyndigheterna i 83 av dessa lyder under regionåklagarmyndigheterna och leds av chefsåklagare. Åklagarmyndigheterna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt, som var och en leds av en överåklagare, står utanför den regionala åklagarorganisationen. Dessutom finns en statsåklagarmyndighet för speciella mål.

Åklagarväsendet är hierarkiskt uppbyggt. Under riksåklagaren finns statsåklagarna på regionåklagarmyndigheterna och under dessa distriktsåklagarna vid åklagarmyndigheterna. Vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö är överåklagarna statsåklagare. Chefsåklagarna och kammaråklagarna vid dessa myndigheter är distriktsåklagare.

Riksåklagaren är allmän åklagare vid högsta domstolen. Vidare har det i några fall särskilt föreskrivits att riksåklagaren skall vara åklagare. I övrigt ankommer åklagaruppgifterna på statsåklagarna och distriktsåklagarna. Distriktsåklagarna kan i princip handlägga alla slags mål. Statsåklagare skall dock fullgöra åklagaruppgiften i sådana mål där uppgiften är särskilt krävande eller av annat skäl bör fullgöras av dem. I storstadsdistrikten finns bara en åklagare som är statsåklagare, nämligen överåklagaren. För de mål som förutsätts handläggas av statsåklagare gäller i dessa distrikt, och således i Stockholms åklagardistrikt,

i stället att chefsåklagarna och vissa kammaråklagare i vissa avseenden har samma uppgifter som en statsåklagare.

Riksåklagaren har tillsyn över åklagarväsendet. Överåklagarna har tillsyn över åklagarväsendet i sina verksamhetsområden. Riksåklagaren och statsåklagarna har rätt att överta uppgifter som tillkommer lägre åklagare. Riksåklagaren och statsåklagarna har vidare, som ett utflöde av sin tillsynsskyldighet, rätt att överpröva en lägre åklagares beslut. Denna rätt är inte författningsreglerad.

Så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats skall en förundersökning inledas. De grundläggande reglerna om förundersökning i brottmål finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB). Närmare föreskrifter i vissa frågor som har samband med förundersökning har meddelats i förundersökningskungörelsen (1947:948). De bestämmelser som är av intresse för vår granskning är följande.

Enligt 23 kap. 2 § RB skall under förundersökningen utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot den misstänkte. Dessutom skall målet under förundersökningen beredas så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang.

Förundersökningen leds enligt 23 kap. 3 § första stycket RB av polismyndigheten eller av åklagaren. Om en förundersökning har inletts av polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet skall enligt samma lagrum ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Vidare skall åklagaren även i andra fall överta ledningen av en förundersökning när det är påkallat av särskilda skäl.

Leds en förundersökning av polismyndigheten har åklagaren enligt 23 kap. 3 § RB rätt att meddela anvisningar om undersökningens bedrivande. Leds förundersökningen av annan än åklagare är det enligt 2 § förundersökningskungörelsen undersökningsledarens skyldighet att hålla åklagaren underrättad om förundersökningens gång i den mån brottets beskaffenhet

eller omständigheterna i övrigt påkallar det. När förundersökningen leds av en åklagare får denne vid verkställande av undersökningen anlita biträde av polismyndigheten och uppdra åt polisman att vidta särskild till undersökningen hörande åtgärd, om dess beskaffenhet tillåter det.

Enligt 23 kap. 4 § RB skall man vid en förundersökning inte bara beakta de omständigheter som talar mot den misstänkte utan även de som är gynnsamma för honom eller henne. Man skall vidare ta tillvara de bevis som är till den misstänktes förmån. Undersökningen bör bedrivas så att ingen onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnader eller olägenhet. Förundersökningen skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna tillåter. Finns det inte längre anledning att fullfölja förundersökningen, skall den läggas ned.

3.3.3 Allmänt om åklagare som förundersökningsledare

Vår uppgift är som vi uttalat i avsnitt 1.2. inte att pröva om rättsliga bedömningar som åklagare och polis gjort är riktiga. Vi har då närmast syftat på sådana bedömningar som gällt myndighetsutövning mot enskilda. De frågor som vi kommer att behandla i detta avsnitt är mer av organisatorisk karaktär. Det är visserligen fråga om tillämpningen av ovan angivna regler i RB. Dessa regler är emellertid utformade så att det mer blir fråga om lämplighetsbedömningar än tolkning av rättsregler. Det är fråga om på vilket sätt och i vilken omfattning en åklagare skall engagera sig i en förundersökning. Det är också fråga om innebörden av begreppet ledning i sammanhanget. För att rätt kunna bedöma åklagarnas och polisens handlande i de avseenden som detta avsnitt behandlar fordras att man något analyserar deras roller i förundersökningen.

Förundersökningens huvudsyften kan sägas vara att ge underlag för åtal och att förbereda en kommande huvudförhandling. Förundersökningsmaterialet blir således underlag för åklagarens överväganden om talan vid domstol eller beslut om åtalsunderlåtelse. Detta i sig gör det inte nödvändigt att åklagaren är förundersökningsledare. I många utländska rättsordningar skiljer man på åklagaruppgiften och uppgiften att leda

förundersökningen. I Sverige har vi valt att förena uppgifterna.

Reglerna om ledning av förundersökning kan sammanfattas så att polisen utför undersökningen men den leds av åklagaren. Lagstiftningen förutsätter visserligen att även en polismyndighet kan leda undersökningen. Det gäller då främst undersökningar där det inte finns någon misstänkt eller undersökningar som är enklare och av mer rutinmässig karaktär. Även om dessa polisleda undersökningar dominerar antalsmässigt är det fråga om undantag från huvudregeln. Åklagarinsatsen förbehålls genom dessa undantag de mer kvalificerade målen. Åklagarna har emellertid ett övergripande ansvar för alla förundersökningar. Det är också åklagaren som ensam avgör om han skall vara förundersökningsledare eller inte.

När det gäller innebörden av gällande regler om fördelningen mellan åklagare och polis av befogenheter och ansvar i en förundersökning som leds av åklagare har juristkommissionen (del 2 s. 111 ff) uttalat bl.a. att det styrande perspektivet är rättegång och dom och att eftersom åklagaren är den som skall utföra talan i domstol, det rimligen är lagens mening att det också skall vara åklagaren som har det avgörande inflytandet i fråga om underlaget för denna uppgift. Enligt juristkommissionen måste man emellertid också beakta att det är polisen som har särskild kompetens och särskilda resurser när det gäller brottsutredning i allmänhet. Även om en åklagare har det formella förundersökningsledarskapet är det ofrånkomligt att polisen i det praktiska genomförandet måste ha ett långtgående ansvar för spanings- och utredningsarbetets bedrivande. Till detta kommer det ansvar som åvilar polismyndigheten när det gäller användningen av resurser och därtill knutna organisatoriska och administrativa frågor.

Enligt juristkommissionen fyller åklagarens förundersökningsledarskap främst två funktioner. Den ena är en tillsyns- och kontrollfunktion. Åklagaren svarar för att utredningen bedrivs snabbt och effektivt och för att kravet på objektivitet iakttas. Den andra är ledningsfunktionen. En fungerande förundersökningsverksamhet förutsätter att det vid delade meningar finns någon som ytterst har ansvar och bestämmanderätt i fråga

om utredningens uppläggning och genomförande. Den uppgiften ligger på förundersökningsledaren.

Vad som emellertid kan skapa problem är enligt juristkommissionen att bestämmanderätten när det gäller förundersökningens uppläggning och genomförande i den praktiska tillämpningen kan vara svår att avgränsa mot polismyndighetens ansvar för polisarbetets organisation, för resursanvändningen och för den direkta ledningen av spaningsarbetet. I praktiken torde detta problem lösas genom att åklagaren begränsar sig till att fatta beslut om sådana åtgärder som skall utföras medan det överlämnas åt polisen att besluta hur arbetet skall utföras. Enligt en uppfattning som framförts i debatten skulle detta vara så långt som åklagarens befogenheter sträcker sig. Juristkommissionen har emellertid avslutningsvis angående de allmänna synpunkterna på åklagarens befogenheter uttalat följande (del 2 s. 113):

I förundersökningsledaruppgiften måste anses ingå inte endast det yttersta ansvaret för vilka utredningsåtgärder som bör eller inte bör vidtas utan principiellt också ett ansvar för på vilket sätt de genomförs och hur olika åtgärder skall prioriteras sinsemellan. Vad gäller resursanvändning och organisation kan åklagaren alltid framställa önskemål hos polismyndigheten när dess biträde begärs med stöd av 23 kap. 3 § tredje stycket RB. Polismyndigheten är visserligen inte skyldig att lämna det biträde som begärs om det t.ex. saknas resurser för ändamålet, men torde inte kunna vägra på grunder som har att göra med en bedömning av hur förundersökningen från utredningssynpunkt bör läggas upp eller inriktas. Har åklagaren begärt och fått ett visst antal polismän tilldelade för förundersökningen, torde han därefter kunna förfoga över vilka uppgifter de skall tilldelas och hur arbetet skall bedrivas.

Av intresse för frågan om åklagarens befogenheter är även följande uttalande av juristkommissionen (del 2 s. 126):

Enligt vår uppfattning hade åklagarna rättsligt stöd för sitt krav att förundersökningsledningen skulle få bedrivas i direkt samarbete mellan vederbörande åklagare och en spaningsledning på lägre nivå hos polisen jämte den för förundersökningen avdelade utredande polispersonalen. Detta måste anses följa av att det är förundersökningsledaren som har avgörandet i fråga om förundersökningens bedrivande och synsättet har stöd i regeln i 23 kap. 3 § tredje stycket RB om förundersökningsledarens rätt till biträde av polisen. Förundersökningsledarens inflytande måste principiellt anses

sträcka sig till en rätt att vägra en viss eller vissa polismän att delta i eller utföra vissa uppgifter i en av åklagaren ledd förundersökning, eftersom detta kan vara ett avgörande som beror av vad åklagaren bedömer som lämpligt från förundersökningens och undersökningsresultatets synpunkt. Därmed har åklagarna enligt vår mening ytterst också haft rätt att vägra att samarbeta med en på visst sätt sammansatt spaningsledning som åklagarna efter gjorda erfarenheter inte fann lämplig från förundersökningsresultatets synpunkt. Av detta följer inte att åklagarna skulle ha någon bestämmanderätt över organisationsfrågor på polisens sida.

De tolkningar som juristkommissionen sålunda gjort av bestämmelserna om förundersökning vad gäller fördelningen av befogenheter mellan åklagare och polis svarar enligt vår mening väl mot den rollfördelning som framgår av lagen: att åklagaren leder förundersökningen med polisen som biträde.

Det har i olika sammanhang förts fram förslag om ändring i denna rollfördelning. Ett förslag är att polisen ensam skall svara för förundersökningarna och att åklagarnas roll begränsas till att föra talan vid domstol. Frågan om rollfördelningen mellan åklagare och polis har flera gånger behandlats i riksdagen med anledning av motioner. Riksdagen har intagit den ståndpunkten att man inte är beredd att göra några förändringar i den principiella uppdelningen mellan polis och åklagare när det gäller ledning av förundersökning. Enligt vår mening talar erfarenheterna av den mordutredning som vi nu granskat knappast för en mer självständig roll för polisen. Tvärtom bör man slå vakt om den rollfördelning som nu gäller.

Den tolkning som juristkommissionen gjort när det gäller åklagarens möjlighet att vägra att samarbeta med en på visst sätt sammansatt spaningsledning kan naturligtvis från polishåll uppfattas som ett alltför stort ingrepp i polisens ansvarsområde. Detta liksom andra praktiska problem på detta område bör i första hand lösas genom samråd mellan polis- och åklagarväsendet på lokal, regional och central nivå. Vi ser det som naturligt att polisen inte organiserar sig på ett sätt som försvårar för åklagaren att utöva ledningen av förundersökningen.

3.3.4 Åklagarna och ledningen av förundersökningen i inlednings- skedet

Som nämnts utsågs Svensson den 1 mars 1986 att svara för åklagaruppgiften i målet. Svensson blev uppringd av byråchefen vid riksåklagarens kansli Uno Hagelberg som frågade om Svensson var villig att åta sig uppgiften. Avsikten var att Svensson skulle hålla sig informerad för att senare kunna inträda som förundersökningsledare. Hagelberg hade före samtalet samrått med riksåklagaren Magnus Sjöberg. Svensson och Sjöberg talade under dagen per telefon med Zeime om saken. Denne hade inte något att erinra mot arrangemanget.

Den 6 mars 1986 beslutade Svensson om hämtning av 33-åringen. Härigenom inträdde han som ledare av förundersökningen. Fram till dess hade han hållit sig informerad om brottsutredningen. Svensson kom emellertid i praktiken endast att leda förundersökningen i den del den avsåg 33-åringen. Efter någon tid bestämde Svensson sig för att inte faktiskt ta ledningen över förundersökningen även i övriga delar. Orsaken var att Svensson ansåg sig ha funnit att han inte kunde påverka förundersökningen i dessa delar och därför inte ville ta det formella ansvaret. Från den 12 mars 1986 biträdde Svensson av Carlström. Både Svensson och Carlström arbetade till en början med Palme-utredningen vid sidan om annat arbete. Först från den 1 april 1986 var de befriade från andra åklagaruppgifter.

Den fråga man först har att ställa sig är hur man från åklagarhåll borde ha handlat när man nåddes av meddelandet att statsministern mördats och att misstanke mot någon särskild person inte förelåg. I praktiken valde man att betrakta utredningen av mordet på statsministern som en rutinutredning av ett mord.

Den regel som ger en anvisning om hur åklagaren skall handla är 23 kap. 3 § RB som stadgar att åklagaren skall träda in som förundersökningsledare även innan det finns en misstänkt om det föreligger särskilda skäl.

Juristkommissionen har anförut (del 2 s. 96 f) att man inte obetingat kan påstå att det redan på grund av omfattningen och karaktären av brottsutredningen fanns sådana särskilda skäl som avses i nämnda lagrum för ett mer eller mindre omedelbart åklagarinträde i förundersökningen och att det därför på något sätt skulle vara fel att en åklagare inte tog över förundersökningsledningen i dess helhet redan från början. Enligt juristkommissionen ger lagen, förarbetena och praxis inte tillräckligt klar ledning utan frågan är i grunden en lämplighetsfråga och det finns skäl både för och emot. Juristkommissionen kommer dock till slutsatsen att det naturliga arbetssättet hade varit att en åklagare omedelbart hade inträtt som ledare av förundersökningen i dess helhet och att åklagaren och polismyndigheten med den utgångspunkten hade i samråd fastställt hur det gemensamma arbetet skulle bedrivas. Det var emellertid enligt juristkommissionen inte det tidiga åklagarinträdet som var det viktiga utan ett nära samarbete i någon form.

Juristkommissionen har om åklagarnas insats vidare konstaterat (del 2 s. 128) att åklagarna inte hade den ställning och det inflytande över utredningen som gällande regler om förundersökningsledning i 23 kap. RB förutsätter. Enligt juristkommissionens åsikt borde man på åklagarsidan ha satt till mer resurser och gjort en aktivare insats under brottsutredningens första tid. Med en mera aktiv insats borde enligt juristkommissionen åklagarnas förutsättningar att hävda sin ställning ha varit bättre och i alla händelser skulle åklagarna bättre ha kunnat följa utredningen och haft en bättre beredskap för att aktivt ingripa i ledningen när de fann att det behövdes.

Enligt vår mening talar starka skäl för att förundersökningen borde ha letts av åklagare från början. Åklagarväsendet har ett övergripande ansvar för förundersökningsverksamheten. Ett statsministermord är ett så speciellt och allvarligt brott att det är uppenbart att ledningen av förundersökningen redan från början bör bli så kvalificerad som möjligt. Det var nödvändigt inte minst med hänsyn till den exempellösa mobilisering av polisens resurser i utredningen som ägde rum och som utan större fantasi kunde förutses. Det stod vidare tidigt klart att brottsutred-

ningen skulle innebära undersökningar av ett mycket stort antal spår och uppslag. Om åklagaren skulle ha någon möjlighet att på sikt leda förundersökningen krävdes det att han från början hade insyn i och kunde påverka uppläggningsen av arbetet. Detta kunde inte åstadkommas annat än genom en formell och faktisk ledning av förundersökningen. Även med det bästa samarbete mellan polis och åklagare skulle man förlora i effektivitet om åklagaren ställde sig vid sidan om den faktiska ledningen av förundersökningen.

Detta innebär naturligtvis inte att åklagaren i detalj skulle leda polisens spaningsarbete i inledningsskedet. Men polisen skulle naturligtvis ha organiserat detta arbete i samråd med åklagaren med beaktande av de speciella krav utredningen ställde. Det viktiga är att åklagaren skulle ha fått en position som möjliggjorde att åklagarinsatsen snabbt kunde anpassas till hur utredningen utvecklade sig.

Det verkliga förloppet blev, enkelt uttryckt, att polisen på egen hand satte upp en kraftfull ledning av polisarbetet och att åklagaren accepterade att han hamnade vid sidan om. Åklagarna kom först att i samband med omorganisationen nästan ett år senare att i alla delar få den roll och det inflytande över förundersökningen som ankom på dem. Detta berodde visserligen till stor del på de samarbetssvårigheter som vi skall beröra i ett kommande avsnitt. Vi tror att ett kraftfullt och tveklöst ingripande från början av åklagare i ledningen av förundersökningen skulle ha förbättrat förutsättningarna för ett effektivt samarbete mellan polis och åklagare.

Det sagda innebär inte att vi anser att åklagarna handlade i strid med gällande bestämmelser genom att inte genast ta över ledningen av förundersökningen. Lagstiftaren har lämnat vida ramar och frågan är, som vi tidigare uttalat, en lämplighetsfråga. För att åklagarväsendet skall kunna rätt fullgöra sina uppgifter är det emellertid, inte minst i kris-situationer, viktigt att man är beredd att aktivt hävda sina befogenheter. Vi vill samtidigt betona att även polisen har ett ansvar för att ledningen av en förundersökning anordnas på ett lämpligt sätt. Holmér

har uppgett att han blev förvånad över att en åklagare inte tog ledningen av förundersökningen redan från början. När han hade den uppfattningen borde han enligt vår mening ha tagit upp frågan med åklagarna.

När man från åklagarhåll nu inte genast tog ledningen över förundersökningen borde man, som juristkommissionen anfört, ha satt till mer resurser och gjort en aktivare insats under brottsutredningens första tid. De skäl som vi anfört ovan när det gäller ledningen av förundersökningen talar med samma styrka även för detta. Över huvud taget förefaller det oss som om man från riksåklagarens och överåklagarens sida från början tagit allt för lätt på de särskilda behov av åklagarinsatser som utredningen kunde komma att kräva. Vi avser då inte den nedan behandlade frågan om på vilken nivå inom åklagarväsendet som åklagarinsatsen skulle ske. Det är i stället avsaknaden av överväganden om utredningen skulle kräva extra resurser eller särskilda arrangemang. Riksåklagaren tillsåg inte heller att han skulle få fortlöpande information om utvecklingen i utredningen utan förlitade sig på att han skulle informeras om något särskilt skulle inträffa.

En särskild fråga är om inte riksåklagaren eller i varje fall överåklagaren borde ha inträtt som åklagare från början. Vid omorganisationen i februari 1987 uppdrog regeringen åt riksåklagaren att leda förundersökningen. Detta var emellertid en lösning som till stor del hade andra motiv än allmänna principer för fördelning av åklagaruppgifter. I några fall ankommer det enligt lag på riksåklagaren att leda förundersökningar. Riksåklagaren har normalt inte resurser att sköta dessa uppgifter utan uppdrar ofta åt någon lägre åklagare att biträda honom. Är riksåklagaren aktiv som åklagare mister man beträffande det målet den tillsynsfunktion som riksåklagaren har.

Inom åklagarväsendet gäller att mer kvalificerade och uppmärksammade mål bör handläggas av statsåklagare. Hade mordet inträffat i ett mindre åklagardistrikt hade åklagaruppgiften troligen från början hamnat hos regionens överåklagare eller en statsåklagare. Överåklagaren vid åklagarmyndigheten i Stockholm har som chef för myndigheten i stor utsträck-

ning administrativa uppgifter. Samtidigt utförs statsåklagaruppgifterna i distriktet av bl.a. chefsåklagarna. Dessa handlägger i stor utsträckning komplicerade och omfattande mål. Att lägga åklagaruppgiften i utredningen av mordet på Olof Palme på en erfaren chefsåklagare vid åklagarmyndigheten i Stockholm förefaller oss mot den bakgrunden ha varit en klok åtgärd.

3.3.5 Åklagarna och ledningen av förundersökningen från maj 1986 till omorganisationen

Att Zeime den 1 maj 1986 tog över förundersökningsledarskapet innebar egentligen ingen förändring i polisens arbete med förundersökningen. Han ingrep inte aktivt i ledningsgruppen eller på annat sätt i den befintliga ledningsorganisationen och gav inga direktiv om hur förundersökningen skulle bedrivas. Han fortsatte att upprätthålla sin tjänst som chef för åklagarmyndigheten. Skälet för hans beslut att ta över förundersökningsledningen var i första hand att samarbetet mellan polisledningen och KG Svensson inte hade fungerat.

Den 20 maj 1986 engagerades Riberdahl för att biträda Zeime. Även om hon omedelbart satte igång med att ta del av grundmaterialet i utredningen kom hon att bedriva detta arbete vid sidan av annat arbete ända fram till månadsskiftet augusti-september då hon friställdes från andra uppgifter. I slutet av sommaren knöts Helin och Josephson på heltid till utredningen.

I månadsskiftet juli-augusti 1986 presenterade polisledningen sin teori om att PKK kunde misstänkas stå bakom mordet. Enligt vad Riberdahl för oss uppgett var den uppläggning av spaningsarbetet, det s.k. huvudspåret, som därmed kom i dagen tidigare okänd för åklagarna. Zeime och hon hade tidigare endast varit engagerade när det gällde den vapenaffär som bidrog till att polisens intresse riktades mot PKK. I slutet av augusti fick åklagarna del av polisens material om PKK. Åklagarna började omgående läsa in materialet. Sedan åklagarna mot slutet av september läst in materialet började de framföra kritik mot uppläggningsen och även kräva kompletterande utredningar.

Av det sagda och vad som i övrigt står att läsa om detta skede i juristkommissionens rapport framgår enligt vår mening, såsom också juristkommissionen konstaterat, att något riktigt försök att bedriva en aktiv förundersökningsledning inte tycks ha gjorts från åklagarna förrän i början av hösten. Erfarenheterna av Svenssons tid som åklagare i målet borde ha gett Zeime anledning att redan så snart han tog över föranstaltat om erforderliga resurser på åklagarsidan och att aktivt ingripa i ledningen av förundersökningen. På det stadiet måste utredningens komplexitet ha stått helt klar. Som en röd tråd i utredningens förlopp går naturligtvis de samarbetsproblem som rådde mellan polis och åklagare och till vilka vi återkommer i avsnitt 3.3.7. Vi har emellertid fått det intrycket att Zeime, i varje fall i maj 1986, inte ansåg sig ha några svårigheter att samarbeta med Holmér. Om det intrycket är riktigt kan hans passivitet vid den tidpunkten inte tolkas på annat sätt än att han förordade en passiv åklagarinsats. Av skäl som anförts ovan kan vi inte godta en sådan bedömning.

Vad vi sagt i detta och föregående avsnitt utgör naturligtvis kritik mot de inblandade åklagarna. Avsikten är emellertid inte i första hand att kritisera utan att för framtiden understryka att åklagarna i större utsträckning bör ta ansvaret för stora och komplicerade brottsutredningar, att åklagarväsendet därvid bör sätta in rejäla resurser och att åklagarna inte bör dela med sig av sitt ansvar på ett sätt som skapar oklarhet. Våra uttalanden är i själva verket ett uttryck för ett orubbat stort förtroende för åklagarkåren och ett betonande av att åklagarnas roll som ledare av brottsutredningar bör stärkas snarare än försvagas.

3.3.6 Delning av förundersökningsledning

I detta avsnitt skall vi först beröra frågan om delad ledning av förundersökning när det är fråga om utredning av ett enda brott.

Genom att Svensson avstod från att utöva ledningen av förundersökningen i de delar den inte avsåg 33-åringen kom ledningen att vara delad mellan honom och polismyndigheten, dvs. Holmér, till dess att Zeime den 1 maj

1986 tog över ledningen för de delar av förundersökningen som polismyndigheten ledde. Frågan om delning av förundersökningsledarskapet väcktes senare i samband med omorganisationen. Polisen framförde då ett önskemål om att den del av förundersökningen som avsåg huvudspåret skulle ledas av polismyndigheten.

Frågan om delningen av förundersökningsledarskapet togs upp av justitiekanslern (JK) i ett beslut den 4 december 1986 som behandlade bl.a. olika frågor kring samarbetet mellan Svensson och polisledningen under våren 1986. JK uttalade i sitt beslut i den nu aktuella frågan följande.

Det finns inte några regler som tillåter att ledningen för en förundersökning delas mellan polismyndighet och åklagare på det sättet att åklagaren, såsom i detta fall, fungerar som förundersökningsledare för en eller flera misstänkta, medan polismyndigheten leder förundersökningen i övrigt. Å andra sidan finns det inte heller några föreskrifter som hindrar att ledningsansvaret delas på detta sätt. Det är inte heller ovanligt att en sådan uppdelning görs vid större brottsutredningar och en uppdelning har i allmänhet inte visat sig vara förenad med några olägenheter.

Det förekommer även att en åklagare tar över ansvaret såsom förundersökningsledare beträffande en person som kan skäligen misstänkas för brott och att ledningen senare återgår till polismyndigheten när misstanken försvagas (se bl.a. SOU 1967:59 s. 113).

Den mest påtagliga risken för att konfliktsituationer skall uppstå vid ett delat ansvar för förundersökningen torde ligga i det förhållandet att det kommer fram omständigheter vid den av polismyndigheten ledda delen av undersökningen som har betydelse också för den åklagarledda delen. Det är naturligt att polismyndigheten tidigare än åklagaren får fram uppgifter eftersom polismyndighetens utredning bedrivs i form av ett bredare spanings- och efterforskningsarbete. Det är därför viktigt att åklagaren hålls informerad även om de delar av förundersökningen som han inte har det omedelbara ledningsansvaret för. Att åklagaren över huvud taget skall informeras om hela förundersökningsarbetet framgår för övrigt inte bara indirekt av de nyss berörda bestämmelserna i rättegångsbalken utan även direkt av bestämmelsen i 2 § förundersökningskungörelsen.

Under förutsättning att klara ansvarsgränser dras upp och erforderlig information utbyts, synes den nuvarande ordningen, som får anses tillåta en delning av ansvaret för förundersökningen, väl gagna en effektiv och rättssäker brottsutredning. Rättegångsbalkens och

förundersökningskungörelsens syften att förundersökningen snabbt och betryggande skall ge erforderligt material för åtalsfrågans bedömning och att förbereda rättegången med hänsyn till kraven på koncentration och omedelbarhet torde således kunna uppfyllas (jfr 23 kap. 2 § rättegångsbalken). Ett delat ledarskap utgör såvitt jag har kunnat finna inte något generellt problem. Jag vill dock understryka att en uppfattning som i vissa sammanhang framförts om att åklagaren som något slags biträde skulle stå till polisens förordande för att fatta nödvändiga beslut ifråga om anhållanden, häktningsframställning, husrannsakan m.m. inte är förenlig med rättegångsbalkens bestämmelser. När åklagaren inträtt som förundersökningsledare är han också den bestämmande i hela den del av förundersökningen som han övertagit ledningen av.

Juristkommissionen har för sin del sammanfattningsvis anfört att det kan sättas i fråga om det överhuvud finns fall i vilka det är riktigt och lämpligt att dela ledningsansvaret för en förundersökning på det sätt som skedde i detta fall. Det torde enligt juristkommissionen i alla hänseelser höra till undantagen att de sakliga fördelarna med ett sådant förfarande på något sätt är avgörande eller ens särskilt stora. Däremot synes enligt juristkommissionen en delning av ansvaret åtminstone typiskt sett dra med sig risken att åklagaren förlorar i överblick och att den av honom ledda utredningen blir mindre allsidig och därmed från rättssäkerhetssynpunkt sämre än om ansvaret är odelat. Vidare riskerar man enligt juristkommissionen oklarhet och missförstånd i förhållandet mellan åklagare och polis.

Som vi uppfattar det ger lagen inte något entydigt svar på frågan om tillåtligheten av en delning av förundersökningsledarskapet av det slag som nu är av intresse. Det är även här en fråga om lämplighet. De skäl juristkommissionen anför talar enligt vår mening med styrka mot lämpligheten av en delning. Till dessa skäl vill vi lägga att det förefaller oss föga rationellt att på angivet sätt dela ledningen av en och samma organisation. Organisatoriska gränsdragningsproblem måste bli en följd. Vem skall, för att ta ett exempel, ha sista ordet när det gäller brottsplatsundersökningen? Denna hade ju, i den nu aktuella utredningen, betydelse såväl för den del som gällde 33-åringen som för övriga delar. Övervägande skäl talar således enligt vår mening för att det inte skall vara möjligt att dela förundersökningsledarskapet mellan åklagare och polismyndighet när det är fråga om en utredning av ett enda brott. Som

juristkommissionen anfört ligger det helt i åklagarens hand att avgöra om en sådan delning skall förekomma. För det fall riksåklagaren inte med stöd av åklagarinstruktionen meddelar anvisningar till åklagarna av innebörd att delning av förundersökningsledarskapet inte får förekomma bör det övervägas att göra erforderliga förtydliganden i rättegångsbalken.

Under våren 1986 arbetade Svensson med biträde av Carlström. Zeime biträdades från mitten av maj 1986 av Riberdahl och från slutet av sommaren av Helin och Josephson. Under den period Zeime ledde förundersökningen arbetade åklagarna delvis individuellt och delvis som en grupp. Polisen har framfört kritik mot denna ordning som man sagt skapade osäkerhet och förorsakade onödigt omgång eftersom man inte visste till vem på åklagar sidan man skulle vända sig.

Juristkommissionen har uttalat (del 2 s. 108) att det knappast är möjligt att med någon säkerhet uttala sig om vilken betydelse dessa förhållanden hade för polisens arbete. Enligt juristkommissionen visar ärendet emellertid att det kan finnas behov av en utarbetad ordning för flera åklagares gemensamma arbete med en åklagaruppgift.

Vi instämmer i juristkommissionens uttalande. Även om en sådan ordning inte får bli stelbent är det viktigt att åklagararbetet i större mål med fler åklagare bedrivs på ett rationellt och överblickbart sätt. Denna fråga bör kunna lösas internt inom åklagarväsendet i samråd med polisen.

3.3.7 Samarbetet mellan åklagarna och polisen

Utredningen av mordet på Olof Palme kom under tiden fram till februari 1987 att präglas av svårigheter för polis och åklagare att arbeta tillsammans på ett effektivt sätt. Att detta måste ha inverkat på arbetsresultatet är uppenbart. Vad som borde ha varit ett fruktbarande samarbete till utredningens fromma blev i stället en kamp om inflytandet över utredningen.

Vi inleder en genomgång av dessa förhållanden med att kort redogöra för huvuddragen av åklagarnas och polisledningens egen syn på samarbetet.

Enligt *polisledningen* insåg man inte på åklagarsidan vilka alldeles speciella krav som utredningen av mordet på Olof Palme ställde. Det ledde till att insatserna från åklagarsidan blev otillräckliga och till att åklagarnas arbete kom att präglas av brist på förståelse för det sätt på vilket polisens verksamhet organiserades och leddes. Åklagarna accepterade i realiteten inte att arbeta tillsammans med polisens spaningsledning och deltog inte i ledningsgruppens arbete, trots att detta hade varit ett naturligt och enkelt sätt för dem att skaffa sig information och förvärva den nödvändiga överblicken över utredningsarbetet. Detta fick enligt polisledningen till följd att åklagarna efter de första månaderna saknade tillräcklig kunskap om utredningen och om det snabbt växande materialet för att kunna fylla sin uppgift. Detta i sin tur ledde till att förundersökningsledningen blev passiv. Inför åklagarnas passivitet och bristande förmåga att gripa om helheten ansåg polisledningen att det var spaningsledningens ansvar att driva utredningsarbetet med så stor kraft och så stor kunnighet och kompetens som möjligt. Även om det ytterst är åklagaren som har att fatta besluten inom ramen för förundersökningsledningen bör polisen med all kraft driva sin uppfattning och klargöra skälen för den. När emellertid beslut har fattats eller direktiv getts från åklagarens sida har polisledningen enligt egen uppfattning funnit sig i detta och vidtagit de åtgärder som anvisats.

Enligt *åklagarna* var en grundläggande orsak till samarbetssvårigheterna att polisledningen vägrade att acceptera åklagarens roll som förundersökningsledare enligt reglerna i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen. Ledningsgruppen, som kunde ha varit motiverad i ett första inledningsskede, hindrade att förundersökningen leddes på vanligt sätt med normal fördelning av uppgifter och ansvar mellan åklagare och polis och med sedvanliga kontakter mellan åklagare som förundersökningsledare och den utredande polispersonalen. Ledningsgruppen kom i stället att på olika sätt blanda sig i ledningen av förundersökningen och ta på sig uppgifter som ankom på åklagaren. Ledningsgruppens sätt att arbeta,

och inte minst att den förbehöll sig att sköta polisens kontakter med åklagarna, ledde åtminstone efter sommaren 1986 till onödiga svårigheter och tungroddhet i arbetet. Enligt åklagarna uppkom allvarliga samarbets-svårigheter av angivna skäl redan i ett tidigt skede av brottsutredning-en när Svensson ledde förundersökningen i den del som avsåg 33-åringen. För åklagarna tedde det sig efter erfarenheterna från våren 1986 som ett betydelsefullt intresse att undvika ett nytt sammanbrott i relationerna med polisens spaningsledning. Åklagarna har i efterhand förklarat att de gick för långt i denna strävan och att de var för eftergivna. Det rörde sig dock inte om någon ovillighet att fatta beslut som förundersöknings-ledare eller någon brist på förmåga eller vilja från åklagarnas sida att sätta sig in i utredningsmaterialet.

Åklagarna har beträffande sin strävan att undvika ännu en öppen konflikt med polisens spaningsledning tillagt att de fortlöpande kände sig vara i ett slags underläge i förhållandet till polisen. Till detta bidrog sär-skilt två saker. Det ena var att riksåklagaren efter motsättningar mellan Svensson och Holmér beträffande en serie s.k. vittneskonfronta-tioner med 33-åringen överprövade och ändrade Svenssons beslut. Över-prövningen, till vilken vi återkommer i avsnitt 3.4.3, och omständighe-terna under vilka den kom till stånd inverkade på åklagarnas möjligheter att hävda sig mot polisledningen. Det andra var att de kontakter polisen hade med justitiedepartementet fick åklagarna att uppfatta läget så att polisen hade departementets stöd och att åklagarna av hänsyn till sam-arbetsklimatet borde vara mer försonliga mot polisen.

Till det sagda kommer att åklagarna och polisen hade olika uppfattning i sak när det gällde vissa spår. Detta var alldeles uppenbart när det gällde det s.k. huvudspåret. Medan man var ense om att tillgänglig be-visning låg långt från vad som skulle krävas för en fällande dom, hade polisen i motsats till åklagarna en stark tilltro till att huvudspåret var det riktiga. Polisen ansåg vidare att man genom ett brett upplagt s.k. tillslag mot alla berörda skulle kunna föra utredningen framåt. Det skulle ske genom att man kunde ta in uppgifter utan att de hörda kunde rådgöra med andra. Åklagarna uppfattade med tiden läget så att polisen

mer var intresserad av att komma åt ett antal terrorister än att finna en lösning i utredningen av brottet. Åklagarna hade vidare en annan uppfattning än polisen om användningen av tvångsmedel för ett tillslag. Enligt åklagarna försummade polisen i sitt ensidiga intresse för huvudspåret utredningsarbetet i övrigt.

Juristkommissionen har till en början beträffande åklagarnas insats konstaterat (del 2 s. 128) att åklagarna inte hade den ställning och det inflytande över utredningen som gällande regler om förundersökningsledning i 23 kap. RB förutsätter. Enligt juristkommissionens åsikt borde man på åklagarsidan ha satt till mer resurser och gjort en aktivare insats under brottsutredningens första tid. Med en mera aktiv insats borde enligt juristkommissionen åklagarnas förutsättningar att hävda sin ställning ha varit bättre och i alla händelser skulle åklagarna bättre ha kunnat följa utredningen och haft en bättre beredskap för att aktivt ingripa i ledningen när de fann att det behövdes. Till dessa synpunkter som är principiella och tar sikte på åklagarväsendets insats som helhet har juristkommissionen knutit även den synpunkten att det måste anses ligga i en åklagares ansvar som förundersökningsledare att hävda sin ställning med tillgängliga medel, ytterst genom att vända sig till högre myndighet, när åklagaren finner att spanings- och utredningsarbetet inom ramen för en förundersökning bedrivs på ett sätt som åklagaren inte kan godkänna. Enligt juristkommissionen var det inte riktigt att, som Svensson gjorde i mars 1986, ta över förundersökningsledningen bara i viss del med motiveringen att han som åklagare inte ville ta ansvaret för den övriga delen av förundersökningen som han ansåg att han inte skulle kunna påverka.

Juristkommissionen har emellertid i än högre grad lagt ansvaret för svårigheterna i samarbetet mellan polis och åklagare hos polisledningen och Holmér personligen. Juristkommissionen har till en början anmärkt att det måste anses ha varit ett gemensamt ansvar för åklagare och polis att se till att man fick till stånd ett fungerande samarbete. Enligt juristkommissionen visade polisledningen ringa intresse för detta och skötte dessutom inte på ett riktigt sätt sin skyldighet att hålla åklagarna in-

formerade om det fortgående spaningsarbetet. Vad som har framkommit under juristkommissionens granskning har enligt juristkommissionen också visat att polisledningen redan under den tid på våren 1986 då Svensson var förundersökningsledare i flera avseenden åsidosatte vad som måste krävas i samarbetet mellan åklagare och polis inom en förundersöknings ram. Enligt juristkommissionen måste detsamma sägas om det senare skedet av brottsutredningen. De samarbetssvårigheter som blev tydliga i början av oktober 1986 och som sedan efter hand växte berodde enligt juristkommissionen väsentligen på att polisledningen inte underordnade sig åklagarnas förundersökningsledning på det sätt som gällande regler föreskriver. Enligt juristkommissionen har Holmér i realiteten uppträtt som förundersökningsledare inte bara när han formellt hade den ställningen utan även sedan Zeime i maj 1986 hade beslutat att själv ta över ledningen. Juristkommissionen har utvecklat sina synpunkter på polisledningens attityd närmare på följande sätt (del 2 s. 121):

Att Holmér och ledningsgruppen genomför en synnerligen omfattande planering inför ett stort tillslag, som förutsätter att straffprocessuella tvångsmedel anlitas i mycket stor utsträckning (operation Alfa), utan att informera åklagarna förrän grundplaneringen är klart och utan att därefter i förväg begära anvisningar eller samråda om uppläggning och inriktning, kan enligt vår mening inte ses som något annat än ett åsidosättande av den ansvarige åklagaren. På samma sätt måste man se den omständigheten att spaningarna inom ramen för huvudspåret utan åklagarens godkännande bedrevs på ett sätt som begränsade utredningsmaterialet för att inte störa det av polisen planerade stora tillslaget. Vi kan inte finna annat än att Holmér och ledningsgruppen bedrev spanings- och utredningsarbetet rörande huvudspåret mer eller mindre helt efter egna linjer och med mycket bestämda och kompromisslösa anspråk på åklagarna att de skulle medverka med de beslut om tvångsmedel som behövdes och i övrigt godta polisens bedömningar rörande underlaget för åtgärderna och syftena med hela den planerade aktionen. När åklagarnas godkännande inte kunde utverkas vägrade polisen på sin sida att godta de bedömningar som åklagarna gjorde och att finna sig i att man gjorde ett mindre tillslag. Vidare riktade Holmér internt och småningom också offentligt kritik mot åklagarna för otillräckliga kunskaper och bristande förmåga att på ett riktigt sätt bedöma huvudspåret.

Vi sätter inte på något sätt i fråga att polisledningens handlande grundade sig på en stark och ärlig övertygelse om det riktiga i de bedömningar om huvudspåret som man gjorde. Som vi förut markerat är det inte heller vår sak att ta ställning i den sakfrågan i sig. Men vi kan inte se att ett handlande av Holmér och ledningsgruppen som

låter sig beskriva såsom vi nu har gjort är förenligt med gällande rätts fördelning av ansvar och befogenheter mellan åklagare och polis, när åklagaren är förundersökningsledare. Inte heller kan polisledningens sätt att driva sin linje försvaras med de argument som Holmér i övrigt har åberopat. Den logiska konsekvensen av hans resonemang är ju att en polischef eller spaningsledare har rätt att ta över förundersökningsledningen och sätta åklagaren åt sidan, bara han är tillräckligt övertygad om att han själv gör de rätta bedömningarna.

Enligt vår mening måste man se i princip på samma sätt på de diskussioner som utspann sig mellan åklagarna och företrädare för ledningsgruppen om förnyad utredning eller kompletterande utredningsåtgärder i vissa avsnitt. Vi kan inte i efterhand och på grundval av vårt material bedöma om åklagarnas önskemål om sådana åtgärder i varje enskilt fall hade skäl för sig. Det är emellertid inte heller det som är det viktiga. Det viktiga är att åklagarna efter sin genomgång av utredningsmaterialet ansåg att ytterligare utredningsåtgärder borde vidtas och framförde detta till polisen. Det ålåg då polisen att rätta sig efter åklagarens bedömning och verkställa den ytterligare utredningen. Att det skulle ha saknats resurser för de av åklagarna önskade åtgärderna eller ha funnits andra hinder av skäl som låg utanför förundersökningsledningen kan enligt vår mening inte på allvar göras gällande. Därtill var den totala polisinsatsen alltför omfattande och utredningens betydelse alltför för stor. Det bör dessutom tilläggas att polisledningen inte kan anses ha haft rätt att hänvisa till att tillgängliga resurser behövdes för spaningarna rörande huvudspåret. Den prioriteringen var det förundersökningsledarens sak att göra.

Det var ofta inte heller invändningar av den naturen som restes från Holmérs och ledningsgruppens sida. I stället ansåg sig polisledningen ha anledning att sätta i fråga behovet av den ytterligare utredningen eller det lämpliga i att företa den. Synpunkter av den arten ligger dock inom ramen för förundersökningsledningen och för vad förundersökningsledaren i sista hand skall besluta om.

Det kan självfallet alltid invändas att det egentligen bara är bra att det blir en diskussion mellan åklagare och polis om hur förundersökningen skall bedrivas och att polisen då bidrar med sina synpunkter och sitt kunnande. Om åklagaren då tar intryck av polisens argument och handlar därefter, kan detta inte vara annat än till nytta för resultatet. Det synes också vara efter den linjen som Holmér och ledningsgruppen vill beskriva de diskussioner som förekom mellan åklagarna och polisledningen.

För oss ter det sig dock klart att detta sätt att beskriva saken inte är rättvisande. Detta framgår egentligen redan av att åklagarna i sina samtal med oss samstämmigt har förklarat att de mötte

ett enligt deras mening sakligt ogrundat motstånd från polisens sida och att de, i princip av det enda skälet att de ville undvika en förnyad öppen konflikt, valde att vika undan för detta motstånd. Det är enligt vår mening inte möjligt att man på polisledningens sida skulle ha missuppfattat situationen och trott att det i själva verket var de sakliga argumenten som blev avgörande. Den tolkningen strider helt mot det sätt på vilket Holmér drev sin uppfattning i frågan om huvudspåret och för övrigt också mot hans beskrivning av sitt eget och den övriga polisledningens ansvar i samarbetet med den grupp åklagare som enligt hans mening saknade grepp om utredningsarbetet och förmåga att leda förundersökningen. Vad kan annars ligga i Holmérs reflektion att åklagarna var ovana vid att möta en så stark och kompetent ledning på polisens sida? Ett enligt vår mening belysande exempel från ett tidigare skede på innebörden av Holmérs sätt att se på sin uppgift är att han inför oss har förklarat, att han med alla medel motsatte sig Svenssons beslut att lägga ned förundersökningen beträffande 33-åringen.

Enligt vår mening är den slutsatsen ofrånkomlig att polisledningen även i flera frågor rörande andra utredningsavsnitt än huvudspåret drev sina åsikter i fullt medvetande om att man på åklagarsidan hade en annan uppfattning och inte såg några sakliga skäl att frånfalla den. Att polisledningen för sin del var övertygad om det riktiga i sin ståndpunkt kan lika litet som när det gäller huvudspåret försvara detta handlingssätt. Som saken utvecklade sig var det inte fråga om ett samarbete vid vilket man från polisens sida lojalt bidrog med synpunkter i sak utan om en efterhand växande konflikt mellan skilda synsätt, i vilken polisen underkände åklagarnas bedömningar och vägrade att finna sig i att förundersökningsledningen låg hos åklagarna.

Det står enligt vår mening klart att detta sätt att förfara är oförenligt med reglerna i 23 kap. RB om åklagarens och polisens uppgifter och ansvar när en förundersökning leds av åklagaren. Ledningsgruppen och Holmér kom enligt vår uppfattning i verkligheten att utgöra ett slags konkurrerande förundersökningsledning och detta fortfarande under hela hösten fram till de förändringar som tvingades fram efter tillslaget den 20 januari 1987. Enligt vår mening kan detta inte försvaras vare sig med en aldrig så stark övertygelse om att polisens bedömning av huvudspåret och av utredningsläget i övrigt var den riktiga eller med att det var enbart i ledningsgruppen som man hade den fullständiga kunskapen och överblick-
en över spaningarna. De argumenten kan vara naturliga för en stark ledarpersonlighet som Holmér men de är sakligt sett omöjliga när lagen föreskriver den ordningen, att förundersökningen skall bedrivas i samarbete mellan åklagare och polis men under åklagarens ledning och med polisen som biträde.

Även om det principiellt är ovidkommande kan det vara värt att tillägga, att det inte på något sätt är visat att åklagarna efter inläsningskedet i början av hösten 1986 skulle ha varit sämre

rustade än polisens ledningsgrupp att göra de bedömningar och fälla de avgöranden som konflikten mellan dem och polisen kom att röra sig om. Åklagarna har också ställt sig kritiska till polisledningens anspråk på att besitta i princip tillräcklig sakkunskap för att göra de rättsliga bedömningar som ankommer på åklagaren som förundersökningsledare.

De samarbetsproblem som juristkommissionen har beskrivit bör enligt vår mening bedömas mot bakgrund av två förhållanden. Först och främst finns det regler i rättegångsbalken som reglerar åklagarnas och polisens roller. Vi har redogjort för dessa i avsnitt 3.3.3. Till det kommer att dessa myndigheter under decennier kunnat samarbeta utan större problem. Vi finner det därför oacceptabelt att arbetet med förundersökningen med anledning av mordet på statsministern störts på det sätt som juristkommissionen beskrivit.

Ansaret för samarbetssvårigheterna ligger enligt juristkommissionen i högre grad hos polisledningen och hos Hans Holmér personligen än hos åklagarna. Vi har i avsnitt 3.2.2 berört det olämpliga i att länspolismästaren personligen ledde utredningsarbetet. Vi skall inte än en gång i detalj analysera omständigheterna kring samarbetet. Det räcker att konstatera att polisledningen antingen inte förstått eller velat förstå polisens roll i en av åklagare ledd förundersökning utan handlat som om åklagaren bara var en resurs till förfogande. Detta har naturligtvis haft sin grund i en önskan att göra sitt yttersta för att lösa mordgåtan, men även i en uttalad uppfattning att polisledningen var bäst skickad att leda detta arbete. Att i egenskap av länspolismästare omsätta ett sådant tänkesätt som det sistnämnda i handling genom att i stor utsträckning nonchalera det föreskrivna organisationsmönstret innebär ett missbruk av den ställning och det förtroende som följer med den befattningen.

Polisledningens syn på sin roll kom på ett tydligt sätt i dagen vid de s.k. förhandlingar som fördes mellan företrädare för polisledningen och åklagarna dagarna före omorganisationen. Vid dessa framförde man från polisledningens sida krav på att av åklagarna få en del av förundersökningen, det s.k. huvudspåret, för att leda den själv. Vid det tillfället trodde polisledningen tydligen att reglerna om rättsväsendets organisa-

tion är dispositiva och kunde bli föremål för förhandlingar mellan två myndigheter. Vi återkommer i avsnitt 3.4.2 till vissa förhållanden som kan ha bidragit till denna missuppfattning hos polisledningen.

Åklagarna borde å andra sidan ha varit mera aktiva när det gällde att hävda sin ställning och påtala att polisen bedrev sitt arbete på ett sätt som åklagaren inte kunde godkänna. Allmänt sett är det helt oacceptabelt att en tjänsteman mot bättre vetande accepterar ett missförhållande under påståendet att han visserligen har ansvaret men att han inte tror att han kan påverka situationen. Den statliga förvaltningen, och det gäller inte minst rättsväsendet, bygger på principen att myndigheterna är självständiga i sin myndighetsutövning. En grundförutsättning för denna självständighet är naturligtvis att tjänstemännen alltid hävdar sina roller och ser till att gällande bestämmelser respekteras. Mot den bakgrunden kan vi bl.a. inte acceptera Svenssons synsätt när han säger att han bara ville vara förundersökningsledare när det gällde 33-åringen därför att han inte ville ta ansvar för den övriga delen av förundersökningen som han ansåg att han inte skulle kunna påverka. Tvärtom borde de missförhållanden som han upplevde i brottsutredningen ha föranlett honom att ta över hela förundersökningen. Om det skulle ha visat sig svårt att faktiskt utöva ledningen av förundersökningen, skulle han ha vänt sig till överåklagaren eller riksåklagaren.

Beträffande åklagarna har det gjorts gällande att de allmänt varit för passiva. Vi har i avsnitten 3.3.4 och 3.3.5 allmänt berört åklagarväsendets insatser i utredningen. Något fog för påståendet att de åklagare som arbetade med utredningen inte skulle ha gjort vad på dem ankom för att sätta sig in i målet har vi inte funnit. Däremot är det tydligt att polisledningen ofta brast i sina skyldigheter att informera åklagarna.

Åklagarna har uppgett att de aldrig varit med om något liknande i sitt tidigare samarbete med polisen. Om man bortser från tvångsmedel utövas åklagarnas beslutanderätt i förundersökningen i allmänhet på ett informellt sätt. Vi kan väl föreställa oss att det blev svårt att leda förundersökningen när det invanda samarbetsmönstret var borta. Vidare går det

inte att bortse från det stora yttre tryck som alla som arbetade med mordutredningen var utsatta för. Det gällde att nå resultat. Som vi nämnt bottnade polisedningens handlande i nit att lösa mordgåtan. Att i den situationen sätta sig på tvären för att hävda åklagarens ställning krävde naturligtvis eftertanke och styrka. Det underlättade naturligtvis inte att det när det gällde länspolismästaren saknades en verksam tillsynsfunktion. Vi återkommer i avsnitt 3.4 till frågan om tillsyn och frågan om den betydelse justitiedepartementets hållning kan ha haft.

Vår uppgift är också att överväga om erfarenheterna ger anledning att föreslå ändrade regler eller andra åtgärder.

Juristkommissionen har för sin del sammanfattningsvis anfört (del 2 s. 130) att de svårigheter och konflikter som uppkom mera hade sin rot i att man inte tog tillvara de möjligheter till ett gott och effektivt samarbete som gällande regler ger än i brister eller otydligheter i regelsystemet som sådant.

Vi har i avsnitt 3.3.3 uttalat att erfarenheterna av mordutredningen inte talar för en mer självständig roll för polisen vid förundersökningar utan att man tvärtom bör slå vakt om den rollfördelning som gäller enligt nuvarande regler. De frågor som aktualiserats under mordutredningen, exempelvis rörande sättet för information från polisen till åklagaren och sättet för polisen att organisera sig vid större utredningar, bör kunna lösas i samråd mellan åklagarväsendet och polisväsendet. Ett undantag är frågan om delning av förundersökningsledarskap mellan polis och åklagare när det är fråga om *ett* brott. Vi anser att man i det fallet bör undanröja den oklarhet som råder.

3.4 Kontroll och tillsyn

3.4.1 Inledning

De samarbetssvårigheter som vi behandlade i föregående avsnitt kulminerade efter det s.k. tillslaget den 20 januari 1987. Ett par veckor

senare beslutade regeringen att ledningen av brottsutredningen skulle organiseras på annat sätt än tidigare. Detta gjorde regeringen i egen-
skap av högsta förvaltningsmyndighet över åklagarväsendet och polis-
väsendet. Det finns emellertid även andra organ som är av intresse när
det gäller kontroll och tillsyn i detta sammanhang. Inom åklagarväsendet
har riksåklagaren och, under honom, överåklagarna tillsyn över lägre
åklagare. Inom polisväsendet gäller att länsstyrelsen, som länets högsta
polisorgan, har det övergripande ansvaret för polisverksamheten i länet.
Vidare har rikspolisstyrelsen vissa tillsynsfunktioner. I detta avsnitt
skall vi behandla hur regeringen och nämnda myndigheter utövade sin kon-
troll och tillsyn över arbetet med brottsutredningen.

Först skall vi dock säga något om förutsättningarna för vår behandling
av regeringens och regeringskansliets åtgärder.

En genomgång av dessa åtgärder krävs om man vill ha en helhetsbild av
skeendet vid brottsutredningen. Utgångspunkt för en sådan genomgång
skall vara vilken betydelse åtgärderna kunde få för myndigheternas
verksamhet. En första fråga är därvid om åtgärderna innebar en inbland-
ning i verksamheten. Vidare överväger vi om främst justitieministern och
dennes medarbetare gjorde lämpliga bedömningar i vissa centrala frågor.

Enligt regeringsformen ankommer det på konstitutionsutskottet (KU) att
granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
Vår uppgift är inte att föregripa en eventuell granskning av KU eller
att ta fram ett underlag för en sådan granskning. KU behandlade i 1987
års granskningsbetänkande (KU 1986/87:33 s. 14 - 23) ett antal frågor om
regeringens åtgärder med anledning av mordet på statsminister Olof
Palme. Utskottet erinrade om att en särskild juristkommission på rege-
ringens uppdrag också utredde vissa frågor med anknytning till mordet
samt att regeringen i mars 1987 tillkallat en parlamentarisk kommission
med uppgift att bl.a. ta ställning till det material som den nyssnämnda
juristkommissionen skulle lägga fram. Det kunde därför enligt utskottet
finnas anledning för utskottet att återkomma till berörda frågor sedan
de båda kommissionerna slutfört sitt arbete.

Det förtjänar att här påpekas att juristkommissionen om denna del av sin granskning uttalat (del 2 s. 202) att regeringens och regeringskansliets åtgärder i mångt och mycket var en följd av politiska ställningstaganden och vilade på allmänna lämplighetsöverväganden. Till de frågor som övervägdes hörde i vilken utsträckning regeringen behövde skaffa sig information om utredningen och hur man lämpligast skulle skaffa sig den informationen. Juristkommissionen har inte ansett det vara deras sak att lägga synpunkter på de ställningstaganden som gjordes i frågor av detta slag. Juristkommissionen har däremot funnit anledning att söka klarlägga vilken faktisk inverkan som de olika åtgärderna hade på brottsutredningen. Juristkommissionen har också funnit sig oförhindrad att i samband därmed uttala sin mening om hur regeringens och regeringskansliets åtgärder på några punkter borde bedömas rättsligt.

3.4.2 Regeringen och brottsutredningen

Enligt regeringsformen är det regeringen som styr riket. Under regeringens lyder enligt 11 kap. 6 § regeringsformen (RF) justitiekanslern, riktsåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Även andra statliga myndigheter lyder under regeringen om de inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen. Regeringen har ett övergripande ansvar för att dessa verksamheter fungerar och att tillgängliga resurser används på ett rationellt sätt.

I regeringsformen dras gränser upp mellan å ena sidan de politiska organens och å andra sidan de rättstillämpande och verkställande organens funktioner. Enligt 11 kap. 2 § RF får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa rättsregler i ett särskilt fall.

I 11 kap. 7 § RF föreskrivs vidare att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.

Vi skall i detta avsnitt först behandla frågan om information till regeringen rörande brottsutredningen. Därefter skall vi behandla de särskilda åtgärder som vidtogs och slutligen skall vi ta upp våra allmänna överväganden om regeringens agerande och roll i sammanhanget.

Informationen till regeringen

Den första informationen till regeringen om polisarbetet med anledning av mordet på Olof Palme lämnades under mornatten av biträdande läns-polismästaren Gösta Welander och chefen för rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning Sven-Åke Hjälmoth.

Länspolismästaren Hans Holmér informerade hela regeringen den 2 mars och den 4 december 1986. Den 7 augusti informerade Holmér en mindre grupp av regeringens medlemmar om bl.a. misstankarna mot PKK. Holmér informerade vidare statsminister Ingvar Carlsson och partiledarna den 21 mars, den 3 september och den 4 december 1986. Han informerade därutöver statsministern den 3 mars och den 15 maj 1986.

Holmér informerade justitieminister Sten Wickbom vid sammanträffanden vid omkring trettio tillfällen fram till januari 1987. Överåklagaren Claes Zeime var närvarande vid två av dessa tillfällen. Härutöver informerade Zeime och chefsåklagaren Solveig Riberdahl justitieministern vid två tillfällen. Zeime och Riberdahl informerade bl.a. statsministern vid ett tillfälle den 4 december 1986. Vid tre tillfällen informerade Holmér den s.k. statssekreterargruppen i regeringskansliet.

Utöver dessa informationstillfällen fick regeringen information via en observatör i polisens ledningsgrupp. Bakgrunden till detta arrangemang var följande.

Chefen för polis- och åklagarenheten i justitiedepartementet, departementsrådet Klas Bergenstrand, fick den 1 mars på morgonen i uppdrag av statssekreteraren i justitiedepartementet Harald Fälth att skaffa information om spaningsläget. Bergenstrand överenskom med Welander om att

Bergenstrand skulle komma till polishuset för att få informationen. Bergenstrand tog kontakt med Fälth som inte hade något att erinra mot arrangemanget.

Fälth har om sina överväganden rörande arrangemanget sagt att det i första hand tog sikte på önskemålet att det skulle finnas en kontaktman mellan polisen och regeringen. Erfarenheterna av tidigare händelser hade lett till att en sådan kontakt förutsattes inom ramen för den incidentberedskap som fanns i regeringskansliet. Kontaktmannen skulle ha till uppgift att följa skeendet på nära håll och att dokumentera och förmedla information. Justitieministern informerades senare under dagen om Bergenstrands närvaro i polishuset. Han gav inga direktiv om en ändrad ordning utan gav sitt tysta samtycke till åtgärden. Senare under helgen kom Holmér och justitieministern överens om att Bergenstrand skulle fungera som kontaktman mellan polisen och regeringskansliet. Något formellt beslut fattades dock inte.

Bergenstrand hade en av sina medarbetare på polis- och åklagarenheten som ersättare. De båda observatörerna deltog i sammanlagt 367 av 535 möten i ledningsgruppen. Närvaron var i början nästan 100-procentig. Under sommaren och hösten var observatörerna närvarande i begränsad utsträckning.

Observatörernas uppgift var att delta i möten i polisens ledningsgrupp och att fortlöpande förmedla information från polisarbetet till regeringen. De fick bara dagsaktuell information och förmedlade denna vidare utan egen bearbetning till i första hand Fälth men i viss utsträckning också till justitieministern. Vid ledningsgruppens möten förekom ingen särskild till observatörerna riktad information rörande sådana frågor som kunde vara av särskild betydelse för regeringen. I några fall utförde observatörerna vissa uppdrag med anknytning till regeringskansliet åt ledningsgruppen. I övrigt utförde observatörerna inget annat vid ledningsgruppens sammanträden än att de svarade på frågor om olika förhållanden i regeringskansliet.

Enligt vår mening är det uppenbart att regeringen för att kunna utföra de uppgifter den har enligt regeringsformen hade både rätt och skyldighet att skaffa sig fortlöpande och detaljerad information om brottsutredningen. Utredningen om mordet på statsminister Olof Palme berörde frågor som hade betydelse för såväl rikets som regeringens säkerhet. Vidare var utredningen så betydelsefull och så omfattande att det var viktigt att tillse att myndigheterna hade förutsättningar att lösa sina uppgifter.

Frågan är om arrangemanget med observatören var ett sätt att inhämta information som innefattade eller kunde uppfattas som en inblandning i åklagarnas och polisens arbete. Juristkommissionen har i denna fråga uttalat (del 2 s. 203):

I fråga om *observatörens* roll vill vi framhålla att det av de uppgifter som vi har inhämtat inte framgår något annat än att denna roll var helt klar för polismyndigheten. Observatören arbetade inte på ett sätt som kan sägas ha inneburit en inblandning i myndighetens självständiga verksamhet. Den slutsatsen bestyrks av protokollen från ledningsgruppen och den övriga dokumentation därifrån som vi har granskat. Denna ordning för information till departementet medförde alltså enligt vår mening inte någon otillbörlig påverkan av polismyndighetens arbete.

Vi delar juristkommissionens bedömning att varken placeringen av en observatör i ledningsgruppen eller observatörernas verksamhet innefattade någon otillbörlig påverkan av polismyndighetens arbete.

Vi vill dock tillägga att även om placeringen av en observatör från regeringskansliet hos en myndighet för att i en viss situation följa dess dagliga verksamhet inte innebär en inblandning från regeringens sida i myndighetens verksamhet måste stor restriktivitet iakttas och metoden endast användas för mycket speciella situationer. Informationen bör som regel i stället gå tjänstevägen. Man kan nämligen inte bortse från risken att redan närvaron av en företrädare för regeringskansliet påverkar tjänstemännen att handla mindre självständigt än annars. Vidare kan det ge de inblandade en felaktig bild av regeringens roll i sammanhanget.

Att regeringen nära följde mordutredningen föranledde således att länsstyrelsen inte tog några särskilda initiativ i syfte att fullgöra sin tillsyns- och kontrollfunktion. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 3.4.4.

Utredningen av mordet på statsministern var emellertid en i flera avseenden exceptionell situation där det åtminstone under den första tiden får anses ha varit motiverat att genom en observatör i ledningsgruppen nära följa arbetet med utredningen. Mot bakgrund av vad vi anfört i föregående stycke bör i framtiden denna form av informationsinhämtande endast väljas när det är av yttersta vikt för regeringens arbete att regeringen får en snabb och detaljerad information om myndighetens verksamhet.

Initiativen för att undanröja samarbetssvårigheterna

Under 1986 gjordes det från justitiedepartementets sida vid tre tillfällen försök att undanröja samarbetssvårigheterna i utredningen.

Det första tillfället var i slutet av mars 1986. Bakgrunden till detta var att justitiedepartementet via sin observatör fått kännedom om att Holmér var missnöjd med chefsåklagaren KG Svenssons handläggning av frågan om 33-åringen som hade frigivits ett par dagar tidigare. Holmér hade hos Zeime begärt att Svensson skulle bytas ut men fått avslag. Fälth informerades riksåklagaren Magnus Sjöberg om motsättningarna. Frågan togs upp vid ett par samtal mellan riksåklagaren och företrädare för justitiedepartementet under de följande dagarna. Fälth förde, i varje fall i något skede av dessa samtal, på tal ett eventuellt byte av åklagare. Sjöberg hade tidigare ingen kännedom om förhållandena i utredningen och kände därför inte till motsättningarna mellan polisen och åklagaren. Riksåklagaren fann inte skäl att byta ut Svensson.

Juristkommissionen har om detta tillfälle uttalat (del 2 s. 203):

Det kan inte innebära någon otillbörlig påverkan i ärendet att Fälth informerade Sjöberg. Vidare framgår inte något annat av vår utredning än att Fälth när han förde möjligheten av ett åklagarbyte på tal enbart pekade på en nära till hands liggande lösning för det fall att Sjöberg skulle dela de bedömningar som hade gjorts från polisens sida. Sjöberg prövade också självständigt frågan och fann inte anledning att göra något byte. Vi kan för vår del inte finna att Fälth förför felaktigt när han på det sätt som skedde tog upp frågan med Sjöberg.

Nästa tillfälle var i slutet av april. Bakgrunden var här att Svensson hade fattat ett beslut om vittneskonfrontationer som avvek från polisledningens förslag i frågan. Justitiedepartementet fick kännedom om motsättningarna via en av observatörerna och Fälth tog kontakt med riksåklagaren. På justitieministerns initiativ anordnades senare ett möte i departementet i vilket Sjöberg och Svensson deltog från åklagarsidan. Holmér var också närvarande. Dagen efter mötet överprövade Sjöberg beslutet om hur många konfrontationer som 33-åringen skulle delta i.

Juristkommissionen har om detta tillfälle uttalat (del 2 s. 204):

I de uppgifter som vi har inhämtat finns inte någonting som tyder på att Wickbom eller någon annan företrädare för departementet sökt påverka beslutet i sak. Det kan tilläggas att JK i sitt beslut i december 1986 uttalade att hans granskning inte gav vid handen att det fanns grund för påstående om att det skulle ha förekommit någon otillbörlig påtryckning från departementets sida på Svensson för att förmå honom att ändra sitt beslut i konfrontationsfrågan.

Det bör särskilt framhållas att det med hänsyn till mötets förlopp och de motsättningar mellan Svensson och Holmér i konfrontationsfrågan som kom i dagen enligt vår mening var naturligt att Sjöberg för sin del efter mötet beslöt att överpröva Svenssons beslut. Sjöbergs beslut fattades några dagar efter mötet.

Det tredje tillfället var det s.k. försoningsmötet i december. Bakgrunden till detta var i första hand att det genom olika uttalanden i massmedierna hade framkommit att åklagarna och polisen hade olika uppfattningar om värdet av huvudspåret och om förundersökningens fortsatta be-
drivande. Meningsskiljaktigheterna var av den karaktären att justitieministern bedömde att det förelåg risk för att myndigheternas samarbete inte skulle kunna fortsätta. Han sammankallade därför ett möte till vilket Zeime och Holmér men även Sjöberg och rikspolischefen Holger

Romander kallades. Zeime och Holmér förklarade att det fanns förutsättningar för fortsatt samarbete och lovade att anmäla för justitieministern om situationen skulle förändras.

Juristkommissionen har beträffande detta tillfälle inte kunnat finna någon otillbörlig påverkan från regeringskansliets sida (del 2 s. 204).

Vi delar juristkommissionens bedömning att de initiativ från regeringen som vi nu redogjort för inte innebar något ingrepp i myndigheternas självständiga ställning vid handläggning av enskilda ärenden.

Allmänt om regeringens åtgärder

Även om regeringens och justitiedepartementets åtgärder inte innebar något direkt ingrepp i myndigheternas verksamhet inverkade de enligt juristkommissionen likväl i viss mening på hur de ansvariga myndigheterna uppfattade sin situation och sitt förhållande till varandra.

Juristkommissionen fortsätter (del 2 s. 204).

Från åklagarhåll har man nämligen för oss framhållit att man uppfattade det som ett mycket starkt intresse från regeringens sida att samarbetet med polisen skulle fungera och att åklagarna beaktade detta i sina kontakter med polisen. Åklagarna har emellertid också sagt, med mer eller mindre stark emfas, att de fick uppfattningen att regeringen och regeringskansliet var partiska i konflikterna mellan åklagarna och polisen och i princip förväntade sig att åklagarna skulle anpassa sig till polisens ståndpunkter. Som skäl för denna uppfattning har de särskilt pekat på omfattningen av och formerna för regeringens informationsinhämtande. Åklagarna fann det märkligt att informationen om brottsutredningen så ensidigt inhämtades från polisen, med förbigående av förundersökningsledaren. Om så hade önskats hade åklagarna varit beredda att själva lämna information till regeringen. Åklagarna har även uppgett att de med hänsyn till hur de uppfattade regeringens inställning var mer återhållsamma med att gentemot polisen driva sina ståndpunkter än vad som annars skulle ha varit fallet.

Även de konkreta initiativen under våren 1986 medverkade enligt vad åklagarna har uppgett till att de fick uppfattningen att regeringen hade större förståelse för polisen, främst genom att det i båda fallen var fråga om ställningstaganden från åklagarens sida som polisen var missnöjd med och som aktualiserades i justitiedepartementet genom de täta kontakterna med polisen.

Om en konflikt uppkommer mellan två myndigheter kan det, om regeringen engagerar sig i att motverka denna, inte i och för sig vara felaktigt att regeringen bildar sig en uppfattning om orsakerna till konflikten och om hur den lämpligen bör biläggas. En annan sak är att regeringen inte får gripa in i en myndighets beslut i ett enskilt fall. Regeringens ställningstagande kan självfallet ändå uppfattas så att regeringen har tagit ställning för en av parterna.

Enligt vad som har uppgetts för oss strävade justitieministern efter att göra klart att han inte tog ställning i sak till de olika konfliktfrågor som fanns. Denna strävan hade bl.a. sin grund just i att vissa av frågorna var sådana som myndigheterna självständigt skulle ansvara för. Det har också påpekats att den information som regeringen fick inte var av den arten att det över huvud var möjligt för regeringen eller justitieministern att bilda sig någon egen uppfattning i sak när det gäller de frågor som aktualiserades inom brottsutredningen.

Att informationen om brottsutredningen huvudsakligen inhämtades genom polisen berodde enligt vad som har uppgetts för oss främst på att upparbetade rutiner finns för en sådan informationsinhämtning, att säkerhetsfrågorna stod i centrum för regeringens intresse och att det närmast var polisen som hade vana av och underlag för en bedömning i dessa hänseenden. Wickbom har tillagt att han medvetet avstod från ett närmare informationsinhämtande från åklagarna med hänsyn till att dessa i vidare utsträckning än polisen svarade för sådana bedömningar och beslut som avses i 11 kap. 7 § regeringsformen och att riskerna därför var större att regeringens intresse skulle kunna uppfattas som en otillbörlig inblandning.

Vi har inte funnit något som tyder på annat än att regeringen och justitieministern konsekvent följde linjen att inte ta ställning i sak i konflikterna mellan åklagarna och polisen. Om man gör undantag för vad Svensson har sagt om konfrontationsfrågan säger sig åklagarna inte heller kunna påvisa något konkret exempel på att regeringen eller justitieministern i något hänseende faktiskt handlade partiskt. Vad saken gäller är alltså den uppfattning om regeringens och regeringskansliets inställning som åklagarna fick av att justitieministern och justitiedepartementet höll nära kontakt med och fick information från polisen och av att de initiativ som ministern och departementet tog föranleddes av information eller hänvändelser från polisens sida.

Den fråga som man har anledning att ställa sig är då närmast om justitieministern eller departementet borde ha vidtagit några särskilda åtgärder för att upplysa åklagarna om de skäl som man hade för att följa brottsutredningen på det sätt som skedde och ytterligare klargöra att varken regeringen eller regeringskansliet tog

ställning i de frågor beträffande vilka åklagarna och polisen hade skilda meningar. För bedömningen av den frågan har det självfallet intresse om åklagarnas sätt att uppfatta situationen var känt för justitieministern och departementet.

Wickbom har för oss förklarat att uppgifterna om hur åklagarna uppfattade regeringens och regeringskansliets inställning kom till hans kännedom först i efterhand. Han har också erinrat om hur han vid sammankomsterna i slutet av april och i början av december 1986 framhöll att myndigheterna hade kvar sitt ansvar för brottsutredningen och att regeringen inte tog ställning i sak. Å andra sidan har Sjöberg uttryckt som sin åsikt att det under hösten 1986 måste ha stått klart för justitiedepartementet att åklagarna ansåg att regeringen hade en ensidig inställning i konflikterna till förmån för polisen. Sjöberg har tillagt att han i slutskedet före omorganisationen sade till Wickbom att departementet enligt hans mening tog för stor hänsyn till polisen. Riktigheten av Sjöbergs uppfattning har bekräftats av Fälth såtillvida som denne har medgett, att han åtminstone någon tid före mötet i början av december var medveten om att åklagarna ansåg att han själv hade tagit ställning för polisen. Bergenstrand har däremot uppgett att han för sin del inte hade någon kännedom om hur åklagarna såg på saken.

I allt fall har man från åklagarsidan den 26 januari 1987 framfört otvetydigt kritiska synpunkter på formerna för regeringens informationsinhämtande och på regeringens handlande i övrigt i anslutning till brottsutredningen. I den mån man inom justitiedepartementet tidigare faktiskt hade vetskap om att åklagarna uppfattade situationen på det sätt som de här har beskrivit borde saken ha tagits upp och klarats ut med åklagarna.

Om å andra sidan någon sådan vetskap inte fanns synes man i alla händelser få säga sig att redan den omständigheten att åklagarna samfällt hade fått den här angivna uppfattningen om regeringens och departementets inställning understryker att det kan finnas risker för missförstånd angående regeringens ståndpunkter och avsikter, om regeringen följer ett ärende så nära som i detta fall och gör det på ett sätt som inte från alla synpunkter är det helt givna. I och för sig är det enligt vår mening en berättigad synpunkt från åklagarnas sida att det i första hand bör vara förundersökningsledarens (åklagarens) sak att lämna information till regeringen om en pågående förundersökning. Försiktighet och omsorg måste iakttas så att man undviker misstolkningar om man avviker från vad som i ett sådant avseende är det normala. Det är en bedömningsfråga om den försiktigheten iakttogs i tillbörlig omfattning i detta fall. Enligt vår mening måste man våga in att justitieministern bl.a. vid det nyss angivna tillfället i april 1986 erinrade om myndigheternas självständiga ansvar och om att regeringen inte tog ställning i sak. I vad mån man från hans eller departementets sida därutöver särskilt borde ha tagit upp informationsfrågan med åklagarna och förklarat hur regeringen såg då på de regelbundna kontakterna med

polisen kan vara föremål för olika meningar. Som förhållandena faktiskt utvecklade sig på hösten 1986 kan dock åtminstone i efterhand sägas att en sådan åtgärd skulle ha varit av värde.

Vi delar i huvudsak juristkommissionens sålunda redovisade synpunkter. Försöken att lösa samarbetssvårigheterna mellan polisledningen och åklagarna måste emellertid även ses mot bakgrund av reglerna om ledning av förundersökning. Föresättningar för samarbetet mellan polisen och åklagarna bestämdes nämligen av dessa regler.

För att reglera myndigheternas verksamhet har statsmakterna utfärdat lagar och förordningar. Myndigheterna har att lojalt följa dessa regler. Skulle det ändå inte ske skall överordnad myndighet ingripa i enlighet med sina befogenheter. Ytterst får regeringen som högsta förvaltningsmyndighet ingripa. Vid sidan om denna rent administrativa kontroll finns den rättsliga kontroll som utövas av bl.a. riksdagens ombudsmän.

Redan innan ett formligt ingripande från en överordnad myndighet sker kan det finnas anledning att erinra den felande myndigheten om de regler som skall följas. Detsamma gäller om den överordnade myndigheten inte har befogenhet eller anser det lämpligt att ingripa.

Vi har i avsnitt 3.3.3 redogjort för reglerna om ledning av förundersökning. Svensson och Zeime var förundersökningsledare. Polisledningen hade i frågor som rörde förundersökningen att följa deras beslut. Alla diskussioner om samarbetet måste också ske mot bakgrund av dessa regler.

Vi har i avsnitt 3.3.7 konstaterat att polisledningen antingen inte förstått eller velat förstå polisens roll i en av åklagaren ledd förundersökning utan handlat som om åklagaren bara var en resurs till förfogande. Denna polisledningens syn stod troligen inte klar i hela sin vidd för justitiedepartementet och rikspolisstyrelsen förrän i samband med omorganisationen i början av 1987. Polisledningen borde emellertid redan när samarbetssvårigheterna kom i dagen ha erinrats om reglerna i rättegångsbalken. Så exempelvis kunde justitieministern ha gjort detta i sam-

band med att han vid mötet hos honom i slutet av april 1986 erinrade åklagarna och polisen om deras självständiga ansvar. En sådan erinran om reglerna i rättegångsbalken hade varit lämplig vid det tillfället med hänsyn till att justitieministern inte skulle ta ställning i sak i den tvistefråga som då var uppe. Tvisten löstes också genom ett åklagarbeslut av riksåklagaren.

Frågan om reglernas efterlevnad ställdes tydligast på sin spets i samband med omorganisationen. Huvuddragen av händelserna var följande.

Efter tillslaget den 20 januari 1987 fördjupades motsättningarna mellan åklagarna och polisen och tog sig uttryck bl.a. i delvis häftiga angrepp på den andra myndigheten i massmedierna. De öppna motsättningarna ledde till att justitieministern kontaktade såväl åklagarna som polisen i syfte att klarlägga bakgrunden till motsättningarna och utröna förutsättningarna för ett fortsatt samarbete. Efter dessa kontakter med myndigheterna följde ett skede under vilket företrädare för polisen och åklagarna diskuterade den fortsatta förundersökningens inriktning och uppläggning. Företrädare för regeringen följde dessa "förhandlingar" nära. Först sedan det både från åklagarnas och polisens sida hade förklarats att det saknades förutsättningar för fortsatt samarbete ingrep regeringen. I samband med partiledaröverläggningar fick riksåklagaren och rikspolischefen i uppdrag att lämna ett förslag till ändrad organisation av brottsutredningen. Uppdraget hade föregåtts av diskussioner om olika lösningar. Riksåklagaren och rikspolischefen redovisade ett sådant förslag den 4 februari. Dagen därpå uppdrog regeringen - såsom föreslagits av riksåklagaren och rikspolischefen - åt riksåklagaren att leda förundersökningen och åt rikspolisstyrelsen att leda den polisverksamhet som erfordrades med anledning av mordet på Olof Palme.

Juristkommissionen har i denna del uttalat (del 2 s. 209):

Vi har i kap. 4 uttalat som vår uppfattning att polisen under "förhandlingarna" med åklagarna överskred gränserna för sina befogenheter inom förundersökningens ram och att åklagarna hade stöd i gällande regler för sitt krav att förundersökningsledningen skulle få bedrivas i direkt samarbete med en spaningsledning på lägre nivå

hos polisen jämte den för förundersökningen avdelade utredande polispersonalen. Från dessa utgångspunkter är det enligt vår mening svårt att se att det över huvud fanns något utrymme för förhandlingar om hur förundersökningen fortsättningsvis skulle bedrivas.

Mot denna bakgrund kan det självfallet hävdas att en omorganisation borde ha skett enligt de riktlinjer som åklagarna förordade. Regeringens möjligheter att ingripa torde likväl i det läge som rådde i praktiken ha inskränkt sig till organisatoriska beslut av den art som det som slutligen fattades. I överensstämmelse med vad vi inledningsvis har klargjort anser vi inte att det ankommer på oss att anlägga synpunkter på de rena lämplighetsöverväganden som ytterst torde ha blivit avgörande för den nya ordning som regeringen valde.

Att företrädarna för polisledningen och åklagarna diskuterade sina meningsskiljaktigheter och uppläggningsen av det fortsatta arbetet är i och för sig inget att anmärka mot. Felet var att företrädarna för polisen framställde krav på hur förundersökningen skulle bedrivas, bl.a. att ledningen av den skulle delas på visst sätt mellan åklagarna och polisen. I dessa frågor var det åklagarna som bestämde och polisen som hade att rätta sig efter åklagarnas beslut. De besked som Holmér vid "förhandlingarnas" slut lämnade regeringen om att åklagarna och polisen inte kunde komma överens kan därför inte tolkas på annat sätt än som en förklaring från Holmér att han vägrade underställa sig åklagarna.

Så när som på ett par propäer från Fälth till Sjöberg om delad ledning av förundersökningen har man från justitiedepartementets sida inte ifrågasatt åklagarnas ställningstaganden i frågorna rörande ledningen av förundersökningen och hur den skulle organiseras. När Holmér därför lämnade beskedet om att polisledningen inte kunde komma överens med åklagarna borde man från justitiedepartementets sida ha förklarat för Holmér att han enligt gällande regler var skyldig att följa förundersökningsledarens beslut och anvisningar. I stället fortsatte man att försöka finna en lösning på samarbetssvårigheterna som kunde accepteras även av polisledningen i Stockholm. Ser man på problemen med utgångspunkten att det var fråga om samarbetssvårigheter kanske det var naturligt. Det var emellertid inte det som var frågan. I stället gällde det polisledningens bristande respekt för rättegångsbalkens regler om ledning av förundersökning.

3.4.3 Tillsynen över åklagarväsendet

I avsnitt 3.3 har vi lämnat en redogörelse för åklagarväsendets organisation samt behandlat åklagarnas arbete med förundersökningen. Vi har där sagt att starka skäl talar för att förundersökningen borde ha letts av åklagare från början och att man från åklagarhåll i varje fall borde ha satt till mer resurser och gjort en aktivare insats under brottsutredningens första tid. Vi har dock inte ansett det erforderligt att riksåklagaren hade åklagarfunktionen i brottsutredningen. Vi har vidare sagt att det förefaller oss som om man från riksåklagarens och överåklagarens sida från början tagit ganska lätt på de särskilda behov av åklagarinsatser som utredningen kunde komma att kräva. Vi har även kritiserat riksåklagaren för att han inte från början såg till att han fick fortlöpande information om utredningen. Slutligen har vi kritiserat Zeime för att han inte aktivt ledde förundersökningen sedan han tagit över ledningen den 1 maj 1986.

Vi har som nämnts redan berört riksåklagarens åtgärder i samband med att brottsutredningen inleddes. Sedan han den 22 mars 1986 gjorts uppmärksam på att meningsskiljaktigheter förekom mellan polisledningen och åklagaren höll han direkt eller genom en medarbetare fortlöpande kontakt med åklagarna. Han fick även på annat sätt information om samarbetssvårigheterna.

Det enda tillfälle under utredningen när riksåklagarens tillsyn tog sig uttryck i ett beslut var då han i slutet av april 1986 överprövade Svenssons beslut om antalet konfrontationer i utredningen om 33-åringen. Vi har i avsnitt 3.4.2 kort redogjort för bakgrunden.

Detta beslut har kritiserats av bl.a. Zeime. Kritiken har gällt att det är ovanligt att riksåklagaren går in i detaljer i ett åklagarärende. Zeime har pekat på att det finns en princip, som riksåklagaren själv har lagt fast, enligt vilken ett överklagande från en polismyndighet inte skall uppfattas som en begäran om överprövning. Enligt Zeime var beslutet om överprövning "förödande" för åklagarnas möjligheter att göra sig gällande mot polisen under den fortsatta utredningen.

JK har i sitt beslut i december 1986 berört riksåklagarens överprövning i konfrontationsfrågan och därvid uttalat att beslutet om överprövning enligt hans mening närmast fick uppfattas som ett ingripande i Svenssons beslutande verksamhet såsom förundersökningsledare och inte som en överprövning av ett åklagarbeslut i egentlig mening. JK ansåg dock beträffande det lämpliga med åtgärden att den fick bedömas mot bakgrund av att Svenssons beslut om konfrontationer inte, såsom borde ha varit fallet, hade föregåtts av konstruktiva diskussioner i konfrontationsfrågan mellan honom och ledningsgruppen.

Sjöberg har sagt att läget var sådant att det var nödvändigt att någon som stod utanför meningsmotsättningarna mellan Holmér och Svensson gick in och fattade beslut. Han förstod att beslutet skulle komma att uppfattas negativt av åklagarna men ansåg ändå att beslutet var nödvändigt i det läge som rådde. Sjöberg har vidare förklarat att han inte delar JK:s bedömning beträffande innebörden av beslutet.

Juristkommissionen har uttalat (del 2 s. 214) att det var naturligt att riksåklagaren ingrep inom ramen för sitt tillsynsansvar i den situation som rådde.

Som vi tidigare sagt är vår uppgift inte att bedöma enskilda beslut. Vi vill dock i denna fråga säga att i den mån riksåklagaren ansåg sig ha skäl att ingripa så skulle han naturligtvis göra det oberoende av konsekvenserna för förhållandet mellan åklagarna och polisen. Om dessa försämrades fick det i så fall åtgärdas på annat sätt.

Vi har frågat oss om de olika uppfattningar som framkommit om riksåklagarens överprövningsrätt motiverar någon förtydligande reglering av denna. Vi har efter bl.a. vårt samtal med riksåklagaren funnit att övervägande skäl talar för att man inte gör någon ändring i nuvarande ordning. De skäl som härvid väger tyngst är att en reglering av överprövningsinstitutet skulle kunna leda till en ytterligare oönskad instansordning i brottmålsrättegången. Rätten till överprövning, liksom alla ingripanden från överordnade myndigheter, bör inte utövas så att den hämmar de underlydande åklagarnas självständighet i arbetet.

3.4.4 Tillsynen över polisväsendet

Länsstyrelserna

Länsstyrelsen är länets högsta polisorgan och har det övergripande ansvaret för polisverksamheten i länet. Länsstyrelsen kan helt eller delvis överta ledningen av sådan polisverksamhet som bedrivs vid de lokala polismyndigheterna när särskilda förhållanden föranleder det eller det finns behov av en enhetlig ledning inom länet. Den befogenheten kan också gälla ledningen av polisarbetet i en enskild brottsutredning. Länsstyrelsen får vidare besluta om polisförstärkning mellan polisdistrikten i länet och begära förstärkning från andra län. Dessa befogenheter ger länsstyrelsen möjlighet att i särskilda fall överta ledningen av en brottsutredning och för det ändamålet förfoga över länets polisresurser och över de förstärkningsresurser som kan tillföras. I praktiken förekommer det emellertid mera sällan att länsstyrelsen övertar ledningsansvaret i en enskild brottsutredning.

Länsstyrelsens funktioner som polisorgan utövas i de flesta länen av en länspolischef som är tjänsteman vid länsstyrelsen och ingår i styrelsens organisation. I några län - däribland Stockholms - finns det inte någon länspolischef inom länsstyrelsen. De polisiära uppgifter som ankommer på länsstyrelsen i dessa län fullgörs i huvudsak av länspolismästaren vid polismyndigheten i länets residensstad. I dessa län gäller således den säregna ordningen att länsstyrelsen som regel saknar sakkunskap för att utöva tillsyn över den största polismyndigheten. Länspolismästaren får nämligen inte på länsstyrelsens vägnar handlägga ärenden om tillsyn av den egna myndigheten. För att utöva sin tillsyn i dessa fall måste länsstyrelsen därför få sakkunskap från annat håll. Möjligheten finns att få biträde från rikspolisstyrelsen.

Genom att länspolismästaren Hans Holmér själv ledde utredningen av mordet på Olof Palme blev länsstyrelsen i Stockholms län stående utan den sakkunskap på polisområdet som man annars hade när det gällde

tillsynen över just den polisverksamheten. Detta var ett av två skäl som enligt landshövdingen Lennart Sandgren föranledde att länsstyrelsen inte kom att vidta några åtgärder i egenskap av tillsynsorgan. Det andra skälet var att regeringen nära följde brottsutredningen. Sandgren utgick från att om det hade krävts något ingripande med stöd av länsstyrelsens befogenheter skulle han av regeringen ha fått en indikation om detta. Sandgren och länsöverdirektören Olle Lindberg besökte ledningsgruppen vid ett tillfälle i mars 1986. Vid ett senare tillfälle informerade Holmér länsstyrelsens styrelse. Härutöver informerade sig varken Sandgren eller någon annan inom länsstyrelsen genom Holmér eller åklagarna om situationen i brottsutredningen. Först vid årsskiftet 1986-1987 förekom det kontakter med justitiedepartementet om de rättsliga förutsättningarna för länsstyrelsen att gripa in.

I detta fall valde länsstyrelsen således att avstå från att utöva sin tillsynsfunktion. De skäl som anförts är enligt vår mening svaga. Man borde på länsstyrelsen redan före mordet på statsministern ha allmänt övervägt hur man skulle hantera en tillsynsfråga som rörde polismyndigheten i Stockholm. Det andra skälet, dvs. att regeringen följde utredningen och skulle ta kontakt om det krävdes något ingripande med stöd av länsstyrelsens befogenheter, är inte heller bärande. Länsstyrelsen har fått sina befogenheter för att själv använda dem och inte för att ställa dem till regeringens förfogande. Är länsstyrelsen högsta polisorgan i länet då skall länsstyrelsen också utöva den funktionen med eller utan länspolismästare och oberoende av om andra myndigheter eller politiska organ intresserar sig för det eller ej. Länsstyrelsens ståndpunkt ter sig för övrigt än mer egendomlig när man tänker på att Sandgren i slutet av januari 1987 vid överläggningar med justitieministern om samarbets-svårigheterna i brottsutredningen, som vid det laget var uppenbara för envar, förklarade att länsstyrelsen inte avsåg att ingripa.

Det skall här tilläggas att ingen såvitt känt vänt sig till länsstyrelsen för att påtala brister i polisens arbete. Inte heller är det alldeles givet att den som inte noggrant följde utredningen kunde uppfatta bristerna och problemen i hela deras vidd. Utredningen var emellertid

av en sådan omfattning och hade sådan betydelse att det var självklart att landshövdingen borde ha hållit sig underrättad om utvecklingen.

Det som har hänt ger enligt vår mening inte anledning att överväga en ändring av länsstyrelsens roll inom polisväsendet. I stället bör länsstyrelsens roll och funktion definieras bättre. Vidare bör man se över hur länsstyrelsens tillsyn skall ske i distrikt med länspolismästare. I 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87:100, bil 4, s. 27) aviserade departementschefen ett uppdrag åt rikspolisstyrelsen och länsstyrelsernas organisationsnämnd att utvärdera de genomförda reformerna av polisväsendets regionala organisation. Något sådant uppdrag har emellertid ännu inte lämnats. Enligt vår mening bör utvärderingen snarast komma till stånd och därvid bör man särskilt beakta tillsynsfrågorna.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Styrelsens huvuduppgifter är att verka för planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete och att ha tillsyn över polisväsendet. Rikspolisstyrelsen har befogenheter att själv leda polisverksamheten i vissa fall men de är starkt begränsade. Bl.a. får rikspolisstyrelsen leda polisverksamhet som rör brott mot rikets säkerhet. Vidare får styrelsen leda spaning mot narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet om den är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning. Styrelsen får också leda utredning av sådan brottslighet om det finns särskilda skäl för detta. I kapitel 2 behandlar vi ett förslag att bl.a. vidga rikspolisstyrelsens befogenheter att leda polisverksamhet.

Rikspolisstyrelsen har inte någon möjlighet att ingripa i en enskild brottsutredning annat än i de fall då styrelsen leder polisverksamheten. Rikspolisstyrelsens övriga tillsynsfunktioner innebär ett ansvar för att verksamheten inom polisväsendet generellt fungerar. Något direkt ansvar för enskilda brottsutredningar har styrelsen således inte.

Som juristkommissionen uttalat (del 2 s. 210) måste av rikspolisstyrelsens generella ansvar för verksamheten inom polisväsendet i landet ha följt en skyldighet att hålla sig väl informerad om utredningen om mordet på Olof Palme och att vara beredd att ingripa inom ramen för sina befogenheter. Rikspolischefen synes också fortlöpande ha hållit sig informerad om utredningen. Han försäkrade sig på olika sätt om att utredningen fick de resurser som var nödvändiga. Han var medveten om att det förekom samarbetssvårigheter mellan åklagarna och polisen. Samtidigt var det väl bekant för honom att regeringen också hade insyn i utredningen. Han ansåg sig därför inte ha några skäl att särskilt informera regeringen om vad som hände i utredningen.

Juristkommissionen har vidare uttalat (del 2 s. 210) att något utrymme för åtgärder från rikspolisstyrelsens sida utöver att nära följa utredningen enligt deras mening inte fanns.

Den omständigheten att regeringen hade direkt insyn i brottsutredningen är enligt vår mening inget skäl för rikspolisstyrelsen att underlåta att informera regeringen om sina iakttagelser när det gäller brottsutredningen. En av rikspolisstyrelsens uppgifter som central förvaltningsmyndighet för polisväsendet är nämligen att bistå regeringen med sakkunnig information och rådgivning rörande polisväsendet. När det gäller utredningen av mordet på Olof Palme var rikspolisstyrelsens bedömning av arbetet med utredningen av särskilt intresse eftersom styrelsen tillskjutit omfattande resurser. Rikspolisstyrelsen borde vidare, såsom juristkommissionen ifrågasatt, ha samrått med länsstyrelsen för att undersöka om någon av myndigheterna hade skäl att vidta åtgärder.

Det finns i detta sammanhang anledning att ta upp frågan om rikspolisstyrelsen redan från början borde ha tagit ledningen över polisens arbete med brottsutredningen. Romander har sagt att han från början var av den uppfattningen att ansvaret för brottsutredningen borde läggas på rikspolisstyrelsen. Enligt honom förelåg dock inte någon av de situationer i vilka rikspolisstyrelsen enligt sin instruktion får utöva polisledning. Det var inte fråga om brott mot rikets säkerhet eller om sär-

skilt grov brottslighet av riksomfattande karaktär eller med internationell anknytning. Romander avstod emellertid från att begära ett regeringsbeslut om att rikspolisstyrelsen skulle överta ledningen. Inom justitiedepartementet fann man inte skäl att ta upp frågan om ett sådant beslut.

Juristkommissionen har som sin mening uttalat (del 2 s. 215) att det kan sättas i fråga om inte rikspolisstyrelsen redan på de grunder som finns angivna i styrelsens instruktion kunde ha övertagit polisledningen i detta fall. Gärningen syntes enligt juristkommissionen på goda skäl kunna betecknas som ett brott mot rikets säkerhet. Ett regeringsbeslut om polisförstärkning hade emellertid varit nödvändigt. Juristkommissionen anmärker dock att polismyndigheten i Stockholm är den bäst rustade i landet för ledning av en omfattande och långvarig polisinsats och att det inte fanns några skäl att omedelbart överväga ett överförande av ledningen till rikspolisstyrelsen.

Enligt vår mening talar många skäl för att det var riktigt att polismyndigheten i Stockholm ledde polisarbetet i brottsutredningen. Vi har emellertid erfarit att det främst under brottsutredningens första dagar brast när det gällde samordningen av den polisverksamhet som krävdes utanför Stockholms polisdistrikt. I kapitel 2 behandlar vi frågor om polisledning vid särskilda händelser när kravet på samordning mellan polismyndigheter är särskilt framträdande. Enligt vår mening måste man om ett lokalt eller regionalt polisorgan skall leda en omfattande brottsutredning lägga särskild vikt vid att försäkra sig om ett fungerande samband med andra polisdistrikt vars medverkan har betydelse för spanings- och utredningsarbetet.

3.5 Tvångsmedel

3.5.1 Inledning

Tvångsmedel i den svenska rättegångsordningen har under senare år varit föremål för åtskilliga utredningar, senast genom tvångsmedelskommittén,

som i mars 1984 framlade sitt slutbetänkande (SOU 1984:54) Tvångsmedel-Anonymitet-Integritet. Betänkandet har remissbehandlats men inte lett till lagstiftning.

Vår uppgift är inte att bedöma de olika beslut om tvångsmedel som förekommit under brottsutredningen med anledning av mordet på Olof Palme utan att framföra de principiella synpunkter på lagstiftningen och dess tillämpning som en studie av tvångsmedelsanvändningen föranleder och som kan ha särskilt intresse för framtiden. Det kan här anmärkas att de mest diskuterade inslagen i tvångsmedelsanvändningen varit föremål för granskning av JO (beslut den 27 oktober 1987) eller JK (beslut den 4 december 1986).

Vad som i den allmänna debatten främst tilldragit sig uppmärksamhet är anhållandet av den s.k. 33-åringen i mars 1986 och framställningen om häktning av honom samt omständigheterna kring det s.k. tillslag som skedde den 20 januari 1987. Vidare ger utredningen anledning att diskutera allmänna frågor rörande telefonavlyssning, bl.a. utnyttjandet av s.k. överskottsinformation.

3.5.2 Tvångsåtgärder i mars 1986 mot den s.k. 33-åringen

Angående händelseförloppet kan här hänvisas till juristkommissionens redogörelse (del 2 s. 36).

De åtgärder som vidtogs mot 33-åringen, nedan kallad G, har efter klagomål från hans offentlige försvarare varit föremål för utredning av JK, som meddelat beslut i ärendet den 4 december 1986.

Vad först gäller beslutet den 12 mars 1986 att *anhålla G* så skedde detta med hänvisning till 24 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken, enligt vilket stadgande en misstänkt kan anhållas även om det inte föreligger fulla skäl till häktning, nämligen om det är av synnerlig vikt att den misstänkte tas i förvar i avbidan på ytterligare utredning. Vid den tidpunkten hade några egentliga förhör ännu inte hållits med ett

vittne, som nedan kallas D. JK har därför konstaterat att dennes vittnesmål inte låg till grund för chefsåklagare KG Svenssons bedömning att det fanns skäl att anhålla G.

När Svensson den 17 mars 1986 gjorde framställning till tingsrätten om *häktning* av G, grundades denna framställning - enligt det pressmeddelande som Svensson därvid lät utfärda - på omständigheter, av vilka följande av utredningsskäl kunde lämnas ut.

1. G hade under mordkvällen varit iklädd ytterkläder som kunde överensstämma med iakttagelser av vittnen på mordplatsen.
2. G hade omkring kl. 23.30 befunnit sig i omedelbar närhet av mordplatsen och varit mycket angelägen att få skjuts från området enligt ett vittne (vittnet D).
3. G hade med mycket stor sannolikhet före midnatt under föreställningen kommit in och satt sig på en biograf inte långt från mordplatsen.
4. Vid husrannsakan i G:s bostad hade anträffats material som klart dokumenterade en fientlig inställning till Olof Palme.
5. G hade i februari 1986 fällt ett yttrande av innebörd att Palme "stod på dödslistan" och att "blod kommer att flyta på Stockholms gator".
6. G hade inte kunnat prestera något alibi för sina förehavanden under mordkvällens senare del utan tvärtom hade han vid förhör ändrat sina uppgifter då han konfronterades med olika vittnesut-sagor.

Enligt vad JK har anfört i sitt beslut hade misstankarna mot G stärkts under tiden från anhållandet och fram till häktningsframställningen genom att ytterligare indicier tillkommit som talade för misstankarna mot G. Härvidlag kunde, i fråga om omständigheter som av utredningsskäl kunde lämnas ut, nämnas bl.a. de motstridiga uppgifter som G lämnat vid förhör med honom och att tändsatspartiklar påträffats på hans högra rockärm. Enligt JK:s uppfattning måste också vad som förekom vid de förhör som hölls med D efter anhållningsbeslutet anses som betydelsefulla indicier mot G. JK ansåg nämligen inte att det fanns grund för Svenssons påstående om att föredragningen inför honom av det första av

dessas förhör varit ofullständig eller missvisande. Inte heller fanns det enligt JK:s uppfattning någon grund för påståenden om att fel skulle ha begåtts eller missförstånd skulle ha uppstått vid förhöret. Utskriften av förhöret ävensom utskriften och bandupptagningen av det förhör som Svensson den 19 mars 1986 höll med D gav enligt JK:s mening stöd för misstankar mot G och fritog honom inte från sådana. Det förelåg således starka misstankar mot G både när häktningsframställningen gjordes den 17 mars och då Svensson den 19 mars beslutade att G skulle försättas på fri fot.

Även om - som utredningen gav vid handen - Svensson ändrat uppfattning om värdet av D:s vittnesmål, när han fått reda på att D före den valkonfrontation som förekommit haft tillfälle att se ett fotografi av G, och ansett att det avgörande beviset mot G därmed fallit bort, måste Svensson enligt JK:s uppfattning ha varit medveten om att starka indicier mot G ändå kvarstod. Det hade enligt JK:s mening inte varit orimligt att tingsrätten fått ta ställning till häktningsfrågan.

I en skrivelse den 3 februari 1987 har Svensson yttrat sig över vad som anförts i JK:s beslut. Svensson har därvid förklarat bl.a. att han inte delade JK:s uppfattning att förhöret med D den 19 mars gav stöd för misstanken mot G och att domstolen bort få ta ställning till häktningsfrågan. Svensson hade sålunda försatt G på fri fot därför att bortfallet av Döbelnsgatshändelsen (punkt 2 ovan) ur indiciekedjan innebar att sannolika skäl för misstanke mot G inte längre förelåg. Återstående misstankar kunde enligt Svenssons uppfattning på sin höjd anges som skäliga grundade men ej grundade på sannolika skäl, vilket är ett nödvändigt rekvisit för häktning.

I skrivelsen påpekade Svensson vidare att beslut rörande hämtning till förhör och kvarhållande av en person, benämnd B, torde ha fattats av därtill obehöriga befattningshavare.

JK fann i beslut den 19 februari 1987 inte skäl att utreda den sistnämnda frågan och lade Svenssons skrivelse till handlingarna.

Av juristkommissionens redogörelse (del 2 s. 38, s. 187) framgår att Holmér var missnöjd med Svenssons belut att sätta G på fri fot, men också att riksåklagaren Magnus Sjöberg efter ett sammanträde den 25 mars 1986, varvid Svensson redogjorde för utredningsläget, inte fann anledning att rikta någon kritik mot Svensson.

Vid vårt samtal med Sjöberg har denne förklarat att det enligt hans uppfattning var tveksamt om sannolika skäl förelåg för misstanke mot G. Detta var enligt Sjöberg en bedömningsfråga, i vilken meningarna kunde vara delade. Men även om man ansåg att sannolika skäl förelåg måste man gå ett steg längre i sina överväganden och pröva om man kunde räkna med att få fram tillräckligt bevismaterial för att väcka åtal. Här måste bedömningen bli att detta föreföll osannolikt, något som för övrigt bekräftats i januari 1988, då nya förhör hållits med G utan att leda till anhängande. Enligt Sjöbergs uppfattning förelåg en viss övervikt för meningen att Svensson handlat rätt, även om någon kritik inte kunde ha riktats mot honom om han beslutat att vidhålla sin häktningsframställning.

Som juristkommissionen anför (del 2 s. 175) är det naturligt om polis och åklagare, som har olika roller inom rättsväsendet, har olika åsikter om behovet av tvångsmedel i ett enskilt ärende. Åklagaren skall ju föra talan vid domstol och gör sina bedömningar av bevisläge m.m. från den utgångspunkten. Polisen, som strävar efter att utnyttja resurserna för brottsbekämpning så effektivt som möjligt, kan ha en delvis annan utgångspunkt.

Reglerna om tvångsmedel ger ett betydande utrymme för olika bedömningar. För att rätt kunna avgöra grunden för misstankarna mot G vid en viss tidpunkt krävs inte bara noggrann kännedom om allt utredningsmaterial som vid den tiden förelåg i fråga om G utan även en överblick över utredningen i dess helhet. Ett viktigt moment i bedömningen är nämligen vilka andra möjligheter, som då framstod som tänkbara, än att G var den skyldige.

Med hänsyn till ändamålet med vår utredning finner vi inte anledning att granska dessa frågor rörande tvångsmedel, som för övrigt JK prövat i sina beslut. Det kan noteras att Svensson vid sitt beslut att försätta G på fri fot uppenbarligen vägletts av rättssäkerhetsaspekter.

3.5.3 "Tillslaget"

Som framgår av juristkommissionens rapport (del 2 s. 171 f, jfr också ovan under 3.2.1) planerade polisen från senare delen av sommaren 1986 som ett led i utredningen av huvudspåret en större samlad aktion - ett tillslag - mot ett 50-tal personer, innefattande såväl misstänkta som andra som kunde antas ha uppgifter att lämna. Aktionen var avsedd som ett mellanled för det fortsatta utredningsarbetet. Möjligheterna att komma vidare i utredningen berodde på vad som kom fram vid tillslaget. Detta skulle således ske i ett allmänt syfte att berika utredningsunderlaget. Det måste enligt polisens uppfattning riktas mot en bred krets för att säkerställa att uppgifter lämnades oberoende av vad andra hörda sagt. Enligt vad Holmér framhöll var den enda möjligheten att få press på vissa av de misstänkta att de berövades friheten. Polisen ville komma åt bl.a. personer som kunde misstänkas för att ha medverkat vid två andra mord med känd anknytning till PKK, där gärningsmännen själva redan var dömda. Enligt Holmérs mening fanns det ett sådant samband mellan de nämnda två mordet och mordet på Olof Palme att utredning och lagföring beträffande medverkan i de två tidigare mordet ingick som ett naturligt led i den brottsutredning som pågick beträffande mordet på Olof Palme.

När åklagarna fått ta del av det omfattande skriftliga utredningsmaterialet gjorde de emellertid en annan bedömning. De ansåg bl.a. att omfattningen av tillslaget borde vara betydligt mindre än vad polisen hade tänkt sig och menade att man beträffande varje enskild person mot vilken en tvångsåtgärd övervägdes måste kunna ange vari misstanken bestod och dess styrka. Syftet med åtgärden och grunderna för den måste klart kunna anges. I fråga om frihetsberövandena gjorde åklagarna en bedömning med utgångspunkt i förutsättningarna för häktning och för anhållande av utredningsskäl.

När tillslaget kom till stånd den 20 januari 1987 blev det i viss mening en kompromiss. Utöver de personer som kunde misstänkas vara inblandade i mordet på Olof Palme gick åklagarna med på att även personer som kunde misstänkas för att ha legat bakom mordet i Medborgarhuset år 1985 skulle hämtas till förhör och bli föremål för husrannsakan. Däremot gav åklagarna inte avkall på sitt krav att ingen enskild person fick utsättas för en tvångsåtgärd om inte rättegångsbalkens förutsättningar för åtgärden i varje särskilt fall var uppfyllda.aktionen kom att omfatta c:a 20 personer. Tre personer som var anhållna i sin frånvaro greps. Hämningsbeslut och husrannsakingar verkställdes. På grund av bristande samordning i fråga om direktiven för åtgärderna kom ett stort antal föremål att tas i beslag. Efter förhör fick alla utom de tre anhållna lämna polishuset. De tre begärdes senare häktade. Tingsrätten avlog den 27 januari häktningsframställningen beträffande två av dem och åklagarna återkallade framställningen beträffande den tredje. Redan den 21 januari hävde åklagarna till största delen beslagen.

Genomförandet och resultatet av tillslaget vållade stor besvikelse hos polisen. Meningsmotsättningarna mellan åklagarna och polisen fördjupades och ledde så småningom till att regeringen i beslut den 5 februari 1987 uppdrog åt rikspolisstyrelsen att leda polisverksamheten med anledning av mordet på Olof Palme och åt riksåklagaren att leda förundersökningen.

Juristkommissionen har ställt sig tveksam till om polisens synsätt - såsom det beskrivits - står i överensstämmelse med de nuvarande bestämmelserna om tvångsmedel och de principer som bär upp lagstiftningen. När åklagarna mot bakgrund av dessa principer prövade i vilken omfattning användande av tvångsmedel i samband med tillslaget var motiverat kom de uppenbarligen till en annan uppfattning än polisen. Enligt vår uppfattning hade åklagarna goda skäl för sin åsikt.

Som juristkommissionen framhållit (del 2 s. 178) innebar det en komplikation i mordutredningen när misstankar kom att riktas mot personer som ansågs vara knutna till PKK. Vissa av dem som tillhör eller verkar för

den organisationen har, efter en prövning i det enskilda fallet, ansetts kunna avvisas enligt terroristbestämmelserna i utlänningslagen, även om av olika skäl avvisningsbesluten inte kunnat verkställas. Genom att säkerhetsavdelningen medverkade i utredningen av mordet på Olof Palme fick spaningsledningen del av den kunskap som fanns inom avdelningen om olika extremist- eller terrororganisationer, något som var nödvändigt, bl.a. vid undersökningen av motivfrågor. Som juristkommissionen funnit synes däremot åklagarna inte ha fått någon fullständig kännedom och överblick över den del av polisarbetet i den samlade organisationen som bedrevs av säkerhetsavdelningen. Detta material var utan tvekan av stor betydelse för huvudspåret och därför också av vital betydelse för åklagarna. Vi instämmer i juristkommissionens uttalande att det var en brist att åklagarna inte hade överblick över säkerhetsavdelningens verksamhet i de delar som ingick i mordutredningen. När berörda myndigheter nu fått detta klart för sig torde det inte vara erforderligt med några lagregler för att få en bättre ordning till stånd.

I vissa delar har hämtning till förhör samt husrannsakan i samband med tillslaget blivit föremål för prövning av JO. I beslut den 27 oktober 1987 har justitieombudsmannen Anders Wigelius i denna del anfört bl.a. "Utredningen här får anses ge vid handen att det inte funnits några starkare konkreta omständigheter till stöd för antagande att de ifrågasvarande personerna kunde vara av intresse för utredningen av mordet på statsministern. Det har emellertid inte framkommit något som givit mig anledning anta att någon skulle kunna ställas till ansvar i anledning av besluten." Vidare har Wigelius i sitt beslut uttalat kritik både mot åklagarna och polismyndigheten för att de polismän som utfört husrannsakingarna inte erhållit erforderlig information angående de direktiv som åklagarna meddelat, med påföljd att en omotiverat stor mängd föremål tagits i beslag.

Med hänsyn till ändamålet med vår granskning finner vi inte skäl att ta upp de olika enskildheterna i tillslaget till ytterligare prövning.

3.5.4 Telefonavlyssning

Angående bestämmelserna för telefonavlyssning och tidigare förslag till förändringar i dessa hänvisas till den redogörelse som juristkommissionen lämnat (del. 2 s. 164 ff).

För ärenden angående telefonavlyssning gäller särskild sekretess.

Brottsutredningen pågår fortfarande. Av dessa skäl anser vi oss - i likhet med juristkommissionen - inte böra redovisa närmare uppgifter om den telefonavlyssning som har förekommit i samband med mordutredningen. En översiktlig redogörelse har lämnats i juristkommissionens rapport (del 2 s. 171).

Från principiell synpunkt handlar reglerna om användning av telefonavlyssning - liksom för övrigt av andra straffprocessuella tvångsmedel - om den rätta avvägningen mellan samhällets intresse av en effektiv brottsbekämpning och den enskildes krav på integritet och rättssäkerhet. Rent allmänt kan sägas att ju grövre det brott är som är föremål för utredning, desto tyngre väger samhällets intresse av att brottslingen avslöjas och lagföres och desto mindre vikt kan fästas vid den enskildes medborgarens intresse att inte utsättas för åtgärder av det slag det här gäller.

Juristkommissionen har tagit upp frågan om den totala omfattningen av telefonavlyssningen, både tidsmässigt och i fråga om antalet avlyssnade apparater. Det var framför allt när det gällde det s.k. huvudspåret som telefonavlyssning sattes in. Åtgärderna ingick i förberedelserna för det stora tillslaget, som ursprungligen planerades skola ske i oktober 1986. På grund av den annorlunda bedömning angående tillslagets omfattning och inriktning som åklagarna gjorde blev detta uppskjutet. Det ansågs emellertid att telefonavlyssningen inte borde avbrytas innan tillslaget ägde rum, trots att enligt samstämmiga uppgifter från polisen, åklagarna och domstolen bevisläget inte på något avgörande sätt förändrades av det material som kom fram under avlyssningen. I samband med det sista beslutet

om telefonavlyssning enligt rättegångsbalken, som gällde fram till mitten av januari 1987, var emellertid tingsrätten och åklagarna ense om att någon ytterligare förlängning inte skulle ske. När sedan tiden för tillslaget uppskötts till den 20 januari önskade man från polisens sida förlängning av telefonavlyssningen fram till den dagen. Åklagarna vägrade dock att göra framställning härom, varför telefonavlyssningen upphörde.

Juristkommissionen anför i detta sammanhang följande synpunkter:

Vi har tidigare i olika sammanhang framhållit hur angeläget det var att inom rimliga gränser vidta alla tillgängliga åtgärder som kunde leda till att mordet löstes. Det är därför i och för sig inte förvånande att tvångsmedel utnyttjades i stor omfattning. Avvägningen mellan samhällets krav på att ett allvarligt brott klaras upp och den enskildes krav på rättssäkerhet är emellertid alltid svår. Även om man beaktar de speciella omständigheter som förelåg i det här fallet finns det enligt vår mening anledning att hysa betänkligheter inför en så omfattande och långvarig användning av telefonavlyssning som i detta fall i all synnerhet som resultatet av tvångsmedelsanvändningen enligt allas uppfattning var magert från utredningssynpunkt. Vi vill påminna om att det vid telefonavlyssning inte finns samma skydd för meddelanden mellan närstående som vid andra, mindre ingripande tvångsmedel. Det ligger också i sakens natur att helt ovidkommande personer i praktiken utsätts för avlyssning om de har telefonkontakt med den misstänkte.

Domstolen, åklagarna och polisen har samstämmigt uppgett att det under den tid som telefonavlyssningen pågick inte kom fram något som förändrade bevisläget på något avgörande sätt. Det är ofrånkomligt att en sådan brist på resultat måste påverka förutsättningarna för nya tillstånd till avlyssning. En allmän reflektion som kan göras är att ju längre tid som går utan att några uppgifter kommer fram desto starkare skäl talar för att en fortsatt användning av tvångsmedlet inte heller kommer att ge några resultat. Härmed är det inte sagt att en telefonavlyssning alltid bör avbrytas efter en viss tid om den inte har gett resultat. Karaktären på brottet måste givetvis vägas in när den bedömningen görs. Om en telefonavlyssning som pågått en tid inte har gett något resultat påverkar emellertid detta enligt vår mening inte bara frågan om det är av synnerlig vikt för utredningen med en fortsatt avlyssning utan också graden av misstanke. Misstankegraden påverkas dock självfallet också av vad som i övrigt kommer fram under spanings- och utredningsarbetet.

Holmér har uppgett att polisen efter en tid drog slutsatsen att de misstänkta inte under telefonsamtalen skulle lämna några uppgifter

som var av värde för att föra utredningsarbetet framåt. Polisen ansåg emellertid att man hade stor nytta av avlyssningen på det sättet att man hade kontroll över var de misstänkta befann sig och vilka personer som de hade kontakt med.

Lagförarbetena ger inte någon egentlig ledning i fråga om vad som avses med uttrycket "av synnerlig vikt för utredningen". Vi ställer oss emellertid mycket tveksamma till om en sådan allmän kontroll av misstänkts förehavanden som det här blev fråga om i sig kan anses vara en tillräcklig grund för telefonavlyssning. Enligt vår mening talar övervägande skäl för att det endast är möjligheten att under avlyssningen få fram uppgifter om brottet som kan motivera ett beslut om telefonavlyssning. Vi vill också framhålla att, såvitt vi har kunnat finna, åklagarna vid sina framställningar och domstolen i sina beslut i första hand har prövat frågan från den utgångspunkten.

Vi kan i allt väsentligt instämma i vad juristkommissionen sålunda anför. Vi vill emellertid tillfoga följande. Vad som framkommer vid telefonavlyssning är sällan av sådan beskaffenhet att det kan användas som bevis i rättegång. Däremot är det ofta ägnat att främja spaningen genom att det ger en inblick i den misstänkts miljö, omgivning, levnadsvanor och umgänge samt genom att det lämnar upplysningar om hans förestående förflyttningar som underlättar övervakningen. I dessa hänseenden kan även ganska triviala upplysningar ha betydelse. Upplysningar som erhållits vid telefonavlyssning kan också ge uppslag till andra, mera direkta spaningsåtgärder. Ett exempel, som omnämnes i utlåtandet (SOU 1964:15 s. 90) av juristkommissionen i Wennerströmsaffären, är avlyssnandet av ett telefonsamtal mellan Wennerströms yngsta dotter och en väninna till henne. I samtalet nämndes en underlig radioapparat som Wennerström hade i bostaden. Denna information klargjorde för polisen att det var nödvändigt att få insyn i Wennerströms bostad, något som ledde till att Wennerströms hemhjälp kom att anlitas vid spaningen mot honom. Detta förde i sin tur fram till att han avslöjades.

Vad som nu anförts ger vid handen att, när det gäller att bedöma om telefonavlyssning är av synnerlig vikt för utredningen, anspråken på den bevismässiga betydelsen av förväntade informationer inte bör sättas särskilt högt. Den begränsning som är påkallad av integritetsskäl sker i

huvudsak genom kravet att brottet skall vara av viss angiven svårhetsgrad. Mordet på Olof Palme är uppenbarligen ett så grovt brott att det - även bortsett från det särskilt starka samhällsintresse som föreligger av att just det mordet klaras upp - motiverar att utredningen bedrivs med utnyttjande av alla lagliga medel som kan främja dess effektivitet. Även behovsprincipen och proportionalitetsprincipen vid användning av straffprocessuella tvångsmedel är av stor betydelse när det gäller att finna den rätta avvägningen mellan utredningsintresset och integritetsintresset.

Vi kan, som nämnts, inte gå in på de enskilda beslut om telefonavlyssning som förekommit under utredningen av mordet på Olof Palme. Genom den analys av principerna för användningen av detta tvångsmedel som framlagts av juristkommissionen och av oss har frågan dock fått en belysning som bör kunna vara vägledande för myndigheternas agerande i framtiden.

Juristkommissionen har också pekat på vissa brister i de nuvarande reglerna om telefonavlyssning som framkommit under dess granskning.

Vad först beträffar *omfattningen* av och *tiden* för telefonavlyssning har juristkommissionen uttryckt den uppfattningen att det finns skäl att ytterligare överväga bestämmelserna om domstols prövning av tillståndsfrågor. Juristkommissionen har därvid framhållit att det rörde sig om ett stort antal enskilda beslut och att det därför kunde vara svårt för domstolen att få tillräcklig överblick och att finna en lämplig tidpunkt när åtgärden skulle upphöra. De täta omprövningar av åtgärdens bestånd som i de flesta fall föreskrivs i lagen kan enligt juristkommissionen innebära viss risk för att det går slentrian i prövningen. Vi delar juristkommissionens åsikt att det finns skäl att ytterligare överväga bestämmelserna om domstols prövning av tillståndsfrågor. Anledning att ompröva tillstånd till telefonavlyssning med tätare intervall än en månad synes sällan föreligga. Om det skulle behövas kan domstolen i det särskilda fallet begränsa tillståndets giltighet till kortare tid. Åklagaren har också skyldighet att omedelbart anmäla om be-

hovet av åtgärden har upphört. För att emellertid öka rättssäkerheten i samband med beslut om telefonavlyssning bör vid fortsatta överväganden också prövas om det på något sätt kan anordnas en tvåpartsprocess, exempelvis genom att en god man får till uppgift att tillvarata den misstänktes och tredje mans intresse. På så sätt skulle också tveksamma beslut kunna överklagas för den misstänktes räkning och därmed bringas under högre rätts bedömning.

Som juristkommissionen framhållit bör det övervägas om inte rättegångsbalkens bestämmelser om telefonavlyssning bör utvidgas till att gälla också vid *försök*, *förberedelse* och *stämpling* till brott i vissa fall. Om man kan uppdaga en grov brottslig gärning redan på förberedelse- eller försöksstadiet och därmed förhindra att den fullbordas är det naturligtvis bättre än att avslöja gärningsmannen sedan brottet redan förövats. Vid överväganden om sådana lagändringar måste självfallet integritetsskyddet nogta beaktas.

Enligt juristkommissionen bör det vidare övervägas om samma villkor skall gälla för avlyssning av alla typer av telefoner. Att man på detta sätt skulle kunna i viss utsträckning begränsa möjligheterna att avlyssna exempelvis en telefon som används av den misstänkte på en arbetsplats eller i en offentlig lokal, bör också enligt vår mening övervägas. I detta sammanhang har juristkommissionen emellertid även pekat på att enligt nu gällande bestämmelser enbart sådana telefoner som den misstänkte själv använder kan bli föremål för avlyssning men däremot inte telefoner *till* vilka han kan förväntas ringa. Tanken att göra det möjligt att avlyssna en telefon *till* vilken en misstänkt person kan förväntas ringa innebär en ny principiell konstruktion med allvarliga integritetsaspekter, inför vilken vi känner stor tveksamhet.

Frågan om i vilken utsträckning *överskottsinformation* från telefonavlyssning får utnyttjas är inte reglerad i lag. Ämnet har i olika sammanhang tagits upp till granskning, senast av tvångsmedelskommittén i dess slutbetänkande (SOU 1984:54).

Juristkommissionen har konstaterat (del 2 s.177) att man vid utredningen av mordet på Olof Palme utnyttjat uppgifter från telefonavlyssning som ägt rum såväl före som efter mordet och som skett med stöd av olika lagar, således inte bara avlyssning med anledning av misstanke om brott. Även överskottsinformation av mera allmänt slag har utnyttjats. Vid den hittillsvarande diskussionen i ämnet har inte annat än undantagsvis berörts om andra uppgifter än sådana som rör ett konkret brott eller en klart avgränsad brottslighet får utnyttjas för bl.a. brottsspaning.

Juristkommissionen framhåller att det råder osäkerhet om i vilken utsträckning och på vilket sätt överskottsinformation får utnyttjas, även om det förefaller att vara en allmän uppfattning att sådan information bör utnyttjas med mycket stor restriktivitet. Enligt juristkommissionens mening visar detta ärende klart på behovet av en lagreglering, varvid frågan om löpande utnyttjande av överskottsinformation förtjänar särskild uppmärksamhet.

Den reglering av frågan som föreslogs av tvångsmedelskommitténs majoritet innebar, såvitt gäller telefonavlyssning, i huvudsak följande. Om en uppgift framkommer som inte omfattas av det ändamål som föranlett avlyssningen, får den utnyttjas endast 1) om den gäller annan brottslighet av sådan svårhetsgrad att telefonavlyssning fått användas, 2) för att förhindra förestående brott som är så allvarligt att underlåtenhet att avslöja det är belagd med straff eller 3) om det sannolikt skulle medföra att någon frias som misstänks för eller har dömts för brott. Uppgift som inte får utnyttjas får inte röjas vidare. Om den har upptecknats eller på annat sätt registrerats skall den förstöras.

De överväganden som ligger bakom förslaget utgår från det grundläggande förhållandet att telefonavlyssning - liksom all tvångsmedelsanvändning - redan i sig själv innefattar allvarliga ingrepp i den enskildes rättsfär, som enligt grundlagen (2 kap. 6 § RF) får införas endast genom lag och då endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och med iakttagande i övrigt av de grundläggande vär-

deringar i fråga om fri- och rättighetsskyddet, som har kommit till uttryck i RF (2 kap. 12 § RF). De förutsättningar som uppställts för det allmännas rätt att använda telefonavlyssning och andra tvångsmedel är ett uttryck för avvägningen mellan den enskildes och samhällets intressen. Den leder i detta fall till att staten inte får tillgripa vilka medel som helst för att utreda och beivra ifrågasatta brott. Inte heller utnyttjande av överskottsinformation bör då få ske utan några begränsningar utan det gäller att finna var den brytpunkt ligger, där utredningsintresset tar över integritetsintresset. Om en uppgift som framkommit vid telefonavlyssning sålunda ger vid handen, att någon begått ett brott som inte är så allvarligt att telefonavlyssning fått användas vid utredningen, är det enligt kommittémajoritetens mening en från både logisk och principiell synpunkt riktig och nödvändig slutsats att den uppgiften inte får utnyttjas vid utredning om brottet. Endast i de undantagsfall som nämnts under 2) och 3) framstår det som försvarligt att likväl begagna uppgiften.

I en reservation framlade kommitténs ordförande, lagmannen Bertil Wennergren, en annan syn på frågan om utnyttjande av överskottsinformation som erhållits vid bl.a. telefonavlyssning. Visserligen borde allt göras som kunde göras för att minimera eventuella biverkningar av för den enskilde skadlig natur. Däremot fann Wennergren det inte riktigt att till den integritet som skulle skyddas även skulle räknas att inte behöva bli utsatt för utredning angående ett brott som man begått. Han ansåg att huvudregeln skulle vara att uppgift fick utnyttjas endast för det beslutade ändamålet och för annat ändamål som är förenligt med skyddet för enskilds privatliv. Som skäl för sin åsikt anförde Wennergren i huvudsak följande. Visserligen får hemlig telefonavlyssning inte användas för att få fram uppgifter av betydelse för brott som inte är så allvarliga att minimistrafvet är två års fängelse, t.ex. ett bedrägeribrott. Detta anger emellertid endast vad telefonavlyssning avsiktligt inte får användas till och tillåter inte några slutsatser beträffande användningen av det som helt oavsiktligt framkommer vid hemlig telefonavlyssning. Majoritetens slutledning är alltså inte logiskt giltig. Inte

heller kan det från principiell synpunkt anses stötande att en person avslöjas som brottslig i ett visst hänseende av en slump i samband med utredningen av ett annat brott. Genom att endast en domstol kan besluta om telefonavlyssning erhålls tillräckligt betryggande garantier mot att tvångsmedlet missbrukas genom att man passar på att utreda också andra brott än de för vilka tvångsmedlet får användas.

Wennergren åberopar en bok av den danske professorn Hans Gammeltoft-Hansen, som gjort den hittills enda rättsvetenskapliga analysen av frågan i Norden. Gammeltoft-Hansen framhåller att en av rättens huvuduppgifter i straffprocessen är att nå till ett materiellt riktigt resultat samt att polisens huvuduppgift härvidlag är att skapa bästa möjliga underlag för att detta resultat uppnås. Beträffande "tillfällighetsfynd" vid fullt lagliga ingrepp menar Gammeltoft-Hansen att den fria bevisläran och straffrättskipningens överordnade ändamål med stor styrka talar för att sådana skall kunna användas i obegränsad utsträckning. Dessutom måste det anses tämligen realistiskt att kräva och förvänta sig att polisen skulle bortse från en faktiskt förvärvad kunskap som är av betydelse för utredningsarbetet.

Vid remissbehandling av tvångsmedelskommitténs slutbetänkande har en övervägande del av remissinstanserna anslutit sig till ordförandens skiljaktiga mening i fråga om överskottsinformation.

I Danmark har år 1985 införts nya regler om "indgreb i meddelelshemmeligheden". De innebär såvitt nu är i fråga (Retsplejeloven § 789) att om polisen vid exempelvis telefonavlyssning får upplysning om en lagöverträdelse som inte kunnat ligga till grund för avlyssningsbeslutet, får polisen använda denna upplysning som ett led i utredningen av den ifrågavarande lagöverträdelsen. Däremot får en sådan upplysning inte användas som bevis i rättegång.

Vi har, mot bakgrund av vad här i korthet redovisats, övervägt den telefonavlyssning som ägt rum i samband med utredningen av mordet på

Olof Palme. Till en början vill vi då peka på svårigheten att i varje särskilt fall avgöra vad som skall anses vara upplysningar som omfattas av det ändamål som ligger till grund för telefonavlyssningen och vad som är överskottsinformation. I de delar telefonavlyssning givit upplysning om tänkbara motiv för mordet har den varit relevant för spaningsarbetet. Ett utnyttjande av information för detta ändamål är sålunda befogat. I sammanhanget är att märka att avlyssning enligt spaningslagen - till skillnad mot vad som för närvarande gäller enligt RB - får anordnas för att utröna om planläggning eller förberedelse sker av bl.a. våldsgärning. En viss kartläggning av den misstänktes rörelser och kontaktnät ingår otvivelaktigt också i en brottsutredning, även om den inte tillför utredningen något konkret material. I längden kan dock beslut om fortsatt telefonavlyssning inte bygga på önskemålet att få fram sådan bakgrundsinformation. Om konkreta uppgifter om brottet inte framkommer under en längre tids telefonavlyssning kan åtgärden inte längre anses vara av synnerlig vikt för utredningen.

När det gäller lagstiftning om användningen av överskottsinformation talar onekligen starka skäl för den uppfattning som framlagts av tvångsmedelskommitténs ordförande i hans reservation. Vi vill emellertid också understryka att telefonavlyssning är ett från integritetssynpunkt mycket ingripande tvångsmedel och det är därför kringgärdat av stränga förutsättningar som det ankommer på domstolen att noga pröva. I denna prövning ingår även en bedömning, huruvida bakom framställningen om telefonavlyssning för uppgivet ändamål döljer sig en avsikt att därvid få fram information om annat brott, som i och för sig inte är så grovt att det kan föranleda telefonavlyssning. När telefonavlyssning väl anordnats har integritetskränkningen redan skett. Den kan inte göras ogjord genom begränsningar i rätten att utnyttja information som vunnits genom avlyssningen. Det finns regler som hindrar att upplysningar som inhämtats genom telefonavlyssning sprids. Man kan dock ifrågasätta om en brottslig persons integritet skall skyddas till den grad att upplysning om hans brottslighet, som tillfälligtvis framkommit under telefonavlyssning - av honom själv eller annan - inte skulle få användas vid utredning av hans

brott. Det skulle också vara menligt för en eventuell målsägandes berättigade intresse. Som framhållits är det vidare orealistiskt att tänka sig att en polisman skulle kunna förtränga den erhållna upplysningen och helt bortse från den i sin spaningsverksamhet.

En sådan begränsning av rätten att utnyttja överskottsinformation som majoriteten i tvångsmedelskommittén föreslagit skulle kunna leda till direkt stötande resultat. Ett exempel kan hämtas från det s.k. terroristmålet. Om Norbert Kröcher stått under telefonavlyssning på grund av misstanke om de väpnade bankrån som han begått samt därunder upplysning vunnits om hans planer att röva bort statsrådet Anna-Greta Leijon, hade med den föreslagna lagstiftningen denna upplysning inte fått utnyttjas eftersom det brottet befann sig på förberedelsestadiet. Denna oformlighet i förslaget skulle visserligen försvinna om - såsom vi ansett böra övervägas - möjligheten att anordna telefonavlyssning enligt rättegångsbalken utvidgas till försök, förberedelse och stämpling till grova brott. Men även när det gäller brott av lägre svårhetsgrad skulle det ofta framstå som stötande om det inte skulle vara tillåtet att vid utredning av brottet utnyttja information som vunnits som bieffekt till en av annan anledning anordnad telefonavlyssning. En annan sak är att det - i de få fall som lär bli aktuella - emellanåt kan framstå som olämpligt att sätta igång en utredning, exempelvis om det skulle kunna avslöja pågående telefonavlyssning.

En begränsning av rätten att utnyttja överskottsinformation skulle också komma i konflikt med den princip om fri bevisprövning som gäller i Sverige och som medför att t.o.m. upplysningar som erhållits genom lagstridig avlyssning - eller för övrigt genom stöld eller annat brott - får åberopas i rättegång. Det blir sedan domstolens sak att avgöra vilket värde som skall tillmätas ett sådant bevis. Ett genombrytande av denna princip skulle kunna leda till formalistiska rättegångar som inte avser sakfrågan utan rätten att åberopa viss bevisning. Det skulle också kunna medföra att en person, som uppenbarligen är skyldig till ett

brott, måste frikännas därför att den avgörande bevisningen är av beskaffenhet att inte få utnyttjas.

Mot bakgrund av de överväganden som ovan redovisats har vi under vår granskning av brottsutredningen inte funnit något som övertygar oss om att det verkligen behövs någon särskild lagstiftning som reglerar rätten att utnyttja överskottsinformation.

4 De centrala samhällsfunktionerna

4.1 Inledning

På många av samhällets organ måste ställas det kravet att de skall fungera även i oväntade och kritiska situationer. Vi måste kunna lita på att de har en beredskap som gör det möjligt för dem att vidta erforderliga åtgärder dygnet runt. Vi har därför ett polisväsende som fungerar dag och natt för att upprätthålla ordning och säkerhet. Försvaret bedriver också verksamhet hela dygnet för att skydda oss mot angrepp utifrån. Även andra myndigheter har jourverksamhet i olika former.

Mordet på statsminister Olof Palme ger anledning att undersöka samhällets beredskap för verkligt allvarliga händelser. Hur fungerar sambandet mellan olika offentliga organ? Och vilken beredskap har exempelvis regeringen och riksdagen att snabbt träda i funktion? Vidare aktualiserar händelseutvecklingen efter mordet frågan om vi tillräckligt effektivt kan garantera skyddet för de organ som måste fungera i en krissituation.

Vid behandlingen av ämnet utgår vi - i enlighet med vårt uppdrag - från mordet på statsminister Olof Palme. De överväganden vi gör tar emellertid sikte också på krissituationer av annan beskaffenhet. Även riskerna för exempelvis terrorattacker och sabotage ställer krav på att de centrala samhällsfunktionerna har en hög beredskap.

Juristkommissionen har framför allt studerat de högsta statsorganen, alltså riksdagen, statschefen och regeringen. Beträffande riksdagen har juristkommissionen inte kunnat konstatera några brister i rutinerna i fråga om möjligheterna att nå nyckelpersoner när en allvarlig händelse inträffar. Juristkommissionen har vidare funnit att den i regeringsformen föreskrivna ordningen för att utse en ny statsminister fungerade som avsett. Däremot har juristkommissionen konstaterat vissa brister i sam-

bandet mellan *statschefen* och den övriga statsledningen. Juristkommissionen har dock noterat att rutinerna inom hovförvaltningen har setts över efter mordet, och att de förbättrade rutinerna innebär en bättre säkerhet i fråga om sambandet i fortsättningen. Vi delar juristkommissionens bedömningar rörande riksdagen och statschefen. *Regeringens* beredskap för krissituationer behandlar vi i avsnitt 4.3.

Vad gäller övriga centrala samhällsfunktioner har juristkommissionen studerat försvaret, polisen och länsstyrelserna. Beträffande *försvaret* har juristkommissionen kritiserat försvarsstaben för att militärbefälhavarna inte fick tillfredsställande information om mordet. Juristkommissionen har vidare påpekat vikten av att försvaret snabbt får information om allvarliga händelser. Vi nöjer oss i detta sammanhang med att påpeka vikten av att frågor om information i krissituationer ägnas stor uppmärksamhet. Vi kommer längre fram att ta upp frågorna om polisens och regeringens skyldigheter att lämna information till försvaret. I likhet med juristkommissionen har vi inte studerat försvarets beredskap. En sådan studie kräver undersökningar som vi inte - utan särskilt uppdrag - anser att vi bör utföra. Försvarsmaktens roll och befogenheter vid terroristangrepp kommer vi att beröra i avsnittet om en beredskapsstyrka mot terroristangrepp. I likhet med juristkommissionen finner vi ingen anledning att överväga frågan huruvida det borde ha varit möjligt att ta militär personal i anspråk efter mordet för att hjälpa till i sökandet efter gärningsmannen eller för att på annat sätt stödja eller förstärka polisen.

Länsstyrelserna är de högsta polisorganen och civila totalförsvarsmyndigheterna i länen. De måste därför ha en hög beredskap för att träda i funktion i krislägen. Juristkommissionen har konstaterat att frågor om jourtjänst och beredskap har ägnats särskild uppmärksamhet inom länsstyrelserna efter mordet. Juristkommissionen har dock inte genomfört någon systematisk granskning av länsstyrelserna från denna utgångspunkt. Vi instämmer i juristkommissionens påpekande om betydelsen av att länsstyrelserna upprätthåller en hög beredskap. Det är vidare nödvändigt att

det finns rutiner för samordnad information från regeringskansliet till länsstyrelserna. Sådana rutiner saknades vid tiden för mordet men har nu utarbetats inom civildepartementet.

Polisens verksamhet skall vi behandla i avsnitt 4.2.

Även *massmedierna* måste anses höra till de centrala samhällsfunktionerna. Deras möjligheter att förmedla information till allmänheten kan vara av stor betydelse i ett krisläge. Vi behandlar också dem särskilt.

4.2 Polisen

4.2.1 Händelserna under mordnatten

I avsnittet om polisens arbete under de tolv första timmarna har vi bl.a. redogjort för polisens åtgärder för att söka efter gärningsmannen. Här skall vi lämna en kort redogörelse för polisens åtgärder under mordnatten i de hänseenden som vi behandlar i detta kapitel.

Stockholmspolisens sambandscentral fick kl. 23.30 besked om att det var statsministern som var skjuten. Strax efter midnatt inkom underrättelse om att statsministern var död.

I sambandscentralen fanns en lista, som hade upprättats inom justitiedepartementet, med namn och telefonnummer till vissa tjänstemän i regeringskansliet. Namnlistan började med statssekreteraren i statsrådsberedningen. Telefonnumret till dennes bostad fanns emellertid inte på listan, och polisen var tvungen att ringa till huvudbevakningscentralen i Rosenbad för att få fram det. När polisen omkring midnatt sökte statssekreteraren på telefon var det svårt att komma fram, eftersom telefonen var upptagen. Omkring kl. 00.07 kunde dock vakthavande kommissarien i sambandscentralen informera statssekreteraren om mordet.

När det gäller underrättelser i övrigt till organ utanför polisväsendet konstaterar vi att polisen inte informerade vare sig försvaret eller länsstyrelsen i Stockholms län.

Beträffande informationen inom polisväsendet konstaterar vi att riks-polisstyrelsen informerades om mordet först genom att radioexpeditören på styrelsens säkerhetsavdelnings sambandscentral tog kontakt med Stockholmspolisens sambandscentral i anledning av att han hade blivit tillfrågad av utomstående om vad som hade hänt. Informationen till den personal som tjänstgjorde i Stockholms polisdistrikt skedde genom ett områdesanrop i det område som omfattar vakt-distrikten 1-3, medan vakt-distrikten 4-6 inte nåddes av någon information. Landets övriga polis-distrikt underrättades först genom rikslarm, som sändes kl. 02.05.

Enligt en uppgift i juristkommissionens rapport beordrade vice statsministern Ingvar Carlsson när han anlände till regeringskansliet vakt-personalen där att begära hjälp från polisen att bevaka lokalerna. Av rapporten framgår vidare att en polispatrull med två man troligen omkring kl. 00.45 kom till regeringskansliets lokaler i Rosenbad men att dessa polismän inte syntes ha fått något direkt bevakningsuppdrag. Patrullen hjälpte bl.a. till med transporter från regeringskansliet till Sabbatsbergs sjukhus och med allmän ordningshållning vid Rosenbad. Patrullen avlöstes kl. 02.35 av en patrull med sex polismän. Även den patrullen uppfattade - såvitt framgår av juristkommissionens rapport - sin uppgift som allmän ordningshållning på platsen.

4.2.2 Vår bedömning

Informationsfrågor

Det vid sidan av brottsutredningen viktigaste åliggandet för polisen i en situation där landets statsminister har blivit utsatt för ett atten-

tat måste vara att informera regeringen. Polisen sökte också få kontakt med statssekreteraren i statsrådsberedningen, dock först nästan en halvtimme efter det att man fått besked om attentatet. Till hjälp vid detta arbete hade polisen den inom regeringskansliet för sådana ändamål upprättade listan. På listan saknades dock, som nämnts, bostadstelefonnumret till statssekreteraren i statsrådsberedningen, som i första hand borde kontaktas i en krissituation. Som vi senare skall ta upp finns det naturligtvis främst anledning att kritisera regeringskansliet för denna ofullständighet. Även polisen förtjänar kritik: man borde, när man tog emot listan, ha sett att den var ofullständig och reagerat mot det. Ofullständiga och föråldrade uppgifter i beredskapsplaner och liknande hjälpmedel kan i ett krisläge förorsaka dröjsmål som i sin tur allvarligt kan försämra möjligheterna att behärska situationen.

Förutom regeringen hade polisen under mordnatten att informera ett flertal andra organ om händelsen. Härvid kan vi konstatera vissa brister. En allvarlig brist var sålunda att man inte informerade försvaret, även om det inte fanns några skriftliga instruktioner därom. Enligt juristkommissionens rapport har det under dess utredningsarbete framförts att polisledningen hade sådana informationer om bedömningar som hade gjorts inom ramen för den militära beredskapen att den utan särskilda kontakter med försvarsledningen kunde utesluta att attentatet mot statsministern var ett led i ett militärt angrepp eller eljest borde föranleda att försvarsmakten underrättades och vidtog åtgärder. Enligt vår uppfattning var det i den föreliggande situationen inte polisens sak att göra sådana bedömningar. Mordet på landets statsminister är en händelse där det måste ankomma på försvaret att göra en första bedömning huruvida några särskilda åtgärder från försvarsmaktens sida erfordras. När sådana extraordinära händelser inträffar måste det krävas att polisen - utan att göra några egna överväganden beträffande den militära beredskapen - omedelbart underrättar försvaret.

Landshövdingen eller dennes ställföreträdare skulle ha underrättats om mordet på grund av länsstyrelsens ställning som länets högsta polismyndighet. Även länsstyrelsens roll som länets högsta civila totalförsvarsmyndighet borde ha föranlett polisen att skyndsamt lämna underrättelse till länsstyrelsen om mordet.

Polisen hade härutöver att överväga frågor om informationen inom polisväsendet. All tjänstgörande personal i polisdistriktet - även personalen i vakt-distrikten 4-6 - och angränsande polisdistrikt skulle skyndsamt ha underrättats om mordet. Vidare borde rikspolisstyrelsen samt övriga polisdistrikt i landet ha informerats tidigare än som skedde.

De brister som vi har konstaterat beträffande polisens uppgift att lämna information bedömer vi som allvarliga. Det kunde möjligen från polisens synpunkt förefalla sannolikt att vissa av de informationsmottagare som vi har nämnt inte hade anledning att vidta några åtgärder. Vi vill dock än en gång betona att det inte ankommer på polisen att göra denna bedömning, utan på den som skall informeras.

Det är enligt vår mening förvånande att polisen inte hade bättre beredskap för kritiska situationer. Vid samtal med företrädare för Stockholmspolisen har vi erfarit att man - genom bl.a. ändrade rutiner och övningar - söker hindra att misstagen upprepas. Vi har emellertid frågat oss hur beredskapen är om en extraordinär händelse inträffar i något annat polisdistrikt. Förfrågningar som vi har låtit göra i ett antal polisdistrikt har gett oss den uppfattningen att man i olika hög grad intresserar sig för dessa frågor, och att man inte alltid har klart för sig vilka skyldigheter polisen kan anses ha att informera andra myndigheter i en krissituation.

Som vi tidigare har påpekat kan det vara av avgörande betydelse att polisen i en krissituation omedelbart informerar berörda myndigheter. Polisen måste ständigt ha dessa frågor i åtanke för att beredskapen

skall vara fullgod. Vi har den uppfattningen att insatser på central nivå är nödvändiga för att landets polismyndigheter skall kunna upprätthålla en tillfredsställande beredskap i detta hänseende. Det åligger rikspolisstyrelsen, i dess egenskap av central förvaltningsmyndighet för polisväsendet, att informera landets polismyndigheter om deras skyldigheter att lämna information i krissituationer. Genom sin jourverksamhet bör styrelsen vidare kunna ge råd åt enskilda polismyndigheter i akuta situationer.

Säkerhetsfrågor

Polisen har bl.a. till uppgift att hindra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten samt att förebygga brott. Som ett led i fullgörandet av dessa uppgifter hade polisen efter mordet på statsministern haft att överväga om några särskilda insatser hade varit erforderliga. En av de första frågor som polisen härvid borde ha ställt sig var huruvida några åtgärder erfordrades för regeringens och regeringskansliets skydd.

Enligt vår bedömning måste det anses vara en skyldighet för polisen att, så snart det står klart att regeringen skall samlas till extra regeringssammanträde i en krissituation, ordna med effektiv bevakning av den lokal där sammanträdet skall hållas. Den bevakning av regeringskansliet som anordnades under mordnatten var otillräcklig. Sambandscentralen borde ha sänt ut patruller med klart uttalade order att ansvara för säkerheten vid regeringskansliet.

I avsnitt 4.3 kommer vi att ta upp frågan om regeringskansliets initiativ för att höja säkerheten i en krissituation. Även om regeringskansliet bör ta sådana initiativ måste det slås fast att det i första hand är polisens uppgift att svara för säkerheten. Den uppgiften fullgjordes inte på ett godtagbart sätt under mordnatten.

4.3 Regeringen

4.3.1 Jour och beredskap i februari 1986

Allmänt

Regeringskansliets växel var stängd när mordet inträffade. I kvarteret Rosenbad var huvudbevakningscentralen bemannad med ABAB-personal. En vakthavande tjänsteman fanns även i utrikesdepartementets lokaler. I försvarsdepartementet var vakten bemannad med ABAB-personal. Inom statsrådsberedningen och försvarsdepartementet fanns jourverksamhet, innebärande att en handläggare skulle vara anträffbar per telefon eller via personsökare. Polisen hade tillgång till en lista med namn och telefonnummer till vissa tjänstemän i regeringskansliet, som borde kontaktas i krissituationer.

Statsrådsberedningen

Statsrådsberedningen har centrala uppgifter när det gäller att samordna jour och beredskap i regeringskansliet. De högsta ansvariga tjänstemännen i statsrådsberedningen är statssekreteraren och rättschefen. Rättschefen svarar i egenskap av kanslisäkerhetschef för samordningen av säkerhetsskyddet inom regeringskansliet, kanslisäkerheten.

Vid tiden för mordet fanns ett jourssystem i statsrådsberedningen. Systemet innebar bl.a. att det varje helg skulle finnas någon handläggare inom statsrådsberedningen som svarade för att särskilda åtgärder vidtogs när en extraordinär händelse inträffade eller en extraordinär situation tycktes uppkomma. Under arbetstid samt utom arbetstid i arbetsveckorna fanns ingen jourverksamhet.

Jourhavanden skulle kunna nås per telefon eller via personsökare. Vid larm skulle han bege sig till regeringskansliet och kontakta vissa nyckelpersoner. Han skulle vidare bl.a. kontakta försvarsstaben.

4.3.2 Händelserna under mordnatten

Som vi tidigare har nämnt fanns det hos Stockholmspolisen en lista med namn och telefonnummer till vissa tjänstemän i regeringskansliet. Avsikten var att polisen skulle ringa någon av dessa när regeringen skulle underrättas om speciella händelser. Polisens arbete försvårades emellertid dels av att bostadstelefonnumret till statssekreteraren i statsrådsberedningen saknades på listan, dels också av att dennes telefon var upptagen när polisen väl hade fått reda på numret. Strax efter midnatt fick polisen emellertid kontakt med statssekreteraren och kunde informera honom om mordet. Han hade då redan genom pressekreteraren i statsrådsberedningen hört att pressen fått tips om mordet.

Ungefär samtidigt försökte polisen efter begäran från Lisbeth Palme nå kontakt med pressekreteraren i statsrådsberedningen. Polisen ringde därvid till utrikesdepartementets vakthavande tjänsteman, som dock inte lyckades nå pressekreteraren eftersom dennes telefon var upptagen. Vakt-havanden på utrikesdepartementet försökte då per telefon nå den jourhavande tjänstemannen i statsrådsberedningen i dennes bostad. Han var inte hemma, men vakthavanden lämnade ett meddelande till honom att han omedelbart skulle kontakta utrikesdepartementet när han kom hem. Något försök att nå honom via hans personsökare gjordes av allt att döma inte. När jourhavanden i statsrådsberedningen i enlighet med telefonmeddelandet kontaktade utrikesdepartementet från sin bostad fick han besked om mordet. Han ringde då till huvudbevakningscentralen i Rosenbad och fick därifrån reda på att statsrådsberedningens pressekreterare inte ansåg att han behövde inställa sig. Han stannade därför hemma, vilket hade till följd att ingen i statsrådsberedningen kom att fullfölja en del av jourhavandens särskilda uppgifter, bl.a. att underrätta försvarsstaben. Försvarsstaben fick besked om händelsen kl. 01.15 genom ett telefonsamtal från en tjänsteman vid svenska ambassaden i Washington. Därefter kontaktades försvarsstaben av en tjänsteman vid försvarsdepartementet, som hade hört radions nyhetssändning.

Vakthavande befälet i försvarsdepartementet underrättades om mordet kl. 01.19 av en kollega som hade hört nyheten på radio.

Statssekreteraren i statsrådsberedningen ringde personligen till ett flertal statsråd och kallade dem till extra regeringssammanträde. Han kontaktade dessutom hovet och riksdagen.

Ingen information utgick till länsstyrelserna.

Vice statsministern kom till regeringskansliet i Rosenbad omkring kl. 00.45. Härfter anlände fler statsråd. Regeringen samlades till allmän beredning och extra regeringssammanträde kl. 03.07. Vid regeringssammanträdet var 14 statsråd närvarande.

4.3.3 Förändringar i organisationen efter mordet

Efter mordet på statsministern har statsrådsberedningens jourverksamhet förändrats. Fortfarande bygger systemet på att en jourhavande tjänsteman skall vara anträffbar per telefon eller via personsökare under veckoslut och helger. Men härutöver har systemet byggts ut så att en högre tjänsteman skall vara anträffbar per telefon eller via personsökare med en timmes varsel dygnet om - såväl under som utom jourtid. I det nya systemet har vidare arbetsuppgifterna för de inblandade preciserats. En betydelsefull förändring är dessutom att regeringskansliets telefonväxel numera är öppen dygnet runt, utom tjänstetid genom en omkoppling till regeringskansliets huvudbevakningscentral.

4.3.4 Vår bedömning

Jour och beredskap

Enligt regeringsformen är det regeringen som styr riket. Regeringen har både rätt och skyldighet att om det behövs ge direktiv till försvaret,

polisen och andra myndigheter. I en krissituation kan det därför vara av avgörande betydelse att regeringen snabbt kan börja fungera.

I det fall som vi har granskat har vi funnit att polisen - även om det mötte vissa svårigheter - fullgjort sin skyldighet att informera regeringen om vad som inträffat. Däremot har vi haft anledning att närmare överväga de inom regeringskansliet fastlagda rutinerna för hur information skall nå regeringen. Vidare har vi tagit upp regeringskansliets beredskap för krissituationer till bedömning.

De samhällets organ som främst kan tänkas komma i beröring med krissituationer då regeringen behöver kontaktas är polisen och försvaret. Inom regeringskansliet finns en lista som distribueras till vissa myndigheter. Listan innehåller uppgifter om telefonnummer till utrikesdepartementets sambandscentral, som är bemannad dygnet runt, och till vissa tjänstemän i regeringskansliet som i första hand bör kontaktas vid extraordinära händelser och som har att vidarebefordra information till berörda statsråd.

Uppgiften att samordna regeringskansliets jour och beredskap åvilar statsrådsberedningen. Härifrån sammankallas statsråd och härifrån utgår underrättelser till departement och, eventuellt via dessa, till regeringen underställda myndigheter. Vidare tas från statsrådsberedningen erforderliga kontakter med hovet och riksdagen. Statsrådsberedningen kan sägas utgöra hjärtat i regeringskansliet.

Information om att en extraordinär händelse har inträffat kan nå statsrådsberedningen på i huvudsak två sätt. Den tidigare nämnda listan innehåller uppgifter om telefonnummer till statsrådsberedningens högsta tjänstemän. Dessa kan nås via telefon till arbetet och bostaden samt via personsökare. Om den som vill underrätta regeringen om en krissituation i stället vänder sig till regeringskansliets växel - som numera fungerar även nattetid - skall växelpersonalen utom arbetstid söka kontakt med

den jourhavande tjänstemannen eller vissa högre tjänstemän i statsrådsberedningen via bostadstelefon eller personsökare. Den jourhavande tjänstemannen skall enligt sina instruktioner kontakta högre chefer.

Det är förvånande att bostadstelefonnumret till statssekreteraren i statsrådsberedningen saknades på den lista som man från regeringskansliet hade tillställt polisen för användning i akuta situationer. Den som upprättade en så bristfällig telefonlista kan knappast ha förstått vad listan skulle användas till. Händelserna i samband med polisens försök att med hjälp av listan nå statssekreteraren i statsrådsberedningen och utrikesdepartementets försök att nå pressekreteraren och den jourhavande tjänstemannen illustrerar hur sårbart ett system är där landets beredskap är beroende av att enskilda tjänstemän kan nås på sina bostadstelefoner eller via personsökare. Enligt vår uppfattning måste det krävas bättre garantier för att landets högsta ledning snabbt kan träda i funktion.

Vi föreslår att statsrådsberedningens jourverksamhet organiseras så att ständig jour upprätthålls genom att en befattningshavare, som skall svara för att åtgärder vidtas i brådskande fall, alltid finns på plats i regeringskansliets lokaler. De myndigheter som kan komma i kontakt med krisituationer bör instrueras att i första hand ringa regeringskansliets växel och be att få tala med statsrådsberedningens jourhavande tjänsteman. Genom ett sådant system får man den bästa garantin för att de högsta statsorganen utan dröjsmål kan träda i funktion när det behövs.

Vi ser dessutom ett problem i det förhållandet att så gott som alla viktiga och brådskande kontakter i ett krisläge sker via telefonnätet. Detta innebär flera risker. Under mordnatten visade det sig att svårigheterna att nå fram till olika nyckelpersoner var stora, eftersom deras telefoner var upptagna. Man kan inte heller bortse från risken att telefonnätet av någon anledning inte går att använda. Vi föreslår därför att

regeringen låter utreda möjligheterna att för vissa nyckelbefattningar ha ett alternativt kommunikationssystem. Härvid bör även uppmärksammas möjligheterna att få direkt kontakt med statsråd vid deras resor såväl inom som utom riket.

Regeringskansliets skyldighet att informera

En viktig uppgift för regeringskansliet i ett krisläge är att informera och hålla kontakt med andra samhällets organ, exempelvis hovet, riksdagen och myndigheter under regeringen. Under mordnatten förekom brister i detta hänseende. Statsrådsberedningens jourssystem fungerade inte. Sålunda var det ingen som från statsrådsberedningen kontaktade försvarsstaben, en uppgift som enligt då gällande instruktioner åvilade den jourhavande tjänstemannen.

Det är angeläget att det finns i förväg utarbetade rutiner, så att det står klart vem som ansvarar för olika underrättelser och vem som skall kontaktas. Vid vår genomgång av statsrådsberedningens nya jourssystem har vi fått den uppfattningen, att man nu har rutiner som bör garantera att erforderliga kontakter upprättas mellan regeringskansliet och andra samhällets organ. Bl.a. finns, som tidigare nämnts, rutiner för samordnad information till länsstyrelserna.

Skyddet av statsråden och bevakningen av regeringskansliet

Sedan regeringsledamöterna efter mordet inkallats till extra regerings-sammanträde färdades de flesta statsråden i taxi utan polisskydd. De kunde lätt utsättas för angrepp. Vi har gått igenom statsrådsberedningens nya regler för inkallande av statsråden i krissituationer. Enligt vår bedömning finns det nu rutiner som skyddar statsråden under deras färd till regeringskansliet.

Vi har tidigare konstaterat att bevakningen av regeringskansliet i Rosenbad efter mordet inte var tillfredsställande. I anledning härav har vi uttalat kritik mot polisen, som har skyldighet att svara för säkerheten. Även inom regeringskansliet borde man emellertid ha tagit initiativ till att en effektiv bevakning av lokalerna anordnades. Så när som på vice statsministern Ingvar Carlssons ingripande togs inga sådana initiativ. I statsrådsberedningens nya jourssystem finns rutiner som bör kunna garantera att säkerhetsfrågorna omgående övervägs i situationer av den typ som det här är fråga om.

Övriga frågor

Inkallandet av statsråd till extra regeringssammanträde efter mordet kom delvis att skötas av pressekreteraren och statssekreteraren i statsrådsberedningen. Juristkommissionen har ifrågasatt om inte detta arbete borde kunna göras av andra tjänstemän med mindre centrala uppgifter i fråga om ledningen av arbetet i övrigt i en krissituation.

I det nya joursystemet som gäller inom statsrådsberedningen har föreskrivits att statssekreteraren eller dennes ersättare själv eller genom medarbetare skall inkalla regeringen. Vid samtal med företrädare för statsrådsberedningen har vi erfarit att juristkommissionens förslag övervägts, men att man ansett det vara av stort värde att statsråden får information av någon som de känner till. Mot denna bakgrund saknar vi anledning att ytterligare beröra frågan.

Juristkommissionen har vidare tagit upp frågan i vilken utsträckning statsråd och andra funktionärer bör vara beredda att stå till förfogande i krissituationer med de inskränkningar i deras personliga rörelsefrihet som detta innebär. Juristkommissionen har ansett att frågan är av den naturen att den bör studeras av den parlamentariska kommissionen snarare än av juristkommissionen.

Statsråden och de högsta tjänstemännen i regeringskansliet har sådana arbetsuppgifter att de måste vara beredda att tjänstgöra närhelst det är påkallat. En annan fråga är möjligheterna att i krissituationer komma i kontakt med dem och vid behov ordna med transporter.

Av redogörelsen för statsrådsberedningens nu gällande jourssystem framgår att vissa högre tjänstemän där har ålagts ganska omfattande skyldigheter i detta hänseende. Även i andra departement har man utarbetat liknande system för beredskap. Däremot omfattas inte statsråden av något sådant system.

Jourverksamheten i statsrådsberedningen syftar bl.a. till att åstadkomma att en beslutför regering kan samlas. Härför krävs naturligtvis också att det finns ett tillräckligt antal statsråd - minst fem - inom rimligt avstånd från regeringskansliet. Det kan diskuteras huruvida statsråden, enligt någon form av jourlista, borde turas om att vara beredda att inställa sig med kort varsel.

Vid samtal som vi har haft med representanter för statsrådsberedningen har vi erfarit, att man fortlöpande håller sig underrättad om var statsråden kan nås och att man kontrollerar att det finns tillräckligt många statsråd i Stockholm för att en beslutför regering skall kunna samlas i en kritisk situation.

Av statsministerns allmänna uppgift att leda regeringsarbetet följer att han också är skyldig att se till att regeringen snabbt kan samlas om det behövs. Vi förutsätter att statsrådsberedningens tjänstemän på statsministerns vägnar noga kontrollerar denna regeringens beredskap, särskilt inför veckoslut och helger. Vidare förutsätter vi att statsministern, om så erfordras, vidtar åtgärder i detta hänseende.

Slutligen vill vi ta upp en annan fråga som juristkommissionen har berört i sin rapport. Som vi tidigare har redogjort för är det rättschefen

i statsrådsberedningen som svarar för samordningen av säkerhetsskyddet i regeringskansliet. Juristkommissionen har ifrågasatt om man inte bör överväga en ordning med en särskild tjänsteman som på heltid kan ägna sig åt säkerhetsfrågorna.

Under rättschefen i statsrådsberedningen, som alltså är kanslisäkerhetschef, finns en biträdande kanslisäkerhetschef, som f.n. är domstolsjurist. Varken kanslisäkerhetschefen eller den biträdande kanslisäkerhetschefen har säkerhetsfrågorna som sin huvudsakliga arbetsuppgift.

Vi anser att säkerhetsfrågornas vikt gör att huvudansvaret bör ligga på en tjänsteman på hög nivå, som kan beräknas tjänstgöra i sin befattning under tillräckligt lång tid för att säkra kontinuiteten. Det är, enligt vår uppfattning, en lämplig ordning att rättschefen i statsrådsberedningen, i egenskap av kanslisäkerhetschef, har kvar huvudansvaret för säkerhetsfrågorna i regeringskansliet. Däremot bör, enligt vår uppfattning, uppgiften att vara biträdande kanslisäkerhetschef anförtros någon som kan förutsättas äga sakkunskap på området, exempelvis någon med erfarenhet av polisarbete.

4.4 Massmedierna

4.4.1 Händelserna under mordnatten

Tidningarnas Telegrambyrå (TT) fick kl. 00.15 besked att statsministern var död. Redan dessförinnan hade TT från flera håll fått uppgifter om händelsen. Kl. 00.20 skickade TT ett s.k. flash-telegram med lydelsen "Olof Palme död" till bl.a. press och radio. Ett flash-telegram går med högsta prioritet. På mottagarens teleprinter markeras med ljus eller ljud att en viktig nyhet har kommit. Kl. 00.27 skickade TT ett nytt telegram med ytterligare upplysningar om händelsen.

De tidningar som hade sina redaktioner bemannade under natten fick besked om mordet antingen genom tips per telefon eller genom TT:s tele-

gram. Många tidningsabonnenter fick nyheten i sina morgontidningar. Flera tidningsredaktioner var dock inte bemannade.

Riksradiön sände musik i program 3. Den lampa som i radions programkontroll skulle ha gett signal om TT:s flash-telegram var ur funktion, varför radions sändningsledare inte tog del av telegrammet. Genom telefonsamtal från en journalist fick sändningsledaren troligen omkring kl. 00.40 klart för sig vad som hade hänt. Kl. 01.10 sändes i radions program 3 det första meddelandet om mordet. Därefter informerade hallåmannen om mordet flera gånger under natten.

TV 2 sände en långfilm som slutade kl. 00.46. Sändningsledaren vid TV underrättades om mordet kl. 00.42 av en journalist. TV lämnade dock ingen information om mordet förrän kl. 04.00.

Radionämnden har prövat frågan huruvida riksradiöns ekosändningar om mordet på Olof Palme motsvarade programföretagets skyldigheter enligt radiolagen. Nämnden fann att den tidsfördröjning som uppstod i rapporteringen inte var så stor att den innebar brott mot föreskrifterna i 1979 års avtal mellan Sveriges radio och staten. Inte heller ansågs något brott mot 6 § radiolagen föreligga.

4.4.2 Vår bedömning

Myndigheter och massmedier

Det kan i ett krisläge vara av stor vikt att korrekt information snabbt når ut till allmänheten. Här spelar massmedierna en viktig roll. Massmedierna är i sitt arbete beroende av att få information från myndigheterna. Vi vill slå fast vikten av att myndigheterna så långt som möjligt underlättar massmediernas arbete.

Händelserna under mordnatten aktualiserar emellertid också en annan sida av kontakterna mellan myndigheter och massmedier. Som vi berört i av-

snittet om polisen och åklagarna blev polisens arbete med mordet i ett viktigt skede delvis blockerat av telefonsamtal från journalister. Vi vill understryka att uppgiften att informera massmedier under inga förhållanden får inkräkta på brådskande ordinarie arbetsuppgifter. En lösning kan vara att avdela en särskild tjänsteman att besvara journalisternas frågor.

Nyhetsförmedlingen

I likhet med juristkommissionen avstår vi från att genomföra en kritisk granskning av hur tidningarna förmedlade nyheten om mordet. Däremot vill vi något beröra Sveriges radios verksamhet under mordnatten.

Sveriges radio har en unik ställning i vårt land som förmedlare av nyheter. Med denna ställning följer också ett ansvar för nyhetsförmedlingens snabbhet och kvalitet. I ett krisläge kan snabb förmedling av nyheter i radio och television vara av stor betydelse bl.a. för att motverka en skadlig ryktesspridning. Både i radio och television pågick sändningar under natten. Det hade därför varit möjligt att i omedelbar anslutning till TT:s flash-telegram informera publiken om vad som hade hänt. Oavsett vad det berodde på att lampan som skulle ha gett signal om flash-telegrammet inte fungerade måste det anses förvånande att man på grund av brister i utrustningen var ur stånd att utan dröjsmål ta del av och förmedla brådskande nyheter från TT.

Trots att således TT:s flash-telegram inte föranledde någon aktivitet fick sändningsledaren i radions program 3 - enligt vad som framgår av juristkommissionens rapport - klart för sig vad som hade skett kl. 00.40. Ändå dröjde det till kl. 01.10 innan radion sände nyheten. Televisionen rapporterade inte om händelsen förrän kl. 04.00 trots att ordinarie sändning där pågick till kl. 00.46. Vi anser att Sveriges radios förmedling av nyheten om mordet - även om den inte stred mot lag

eller avtal - inte motsvarar vad man har rätt att kräva av ett företag med Sveriges radios unika ställning.

Inom Sveriges radio har ett flertal åtgärder vidtagits efter mordet för att förbättra beredskapen för oförutsedda händelser. Bl.a. är nyhetsredaktionen sedan mitten av november 1986 bemannad även nattetid. Vi förutsätter att rutinerna inom företaget nu är sådana att misstag och dröjsmål liknande dem som förekom under mordnatten inte upprepas.

5 Skyddet av offentliga personer – Bekämpningen av terrorism

5.1 Inledning

I beslutet att tillkalla juristkommissionen uttalade regeringen bl.a. att mordet på statsminister Olof Palme aktualiserar frågor om hur våldsdåd av detta slag skall förebyggas i ett samhälle av vår typ. Juristkommissionens uppgift blev därför att studera bl.a. hur säkerhetsskyddet för statsråd och andra offentliga personer, liksom den nuvarande organisationen för att förebygga terrorism och liknande angrepp, har fungerat i praktiken. Juristkommissionen har delat upp sin studie av dessa frågor i tre huvudämnen: bekämpningen av terrorism och hur den är organiserad, säkerhetsskyddet för statliga myndigheter och livvaktsskyddet.

Vår uppgift i denna del är att, mot bakgrund av det material juristkommissionen tagit fram och vår egen utredning, överväga om det finns anledning att på dessa områden göra några ändringar vad gäller exempelvis reglering och organisation. Däremot har vi inte ansett vår uppgift vara att förutsättningslöst ompröva vad som nu gäller på dessa områden.

I ett första avsnitt skall vi allmänt behandla frågan om det hot som terrorismen innebär och hur den skall bekämpas. Därefter skall vi behandla frågan hur bekämpningen av terrorismen skall vara organiserad och vissa därmed sammanhängande frågor. I ett annat avsnitt skall vi behandla den lagstiftning – främst utlänningslagstiftningen – som är aktuell i sammanhanget.

I sin behandling av frågorna om bekämpningen av terrorism har juristkommissionen tagit upp frågan om en polisiär beredskapsstyrka som skall kunna sättas in i extremt allvarliga situationer. Vi kommer att i ett särskilt avsnitt behandla denna fråga.

Juristkommissionen har i avsnittet om säkerhetsskyddet för statliga myndigheter i sin rapport tagit upp i vilken mån frågor om personskydd

beaktas vid personalkontroll och övrigt säkerhetsskydd. Juristkommissionen har om detta sammanfattningsvis konstaterat att någon legal möjlighet att kontrollera en persons pålitlighet från personskyddssynpunkt inte finns och att personskyddsaspekten inte fått något specifikt uttryck i säkerhetsskyddsförordningen.

I SÄPO-kommitténs uppdrag ingår att förutsättningslöst pröva vilket system vi bör ha för kontroll av medborgerlig pålitlighet hos personer som innehar eller avses tillträda säkerhetskänsliga befattningar. Kommittén skall således pröva just de frågor om personalkontroll med syfte att motverka terrorism som juristkommissionen har tagit upp.

Enligt vår mening är det lämpligare att frågan om personalkontroll med syfte att motverka terrorism behandlas vid den sålunda beslutade förutsättningslösa utredningen av hela personalkontrollverksamheten än separat av oss. Vi avstår därför från att behandla den frågan.

Vad gäller säkerhetsskydd i övrigt finner vi det tillräckligt att uttala att författningarna på området bör ses över så att hänsynen till personskydd blir beaktad i erforderlig omfattning.

Kapitlet avslutas med ett avsnitt om livvaktsskyddet.

5.2 Bekämpningen av terrorism

5.2.1 Allmänt

Mordet på Olof Palme är ännu inte uppklarat. Det kan därför inte sägas om mordet var en terroristgärning. Mord på offentliga personer är emellertid en av många former som terrorismen tar sig uttryck i. Förekomsten av terrorism är i själva verket det avgörande skälet för merparten av de säkerhets- och skyddsåtgärder som under senare år kommit att vidtas beträffande bl.a. offentliga personer.

Allvarliga terrordåd, ofta med politiska motiv, har alltmer tilltagit i omfattning och fått en ökad geografisk spridning. Utvecklingen belyses i juristkommissionens rapport. Den har också bekräftats vid kommissionens samtal med dåvarande rikspolischefen Romander och andra företrädare för polisen. I stor utsträckning har terroristhandlingar drabbat människor som står helt utanför de politiska konflikter som kan ha gett upphov till våldsdåden. Ofta utförs terrordåden långt bort från de egentliga konflikthårdarna. Terroristerna angriper sålunda oskyldiga människor i avsikt att sprida skräck och därigenom framtvinga eftergifter för sina krav. Bakom aktionerna står inte sällan internationellt vittförgrenade och välorganiserade grupper. De som är invecklade i aktionerna visar ofta en fanatisk hängivenhet för gruppens politiska mål och är beredda att offra livet för att främja dess syften. Internationellt har terroristhandlingar av nu avsett slag riktats mot bl.a. ambassader, flygplatser och flygplan. Angreppen har vanligtvis avsett tagande av gisslan, sabotage, kapningar och ockupationer.

I juristkommissionens rapport finns en översiktlig beskrivning av terrorism som företeelse. Det finns ingen anledning att här upprepa det som står i den. Vi vill dock ta upp följande som bakgrund till de fortsatta övervägandena.

Att formulera en heltäckande och internationellt accepterad definition av begreppet terrorism har visat sig svårt. De handlingar som beskrivs ovan uppfattas väl - åtminstone i vårt land och merparten av länderna i Västeuropa - som typiska terroristhandlingar. Beroende på vilken politisk utgångspunkt man har kan emellertid handlingarna i det enskilda fallet uppfattas som exempelvis ett led i en befrielsekamp. En annan sida av saken är att en viss grupp eller organisation kan ha samhällsomstörtande syften men ägnar sig åt bankrån, utpressning och annan brottslighet av det slaget för att finansiera sin verksamhet.

Begreppen nationell och internationell terrorism har betydelse för de fortsatta resonemangen. *Nationell terrorism* är, enkelt uttryckt,

terrorism som har sitt ursprung i ett land och dess förhållanden och där insatser endast i undantagsfall görs utanför landets gränser. *Internationell terrorism* är terrorism som innefattar angrepp utanför det egna landets gränser eller som inte kan hänföras till ett visst land. I vissa sammanhang talar man om *statsterrorism*. Det begreppet används för att beteckna våldsdåd som har beordrats av eller leder sitt ursprung till statsmakten i ett visst land. Aktionerna kan rikta sig mot i utlandet verksamma regimkritiker eller liknande personer men kan också ha syften som gäller det land där handlingarna utförs.

Terrorismens internationella utbredning, främst angreppen mot transportmedel och diplomater, har föranlett internationella åtgärder mot sådana våldsdåd. Sverige har anslutit sig till ett flertal internationella konventioner som riktar sig mot terrordåd och sålunda åtagit sig att på olika sätt delta i arbetet på att förhindra och motverka sådana våldshandlingar.

Förutom de internationella åtaganden angående bekämpningen av terrorism som Sverige sålunda gjort är det naturligtvis risken för att terroristhandlingar förövas i vårt land som bestämmer vilka insatser som bör göras här. Företrädare för utrikesdepartementet och polisen har vid samtal med oss lämnat sina uppfattningar om hur hotbilden beträffande terrorismen i Sverige ser ut.

Till en början kan man konstatera att det inte finns någon känd svensk nationell terrorism. Den risk som föreligger när det gäller terrorism är i stället att Sverige indirekt dras in i en terroristhandling, exempelvis genom att ett av terrorister kapat flygplan flygs hit eller genom att utländska intressen i Sverige, exempelvis en ambassad, angrips. Till detta kommer att det i Sverige kan finnas utländska terrorister som använder Sverige som bas för angrepp mot mål i andra länder.

Beslut och åtgärder av svenska myndigheter i samband med terroristangrepp mot icke svenska intressen kan få direkta angrepp mot Sverige och

svenska intressen till följd. Ett exempel på detta är regeringens beslut att utvisa de överlevande av dem som utförde ockupationen av den väst-tyska ambassaden i Stockholm år 1975 och planerna två år senare på att kidnappa statsrådet Anna-Greta Leijon. Ett annat exempel på en sådan situation är att en efterspanad terrorist grips i Sverige. I ett sådant fall ökar naturligtvis risken för terroristangrepp i och mot vårt land avsevärt.

Det sagda innebär att hotbilden snabbt kan förändras till det sämre på grund av händelser över vilka Sverige inte råder. Det är bl.a. därför viktigt att beredskapen mot terroristhandlingar är hög. Det gäller då både förebyggande åtgärder och förmåga att hantera ett eventuellt terroristangrepp i vårt land. De åtgärder som sedan början av 1970-talet vidtagits har främst bestått av åtgärder som berört organisation och arbetssätt hos polisen samt ändringar i lagstiftningen. De sistnämnda ändringarna - som främst gällt utlänningslagstiftningen - har inneburit begränsade åtgärder mot ett fåtal personer. Det har således inte varit fråga om att generellt ge myndigheterna större befogenheter att ingripa mot enskilda människor.

Det bör i detta sammanhang påpekas att det naturligtvis förekommer andra hot mot offentliga personer än sådana som har samband med terrorism. Det är självklart att dessa hot också skall föranleda erforderliga - utredande och skyddande - polisåtgärder. Det är emellertid i allmänhet fråga om hot som inte ger anledning att överväga en särbehandling hos polisen eller i lagstiftningen.

Det finns anledning att här beröra en annan oroande företeelse. Under senare år har det förekommit flera fall då politiker, journalister och andra hotats eller trakasserats i syfte att förhindra dem från att i olika sammanhang framföra sina åsikter i frågor rörande invandring och mot invandringen riktade rasistiska yttringar. Dessa övergrepp, som ofta synes ha varit organiserade, innebär ett hot mot den fria åsiktsbildningen och politiska friheten i vårt land och ytterst mot vår demokrati.

Det får inte råda någon tvekan hos polisen om att denna form av brottslighet är allvarlig och skall behandlas därefter.

5.2.2 Organisation

Det polisiära arbetet med bekämpningen av terrorismen bedrivs främst av rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning som en del av polisverksamheten rörande brott mot rikets säkerhet. Säkerhetsavdelningen skall, enligt de föreskrifter som gäller för dess arbete, följa upp och ingripa mot sådana organisationer som genom våld eller hot om våld kan anses farliga för den allmänna säkerheten eller enskild person.

Arbetet inom säkerhetsavdelningen är främst inriktat på att förebygga terroristhandlingar och bedrivs genom spaning och annan insamling av information. En mycket viktig del av informationsflödet är den information som säkerhetsavdelningen får genom kontakter med säkerhetstjänster i andra länder. I viss utsträckning medverkar säkerhetsavdelningen i brottsutredningar som har samband med terrorism. I den mån säkerhetsavdelningen inte ansvarar för polisverksamheten rörande terrorism är denna verksamhet en uppgift för de lokala och regionala polisorganen. Så är exempelvis fallet vid polisingripanden när en terroristaktion kommer till utförande.

Som juristkommissionen anger finns det de som anser att säkerhetsavdelningens uppgifter när det gäller terrorism bör föras över till den öppna polisen och då till polismyndigheten i Stockholm. Som skäl för det förslaget har anförts bl.a. att i förberedelsen av ett terroristangrepp ofta ingår annan brottslighet och att en integrering av terrorismbekämpningen i den öppna polisen därför skulle kunna innebära att verksamheten blir mer effektiv och rationell. I sammanhanget har även kritik framförts mot att säkerhetsavdelningen tillämpar en alltför sträng sekretess i förhållande till övriga delar av polisen.

Juristkommissionen har övervägt både nämnda förslag och att lägga ansvaret för bekämpningen av terrorismen på rikskriminalsektionen inom rikspolisstyrelsen. Sammanfattningsvis fann juristkommissionen att det knappast finns något reellt alternativ till dagens ordning. Vid sin bedömning fäste juristkommissionen särskilt avseende vid de etablerade och fungerande kontakter med utländska säkerhetstjänster som säkerhetsavdelningen har. Juristkommissionen anförde avslutningsvis att det för övrigt, när det gäller vilken organisation som skall ha huvudansvaret för att terrorism bekämpas, inte har riktats några väsentliga invändningar mot det sätt på vilket dagens ordning fungerat. Enligt juristkommissionen borde alltså ansvaret ligga kvar på rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning.

Vår studie av frågan har inte gett anledning till någon annan slutsats än den juristkommissionen kommit till. Vi kan även instämma i juristkommissionens uttalanden att det måste finnas utrymme för en förhållandevis stor öppenhet i umgänget mellan rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning och andra delar av polisväsendet i frågor om terrorism och att en mindre sluten attityd från säkerhetsavdelningen generellt rimligen skulle gagna polisverksamheten i dess helhet.

Det bör här nämnas att rikspolischefen Nils E. Åhmansson vid sin genomgång av polisens verksamhet vid särskilda händelser bl.a. föreslagit att säkerhetsavdelningen förbättrar sin information till de regionala och lokala polischeferna om såväl fakta som tendenser i utvecklingen på terroristområdet.

Nära samband med frågan om var ansvaret för bekämpningen av terrorism bör ligga har frågor om resurser och om prioritering mellan säkerhetsavdelningens olika verksamheter. Överväganden i dessa frågor skulle kräva omfattande studier. Dessa studier bör lämpligen ske i samband med den utredning som SÄPO-kommittén f.n. företar. Vi vill dock i detta sammanhang uttala att det förebyggande arbete mot terrorismen som bedrivs inom säkerhetsavdelningen enligt vår mening är av helt avgörande betydelse

för vårt lands möjligheter att möta det hot som den internationella terrorismen utgör. Det är därför viktigt att verksamheten även i framtiden får erforderliga resurser.

Som juristkommissionen har uttalat, förutsätter en effektiv kamp mot terrorism breda kunskaper inte bara om strikt polisiära ting utan även om de etniska, politiska, kulturella och religiösa förhållanden som lett till uppkomsten av de rörelser som använder våldet som kampmedel. Personalen vid rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning rekryteras huvudsakligen inom polisen. Detta rekryteringsunderlag i förening med en inte obetydlig slutenhet i organisationens verksamhet innebär, enligt vår mening, en risk för att många viktiga frågor om terrorism inte blir så allsidigt belysta som är önskvärt. Det är därför viktigt att det till säkerhetsavdelningen knyts personer med kunskaper av bl.a. ovan angivet slag som är av betydelse för verksamheten. Detta kan t.ex. ske genom direktrekrytering eller genom att exempelvis tjänstemän inom utrikesförvaltningen tjänstgör vid avdelningen under en viss period. Frågan om en breddad rekrytering till säkerhetsavdelningen övervägs för närvarande av SÄPO-kommittén och vi lämnar därför frågan med de påpekanden vi nu har gjort.

Juristkommissionen har pekat på att åtskilligt har gjorts för att tillgodose säkerhetsavdelningens behov av kunskaper av ovan angivet slag och har som exempel nämnt att chefen för utrikesdepartementets politiska avdelning knutits som sakkunnig till rikspolisstyrelsens styrelse. Juristkommissionen har som en av flera ytterligare insatser föreslagit att säkerhetsavdelningen mer systematiskt än hittills får del av de politiska analyser som utrikesdepartementet gör och som berör de områden där olika terroristorganisationer har sitt ursprung.

Det är enligt vår mening närmast självklart att säkerhetstjänsten i sitt arbete skall ha ett brett samarbete med utrikesförvaltningen. Det samarbetet måste naturligtvis ske även på lägre nivå än på verksstyrelsenivå och inte begränsa sig till översändande av promemorior. Det går

inte att här närmare ange hur samarbetet skall ordnas. Frågan bör kunna lösas genom överläggningar mellan berörda departement och rikspolisstyrelsen. I sammanhanget kan det nämnas att det inom utrikesdepartementet sedan ett par år finns en tjänsteman med ambassadörs ställning som uteslutande arbetar med frågor om terrorism.

Samarbetet vad gäller bekämpningen av terrorismen bör emellertid breddas ytterligare. Inom regeringskansliet finns en interdepartemental grupp med företrädare för statsrådsberedningen samt justitie-, utrikes- och arbetsmarknadsdepartementen, vars uppgift det är att följa upp terrorismfrågor och skapa förutsättningar för en effektiv och rationell samordning av verksamheten. Gruppen är av informell karaktär.

Enligt vår mening bör det med utgångspunkt i ovannämnda grupp skapas ett organ för samråd mellan berörda departement och myndigheter och då främst rikspolisstyrelsen. Förutom det löpande samarbetet skulle ett etablerat sådant organ kunna vara till stor nytta som rådgivare åt regeringen och myndigheter i samband med ett större terroristangrepp, exempelvis en ambassadockupation.

5.3 Lagstiftning mot terrorism. Utlänningskontroll

5.3.1 *Allmänna regler*

Det ligger i sakens natur att de gärningar som man brukar kalla för terroristdåd i allmänhet är brottsliga. Detsamma gäller olika former av förberedelse till terroristdåd. Reglerna om brott och straff samt reglerna om rättegången i brottmål blir därför tillämpliga på sådana gärningar, oavsett om gärningsmannen är svensk eller utlänning. Det är också dessa regler som är samhällets främsta vapen mot såväl terrorism som annan brottslighet. I detta sammanhang kan det påpekas att i kriminalvårdsanstalt intagna som dömts till långvariga straff för brott av terroristkaraktär får permissioner eller frigång bara när det finns särskilda skäl för det.

Ett ytterligare skydd mot terroristgärningar begångna av utlänningar kan den traditionella utlänningslagstiftningen, dvs. de regler i utlänningslagen som inte främst syftar till att förebygga terroristverksamhet, sägas vara. Denna lagstiftning utgår från att det enbart är svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Reglerna innebär, såvitt nu är av intresse, i huvudsak följande.

Medborgare i vissa länder får överhuvudtaget inte resa in i Sverige utan tillstånd (visum). För i princip alla utomnordiska medborgare gäller dessutom att de inte får vistas i Sverige under längre tid än tre månader utan att ha uppehållstillstånd. Den utlänning som tänker vara här under längre tid får enligt huvudregeln inte resa in i landet förrän han har fått uppehållstillstånd. I princip behövs dessutom tillstånd för att ha anställning här. Den som försöker resa in i landet utan att ha de tillstånd som behövs skall avvisas. Den som befinner sig i landet utan uppehållstillstånd, när sådant erfordras, skall utvisas. En utlänning får också utvisas om han har begått brott här eller om han för ett asocialt liv.

Tillämpningen av de regler som vi nu har redogjort för skall ske med beaktande av utlänningslagens bestämmelser om rätt till asyl m.m. Dessa bestämmelser innebär i korthet följande. En flykting skall inte utan synnerliga skäl vägras fristad i Sverige om han behöver sådant skydd. Inte heller skall den som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring, utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige om han behöver skydd här. Slutligen gäller att den som inte är flykting men som ändå, på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland, inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta inte utan särskilda skäl skall vägras rätt att vistas i Sverige om han behöver skydd här.

Utredningen för översyn av utlänningslagen har i ett i januari 1988 avgivet betänkande (SOU 1988:1) föreslagit vissa förändringar i den

nuvarande utlänningslagstiftningen, främst avseende handläggningen av asylärenden. Vidare har utredningen föreslagit vissa förändringar av reglerna om förvar, liksom av terminologin rörande beslut om avvisning och utvisning.

5.3.2 Terroristreglerna i utlänningslagen

Mot bakgrund av främst två terrordåd på svensk mark - mordet på den jugoslaviske ambassadören år 1971 och flygplanskapningen på Bulltofta år 1972 - infördes år 1973 i den svenska lagstiftningen särskilda regler med syfte att minska riskerna för att vårt land blir skådeplatsen för internationella terroristdåd. Dessa regler - som i olika hänseenden ändrats - återfinns nu i utlänningslagen och i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (spaningslagen).

I 30 § utlänningslagen föreskrivs att en utlänning som kommer till Sverige skall avvisas under förutsättning

1. att han tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar i riket, och
2. att det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens föregående verksamhet eller i övrigt föreligger fara för att han här i riket medverkar till sådana handlingar.

När polisen vid inresan finner att bestämmelsen kan bli tillämplig skall frågan överlämnas till regeringen för avgörande. Innan regeringen beslutar att avvisa utlänningen skall invandrarverket höras. Dessutom skall förhandling hållas, enligt huvudregeln inför Stockholms tingsrätt. Denna förhandling, som egentligen är att anse som en bevisupptagning, utmynnar inte i annat än att domstolen sänder ett protokoll över förhandlingen

till regeringen. I avvaktan på beslut om avvisning får utlänningen hållas i förvar eller ställas under uppsikt.

Avvisning skall i princip ske vid inresan. I 47 § utlänningslagen föreskrivs att en utlänning som har rest in i riket får utvisas om det föreligger sådana omständigheter som avses i 30 §. Beslut om utvisning fattas av regeringen. Förhandling skall hållas. Yttrande skall i princip alltid inhämtas från invandrarverket.

Även vid tillämpningen av terroristbestämmelserna skall de tidigare berörda reglerna om rätt till asyl m.m. beaktas. Om en misstänkt terrorist med anledning av dessa regler tillåts att stanna kvar i landet får regeringen enligt bestämmelser i spaningslagen föreskriva inskränkningar och villkor i fråga om hans vistelseort (s.k. kommunarrest), byte av bostad och anställning samt anmälningsplikt. Dessutom får polismyndigheten utsetta en sådan utlänning för husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning om det behövs för att man skall kunna undersöka om en terroristorganisation planlägger eller förbereder gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften. Polismyndigheten får även ta utlänningens fingeravtryck eller fotografi. Efter tillstånd av domstol kan vidare utlänningens telefon avlyssnas och hans post granskas.

Det som i jämförelse med den vanliga utlänningslagstiftningen är utmärkande för terroristreglerna är i huvudsak följande.

1. Även en utlänning som har de tillstånd som behövs för att han skall få resa in i landet skall avvisas om han är misstänkt terrorist.
2. En misstänkt terrorist får utvisas utan hinder av att han har permanent uppehållstillstånd eller av att han på annat sätt har stark anknytning till Sverige.
3. Alla beslut om avvisning eller utvisning fattas av regeringen.

4. En misstänkt terrorist som på grund av reglerna om asyl m.m. inte kan avlägsnas ur landet får åläggas inskränkningar i sin rörelsefrihet och utsättas för tvångsåtgärder i spaningssyfte.

Utredningen för översyn av utlänningslagen har föreslagit att terroristbestämmelserna bryts ut ur utlänningslagen och sammanförs med bestämmelserna i spaningslagen. Utredningen har i samband härmed föreslagit vissa förändringar av terroristbestämmelserna. Vidare har utredningen uttalat att det föreligger behov av att ingående penetrera terroristbestämmelsernas innehåll och att det bör övervägas i vilken utsträckning bestämmelserna i spaningslagen är nödvändiga (SOU 1988:1 s. 187).

För att reglerna om avvisning och utvisning av presumtiva terrorister skall kunna tillämpas krävs naturligtvis kunskap om såväl de internationella terroristorganisationerna som om deras medlemmar. Den säkerhetsunderrättelsetjänst som bedrivs vid rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning har bl.a. till syfte att få fram information i dessa hänseenden.

5.3.3 Allmänt om vår undersökning

Vår uppgift är att ta ställning till om den nuvarande lagstiftningen om terrorism är tillräckligt effektiv för att ändamålet med den - att minska riskerna för att vårt land blir skådeplatsen för internationell terrorism - skall kunna uppnås. Vår undersökning är alltså inte en sådan ingående undersökning av innehållet i utlänningslagens terroristbestämmelser eller bestämmelserna i spaningslagen som utredningen för översyn av utlänningslagen har efterlyst. Vår genomgång begränsar sig till en undersökning av om reglerna är tillräckligt effektiva, och vi har alltså inte sett som vår uppgift att ta ställning i flyktingpolitiska frågor.

Vi inleder vår redovisning med en granskning av 30 och 47 §§ utlänningslagen. Vidare har vi - utan anspråk på fullständighet - försökt överblicka reglerna om förfarandet i utlänningsärenden för att se om där finns utrymme för förbättringar som kan vara av betydelse för möjlig-

heterna att förebygga terroristdåd i vårt land. Slutligen har vi gjort vissa överväganden beträffande straffrättsliga och processrättsliga regler som är tillämpliga både på svenska och utländska medborgare.

5.3.4 Reglerna i 30 och 47 §§ utlänningslagen

De materiella terroristbestämmelserna, dvs. reglerna i 30 och 47 §§ utlänningslagen om förutsättningarna för avvisning och utvisning, har sedan sin tillkomst varit föremål för en livlig debatt. Många kritiker har ansett att reglerna inte erbjuder tillräcklig rättsäkerhet. Den nuvarande utformningen av reglerna har emellertid också kritiserats för att vara ineffektiv.

När vi skall ta ställning till om den nuvarande lagstiftningen om terrorism bör förändras är det naturligt att vi i första hand ser på de båda materiella bestämmelserna. Juristkommissionen har anmärkt att dessa bestämmelser är begränsade till att avse internationell terrorism, d v s den terrorism som utövas av grupper vilka angriper mål även utanför hemlandets gränser. Det innebär att en utlänning som tillhör eller verkar för en känd terrorgrupp som inte kan befaras begå terrorhandlingar utanför sitt hemland inte kan avvisas eller utvisas med stöd av terroristbestämmelserna. Som juristkommissionen har påpekat kan en sådan grupp följaktligen använda Sverige som bas eller reorganisationsområde utan att terroristlagstiftningen lägger hinder i vägen.

Avsikten med terroristbestämmelserna är att vi skall skydda oss mot risken för våldsdåd i Sverige. Bestämmelserna är avsedda att tillämpas uteslutande på sådana grupper och organisationer som genom sin verksamhet i det förflutna visat att de systematiskt använder våld även mot oskyldiga i främmande land och därför kan befaras göra det också i Sverige. Bestämmelserna har därför fått den utformningen att de inte kan tillämpas på exempelvis befrielseströrelser som för en väpnad kamp i sitt hemland (se prop. 1973:37 s. 21 och prop. 1975/76:18 s. 155).

Terroristbestämmelserna ger, i jämförelse med utlänningslagstiftningen i övrigt, större möjligheter att avlägsna utlänningar ur landet. Samtidigt ger de avsevärda möjligheter till kontroll av de utlänningar beträffande vilka avlägsnandebeslut inte kan verkställas. Det är viktigt att sådana specialbestämmelser inte får ett vidare tillämpningsområde än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med dem. Det skäl som föranledde införandet av terroristbestämmelserna - att vi behöver skydda oss mot våldsdåd i Sverige - är också enligt vår uppfattning det enda skäl som kan motivera dessa långtgående specialbestämmelser. Behovet av skydd mot våldsdåd i Sverige kan emellertid inte åberopas som stöd för att bestämmelsernas tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även nationell terrorism. Det förtjänar att påminnas om att även de vanliga utlänningsbestämmelserna ger stora möjligheter att avlägsna inte önskvärda personer ur landet. Vi kan därför inte se några skäl att ändra bestämmelserna i 30 och 47 §§ utlänningslagen för att bekämpningen av terrorismen skall bli mer effektiv.

5.3.5 Asylsökande utan identitetshandlingar

En av de största praktiska svårigheterna för utlänningsmyndigheterna är det stora antalet asylsökande utan identitetshandlingar. Enligt rikspolisstyrelsens statistik, som omfattar omkring 90 procent av de asylsökande, har antalet asylsökande utan pass eller med falska pass utvecklat enligt följande sedan år 1985.

<i>År</i>	<i>Asylsökande</i>	<i>Därav passlösa</i>
1985	13.150	3.252
1986	13.166	6.258
1/1-30/6 -87	7.356	2.767

Motsvarande statistik från Arlanda vaktdistrikt ser ut på följande sätt.

År	Asylsökande	Därav passlösa
1985	2.029	1.124
1986	6.368	4.524
1987	6.376	3.771

Det finns skäl att anta att merparten av dessa människor hade pass eller andra identitetshandlingar när resan påbörjades men att de gjort sig av med dem på vägen hit. Skälet för de asylsökande att göra sig av med pass och andra handlingar är troligen att de anser att deras möjligheter att få uppehållstillstånd härigenom ökar. Många asylsökande kommer hit genom förmedling av professionella organisatörer av sådana resor. Dessa personer uppmanar ofta de asylsökande att göra sig av med pass och andra handlingar för att de lättare skall få tillstånd att stanna i Sverige.

Att i avsikt att hejda eventuella presumtiva terrorister avvisa alla som saknar identitetshandlingar är inte förenligt med grundläggande humanitära krav. Dessutom kan man fråga sig hur effektiv en sådan åtgärd skulle vara eftersom organiserade terrorister torde kunna skaffa sig förfälskade handlingar utan större svårighet. Problemet med papperslösa flyktingar är emellertid stort. Från svensk sida har tagits initiativ till att få fram åtgärder mot den s.k. papperslösheten till behandling på internationell nivå, både inom ramen för Förenta nationernas flyktingkommissariats arbete och i nordiska överläggningar. Det är också enligt vår mening i första hand genom internationellt samarbete som man bör söka komma till rätta med problemet. I detta arbete måste man från svensk sida naturligtvis hävda huvudpunkten i vår flyktingpolitik som bygger på att flyktingars rätt till en fristad måste och skall garanteras genom en generös flyktingpolitik och en utredningsprocess som tillgodoser höga rättssäkerhetskrav och de asylsökandes rättigheter.

Utredningen för översyn av utlänningslagen har föreslagit ett antal åtgärder avsedda att motverka dokumentförstöringen. Sålunda har utredningen bl.a. föreslagit ökade möjligheter att ta en utlänning som inte har fått tillstånd att stanna i Sverige i förvar om han inte kan styrka sin identitet. Ett annat förslag är att i de resedokument som utfärdas för flyktingar anteckna att identiteten inte har blivit styrkt. Utredningen har även ansett att det bör övervägas om bestämmelserna om kostnadsansvar för den som till Sverige transporterar en person som saknar pass eller visering bör skärpas. Vidare har utredningen föreslagit ökade möjligheter för polisen att i samband med inresekontroll undersöka en utlännings bagage m.m. om det är nödvändigt för att utröna utlännings identitet. Slutligen har utredningen gjort vissa uttalanden om värderingen av de påståenden som en asylsökande utan identitetshandlingar lämnar till myndigheterna.

Eftersom dessa frågor kommer att behandlas i sitt större sammanhang tillsammans med hela flyktingpolitiken tar vi inte ställning till utredningens förslag.

5.3.6 Tvångsmedel för att skaffa fram bevis i terroristärenden

En presumtiv terrorist får tas i förvar i avvaktan på beslut om avvisning eller utvisning. En av förutsättningarna härför är att det föreligger sannolika skäl för avvisning eller utvisning enligt bestämmelserna i 47 § utlänningslagen. Däremot finns det inga motsvarande regler om sådana tvångsmedel som kan användas för att skaffa fram bevis, såsom telefonavlyssning och husrannsakan. Under vårt arbete har det från olika håll framförts till oss att det, redan innan ett beslut om avvisning eller utvisning av en presumtiv terrorist föreligger, borde vara möjligt att företa exempelvis husrannsakan eller telefonavlyssning för att skaffa underlag för regeringens beslut i ärendet.

Terroristbestämmelserna är så konstruerade att de är tillämpliga om det finns *grundad anledning* att anta att vederbörande tillhör en

terroristorganisation och det härutöver föreligger fara för att han här medverkar till terroristhandlingar. Enligt vår uppfattning är beviskraven i bestämmelserna så låga, att det knappast kan anses försvarligt att ge möjlighet till tvångsåtgärder vid ännu svagare misstankar. Härtill kommer att rättegångsbalken innehåller regler om bl.a. husrannsakan och telefonavlyssning vid misstankar om att brott har förövats. Det gör att behovet av de föreslagna nya bestämmelserna blir mindre framträdande. Vi anser alltså inte att det finns skäl att införa några nya regler om tvångsmedel i syfte att skaffa fram bevis i terroristärenden.

5.3.7 Handläggningstiden i terroristärenden. Reglerna om förhandling

Juristkommissionen har kritiserat den långa tid som det tar mellan det att en fråga om avvisning eller utvisning anhängiggjorts till dess att beslutet kan verkställas. I anslutning härtil har juristkommissionen ifrågasatt värdet av den förhandling inför domstol som skall ske i terroristärenden.

En av orsakerna till tidsutdräkten vid handläggningen av terroristärenden är förhandlingen inför domstol. Förhandling har, sedan terroristbestämmelsernas tillkomst, varit obligatorisk i de terroristärenden som handlagts av regeringen. Numera är förhandling således obligatorisk i ärenden om avvisning eller utvisning av en presumtiv terrorist och när regeringen beslutar om särskilda föreskrifter (exempelvis s.k. kommunarrest) i de fall då ett beslut om avvisning eller utvisning inte går att verkställa. Syftet med förhandlingen är att få till stånd en noggrann utredning om de omständigheter som kan inverka på ärendets avgörande. Utläningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas. Ursprungligen anlätades rikspolisstyrelsen för att hålla förhandling i terroristärenden. Genom lagändring 1982 föreskrevs i stället att förhandlingen i ärenden rörande avvisning och utvisning av terrorister i regel skulle hållas inför

Stockholms tingsrätt (57 § sista stycket utlänningslagen). Samma regel gäller för ärenden om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet med stöd av 48 § utlänningslagen. Skälet till lagändringen var att rikspolisstyrelsen, som anhängiggör bl.a. terroristärenden hos regeringen, av såväl allmänhet som framför allt av utlänningsuppfattades som utlännings motpart. En ordning med förhandling inför domstol ansågs ägnad att stärka förtroendet för handläggningen av terroristärendena från den enskildes och allmänhetens sida (prop. 1981/82:146 s. 62 f). Vid förhandlingen finns ett ombud för det allmänna närvarande, i regel en tjänsteman vid rikspolisstyrelsen.

I terroristärenden där utlänningsen hålls i förvar, vilket i allmänhet är fallet, skall vidare, så länge ärendet handläggs, förhandling i förvarsfrågan hållas varannan vecka. Även dessa förhandlingar skall i regel hållas inför Stockholms tingsrätt. Beslut om förvar fattas av regeringen.

Av hänsyn till rättssäkerheten är det naturligtvis värdefullt att ärendet får den allsidiga belysning som i allmänhet kan åstadkommas vid en förhandling. Emellertid är det en egendomlig ordning att förhandlingarna skall äga rum inför en myndighet som i övrigt inte har med ärendet att skaffa. Den mest allsidiga utredningen får man rimligen om den myndighet som håller förhandlingarna också har ett ansvar för beslutet i ärendet. Vi håller med om att det inte är lämpligt att rikspolisstyrelsen håller förhandlingarna. Vi anser inte heller att handläggningen av terroristärendena bör överflyttas till domstol. Den möjlighet som återstår är att förhandlingarna hålls inom regeringskansliet. Härvid bör i första hand en chefstjänsteman, dvs. statssekreterare, expeditionschef eller rättschef, inom det departement där terroristärendena handläggs hålla förhandlingarna. Denna ordning bör kunna innebära både att förhandlingarna blir mer effektiva och att tidsutdräkten minskar. Terroristärendenas ringa antal och speciella karaktär gör att vi anser att fördelarna med den antydda ordningen överväger nackdelarna med att belasta regeringskansliet med dessa förhandlingar.

Vi föreslår alltså att 57 § utlänningslagen ändras *dels* så att regeln om att förhandling i vissa fall skall hållas vid Stockholms tingsrätt upphävs, *dels* också så att vederbörande statsråd eller den som statsrådet utser skall hålla förhandlingen.

Det kan förekomma fall när det är angeläget att en person som uppenbarligen är att anse som terrorist snabbt kan avlägsnas ur landet. Med tanke på sådana fall föreslår vi dessutom att reglerna om förhandling i ärenden om avvísning och utvisning enligt 32, 47 och 48 §§ utlänningslagen förses med undantag av innebörd att förhandling inte är obligatorisk om ärendet är synnerligen brådslande.

5.3.8 Straffrättsliga regler

I brottsbalken straffbeläggs, som nämnts, sådana gärningar som man vanligen avser när man talar om terroristdåd. Dessa regler är tillämpliga både på svenska och utländska medborgare.

Som framgår av juristkommissionens rapport har Sverige undertecknat ett antal konventioner om bekämpning av terrorism. För närvarande deltar Sverige dessutom bl.a. i konventionsarbete inom International Civil Aviation Organisation (ICAO) och International Maritime Organisation (IMO) avseende straffrättsliga reaktioner mot terroristangrepp på flygplatser och fartyg. Arbetet syftar till att de deltagande staterna skall åta sig att straffbelägga de gärningar som avses samt att antingen utlämna dem som är misstänkta för sådana brott eller att åtala dem.

Under vårt arbete har vi nåtts av förslaget att man på något sätt borde straffbelägga medlemskap i terroristorganisationer. Vid bedömningen av behovet av en sådan bestämmelse måste beaktas att de gärningar som kan anses som typiska terroristgärningar (exempelvis mord, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, mordbrand, sabotage, kapning av luftfartyg) i regel är straffbara redan på stämplingsstadiet. Det inne-

bär att exempelvis den som i samråd med någon annan beslutar att utföra en sådan gärning eller den som erbjuder sig att utföra den kan dömas till ansvar. Vidare är vissa fall av uppmaning till brott straffbara som uppvigling. Till detta kommer bestämmelserna om medverkan till brott, som även har tillämpning på brottens förstadier. De nu nämnda reglerna gör att vi inte kan se att behovet av den föreslagna utvidgningen av det straffbara området är särdeles framträdande. Dessutom måste en regel av antytt innehåll innebära åtskilliga svårigheter vid tillämpningen. Vi finner därför inte anledning att överväga att införa en sådan regel.

5.3.9 Utlämning

Den som i en främmande stat är misstänkt, åtalad eller dömd för brott får under vissa förhållanden utlämnas från Sverige till den staten. De svenska utlämningsreglerna har ibland kritiserats för att de innehåller begränsningar som ökar riskerna för terroristdåd på svensk mark. Som framgår av juristkommissionens rapport medger Sverige således i princip inte utlämning för politiska brott. Det kan tänkas fall då denna grund-sats innebär att en terrorist i stället för att utlämnas måste rannsakas, dömas och hållas i fängelse här i landet. Denna ordning innebär naturligtvis i sig risker för ytterligare terroristattacker. Vi tänker då bl.a. på händelser liknande den i september år 1972, då tre kroater kapade ett flygplan på väg från Torslanda och tvingade det att landa på Bulltofta. Kapningen företogs i syfte att de kroater som hade dömts för mordet på den jugoslaviske ambassadören i Stockholm år 1971 skulle frigges, vilket också lyckades.

De skäl som kan åberopas till förmån för de svenska reglerna om utlämning vid politiska brott är så tungt vägande och har sedan länge en så fast förankring i vår politik på detta område att de - trots de nämnda riskerna - enligt vår uppfattning inte bör ändras. Vi vill i detta sammanhang påpeka att Sverige inom ramen för Europarådet deltar i diskussioner om terrorism. Härvid skall närmast bl.a. studeras frågan om hur man skall handskas med påtryckningar på myndigheter i syfte att åstadkomma frigivning av personer som är fängslade på grund av terroristdåd.

5.3.10 Tvångsåtgärder i spaningssyfte beträffande svenska medborgare

Som vi tidigare har redogjort för kan det inträffa att regeringen fattar beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning med stöd av terroristbestämmelserna och samtidigt förordnar att beslutet inte får verkställas på grund av bestämmelserna om asyl m m. Utlänningen får då, enligt lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall, utsättas för relativt långtgående tvångsåtgärder om det är av betydelse för att utreda huruvida en terroristorganisation planlägger eller förbereder ett terroristdåd. Under vårt arbete har vi också nåtts av förslaget att liknande regler borde kunna göras tillämpliga även på presumtiva terrorister som är svenska medborgare.

En princip i den svenska straffprocesslagstiftningen är att inga tvångsåtgärder får vidtas utan att det föreligger en misstanke om att ett brott har begåtts. Det finns alltså inga möjligheter för polisen att i spaningssyfte vidta tvångsåtgärder som husrannsakan eller telefonavlyssning mot svenska medborgare utan att det föreligger en sådan misstanke. Principen är nödvändig bl.a. av hänsyn till den personliga integriteten. De tvångsåtgärder som enligt spaningslagen kan riktas mot utlänningar är att se som ett undantag från principen. Undantaget kan anses försvarligt endast som ett utflöde av vår rätt att själva bestämma vilka utlänningar som får vistas här i landet. Att göra ytterligare undantag kan inte komma i fråga.

5.4 Beredskapsstyrka mot terroristangrepp

5.4.1 Bakgrund

Människors berättigade krav på trygghet och skydd mot våld skall i första hand tillgodoses genom polisverksamhet. Ingripanden mot angrepp av terroristgrupper, ofta väl utrustade och beväpnade och agerande med fanatisk hänsynslöshet, ställer emellertid extraordinära krav på poli-

sen, både i fråga om utbildning och utrustning. I Sverige var det främst flygplanskapningen på Bulltofta 1972, det väpnade bankrånet vid Norrmalmstorg 1973 och terroristangreppet mot den västtyska ambassaden 1975 som visade på behovet av att åtminstone inom Stockholmspolisen ha tillgång till en väl utbildad och samövad grupp att användas i särskilt farliga situationer. Den lösning som valdes var att förstärka de piketgrupper som fanns organiserade inom första och tredje vaktområdet i Stockholms polisdistrikt och att ge den där tjänstgörande personalen viss särskild utbildning (jfr Ds Ju 1977:2 samt prop. 1977/78:100 bil. 5 s. 42 ff). Det var inte fråga om en stående beredskapsstyrka utan det förutsattes att personalen till alldeles övervägande del skulle syssla med normal ordningspolisverksamhet.

Efter vissa ändringar består resurserna numera av sammanlagt 132 polismän vid de angivna piketgrupperna i Stockholm. Även i Göteborg och Malmö finns piketgrupper. Vid dessa tjänstgör 51 respektive 36 polismän. Personalen vid piketgrupperna arbetar i skift. Det finns i Göteborg och Malmö dygnet runt alltid minst en piketgrupp i tjänst, i Stockholm minst två grupper. Personalen vid piketgrupperna får särskild utbildning för sitt uppdrag. Därvid samtränas personalen i att uppträda taktiskt och att använda den utrustning som finns. Utöver den personliga utrustning som varje polisman har finns inom piketgrupperna tillgång till kroppsskyddsutrustning, förstärkningsvapen och tårgasvapen. Grupperna har dock inte tillgång till exempelvis precisionsvapen eller s.k. distraktionsutrustning, som utvecklar bländande ljus eller starkt buller.

Från rikspolisstyrelsens sida har i olika utredningar och förslag (maj 1980 och mars 1982) hävdats att de nuvarande piketstyrkorna inte är tillräckliga för egentlig terroristbekämpning. Det saknas sålunda force-ringsutrustning och andra tekniska specialverktyg som erfordras för inbrytning i byggnader där terrorister barrikaderat sig. För dessa insatser är personalen inte tillräckligt utbildad. Vidare saknas beredskapsplan för transport av en central förstärkningsstyrka till platsen för ett terroristangrepp, som ju kan inträffa var som helst i landet.

Samma uppfattning har redovisats av en arbetsgrupp inom polismyndigheten i Stockholm, som den 26 november 1986 lagt fram sin utredning. Det framhålls i utredningen att föreliggande brister i utbildnings- och utrustningshänseende kan visa sig ödesdigra om piketen i dag sätts in mot grupper av terrorister. Slutsatsen blir att samhället i nuläget saknar tillräckligt utbildade och utrustade poliser att sätta in vid terrorangrepp och liknande händelser.

Förslag till förstärkningar av polisens resurser för bekämpning av terroristangrepp, byggda på rikspolisstyrelsens utredningar, har övervägts av regeringen år 1982 i samband med budgetarbetet. Åtgärderna bedömdes därvid vara värdefulla för denna typ av insatser men befanns likväl av ekonomiska skäl inte möjliga att genomföra (prop. 1982/83:100 bil. 4 s. 45). Enligt uttalande av justitieutskottets majoritet med anledning av en motion (JuU 1986/87:23 s. 20) får frågan övervägas vidare i det sedvanliga budgetarbetet. Utskottet underströk dock vikten av en effektiv polisiär beredskap mot sådana allvarliga händelser som det här gäller.

Juristkommissionen uttalar i sin rapport (del I s. 131):

Piketgruppernas speciella träning och utrustning har utnyttjats främst i sådana situationer då någon barrikaderat sig och använt eller hotat använda skjutvapen. Grupperna har visat sig väl ägnade att ta hand om och avveckla dessa och liknande situationer. Men under vår studie har det yppats allvarliga tvivel på att grupperna, trots de förbättringar som successivt skett, har eller kommer att få utbildning, utrustning och andra resurser för att hantera t.ex. en ny ambassadockupation av det slag som inträffade år 1975. Det finns också ett nytt förslag från en arbetsgrupp inom rikspolisstyrelsen om att inrätta en nationell insatsstyrka med kapacitet att användas i situationer av liknande slag.

Vi känner väl till den diskussion som fördes och de överväganden som gjordes när frågan om att inrätta en sådan specialstyrka tidigare var uppe. Vi kan likväl, från rena effektivitetssynpunkter, inte underlåta att framhålla att vi, som delar uppfattningen att piketgrupperna inte räcker till i extremt allvarliga situationer, anser det vara en väsentlig brist i beredskapen mot terrorism och för möjligheterna att praktiskt bekämpa den att Sverige - för övrigt i motsats till våra nordiska grannländer - saknar en insatsstyrka med tillräcklig kapacitet.

5.4.2 Behovet av en beredskapsstyrka

Angående de nuvarande resurserna för terroristbekämpning har vi inhämtat uppgifter från olika befattningshavare vid polismyndigheten i Stockholm samt från dåvarande rikspolischefen Holger Romander. Vi har också besökt en av piketgruppernas utbildningsplatser, fått se deras utrustning och följt några inslag i utbildningen. Vi har följt en inom polismyndigheten i Stockholm den 10-11 januari 1988 anordnad praktisk övning i ledande av insatser i samband med ett fingerat gisslandrama. Vidare har vi vid besök i Oslo studerat den organisation som den norska polisen byggt upp för bekämpning av terroristangrepp. Genom vårt kansli har vi informerat oss om motsvarande resurser i Österrike och vissa delstater i USA.

Enligt utbildningsledaren för piketverksamheten i Stockholm har utbildningen rörande "ingripande i farlig situation" gradvis fått ökad prioritet, något som dock inte innebär att piketen skulle klara av en flygplanskapning eller en terroristorganisation som tagit gisslan. Sammanfattningsvis har följande synpunkter framförts till oss angående piketstyrkans kapacitet: Personalen i piketen är vältränad, disciplinerad och handlingskraftig. Utbildningen och utrustningen är emellertid inte tillräcklig. I dag klarar man av att ingripa mot exempelvis en beväpnad person som barrikaderat sig i en lägenhet men inte en mer kvalificerad aktion, såsom att storma ett flygplan.

De informationer vi sålunda inhämtat stöder uppfattningen att dagens piketgrupper inte klarar av avancerad terroristbekämpning. Samma åsikt synes ligga bakom de uttalanden av departementschefen år 1982 och justitieutskottet år 1987 som redovisats ovan.

Vi anser det nu ofrånkomligt att det snarast möjligt skapas en resurs som med tillförsikt kan sättas in för att - om det visar sig nödvändigt - bekämpa en terroristgrupp som gått till allvarliga våldsaktioner inom vårt land. Här skall nu närmare utvecklas de skäl som ligger till grund för vår åsikt.

Frekvensen av terroraktioner ökar fortlöpande i världen. Man måste vara beredd på att den tilltagande terroristaktiviteten kan drabba även vårt land. Inte minst kärnkraftverken är tänkbara angreppsobjekt som i händerna på väl förberedda terrorister skulle kunna utnyttjas i utpressningssyfte på ett sätt som är ägnat att sätta regeringen i svårbemästrade situationer. Även om förhandlingslösningar naturligtvis i det längsta eftersträvas när en terroristgrupp tagit gisslan och ockuperat en byggnad eller annat område, kan till slut en situation uppstå, där ingripande med våld framstår som den enda utvägen för att rädda de utsatta personernas liv eller - när det gäller kärnkraftverk - förebygga de närmast ofattbara skador som skulle kunna uppstå. Vid en sådan aktion måste man emellertid räkna med att motståndarna uppträder med en dödsföraktande hänsynslöshet samt att de är vältränade och väl utrustade. Det är därför en oerhört krävande uppgift som väntar den styrka som skall kunna sättas in såsom det yttersta motmedlet mot ett väpnat terrorangrepp. Det gäller ju att avveckla situationen med minsta möjliga skada både på person och egendom. De polismän som avses för en sådan uppgift måste vara utvalda med omsorg, de måste ha en grundlig utbildning och träning, speciellt inriktad på denna uppgift, och de måste ha tillgång till en för ändamålet lämpad utrustning.

Även från arbetarskyddssynpunkt har det nu sagda stor betydelse. Om utbildning och utrustning är otillräcklig äventyras inte bara företagets framgång utan även den deltagande polispersonalens liv och hälsa på ett oförsvarligt sätt.

Som nämnts förut har Sverige anslutit sig till flera internationella konventioner som riktar sig mot terrorism. Som en följd av detta internationella engagemang måste Sverige kunna agera effektivt mot terrordåd. Sverige skulle annars riskera att anspråk ställs från andra länder att få sätta in egna styrkor för att exempelvis fritaga passagerare och besättning på ett flygplan som kapats och tvingats att gå ned på en svensk flygplats. I ett ytterlighetsfall kan t.o.m. främmande styrkor tänkas vilja ingripa utan att begära tillstånd. Självklart måste sådana försök

att kränka den nationella suveräniteten avvägras från svensk sida. Men själva situationen kan leda till icke önskvärda konflikter med annan stat, något som måste undvikas genom att vårt land kan lita till egna resurser.

Om Sverige har sämre resurser än andra länder att ingripa mot terrordåd kan det vidare medföra att personer som planerar sådana verksamheter föredrar att förlägga sina aktioner hit även om de riktar sig mot utländska intressen.

5.4.3 Organisationen av en beredskapsstyrka

Allmänna synpunkter

Att med brukande av yttersta våld återta ett av en välutrustad motståndargrupp ockuperat område är en stridsuppgift som kräver professionell skicklighet både i taktiskt och tekniskt hänseende. Uppgiften skiljer sig väsentligt från sedvanlig polisverksamhet. Den har i stället stark militär anknytning. I flera västeuropeiska länder ligger denna uppgift på försvarsmakten. I vårt samhälle är det, som tidigare framhållits, polisen som har till uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att skydda allmänheten mot våld. Att utnyttja försvarsmakten i sådant syfte strider mot allmänt vedertagna principer (jfr SOU 1979:6 s. 282). Även om en viss möjlighet torde finnas att i ett exceptionellt nödläge använda enheter ur försvarsmakten i ordningsbevarande sammanhang ter det sig främmande att redan i ett planeringskede utgå från att detta skall bli nödvändigt. Endast när det gäller transporter kan enligt förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet militära resurser utnyttjas för polismyndigheternas räkning, under förutsättning att det föreligger ett trängande behov av transporten. Med tillämpning av denna bestämmelse kan militära transportmedel utnyttjas för att transportera polisiär insatspersonal jämte erforderlig materiel. Men i övrigt måste den klara gränsen mellan polisen och försvaret upprätthållas.

Vi förordar således att beredskapsstyrkan skall organiseras inom polisen. Även om terroristverksamheten tilltar i intensitet kan man inte gärna räkna med att sådana extrema situationer att en särskild specialstyrka måste sättas in blir vanligt förekommande. Det kan därför inte komma i fråga att organisera en permanent grupp som ständigt ligger i beredskap att ingripa och som inte har några andra uppgifter. Vi utgår därför från att den personal som ingår i styrkan skall utnyttjas i den dagliga polistjänsten under tid som inte användes för utbildning och övning. Detta har också varit utgångspunkten vid tidigare riksdagsbehandling av frågan (jfr prop. 1980/81:100 bil. 5 s. 35; prop. 1982/83:100 bil. 4 s. 45; JuU 1986/87:23 s. 20).

Tidigare förslag m.m.

När det gäller att bedöma hur den speciella beredskapsstyrkan skall uppsättas och organiseras skall här till en början lämnas en översikt över de olika förslag till lösningar som har presenterats från olika håll eller som annars varit aktuella för kommissionen.

Sedan rikspolisstyrelsen i maj 1980 till regeringen överlämnat två rapporter som rörde polisinsatser vid skydd av kärnkraftverk och polisiär beredskap vid vissa allvarliga brottsliga angrepp, uppdrog regeringen - i enlighet med uttalanden i 1981 års budgetproposition (prop. 1980/81:100 bil. 5 s. 34 f), som lämnats utan erinran av riksdagen - genom beslut den 10 december 1981 åt rikspolisstyrelsen att fortsätta undersökningen för att närmare belysa frågan om hur den polisiära beredskapen mot vissa allvarliga brottsliga angrepp i framtiden bör vara organiserad i Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt. Dessa distrikt angavs som de enda som kunde komma i fråga, eftersom personalstaten i övriga polisdistrikt inte räckte för att erhålla dygnstäckning med tillräckligt stor personalnumerär. Rikspolisstyrelsen skulle vid sin undersökning utgå från befintliga personella resurser i de tre distrikten. Antalet piketstyrkor i Stockholms polisdistrikt skulle inte utökas. Däremot angavs att en utökning med ett 30-tal ersättare kunde bli nöd-

vändig för att det antal polismän som förutsätts vara tillgängligt vid varje tidpunkt skulle vara relativt konstant. Enligt regeringsbeslutet skulle vidare en utgångspunkt vara att ca 70 polismän skulle utbildas i vardera Göteborgs och Malmö polisdistrikt. Rikspolisstyrelsen fick i uppdrag att ge förslag till bl.a. storlek på grupperna i respektive distrikt, deras sammansättning och närmare tjänstgöringsförhållanden.

Rikspolisstyrelsen redovisade sitt uppdrag genom att med eget yttrande den 15 mars 1982 till regeringen överlämna en rapport av projektgruppen för utredning av beredskapsstyrkan (PUB). I rapporten föreslogs en utökning av polispiketen i Stockholms polisdistrikt med 35 polismän, varav 32 skulle vara ersättare/vikarier, till sammanlagt 167 polismän. I Göteborgs och Malmö polisdistrikt föreslogs beredskapsstyrkans personalnumerär till 66 polismän i vardera distriktet. De tre beredskapsstyrkorna borde ha samma utbildning och likadan utrustning. För insatser utom det egna distriktet föreslog rikspolisstyrelsen biltransport på avstånd upp till ca 150 km och vid längre avstånd helikoptertransport. Det föreslogs dessutom att regeringen skulle föreskriva skyldighet för försvarsmakten att biträda polisen med transporthjälp vid polisinsatser föranledda av vissa brottsliga angrepp samt vid övningar inför sådana händelser.

Det sistnämnda förslaget har i viss mån tillgodosetts genom ett stadgande som infördes år 1983 och numera återfinns i 2 § förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet.

Rikspolisstyrelsen föreslog vidare att en sådan inbrytningsstyrka skulle kunna inkallas av polischef då en inträffad händelse innefattade ett allvarligt brottsligt angrepp och nödläge med överhängande fara för liv och hälsa, för omfattande egendomsskada eller för avsevärd miljöskada. En förutsättning borde också vara att det begärande polisdistriktet och dess förstärkningsområde saknade i förhållande till händelsen erforderliga resurser.

Vad särskilt angår angrepp mot kärnkraftverk framhöll rikspolisstyrelsen, att enligt statens kärnkraftinspektions anvisningar vissa vitala utrymmen inom ett av terrorister besatt kärnkraftverk måste återtas inom ett mycket begränsat antal timmar. Mot denna bakgrund fann rikspolisstyrelsen den förhandlingstaktik som polisväsendet hittills sökt använda vid flygplanskapningar och andra fall av tagande av gisslan inte tillämplig. En viss minimibemanning av insatsstyrkan i initialskedet angavs, vilken inte kunde åstadkommas annat än genom förstärkningsrörelser mellan de tre berörda distrikten. Därvid föreslogs att Stockholms polisdistrikt primärt skulle svara för insatser vid Forsmarks och Simpevarps kärnkraftverk och att Göteborgs och Malmö polisdistrikt gemensamt skulle svara för den primära insatsberedskapen vid Barsebäcks- och Ringhalsverken. För att underlätta förstärkningsrörelser vid utdragna händelseförlopp borde distrikten enligt rikspolisstyrelsen även tilldelas ett sekundärt ansvarsområde. Således föreslogs att Stockholms polisdistrikt sekundärt skulle svara för insatser vid Barsebäcks- och Ringhalsverken och att Göteborgs och Malmö polisdistrikt gemensamt skulle svara för den sekundära insatsberedskapen vid Forsmarks- och Simpevarpsverken.

Enligt vad Romander i augusti 1987 muntligen framfört till oss ville rikspolisstyrelsen då modifiera 1982 års förslag. Erfarenheterna av piketgruppernas verksamhet hade nämligen i vissa hänseenden varit mindre goda. Romander redovisade ett förslag av följande innebörd. En alldeles särskild styrka skulle organiseras enbart för uppgiften att återta ett ockuperat, slutet område med minsta möjliga skada. Den skulle byggas upp i Stockholm, som är det enda polisdistrikt som har tillräckligt stor poliskår för att utgöra underlag för en sådan styrka. Att splittra styrkan på andra distrikt, såsom Göteborg och Malmö, vore bortkastat enligt vad all internationell erfarenhet visade. I stället borde genom en transportplan säkerställas att beredskapsstyrkan kan sättas in var som helst i landet. Erfarenheten visade att det normalt ges en viss handlingsfrist som kan utnyttjas för att hinna få styrkan på plats. Utgångspunkten hade varit att en styrka på 24 man skulle vara omedelbart till-

gänglig vid vilken tidpunkt som helst på året och under dygnet. Vidare hade man utgått från att det efter sex timmar skulle finnas ytterligare 12 man för att ersätta dem som varit utsatta för särskilt hård press. Uthålligheten för aktionsstyrkan hade beräknats till en vecka. Med dessa premisser behövdes enligt rikspolisstyrelsens bedömning 270 polismän som fått erforderlig specialutbildning och träning för denna uppgift. De borde stå under en enhetlig operativ ledning och inte som nu vara uppdelade på två piketstyrkor. Dessa polismän måste vara mycket omsorgsfullt utvalda. De skulle i så liten utsträckning som möjligt tjänstgöra tillsammans i den dagliga verksamheten. Den särskilda utbildning som de erhållit borde inte märkas i den dagliga tjänsten och fick inte ligga till grund för att använda dessa poliser till speciella polisiära uppgifter i Stockholm. För att specialstyrkan som sådan skulle få tas i anspråk borde fordras ett beslut av förslagsvis regeringen eller rikspolisstyrelsen.

Senare har vi vid samtal med den nuvarande rikspolischefen Nils E. Åhmansson inhämtat även dennes mening. Åhmansson har därvid uttryckt den uppfattningen att beredskapsstyrkor borde tillskapas inom ramen för den nuvarande piketorganisationen, både i Stockholm, Göteborg och Malmö. Utbildningen kunde i så fall ta sikte på olika specialiteter på dessa tre platser. Antalet poliser i en beredskapsstyrka måste enligt Åhmanssons uppfattning bli mindre än det antal som ingår i de nuvarande piketstyrkorna. Under tid som inte gick åt för utbildning och träning borde medlemmarna av beredskapsstyrkan ingå i de vanliga piketstyrkorna, där de fick tillfälle att under den dagliga tjänsten då och då hantera olika slag av farliga situationer. Beslutet att kalla på beredskapsstyrkan borde ligga på vederbörande polischef på lokal eller regional nivå. Om beslutsnivån lades på regeringen eller rikspolisstyrelsen skulle enligt Åhmansson situationen onödigtvis dramatiserats och man skulle riskera att förhandlingarna med terroristgruppen snabbt skulle komma att föras upp på alltför hög nivå.

Inom ordningsavdelningen vid polismyndigheten i Stockholm har piketverksamheten varit föremål för utvärdering och översyn genom en särskild arbetsgrupp. I en PM den 26 november 1986 framhålles att den nuvarande organisationen med piketstyrkorna delade mellan vaktdistrikt 1 och vakt-distrikt 3 innebär ett splittrat chefskap över piketpersonalen. Sålunda svarar cheferna för respektive vaktdistrikt för den vardagliga planeringen och ledningen över verksamheten. Chefen för centralsektionen svarar för utbildningen och de administrativa frågorna. Vid allvarigare händelser, såsom insatser mot beväpnade personer, övertas ledningen i regel av sambandscentralen. Denna splittring har enligt arbetsgruppens mening inverkat menligt på utvecklingen av organisationen bl.a. genom att de olika cheferna saknar helhetssyn över piketverksamheten. Piketgrupperna bör därför placeras under en och samma operativa enhet inom ordningspolisavdelningen med en gemensam chef. Målsättningen för piketverksamheten inom distriktet bör enligt arbetsgruppen vara *att ingripa vid terrordåd och liknande händelser, som gisslansituationer m.m., att ingripa för att förhindra sabotage och jämförbara händelser, att medverka i samband med kvalificerad räddningsverksamhet samt att bedriva övervakningsverksamhet i mindre omfattning*. Med hänsyn till denna målsättning måste enligt arbetsgruppen utbildningen utökas väsentligt. För att inte det därav följande resursbortfallet från den yttre verksamheten skall bli för stort måste piketorganisationen minskas.

Även Föreningen Sveriges polischefer har genom en särskild arbetsgrupp utvecklat synpunkter på frågan om en särskild inbrytningsstyrka inom polisen, redovisade i en PM den 4 november 1987. Däri förordas att underlag för en sådan styrka skapas vid polismyndigheterna i såväl Stockholm som Göteborg och Malmö. Som fördelar härmed nämns 1) närhet till flera riskobjekt, 2) större anknytning till den vardagliga polisverksamheten, 3) större närhet till berörda polismän, 4) större möjligheter att se problem ur olika synvinklar och en ökad stimulans i taktiskt tänkande och metodutveckling, 5) tre myndigheter med omedelbart ansvar och inblick i styrkans verksamhet och utveckling, 6) större för-

måga att leda totalinsatsen. Vad beträffar styrkans numerär anges att en grundorganisation på ca 25 polismän klarar de flesta uppdrag, under förutsättning att förhandlingsuppgiften - såsom även från andra synpunkter är lämpligt - ligger på annan personal. Om man exempelvis skulle ställa upp som tillgänglighetskrav att två grupper om chef plus fem man alltid skulle finnas i tjänst vid en var av de tre nämnda polismyndigheterna skulle med hänsyn till turlistetekniska skäl och frånvaro för olika sorters ledighet ett totalt antal av 234 polismän ge till resultat att man alltid skulle kunna samla ihop 12 polismän omedelbart och ytterligare 24 polismän från de två andra distrikten inom ett par timmar. Detta är en avsevärt högre beredskap än den som finns i dag. I promemorian påpekas tre väsentliga nackdelar med alltför stora styrkor. För det första får varje polisman mindre erfarenhet av skarpa insatser, för det andra riskerar kvalitén att bli besvärande ojämn inom styrkan och för det tredje blir det så svårt att träna hela styrkan direkt på sådana objekt, som bedöms särskilt utsatta för angrepp, att den erforderliga kännedomen om dessa objekt blir lidande.

I promemorian diskuteras även frågan om skyddet för kärnkraftverken, där tekniskt styrda tidsgränser spelar en betydande roll. Även i denna del borde man - efter de tekniska förbättringar av skyddet som gjorts under senare år - kunna acceptera en lösning som innebär att det ankommer på det polisdistrikt där kärnkraftverket finns att isolera gärningsmännen, vidta åtgärder för att stegvis neutralisera hotet mot anläggningen, påbörja förhandling och planera för fortsatt insats, varefter en särskild inbrytningsstyrka från närmast liggande storstadsdistrikt inom förhållandevis kort tid tillföres. Komplettering, förstärkning och avlösning skulle snarast möjligt tillkomma från övriga storstadsdistrikt.

Som jämförelse skall här nämnas något om den norska beredskapstroppen. Den tillkom år 1975 under intryck av terrordådet i München år 1972 och de tidigare nämnda händelserna i Sverige. Till en början organiserades en styrka på 300 man. Det visade sig emellertid inom ett par år att det inte gick att hålla en så stor grupp tillräckligt tränad och motiverad.

Styrkan skars därför ned radikalt och består nu av fyra divisioner om 12 man, alltså tillhoppa 48 man. Den lyder i sin helhet under polischefen i Oslo polisdistrikt. Troppens ledningsorgan är en chef, en vice chef och en instruktör. En division befinner sig alltid under utbildning, övrig personal sysslar med ordinär polisverksamhet. Drygt en tredjedel av den totala tjänstetiden ägnas åt utbildning. Beredskapstroppen såsom särskilt uppsatt enhet skall uteslutande ha till uppgift att agera vid terrorhandlingar. Den står då under kommando av eget befäl och följer speciella bestämmelser om vapen och övrig utrustning. Den står till förfogande för insatser även på andra håll i landet. Rekvisition sker då från vederbörande polismästare till polischefen i Oslo. Om denne inte vill bifalla framställningen avgörs frågan i Justisdepartementet (Norge saknar motsvarighet till vår rikspolisstyrelse).

Vår bedömning

Vi har övervägt de skilda synpunkter som framkommit rörande uppbyggnaden och organisationen av en polisiär beredskapsstyrka. Vi anser därvid till en början den målsättningen böra slås fast, att det gäller uteslutande att skapa en yttersta resurs som kan användas i exceptionella situationer, exempelvis när en organiserad terroristgrupp ockuperat en byggnad, ett flygplan eller liknande område, kanske också tagit gisslan, samt alla andra utvägar att komma tillrätta med situationen misslyckats.

Andra uppgifter som nämnts i sammanhanget, såsom skydd mot sabotörer och räddningstjänst vid katastrofbetonade händelser, ställer andra krav på de medverkande poliserna. Att snegla på sådana sidouppgifter för en tilltänkt beredskapsstyrka skulle leda till splittring av resurserna. Dessa polisuppgifter får lösas i annan ordning. Vad särskilt gäller skyddet mot sabotage bör detta enligt vår uppfattning bli föremål för särskild utredning. Med hänsyn till att sabotagehandlingar kan utgöra förebud till eller inledning av en statskupp eller ett militärt angrepp måste härvid även uppmärksammas vilken roll försvarsmakten skall spela i detta sammanhang och hur gränsen skall dras mellan polisens och försvarsmaktens uppgifter.

Med den inriktning som vi anser beredskapsstyrkan böra få blir det naturligt att satsa på en relativt liten styrka. Om det i en allvarlig situation blir aktuellt att ta beredskapsstyrkan i anspråk kommer den att ställas inför en ytterst krävande uppgift. För att en sådan aktion skall ha utsikt till framgång fordras inte bara att varje deltagande polisman personligen är fysiskt och psykiskt rustad för uppgiften. En nödvändig förutsättning är också att styrkan är så samtränad att varje man vet vad som ankommer just på honom och kan lita på att även de övriga deltagande polismännen på samma sätt vet vad de skall göra i väl förberedd samverkan.

Endast i förslaget från Stockholms polisdistrikt har man tänkt sig en minskning av organisationen i förhållande till dagens piketgrupper, och då närmast därför att den utökning av målsättning och utbildning som förslaget innebär skulle leda till alltför stort resursbortfall från den yttre verksamheten. I de övriga utredningar som lagts fram och i korthet redovisats ovan har nämnts ett betydande antal polismän som måste utbildas och övas för att man skall ha garantier att en beredskapsstyrka av tillräcklig storlek ständigt skall kunna ställas upp. Anledningen härtill är skiftgång och frånvaro för olika sorters ledighet, något som medför att det behövs minst 6,5 polismän för att hålla en enda polisbefattning i gång dygnet runt. För att alltid kunna samla ihop 12 polismän omedelbart och ytterligare 24 inom ett par timmar skulle således behövas ett underlag på åtminstone 234 polismän som fått erforderlig utbildning. Att ge så många polismän tillräcklig utbildning och träning och framför allt att år efter år vidmakthålla deras fysiska standard och deras motivation för uppgiften anser vi vara en orealistisk tanke. Detta bestyrks också av erfarenheterna från Norge, där man först satsade på en beredskapsstyrka på 300 man, men där man efter ett par år just av det nämnda skälet såg sig föranlåten att skära ned antalet till 48. Erfarenhetsmässigt har det visat sig lämpligt med aktionsgrupper på chef plus fem man. En styrka bestående i huvudsak av åtta sådana grupper, alltså cirka 50 man, förefaller oss lämpligt avvägd med tanke både på den avsedda insatsens art och på möjligheten att vidmakthålla medlemmarnas fysiska

prestationsförmåga och motivation för uppgiften. Därmed begränsas också det bortfall av tjänstgöringstid i den dagliga polistjänsten som följer av att tid måste avsättas för utbildning och övning i beredskapsstyrkans uppgifter.

Kan man då räkna med att ur ett så begränsat antal specialutbildade poliser ständigt kunna ställa upp en beredskapsstyrka med erforderlig numerär? Ja, om man, som vi återkommer till nedan under utbildningsfrågor, räknar med att kontinuerligt ha cirka en tredjedel av beredskapsstyrkan samlad för utbildning, borde det vara möjligt att inom rimlig tid ställa upp ett tillräckligt antal. Möjligen erfordras också att den återstående styrkan på ett eller annat sätt indelas till beredskapsjour. I regel kan man räkna med att viss tid åtgår för förberedande kontakter och förhandlingar med terroristgruppen. I taktiken ingår ju också att försöka dra ut på denna tid så långt som möjligt. Om planerna är väl förberedda bör denna tid kunna utnyttjas för att samla och utrusta en tillräckligt stor insatsstyrka och transportera den till den plats där ett ingripande beräknas kunna bli nödvändigt.

Ett särskilt övervägande från nu nämnda synpunkt kräver kärnkraftverken. Vid en terroraktion med ockupation av en sådan anläggning har - som tidigare nämnts - förutsatts att polisen inom en viss kortare, tekniskt betingad tidsrymd skall kunna säkerställa driftpersonalens tillträde till vissa vitala utrymmen. Emellertid har på senare år vissa tekniska förbättringar gjorts med avseende på kärnkraftverkens skydd. Vidare får polismän vid polismyndigheterna runt kärnkraftverken - de primäransvariga myndigheterna och de förstärkande myndigheterna - numera en taktisk grundutbildning och fortbildning i skydd av kärnkraftverk. De har också tillförts specialutrustning och deras insatser kan planeras och tränas i nära anslutning till skyddsobjektet. Med hänsyn till dessa omständigheter bör kärnkraftsdistrikten själva kunna klara uppgiften att isolera gärningsmännen och att vidta åtgärder för att stegvis neutralisera hotet mot anläggningen i avvaktan på att erforderlig inbrytningspersonal ur beredskapsstyrkan tillförs.

Nästa fråga blir om beredskapsstyrkor skall organiseras endast i Stockholm eller även i Göteborg och Malmö. I rikspolisstyrelsens ursprungliga förslag från år 1980 förordades att en beredskapsstyrka byggdes upp endast i Stockholms polisdistrikt. Som skäl härför anfördes att Göteborgs och Malmö polisdistrikt hade alltför svaga resurser att läggas till grund för uppbyggnaden av inbrytningsstyrkor med det betydande personalbehov som man därvid utgick ifrån. Vidare framhölls att det inte vore ekonomiskt försvarbart och knappast heller praktiskt genomförbart att i mer än ett polisdistrikt organisera styrkor av den storlek och för de uppgifter det här var fråga om. Chefen för justitiedepartementet ansåg emellertid (prop. 1980/81:100 bil 5 s. 35) att övervägande skäl talade för att de polisiära resurser som skulle kunna användas vid särskilt allvarliga händelser fick en decentraliserad organisation. Genom en sådan lösning skulle man sprida ansvaret för och ledningen av den berörda polispersonalen på flera händer. Vidare nådde man fördelen att de olika enheterna inom sina områden fick större lokalkännedom. Dessutom skulle de få kortare uttryckningstider och kunde snabbare sättas in i resp. distrikt.

Som förut nämnts fick rikspolisstyrelsen i uppdrag att fortsätta undersökningen i enlighet med direktiv som överensstämde med uttalandet i nyssnämnda proposition. Uppdraget redovisades den 15 mars 1982. I eget yttrande framhöll styrelsen därvid att en decentraliserad lösning av det slag direktiven angav skulle bli väsentligt dyrare såväl utrustningsmässigt som utbildningsmässigt i jämförelse med 1980 års förslag, och detta utan att några egentliga fördelar stod att vinna. Vid riksdagsbehandling av frågan (prop. 1982/83:100 bil. 4 s. 45) förordades likväl en decentraliserad organisation. Det förslag som Romander redogjort för vid samtal med oss innefattar som nämnts att en beredskapsstyrka byggs upp endast i Stockholm för att inte splittra styrkan på flera distrikt. Däremot ställer sig såväl Åhmansson som föreningen Sveriges polischefer bakom en decentraliserad styrka på de skäl som anförts ovan. De enda skäl som enligt föreningen talar i motsatt riktning är av ekonomisk art: tredubbel kostnad för insatsutrustning samt vissa kostnader för samträning av de tre polismyndigheternas styrkor.

Som framgår av vad som ovan anförts kan olika synpunkter anläggas på frågan om beredskapsstyrkan skall organiseras på endast en plats, i så fall Stockholm, eller om delar av den skall uppsättas även i Göteborg och Malmö. Vid angrepp som riktar sig mot objekt i Syd- och Västsverige skulle en utbildad beredskapsstyrka i Malmö eller Göteborg sannolikt kunna ingripa något snabbare än om en sådan styrka skulle behöva tillföras från Stockholm. Träning på objekt i närheten som bedöms som tänkbara angreppsmål skulle lättare kunna anordnas. Å andra sidan skulle det innebära en kostsam splittring av resurser om utbildning anordnades på tre skilda ställen. Det skulle också minska möjligheterna för samträning av styrkan och för deltagarna att lära känna varandra och få förtroende för varandra. Övning på tänkbara angreppsmål behöver anordnas för alla medlemmar av beredskapsstyrkan, inte bara dem som finns närmast. Detta leder till slutsatsen att utbildning av beredskapsstyrkan bör anordnas endast på en plats, naturligen då Stockholm, där det största personalunderlaget finns och även den största risken för angrepp. Eftersom tillgängligheten i en akut situation i hög grad bygger på utnyttjande av de medlemmar av beredskapsstyrkan som är samlade för utbildning, är det inte givet att tiden till dess insats kan ske minskas genom att medlemmar av styrkan samlas även i Göteborg och Malmö. Även i detta hänseende talar erfarenheterna i Norge emot en splittrad organisation. Dessa överväganden leder till att en beredskapsstyrka åtminstone till en början bör sättas upp endast i Stockholm. Skulle det senare visa sig önskvärt kan tilläggsgrupper organiseras i Göteborg och Malmö.

De förslag som lagts fram bygger alla på att transport av beredskapsstyrkor längre sträckor än 150 km skall ske med försvarets helikoptrar. Det författningsmässiga underlaget härför, förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet, innebär emellertid ingen ovillkorlig skyldighet för försvarsmakten att medverka. Enligt 2 § i förordningen får försvarsmaktens myndigheter ställa personal och egendom till förfogande för bl.a. transporter åt polismyndigheterna, om det föreligger ett trängande behov av transporten. Det kan ifrågasättas om denna reglering är tillräcklig för att säkerställa att polisens beredskaps-

styrka i förekommande fall kan transporteras till den plats där den behöver sättas in. Med den lösning som vi nedan förordar läggs det emellertid i regeringens hand att ge tillstånd att använda beredskapsstyrkan. I ett sådant beslut bör innefattas direktiv till försvarsmakten att ombesörja eventuellt erforderlig transport av styrkan. Från försvarsstaben har vi inhämtat att transportkapacitet finns, dels i form av helikoptrar men dels också i form av flygplan, som kan gå ned även på relativt små flygplatser. Även om insatsberedskapen är varierande för olika slags flygtransportmedel torde det vara ett realistiskt antagande att militär flygtransport i någon form skall finnas att tillgå inom rimlig tid efter hänvändelse till försvarsstaben, som har överblick över de totala resurserna. Sannolikt kan också civil flygtransport med relativt kort varsel stå till förfogande.

I den dagliga tjänsten bör de polismän som ingår i beredskapsstyrkan användas på samma sätt som övriga polismän. De skall således inte automatiskt sättas in i sådana farliga situationer som kan uppkomma. Om å andra sidan deras särskilda utbildning gör att de framstår som speciellt lämpade att hantera en viss situation skall det naturligtvis inte möta något hinder att utnyttja dem. Organisatoriskt bör de kunna tillhöra vilket vaktdistrikt som helst. För den särskilda utbildningen i beredskapsstyrkan och de administrativa frågorna rörande ledigheter m.m. bör chefen för centralsektionen svara. Utbildningen bör ledas av en särskild chef. Om styrkan som specialenhet tas i anspråk för ett uppdrag bör denne leda den operativa verksamheten på fältet. Han bör ha en ställföreträdande chef och en eller flera instruktörer till förfogande.

De erfarenheter man haft i Norge - både av positiv och negativ art - visar klart att det är mycket viktigt vem man får som chef för en beredskapsstyrka av detta slag. Det måste vara en person som genom egna insatser och eget föredöme kan bidra till en god anda bland styrkans medlemmar och inspirera till en god sammanhållning samtidigt som han verkar för att medlemmarna håller en viss distans till sin specialuppgift. Chefen måste bilda sig en klar uppfattning om kapaciteten hos varje medlem

av styrkan, hans goda sidor och hans eventuella svagheter, allt för att på bästa sätt kunna utnyttja beredskapsstyrkan i en allvarlig situation. Dessa nödvändiga chefsuppgifter kan för övrigt framhållas som ett ytterligare argument för att inte splittra beredskapsstyrkan på flera platser. En sådan splittring kan lätt leda till att man får ett antal i och för sig välutbildade och dugliga medlemmar i beredskapsstyrkan men att det blir svårt att på avsett sätt få styrkan såsom en enhet att fungera som ordningsmaktens yttersta resurs.

Den särskilda beredskapsstyrkan skall som förut nämnts utnyttjas endast i exceptionella situationer. En särskild fråga är då på vilken nivå beslutet skall fattas att denna styrka skall tas i anspråk. Enligt 6 § polislagen (1984:387) är det länsstyrelsen i dess egenskap av länets högsta polisorgan som beslutar om polisförstärkning till annat län och som får begära sådan förstärkning från annat län. Om berörda länsstyrelser inte kan enas i frågan får rikspolisstyrelsen enligt sin instruktion besluta om polisförstärkning från ett län till ett annat län. Som nämnts ovan innebar rikspolisstyrelsens år 1982 framlagda förslag att en inbrytningsstyrka skulle kunna inkallas av polischef under vissa särskilt angivna förutsättningar. Vid vårt samtal med Romander ansåg denne att specialstyrkan som sådan borde få tas i anspråk endast efter beslut av regeringen eller rikspolisstyrelsen. Åhmansson menade vid vårt samtal med honom att beslutet inte borde ligga på så hög nivå för att frågan inte skulle dramatiseras.

Enligt vår uppfattning är de situationer, där det kan bli aktuellt att sätta in den särskilda beredskapsstyrkan som sådan, regelmässigt av den art att regeringen måste informeras och vara beredd att om så erfordras fatta vissa beslut. Det framstår då som naturligt att det också ankommer på regeringen att ge tillstånd till användande av beredskapsstyrkan. En sådan reglering kan också ses som en medborgerlig garanti för att denna resurs inte utnyttjas i onödan. Om och när styrkan sedan skall sättas in måste bedömas av den polischef som leder verksamheten på platsen.

Ett beslut av regeringen om att beredskapsstyrkan får användas torde kunna fattas med stöd av huvudregeln i 11 kap. 6 § regeringsformen att de statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen (jfr SOU 1979:6 s. 282 f). Däremot bör i polislagen införas ett nytt stadgande av förslagsvis följande lydelse: "Den särskilda beredskapsstyrka som organiseras inom Stockholms polisdistrikt får inte sättas in, vare sig inom polisdistriktet eller som förstärkning i annat län, utan att regeringen har givit sitt tillstånd."

Med den organisation av beredskapsstyrkan som här föreslagits frikopplas den helt från den nuvarande piketorganisationen. Huruvida och i vilken mån behov föreligger att i den sedvanliga polisverksamheten ha tillgång till sådana resurser som piketen utgör ligger utanför vårt utredningsuppdrag.

5.4.4 Rekrytering

I regeringsbeslutet den 10 december 1981 uppdrogs åt rikspolisstyrelsen att lägga fram förslag till hur rekryteringen av personal till piketgrupperna borde ske och därvid också klargöra vilka fysiska och psykiska krav m.m. som borde ställas.

I rikspolisstyrelsens svar framhölls de ytterst påfrestande arbetsuppgifterna i en inbrytningsoperation och den tekniskt komplicerade utrustning som en inbrytningsstyrka måste använda. Med hänsyn till dessa omständigheter fann rikspolisstyrelsen uppenbart att inte alla polismän hade tillräckliga förutsättningar för att kunna delta i en sådan operation, något som talade för en lämplighetsbedömning av sökandens fysiska och psykiska förutsättningar. Mot lämplighetsbedömning talade att personalen i beredskapsstyrkorna skulle kunna komma att uppfattas som elitpoliser av allmänheten och kollegor. Rikspolisstyrelsen ansåg att en genomsnittspolis som fått en väl avvägd utbildning och hade god samarbetsförmåga var väl lämpad att ingå i en beredskapsstyrka. Vidare bedömde styrelsen det inte vara möjligt att i förväg skilja lämpliga

från olämpliga i samband med rekrytering. En sådan urskiljning kunde i stället ske med ledning av de erfarenheter man fick av den enskildes lämplighet under utbildning och tjänstgöring som ersättare. Det borde därför enligt styrelsens mening överlåtas åt de berörda polisdistrikten att göra lämplighetsbedömning av de polismän som sökte till eller utbildades för att tjänstgöra i beredskapsstyrkan.

I promemorian den 26 november 1986 från polismyndigheten i Stockholm föreslås att vid rekryteringen ansökningsförfarande tillämpas samt att särskilda lämplighetstester skall bli utslagsgivande. Dessa tester bör enligt förslaget äga rum under inledningsfasen av grundutbildningen. De bör ta hänsyn till polismannens såväl fysiska som psykiska lämplighet. För att hög personlig kvalitet skall bibehållas inom beredskapsstyrkan innefattar förslaget vidare att normer bör sättas för en begränsning av tjänstgöringstiden inom organisationen.

Angående rekryteringen till den norska beredskapstroppen har vi inhämtat följande. Urvalet är baserat på egen frivillig ansökan. När antalet vakanser i troppen stigit till ca 10 sker intern annonsering inom polis-kåren. Vanligen leder en sådan annons till 60-70 ansökningar. Härefter företas ingående fysisk och psykisk test av de sökande. Vid läkarundersökning granskas särskilt hjärtat samt hörsel och syn. Härvid faller omkring 20 % av de sökande bort. Vidare underkastas den sökande en intervju inför en panel på 4-5 personer, bland dem chefen för ordningspolisen i Oslo, chefen för beredskapstroppen samt en läkare. De 20 bästa sökandena får gå på en grundkurs i terroristbekämpning under tre veckor. Ofta slutar några av aspiranterna under denna hårda kurs. För dem som blir kvar anordnas en fortsättningskurs på 80 timmar. De egenskaper som värderas högst när en sökandes lämplighet prövas är förmågan att samarbeta i grupp, yrkesmässig skicklighet, fysisk och psykisk lämplighet samt punktlighet. Personalen i troppen är inte helt ung utan har nått en viss mognad. Genomsnittsåldern är 26 år. Normalt är tjänstgöringstiden inom troppen 3-7 år. Regelbundna test anordnas för att kontrollera personalens fortsatta lämplighet. Ingen anses böra vara kvar i troppen längre än till 40 års ålder.

Vi konstaterar till en början att uppdraget att medverka i beredskapsstyrkan förutsätter en stark motivation hos den deltagande polismannen. Rekryteringen måste därför bygga på frivillighet. Uppdraget kräver också en särskild personlighetstyp. Personer som är benägna att lösa konflikter med våld är inte önskvärda. I stället behövs egenskaper som ansvars-känsla, samarbetsförmåga, sinnesjämvikt och tålamod. Härtill kommer högt ställda krav på fysisk prestationsförmåga.

Lämpligheten hos dem som ansöker om kommendering till beredskapsstyrkan måste noga prövas genom läkarundersökning samt ingående fysiska och psykiska test. Erfarenheterna från den norska beredskapstroppen tyder på att en avsevärd del av de sökande inte klarar dessa test och att ytterligare några faller ifrån under den följande provtjänstgöringen.

För att säkerställa en hög och jämn kvalitet hos medlemmarna av beredskapsstyrkan bör i anslutning till utbildningsperioderna återkommande test anordnas. Den som inte klarar dessa prov bör snabbt kunna skiljas från uppdraget i beredskapsstyrkan. Detsamma gäller den som under utbildningen eller den dagliga polistjänsten visat prov på olämpliga egenskaper. En viss maximitid för tjänstgöringen i beredskapsstyrkan bör måhända fastställas, förslagsvis 6-8 år. Vidare synes det lämpligt med en övre åldersgräns vid 40 år.

5.4.5 Utbildning

En inbrytningsstyrka av det slag som vi föreslår måste få en utbildning som är anpassad till de uppgifter den skall lösa. Dessa uppgifter måste förutsättas kunna innebära ett mycket komplicerat och påfrestande ingripande mot en välbeväpnad och hänsynslös motståndargrupp. Det krävs därför, enligt vår mening, att medlemmarna i beredskapsstyrkan får en betydligt mer omfattande och professionellt inriktad utbildning och träning än den som för närvarande kommer piketpersonalen till del. Vi räknar med att cirka en tredjedel av beredskapsstyrkan kontinuerligt måste vara sammandragen för utbildning och övning, nämligen dels två kompletta

aktionsgrupper, vardera om chef plus fem man, dels viss ytterligare personal som nyligen tillförts styrkan som ersättning för sådana som lämnat den. Detta innebär också att för varje polisman som ingår i beredskapsstyrkan omkring en tredjedel av hans arbetstid ägnas åt denna särskilda utbildningsverksamhet.

På utbildningsprogrammet måste stå inte bara utveckling av fysiska färdigheter, såsom skjutförmåga och kunskaper i självförsvar, utan även teoretisk utbildning i exempelvis psykologi. Särskilt bör den politiska och ideologiska bakgrunden till olika kända terroristorganisationer studeras. Taktiskt uppträdande i olika situationer måste nog förberedas och övas. Därvid bör ett studium av inträffade terroristaktioner på olika håll i världen vara till god hjälp. För att kunna lösa uppgiften att återta ett flygplan, en byggnad eller annat område från en terroristgrupp, som kanske tagit gisslan, och att göra detta med minsta möjliga förluster i fråga om liv, hälsa och egendom, är det angeläget att överraskningsmomentet utnyttjas. För detta ändamål måste beredskapsstyrkans olika enheter nog samövas i ett gemensamt och beslutsamt uppträdande. Det gäller också att personalen är väl hemmastadd med de olika slag av avancerad specialutrustning som beredskapsstyrkan måste förfoga över. Ett annat viktigt inslag i utbildningen är närstudier av olika tänkbara angreppsobjekt, helst med inlagda övningar på platsen. Härvid kommer inte minst kärnkraftverken i betraktande. I det sammanhanget blir också skydd mot radioaktiv strålning ett naturligt övningsmoment.

Det är viktigt att uppöva stresståligheten hos medlemmarna i beredskapsstyrkan. Övningar i detta syfte kan också ge en uppfattning om hur styrkans medlemmar reagerar under fysisk och psykisk press, även om förhållandena naturligtvis inte kan tillnärmelsevis fås att motsvara den påfrestning personalen skulle utsättas för vid en verklig aktion. Vid de samtal vi fört rörande beredskapsstyrkan har ibland gjorts gällande att man i syfte att upprätthålla motivationen bland medlemmarna borde någon gång låta dem uppträda som specialstyrka i en skarp situation, även om denna inte motsvarade de exceptionella lägen för

vilken beredskapsstyrkan var avsedd. Det finns också goda skäl för en sådan åsikt. Styrkan skulle säkert bli mer sammansvetsad och vinna i effektivitet om den åtminstone någon gång ställts inför ett kritiskt uppdrag i verkligheten innan det eventuellt kan bli aktuellt att utnyttja styrkan för det ändamål för vilket den egentligen är avsedd. Även för motivationen hos de enskilda medlemmarna skulle en sådan förövning vara till nytta. Med den principiella uppläggning vi valt anser vi emellertid bäst förenligt att insättande av beredskapsstyrkan som särskild enhet förbehålles de verkligt allvarliga lägen för vilka den är tänkt. Däremot kan det vara motiverat att enskilda medlemmar av styrkan ibland anlitas i situationer där polismyndighet finner det erforderligt att använda sig av polismän med den särskilda utbildning och träning som dessa fått.

Utöver de nu nämnda allmänna inslagen i beredskapsstyrkans utbildning bör åtminstone delar av personalen ges viss specialutbildning, exempelvis såsom prickskyttar, sprängmedelsexpert eller rökdykare.

Vi vill här ta upp ytterligare ett par utbildningsfrågor som inte direkt berör själva beredskapsstyrkan men har nära anknytning till dess verksamhet.

Som nämnts tidigare ingår i den allmänna taktiken för terroristbekämpning att uppta förhandlingar med den ockuperande gruppen och att så långt möjligt dra ut på tiden och nöta ned gruppens motstånd. Denna förhandlingsverksamhet bör igångsättas så snart som möjligt. Följaktligen måste den skötas av polismyndigheten på platsen för angreppet och kan inte avvakta att någon förstärkningsstyrka kommer tillstådes. Förhandlingar av denna art är emellertid inte något som kan skötas utan erfarenhet och utbildning. Då blir det lätt så att förhandlingarna förs helt på terroristernas villkor. Ett inte obetydligt antal polisbefäl runt hela landet behöver därför få specialutbildning i denna form av förhandlingsverksamhet. I utbildningen bör främst ingå psykologi samt studier av olika terroristsammanslutningars politiska och ideologiska

bakgrund samt medlemmarnas mentalitet. En kurs i förhandling i gisslan-situationer ingår också i vad Åhmansson i december 1987 föreslagit i sin rapport om polisens verksamhet vid särskilda händelser.

Vid extraordinära händelser, sådana som terroristaktioner och tagande av gisslan, kommer i allmänhet polisverksamheten att beröras på alla nivåer, både centralt, regionalt och lokalt. I första hand blir det den lokale polischefen som måste agera, men ofta berör händelsen mer än ett polisdistrikt. Det är därför viktigt att såväl lokala som regionala planer för beredskap för extraordinära händelser finns upprättade och fortlöpande hålls aktuella. Därvid måste framför allt lednings- och stabsfunktionerna uppmärksammas. Regelmässigt måste ett angrepp av nu avsett slag medföra inte bara aktiviteter för att återta ockuperat område, befria gisslan och oskadliggöra angriparna, utan även en organisation för att skydda omkringboende, reglera trafiken i området, transportera eventuella skadade till sjukhus etc. Som Åhmansson framhållit i sin rapport (s. 30) bör en obligatorisk fortbildning i polistaktik anordnas för de högre polischeferna, huvudsakligen inriktad på ledning och samverkan vid större polisinsatser med anledning av särskilda händelser. Vi vill understryka vad Åhmansson anför om hur angeläget det är att personalen tränas på detta område, inte bara att följa uppgjorda planer utan också att hantera oväntade situationer.

Den speciellt inriktade utbildningsverksamhet, avseende förhandling samt lednings- och stabsfunktioner, som nu nämnts, ankommer på rikspolisstyrelsen, som redan utfärdat vissa anvisningar i dessa hänseenden.

5.4.6 Utrustning

För att kunna agera effektivt måste en beredskapsstyrka sådan som den föreslagna förfoga över tekniskt högklassig materiell utrustning. Det är en självklarhet att styrkan måste utrustas så att uppgiften kan lösas effektivt och med minsta möjliga risk såväl för de deltagande polismännen som för en eventuell gisslan och för allmänheten i övrigt.

Vi har kunnat konstatera att den utrustning som de nuvarande piketgrupperna förfogar över är helt otillräcklig i detta sammanhang. Vi vill här endast peka på vissa utrustningsdetaljer som nödvändigtvis måste kompletteras. Sålunda erfordras olika slag av moderna specialvapen, exempelvis för prickskytte, tårgas och rök. Distraktionsutrustning, som genom att avge bländande ljus eller skarp knall avleder uppmärksamheten, kan ge insatsstyrkan tillfälle till överraskande inbrytning. Detsamma gäller mörkerseendetrustning och mörkerriktmedel, som visserligen betingar en hög kostnad men som i vissa lägen kan vara helt avgörande för en operations framgång. Vidare erfordras sprängutrustning av olika slag samt kommunikationsutrustning som är funktionssäker även i exempelvis en kärnkraftanläggning och som inte kan avlyssnas av utomstående. Utöver dessa exempel finns åtskillig annan utrustning som behövs. Det skulle emellertid föra för långt att här göra en fullständig genomgång.

Det är angeläget att den fortgående teknikutvecklingen på här aktuella områden noga följs och att framtiden ny materiel anskaffas om den innebär beaktansvärda framsteg på det tekniska området som kan öka beredskapsstyrkans effektivitet.

Ett särskilt spörsmål är huruvida den specialutrustning som står till beredskapsstyrkans förfogande skall kunna utnyttjas även i andra sammanhang. Situationer kan uppenbarligen uppstå, där användande av sådan materiel, som ingår i specialutrustningen, skulle avsevärt underlätta för polisen att lösa en viss uppgift. Vi tänker då inte i första hand på vapen utan mera på teknisk utrustning, exempelvis för inbrytning och distraktion. Man kan t.ex. fråga sig varför inte samma tekniska hjälpmedel skall få utnyttjas för fritagande av den som tagits som gisslan av en rånare eller en drogad eller berusad vettvilling som beträffande den som tagits som gisslan av en grupp terrorister. Även arbetarskyddssynpunkter talar för att så skall få ske. I första hand skall naturligtvis ändamålsenlig utrustning normalt ändå stå till ordningspolisens förfogande. Men om i något undantagsfall materiel, som endast ingår i spe-

cialutrustningen för beredskapsstyrkan, skulle avsevärt öka möjligheterna att komma tillrätta med situationen, bör möjligheter finnas för polischefen i vederbörande distrikt att utverka tillstånd att tillfälligt disponera ifrågavarande materiel. Om användandet av materielen förutsätter specialkunskaper bör i så fall även utbildad personal ställas till förfogande. Tillståndet bör i dessa fall kunna lämnas av rikspolisstyrelsen.

5.4.7 Kostnader

Den beredskapsstyrka vi föreslår skall bestå av omkring femtio polismän samt en chef och en ställföreträdande chef. Till detta kommer ett par administrativa befattningshavare som dels har hand om beredskapsstyrkans specialutrustning och ser till att den ständigt hålls i funktionsdugligt skick och dels bevakar den tekniska utvecklingen och framlägger härav föranledda anskaffningsförslag. Personalkostnaden för en styrka av denna omfattning och sammansättning har vi beräknat till ca 10 miljoner kr. Då emellertid polismännen i styrkan under ca två tredjedelar av sin tjänstetid kan utnyttjas för vanlig polistjänstgöring torde kostnadsökningen för Stockholms polisdistrikt kunna begränsas till ca 5 miljoner kr.

Vidare erfordras en betydande nyanskaffning av materiel. Utan att ha gått igenom behovet i detalj uppskattar vi kostnaden härför till minst 10 miljoner kr. Till detta kommer kostnader för övningslokaler och övningsområden samt kostnader för övningar på skyddsobjekt utanför Stockholm.

5.4.8 Avslutande synpunkter

Tidigare förslag om tillskapande av särskilda polisiära insatsstyrkor har på grund av olika invändningar inte genomförts. Genom rekryteringsförfarande och utbildning får en sådan styrka oundvikligen en prägel av

elitgrupp. Eftersom den är avsedd att användas endast i de mest krävande av alla uppgifter som åvilar polisen, är det också avsikten att den skall bestå av de för detta ändamål bäst skickade polismännen. Farhågor har uttalats att medlemmarna i beredskapsstyrkan också i den dagliga tjänsten kan komma att använda sådana våldsmetoder som de får lära sig under utbildningen inom beredskapsstyrkan och att de därvid på grund av sin status som elitpoliser kan komma att betraktas som mönsterskapande förebilder för andra polismän. Detta skulle kunna brutalisera det ordinarie polisarbetet. Att vissa polismän är uttagna till tjänstgöring i en specialstyrka kan också ge upphov till en viss skiktning inom poliskåren med negativa konsekvenser för den rådande andan inom kåren.

I vårt förslag motverkas dessa tänkbara negativa följder dels genom en omsorgsfull rekrytering, dels genom inslag i utbildningen, som inskräper att beredskapsstyrkans verksamhet är av speciell natur och skiljer sig från den normala polisverksamheten. Polismännens huvudsakliga arbetsuppgifter skall dock vara vanlig ordningspolistjänst. Under denna tjänstgöring bör befälet särskilt uppmärksamma hur enskilda polismän uppträder.

Betydelsefulla positiva effekter bör också noteras. Den utbildning och övning som kommer medlemmarna av beredskapsstyrkan till del är sålunda ägnade att utveckla deras psykiska styrka och öka deras självförtroende och deras tillit till sin förmåga att lösa förelagda uppgifter även inom det sedvanliga polisarbetet. Det kan antas att sådana egenskaper minskar risken för missgrepp i kritiska situationer. Erfarenhetsmässigt är det den oerfarne och osäkre polismannen som lättast gör fel.

Som nämnts förut bör de polismän som ingår i beredskapsstyrkan normalt användas på samma sätt som övriga polismän i den dagliga tjänsten. För att motverka att de i den vanliga verksamheten får någon särprägel bör det undvikas att de tjänstgör tillsammans i större grupper. Det är emellertid naturligt att dessa polismäns specialutbildning emellanåt utnyttjas när det gäller ingripanden i sådana farliga situationer som kan uppstå till vardags, även om naturligtvis även andra polismän rimligen bör ha sådan utbildning att de kan användas vid sådana händelser.

Sammanfattningsvis finner vi således att det angelägna behovet att åstadkomma ett effektivt motmedel mot sådana terrorhandlingar inom vårt land som måste befaras kunna inträffa väger betydligt tyngre än betänkligheterna.

För att motverka en olämplig utveckling av styrkan och dess särskilda medlemmar anser vi det önskvärt med en hög grad av öppenhet så att allmänheten får en god inblick i beredskapsstyrkans existens och verksamhet. Det är ju ändå för allmänhetens skydd som beredskapsstyrkan tillskapas.

De ytterligare överväganden som erfordras i samband med organisation, utbildning och utrustning av en särskild beredskapsstyrka bör uppdragas åt rikspolisstyrelsen.

5.5 Livvaktsskyddet

5.5.1 Inledning

Även om livvaktsskydd för offentliga personer är en relativt ny företeelse i vårt land har man kommit att ta för givet att statschefen och regeringens medlemmar i stor utsträckning har livvakter. Det är därför naturligt att det väckte uppseende att Olof Palme inte var åtföljd av livvakter när han mördades.

Det är i Sverige framför allt polisen som ombesörjer livvaktsskydd. Det gör man med stöd av polislagens allmänna bestämmelse att polisen skall förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten samt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Det har inom polisen byggts upp organisationer med särskilt utbildade livvakter. Dessa livvakter har främst till uppgift att skydda offentliga personer, varmed i detta sammanhang avses den högsta statsledningen och vissa politiker samt utländska diplomater. Det förekommer sällan att personer utanför dessa grupper får skydd i denna ordning. Enskilda personers i många fall mycket välmotiverade behov av skydd får lösas inom ramen för den ordinarie polisverksamheten.

Sedan slutet av 1970-talet har kungafamiljen och statsministern ständigt livvaktsskydd. Övriga statsråd, liksom talmannen och andra offentliga personer, får livvaktsskydd i den mån det förekommer särskilda hot som motiverar sådant skydd. Till den grupp som ständigt skyddas av polisen hör även vissa utländska ambassadörer.

Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning och polismyndigheten i Stockholm har var för sig organiserat livvaktsgupper för skyddet av offentliga personer. Mellan dessa två myndigheter är arbetet så fördelat att rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning svarar för livvakter åt kungen, statsministern, talmannen, statsråd, partiledare och vissa andra politiker, medan polismyndigheten i Stockholm svarar för livvakter åt utländska diplomater. Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning svarar också för livvaktsskydd åt gästande utländska statschefer, regeringsmedlemmar och motsvarande.

Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning har i sin handläggning av frågor om livvaktsskydd tillämpat och tillämpar fortfarande det systemet att den som bedöms vara i behov av sådant skydd själv får avgöra om han eller hon skall ha det. I praktiken är det ovanligt att någon avböjer sådant skydd när det erbjuds. Det gäller även det skydd som stockholmspolisen erbjuder utländska diplomater.

I detta avsnitt skall vi behandla vissa frågor rörande Olof Palmes livvaktsskydd. Vidare skall vi behandla vad som bör gälla beträffande livvaktsskyddet för offentliga personer och då särskilt statsråd. Slutligen skall vi något beröra frågor som hänger samman med organisationen av livvaktsskyddet.

Livvaktsskyddet är en form av personskydd. I det sistnämnda begreppet ingår flera andra bevaknings- och säkerhetsåtgärder utöver livvaktsskyddet. Exempel på sådana åtgärder är undersökning av lokaler och fordon samt bevakning av den skyddades bostad och platser som han skall besöka. Vi kommer i detta avsnitt huvudsakligen att beröra livvaktsskyddet. Det hindrar inte att de synpunkter som här anförs kan vara tillämpliga även på övrig personskyddsverksamhet.

Våra överväganden om livvaktsskydd gäller naturligtvis bara polisverksamhet med personskydd som syfte. Polisens skyldighet att utreda vid brottsmisstanke berörs inte.

5.5.2 Olof Palmes livvaktsskydd

Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning hade från det att Olof Palme på nytt blev statsminister hösten 1982 den uppfattningen att han ständigt borde ha livvakt. Uppfattningen byggde på en bedömning av den generella hotbilden. Behovet av livvaktsskydd ansågs föreligga oberoende av om något konkret hot var känt eller inte.

Något heltäckande livvaktsskydd för Olof Palme kom emellertid inte till stånd. Orsaken var att Olof Palme av olika skäl ofta avböjde livvaktsskydd. I juristkommissionens rapport (del 1 s. 124) lämnas en redogörelse för Olof Palmes inställning i denna fråga. Av rapporten framgår att han ansåg att en öppen demokrati som Sverige förutsätter direkta och omedelbara kontakter mellan politiker och andra människor och att åtgärder som försvårar sådana kontakter så långt som möjligt måste undvikas. Han var vidare mån om en privat sfär. Hans inställning tog sig bl.a. det uttrycket att han förbehöll sig möjligheten att röra sig mellan bostaden på Västerlånggatan, riksdagshuset och Rosenbad utan att åtföljas av livvakter. När det förelåg konkreta hot hade Olof Palme emellertid sällan några invändningar mot livvaktsskydd. Juristkommissionen anmärker att till Olof Palmes ställningstagande i livvaksfrågan bidrog säkerligen det förhållandet att han inte alltid delade den hotbilsbedömning som polisen gjorde.

Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning respekterade i alla delar Olof Palmes önskemål. Det förekom således aldrig något livvaktsskydd eller någon bevakning av Olof Palme som han inte kände till eller inte gett tillstånd till. Säkerhetsavdelningen framhöll emellertid gång efter annan för Olof Palme att det förelåg ett behov av ständigt och heltäckande livvaktsskydd.

Även om det i första hand var rikspolisstyrelsens uppgift att bedöma Olof Palmes behov av livvaktsskydd kom det i praktiken att bli han själv som bestämde omfattningen. I efterhand kan man naturligtvis fråga sig om rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning borde ha accepterat att Olof Palme avböjde livvaktsskydd i den omfattning som skedde. Säkerhetsavdelningen hade ju den uppfattningen att han behövde ständigt skydd. Någon form av bevakning av Olof Palme utan hans vetskap hade rent tekniskt gått att ordna. Enligt vår mening kan någon kritik inte riktas mot rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning för att man respekterade de instruktioner som statsministern lämnade i frågan. Tvärtom hade det motsatta handlandet från säkerhetsavdelningens sida varit oacceptabelt. Skyddet hade i så fall även inneburit att Olof Palme blivit övervakad av polisen utan att känna till det. Vi återkommer i nästa avsnitt till frågan om förhållandet mellan polisen och den som skall skyddas.

Det har i olika sammanhang framförts att det vid tiden närmast före mordet skulle ha förelegat en så allvarlig hotsituation beträffande Olof Palme att skyddet av honom borde ha varit förstärkt. Dåvarande rikspolischefen Holger Romander och dåvarande chefen för säkerhetsavdelningen Sven-Åke Hjälmsroth har för oss uppgett att det enligt rikspolisstyrelsens bedömning inte förelåg några särskilda hot utöver den generella hotbilden. Säkerhetsavdelningen gjorde således vid den tiden en annan bedömning av det material om PKK:s förhållande till Sverige och Olof Palme som fanns tillgängligt än som senare gjordes vid utredningen av det s.k. huvudspåret.

Varken den utredning juristkommissionen eller vi företagit har gett oss någon grund för att påstå att säkerhetsavdelningens bedömning vid den tidpunkten av hotbilden var felaktig. Övervägandena i brottsutredningen har däremot gjorts med utgångspunkt från att ett mord förövats och med tillgång till nytt utredningsmaterial. Resultatet av sistnämnda överväganden kan enligt vår mening inte tas till intäkt för ett påstående att säkerhetsavdelningen vid tiden för mordet hade bort bedöma att det fanns ett akut hot från PKK.

5.5.3 Allmänna överväganden om livvaktsskydd

Mordet på statsminister Olof Palme ger anledning att överväga om statsråd eller andra offentliga personer skall ha rätt att avböja livvaktsskydd om polisen påvisar sådana hot mot personen att livvaktsskydd är påkallat. Sedan mordet på Olof Palme har inget statsråd avböjt erbjudet livvaktsskydd. Inte heller beträffande övriga i den krets av personer som nu är i fråga har detta varit ett problem. Frågan kan kanske därför anses vara av liten praktisk betydelse. Enligt vår mening är det ändå viktigt att i detta sammanhang överväga denna principfråga.

Det är närmast självklart att en privatperson som erbjuds livvaktsskydd själv skall få avgöra om han eller hon vill ha det. För privatpersoner är väl problemet snarare att polisen sällan kan erbjuda det personskydd som önskas. Personskyddet för offentliga personer är däremot tillkommet inte bara för att skydda personerna utan även för att skydda de ämbeten och de funktioner som de uppehåller. Det är naturligtvis i allra högsta grad ett samhällsintresse att statsministern skyddas till liv och lem. Den som accepterar en utsatt position måste även räkna med behovet av skydd.

För den som skyddas är livvaktsskyddet naturligtvis en olägenhet. Livvakterna har till uppgift att i stort sett ständigt följa den skyddade vilket kan upplevas som påträngande. Förutom den rent fysiska ofriheten är det fråga om den insyn i privatlivet som den skyddade tvingas lämna livvakterna. En annan form av ofrihet ligger däri att livvakterna kanske inte alltid finns till hands när den skyddade önskar förflytta sig utanför hemmet eller arbetsplatsen. Just denna hämsko på spontana aktiviteter kan upplevas som mycket besvärande.

Att ålägga regeringens medlemmar och andra offentliga personer en skyldighet att underkasta sig livvaktsskydd är enligt vår mening uteslutet. En sådan skyldighet får anses stå i strid med de regler till skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen. Visserligen finns det enligt regeringsformen möjligheter att genom lag inskränka

fri- och rättigheterna i dessa regler. Vi anser emellertid inte att skälen för ett obligatoriskt livvaktsskydd är så starka att de motiverar en sådan inskränkning. Vi vill i sammanhanget även peka på den obehagliga roll som polisen skulle få i ett sådant arrangemang. Det sistnämnda gäller naturligtvis i än högre grad om sådant skydd skulle ordnas utan den skyddades vetskap. Det bör i sammanhanget påpekas att det från polisens sida inte framförts några förslag till ändringar av nu gällande principer rörande personskyddet.

Statsråd och andra offentliga personer bör emellertid, som nu sker, ta polisens råd om livvaktsskydd allvarligt. Samtidigt skall de naturligtvis ha möjlighet att påverka genomförandet av livvaktsskyddet när det innebär ett intrång i privatlivet eller hindrar utövandet av ämbetet eller det politiska uppdraget. Vad gäller regeringsmedlemmar förutsätter vi att statsministern är uppmärksam på frågor om skyddet av statsråden.

Det är enligt vår mening viktigt att livvakternas arbetssätt i så stor utsträckning som möjligt anpassas till den skyddades förhållanden. Att den som tillfälligt eller under kortare tidsperioder får livvaktsskydd får utstå en del olägenheter måste accepteras. Det rör sig då ofta om förhållandevis konkreta hot och den hotade har i dessa fall säkert större tolerans. För statsministern, och andra som har permanent livvaktsskydd eller sådant skydd under längre tid, måste det enligt vår mening vidtas sådana åtgärder att livvaktsskyddet inte begränsar den skyddades rörelsefrihet. Detta bör naturligtvis gälla även under fritiden.

5.5.4 Organisationsfrågor

Som vi redovisat ovan finns det i dag två livvaksorganisationer inom polisen. Denna ordning anses inte rationell. De företrädare för polisen som hörts av oss har varit eniga om att de två livvaksorganisationerna bör slås samman till en. Däremot råder det delade meningar om till vilken myndighet som den samlade organisationen skall höra.

Som skäl för att livvaksorganisationen skall knytas till Stockholms polisdistrikt har anförts att merparten av dem som är i behov av skydd bor eller verkar i Stockholm. Som skäl för att livvaksorganisationen skall knytas till rikspolisstyrelsen har anförts att styrelsen ansvarar för bekämpningen av terrorism och att det är där säkerhetsbedömningarna görs.

Juristkommissionen har uttalat (del I s. 135) att om ansvaret för livvaksverksamheten skall läggas på *en* myndighet förefaller det både naturligt och rimligt att ansvaret då läggs hos den myndighet som har den samlade kunskapen om terrorismen och där hotbilderna upprättas och analyseras, låt vara att hot som kan förekomma mot statsråd och andra inte alltid hänger samman med terrorism. Juristkommissionens uppfattning är därför att ansvaret bör ligga kvar inom rikspolisstyrelsen och att ansvaret för livvaksverksamheten avseende de utländska diplomaterna bör föras över dit. Juristkommissionen har avstått från att ta ställning till hur livvaksverksamheten skall organisatoriskt inordnas inom rikspolisstyrelsen.

Rikspolischefen Nils E. Åhmansson har vid sin genomgång av polisens verksamhet vid särskilda händelser föreslagit att rikspolisstyrelsen skall ha det övergripande ansvaret för livvaksverksamheten och skyddet av vissa offentliga personer samt ansvaret för utbildnings-, metod- och utrustningsfrågor avseende denna verksamhet. Enligt Åhmansson bör livvaksresurserna inom styrelsen kunna tillkallas till rikspolisstyrelsen som förstärkning från den lokala polisorganisationen enligt samma modell som redan nu finns beträffande bl.a. polispersonal till rikskriminalsektionen.

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 livvaksverksamheten läggs hos en lokal polismyndighet. För att bedöma frågan måste man emellertid först göra klart för sig hur livvaksuppgiften 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 riktäckande 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 livvaktsorganisationen 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.

Livvaktssupplet 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 kommandering till rikspolisstyrelsen, i likhet med vad som gäller för rikskriminalsektionens personal, 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 understryka vikten av att det beträffande livvaktssysselsättningen, i likhet med vad som bör gälla för all polisverksamhet, sker en fortlöpande metodutveckling och vidareutbildning av personalen.

I likhet med juristkommissionen finner vi att det kan ifrågasättas om de föreskrifter rörande livvaktssysselsättningen som rikspolisstyrelsen meddelat ger ett uttömmande svar på frågorna om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Vi har inhämtat att SÄPO-kommitténs arbete troligen kommer att få till följd att dessa oklarheter undanröjs.

6 Avslutande synpunkter

I det föregående har vi gått igenom olika aspekter på händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme. Vår genomgång har främst haft till syfte att undersöka vad som kan göras för att myndigheterna i framtiden skall stå bättre rustade att möta oväntade och uppskakande händelser. Vi har bl.a. undersökt polisens och åklagarnas arbete för att utreda mordet. Samarbetssvårigheterna under utredningen har tilldragit sig stor uppmärksamhet. Efter omorganisationen i februari 1987 fungerar samarbetet bra.

En viktig fråga som har aktualiserats under utredningen av mordet rör tillämpningen av de regler som har uppställts till skydd för den enskilde. De bestämmelser som reglerar polisens och åklagarnas brottsutredande verksamhet ger inte myndigheterna fria händer. Bestämmelserna är utformade efter en noggrann avvägning mellan samhällets intresse av att brottet klaras upp och den misstänktes intresse av att inte i onödan bli utsatt för ingripanden från samhällets sida. Det är därför naturligt att bestämmelserna ibland förhindrar utredningsåtgärder som i och för sig skulle vara motiverade för att föra utredningen framåt. Det är det som är meningen med reglerna. Lagstiftaren har gjort en avvägning mellan samhällets och den enskildes intressen som myndigheterna måste rätta sig efter.

Utredningen av mordet på Olof Palme satte myndigheternas tillämpning av dessa regler på hårda prov. Hela världen väntade på att mördaren skulle gripas. Massmedierna bevakade händelserna intensivt. Regeringen var - av naturliga skäl - mycket angelägen om ett resultat. Det var mot den bakgrunden naturligt att polisen och åklagarna kände ett starkt tryck på sig att lösa fallet. Vi har inte något underlag för att påstå att det allmänt under mordutredningen brast i respekten för de regler som skyddar den enskildes integritet. Den långvariga telefonavlyssningen under utredningen av det s.k. huvudspåret och de meningsmotsättningar som förekom mellan polis och åklagare beträffande det s.k. tillslaget i januari 1987 är dock exempel som kan belysa problemet. Även i andra

uppmärksammade brottsutredningar kan befattningshavare inom rättsväsen-
det känna sig utsatta för starkt tryck från bl.a. allmänhet och mass-
medier att medverka till att lösa fallet. Det är då viktigt att de har
kurage att rätt tillämpa de regler som uppställts till skydd för den
enskilde även om det skulle vara till nackdel för utredningen om
brottet.

Enligt våra direktiv är det slutligen en fördel om vi söker belysa de
långsiktiga återverkningarna för ett öppet och demokratiskt samhälle som
vårt av ett händelseförlopp av det slag som vi har upplevt.

Mordet på statsministern har upprört allmänheten. Det är naturligt att
många funderar över motivet till mordet. Var det ett verk av en ensam
galning eller ett led i en omsorgsfullt utarbetad plan? Så länge mordet
inte är uppklärat fortsätter spekulationerna. Det är svårt för allmän-
heten att acceptera att det inte har gått att få klarhet i varför Olof
Palme mördades. Mordet har dessutom förändrat den bild som många hade av
Sverige som ett land som i stort sett var fredat från sådana våldsdåd
som förekommer på andra håll i världen. Vi inser nu att sådant kan hända
även hos oss. Med sitt personliga exempel ville Olof Palme markera att
även en person i hög offentlig ställning borde ha ett visst utrymme för
att leva som en vanlig människa. Det är en ödets ironi att just denna
öppenhet, som han ville slå vakt om, kom att utnyttjas vid mordtill-
fället. Offentliga personer har efter mordet blivit tvungna att på ett
annat sätt än tidigare se till att skydda sig mot våldsdåd. Man kan inte
bortse från att det kan innebära risker för den öppenhet som traditio-
nellt har präglat kontakterna mellan makthavarna och deras uppdrags-
givare.

Det är möjligen fortfarande för tidigt att våga dra några mycket bestäm-
da slutsatser beträffande de långsiktiga återverkningarna för vårt sam-
hälle på grund av mordet på Olof Palme. Men under arbetet med vår
rapport - och representerande en ganska bred kontaktyta mot många olika
grupper och organisationer - har vi ändå efter hand blivit övertygade om
att vårt samhälle visat sig tillräckligt starkt för att inte allvarligt
ha skadats av det inträffade.

Vi har egentligen inte funnit några tecken på grundläggande hot mot det öppna och demokratiska samhällets fortsatta möjligheter att fungera väl trots den fruktansvärda och utmanande handling som mordet utgör. Den stabila demokratin och det öppna samhället har bättre än någon annan känd samhällsform visat sig kunna klara av även sådana allvarliga påfrestningar som mordet på statsministern innebär.

Det förtar dock inte eftertanken inför det som har inträffat.

*Bilaga 1***Förteckning över personer som den parlamentariska kommissionen haft utfrågning med**

Almblad, Jörgen	byråchef hos riksåklagaren
Fälth, Harald	ambassadör, f.d. statssekreterare i justitiedepartementet
Hellners, Vidar	ambassadör, utrikedepartementet
Hjälmoth, Sven-Åke	länspolismästare, Stockholms polisdistrikt
Holmér, Hans	f.d. länspolismästare, Stockholms polisdistrikt
Höglund Sture	byråchef, rikspolisstyrelsen
Karlsson, Ulf	avdelningschef, rikspolisstyrelsen
Lindberg, Olle	länsöverdirektör, länsstyrelsen i Stockholm
Morath, Axel	bitr. riksåklagare
Näss, Per-Göran	byråchef, rikspolisstyrelsen
Riberdahl, Solveig	byråchef hos riksåklagaren
Romander, Holger	f.d. rikspolischef
Sandgren, Lennart	landshövding i Stockholms län
Sjöberg, Magnus	riksåklagare
Svensson, Karl Gerhard	chefsåklagare, Stockholms åklagardistrikt
Wahlström, Stina	expeditionschef, arbetsmarknadsdepartementet
Weibo, Björn	avdelningschef, statens invandrarverk
Welander, Gösta	bitr. länspolismästare, Stockholms polisdistrikt
Wickbom, Sten	förutvarande justitieminister
Åhmansson, Nils E.	rikspolischef

Bilaga 2

PARLAMENTARISKA KOMMISSIONEN
(Ju 1987:02) med anledning av
mordet på Olof Palme

1987-12-21

1(4)

Till statsrådet och chefen för
Justitiedepartementet

Under hösten har det i press, radio och TV pågått en livlig debatt om något som man kallar för polisspåret i utredningen om mordet på statsminister Olof Palme. I debatten har det från flera håll föreslagits att åklagarnas och polisens handläggning av detta spår skall granskas särskilt.

I vårt, liksom i juristkommissionens, uppdrag ingår att granska brottsutredningen efter mordet på statsministern. Juristkommissionen har i del 2 av sin rapport, som överlämnades den 15 december 1987, lämnat en redogörelse för sin granskning av just brottsutredningen. Vår avsikt är att med den rapporten som utgångspunkt göra de överväganden och eventuella ytterligare utredningar som ligger i vårt uppdrag.

Vår avsikt har varit att avge en samlad rapport över vårt arbete. Den intensiva debatt som polisspåret gett upphov till och de rykten som blivit en följd bl.a. av att polisens utredning i denna del inte kan göras offentlig - i varje fall inte nu - har emellertid gjort att vi ansett det påkallat att, utan att avvakta juristkommissionens rapport, företa en granskning av brottsutredningen i de delar den gäller misstankar om polismäns eventuella medverkan till mordet och att genom denna skrivelse redogöra för resultatet av vår granskning.

Vår granskning har avsett brottsutredningen i följande delar:

- iakttagelser som en busschaufför och en busspassagerare uppgett att de gjort morden natten kl 23.30 vid en busshållplats på Birger Jarlsgatan;
- iakttagelser som olika personer gjort av polisbilar, eller bilar som uppfattats som polisbilar, på Drottninggatan, Johannesgatan, Rörstrandsgatan, Tranebergsbron och Stureplan;
- bestämningen av tidpunkten då larm med anledning av mordet sändes ut över polisradion och tidpunkten då de första polismännen kom till platsen;
- iakttagelsen kort efter mordet av en polisbil på David Bagares gata;
- iakttagelser som en hyresvärd och en fastighetsskötare gjort i september 1987 i samband med en undersökning av en vattenläcka i en polismans lägenhet;
- tips beträffande en polisman som några dagar efter mordet företog en märklig bilresa i södra Sverige;
- tips och anmälningar i vilka enskilda polismän pekats ut som eventuella mördare eller medverkande till mordet på grund av bl.a. sitt utseende och likhet med polisens spaningsbilder, sina personliga egenskaper eller sina politiska åsikter.

Merparten av dessa spaningsuppslag har utretts. I några fall - främst sådana där anmälan eller tipset kommit in nyligen - pågår eller planeras utredning.

De utredningar som har avsett misstankar mot enskilda polismän handhas av rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning. Övriga utredningar handhas av våldsbrottsenheten vid polismyndigheten i Stockholm.

Vi har vid vår granskning tagit del av allt utredningsmaterial i denna del som åklagarna och polisen har. Vi har dessutom haft samtal med åklagarna företrädare av

bitr. riksåklagaren Axel Morath och byråchefen Jörgen Alnblad och polisens spaningsledning företrädd av avdelningschefen Ulf Karlsson. De har härvid redogjort för brottsutredningen i dessa delar och de bedömningar de gjort. Vår sekreterare och bitr. sekreterare har gått igenom delar av materialet med de utredningsmän som svarat för merparten av utredningarna. Slutligen har vi vid dessa samtal och genomgångar fått upplysningar om de åtgärder som planeras i de utredningar som ännu inte slutförts.

Utöver ovan angivna delar av brottsutredningen har åklagarnas och polisens företrädare lämnat upplysningar om arbetet med att utreda olika tips om s.k. walkie-talkies i närheten av mordplatsen. Vi har även tagit del av visst utredningsmaterial om detta.

Vi vill till en början betona att ledningen och utförandet av brottsutredningen ankommer på åklagarna och polisen. Vi har begränsat vår uppgift nu till att granska om åklagarna och polisen i tillräcklig omfattning utreder de påståenden i brottsutredningen som gäller polismäns eventuella medverkan till mordet. Vår granskning kan självfallet bara avse brottsutredningen i det skick den är idag.

Vi har vid vår granskning funnit att åklagarna och polisen i allt väsentligt vidtagit eller avser att vidta de åtgärder som spaningsuppslagen rimligen bör föranleda. Utredningsmaterialet ger, enligt vår mening, ingen anledning till erinran mot åklagarnas bedömning att det för närvarande saknas grund för misstanke mot någon polisman. Spaningsuppslagen finns kvar i utredningsmaterialet och något eller några av dem kan därför komma att få betydelse om nya uppgifter ger anledning till det. Vidare är det

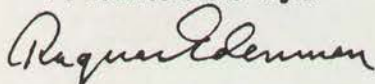
självlklart att det - innan det blivit utrett vem eller vilka som begått mordet - inte går att utesluta att mördaren eller någon medverkande till mordet finns inom poliskåren eller inom någon annan yrkesgrupp.

Beträffande frågan om den tid det tog för polisen att komma till mordplatsen har vi vid vår granskning inte funnit något som tyder på annat än att de första polis-männen kom till platsen inom ett par, tre minuter efter mordet. Juristkommissionen har för sin del kommit till samma slutsats.

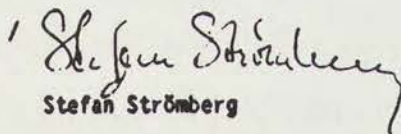
Vi vill avslutningsvis än en gång understryka att vår granskning och de slutsatser vi redovisat endast avsett brottsutredningen i de delar den gäller misstankar mot polismän och inte mordutredningen i sin helhet.

I avgivandet av denna skrivelse har Ragnar Edenman, Thorbjörn Fälldin, Sven Gustafson, Doris Håvik, Ivar Nordberg, Jörn Svensson och Håkan Winberg deltagit. Sören Mannheimer har varit förhindrad att delta i detta arbete.

På kommissionens vägnar



Ragnar Edenman



Stefan Strömberg

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapen-export. [15]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [5]

Frihet från ansvar. [7]

SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]

Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]

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]

Reklamskatten. [17]

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]

Statens offentliga utredningar 1988

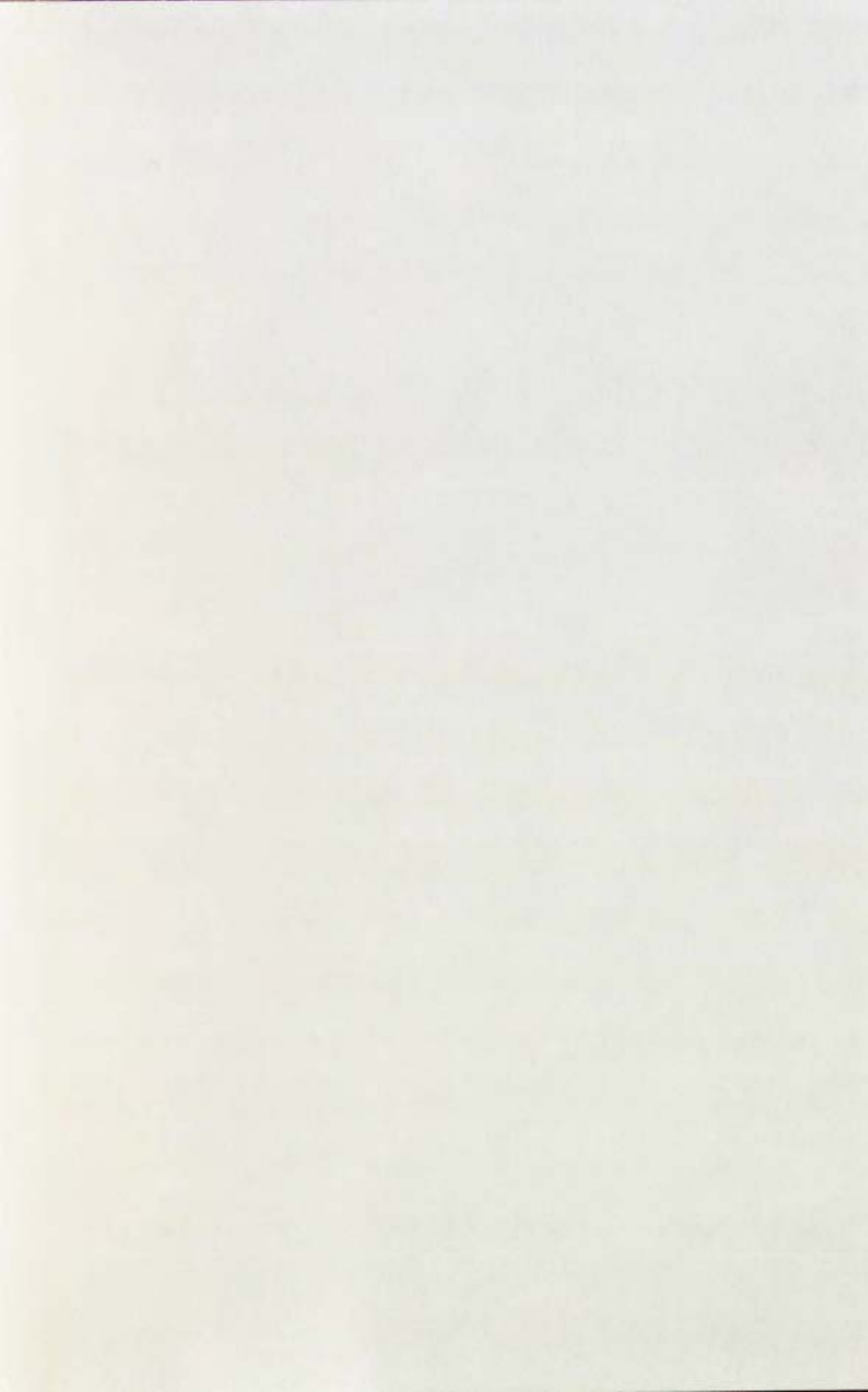
Kronologisk förteckning

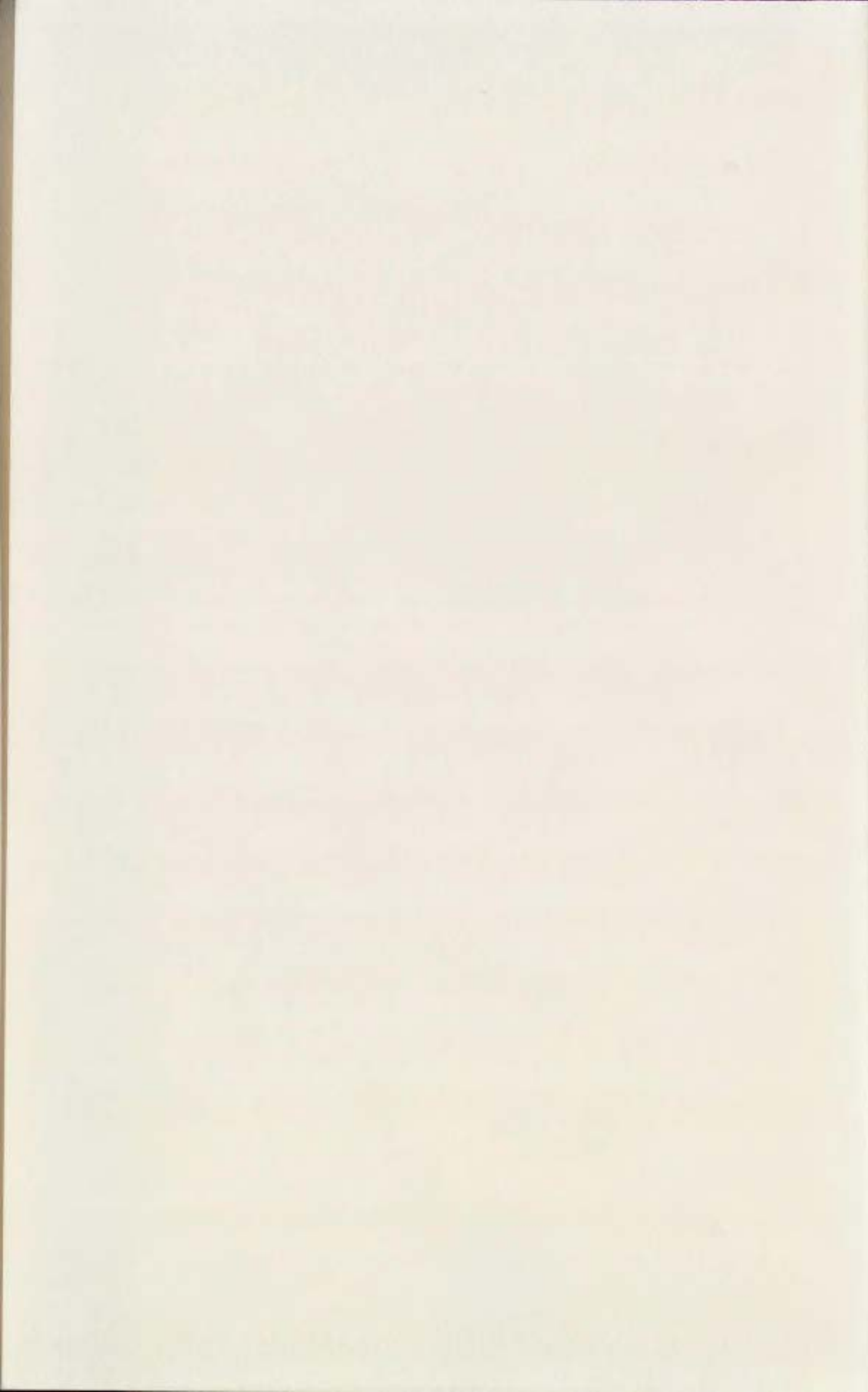
1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provnings och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. 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.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.

Kritik

1. Die erste Aufgabe ist die, die
2. Die zweite Aufgabe ist die, die
3. Die dritte Aufgabe ist die, die
4. Die vierte Aufgabe ist die, die
5. Die fünfte Aufgabe ist die, die
6. Die sechste Aufgabe ist die, die
7. Die siebte Aufgabe ist die, die
8. Die achte Aufgabe ist die, die
9. Die neunte Aufgabe ist die, die
10. Die zehnte Aufgabe ist die, die
11. Die elfte Aufgabe ist die, die
12. Die zwölfte Aufgabe ist die, die
13. Die dreizehnte Aufgabe ist die, die
14. Die vierzehnte Aufgabe ist die, die
15. Die fünfzehnte Aufgabe ist die, die
16. Die sechzehnte Aufgabe ist die, die
17. Die siebenzehnte Aufgabe ist die, die
18. Die achtzehnte Aufgabe ist die, die
19. Die neunzehnte Aufgabe ist die, die
20. Die zwanzigste Aufgabe ist die, die









ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10153-X
ISSN 0375-250X