

## 6 Personskyddet för utrikesminister Anna Lindh under den närmaste tiden före mordet

### 6.1 Mordet på utrikesminister Anna Lindh

Onsdagen den 10 september 2003 omkring kl. 15.45 lämnade utrikesminister Anna Lindh och en väninna till henne Utrikesdepartementets lokaler vid Gustav Adolfs torg i Stockholm för att företa en inköpsrunda. Anna Lindh hade vid tillfället inte några livvakter. Hon och väninnan promenerade tillsammans genom Gallerian till varuhuset NK på Hamngatan. Där på våningsplan 2 i klädbutiken Filippa K blev Anna Lindh kl. 16.13–16.14 attackerad av en man som tilldelade henne ett antal knivhugg. Dessa åsamkade Anna Lindh allvarliga skador och hon fördes till Karolinska sjukhuset, där hon avled tidigt följande morgon.

### 6.2 Det rättsliga efterspelet

Den 24 september 2003 anhölls 24-årige Mijailo Mijailovic som på sannolika skäl misstänkt för mordet på Anna Lindh. Han häktades kort därefter.

I januari 2004 åtalades Mijailo Mijailovic vid Stockholms tingsrätt för mord på Anna Lindh. Mijailo Mijailovic erkände under rättegången att han angripit Anna Lindh med kniv och att han därvid orsakat de skador som lett till hennes död. Tingsrätten dömde den 23 mars 2004, efter det att Mijailo Mijailovic genomgått en rättspsykiatrisk undersökning, honom för mord till fängelse på livstid. Enligt den rättspsykiatriska undersökningen led Mijailo Mijailovic inte av någon allvarlig psykisk störning vare sig vid tiden för gärningen eller vid tidpunkten för utredningens genomförande.

Under rättegången i tingsrätten klarlades det att Mijailo Mijailovic cirka kl. 15.20 samma dag som han attackerade Anna Lindh hade filmats av övervakningskameror på varuhuset PUB. Ingenting talade med hänsyn härtill samt till gjorda vittnesiakt-

tagelser och att få människor känt till Anna Lindhs relativt sent planerade inköpsrunda för att Mijailo Mijailovic följt efter Anna Lindh från Utrikesdepartementet. Såväl åklagare som Mijailo Mijailovic gjorde gällande att han upptäckt Anna Lindh inne på NK; åklagarna att det skett upp till ca en kvart före attacken och Mijailovic först då Anna Lindh befann sig inne i butiken Filippa K. Tingsrätten konstaterade att omständigheterna tydde på att Mijailo Mijailovic haft tid att planera angreppet, att det inte varit fråga om en impulshandling och att det inte gått att utreda vilket motiv Mijailo Mijailovic haft för knivattacken.

Tingsrättens dom överklagades till Svea hovrätt. Hovrätten ändrade i dom den 8 juli 2004 tingsrättens dom endast i påföljdsdelen och överlämnade Mijailo Mijailovic till rättspsykiatrisk vård för enad med särskild utskrivningsprövning. Domslutet i påföljdsdelen grundades huvudsakligen på den bedömning som Socialstyrelsens rättsliga råd gjort innebärande att Mijailo Mijailovic begått gärningen under påverkan av en allvarlig psykisk störning och att störningen alltjämt var för handen. Beträffande själva gärningen konstaterade hovrätten att något motiv för dådet inte framkommit och att det var oklart i vad mån gärningen var planerad; ”det är inte visat – om än givetvis möjligt – att Mijailovic upptäckte Anna Lindh i sådan tid före angreppet att han har hunnit att planera detta”.

Hovrättens dom överklagades till Högsta domstolen, som den 13 september 2004 meddelat prövningstillstånd. Huvudförhandling i målet planeras enligt uppgift äga rum i mitten av november.

### **6.3 Personskyddet av Anna Lindh under tiden juni-september 2003**

Av de handlingar hos Säkerhetspolisen som jag gått igenom framgår att Anna Lindh hade livvaktsskydd sista gången den 24 juni 2003 i samband med att hon framträdde vid ett torgmöte i Tensta/Rinkeby.

Under augusti–september 2003 deltog Anna Lindh enligt upprättade engagemangslistor i en mängd EMU-aktiviteter över hela landet. Inför vissa framträdanden, huvudsakligen vid torgmöten, har Säkerhetspolisen fattat beslut om personskyddsåtgärder bestående av yttre bevakning av den lokala polismyndigheten i distriktet. Inte vid något tillfälle har besluten innefattat ett livvaktsskydd.

skydd. De handlingar som innehåller beslut om personskyddsåtgärder under denna period avser följande framträdanden.

– Besök i Skåne den 27 augusti 2003 omfattande bl.a. medverkan vid ett torgmöte på Møllevångstorget i Malmö. Säkerhetspolisen fattade beslut om att Anna Lindh inte skulle ha livvaktsskydd och att Polismyndigheten i Skåne skulle informeras om besöket.

– Torgmöte den 30 augusti 2003 utanför Åhléns City i Stockholm tillsammans med Ingvar Carlsson. Säkerhetspolisen fattade beslut om att Anna Lindh inte skulle ha livvaktsskydd men att yttre bevakning av mötet skulle ske genom Polismyndigheten i Stockholms län.

– Besök i Karlskrona den 3 september 2003 omfattande bl.a. medverkan vid ett torgmöte. Säkerhetspolisen fattade beslut om att Anna Lindh inte skulle ha livvaktsskydd men att yttre bevakning skulle ske genom Polismyndigheten i Blekinge län.

– Besök på Tensta marknad den 6 september 2003. Säkerhetspolisen fattade beslut om att Anna Lindh inte skulle ha livvaktsskydd men att yttre bevakning skulle ske genom Polismyndigheten i Stockholms län.

– Öppet möte på Medborgarplatsen i Stockholm den 9 september 2003 tillsammans med statsministern och Greklands utrikesminister Georgios Papandreou. Säkerhetspolisen fattade beslut om att Anna Lindh inte skulle ha livvaktsskydd. Statsministerns livvakter skulle dock närvara. Yttre bevakning skulle ske genom Polismyndigheten i Stockholms län.

Vid samtal med företrädare för Säkerhetspolisen har dessa uppgett att beslut om personskyddsåtgärder normalt alltid dokumenteras och att dessa dokument infogas i respektive personärende. Ibland, om en åtgärd är mycket brådskande, kan det dock inträffa att ett fattat beslut inte dokumenteras.

## 6.4 Anna Lindhs planerade program den 10 september 2003

Torsdagen den 4 september 2003 skickade Statsrådsberedningen per telefax statsrådets engagemangslistor för de närmaste två veckorna till Säkerhetspolisen. Anna Lindhs planerade program för onsdagen den 10 september såg då ut på följande sätt (för tydlighetens skull skrivs de förkortningar som förekommer i programmen ut):

### Onsdag 10 september

EMU-aktiviteter, Västernorrland (Dan Svanell, Stefan Amér)

Ersätter: statsrådet Gunnar Lund

- 08.00 Telefonkonferens kampanjledningen:  
Ring: ---, ange kod: ---
- 09.00-10.45 Statsrådsbil från bostaden Nyköping till Arlanda, terminal 4
- 11.30-12.20 Arlanda-Sundsvall med SAS SK 042, terminal 4
- 15.30-17.30 Demokrateveckan, Sundsvall
- 18.35-19.25 Sundsvall-Arlanda med SAS SK 053, terminal 4
- 19.25 Statsrådsbil från Arlanda, terminal 4, till TV 4, Tegeluddsvägen 3
- 21.00-22.00 TV 4:s ja-debatt
- 22.00 Statsrådsbil från TV 4 till bostaden Nyköping

Måndagen den 8 september 2003 kl. 15.05-15.06 skickade en av Anna Lindhs assistenter per telefax en ändring av det planerade programmet för den 9 och 10 september till Säkerhetspolisen. Enligt faxet såg det aktuella programmet för den 10 september då ut på följande sätt:

### Onsdag 10 september

- ca 20.00-20.20 Statsrådsbil från Utrikesdepartementet till TV 4, Tegeluddsvägen 3
- 21.00-22.00 TV 4:s ja-debatt
- 22.10-22.30 Chatt på TV 4
- 22.30 Statsrådsbil från TV 4 till bostaden Nyköping/*Stockholm?*

Efter mordet, den 11 september 2003 kl. 17.13, översände en av Anna Lindhs assistenter på förfrågan utdrag ur Anna Lindhs

kalender för tisdagen den 9 och onsdagen den 10 september till Säkerhetspolisen. Programmet för den 10 september beskrevs på följande sätt:

#### Onsdag 10 september

Ersätter statsrådet Jan O Karlsson

- 08.00 Telefonkonferens kampanjledningen:  
Ring: ---, ange kod: ---
- efter 09.30 Telefonkontakt Lars Leijonborg
- 11.50-12.55 Tåg från Nyköping
- 13.30-14.00 Chatt med Göteborgspostens läsare,  
Utrikesdepartementet Webbtjänsten
- 14.00- Debattförberedelse: Jens Henriksson  
(Finansdepartementet), Peter Akinder  
(Statsrådsberedningen), Anders Lindberg  
(Socialdemokratiska arbetarepartiet), tjänsterummet

Den assistent som svarat för att de aktuella ändringarna i Anna Lindhs program kom till Säkerhetspolisens kännedom förhöordes under förundersökningen avseende mordet om Anna Lindhs program den 10 september. Hon berättade att hon den 5 september fick besked om att Anna Lindhs planerade resa till Sundsvall skulle ställas in. Anledningen var att Anna Lindh ville ha mer tid för att förbereda sig inför TV-debatten på kvällen den 10 september. Assistenten informerade vid ett telefonsamtal den 5 september Säkerhetspolisen om vissa ändringar av programmet för den 8 september. Under samtalet nämnde hon även ändringarna den 10 september. Anna Lindhs engagemangslista för den 10 september skrevs om någon gång under tiden den 5–8 september och den faxades av assistenten under eftermiddagen den 8 september.

## **6.5 Säkerhetspolisens bedömning av hotbilden mot Anna Lindh vid tidpunkten för mordet**

### **6.5.1 Upprättade hotbilsbedömningar**

#### **Säkerhetspolisens hotbilsbedömning den 15 april 2003**

Som nämnts i avsnitt 4.2.2 under rubriken *Upprättande av hotbilder* upprättades vid tidpunkten för mordet på Anna Lindh bara särskilda taktiska hotbilder avseende statsministern och kungen.

Beträffande övriga – statsråd, riksdagens talman, partiledare m.fl. – bedömdes det inte motiverat att upprätta sådana särskilda taktiska hotbilder. I stället upprättades taktiska hotbilsbedömningar avseende riksdagen som helhet. I dessa togs även de enskilda riksdagsledamöter upp som av olika skäl bedömdes vara särskilt utsatta. Enligt företrädare för Säkerhetspolisen var i stort sett samtliga statsråd och partiledare också riksdagsledamöter i grunden och hotbilsbedömningen omfattade därför även dem. Om ett statsråd hade uppfattats som utsatt för någon form av hot hade Säkerhetspolisen, enligt dess företrädare, upprättat en särskild hotbild avseende den personen.

Den taktiska hotbilsbedömning avseende Sveriges riksdag som var aktuell vid tidpunkten för mordet på Anna Lindh är daterad den 15 april 2003. Denna hotbilsbedömning innehåller inledningsvis en allmän redogörelse för bl.a. riksdagsvalet, riksmötet, kammaren, riksdagsorganen, riksdagsförvaltningen, riksdagens myndigheter och riksdagens hus. Under rubrikerna INTERNATIONELL TERRORISM, INHEMSK EXTREMISM, ANNAN OPINIONS-YTTRING och MENTALT STÖRDA redovisas därefter för Säkerhetspolisen känd information. Under rubriken MENTALT STÖRDA nämns i korthet att ett par partiledare i riksdagen och ett par övriga riksdagsledamöter hade erhållit hotfulla brev. Inte något av statsråden vid denna tid nämns särskilt. Säkerhetspolisens hotbilsbedömning sammanfattades enligt följande.

|                          |  |
|--------------------------|--|
| Internationell terrorism | 1 Ingen hotbild/ringa risk för angrepp |
| Inhemsk extremism        | 1 Ingen hotbild/ringa risk för angrepp |
| Anna opinionsyttring     | 2 Låg hotbild/viss risk för angrepp    |
| Mentalt störda           | 2 Låg hotbild/viss risk för angrepp    |

### Säkerhetspolisens hotbilsbedömning den 19 augusti 2003

Säkerhetspolisen upprättade inför folkomröstningen rörande svenskt medlemskap i EMU en operativ hotbild som är daterad den 19 augusti 2003.

Hotbilden inleds med en kort redogörelse för valet och valrörelsen.

Beträffande internationell terrorism konstaterade Säkerhetspolisen att det inte fanns någon information som kunde tyda på att internationella terroristorganisationer intresserade sig för den svenska folkomröstningen. Säkerhetspolisen bedömde att det inte

förelåg någon hotbild och att det därmed var ringa risk för angrepp från någon eller några i denna kategori.

I avsnitten Inhemsk extremism och Annan opinionsyttring finns viss information om extrema gruppers intresse för EMU-debatten och för vissa på förhand kända möten som skulle kunna orsaka störningar. Säkerhetspolisen bedömde att det från båda dessa kategorier förelåg en låg hotbild med viss risk för angrepp.

Under rubriken Mentalt störda konstaterade Säkerhetspolisen följande.

SÄPO har i nuläget ingen information om någon person tillhörande denna kategori som kommer att utnyttja folkomröstningen för hot eller angrepp mot någon politiker.

Vissa av politikernas aktiviteter kommer att ges stort utrymme i massmedia. Det finns en viss risk att en person tillhörande denna kategori skulle utnyttja detta för ett hot eller angrepp.

Säkerhetspolisens sammanfattande bedömningen på följande sätt.

|                          |  |
|--------------------------|--|
| Internationell terrorism | 1 Ingen hotbild/ringa risk för angrepp |
| Inhemsk extremism        | 2 Låg hotbild/viss risk för angrepp    |
| Annan opinionsyttring    | 2 Låg hotbild/viss risk för angrepp    |
| Mentalt störda           | 2 Låg hotbild/viss risk för angrepp    |
| Överförd hotbild         | 1 Ingen hotbild/ringa risk för angrepp |

### Säkerhetspolisens hotbilsbedömning den 12 september 2003

Två dagar efter knivattacken mot Anna Lindh upprättade Säkerhetspolisen en ny operativ hotbild som särskilt avsåg EMU-valdagen söndagen den 14 september 2003. Säkerhetspolisen gjorde i denna samma siffermässiga bedömning som i hotbilden den 19 augusti 2003. Säkerhetspolisen konstaterade att det, trots det tragiska mordet på Anna Lindh, förelåg en låg hotbild beträffande inhemsk extremism, annan opinionsyttring och mentalt störda personer. Under rubriken Mentalt störda skrev Säkerhetspolisen följande.

Säkerhetspolisen har i nuläget ingen information om att någon av de för Säkerhetspolisen kända mentalt/instabila personer kommer att ta tillfället i akt att hota eller angripa mot någon person som står under Säkerhetspolisens skyddsansvar.

Här finns dock en låg hotbild då personkategorin kan finna en sjuklig dragning till kända företrädare eller politiker. Om folk-

omröstningens resultat visar sig vara ”fel” ur hotutövarens uppfattning kan detta leda till ett angrepp eller hot.

### 6.5.2 Säkerhetspolisens muntliga redovisning av hotbilden

Utöver upprättade hotbilder har företrädare för Säkerhetspolisen vid samtal med mig redovisat hur hotbilden mot Anna Lindh såg ut under EMU-valrörelsen. Enligt dem var hotbilden låg. Säkerhetspolisens uppfattning är att stämningssläget under valrörelsen var lugn och att det inte fanns några indikationer – varken från personal inom Säkerhetspolisen, den öppna polisen, Anna Lindhs medarbetare som Säkerhetspolisen hade ett gott samarbete med eller från någon annan – på att Anna Lindh var särskilt utsatt. Att stämningssläget hade varit lugnt bekräftades när en företrädare för Säkerhetspolisen kort efter mordet på Anna Lindh ringde runt till nästan samtliga statsråd. Dessa uppgav, enligt företrädaren, samstämmigt att det inte rått någon hätsk stämning under EMU-valrörelsen, flera framförde till och med att det varit en lugn valrörelse.

Enligt företrädarna för Säkerhetspolisen uppfattade de stämningssläget under valrörelsen 2002 och framför allt under EU-ordförandeskapet 2001 som sämre än under EMU-valkampanjen. Anna Lindh var, enligt företrädarna, under förstnämnda perioder väl så exponerad som under EMU-kampanjen. Det ”mediabus” som var runt Anna Lindh under kampanjen uppfattade Säkerhetspolisen, enligt dess företrädare, som positivt. Det fanns enligt dem inget negativt ”bus” överhuvudtaget kring Anna Lindh; ”hon var ingen kontroversiell person utan förmedlade endast positiva vibrationer”.

Eftersom hotbilden således, enligt Säkerhetspolisens bedömning, var låg motiverade den inte personskyddsåtgärder i större utsträckning än vad Anna Lindh fick.



## 6.6 Framförda synpunkter på Säkerhetspolisens hotbilda-bedömning

### 6.6.1 Synpunkter av medarbetare till Anna Lindh

Under mitt arbete har jag samtalat med personer som varit nära medarbetare till Anna Lindh. Flera har framfört kritik mot Säkerhetspolisens personskydd av Anna Lindh.

En av dem som varit kritisk är Anna Lindhs pressekreterare vid tidpunkten för mordet. Han har berättat att han i stort sett alltid medföljde på Anna Lindhs inrikes- och utrikesresor. Under sommaren 2003 upplevde han att kontakterna med Säkerhetspolisen förändrades. Trots att Anna Lindh, enligt honom, var en frontfigur under EMU-kampanjen och att stämningen blev allt hätskare, särskilt efter hennes utspel tillsammans med Ericsson-chefen Carl-Henric Svanberg, fick hon inte något livvaktsskydd. Pressekreteraren har i en promemoria daterad den 16 september 2003 redogjort för de telefonkontakter han i samband med folkomröstningskampanjen haft med företrädare för Säkerhetspolisen rörande brister i personskyddet av Anna Lindh. Av promemorian framgår bl.a. följande (namnet på den företrädare hos Säkerhetspolisen som nämns i promemorian benämns nedan NN).

I samband med ett torgmöte i Uppsala måndagen den 1 september kl 11.30 skulle det enligt NN finnas s.k. yttre skydd, dvs uniformerad patrull på plats. Detta var dock inte fallet.

En känd bråkmakare dök upp flera gånger runt Anna Lindh men eftersom en civilklädd uppsalapolis passerade förbi, och som kände mannen, lugnades situationen ner.

Bristen på yttre skydd påpekades för NN.

Senare på eftermiddagen kl 15.00 hade Anna Lindh ett torgmöte tillsammans med Ulrica Messing i Gävle. Även där skulle det – enligt NN – finnas ett yttre skydd, så var dock inte fallet. Visserligen stod det en polisbil några 100 meter från torget, men inga poliser syntes till.

Under Anna Lindhs tal rusade en berusad man fram till Anna Lindh och hytte med en glasflaska. Ulrica Messing ingrep då och förde bort mannen genom att prata lugnande med honom.

Jag och en lokal partiarbetare sprang runt för att försöka hitta polisen, men utan resultat. I det läget ringde den lokale partifunktionären till polisen i Gävle, som då via radio anropade den patrull som skulle varit där.

Även detta påpekades för NN.

Onsdagen den 3 september var Anna Lindh på turné i Växjö, Kalmar och Karlskrona tillsammans med ---. Eftersom Anna Lindh alltid haft livvaktsskydd då hon besökt Karlskrona på grund av det kända nazisthotet där, påpekade utrikesministerns sekreterare detta för NN. Han lovade då att det skulle finnas yttre skydd på de tre platserna. Däremot ansåg man inte – med hänsyn till hotbilden – att det behövdes något personligt skydd.

I Kalmar och Karlskrona fanns det poliser på plats. I Växjö hade vi ett torgmöte kl. 12.15. Mötet stördes av några personer som skrek och gapade mot Anna Lindh. Några poliser syntes dock inte till.

Även detta påpekades för NN.

Inför besöket i Tensta lördagen den 6 september då Anna Lindh tillsammans med Nalin Pekul, skulle besöka Tensta marknad, kontaktades NN av utrikesministerns sekreterare på min uppmaning.

Vid ett liknande besök förra året, hade Anna Lindh skydd av två livvakter. Denna gång ansåg NN att något sådant skydd inte behövdes. Det räcker med uniformerad polis. Några sådana syntes dock inte till.

Inför mötet på Medborgarplatsen i Stockholm, tisdagen den 9 september, pratades NN och jag vid i telefon. Han upplyste mig då att det skulle vara såväl civila som uniformerade poliser på plats, men inte något särskilt skydd för Anna Lindh.

En psykiskt avvikande person, som alltid dyker upp på Anna Lindhs möten i Stockholm, försökte få kontakt med såväl Anna Lindh som statministern. Jag hade informerat en uniformerad polis om mannen. Han såg då till att han aldrig kom i närheten av Anna Lindh.

Enligt pressekreteraren upprepade den företrädare vid Säkerhetspolisen som han hade kontakt med vid flera av telefonsamtalen att Säkerhetspolisen inte bedömde att det förelåg någon hotbild mot Anna Lindh och att hon därför inte skulle få något personskydd. Det var som om Säkerhetspolisen, enligt pressekreteraren ”inte insåg sprängstoffet i EMU-frågan”.

Ett par andra medarbetare till Anna Lindh har framfört kritik mot Säkerhetspolisens hotbildsanalyser och bedömning av behovet av personskydd. Denna kritik har i huvudsak gällt Säkerhetspolisens bristande kunskap om vilka frågor som är politiskt ”heta” samt dess bedömning av risker i samband med statsråds media-exponering. Kritiken har inte särskilt avsett sommaren och hösten 2003 utan har riktats mer generellt.

### 6.6.2 Synpunkter av andra

Mer generella synpunkter på Säkerhetspolisens personskydd har också framförts av andra än Anna Lindhs medarbetare.

En av dem som varit kritisk är Anna Lindhs make Bo Holmberg. Han har uppgett att han förstod av sin hustru att Säkerhetspolisen var väldigt passiv. Säkerhetspolisen tog, enligt honom, inga egna initiativ utan det var Utrikesdepartementet som fick ta initiativ till skyddsåtgärder. Han vet att Anna Lindh aldrig sade nej till livvakter och han tror inte att ett sådant skydd innebär någon egentlig inskränkning i rörelsefriheten eller demokratin.

### 6.6.3 Säkerhetspolisens bemötande av kritiken

Konfronterad med den kritik som framförts har Säkerhetspolisen vidhållit sin uppfattning att hotbilden under ifrågavarande period var låg och inte motiverade personskyddsåtgärder utöver de som beslutades.

Som kommentar till de synpunkter som Anna Lindhs pressekreterare framfört i den ovan refererade promemorian har NN (den befattningshavare vid Säkerhetspolisen som pressekreteraren haft kontakt med) uppgett följande.

Beträffande händelserna i Uppsala och Gävle den 1 september så var det den öppna polisen på båda ställena som skulle svara för yttre bevakning. Han känner inte till varför polisen inte var på plats. Beträffande händelsen i Gävle hade polisen parkerat polisbilen en bit från det aktuella torget. Denna senare händelse var såvitt NN känner till inte allvarlig. Det var en person som uppträdde berusad och som Ulrica Messing fick leda åt sidan. Efter mötet delade Anna Lindh och Ulrica Messing ut rosor tillsammans med personen i fråga. När det gäller mötena i Karlskrona, Växjö och Kalmar tror NN att han fick kännedom om dessa så sent att han bara beträffande mötet i Karlskrona fattade skriftligt beslut. Beträffande de övriga ringde han länskommunikationscentralen i Småland och varslade om mötena. Vad gäller Anna Lindhs besök på Tensta marknad den 6 september var detta en tillställning som redan hade ett kraftigt polispådrag. Eftersom det inte fanns någon hotbild mot Anna Lindh bedömdes det som tillräckligt med yttre bevakning av den öppna polisen.

Som jag redogjort för i avsnitt 4.5.4 under rubriken *Samråd och beslut om medverkan* följer Säkerhetspolisen normalt inte upp hur den öppna polisen sköter sitt uppdrag. I samband med årets EU-parlamentsval ändrade dock Säkerhetspolisen tillfälligt rutinerna så att polismyndigheterna efter en genomförd insats skulle avrapportera den till Säkerhetspolisen.

Säkerhetspolisen har inte gjort någon samlad uppföljning av sitt agerande i samband med mordet på Anna Lindh. Ämnet har dock, enligt dess företrädare, varit föremål för otaliga diskussioner på olika nivåer. Händelsen har lett till att Säkerhetspolisen bl.a. undersökt andra koncept för personskydd, utökat sin hotbildsverksamhet, sett över hur hotbilda-bedömningen går till, gjort fler punktvisa skyddsinsatser och kontaktat utländska säkerhetstjänster för att ta del av deras erfarenheter.

## 7 Mina slutsatser och förslag

### 7.1 Inledning

Sverige har av tradition varit ett öppet samhälle. Denna öppenhet har ansetts vara ett grundläggande element i vårt demokratiska system. Öppenheten har kommit till uttryck bl.a. genom att allmänheten relativt lätt kunnat komma till tals med personer i den centrala statsledningen. Statschefen, regeringsledamöter samt riksdagens talman och ledamöter har sålunda tidigare kunnat röra sig ute bland befolkningen utan någon särskild bevakning. Säkerhetskyddet för Regeringskansliets byggnader och riksdagshuset har inte heller varit inriktat på angrepp och inpasseringskontroller har varit ett nästan okänt begrepp.

Sedan slutet av 1960-talet har emellertid bilden förändrats. Successivt har säkerhetsarrangemangen ökat när det gäller både det s.k. skalskyddet, dvs. skyddet mot att offentliga byggnader utsätts för angrepp och mot att obehöriga får tillträde, och skyddet mot att offentliga personer blir utsatta för våldsbrott. Sedan flera årtionden har kungen och statsministern vid sidan av andra säkerhetsåtgärder haft permanent livvaktsskydd och vissa andra statsråd har periodvis eller tillfälligt åtföljts av livvakter. Vidare har lagstiftning och myndighetsorganisationer ändrats för att stärka skyddet mot olika våldshandlingar.

Utvecklingen skall ses mot bakgrund av framväxten av olika terroristorganisationer med våldsanvändning i politiska syften på sina dagordningar. Även om Sverige inte har varit ett primärt mål för dessa organisationers verksamhet har svenskt territorium några gånger varit skådeplatsen för terroristangrepp eller planerade aktioner. Ett annat drag i utvecklingen är de olika extremistgrupper som vuxit fram på såväl den yttersta högerkanten som den yttersta vänsterkanten och som inte visat sig främmande för att använda våld och hot för sina syften.

Samtidigt har våldsbrotten rent allmänt ökat i antal och våldet blivit grövre. Under senaste tid har vidare ett antal grova våldsbrott begåtts utan något egentligt motiv och utan att gärningsmännen såvitt känt blivit provocerade. Här kan nämnas sådana händelser i Stockholm som då en bilist mejade ner flera fotgängare i Gamla stan, då en person misshandlades till döds med ett järnspett, och då en äldre kvinna överfölls med ett svärd. Det mord på en femårig flicka som begicks i Arvika dagen efter mordet på utrikesminister Anna Lindh är ytterligare ett exempel.

I vad mån psykiatrireformen i mitten av 1990-talet och brister i den psykiatriska vården när det gäller att ge behövande patienter tillräcklig vård har bidragit till utvecklingen av våldsbrottsligheten vill jag låta vara osagt. Det ligger inte inom ramen för mitt uppdrag att göra en sådan kartläggning. Vad som kan konstateras är emellertid att de till synes oförklarliga anfallen på enskilda personer tycks ha begåtts av gärningsmän som varit mentalt störda. Flera av dem har också enligt uppgift sökt vård men inte fått det. I sammanhanget kan det finnas skäl att erinra om att regeringen i oktober 2003 beslutat tillkalla en nationell psykiatrisamordnare med uppdrag att se över olika frågor rörande psykiskt sjuka och psykiskt funktionshindrade (dir. 2003:133).

I utvecklingen mot ett ökat säkerhetstänkande har särskilt mordet på statsminister Olof Palme utgjort en betydelsefull vändpunkt. Situationen är nu åter den att en framstående företrädare för regeringen mördats, nämligen utrikesministern Anna Lindh. Anledningen till att det mordet begicks har inte kunnat klarläggas under rättegången mot gärningsmannen. Det synes dock som om mordet på Anna Lindh är ytterligare ett exempel på våldsbrott som begåtts av en person som inte haft några egentliga motiv och inte heller blivit provocerad. Möjligen kan mordet på Olof Palme höra till samma kategori.

Min uppgift är att se över personskyddet för den centrala statsledningen. Enligt direktiven för utredningsarbetet skall jag analysera regelverket och rutinerna för detta personskydd. Jag skall också undersöka hur systemet tillämpats i anslutning till mordet på utrikesminister Anna Lindh och kartlägga den ordning som gäller i andra med Sverige jämförbara länder beträffande personskyddet för den centrala statsledningen. Det ingår vidare i uppdraget att jag skall överväga om det finns behov av förändringar i vårt nuvarande system för personskydd och i så fall lämna förslag till sådana förändringar.

I det följande kommer jag att under särskilda rubriker redovisa hur jag ser på dagens system för personskydd och göra en bedömning av omständigheterna i samband med mordet på Anna Lindh. Vidare kommer jag att föreslå förändringar som syftar till ökade möjligheter till skydd mot våldshandlingar för den personkrets som uppdraget avser. Beträffande förhållandena i vissa andra länder hänvisar jag till redogörelsen i kapitel 5. Av den framgår att det som främst skiljer länderna är de organisatoriska formerna för hantering av personskyddsfrågor och resurserna för livvaktsskydd. När det däremot gäller förutsättningarna för att personer i den centrala statsledningen skall ges personskydd liksom hotbilda-bedömningar m.m. är skillnaderna inte stora. Det finns t.ex. inte någon allmän regel om att utrikesministern skall ha permanent livvaktsskydd. I tre av de besökta länderna har utrikesministern ständigt skydd men så är inte fallet i de övriga tre länderna. Möjligen kan man konstatera att den svenska säkerhetspolisens system för hotbilda-bedömningar snarast ligger i framkanten åtminstone vid en jämförelse med några av de länder som jag besökt.

Inledningsvis vill jag emellertid redovisa några utgångspunkter för mina överväganden.

## **7.2 Några utgångspunkter för mina överväganden**

Begreppet personskydd omfattar både tekniska åtgärder för att förbättra säkerheten för en person samt personella insatser av polis för att avslöja och förhindra angrepp på personen. Tekniska åtgärder kan avse förstärkning av fönster och lås i bostaden, tillhållande av larmtelefoner m.m. Personella insatser kan ha formen av livvaktsskydd, annat skydd i form av bevakning, t.ex. platsbevakning, samt skyddsspaning. Till de personella insatserna kan också hänföras transporter av en utsatt person vare sig de sker genom polisens eller annans försorg.

Som redovisats tidigare är det Säkerhetspolisen som huvudsakligen svarar för personskyddet för den centrala statsledningen även om de lokala polismyndigheterna har viktiga funktioner när det gäller yttre skydd och eskorter. Att uppgiften lagts på Säkerhetspolisen har självfallet samband med dess verksamhet för att skydda rikets säkerhet och bekämpa terrorism. Till den centrala statsledningen hänförs enligt gällande ordning statschefen, riksdagen inklusive talmannen och riksdagens ledamöter samt rege-

ringen och dess ledamöter. Personkretsen överensstämmer med de centrala organ i det svenska statskicket som räknas upp i 1 kap. regeringsformen. Till den centrala statsledningen räknas vidare kabinetssekreteraren i Utrikesdepartementet samt statssekreterarna. Enligt särskilt beslut svarar Säkerhetspolisen vidare för personskyddet beträffande drottningen, kronprinsessan och kungens övriga barn samt vissa utländska ambassadörer.

### 7.2.1 Bör begreppet den centrala statsledningen vidgas?

**Utgångspunkt och förslag:** Jag anser inte att det i mitt uppdrag ingår att göra någon allmän översyn av huruvida begreppet den centrala statsledningen bör vidgas till att omfatta andra än statschefen, riksdagen och regeringen inklusive statssekreterarna och kabinetssekreteraren. Jag föreslår dock att partiledare i riksdagspartierna inkluderas i begreppet den centrala statsledningen även om de inte är ledamöter i riksdagen.

I en skrivelse till utredningen har Riksbanken föreslagit att riksbankschefen inkluderas i begreppet den centrala statsledningen. Jag tolkar inte mina direktiv så att jag skall göra någon allmän översyn av huruvida det finns befattningshavare utöver dem som omfattas av det nuvarande begreppet den centrala statsledningen som har så viktiga funktioner att personskyddet för dem bör regleras särskilt. En sådan kartläggning skulle dessutom behöva bli tämligen omfattande och kanske bör ske i andra former än av en särskild utredningsman. I sammanhanget vill jag också erinra om att regeringen i augusti i år beslutat tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att motverka och förebygga hot och våld mot förtroendevalda (dir. 2004:102). Jag ser det inte heller som min uppgift att gå in på någon bedömning av huruvida den personkrets som i dag har personskydd enligt särskilda beslut av Säkerhetspolisen bör vidgas och huruvida detta skydd har en tillfredsställande omfattning.

När det gäller skrivelsen från Riksbanken är det givetvis så som framhålls i skrivelsen att riksbankschefen har en central och viktig funktion som i sig skulle kunna motivera att han jämställdes med statsråden. Riksbankens ansvarsområde avser dock endast penningpolitiken och ett eventuellt angrepp på riksbankschefen kan inte på samma sätt som beträffande statschefen, riksdagen och regeringen



innefatta en allvarlig fara för statsskicket och rikets säkerhet. Ur ett konstitutionellt perspektiv kan jag därför inte finna att riksbankschefen bör hänföras till den centrala statsledningen. I den mån det skulle visa sig att riksbankschefen eller någon annan befattningshavare behöver personskydd har Säkerhetspolisen befogenhet att besluta särskilt om det.

Jag anser dock att det på en annan punkt kan finnas anledning att diskutera en utvidgning av den personkrets för vilken Säkerhetspolisen bör svara. Det gäller den som utsetts till ledare i något av de partier som finns representerade i riksdagen utan att vara riksdagsledamot. En partiledare som inte valts in i riksdagen kan vara väl så utsatt som de partiledare som sitter i riksdagen. Sett med utgångspunkt i intresset av att skydda den politiska processen och det demokratiska systemet kan det vara svårt att motivera varför en partiledare som inte är riksdagsledamot bör ha en osäkrare tillvaro. Jag föreslår därför att en sådan partiledare inkluderas i begreppet den centrala statsledningen. Att låta kretsen vidgas ytterligare och omfatta ledare för andra än riksdagspartierna kan jag inte finna motiverat.

### 7.2.2 Bör personskydd vara obligatoriskt för vissa skyddspersoner?

**Min utgångspunkt:** Den person som är aktuell för skyddsåtgärder måste själv få avgöra om skyddet skall sättas in och i vilken omfattning det skall ske.

En utgångspunkt när det gäller frågor om personskyddet för den centrala statsledningen och dess närmare utformning måste vara att den person som är aktuell för skyddsåtgärder själv måste få avgöra om skyddet skall sättas in och i vilken omfattning det skall ske. Flera olika utredningar som rört personskyddsfrågor har haft denna inställning. Detta har också sedan länge varit den ledande principen och jag finner inte anledning att man nu bör se annorlunda på saken. Särskilt när det gäller livvaktsskyddet förutsätter det att den skyddade personen är villig att medverka och anpassa sina dispositioner till vad som behövs för att en effektiv skyddsnivå skall kunna uppnås. Till bilden hör också att de personer som av olika orsaker befunnit sig i riskzonen nästan undantagslöst godtagit de säkerhetsåtgärder som Säkerhetspolisen rekommenderat.

Det får för övrigt anses ligga i sakens natur att den som är villig att ta ett arbete som kan vara förenat med personliga risker också är villig att godta nödvändiga säkerhetsarrangemang.

En ordning där regeringen eller polisen har rätt att påtvinga någon ett skydd skulle vidare rimma illa med vårt demokratiska samhälle. Det skulle innebära att polisen kunde komma att ytterst avgöra vilka möten en politiker skall delta i osv. Härtill kommer att livvaktsskydd innebär ett kraftigt intrång i den personliga integriteten och den privata sfären och att även framträdande politiker måste ges möjlighet till ett privatliv. En annan aspekt är att befogenheter att slutligt bestämma om personskydd inte så lätt låter sig förenas med de grundläggande fri- och rättigheter som garanteras i 2 kap. regeringsformen. Jag kan inte heller bortse från att en avsaknad av möjlighet att själv få ha sista ordet i fråga om personskydd kan avhålla många från att ta politiska uppdrag.

### 7.2.3 Vilka intressen skall styra personskyddet?

**Min utgångspunkt:** Det bör vara de speciella faror som är förknippade med uppdraget i den centrala statsledningen som bör vara motivet till personskydd. Säkerhetspolisens ansvar för personskyddet bör inte sträcka sig längre än så. En annan sak är att den som behöver personskydd på grund av sitt uppdrag måste skyddas mot också andra risker.

En annan utgångspunkt måste enligt min mening vara att det är just säkerheten för den centrala statsledningen som skall vara motivet för personskyddsverksamhet. Med andra ord är det alltså de speciella faror som kan vara förknippade med det offentliga uppdraget som bör leda till skyddsåtgärder. Risker som saknar anknytning till ett sådant uppdrag och som vi alla kan utsättas för måste även fortsättningsvis vara den enskildes sak att skydda sig mot i den mån de inte faller under polisens allmänna skyldighet att förebygga och beivra brott. Ett annat betraktelsesätt skulle ytterst innebära att politiker ständigt skulle behöva livvaktsskydd och också te sig svårförklarligt i förhållande till medborgarna i allmänhet.

I linje med det sagda anser jag att Säkerhetspolisens ansvar för personskyddet inte bör sträcka sig längre än till att det skall vara fråga om risker som är förknippade med en persons arbete i den centrala statsledningen. I den mån det är möjligt att göra sådana

gränsdragningar anser jag att det inte bör vara en uppgift för Säkerhetspolisen att svara för personskyddet när exempelvis en riksdagsledamot hotas på grund av sitt kommunala engagemang. De insatser som kan behöva göras i sådana situationer liksom i andra fall då någon i den centrala statsledningen hotas på grund av sina aktiviteter i andra sammanhang bör ankomma på den öppna polisen. När gäller frågor om hot m.m. mot förtroendevalda i kommuner och landsting skall de för övrigt utredas av en särskild parlamentarisk utredning. För tydlighetens skull vill jag emellertid tillägga att de skyddsåtgärder för personer i den centrala statsledningen som bedöms nödvändiga i praktiken inte kan ta sikte bara på farorna på grund av det offentliga uppdraget utan givetvis också måste syfta till att motverka andra risker.

#### 7.2.4 Vilka hot bör förebyggas?

**Min utgångspunkt:** Personskyddsfrågor måste bedömas inte bara utifrån kända hot utan även med utgångspunkt i risken för oförutsebara händelser. En viktig faktor i sammanhanget är att många i den centrala statsledningen exponeras i massmedierna. De blir därigenom väl kända och känns lätt igen när de rör sig ute i samhället.

Historiskt sett har de utredningar som tidigare behandlat frågor om personskyddet för den centrala statsledningen gjort det mot bakgrund av i huvudsak risken för terrorismattentat från internationella eller nationella organisationer. Så var exempelvis fallet med Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme (Del 1 SOU 1987:14) och SÄPO-kommitténs delbetänkande SÄPO – Säkerhetspolisens inriktning och organisation (SOU 1988:16). Riskerna för att Sverige skall bli skådeplatsen för terrorismattentat mot den centrala statsledningen eller någon i den tycks numera ha tonat av även om man för den skull inte kan förringa riskerna för sådana attentat. Förhållandena kan också snabbt ändras. Inte heller riskerna för våld eller hot från inhemska extremistorganisationer får i dagsläget anses som särskilt stora.

Vid sidan av den hotbild som har anknytning till terrorism och extremistgrupper finns det andra risker för våldsangrepp som man behöver ta hänsyn till och särskilt då faran för angrepp från en-

skilda gärningsmän som inte behöver tillhöra någon organisation eller ha några politiska eller liknande motiv för sina handlingar. Risken för att personer, som gjort sig kända för uttalade hotelser mot t.ex. ett statsråd, skall omsätta hotelserna i handlande beaktas redan i dag när behovet av personskydd övervägs men det kan ute i samhället finnas potentiella gärningsmän som är beredda att begå våldsbrott utan att tidigare ha uttalat hot eller på annat sätt gjort sig kända som en riskfaktor. Mordet på Anna Lindh är ett exempel på att en sådan fara blivit verklighet liksom mordet på den holländske politikern Pim Fortuyn. Det angrepp som integrations- och demokratiministern Mona Sahlin blev utsatt för i april 2004 kan vara ett annat exempel och strax dessförinnan hade en holländsk partiledare och f.d. minister blivit utsatt för ett mordförsök av en person som inte tidigare uppträtt hotfullt. Personskyddsfrågor måste därför enligt min mening bedömas med utgångspunkt i risken för sådana oförutsebara händelser.

En faktor som bör framhållas i det sammanhanget är att många i den centrala statsledningen på ett helt annat sätt än längre tillbaka i tiden exponeras i massmedierna. Dagligen har tidningarna bilder av statsråd och partiledare och TV-inslag med dessa personer hör också till vardagen. Inte minst TV-sändningarna har stor genomslagskraft och når det stora flertalet människor i vårt land. De som exponeras i massmedierna blir därmed väl kända och kan också lätt kännas igen när de rör sig ute i samhället.

#### 7.2.5 Bör personskydd fortfarande bygga på hotbilsbedömningar?

**Min utgångspunkt:** Personskyddsåtgärder måste även i fortsättningen bygga på en bedömning av riskerna för angrepp.

Jag ser det som naturligt att personskyddsåtgärder liksom hitintills måste bygga på en bedömning av riskerna för angrepp. Det bör vara den för ögonblicket aktuella situationen för någon av personerna i den centrala statsledningen som bör vara avgörande för om och i så fall vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas för att skydda denne. En viktig aspekt i det sammanhanget är att dessa personer skall kunna känna sig trygga och att de inte skall behöva oro sig för sin egen och familjens säkerhet. Det ligger i sakens natur att den som känner att den personliga säkerheten hotas har sämre förmåga att

fullgöra sina arbetsuppgifter och åtaganden, något som i sin tur kan få negativa återverkningar på statsledningens arbete.

### 7.3 Min bedömning av nuvarande ordning

Som jag redan berört har jag inte underlag för att påstå att Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet på något negativt sätt avviker från vad som tillämpas i de sex länder som jag besökt. Snarare är det väl så att Säkerhetspolisens handläggning av personskyddsfrågor åtminstone i några avseenden är mera utvecklad än i vissa andra länder. Det sagda innebär inte att personskyddsverksamheten i Sverige i alla avseenden lever upp till de krav som bör kunna ställas. I det följande tar jag upp några sådana frågor som en bakgrund till de förslag som jag presenterar senare.

#### 7.3.1 Hotbilsbedömningarna

**Min bedömning:** Säkerhetspolisen förmår att på ett tillfredsställande sätt bedöma kända hot och risker.

En nackdel med dagens hotbilsbedömningar är att man genom att utgå från kända hot utesluter eller förbiser att det kan finnas okända eller latent hot och risker.

En annan svaghet med hotbilsbedömningarna var tidigare att, bortsett från analyser inför särskilda evenemang, individuella bedömningar normalt bara upprättades avseende kungen och statsministern. Övriga – statsråd, riksdagens talman, partiledare i riksdagen m.fl. – omfattades av en hotbilsbedömning som upprättades generellt för riksdagen som helhet.

En brist med dagens hotbilsbedömningar är vidare att de bara uppdateras var sjätte månad såvida inte några särskilda omständigheter motiverar att hotbilden övervägs på nytt under mellantiden.

I Sverige liksom i de länder jag besökt under utredningsarbetet bygger behovet och omfattningen av personskydd på hotbils- och riskanalyser. Att vissa personer i ländernas centrala statsledning som statscheferna och premiärministrarna alltid har livvaktsskydd förändrar inte den allmänna bilden. De analyser som görs i dag både här i landet och utomlands bygger på den kunskap som de för

personskyddet ansvariga myndigheterna har om vad som kan utgöra ett hot eller en risk. Vid den svenska säkerhetspolisens utgångspunkt hotbilda bedömningen från kända hot framförallt beträffande kategorierna terroristangrepp, våld från extremistorganisationer, överförd hotbild och mentalt störda men också bedömningen av riskerna för annan opinionsyttring grundar sig på kännedomen om olika förhållanden. För fullständighetens skull bör dock påpekas att man vid bedömningen i kategorin mentalt störda tar viss hänsyn till eventuella risker för angrepp från okända personer. Förenklat kan man emellertid säga att hotbilda bedömningarna och riskanalyserna har en gärningsmannaprofil som utgångspunkt och inte skydds-personens situation. Jag har fått den uppfattningen att Säkerhetspolisen på ett tillfredsställande sätt förmår att bedöma de kända hoten och riskerna och vidta de åtgärder som bedömningarna föranleder.

En nackdel med en hotbilda bedömning som utgår från kända hot är att man därmed i praktiken utesluter eller förbiser möjligheten av att det ändå finns risker. Finns det inga kända hot bedöms regelmässigt hotbilden som låg. Hur goda informationer Säkerhetspolisen än må sitta inne med har en uteslutningsmetod av denna art svagheter framförallt genom att systemet inte fångar in hot och risker som inte framträder i öppen dager. Sådana risker kan exempelvis vara förbundna med att en person är mer eller mindre känd på grund av sin ställning, arbetsuppgifter, kontroversiella ståndpunkter m.m. Jag har redan inledningsvis pekat på de risker som finns för att mentalt störda personer begår våldsbrott och kanske då utan några egentliga motiv. En person som är allmänt känd t.ex. därför att hon eller han ofta förekommit i medierna kan löpa större risk att bli utsatt för angrepp från en gärningsman som handlar under intryck av en mental störning eller en irrationell impuls än den som inte är lika känd.

Hotbilda bedömningar görs både i form av mera långsiktiga analyser och i form av analyser av riskerna vid särskilda evenemang, möten m.m. En svaghet med Säkerhetspolisens långsiktiga hotbilda bedömningar var tidigare att de var generella för riksdagen i dess helhet, vilket innebar att bedömningen omfattade både statsråd som valts in i riksdagen och riksdagsledamöterna. Jag kan inte förstå annat än att de statsråd som inte hade någon riksdagsplats därmed hamnade utanför. Individuella hotbilda bedömningar gjordes endast för kungen och statsministern eller då omständigheterna i det enskilda fallet motiverade det. Denna ordning har

övergivits efter mordet på Anna Lindh och nu görs s.k. taktiska hotbilda-bedömningar för en var av kungen, regeringsledamöterna, talmannen och de partiledare som sitter i riksdagen. För riksdagsledamöterna i övrigt sker fortfarande en bedömning av hotet mot gruppen som sådan såvida inte en enskild ledamot anses särskilt utsatt då också hotbilden beträffande honom eller henne bedöms särskilt.

Jag har förståelse för att man av resursskäl inte kan göra separata bedömningar för var och en av de drygt 400 personer som tillhör den centrala statsledningen. En sådan utbyggd hotbildsverksamhet torde för övrigt inte heller vara motiverad. Jag kan emellertid konstatera att också nuvarande ordning med taktiska hotbilda-bedömningar har sina luckor. Såvitt jag kan förstå sker det ingen bedömning alls för en grupp i den centrala statsledningen, nämligen statssekreterarna och kabinetssekreteraren. De kan ju inte gärna inkluderas i riksdagen. Jag har dock inte underlag för att påstå att det skulle vara nödvändigt med en hotbilda- och riskanalys beträffande denna grupp tjänstemän.

De faktiska hotbilda-bedömningarna beträffande kungen, statsministern, de övriga statsråden, talmannen, partiledarna och riksdagen görs två gånger per år och kompletteras eller aktualiseras endast då särskilda omständigheter föranleder det. Under halvårsperioden ligger de till grund för operativa hotbilda-bedömningar och s.k. logganteckningar som görs inför kungens, statsministerns, statsrådets, talmannens och partiledarnas olika möten och andra engagemang. Sådana bedömningar görs också beträffande andra i den centrala statsledningen som är utsatta för hot och som fått personskydd. Om inte förhållandena vid dessa personers engagemang är speciella bedöms riskerna för attacker vid t.ex. ett möte vara desamma som enligt den taktiska hotbilden. En låg hotbild kan alltså medföra att riskerna vid ett engagemang också bedöms som ringa. När de taktiska hotbilderna har en sådan styrande inverkan på de operativa hotbilderna anser jag att en omvärdering endast var sjätte månad inte räcker. Härtill kommer att förhållandena ändras snabbt i dagens samhälle. Om inte riktigheten och relevansen av den information som ligger till grund för hotbilda-bedömningarna fortlöpande prövas finns det naturligtvis alltid en risk för att informationen inte längre är aktuell och att hotbilden därmed kan vara missvisande.

### 7.3.2 Underlaget för Säkerhetspolisens bedömningar

**Min bedömning:** Informationen i de engagemangslistor för statsråden som Regeringskansliet regelbundet översänder till Säkerhetspolisen ger inte tillräckligt underlag för bedömningarna av om, och i så fall vilka, personskyddsåtgärder som skall sättas in. Ett särskilt problem är att uppgifter om ändringar i engagemangen ofta når Säkerhetspolisen i ett sent skede och ibland först då engagemanget redan ägt rum. Det förefaller också som Regeringskansliets rutiner för översändande av engagemangslistor inte är enhetliga.

Enhetliga rutiner synes vidare saknas för Regeringskansliets hantering av hotbrev och andra meddelanden som kan vara av betydelse för Säkerhetspolisens hotbilda-bedömningar.

Regeringskansliet förefaller inte annat än undantagsvis rapportera incidenter m.m. som inträffar under statsrådets möten utanför departementen.

En annan brist är att Regeringskansliet normalt inte underlättar Säkerhetspolisen om olika kontroversiella frågor som är aktuella inom ett departement och som kan öka riskerna för ansvarigt statsråd.

Information av betydelse för Säkerhetspolisens hotbilda-bedömningar synes bara i blygsam omfattning komma från polismyndigheterna i landet.

Jag ser det vidare som en brist att Säkerhetspolisen på grund av gällande sekretessregler inte ens på förfrågan kan få vissa väsentliga uppgifter från sjukvården och kriminalvården och att det generellt sett tycks saknas förutsättningar för ett närmare samarbete mellan Säkerhetspolisen och berörda myndigheter.

För att Säkerhetspolisen skall kunna göra riktiga bedömningar för personskyddsverksamheten är den beroende av informationer från olika håll. Detta gäller både de taktiska hotbilda-bedömningarna och de bedömningar som görs inför skyddspersonernas olika engagemang. I sistnämnda hänseende behöver Säkerhetspolisen få uppgifter från bl.a. Regeringskansliet och riksdagen. Jag har gått igenom ett stort antal sådana engagemangslistor som regelmässigt skall sändas från Regeringskansliet och jag har då kunnat konstatera att informationen i listorna ofta är knapphändig och inte ger Säkerhetspolisen ett tillfredsställande underlag för att bedöma de risker som kan vara förknippade med exempelvis att ett statsråd deltar vid



ett visst offentligt möte och för att planera personskyddsinsatser. Otillräcklig information skapar ett merarbete för personalen vid både Regeringskansliet och Säkerhetspolisen, något som i sig inte är bra men som kan framstå som särskilt beklagligt när som ofta är fallet personskyddsinsatserna måste planeras under tidspress. Vissa förbättringar har genomförts under senare tid men fortfarande lämnar informationen en del övrigt att önska. Ett särskilt problem i det sammanhanget är att framförallt statsrådets veckoprogram ofta ändras med kort varsel och att uppgifter om ändringarna ibland inte når Säkerhetspolisen förrän det aktuella engagemanget redan genomförts. Det förefaller vidare som om rutinerna beträffande översändandet av engagemanglistorna inte är enhetliga utan kan variera från departement till departement.

Inte heller tycks det finnas helt enhetliga rutiner för Regeringskansliets hantering av hotbrev mot statsråd, e-post och andra meddelanden som är av betydelse för Säkerhetspolisens arbete med hotbilda-bedömningar. Ibland tycks hotbrev m.m. sändas direkt från departementet, ibland tycks de vidarebefordras till Statsrådsberedningen som i sin tur skickar dem vidare till Säkerhetspolisen. Rutinerna varierar också när det gäller vilka typer av meddelanden som sänds vidare. Från vissa departement skickas endast mer eller mindre klart uttalade hot medan andra departement vidarebefordrar också brev m.m. som inte är hotfulla i vanlig mening men som ändå ger uttryck för en avog inställning i olika frågor. Enligt min mening är det viktigt att Säkerhetspolisen får kännedom också om sådana meddelanden bl.a. därför att de kan ge en indikation på allmänhetens inställning i en viss fråga eller på vad som kan förväntas från brevskrivaren i framtiden.

Vid min genomgång av akterna hos Säkerhetspolisen har jag inte annat än rent undantagsvis funnit uppgifter från Regeringskansliet om incidenter m.m. vid statsrådets olika möten utanför departementen. Det kan naturligtvis vara så att det inte förekommit något som bör rapporteras. Å andra sidan finns det inte heller några regler som uttryckligen anger att Säkerhetspolisen skall informeras om eventuella händelser som är av betydelse från personskyddssynpunkt.

Jag ser det också som en brist att Säkerhetspolisen normalt inte underrättas om olika kontroversiella frågor som är aktuella inom ett departement och som kan öka riskerna för det ansvariga statsrådet. Någon bättre källa än Regeringskansliet för denna typ av information torde inte finnas och det kan knappast begäras att

Säkerhetspolisen genom egna kanaler skall hålla sig tillräckligt underrättad om vad som är på gång i olika departement. Det är visserligen så att Regeringskansliet inte ansvarar för personskyddet utan det är Säkerhetspolisens uppgift. Båda myndigheterna har dock ett gemensamt intresse av att Säkerhetspolisen får all den information som är relevant för personskyddsverksamheten och några intresse motsättningar har jag inte kunnat finna. Det är sedan Säkerhetspolisen som har att värdera informationen och bedöma vilka risker som kan finnas.

En annan informationskälla av vikt är den lokala polisen. Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter (se avsnitt 3.5) skall polismyndigheterna underrätta Säkerhetspolisen om misstankar om vissa brott som riktar sig mot den centrala statsledningen. Någon skyldighet att mera allmänt informera Säkerhetspolisen om iakttagelser som kan vara av betydelse för personskyddsverksamheten finns inte. De akter jag tagit del av hos Säkerhetspolisen innehåller sällan information som direkt kan härledas till den lokala polisen. Det är naturligtvis möjligt att akterna inte är fullständiga i detta hänseende. Det har sagts mig att samarbetet mellan kriminalunderrättelse-tjänsten vid polismyndigheterna och Säkerhetspolisen, särskilt då sektionerna ute i landet, är gott och att man på Säkerhetspolisen får viktig information den vägen. Samtidigt har det påpekats att informationsöverföringen ofta bygger på personliga kontakter mellan polismännen vid Säkerhetspolisen respektive den lokala polisen. Känner man inom den lokala polisen inte någon vid Säkerhetspolisen uteblir ofta informationen.

För Säkerhetspolisen kan vidare information från andra myndigheter vara viktig. Inom kriminalvården kan det exempelvis finnas uppgifter om hot som uttalats mot någon i den centrala statsledningen. Särskilt när det gäller kända hotutövare kan information som finns inom sjukvården ha stor betydelse för personskyddsverksamheten. Något system för informationsöverföring till Säkerhetspolisen finns inte och beträffande uppgifter om en persons hälsotillstånd i synnerhet torde gällande sekretessregler hindra att de lämnas ut från sjukvården.

Det skulle enligt min mening föra för långt att införa en skyldighet för olika myndigheter att självmant informera Säkerhetspolisen om förhållanden som kan ha betydelse för personskyddsverksamheten. Det är emellertid otillfredsställande att Säkerhetspolisen inte ens på förfrågan kan få vissa väsentliga uppgifter och att det gene-

rellt sett tycks saknas förutsättningar för ett närmare samarbete mellan Säkerhetspolisen och de berörda myndigheterna.

### 7.3.3 Samspelet mellan Säkerhetspolisen och övriga polismyndigheter

**Min bedömning:** I dag leder Säkerhetspolisen närskyddet – främst livvaktsskyddet – och polismyndigheten på aktuell ort det s.k. distansskyddet – huvudsakligen platsbevakning vid arrangemang där statsråden m.fl. medverkar. Från flera skyddspersoner har framförts kritiska synpunkter på distansskyddet medan man generellt tycks vara nöjd med livvakterna och deras agerande.

Jag anser, i likhet med andra utredningar, att det när det gäller personskyddsverksamheten finns en gråzon i fråga om ansvarsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och övriga polismyndigheter. Som jag tolkar gällande regelsystem finns det också en diskrepans mellan å ena sidan instruktionerna för Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen och å andra sidan Rikspolisstyrelsens föreskrifter på området.

En annan brist är att det inte finns något system för återrapportering från den lokala polismyndigheten till Säkerhetspolisen om hur distansskyddet fungerat i de enskilda fallen.

Polismyndigheterna ute i landet spelar en viktig roll i personskyddet för den centrala statsledningen. Insatser i form av polisbevakning vid olika arrangemang där en skyddsperson deltar, eskorter, färdvägs- och hotellbevakning är en integrerad del av personskyddet. Sådana åtgärder är en uppgift för den lokala polisen och ett ofta nödvändigt komplement till livvaktsskydd. I stor utsträckning är kanske åtgärderna på det lokala planet också tillräckliga för personskyddet och närvaron av livvakter inte påkallad från säkerhetssynpunkt.

Vid mina samtal med olika personer har jag bibringats den uppfattningen att skyddspersonerna som regel är nöjda med livvakterna och deras sätt att agera. De utför sitt arbete på ett professionellt sätt. Däremot har det framförts kritiska synpunkter på distansskyddet i vissa fall.

I instruktionen för Rikspolisstyrelsen anges att Rikspolisstyrelsen leder bl.a. bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den

centrala statsledningen. Inom Rikspolisstyrelsen leder Säkerhetspolisen detta arbete (se instruktionen för Säkerhetspolisen). Ytterligare bestämmelser finns i Rikspolisstyrelsens föreskrifter, som redovisats i avsnitt 3.4. Enligt dessa skall Säkerhetspolisen samordna planeringen och förberedelserna av polisens bevaknings- och säkerhetsarbete kring skyddspersonerna. Säkerhetspolisen svarar därvid bl.a. för information till berörda polismyndigheter om skyddspersonernas planerade förflyttningar och om hotbilden, för att samråd sker med berörda polismyndigheter och för frågor om närskydd. Berörda polismyndigheter svarar för att lokala hot beaktas i planeringen. De svarar vidare för distansskydd som platsbevakning, hotellbevakning, färdvägsbevakning och eskort.

Samarbetet mellan Säkerhetspolisen och den lokala polisen såsom det utformats i Rikspolisstyrelsens föreskrifter bygger alltså på att myndigheterna kommer överens om bl.a. vilka personskyddsinsatser som skall göras. Säkerhetspolisen bestämmer därvid om närskyddet, dvs. livvakterna, medan de operativa polisinsatserna i övrigt är en uppgift för den lokala polisen.

Frågor om ansvarsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och övriga polismyndigheter har flera gånger tagits upp av olika utredningar, senast av Göteborgskommittén (Göteborg 2001, SOU 2002:122). För egen del kan jag i likhet med andra utredningar inte finna annat än att det finns en gråzon i fråga om ansvarsfördelningen och att det alltså finns oklarheter om vem som skall svara för vad. Det finns också en diskrepans mellan å ena sidan instruktionerna för Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen och å andra sidan Rikspolisstyrelsens föreskrifter. Jag tolkar instruktionerna så att Säkerhetspolisen har en klarare ledningsfunktion beträffande personskyddet än vad som kommer fram i Rikspolisstyrelsens föreskrifter. I sig kan detta leda till ovisshet om vad som verkligen gäller och föranleda kompetenskonflikter. Såvitt jag kan bedöma tycks dock samarbetet mellan Säkerhetspolisen och den lokala polisen på personskyddsområdet över lag ha fungerat väl och bortsett möjligen från insatserna i samband med Göteborgskravallerna har det inte inträffat några incidenter som visar att samarbetet brustit mera påtagligt. Inte minst från principiella utgångspunkter anser jag det ändå otillfredsställande att det skall finnas en gråzon mellan myndigheternas ansvarsområden. Hur gott samarbetet än må vara finns det alltid en risk att en fråga hamnar mellan två stolar. Av vikt är också att det kanske inte kommer att finnas någon som

kan hållas ansvarig för eventuella felaktigheter eller underlåtenheter.

En ytterligare iakttagelse som jag gjort är att det inte tycks finnas något system för återrapportering från den lokala polisen om hur distansskyddet fungerat i enskilda fall och om det varit en tillräcklig åtgärd. Insatserna i samband med valet till Europaparlamentet utgör dock ett undantag. Endast när livvakter åtföljer en skyddsperson får Säkerhetspolisen normalt kännedom om vilka åtgärder som vidtagits av den lokala polisen och hur de utfallit.

När nu insatser från den lokala polisen är en viktig del av personskyddet anser jag det vara en brist att Säkerhetspolisen inte generellt får information om distansskyddet fungerat eller inte. Hur skall annars Säkerhetspolisen i andra fall kunna avgöra huruvida distansskydd är en tillräcklig åtgärd eller om det krävs också livvaktsskydd?

#### 7.4 Min bedömning av hur personskyddssystemet tillämpats i samband med mordet på Anna Lindh

**Min bedömning:** Säkerhetspolisens rutiner för upprättande av s.k. taktiska hotbilda-bedömningar var vid tidpunkten för mordet inte bra. De upprättades alltför sällan och var för statsrådets del alltför generella. Jag har dock inte underlag för att påstå att hotbilda-bedömningen avseende Anna Lindh skulle ha blivit en annan om en särskild taktisk hotbild upprättats i nära anslutning till mordet. Tvärtom har jag inte funnit några uppgifter som skulle kunna tyda på att det under den närmaste tiden före mordet fanns några kända hot riktade mot Anna Lindh.

Min genomgång av de engagemangslistor som avser tiden då mordet skedde illustrerar väl de brister som jag påtalat i avsnitt 7.3.2. Även om informationen från Regeringskansliet hade varit tydligare och mer detaljerad är jag dock övertygad om att Säkerhetspolisen med hänsyn till omständigheterna inte skulle ha haft anledning att göra någon annan bedömning av Anna Lindhs behov av personskydd än den som faktiskt gjordes.

Säkerhetspolisen utgick vid sin hotbilda-bedömning från kända hot i enlighet med de föreskrifter och allmänna råd som Rikspolisstyrelsen utfärdat i FAP. Hade Säkerhetspolisen även tagit hänsyn till eventuella eller latent hot hade hotbilden avseende Anna Lindh med hänsyn till den exponering hon var ut-

satt för sannolikt sett annorlunda ut. Mot bakgrund av gällande regelverk finner jag dock inte anledning att rikta kritik mot Säkerhetspolisen för att den vid sin bedömning inte tog sådan hänsyn. En fråga som dock förtjänar att ställas är om inte författningen borde ha ändrats redan vid denna tid.

Medarbetare till Anna Lindh har framfört viss kritik mot Säkerhetspolisens personskydd av henne. Uppgifterna har bemötts av Säkerhetspolisen. Jag har i avsaknad av närmare dokumentation, framför allt hos Säkerhetspolisen, ingen möjlighet att i efterhand utreda vad som faktiskt inträffat vid de händelser som kritiken rör. Jag kan dock konstatera att händelserna verkar ha uppfattats på skilda sätt. Jag kan vidare konstatera att distansskyddet i form av yttre bevakning i flera fall tycks ha fallerat och att Säkerhetspolisen inte fått kännedom härom genom kontakter med den lokala polisen.

I mitt utredningsuppdrag har ingått att undersöka hur personskyddssystemet tillämpats i anslutning till mordet på utrikesminister Anna Lindh. Enligt direktiven skall undersökningen omfatta en kartläggning av de omständigheter som varit av betydelse i anslutning till mordet samt en analys av hur gällande regler, rutiner och befogenheter tillämpats. Jag har i kapitel 6 redovisat den kartläggning som jag gjort.

Anna Lindh hade vid tidpunkten för mordet inte livvaktsskydd. Sista gången hon hade sådant skydd var ca två och en halv månad före mordet – runt midsommartid 2003. Under augusti och september hade hon, enligt Säkerhetspolisens dokumentation, vid fyra tillfällen personskydd. Vid dessa tillfällen ägde skyddet rum i samband med offentliga framträdanden och det bestod i samtliga fall av distansskydd i form av yttre bevakning, som den lokala polismyndigheten svarade för.

Till grund för Säkerhetspolisens bedömning av vilket personskydd som Anna Lindh skulle ha under tiden då EMU-valkampanjen pågick låg främst den hotbild som upprättats den 15 april 2003 avseende riksdagen. Som jag tidigare nämnt upprättade Säkerhetspolisen vid denna tid inte annat än undantagsvis särskilda hotbilsbedömningar för statsråden utan statsråden ansågs ingå i den taktiska hotbilsbedömning som avsåg riksdagen som helhet. Utöver ifrågavarande hotbild upprättade Säkerhetspolisen i augusti 2003 en operativ hotbild inför EMU-folkomröstningen.

Efter mordet på Anna Lindh har Säkerhetspolisen ändrat rutinerna och numera upprättas särskilda taktiska hotbilda-bedomningar avseende bl.a. samtliga statsråd. Taktiska hotbilda-bedomningar upprättas dock fortfarande endast två gånger om året. Jag har i föregående avsnitt särskilt pekat på att jag anser att det tidigare systemet då särskilda taktiska hotbilder för statsråden inte upprättades var en svaghet i personskyddssystemet. Jag har där också, mot bakgrund av den allt snabbare utvecklingen i samhället, framhållit att de taktiska hotbilderna bör omvärderas oftare än var sjätte månad. Även om jag således funnit att Säkerhetspolisens rutiner i nu nämnda avseenden inte varit bra har jag dock inte underlag för att påstå att hotbilda-bedomningen avseende Anna Lindh skulle ha blivit en annan om en särskild taktisk hotbild upprättats i nära anslutning till mordet. Tvärtom har jag vid min genomgång av Säkerhetspolisens handlingar inte funnit några uppgifter som skulle kunna tyda på att det under den närmaste tiden före mordet fanns några kända hot riktade mot Anna Lindh.

När det gäller Säkerhetspolisens underlag för att kunna bedöma behovet av personskyddsåtgärder har jag särskilt undersökt vilken information som Säkerhetspolisen fått av Regeringskansliet vid tidpunkten för mordet på Anna Lindh. Jag har vid genomgång av aktuella engagemangslistor hos Säkerhetspolisen kunnat konstatera att Regeringskansliet en knapp vecka före mordet skickat över Anna Lindhs planerade program för den 10 september 2003. Av programmet framgår att Anna Lindh på eftermiddagen skulle befinna sig i Sundsvall för medverkande i den s.k. demokrativeckan. Två dagar före mordet har Utrikesdepartementet per telefax skickat över en ny engagemangslista för den 10 september 2003. Denna förändrade lista innehåller bara planerade engagemang från ca kl. 20.00. Av listan framgår att Anna Lindh vid denna tidpunkt skulle åka statsrådsbil från Utrikesdepartementet till TV 4. Vad hon skulle göra dessförinnan eller om den tidigare planerade resan till Sundsvall ändrats framgår inte. I ett under förundersökningen avseende mordet hållet förhör med en medarbetare till Anna Lindh uppger medarbetaren att hon den 8 september 2003 muntligen meddelat Säkerhetspolisen förändringarna i programmet. Dokumentation rörande detta telefonsamtal saknas dock hos Säkerhetspolisen.

Min genomgång av engagemangslistorna illustrerar väl de brister som jag påtalat i avsnitt 7.3.2. Uppgifterna i engagemangslistorna är knapphändiga och i detta fall är programändringarna också otyd-

liga. Det är förklarligt att informationen inte blev mera fullständig och exakt med hänsyn till att folkomröstningskampanjen var i sin slutfas och att Anna Lindhs program ofta kastades om med kort varsel. Även om informationen från Regeringskansliet varit tydligare och mer detaljerad är jag dock övertygad om att Säkerhetspolisen med hänsyn till omständigheterna inte skulle ha haft anledning att göra någon annan bedömning av Anna Lindhs behov av personskydd än den som faktiskt gjordes. Regeringskansliets information i detta fall har således, enligt min mening, överhuvudtaget inte inverkat på Säkerhetspolisens bedömning.

Anna Lindh var under hela EMU-valkampanjen en förgrundsgestalt för ja-sidan. Hon förekom flitigt i medierna och exponerades i stor utsträckning på valaffischer och liknande. Mot denna bakgrund har i den allmänna debatten efter mordet många ifrågasatt Säkerhetspolisens hotbilda-bedömning. Som jag redogjort för bl.a. i kapitel 3 styrs Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet i stor utsträckning av de föreskrifter och allmänna råd som Rikspolisstyrelsen utfärdat (FAP 224-2). Enligt författningen grundas hotbilda-bedömningarna på vad som är känt vid Säkerhetspolisen i fem olika kategorier; internationell terrorism, inhemsk extremism, annan opinionsyttring, mental störning och överförd hotbild. Jag har tidigare påpekat att en hotbilda-bedömning som bara utgår från kända hot inte är en tillräckligt effektiv metod för att förebygga våld mot de skydds personer som Säkerhetspolisen har ansvaret för. Hade Säkerhetspolisen i sin bedömning även tagit hänsyn till eventuella eller latent hot hade hotbilden avseende Anna Lindh med hänsyn till den exponering hon var utsatt för sannolikt sett annorlunda ut. Även om jag således anser att man vid hotbilda-bedömningarna i framtiden måste ta hänsyn till okända hot finner jag mot bakgrund av gällande regelverk inte anledning att rikta kritik mot Säkerhetspolisen för att den vid sin bedömning inte tagit hänsyn till den typen av hot. En fråga som i detta sammanhang dock förtjänar att ställas är om inte författningen borde ha ändrats redan vid denna tid.

Som framgår i avsnitt 6.6 *Framförda synpunkter på Säkerhetspolisens hotbilda-bedömning* har medarbetare till Anna Lindh m.fl. under mitt utredningsarbete framfört kritik mot Säkerhetspolisens personskydd av Anna Lindh. En av dem som varit mest kritisk är Anna Lindhs pressekreterare vid tiden för mordet. Han har bl.a. i en promemoria redogjort för stämningläget inför EMU-vallet så som han uppfattat det samt för de kontakter han eller andra



personer på Utrikesdepartementet haft med Säkerhetspolisen under september 2003 i anledning av olika händelser som inträffat vid Anna Lindhs offentliga framträdanden. Jag har inte kunnat finna någon dokumentation hos Säkerhetspolisen angående ifrågasvarande kontakter. Jag har därför konfronterat Säkerhetspolisen och den polisman som pressekreteraren kontaktat med uppgifterna i promemorian. Såväl Säkerhetspolisen som polismannen har vidhållit sin uppfattning att stämmningsläget inför EMU-valet var lugnt och att detta också bekräftats av många personer som var involverade i valrörelsen. Från Säkerhetspolisen har man vidare vidhållit uppfattningen att hotbilden mot Anna Lindh var låg och inte motiverade personskyddsåtgärder utöver de som beslutats. Polismannen har dessutom redogjort för kontakterna med pressekreteraren och annan personal på Utrikesdepartementet så som han uppfattat dem. Han har under den redogörelsen kommenterat och bemött pressekreterarens uppgifter. Jag har i avsaknad av närmare dokumentation, framför allt hos Säkerhetspolisen, ingen möjlighet att i efterhand utreda vad som faktiskt har inträffat och vad som sagts mellan pressekreteraren och Säkerhetspolisens företrädare. Jag kan emellertid konstatera att aktuella händelser verkar ha uppfattats på skilda sätt. Jag kan vidare konstatera att distansskyddet i form av yttre bevakning av den lokala polismyndigheten i flera fall tycks ha fallerat och att Säkerhetspolisen inte synes ha fått kännedom härom genom kontakter med den lokala polismyndigheten.

## 7.5 Mina förslag

### 7.5.1 En förändrad hotbilsbedömning

**Förslag:** Jag anser det angeläget att man skapar en ordning som innebär att inte bara kända hot utan också eventuella eller latent hot kan motverkas. Jag ser inte ett utökat informationsinhämtande riktat mot potentiella våldsutövare som en framkomlig väg. Inte heller anser jag att personskydd generellt sett bör ges åt ett betydligt större antal personer eller att skyddsåtgärder bör vara beroende av vissa personers funktioner i den centrala statsledningen. I stället bör dagens hotbilsbedömningar kompletteras med en ny kategori bedömningar som knyter an till skyddspersonens situation. Grundinställningen bör vara att det alltid föreligger en viss men låg risk för att

latenta eller eventuella hot skall realiseras. Skyddspersonens situation kan dock medföra att risken är högre eller t.o.m. mycket högre. Många faktorer kan påverka hotbilsbedömningen. Några exempel är i vilken utsträckning personen exponeras i massmedierna, hur medierna skildrar personen, om personen framstår som kontroversiell eller företräder en åsikt som många tar avstånd från eller om personen, exempelvis ett statsråd, är ansvarig för ett förslag som väcker starka känslor bland allmänheten. En hotbilsbedömning som den föreslagna ger enligt min mening utrymme för ett mera flexibelt personskydd där insatserna kan anpassas till vad de aktuella förhållandena faktiskt kräver.

Den nuvarande beteckningen ”mental störning” som en kategori för hotbilsbedömningar är missvisande och bör ändras till den mera adekvata benämningen ”hot som kan knytas till enskilda personer”.

Den taktiska hotbilden bör alltid bedömas separat för statschefen, statsministern, de övriga statsråden, talmannen och partiledarna. För övriga bör särskilda hotbilsbedömningar göras när det är motiverat på grund av omständigheterna.

Säkerhetspolisen bör ompröva de taktiska hotbilderna mer kontinuerligt än var sjätte månad.

Grunderna för hotbilsbedömningen bör även fortsättningsvis kunna regleras i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (FAP).

Jag har tidigare påpekat att det inte är tillräckligt att man i personskyddsverksamheten utgår från kända hot. Man behöver också ta hänsyn till andra mindre tydliga hot och risker. Sådana hot eller risker kan oftast knytas till skyddspersonens situation. Personer som ofta förekommer i medierna eller av annan anledning är allmänt kända löper större risker än andra att utsättas för attacker. Det kan vara så att just igenkännandet av en person kan vara den faktor som får gärningsmannen att leva ut sina aggressioner. Det har också sagts att män är mera benägna att reagera med våld på grund av sina egna misslyckanden än kvinnor och att risken för att sådant våld riktar sig mot en ung och framgångsrik kvinna är större än risken för att andra utsätts för våldet. Gärningsmannen kan helt enkelt projicera sitt eget misslyckande på en framgångsrik kvinna. Vad som framkommit vid den rättspsykiatriska undersökningen av

Mijailo Mijailovic ger vid handen att sådana förhållanden utlöst angreppet på Anna Lindh.

Vid mina besök hos utländska organ som hanterar personskyddsfrågor har jag fått den uppfattningen att de latent eller eventuella hoten alltmer börjar tas på allvar och man söker åtminstone på vissa håll att finna metoder för att komma till rätta med problemet.

I USA genomförde Secret Service i slutet av 1990-talet en undersökning av attacker på offentliga personer. Secret Service är det organ som har till uppgift att skydda presidenten och vice presidenten och deras familjer, avgångna presidenter, besökande statschefer, de som under presidentvalskampanjerna kandiderar för presidentskapet och de som så småningom nomineras som huvudkandidater som president respektive vicepresident och deras hustrur samt vissa andra nationella ledare. Undersökningen – The Secret Service Exceptional Case Study Project – har redovisats i en artikel publicerad i Journal of Forensic Sciences i mars 1999 (Robert A. Fein, Ph. D. Bryan Vossekuil. Assassination in the United States: An Operational Study of Recent Assassins, Attackers, and Near-Lethal Approachers). Den avsåg samtliga kända fall då någon attackerat framstående politiker, företagsledare och andra offentliga personer eller närmat sig en person i denna krets för en attack från och med 1949 och framåt. Studien har varit fokuserad på gärningsmännens tänkande och uppträdande tiden närmast före attacken eller försöket till attack.

Resultaten från undersökningen innebar i korthet bl.a. följande. Motiven för våldsbrotten och försöken skiftade. 60 procent av gärningsmännen hade inte haft någon känd förbindelse med en organisation och mindre än 10 procent hade haft förbindelse med en militant eller radikal grupp. Ca en tredjedel av de undersökta gärningsmännen hade inte tidigare gripits för brott men de övriga hade en eller flera gripanden i sin historia. Majoriteten av de undersökta hade dock inte dömts till fängelsestraff. 43 procent led av mentala störningar vid det aktuella tillfället. Bland motiven för attackerna och attackförsöken ingick att uppnå berömmelse, att hämnas en uppfattad orättvisa, att själv bli dödad, att åstadkomma uppmärksamhet kring ett antaget problem, att rädda landet eller världen, att uppnå en speciell relation till offret, att tjäna pengar och att åstadkomma en politisk förändring. Omkring 75 procent hade tidigare uttalat sig skriftligen eller muntligen om det tilltänkta offret men knappt en fjärdedel hade kommunicerat direkt med

offret. Knappt två tredjedelar hade till vänner eller familjen uttalat sig hotfullt om offret men endast fyra procent hade framfört hoten till offret själv.

Undersökningsresultaten torde inte utan vidare kunna appliceras på förhållandena i Sverige och det är inte säkert att en motsvarande undersökning här i landet skulle ge samma resultat. En del av resultaten torde spegla amerikanska förhållanden. En allmän trend i undersökningen som dock kan vara giltig också här i landet är att attentat eller attentatsförsök ofta begås av personer som inte företräder någon organisation och som inte tidigare hotat sitt tilltänkta offer och att motiven kan skifta högst avsevärt och inte vara i vanlig mening rationella eller förutsebara. Vidare synes offentliga personer löpa större risk att bli attackerade av gärningsmän som inte tidigare givit sig till känna än av kända hotutövare.

En slutsats som jag anser att man kan dra av den amerikanska utredningen är att en riskanalys som utgår från kända hot inte är en tillräckligt effektiv metod för att förebygga våld mot offentliga personer. Jag ser det som angeläget att man nu försöker åstadkomma en ordning som innebär att inte bara kända hot kan motverkas utan också latent eller eventuella hot och risker.

Att skapa ett nät som kan fånga upp eventuella eller latent hot mot personer i den centrala statsledningen är dock en svår uppgift. Det förutsätter att man kan skaffa sig och analysera information om personer ute i samhället som kan ha motiv för och intresse av att begå våldsbrott mot någon i statsledningen och som dessutom har förmåga att iscensätta en attack och för avsikt att försöka fullfölja sina planer. Sådan information är inte lättillgänglig och informationsinhämtandet torde kräva stora resurser. Härtill kommer att ett sådant system om det skall bli någorlunda effektivt behöver omfatta alla som kan tänkas ha en fientlig inställning mot någon av de flera än 400 personerna i den centrala statsledningen eller av annan anledning kan tänkas gå till attack. Om antalet personer hade varit betydligt färre skulle det möjligtvis kunna vara ett mera lätthanterligt system. Man måste också ställa sig frågan om det är förenligt med regeringsformens rättighetsregler och andra regelverk att polisen skall samla in och registrera information om tidigare ostraffade personer som kan tänkas begå våldsbrott innan de påbörjat planeringen av brottet. Att uttala sig hotfullt om en annan person får anses falla inom ramen för den yttrandefrihet som gäller. Det är endast när den som hotet avser får kännedom

om hotet som yttrandefriheten begränsas genom straffbestämmelsen i 4 kap. 5 § brottsbalken.

Jag ser inte ett utbyggt informationsinhämtande som en framkomlig väg för att möta riskerna för att potentiella gärningsmän går till anfall mot någon i den centrala statsledningen. En lösning är givetvis att samtliga personer i den centrala statsledningen eller i vart fall alla statsråd, talmannen, partiledarna och andra framträdande politiker ges samma personskydd som kungen och statsministern har i dag. Inte heller detta framstår dock som ett realistiskt alternativ av bl.a. den anledningen att alla i den kretsen inte behöver vara lika exponerade för risker. Ett mer eller mindre permanent livvaktsskydd för en relativt stor krets personer skulle också bli mycket resurskrävande.

En annan lösning kan vara att beträffande en begränsad krets av personerna i den centrala statsledningen låta personens funktion vara avgörande. I analogi med vad som gäller för statsministern skulle man exempelvis kunna peka ut funktionerna som utrikesminister och justitieminister som så utsatta att de bör ha ett starkare skydd än andra statsråd. På motsvarande sätt skulle t.ex. partiledarna kunna anses ha en mera utsatt position än övriga riksdagsledamöter. Enligt min mening kan man emellertid genom en utbyggd hotbildsbedömning och riskanalys nå samma resultat som ett funktionsanknutet personskydd skulle ge. Ett funktionsanknutet personskydd kan också vara ett trubbigt vapen i sådana fall när personen i fråga rent faktiskt inte befinner sig i någon riskzon. En bedömning och riskanalys som knyter an till skyddspersonens situation är ett smidigare förfaringssätt som dessutom kan appliceras på samtliga personer i den centrala statsledningen. Jag förordar att det som en ny kategori för hotbildsbedömningarna införs latent eller eventuella hot. Grundinställningen bör vara att det alltid föreligger en viss men låg risk för att sådana hot skall realiseras. Skyddspersonens situation kan emellertid medföra att risken är högre eller t.o.m. mycket högre. Vid hotbildsbedömningen får man då tillämpa en glidande skala, alltifrån en mycket hög till en låg hotbild.

Vad är det då i en skyddspersons situation som medför att han eller hon kan anses löpa större risk än andra. Det går inte att ge något uttömmande svar på den frågan. En viktig faktor är dock givetvis hur pass välkänd och lätt igenkännbar personen är bland allmänheten. Kungen och statsministern är typexempel på personer som allmänheten vet vem de är och känner igen. Flera andra

statsråd liksom partiledarna i riksdagen förekommer flitigt i medierna, vid torgmöten och på exempelvis valaffischer. En persons funktion kan vidare i sig medföra att han eller hon ofta framträder i mediernas nyhetsbevakning. Genom exponeringen får de anses löpa en större risk än andra. Andra moment som kan medföra att en person är i riskzonen är att han eller hon framstår som kontroversiell eller företräder en åsikt som många tar avstånd från. Av betydelse är här hur media skildrar personen. Skildringar i media kan medföra att en person uppfattas som mer kontroversiell än det i realiteten finns täckning för och det torde vara den mediala bilden som uppmärksammas bland allmänheten. En annan omständighet som bör vägas in är om ett statsråd är ansvarigt för ett förslag som väcker starka känslor bland allmänheten. Detsamma gäller en riksdagsledamot som uppträder som sitt partis talesman i en sådan fråga.

Liksom i dag måste det också ske bedömningar inför möten och andra aktiviteter med ledning av veckoprogram och annan information. En utbyggd taktisk hotbilsbedömning bör kunna underlätta arbetet med dessa operativa hotbilsbedömningar. I sammanhanget bör det framhållas att man vid de operativa hotbilsbedömningarna kan ha anledning att räkna med latent eller eventuella hot också mot olika möten och engagemang som kan medföra att hoten överförs även på en deltagande skyddsperson.

En ordning som den beskrivna innebär att vissa i den centrala statsledningen sållas ut på grund av att de t.ex. är mera kända eller på annat sätt framträdande. De som inte tillhör denna grupp får acceptera detta förhållande. Ordningen innebär vidare att sammansättningen av den skyddade personkretsen kommer att växla över tiden. Ett statsråd eller en riksdagsledamot som under en period har stått i fokus kan senare komma att ha en mera undanskymd position och behöver då inte längre bli föremål för någon särskild personskyddsåtgärd förrän förhållandena åter ändrar sig.

Jag menar vidare att en hotbilsbedömning i enlighet med det sagda ger utrymme för ett mera flexibelt personskydd där insatserna kan anpassas till vad de aktuella förhållandena faktiskt kräver. Som situationen är i dag, förenklat uttryckt, är framförallt livvaktsskyddet en fråga om fullt eller nästan fullt skydd skall ges eller inget alls.

Enligt min mening bör det inte möta några större problem för Säkerhetspolisen att med ledning av uppgifter av berört slag avgöra vilka personer i den centrala statsledningen som är i en högre

riskklass än andra. För detta ändamål kan dock Säkerhetspolisen behöva anlita särskild expertis. Jag återkommer senare till frågan om expertmedverkan i analysarbetet.

Vad jag nu sagt innebär inte att man skall överge de hotbilsbedömningar som knyter an till terroristorganisationer och extremistorganisationer, mentalt störda som genom hotbrev och andra kommunikationer gjort sig kända hos Säkerhetspolisen, annan opinionsyttring samt överförd hotbild. Inte heller skall man slappna av vaksamheten på dessa hot. Det handlar i stället om en komplettering av de nuvarande hotbilsbedömningarna men från delvis andra utgångspunkter, nämligen latent eller eventuella hot med anknytning till skyddspersonens situation. Detta bör komma till klart uttryck i de regler som styr Säkerhetspolisens personskyddsarbete. I samband med en sådan ändring bör den nuvarande beteckningen ”mental störning” ändras. Den är missvisande i flera avseenden. För det första är mentalt störda personer generellt sett inte mera våldsbenägna än andra. För det andra omfattar de hotbilsbedömningar beträffande mentalt störda som görs nu också personer som inte behöver vara mentalt störda i sedvanlig mening. Sålunda brukar s.k. rättshaverister räknas hit liksom s.k. stalkers, dvs. personer som fixerat sig på en person. En mera adekvat benämning synes vara hot som kan knytas till enskilda personer.

Självklart kan det inte göras särskilda taktiska hotbilsbedömningar för alla de ca 400 personer som ingår i den centrala statsledningen. Liksom hitintills måste det bli fråga om mera generella hotbilsbedömningar för en stor grupp som får kompletteras med särskilda bedömningar av hotbilden för vissa personer. Vilka som bör bli föremål för särskilda hotbilsbedömningar bör i första hand styras av deras funktion. Hotbilden för statschefen, statsråden inklusive statsministern, talmannen och partiledarna bör alltid bedömas separat. För övriga bör det göras särskilda hotbilsbedömningar när det är motiverat på grund av omständigheterna. Det innebär t.ex. att en riksdagsledamot som skiljer sig från sina kollegor genom att han eller hon är utsatt för öppet eller latent hot på grund av bl.a. medieexponering skall få en särskild hotbilsbedömning.

De taktiska hotbilsbedömningarna ligger, som redan nämnts, i dag fast under en sexmånadersperiod men ändras när förhållandena föranleder det. Enligt min mening är det viktigt att man mer kontinuerligt kontrollerar att hotbilden fortfarande är aktuell. Att hotbilsbedömningarna följs upp är särskilt betydelsefullt när det är

fråga om hotbilder som knyter an till skyddspersonens situation. I dagens samhälle går utvecklingen fort och medias genomslagskraft är stor och snabb. En person som ena dagen kan vara relativt okänd kan dagen därpå vara en "rikskändis" som en stor mängd människor känner till och kan identifiera.

Grunderna för hotbilda-bedömningen bör så länge som Säkerhetspolisen ingår i Rikspolisstyrelsen kunna regleras genom centralmyndighetens föreskrifter. Det får alltså ankomma på Rikspolisstyrelsen att utfärda de nödvändiga reglerna.

En fråga som jag haft anledning att fundera över gäller dagens system där hotbilden bedöms separat för var och en av kategorierna internationell terrorism, inhemsk extremism, annan opinionsyttring, mental störning och överförd hotbild. Med mitt förslag tillkommer ytterligare en kategori, nämligen latent och eventuella hot. Det kan givetvis vara betydelsefullt att riskerna för angrepp i den ena eller andra kategorin analyseras. Att man försöker fastställa vilka olika typer av hot som finns kan exempelvis vara av vikt för bedömningen av vilka personskyddsåtgärder som bör sättas in. Vad jag saknar är dock en sammantagen analys av riskerna i de olika kategorierna. I flera av de länder som jag besökt utmynnar hotbilda-bedömningarna i en sammantagen analys av samtliga hot eller risker. Det är möjligt att den analysen kan ge en riktigare bild av de hot och risker som finns beträffande en skyddsperson än separata bedömningar. Att hotbilden i de olika kategorierna var för sig är låg behöver inte betyda att den generella hotbilden är lika låg. Som jag ser saken kan vidare de risker som finns i de olika kategorierna färga av sig på varandra. Jag föreställer mig t.ex. att en skyddsperson som på grund av exponering i medierna är utsatt för latent och eventuella hot också löper en större risk att angripas av en enskild hotutövare just därför att skyddspersonen är lätt igenkännbar. Vid överförd hotbild kan en gärningsman också välja ut den som han eller hon känner igen.

Jag lägger inte fram något förslag om en ändrad hotbilda-bedömning i det nu aktuella avseendet. Frågan kan behöva övervägas från mera fackmannamässiga utgångspunkter. Jag vill förorda att Säkerhetspolisen närmare överväger hur hotbilda-bedömningarna bör ske i framtiden och kanske särskilt mot bakgrund av att en ny kategori hot och risker kan behöva bedömas.



### 7.5.2 Bör hotbildsarbetet ske inom kontraterrorismroteln?

**Förslag:** Jag föreslår att hotbildsfunktionen inte längre skall ingå i kontraterrorismroteln utan i stället bli en egen rotel.

För arbetet med hotbilsbedömningarna anlitar Säkerhetspolisen experter, framför allt inom psykologin. Jag anser det angeläget att Säkerhetspolisen tar hjälp av experter också på andra områden. Jag anser det vidare viktigt att Säkerhetspolisen etablerar kontakt med universitets- och högskolevärlden så att de senaste rönen inom bl.a. beteendevetenskap kan tas till vara.

Arbetet med hotbilderna – både de taktiska och operativa – sker i dag vid en enhet inom kontraterrorismroteln, hotbildsfunktionen. Operativa bedömningar utförs också vid personskyddsroteln. Att hotbildsfunktionen knutits till kontraterrorismroteln är inte oförklarligt i ett historiskt perspektiv; tidigare stod ju risken för terroristattacker i fokus vid personskyddsverksamheten. Bilden i dag är väsentligt annorlunda och hotbilsbedömningarna måste nu ske från flera utgångspunkter. Med mitt förslag i föregående avsnitt tillkommer ytterligare en kategori hot som man bör ta hänsyn till. Den naturliga kopplingen till kontraterrorismroteln finns därför inte längre.

Det finns också en annan aspekt på hotbildsfunktionens organisatoriska hemvist. När de som arbetar med hotbilderna på detta sätt är inordnade i en större enhet finns alltid en risk för att de rycks ifrån sina ordinarie arbetsuppgifter och i stället periodvis tas i anspråk för rotelns huvuduppgift. Jag kan inte påstå att detta är ett genomgående drag men jag har fått ett intryck av att det skett från tid till annan.

Min uppfattning är att hotbilsarbetet skall lösgöras från kontraterrorismroteln. En möjlig lösning kan då vara att hotbildsfunktionen knyts till personskyddsroteln. Fördelen med det skulle vara att personskyddsfrågorna koncentrerades till en rotel och att det skulle kunna ske en samordning av arbetet med de operativa hotbilsbedömningarna. Den vinst som ligger i en samordning tycks dock vara endast skenbar; det har sagts mig att hotbildsfunktionens respektive personskyddsrotelns operativa hotbilsbedömningar görs från olika utgångspunkter. En avgörande invändning mot att hotbildsfunktionen överförs till personskyddsroteln är att särskilt de taktiska hotbilsbedömningarna inte skall ligga på samma enhet som har att omsätta dem i praktiken. Resursfrågor skulle nämligen

då lätt kunna komma att styra hotbilsbedömningarna. Jag ställer mig alltså avvisande till att hotbildsfunktionen överförs till personskyddsroteln.

En annan lösning kan vara att hotbildsfunktionen läggs samman med den strategiska analysenheten, som närmast är en stabsfunktion. Inte heller denna lösning förefaller mig idealisk även om den kan medföra vissa samordningsvinster genom bl.a. att personalen kan utnyttjas på ett effektivt sätt. Inom Säkerhetspolisen pågår för närvarande ett utvecklingsarbete som skall syfta till bl.a. en omstrukturering av organisation och ledning. Det är möjligt att man inom ramen för det arbetet kan finna anledning att överväga hotbildsfunktionens organisatoriska hemvist. Jag vill emellertid inte föregripa resultatet av utvecklingsarbetet och föreslå någon förändring beträffande den strategiska analysenheten.

Det sagda leder mig till att hotbildsfunktionen i vart fall tills vidare bör bli en egen rotel. Jag ser också fördelar med denna lösning. Den markerar vikten av hotbilsarbetet. Även om det kanske mera är en symbolisk fråga är förändringen också en markering av att terrorismhoten mot den centrala statsledningen bara är en av flera hotbilder som behöver beaktas. Vidare kan bl.a. rekryteringen av personal ske uteslutande med utgångspunkt i vad som krävs vid hotbilsarbetet.

Från att hotbilsbedömningarna tidigare helt hanterats av poliser har under senare år en utveckling skett mot att också särskild expertis anlitas. Början togs genom att en psykolog anlätades på deltid men i dagsläget är två psykologer engagerade på tillsammans inte fullt heltid. Vidare har två analytiker med annan bakgrund än polisutbildning anställts.

Enligt min mening är det viktigt att man fortsätter på den inslagna vägen och tar hjälp av experter också på andra områden. En hotbilsbedömning utifrån skyddspersonens situation kan exempelvis kräva olika kompetenser. Det förefaller mig även som om bl.a. rättspsykiatrisk expertis kan vara till nytta i hotbilsarbetet liksom statsvetare eller andra företrädare för samhällsvetenskapen. Jag ser det också som angeläget att man från Säkerhetspolisen har kontakt med universitets- och högskolevärlden så att de senaste rönen inom bl.a. beteendevetenskapen kan tas till vara. Det kan även gälla utvecklande av nya metoder för riskanalyser inom psykiatrin.

### 7.5.3 Information från Regeringskansliet, riksdagen och hovet

För att Säkerhetspolisen skall kunna göra välgrundade hotbilda-  
bedömningar, såväl taktiska som de som görs inför skyddspersoner-  
nas olika engagemang, krävs det, som jag tidigare påpekat, att den  
kan inhämta och få information som är relevant för sådana bedöm-  
ningar. Av central betydelse är den information som Säkerhets-  
polisen får från Regeringskansliet, riksdagen och hovet. Jag har i  
avsnitt 7.3.2 redovisat de brister som jag anser finns framförallt i  
den information som Säkerhetspolisen får från Regeringskansliet.

#### Information om skyddspersonernas planerade program

**Förslag:** Jag ställer mig i allt väsentligt bakom att engagemangs-  
listorna för statsråden bör innehålla information i enlighet med  
en förteckning som Säkerhetspolisen presenterade för Rege-  
ringskansliet våren 2004. Det är viktigt att Regeringskansliet  
genom tydligare riktlinjer samt bättre och regelbunden upp-  
följning skapar enhetliga rutiner för vilken information som  
skall lämnas till Säkerhetspolisen och hur detta praktiskt skall gå  
till. Vid utarbetandet av riktlinjerna bör Säkerhetspolisens  
önskemål tillmätas avgörande betydelse. Regeringskansliet och  
Säkerhetspolisen bör ha en kontinuerlig dialog rörande rutiner-  
na kring engagemanglistorna.

Ändringar med kort varsel i statsrådets program kan medföra  
problem. Det är naturligtvis omöjligt att binda statsråden vid  
program som en gång bestämts. Ett sätt att i vart fall delvis  
komma till rätta med problemet är att förbättra och fördjupa  
kontakterna mellan Regeringskansliet och Säkerhetspolisen.

Med den förändrade hotbilda-  
bedömning som jag föreslår  
kommer riksdagen i utökad omfattning att behöva lämna upp-  
gifter om partiledarnas planerade program. Uppgiftslämnandet  
bör ankomma på säkerhetschefen i riksdagen. Partikanslierna i  
riksdagen, som är de som har tillgång till relevanta uppgifter, har  
förklarat sig villiga att medverka till att informationen lämnas  
till säkerhetschefen. Viktigt är att partikanslierna och säker-  
hetschefen i samråd försöker finna fungerande rutiner för hur  
programändringar skall kunna komma till Säkerhetspolisens  
kännedom.

Uppgifter om skyddspersonernas planerade aktiviteter utgör en viktig del av den information som Säkerhetspolisen behöver. Efter mordet på Anna Lindh framförde Säkerhetspolisen vissa önskemål om uppgifterna i engagemanglistorna och Statsrådsberedningen utfärdade i oktober 2003 riktlinjer rörande engagemanglistorna. Under början av 2004 diskuterade jag innehållet i engagemanglistorna med företrädare vid Säkerhetspolisen. I februari upprättade man inom Säkerhetspolisen en förteckning över vilken information listorna bör innehålla och förteckningen presenterades för Regeringskansliet i april 2004. Även om rutinerna efter dessa åtgärder förbättrats har jag kunnat konstatera att det ännu finns brister i hanteringen av denna information. Jag anser fortfarande att informationen i engagemanglistorna behöver bli mer fullständig. Jag efterlyser exempelvis uppgifter om huruvida det ämne som skall avhandlas på ett möte är av känslig eller kontroversiell natur, vilken typ av möte det är fråga om m.m. Jag ställer mig alltså i allt väsentligt bakom att engagemanglistorna bör innehålla de uppgifter som anges i förteckningen. Jag anser det också viktigt att det inom Regeringskansliet skapas enhetliga rutiner genom tydligare riktlinjer och bättre uppföljning. Vid utarbetandet av riktlinjerna bör Säkerhetspolisens önskemål om vilken information den vill ha, hur informationen bör lämnas etc. tillmätas avgörande betydelse.

Ett särskilt problem med engagemanglistorna är att statsrådets program kan ändras med kort varsel och att uppgifter om ändringarna ibland når Säkerhetspolisen så sent att ett nyinsatt möte m.m. redan har ägt rum. Att binda statsråden vid program som gjorts upp en gång är naturligtvis ogörligt. Omständigheterna kan föranleda att statsråden behöver boka om sina engagemang. Det måste alltså finnas en flexibilitet och det är svårt att finna ett system som innebär att nackdelarna med programändringarna helt kan motverkas eller övervinnas. Ett sätt att i vart fall delvis komma till rätta med problemet är att förbättra och fördjupa kontakterna mellan Regeringskansliet och statsrådets närmaste medarbetare samt Säkerhetspolisen. Jag återkommer senare till den frågan. Om flera personer i den centrala statsledningen får livvakter kan också det bidra till att programändringarna för dessa personers del blir mer lätthanterliga. Det naturliga blir då att skyddspersonen underlättar livvakten/livvakterna om ändringarna.

En sak som påpekats för mig och som förtjänar att nämnas i sammanhanget är att en så allvarlig händelse som mordet på Anna Lindh ofta medför att rutinerna skärps, informationen blir mer

noggrann och vaksamheten ökar. Efter en tid tenderar dock allt att återgå till ett normaltillstånd. Så var det efter mordet på Olof Palme och så förefaller det, enligt företrädare för Säkerhetspolisen, också att bli efter mordet på Anna Lindh. Både Regeringskansliet och Säkerhetspolisen bör känna ett ansvar för att en sådan utveckling i möjligaste mån motverkas. Regeringskansliet och Säkerhetspolisen bör därför ha en kontinuerlig dialog och rutiner bör skapas som innebär regelbundna uppföljningar av hur den information som överlämnas till Säkerhetspolisen ser ut.

När det gäller riksdagen informeras i dagsläget Säkerhetspolisen om talmannens och partiledarnas planerade program endast i vissa undantagsfall. Beträffande ledamöterna i övrigt lämnas information till Säkerhetspolisen bara om en ledamot är utsatt för ett sådant hot som motiverar att en hotbilda-bedömning görs. I de relativt fåtal fall då så sker är det den enskilde riksdagsledamoten och ibland hans eller hennes partikansli som lämnar uppgifterna. Med den förändrade hotbilda-bedömning som jag föreslår kommer dock riksdagen att i utökad omfattning behöva lämna uppgifter om framför allt planerade program för de partiledare som sitter i riksdagen. Uppgiftslämnandet bör ankomma på säkerhetschefen i riksdagen. Denne förmedlar redan idag annan information av betydelse för Säkerhetspolisens hotbilda-bedömningar. Partikanslierna i riksdagen har här en viktig uppgift att fylla. Endast de torde nämligen ha tillgång till relevanta uppgifter. Företrädare för partikanslierna har också förklarat sig villiga att medverka och lämna information till säkerhetschefen. Viktigt är att man inom partikanslierna i samråd med säkerhetschefen i riksdagen försöker finna rutiner för hur ändringar i partiledarnas program skall kunna komma till Säkerhetspolisens kännedom. När det gäller enskilda ledamöter som har getts personskydd får det liksom nu ankomma på dem själva att informera om sina program.

Hovet förser enligt vissa rutiner löpande Säkerhetspolisen med detaljerad information rörande kungafamiljens planerade program. Säkerhetspolisen har förklarat att den är nöjd med informationen den får och jag berör därför inte dessa rutiner närmare.

### Information om inkomna hotbrev m.m.

**Förslag:** Regeringskansliet bör strama upp sina rutiner avseende inkomna hot. Klara riktlinjer behöver utformas rörande vad som skall skickas till Säkerhetspolisen och i vilken ordning det skall ske. Riktlinjerna bör utarbetas efter samråd med Säkerhetspolisen.

En typ av information som kan vara av betydelse för hotbilda-bedömningen och som jag anser att Regeringskansliet bör vidarebefordra till Säkerhetspolisen är brev och andra meddelanden som, utan att innehålla direkta hot, ger uttryck för en avog eller egendomlig inställning till statsrådet eller de sakfrågor som han eller hon ansvarar för.

En annan angelägen uppgift för Regeringskansliet, riksdagen och hovet är att till Säkerhetspolisen förmedla information om hot som inkommit per brev, e-postmeddelande, telefax, telefon etc. och som riktats mot en skyddsperson.

Vid min kartläggning av rutinerna i Regeringskansliet har jag som framgått konstaterat vissa brister också när det gäller förmedlingen av sådan information. Jag anser att Regeringskansliet även när det gäller inkomna hot måste strama upp sina rutiner så att Säkerhetspolisen får bästa möjliga underlag för sina bedömningar. Klara riktlinjer behöver utformas rörande vad som skall skickas till Säkerhetspolisen och i vilken ordning det skall ske. Riktlinjerna bör, liksom när det gäller engagemangslistor, utformas efter samråd med Säkerhetspolisen. Rutinerna bör dessutom följas upp regelbundet.

En typ av information som jag anser att Regeringskansliet skall vidarebefordra till Säkerhetspolisen är brev och andra meddelanden som, utan att innehålla direkta hot, ger uttryck för en avog eller egendomlig inställning till skyddspersonen eller de sakfrågor han eller hon ansvarar för. Sådan information är viktig bl.a. för att den indikerar vad som kan förväntas av en brevskrivare i framtiden eller tyder på att en viss fråga kan vara kontroversiell.

Riksdagens rutiner för att rapportera inkomna hot och liknande mot dess ledamöter har nyligen skärpts. Under tjänstetid går all sådan information via riksdagens säkerhetschef till Säkerhetspolisen. Utanför tjänstetid har de enskilda riksdagsledamöterna och partikanslierna försetts med sådana uppgifter att de kan kontakta Säkerhetspolisen direkt. Också hovet har rutiner för att vidare-

befordra inkomna hotbrev och brev med obehagligt innehåll till Säkerhetspolisen. Såväl riksdagens som hovets rutiner för att rapportera inkomna hot m.m. till Säkerhetspolisen förefaller fungera väl och jag finner därför inte anledning att föreslå några förändringar.

### Information om inträffade incidenter

**Förslag:** Jag anser det angeläget att Regeringskansliet skapar rapporteringsrutiner för incidenter som inträffar utanför Regeringskansliets lokaler, exempelvis då ett statsråd deltar i ett möte på stan, och som kan vara av betydelse för Säkerhetspolisens personskyddsarbete.

Annan viktig information som Säkerhetspolisen bör få kännedom om för personskyddsarbetet är uppgifter om inträffade incidenter. I dagsläget saknar jag tidigare nämnt Regeringskansliet rutiner för att rapportera händelser som inträffar utanför Regeringskansliets lokaler och som kan vara av betydelse för Säkerhetspolisens hotbilda-bedömning. Exempel på sådana händelser är personer som uppträder hotfullt eller egendomligt mot en skydds-person i samband med möten eller andra engagemang. Jag anser det angeläget att sådana rapporteringsrutiner skapas. Eftersom statsråden ofta följs av någon av de politiska medarbetarna är det i första hand de som kan bli en informationskälla och ge främst departementets säkerhetschef upplysningar om olika händelser av betydelse för personskyddet. Huruvida informationen därefter bör gå direkt till Säkerhetspolisen eller via Statsrådsberedningen får Regeringskansliet bestämma.

När det gäller riksdagen har dess säkerhetschef utarbetat vissa rutiner för att händelser som inträffar utanför riksdagen skall komma till Säkerhetspolisens eller den öppna polisens kännedom. Av bl.a. denna anledning har samtliga riksdagsledamöter försetts med ett litet kort innehållande viss information och telefonnummer till såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen. Framför allt när det gäller de partiledare som sitter i riksdagen bör dock partikanslierna kunna spela samma roll som statsrådets politiska medarbetare och vidarebefordra upplysningar till säkerhetschefen om incidenter vid möten m.m.

De eventuella incidenter som inträffar i samband med att kungen eller någon annan i kungafamiljen rör sig bland allmänheten utgör såvitt jag kan förstå inget egentligt problem.

### Information om kontroversiella frågor

**Förslag:** Jag föreslår att Regeringskansliet förser Säkerhetspolisen med uppgifter rörande frågor som allmänheten uppfattar som kontroversiella.

Kontroversiella frågor kan också drivas av enskilda riksdagsledamöter eller ett riksdagsparti som inte har regeringsmakten. Riksdagens säkerhetschef har uppgett att han är beredd att kontinuerligt förse Säkerhetspolisen med sådan information.

Vid min genomgång av handlingar hos Säkerhetspolisen har jag bara funnit en enda uppgift från Regeringskansliet som rörde information om en kontroversiell fråga. Som jag konstaterat i avsnitt 7.3.2 anser jag det vara en brist att Säkerhetspolisen bara undantagsvis får information om sådana frågor. Uppgifterna kan vara av vikt när det gäller att bedöma de risker som ett statsråd är utsatt för. För att bara ta ett exempel från de länder som jag har besökt kan nämnas att en planerad nedläggning av ett militärt förband ansetts medföra en förhöjd hotbild för försvarsministern. Särskilt viktig kan information om kontroversiella frågor bli med den förändrade hotbilsbedömning som jag föreslår och som siktar på att fånga upp eventuella eller latent hot.

Regeringskansliet måste vara bäst skickat att bedöma vilka av aktuella frågor i de olika departementen som kan sägas vara kontroversiella eller snarare kontroversiella i allmänhetens ögon. Det kan knappast begäras av Säkerhetspolisen att den genom egna kanaler skall hålla sig à jour med vad som är på gång i de olika departementen. Jag anser därför det vara rimligt att Regeringskansliet tillhandahåller Säkerhetspolisen sådan information. Jag föreslår alltså att Regeringskansliet bör förse Säkerhetspolisen med uppgifter rörande kontroversiella frågor. Regeringskansliet bör däremot inte göra någon värdering av de risker som kan vara förknippade med en viss fråga. Det är Säkerhetspolisens sak. Viktigt är enligt min mening också att uppgifterna når Säkerhetspolisen i sådan tid att eventuella personskyddsåtgärder kan planeras med någon grad av framförhållning. Hur samspillet praktiskt skall gå till



får Regeringskansliet närmare bestämma efter samråd med Säkerhetspolisen.

Kontroversiella frågor kan naturligtvis också drivas av enskilda riksdagsledamöter eller ett riksdagsparti som inte har regeringsmakten. Även om sådana frågor relativt sällan får samma genomslagskraft hos allmänheten som frågor som drivs av regeringen kan information om dem vara av betydelse i Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet. Riksdagens säkerhetschef har uppgett att han är beredd att kontinuerligt förse Säkerhetspolisen med information om vilka politiska frågor som står på dagordningen kommande månader, stämningsslagen m.m.

### Andra åtgärder för att förbättra Regeringskansliets information till Säkerhetspolisen

**Förslag:** För att förstärka och förbättra Regeringskansliets information till Säkerhetspolisen föreslår jag att en tjänsteman vid Säkerhetspolisen placeras i Regeringskansliet. Denna person, som bör ha god kännedom om och erfarenhet av Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet, skall ha i uppgift att samordna kontakterna mellan Regeringskansliet och Säkerhetspolisen.

Under min utredning har företrädare för Säkerhetspolisen framfört synpunkter på Regeringskansliets sätt att hantera information som har betydelse för statsrådets säkerhet. Synpunkterna har framför allt gällt att det finns flera kanaler för samarbetet i personskyddsfrågor vilket bl.a. fått till följd att information kommer från både samtliga departement och Statsrådsberedningen och att rutinerna för informationslämnandet skiljer sig åt mellan departementen såväl vad gäller innehåll som form.

Som framgått tidigare delar jag i stor utsträckning Säkerhetspolisens synpunkter. Utöver de åtgärder jag föreslagit ovan har jag övervägt ett par olika modeller för att ytterligare förstärka och förbättra samarbetet mellan Regeringskansliet och Säkerhetspolisen.

En modell kan vara att det inom Regeringskansliet tillskapas en särskild enhet med uppgift att samla in och förse Säkerhetspolisen med all information som kan ha betydelse för statsrådets personskydd. Förutom att en sådan fungerande enhet skulle ta tid att bygga upp skulle den sannolikt också kräva betydligt mer resurser än dagens verksamhet. En annan nackdel med en sådan enhet är att

informationskanalerna i vissa fall skulle bli längre än vad de är i dag. Därmed skulle viktig information riskera att tappas eller förvanskas innan den når Säkerhetspolisen.

En annan modell som jag funderat över är att en tjänsteman vid Säkerhetspolisen placeras i Regeringskansliet. Denna person, som naturligtvis bör ha god kännedom om och erfarenhet av Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet, skall ha i uppgift att samordna kontakterna mellan Regeringskansliet och Säkerhetspolisen. Han eller hon bör således fungera som en slags spindel i kontaktnätet. En sådan modell medför som jag ser det flera fördelar. Genom att Säkerhetspolisen rent fysiskt har en representant i Regeringskansliet skapas goda förutsättningar för mer personliga kontakter mellan denna person och tjänstemän och andra berörda i de olika departementen. Härigenom blir det lättare för Säkerhetspolisen att framföra synpunkter och önskemål rörande informationen. Vidare blir det enklare för personal i Regeringskansliet att kontakta Säkerhetspolisen rörande frågor, synpunkter etc. Härtill kommer att informationsvägen blir kortare och betydligt mer koncentrerad än tidigare eftersom informationen – engagemangslister och information om inkomna hot, inträffade händelser och kontroversiella frågor m.m. – från Regeringskansliet bör lämnas till Säkerhetspolisens representant. Denna har sedan att inom sin egen organisation föra informationen vidare till den person eller enhet som skall ha den. Om Säkerhetspolisen har en representant i Regeringskansliet är det också möjligt att problemen med ändringar i statsrådets program kan minskas. Han eller hon blir en naturlig kontaktman vid brådskande ändringar. För att stärka och förbättra informationen från Regeringskansliet till Säkerhetspolisen föreslår jag således att en representant för Säkerhetspolisen placeras i Regeringskansliets lokaler. De praktiska detaljerna runt ett sådant arrangemang lämnar jag åt Regeringskansliet och Säkerhetspolisen att i samråd bestämma.

#### 7.5.4 Information från den öppna polisen

**Förslag:** Jag föreslår att Säkerhetspolisen intensifierar sina ansträngningar att genom aktivt arbete försöka öka informationen från den öppna polisen.

Som jag tidigare redogjort för visar min kartläggning att Säkerhetspolisen relativt sällan får information om iakttagelser, incidenter och liknande som den öppna polisen gjort och som skulle kunna vara av betydelse för de överväganden som Säkerhetspolisen gör i personskyddsfrågor. Någon skyldighet för den öppna polisen att lämna sådan information finns heller inte om man bortser från skyldigheten att underrätta Säkerhetspolisen om vissa misstänkta brott mot personer i den centrala statsledningen (RPSFS 1999:10, FAP 403-3, se avsnitt 3.5). Det har sagts mig att den information som Säkerhetspolisen trots allt får från den öppna polisen antingen kommer via polismyndigheternas kriminalunderrättelsetjänster på de orter där ett samarbete med Säkerhetspolisen etablerats eller via enskilda polismän som känner någon som arbetar på Säkerhetspolisen. Den lokala polisen måste i sin dagliga verksamhet rimligen göra iakttagelser och få information om sådant som skulle kunna vara av betydelse i Säkerhetspolisens personskyddsarbete. Att sådan information endast synes lämnas i blygsam omfattning och då bara genom vissa kanaler är naturligtvis inte bra. Jag anser det därför vara angeläget att förutsättningar skapas för att öka informationsflödet och har övervägt olika möjligheter för att åstadkomma detta.

Ett sätt är att införa en skyldighet, lämpligen genom en föreskrift i den FAP som styr personskyddsverksamheten, för den öppna polisen att rapportera allt sådant som kan ha betydelse för Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet. Jag ser emellertid flera nackdelar med att införa en rapporteringsskyldighet. En sådan bestämmelse måste med nödvändighet göras allmänt hållen eftersom man annars riskerar att värdefull information inte rapporteras. Å andra sidan medför en allmänt hållen bestämmelse sannolikt att den lokala polisen kommer att lämna åtskillig information som Säkerhetspolisen bedömer sakna betydelse. Risken att såväl informationslämnandet som informationsmottagandet kommer att kräva stora resurser är därför överhängande. Det har också sagts mig att en rapporteringsskyldighet utåt sett skulle kunna uppfattas som ett "angivarsystem".

En annan och bättre metod förefaller mig vara att försöka åstadkomma ett ökat informationsflöde på frivillig väg. Ett sätt att göra detta är att Säkerhetspolisen på ett aktivt och öppet sätt försöker skapa kontakter med polismyndigheterna för att därmed öka förståelsen för Säkerhetspolisens arbete med personskyddsfrågor. Detta kan ske genom att personal från personskyddsroteln eller

hotbildsfunktionen åker ut och besöker polismyndigheterna, berättar om personskyddsverksamheten, varför man behöver information, vilken typ av information man vill ha, etc. Insatser med denna inriktning har redan gjorts från Säkerhetspolisens sida men bör kunna öka. I ett par av våra nordiska grannländer har man inom personskyddsverksamheten arbetat på detta sätt och, enligt de personer jag samtalat med under mina resor dit, nått ett gott resultat. En sådan uppsökande verksamhet kräver naturligtvis också vissa ökade resurser. Min bedömning är dock att den i det långa loppet blir både mindre resurskrävande och mer effektiv än om det införs en rapporteringsskyldighet. Jag föreslår således att Säkerhetspolisen intensifierar sina ansträngningar att genom aktivt arbete försöka öka informationen från den öppna polisen.

### 7.5.5 Annat informationsinhämtande

**Förslag:** Jag kan inte se några bärande skäl för varför Rättsmedicinalverket inte skall kunna lämna ut rättspsykiatriska undersökningar till Säkerhetspolisen när en domstol kan göra det i vissa fall. Jag föreslår därför att det i förordningen (1991:1413) om rättspsykiatrisk undersökning införs en bestämmelse om att en rättspsykiatrisk undersökning får lämnas ut när en polismyndighet begär det och det behövs för personskyddet för den centrala statsledningen. Sekretessen för rättspsykiatriska undersökningar kommer därmed att brytas för Säkerhetspolisens personskyddsarbete.

När det gäller den förhållandevis lilla grupp personer som gjort sig kända genom att allvarligt hota personer i den centrala statsledningen anser jag det befogat att Säkerhetspolisen kan få information från hälso- och sjukvården som är av direkt och avgörande betydelse för hotbilda-bedömningen. Jag föreslår därför att det i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område införs en bestämmelse om att hälso- och sjukvårdspersonal är skyldig att lämna ut sådana uppgifter som behövs i verksamhet för personskydd för den centrala statsledningen om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av polismyndighet. Bestämmelsen kommer därmed att bryta tystnadsplikten för personal i både allmän och enskild tjänst.

På motsvarande sätt som från hälso- och sjukvården kan Säkerhetspolisen behöva få uppgifter från kriminalvården. Jag

föreslår mot den bakgrunden att det i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt och i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder införs bestämmelser om att kriminalvården skall lämna Säkerhetspolisen uppgift om en intagens respektive den dömdes personliga förhållanden när Säkerhetspolisen i ett särskilt fall begär det och uppgiften behövs för personskyddet för den centrala statsledningen.

I direktiven för mitt utredningsuppdrag betonas det angelägna i att det inte finns några hinder – rättsliga eller praktiska – för att relevant information överlämnas till Säkerhetspolisen. I föregående avsnitt har jag diskuterat hur Regeringskansliets, riksdagens, hovets och den öppna polisens samverkan med Säkerhetspolisen kan förstärkas för att Säkerhetspolisen skall få tillgång till nödvändig information från dessa källor. Vid mina samtal med företrädare för Säkerhetspolisen har framkommit att också uppgifter som finns inom hälso- och sjukvården och kriminalvården är betydelsefulla när det gäller att förebygga våld mot personer i den centrala statsledningen. Av intresse är framför allt uppgifter om personer som gjort sig kända som hotutövare. Även jag anser att uppgifter av detta slag kan vara betydelsefulla och att det finns anledning att överväga vad som kan göras för att underlätta informationsinhämtandet.

En fråga som jag inte funnit anledning att gå in på gäller utnyttjandet av tvångsmedel som t.ex. hemlig teleavlyssning i personskyddsverksamheten. Ett skäl är att frågan om användningen av tvångsmedel inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet kommer att ses över i särskild ordning inom Justitiedepartementet.

### **Gällande sekretessregler m.m.**

I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) finns den grundläggande regeln om rätten att ta del av allmänna handlingar. Av 2 § följer att denna rätt bara får begränsas när det är påkallat med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bl.a. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar skall noga anges i bestämmelser i en särskild lag eller, om det är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. När en sådan bestämmelse innehåller ett

bemyndigande för regeringen får regeringen förordningsvägen meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Den särskilda lag som pekas ut i 2 kap. 2 § TF är sekretesslagen (1980:100). Genom sekretesslagen skyddas uppgifter av närmare angivna slag. Skyddet innebär att allmänna handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter bara får lämnas ut under de i lagen angivna förutsättningarna. Om sekretess gäller för en uppgift omfattas den också av en lagstadgad tystnadsplikt. Som huvudregel gäller dock att tystnadsplikten viker för den meddelarfrihet som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Sekretessen gäller inte bara i förhållandet mellan en myndighet och enskilda utan också i princip myndigheter emellan.

Styrkan av den sekretess som garanteras genom lagen varierar mellan olika typer av uppgifter. Denna åtskillnad mellan styrkan av sekretess åstadkoms bl.a. genom de s.k. skaderekvisiten. Tanken bakom denna reglering är att ett röjande av olika uppgifter genom utlämnande av allmänna handlingar eller genom muntlig eller skriftlig information bara skall förbjudas när röjandet kan orsaka skada. I sekretesslagen förekommer två typer av skaderekvisit nämligen dels ett rakt, dels ett omvänt. Det raka skaderekvisitet innefattar en presumtion för offentlighet och innebär att sekretess gäller om det kan antas att ett röjande leder till viss skada. Det omvända skaderekvisitet är däremot en presumtion för sekretess och innebär att en uppgift bara får röjas när det kan antas att någon skada inte uppkommer.

Regler om sekretess för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden finns i 7–9 kap. sekretesslagen. 7 kap. innehåller bestämmelser om enskildas personliga förhållanden, 8 kap. reglerar sekretessen för enskildas ekonomiska förhållanden och 9 kap. sekretess av hänsyn till förhållanden av både personlig och ekonomisk natur.

Enligt 7 kap. 1 § gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller honom närstående lider men. Detsamma gäller i annan medicinsk verksamhet som bl.a. rättsmedicinsk eller rättspsykiatrisk undersökning. I 2 § finns vissa undantag från den sekretess som följer av 1 §. Ett sådant undantag avser beslut i ärende enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård om beslutet angår frihetsberövande åtgärd.

Sekretessen enligt 1 § är omfattande och avser i princip alla uppgifter som rör en patient inom det allmännas hälso- och sjukvård liksom den som är föremål för annan medicinsk verksamhet i det allmännas regi. Hälso- och sjukvård som tillhandahålls av privata vårdinrättningar m.m. omfattas inte utan här gäller i stället tystnadsplikt enligt 8 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

I 7 kap. 4 § finns föreskrifter om sekretess inom socialtjänsten till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Även här gäller ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är för sekretess. Med socialtjänst förstås bl.a. verksamhet enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare.

Inom kriminalvården gäller enligt 7 kap. 21 § sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Vid en domstol skyddas uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som framkommer vid särskild personundersökning, rättspsykiatrisk undersökning eller annan sådan utredning (7 kap. 22 §). Sekretessen är bara tillämplig i brottmål och i andra mål och ärenden där reglerna om förundersökning i brottmål är tillämpliga. Skaderekvisitet är rakt och utformat så att det av särskild anledning skall kunna antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. 12 kap. 1 § innehåller regler om överföring av sekretess till domstol. Huvudregeln är att när en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet erhåller uppgift från en domstol eller en myndighet som är sekretessbelagd där gäller sekretessen också hos domstolen. Undantag görs dock när en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande domstolen. Utan detta undantag skulle den stränga sekretessen för en rättspsykiatrisk undersökning som följer av 7 kap. 1 § föras över till en domstol som har att handlägga det brottmål vari undersökningen begärts. Som regleringen nu är utformad blir i stället den svagare sekretessen enligt 7 kap. 22 § tillämplig.

Uppgifter om hälsotillstånd m.m. kan vidare falla in under den sekretess som föreskrivs i 9 kap. 17 § sekretesslagen. I den paragrafen föreskrivs sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i bl.a. utredning enligt bestämmelserna

om förundersökning i brottmål och åklagarmyndighets och polismyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Skaderekvisitet är omvänt, dvs. uppgiften får inte röjas om det inte står klart att röjandet kan ske utan att den enskilde eller honom närstående lider skada eller men.

14 kap. sekretesslagen innehåller regler om vissa begränsningar av sekretessen däribland den s.k. generalklausulen i 3 §. Enligt 1 § hindrar sekretess inte att uppgift lämnas till en myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Vidare får enligt 3 § uppgift lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Detta gäller dock inte sekretess enligt bl.a. 7 kap. 1–6 §§. Uppgifter om enskildas förhållanden som finns inom hälso- och sjukvård får alltså bara lämnas ut till en myndighet om det är föreskrivet i lag eller förordning. Ett exempel på en sådan föreskrift är 11 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Där sägs att hälso- och sjukvårdspersonal är skyldig att lämna ut uppgift som gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet och vissa andra myndigheter. En sådan uppgift tillhör normalt den kategori uppgifter som inte får avslöjas på grund av 7 kap. 1 § sekretesslagen. Uppgiftsskyldigheten avser också bl.a. uppgifter som Vägverket behöver för prövning av någons lämplighet för att ha körkort m.m.

De redovisade bestämmelserna innebär sammanfattningsvis att hälso- och sjukvårdspersonal i både allmän och enskild tjänst är förhindrad att lämna uppgifter till polisen om en enskilds hälso-tillstånd och andra personliga förhållanden med undantag för uppgift om vistelse på en vårdinrättning. När det gäller uppgifter som framkommit vid en rättspsykiatrisk undersökning torde sådana uppgifter inte kunna lämnas till polisen från Rättsmedicinalverket. Finns uppgifterna hos en domstol eller hos en myndighet utanför hälso- och sjukvården kan ett utlämnande dock ske med stöd av generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Den sekretess som gäller hos domstolar eller myndigheter kan också i sig medge ett utlämnande.

Sekretesslagen har varit föremål för en omfattande översyn av Offentlighets- och sekretesskommittén som år 2003 avlämnade sitt huvudbetänkande, Ny sekretesslag (SOU 2003:99). Lagförslaget innebär inga materiella ändringar av de ovan redovisade reglerna.



## Behovet av förändringar

Enligt min mening kan uppgifter som framkommer vid en rättspsykiatrisk undersökning vara av betydelse när det gäller att bedöma huruvida en person har förmåga och benägenhet att begå våldshandlingar. Det är därför angeläget att Säkerhetspolisen kan få tillgång till sådana uppgifter för att på ett säkrare sätt kunna bedöma allvaret i hot mot den centrala statsledningen. Jag har svårt att se några bärande skäl för varför Rättsmedicinalverket inte skall kunna lämna ut rättspsykiatriska undersökningar till Säkerhetspolisen när domstol kan lämna ut dem efter i vart fall en intresseavvägning. Som förhållandena är nu måste dock Säkerhetspolisen vänta till dess undersökningarna kommit in till en domstol. Härtill kommer att uppgifterna om de lämnas till Säkerhetspolisen kommer att skyddas av samma stränga sekretess som gäller i den rättspsykiatriska verksamheten. Jag förordar därför att det i förordningen (1991:1413) om rättspsykiatrisk undersökning införs en bestämmelse om att en undersökning får lämnas ut när en polismyndighet begär det och det behövs för personskyddet av den centrala statsledningen. På grund av regeln i 14 kap. 1 § sekretesslagen kommer därmed sekretessen hos verket för rättspsykiatriska undersökningar att brytas för Säkerhetspolisens personskyddsarbete. Jag finner däremot inte anledning att föreslå att polisen i andra fall skall få tillgång till uppgifter hos Rättsmedicinalverket.

Jag anser att det även i ett annat avseende kan finnas skäl att underlätta för Säkerhetspolisen att få tillgång till information för personskyddsarbetet. Vid bedömningar av hotbilden när det gäller kända hotutövare tas i dag hänsyn till om personen i fråga vistas på en sjukvårdsinrättning eller inte, om han eller hon sköter sin medicinering eller inte m.fl. liknande faktorer. Hotbilden beträffande den som exempelvis tvångsvårdas på en inrättning bedöms i allmänhet vara låg så länge vården pågår. Är personen i fråga på fri fot kan hotbilden ändras. Som framgår av redogörelsen ovan har bl.a. Säkerhetspolisen rätt att på begäran få uppgift huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning. Det är dock tveklaktigt om den bestämmelsen avser annat än själva vistelsen och alltså täcker också sådana uppgifter som att en person som är omhändertagen för sluten psykiatrisk vård har beviljats kortare eller längre permissioner. Att uppgifter om en patients medicinering faller utanför står dock klart.

När det gäller den förhållandevis lilla grupp personer som gjort sig kända genom att allvarligt hota den centrala statsledningen eller personer som ingår i denna anser jag det befogat att Säkerhetspolisen kan få information från hälso- och sjukvården som är av direkt och avgörande betydelse för hotbilda-bedömningen. Från integritetssynpunkt får uppgifter om t.ex. permissioner anses vara av underordnad betydelse. Detsamma gäller uppgifter om en person sköter sin medicinering och möjligen uppgifter om vissa andra faktiska förhållanden, exempelvis att personen under vistelsen på en vårdinrättning inte ändrat en tidigare hotfull attityd mot någon i den centrala statsledningen. Ett annat exempel på sådan information som bör kunna lämnas ut är om det inom vården gjorts en riskanalys beträffande personen i fråga och vad den i sådant fall innehåller. Jag förordar alltså att det under vissa omständigheter bör vara möjligt för Säkerhetspolisen att på begäran få ut särskilda uppgifter om personliga förhållanden från hälso- och sjukvården. Uppgifterna bör lämnas ut endast i de fall Säkerhetspolisen begär det för personskyddsverksamheten. Att införa en plikt för hälso- och sjukvårdspersonal att självmant lämna uppgifter efter mönster av vad som gäller i förhållande till Vägverket skulle nämligen föra för långt.

Att i lagtext närmare definiera vilka uppgifter som Säkerhetspolisen bör få tillgång till låter sig inte utan vidare göras. Jag har nyss pekat på några typer av information som bör lämnas till Säkerhetspolisen. Andra uppgifter kan avse permissioner och vistelseort under permissioner, beräknad utskrivning m.m. Den gemensamma nämnaren för uppgiftslämnandet bör vara dess betydelse för personskyddet för den centrala statsledningen. Härigenom uppnås enligt min mening en lämplig avgränsning mot andra uppgifter om en enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden som finns inom hälso- och sjukvården och som inte bör röjas för polisen. En bestämmelse med angiven innebörd bör tas in i lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Den kommer därmed att bryta tystnadsplikten för personalen i både allmän och enskild tjänst.

På motsvarande sätt som från hälso- och sjukvården kan Säkerhetspolisen behöva få uppgifter från kriminalvården. Uppgifter där om enskilds personliga förhållanden skyddas av sekretess med ett rakt skaderekvisit. I åtskilliga fall bör därför sekretessen inte hindra att uppgifter lämnas till Säkerhetspolisen. Härtill kommer att generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen är tillämplig i för-

hållandet mellan Säkerhetspolisen och myndigheterna på kriminalvårdsområdet. Mot den bakgrunden kan det naturligtvis ifrågasättas om det finns skäl för någon lättnad i sekretessen inom kriminalvården. Trots det anser jag det befogat att uppgiftslämnandet från kriminalvården underlättas genom en regel om uppgiftsskyldighet. Ett skäl är att uppgiftslämnandet kan ske snabbare och under enklare former än om en sekretessbedömning måste ske varje gång. En sådan bestämmelse bör tas in i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt respektive förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

En fråga som tagits upp vid mina kontakter med Säkerhetspolisen är de praktiska svårigheterna att få reda på vid vilken vårdinrättning en person vistas. Även om polisen har rätt att få sådana uppgifter måste man vid efterforskandet ofta ringa till ett stort antal inrättningar innan man kommer rätt. Detta är tids- och resurskrävande.

För att efterforskningarna i berört hänseende skall kunna underlättas torde det krävas någon form av centralt register över dem som är intagna för psykiatrisk vård. Något sådant register som är åtkomligt för polisen finns inte i dag. I det rättspsykiatriska forskningsregistret registreras dock uppgifter om bl.a. dem som genomgått rättspsykiatrisk undersökning och på vilka vårdinrättningar och när denne vårdats. Ändamålet med registret torde dock hindra att det görs tillgängligt för polisen. Det ligger utanför ramen för mitt uppdrag att föreslå något särskilt register över dem som är omhändertagna för sluten psykiatrisk vård. I Psykansvarskommitténs betänkande *Psykisk störning, brott och ansvar* (SOU 2002:3) har bl.a. föreslagits att det skall inrättas en särskild samverkansnämnd som skall ha till uppgift att på nationell nivå samordna den rättspsykiatriska vården. I det sammanhanget har kommittén föreslagit att den särskilda organisationskommitté som bör tillsättas för att genomföra den i betänkandet föreslagna omorganisationen av den rättspsykiatriska vården skall få i uppdrag att överväga om samverkansnämnden kan få tillgång till uppgifter för sina registerbehov. Enligt min mening kan det i det sammanhanget finnas anledning att pröva om vissa uppgifter ur registret kan göras tillgängliga för Säkerhetspolisen.

### 7.5.6 Informationen från Säkerhetspolisen till statsråden och andra skyddspersoner

**Förslag:** Jag anser att informationsmöten mellan Säkerhetspolisen och skyddspersonerna och deras närmaste medarbetare bör hållas regelbundet och åtminstone en gång om året. Vilka av skyddspersonens medarbetare som bör delta i dessa möten måste ytterst vara en fråga som skyddspersonen får avgöra. Mötena bör ses som en fortgående dialog där Säkerhetspolisen bl.a. ger den säkerhetsskyddsinformation som bedöms nödvändig och informerar om hur aktuell hotbild ser ut och där skyddspersonen och skyddspersonens medarbetare kan framföra erfarenheter och synpunkter.

Under min utredning har flera av de synpunkter som jag fått på dagens personskyddssystem rört den information som Säkerhetspolisen ger till statsråd och andra skyddspersoner. Statsråd och befattningshavare i Regeringskansliet har bl.a. efterlyst bättre information från Säkerhetspolisen om hur statsråden och deras medarbetare från säkerhetssynpunkt bör uppträda i olika situationer samt klar och tydlig information om aktuell hotbild. Företrädare för riksdagen har uttryckt behov av mer kontinuerliga kontakter mellan riksdagens talman och partiledare å ena sidan och Säkerhetspolisen å andra sidan. Säkerhetspolisen har för sin del framfört önskemål om att framför allt statsråden avsätter mer tid för information från Säkerhetspolisen samt att statsrådets politiska staber och säkerhetschefen vid aktuellt departement bör närvara vid informationsmöten.

För att statsråd och vissa andra skyddspersoner skall kunna känna sig trygga och för att Säkerhetspolisen skall få bästa möjliga information är kontakterna mellan Säkerhetspolisen och skyddspersonen samt hans eller hennes stab av stor betydelse. I dag får statsråd samt riksdagens talman och partiledare information av Säkerhetspolisen när de tillträder sina uppdrag. Därefter ges ytterligare information bara om något särskilt inträffar eller om skyddspersonen framför önskemål om det. Detta är enligt min mening inte tillräckligt. Jag anser att informationsmöten mellan Säkerhetspolisen och dessa skyddspersoner bör hållas med viss regelbundenhet och åtminstone en gång om året. Vilka som bör delta i mötena måste det ytterst ankomma på skyddspersonen själv att bestämma. När det gäller skyddspersoner i regeringen vill jag dock rekommendera

dera att förutom statsrådet hans eller hennes politiska stab samt säkerhetschefen i departementet deltar i mötena. Beträffande talmannen, partiledarna i riksdagen och andra riksdagsledamöter som behöver personskydd är det lämpligt att skyddspersonen, de närmaste medarbetarna till honom eller henne samt eventuellt också riksdagens säkerhetschef närvarar.

Mötena bör ses som en fortgående dialog där man från Säkerhetspolisen förmedlar viktig information om personskyddet till både skyddspersonen själv och dennes närmaste medarbetare och dessa framför sina erfarenheter och synpunkter. Under mötena bör Säkerhetspolisen sålunda ge den säkerhetsskyddsinformation som bedöms nödvändig samt informera om hur aktuell hotbild ser ut. Vid sammankomsterna kan även andra frågor tas upp som kan vara av betydelse för personskyddet. Exempel på sådana frågor är det politiska stämmningsläget, hur den politiska agendan ser ut för nästkommande månader, etc. Viktigt är att inte bara Säkerhetspolisen utan också skyddspersonen och dennes medarbetare engagerar sig i mötena och sätter av den tid som behövs. Man behöver vidare kunna tala samma språk. Mycket kan enligt min mening vinnas om skyddspersonen och Säkerhetspolisen får en ökad förståelse för varandras situation. Inte minst viktigt är att skyddspersonens närmaste medarbetare är involverade i personskyddet. Någon av dem är nästan alltid med på skyddspersonens olika engagemang och kan vidarebefordra information om incidenter m.m. De närmaste medarbetarna bör också vara de som först får kännedom om förändringar av skyddspersonens program som bestäms med kort varsel. De bör därför kunna underrätta Säkerhetspolisen om ändringarna när de vanliga kanalerna inte kan användas på grund av tidsbrist.

Att hålla informationsmöten i den omfattning jag förespråkar innebär för Säkerhetspolisens del att den måste medverka i ett knappt 30-tal sådana möten per år. Det tar naturligtvis både tid och kraft i anspråk. Jag är emellertid övertygad om att den kontakt som därigenom skapas med skyddspersonen och medarbetarna kring denna leder till att skyddspersonerna känner sig tryggare samt till att Säkerhetspolisen får ett bättre underlag för bedömningar i personskyddsfrågor.

De skyddspersoner som haft livvaktsskydd har, såvitt framkommit, i huvudsak varit nöjda med den information de fått av Säkerhetspolisen i samband med skyddet. Från ett par skyddspersoner har dock framförts önskemål om att livvakterna informerar dem när något inträffar som rör deras säkerhet, t.ex. då ett hot

plötsligt uppkommer. För skyddspersonernas trygghet är det naturligtvis viktigt att de får information om denna typ av händelser. Det har också sagts mig att så normalt sker.

### 7.5.7 Dimensioneringen av livvaktsskyddet

**Förslag:** Idag består livvaktsskydd av minst två livvakter. Enligt min mening finns det anledning för Säkerhetspolisen att överväga om inte livvaktsskyddet kan göras mer flexibelt och anpassat till den aktuella hotbilden och omständigheterna i övrigt. Att låta en skyddsperson åtföljas av endast en livvakt bör många gånger kunna vara en tillräcklig åtgärd särskilt om skyddet kompletteras genom åtgärder av den lokala polisen.

Livvaktsskydd ges i dag antingen som fullt livvaktsskydd, vilket innebär att minst tre livvakter bevakar skyddspersonen, eller som begränsat livvaktsskydd då skyddspersonen åtföljs av två livvakter. Endast i ytterligt begränsad utsträckning förekommer det att bara en livvakt är engagerad och då framförallt vid skyddspersonens resor till länder där värdlandet svarar för ett tillräckligt personskydd. Livvakten fungerar då som sambandsman i förhållande till värdlandets myndigheter.

Livvaktsverksamheten är resurskrävande. Det har upplysts mig att det ideala antalet livvakter vid fullt skydd för en skyddsperson är 21 livvakter och vid begränsat skydd 14 livvakter. Hänsyn har då tagits till semestrar och andra ledigheter, sjukfrånvaro, arbetstidsbegränsningar m.fl. sådana faktorer. Härtill kommer utgifter för administration, utrustning, lokaler och fordon.

I dagsläget består livvaktsstyrkan av ca 90 livvakter samt de som under viss tid kan kallas in från den s.k. reservstyrkan. Antalet skyddspersoner som har fullt eller begränsat livvaktsskydd är sju, varav två ingår i den centrala statsledningen och övriga skyddas enligt särskilda beslut. Härtill kommer de som periodvis eller vid särskilda tillfällen får livvaktsskydd. Livvaktsstyrkan tas också i anspråk vid statsbesök och liknande händelser.

Det är inte möjligt för mig att ge några närmare riktlinjer för hur många livvakter som behövs för varje skyddsperson om en generell sett tillfredsställande nivå på närskyddet skall upprätthållas. Detta är en skyddstaktisk fråga som kräver särskild expertis. Det förefaller mig dock som om det saknas en viss flexibilitet när man

bestämmer hur många livvakter som behövs för varje skyddsperson. Det är klart att befarade attacker från välbeväpnade och välorganiserade organisationer kräver större insatser från både Säkerhetspolisen och den lokala polisen än risken för att en enskild person som kanske inte ens är beväpnad skall gå till anfall.

Enligt min mening finns det anledning för Säkerhetspolisen att överväga om inte livvaktsskyddet kan göras mer flexibelt och anpassat till den aktuella hotbilden och omständigheterna i övrigt. Att låta en skyddsperson åtföljas av endast en livvakt kan många gånger vara en tillräcklig åtgärd särskilt om skyddet på ett tillfredsställande sätt kompletteras genom åtgärder från den lokala polisen. Ett typexempel då endast en livvakt kan behöva anlitas kan vara vid de latent eller eventuella hot som enligt mitt förslag bör kunna föranleda personskyddsåtgärder. Att det finns en livvakt nära skyddspersonen kan ofta vara nog för att en gärningsman skall avhålla sig från ett anfall eller för att en attack skall kunna avvärjas. Det har sagts mig att en ordning med endast en livvakt har fungerat tillfredsställande när det gällt att freda en skyddsperson då han eller hon rört sig ute. En annan åsikt som förts fram är dock att närvaron av en eller flera livvakter i sig kan utlösa en attack som kanske inte annars skulle ha ägt rum. Detta är naturligtvis en omständighet som tillsammans med andra får vägas in när man bestämmer omfattningen av livvaktsskyddet. För skyddspersonen kan det vidare kännas tillräckligt betryggande att han eller hon följs av en ensam livvakt.

Ett närskydd med en enda livvakt kan vidare ha betydelse för effektiviteten i distansskyddet. När livvaktsskydd aktualiseras för andra än dem som har det permanent är det oftast en fråga om antingen fullt eller begränsat livvaktsskydd eller inget närskydd alls, då man helt får förlita sig på den lokala polisens insatser. När livvaktsskydd inte ges av olika skäl blir det därmed skyddspersonen själv eller personer i dennes omgivning och den lokala polisen som får etablera de närmare kontakterna på platsen. Vid mina olika samtal under utredningsarbetet har det framkommit att denna ordning inte alltid fungerat. Om skyddspersonen åtföljs av en livvakt kan denne på platsen svara för kontakterna med den lokala polisen.

### 7.5.8 Den öppna polisens medverkan i personskyddet

#### Säkerhetspolisens respektive polismyndigheternas ansvar för personskyddet

**Förslag:** Jag föreslår att Säkerhetspolisen med bindande verkan för polismyndigheterna skall kunna besluta när ett distansskydd skall ges och vilken form – platsbevakning, hotellbevakning, färdvägsbevakning och/eller eskort – detta skall ha. På så sätt förtydligas ansvarsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och den lokala polisen. En sådan ansvarsfördelning står också i bättre överensstämmelse med bestämmelserna i instruktionerna för Rikspolisstyrelsen respektive Säkerhetspolisen än nu gällande föreskrifter och allmänna råd (FAP).

Jag föreslår vidare att Säkerhetspolisen i samband med att den bestämmer distansskyddsform också beslutar om medverkande polismän skall vara uniformerade och/eller civilklädda. Förslaget är föranlett av att det förekommit att civilklädda polismän deltagit i distansskyddsåtgärder utan att detta varit känt för livvakter, skyddspersonen och hans eller hennes medarbetare. När dessa poliser agerat har det skapat oro hos såväl livvakter som skyddspersonen med medarbetare.

Jag har tidigare konstaterat att ansvarsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen till viss del förefaller vara oklar när det gäller personskyddsverksamheten. Av skäl som jag då framhållit anser jag det viktigt att ansvarsfördelningen blir klarare.

Som jag ser det kan en fullständigt klar ansvarsfördelning bara åstadkommas genom att hela ansvaret för en personskyddsinsats, inkluderande såväl närskydd som distansskydd, läggs på en enda myndighet. Under sådant förhållande skulle myndigheten både bestämma vilka resurser som behövs för insatsen och operativt leda denna. En lösning där hela ansvaret läggs på de enskilda polismyndigheterna är enligt min mening emellertid utesluten. Det skulle bl.a. innebära en återgång till det som en gång gällde. Tänkbar är däremot en lösning där Säkerhetspolisen åläggs hela ansvaret. En sådan lösning skulle kunna sägas ligga i linje med hur jag tolkar bestämmelserna i instruktionerna för Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen, enligt vilka Säkerhetspolisen bl.a. leder och bedriver polisverksamhet när det gäller bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen. Polismyndigheterna



skulle med en dylik lösning vara tvungna att ställa de resurser i form av poliser och materiel till förfogande som Säkerhetspolisen beslutat om. Säkerhetspolisen skulle sedan operativt leda såväl närskyddet som distansskyddet. För att Säkerhetspolisen skulle ha möjlighet att operativt leda distansskyddsinsatser skulle dock stora förändringar krävas. Operativ verksamhet av denna karaktär tillhör i dagsläget inte Säkerhetspolisens normala arbetsuppgifter och sådan verksamhet skulle i den bemärkelsen kunna sägas vara artfrämmande. En helt ny verksamhet med personal med en annan typ av kompetens skulle därför behöva byggas upp. Verksamheten skulle åtminstone under uppbyggnadsskedet sannolikt komma att dra stora resurser. Jag kan vidare se andra svårigheter. Säkerhetspolisen skulle även med ett operativt ledningsansvar för distansskyddet vara beroende av ett fungerande samarbete med polismyndigheterna eftersom det är dessa myndigheter som bäst känner de lokala förhållandena och vet vari de lokala hoten består. Sammantaget är den nu diskuterade lösningen inte heller något som jag förespråkar. Frågan är då om det genom andra förändringar går att åstadkomma en klarare ansvarsfördelning än dagens.

En modell som jag funderat över och som skulle innebära att Säkerhetspolisen får ett större inflytande över distansskyddet är att Säkerhetspolisen med bindande verkan för polismyndigheterna beslutar när ett distansskydd skall äga rum och vilken form detta skall ha. Säkerhetspolisen skulle således kunna bestämma att skyddet skall ges i form av platsbevakning, hotellbevakning, färdvägsbevakning och/eller eskort. Däremot skall Säkerhetspolisen inte kunna bestämma vilka resurser som skall sättas in för distansskyddet, exempelvis att ett visst antal poliser skall svara för platsbevakning. Sådana frågor måste överlämnas till den lokala polisen att avgöra. I dagsläget samråder Säkerhetspolisen med polismyndigheterna när den anser att ett distansskydd behövs. När myndigheterna är överens fattar Säkerhetspolisen ett formellt beslut om distansskydd. Såsom bestämmelserna ser ut förutsätter Säkerhetspolisens beslut att myndigheterna dessförinnan är överens. Med den modell jag föreslår bör förvisso också ett samråd äga rum men Säkerhetspolisen är den som bestämmer oavsett om myndigheterna kommer överens eller inte. Efter Säkerhetspolisens beslut har polismyndigheterna att liksom idag ställa de resurser till förfogande som de bedömer behövs med beaktande också av den lokala hotbilden m.m. samt att operativt leda distansskyddsinsatsen. Säkerhetspolisens beslut blir därmed att betrakta som en miniminivå och den

lokala polisen kan med hänsyn till lokala hot och andra omständigheter behöva besluta om andra former av distansskydd eller större resurser än som framgår av Säkerhetspolisens beslut. Enda skillnaden från dagens system är således att Säkerhetspolisen får fatta ett bindande beslut om mininivån på distansskyddet, som den lokala polisen måste följa. Fördelen med modellen är – förutom att ansvarsfördelningen blir tydligare – att Säkerhetspolisen genom att föreskriva en viss distansskyddsåtgärd bättre kan planera och leda närskyddet, dvs. bestämma om ett livvaktsskydd trots distansskyddsåtgärden skall sättas in och i vilken omfattning. Modellen torde i sig inte kräva några ökade resurser för Säkerhetspolisen. Inte heller för polismyndigheternas del torde den i sig medföra en ökning av resurserna.

Det har från polismyndigheternas håll hävdats att Säkerhetspolisen på grund av bestämmelsen i 4 § polislagen (se vidare avsnitt 3.1 *Polislagen [1984:387]*) inte med bindande verkan skulle kunna besluta vilken verksamhet polismyndigheterna skall bedriva. Enligt 7 § polislagen kan regeringen emellertid uppdra åt Rikspolisstyrelsen att i vissa fall leda polisverksamhet. Det har regeringen gjort i instruktionerna för Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen genom bl.a. bestämmelserna om Rikspolisstyrelsens och Säkerhetspolisens ansvar för personskyddet för den centrala statsledningen. Jag kan inte finna annat än att min modell står i bättre överensstämmelse med bestämmelserna i instruktionerna än gällande föreskrifter i FAP. Jag ser därför inga juridiska hinder mot att en modell som den jag skisserat införs. Jag föreslår således att bestämmelserna i FAP ändras i enlighet med vad jag nu sagt och överlämnar åt Rikspolisstyrelsen att närmare utforma dem. Ett alternativ kan dock vara att ansvarsfördelningen klarläggs genom föreskrifter på förordningsnivå. Jag lägger inte fram något förslag till sådana författningsändringar eftersom jag anser att man i första hand bör försöka lösa frågan inom ramen för Rikspolisstyrelsens rätt att meddela föreskrifter.

Jag anser att den föreslagna ordningen kan bidra till att en annan oklarhet undanröjs eller i vart fall minskar i betydelse. Oklarheten beror på att gränsen mellan upprätthållande av allmän ordning och personskyddsverksamhet är flytande. Det är den lokala polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning vid exempelvis möten där ett statsråd deltar. Säkerhetspolisen svarar för sin del för att personen i fråga inte utsätts för våld. Om nu Säkerhetspolisen bedömer att den operativa hotbilden är låg, dvs. att det inte finns

några egentliga risker för ett angrepp, men det ändå inträffar händelser som hotar ett statsråd, är det då Säkerhetspolisen som gjort en felbedömning eller är det den lokala polisen som inte fullgjort sin uppgift att upprätthålla ordningen? Jag har inte kunnat finna att det i dagsläget går att ge något entydigt svar på den frågan. Får Säkerhetspolisen med mitt förslag ett klarare ansvar för distansskyddet kan det bli lättare att hävda att eventuella felbedömningar är hänförliga till Säkerhetspolisen.

En fråga som inte riktigt hör samman med ansvarsfördelningen men som jag ändå väljer att ta upp i detta sammanhang rör synpunkter som jag fått både från Säkerhetspolisen och från skyddspersoner och deras medarbetare. Vid distansskyddsinsatser, kanske främst vid platsbevakning, använder sig polismyndigheterna ibland av civilklädda polismän, vilket de i och för sig säkert har goda skäl till. Det har dock framförts till mig att närvaron av civilklädda polismän kan medföra problem och det gäller då Säkerhetspolisen eller skyddspersonen och hans eller hennes medarbetare inte underrättats om polismännens närvaro. Eftersom det i de civilklädda polismännens uppdrag ligger att de skall vara vaksamma och ha kontroll över exempelvis en folksamling kan deras uppträdande, har det sagts mig, skapa oro framför allt hos skyddspersonen och dennes sällskap men även hos livvakter då sådana närvarar. Mot den bakgrunden är det mycket viktigt att såväl livvakter som skyddspersonen med medarbetare känner till att det vid ett visst evenemang finns civilklädda polismän. För att undvika situationer som den jag beskrivit föreslår jag att Säkerhetspolisen när den bestämmer distansskyddsform också beslutar om deltagande polismän skall vara uniformerade och/eller civilklädda. Ett sådant tillägg bör kunna göras i FAP i samband med övriga föreslagna förändringar.

### Några frågor om polismyndigheternas deltagande i personskyddsinsatser

**Förslag:** Jag förordar att Säkerhetspolisen och polismyndigheterna överväger hur samarbetet dem emellan kan fördjupas vid det praktiska genomförandet av personskyddsåtgärder. Jag föreslår också att det införs ett system för återrapportering från den lokala polisen till Säkerhetspolisen om hur distansskyddet fungerat under en insats. Med ett sådant system hade Säkerhetspolisen bl.a. fått information om tillfällena då poliser från

polismyndigheten inte funnits på plats trots att Säkerhetspolisen och polismyndigheten kommit överens om detta.

När det gäller polisernas uppträdande i samband med genomförandet av distansskyddet anser jag att de poliser som deltar i sådan verksamhet bör ha fått vissa instruktioner om hur de bör agera och vad de särskilt bör tänka på.

Under utredningsarbetet har en del kritiska synpunkter på hur polismyndigheterna sköter distansskyddet framförts till mig. Flera skyddspersoner och/eller deras närmaste medarbetare har uppgett att det inträffat att det vid öppna möten och andra sammankomster inte har funnits några poliser trots att Säkerhetspolisen beslutat om personskydd i form av yttre bevakning av den lokala polisen. Andra synpunkter som jag fått har rört polisernas uppträdande. Det har t.ex. sagts mig att en del poliser inte tar kontakt med skyddspersonen eller medföljande personer innan eller under det möte som poliserna har att bevaka, vilket i flera fall fått till följd att skyddspersonen känt sig otrygg. Det har också ifrågasatts vilken utbildning deltagande poliser har i bevaknings- och säkerhetsarbete.

Kritiken ger mig anledning att understryka vikten av att Säkerhetspolisen och polismyndigheterna kan samverka vid personskyddsåtgärder. Inte minst viktigt är att man vid det praktiska genomförandet av åtgärderna kan samarbeta och samordna sina insatser för att personskyddet skall bli så bra som möjligt. Jag har fått uppfattningen att det finns brister i samarbetet och samordningen. För att bara nämna ett exempel lär enligt uppgift livvakternas kommunikationsutrustning inte vara kompatibel med den utrustning övriga polismän har. När livvakterna i det enskilda fallet behöver kontakta polismän som svarar för distansskyddet måste kommunikationen dem emellan ske via polismyndighetens sambandscentral. Enligt min mening är det angeläget att Säkerhetspolisen och polismyndigheterna överväger vilka förbättringar som kan göras.

Vidare anser jag som berörts tidigare att det är en brist att det i dagsläget saknas ett system för återrapportering från den öppna polisen till Säkerhetspolisen om hur distansskyddet fungerat under en insats. Säkerhetspolisen får normalt bara sådan information under förutsättning att skyddspersonen också åtföljs av livvakter. Om ett återrapporteringssystem hade funnits hade Säkerhetspolisen bl.a. fått information om tillfällena då poliser från polismyndigheten av en eller annan anledning inte funnits på plats trots

att beslut fattats om exempelvis yttre bevakning. Även annan information av betydelse för personskyddsverksamheten såsom gjorda iakttagelser, företagna ingripanden, etc. hade på så sätt kommit till Säkerhetspolisens kännedom. Under kampanjen inför EU-parlamentsvalet infördes tillfälliga återrapporteringsrutiner som enligt uppgift fungerade bra. Jag föreslår att ett sådant återrapporteringsystem införs permanent. Närmare bestämmelser härom bör utfärdas av Rikspolisstyrelsen och tas in i den FAP-artikel som reglerar polisens bevaknings- och säkerhetsarbete avseende bl.a. den centrala statsledningen.

När det gäller polisernas uppträdande i samband med genomförandet av distansskyddet anser jag att de poliser som deltar i den verksamheten bör få vissa instruktioner om hur de bör agera och vad de särskilt bör tänka på. T.ex. bör vikten av att deltagande poliser ger sig till känna för skyddspersonen och hans eller hennes medarbetare betonas. Instruktionerna bör ges av poliser med kunskap och erfarenhet av personskyddsinsatser. En annan idé kan vara att Rikspolisstyrelsen i FAP utfärdar närmare anvisningar om hur poliserna bör agera.

#### 7.5.9 Statsrådets resor med statsrådsbilar

**Förslag:** För att ytterligare – utöver mina övriga förslag – förstärka och förbättra säkerheten för statsråden anser jag att de, oavsett hotbild, vid transporter bör undvika kollektiva färdmedel och i stället utnyttja statsrådsbil. Brukandet av statsrådsbil bör följaktligen inte medföra några skattemässiga konsekvenser för statsråden.

En fråga som jag särskilt har uppmärksammat på rör statsrådets resor med statsrådsbilar. I dag förhåller det sig på det viset att statsråden får nyttja statsrådsbilarna dels för tjänsteresor och dels för s.k. arbetsresor, dvs. för resor mellan bostaden och Regeringskansliet. Enligt gällande bestämmelser är arbetsresor att betrakta som privatresor och användningen av statsrådsbil för arbetsresor därför en skattepliktig förmån. Förmånsvärdet motsvarar normalt marknadsvärdet (värdet av en taxiresa). Om Regeringskansliets kanslisäkerhetschef, departementens säkerhetschefer eller Säkerhetspolisen bedömer att resan av säkerhetsskäl inte bör företas med

allmänna kommunikationer motsvarar förmånsvärdet värdet av en resa med allmänna kommunikationer.

För närvarande bereds inom Regeringskansliet en promemoria av Statsrådsutredningen som rör statsrådets resor med statsrådsbil (Resor med statsrådsbil, Promemoria 2003-11-10). I promemorian föreslår utredningen att statsråden av säkerhetsskäl skall kunna nyttja statsrådsbil även för andra resor än tjänsteresor och arbetsresor samt att samtliga resor skall vara skattefria.

Jag har tidigare konstaterat att säkerheten för den centrala statsledningen är grundläggande och att ett angrepp på en person i denna krets kan innefatta en allvarlig fara för statsskicket och rikets säkerhet. Särskilt säkerheten för statsråden är fundamental för såväl samhällets förmåga att fungera i krissituationer som för det dagliga arbetet i regeringen. Jag har vidare påpekat betydelsen av att bl.a. statsråden skall kunna känna sig trygga när de fullgör sina arbetsuppgifter och åtaganden. Uppdraget som statsråd är utsatt. Det kan vara förenat med personliga risker. För att ytterligare – utöver mina övriga förslag – förstärka och förbättra säkerheten anser jag att statsråden, oavsett aktuell hotbild, vid transporter bör undvika kollektiva färdmedel och i stället nyttja statsrådsbil. Användandet av statsrådsbil kan med detta synsätt anses ingå i statsrådsuppgiften. Mot denna bakgrund bör brukandet av statsrådsbil inte medföra några skattemässiga konsekvenser för statsråden. Jag ställer mig således bakom Statsrådsutredningens förslag i denna del och anser det angeläget att det genomförs snarast. I sammanhanget vill jag erinra om att talmannen, partiledare och andra riksdagsledamöter som utnyttjar riksdagens bilar inte drabbas av någon förmånsbeskattning när de åker mellan riksdagen och bostaden. Det beror på att de anses ha bostaden som tjänsteställe.

## 7.6 Resursfrågor

**Överväganden:** Med mina förslag kommer Säkerhetspolisen att behöva utöka livvaktstyrkan rejält. Hur många ytterligare livvakter som kommer att krävas är i det närmaste omöjligt att svara på men ett minimiantal är 50 stycken.

Jag har övervägt om andra personer än de som genomgått fullständig polisutbildningen skulle kunna anställas som livvakter men kommit fram till att detta inte är någon bra lösning. Livvakterna bör även i fortsättningen rekryteras bland poliser

och dessa bör liksom i dag tjänstgöra hos Säkerhetspolisen på viss tid. En så stor rekrytering som nu behöver göras kan dock knappast ske på en gång utan den får ske etappvis i ett längre perspektiv.

Mina förslag medför även att personalen som arbetar med hotbilda-bedomningar behöver utökas, att fler gruppchefer behövs och att administrationen behöver förstärkas.

Mina förslag om en förändrad personskyddsverksamhet förutsätter att ytterligare resurser tillförs Säkerhetspolisen. En utökning av antalet livvakter kommer att bli nödvändig liksom personalförstärkningar för hotbildaarbetet. Också arbetsbelastningen på de olika polismyndigheterna och framförallt Polismyndigheten i Stockholms län kommer att öka.

När det gäller Säkerhetspolisens resurser för livvaktsskyddet är det svårt, för att inte säga omöjligt, att beräkna vilka tillskott som kan behövas. Att antalet skyddspersoner kommer att öka som en följd av mitt förslag om en utbyggd hotbilda-bedomning är klart men hur många det kommer att röra sig om är beroende av flera omständigheter som inte är givna en gång för alla. Kretsen personer som kan bedömas vara i riskzonen kommer sålunda att växla från tid till annan. Aktuella politiska dagshändelser kan påverka behovet av personskyddsåtgärder. Regeringsombildningar och riksdagsval kan leda till att vissa politiker inte längre är i riskzonen eller blir mera utsatta än tidigare. Det finns ytterligare osäkerhetsmoment som kan påverka bilden.

Vad man kan göra är att med utgångspunkt i dagsläget försöka göra en bedömning av hur många av dem som nu ingår i den centrala statsledningen som kan bli aktuella för livvaktsskydd utöver dem som redan har permanent skydd. Jag bedömer att om mina förslag genomfördes nu skulle personkretsen kunna öka med 12 personer däri inkluderat de partiledare som sitter i riksdagen. Några av dessa personer har redan nu haft livvaktsskydd vid särskilda tillfällen eller under vissa perioder. Nettotillskottet blir därför inte fullt 12 personer. Någon eller några i denna grupp kanske avstår från livvaktsskydd i andra fall än då det finns akuta hot. Även om alla i gruppen skulle anses vara i behov av livvaktsskydd kan man anta att flertalet av dessa 12 normalt skulle behöva skyddas av endast en livvakt och då huvudsakligen under dagtid. Man skulle då kunna hamna i att livvaktstyrkan behöver förstärkas med åtminstone ca 50 livvakter. Hänsyn har då tagits till

att vissa av skyddspersonernas engagemang kan kräva att flera livvakter behövs. Detta är naturligtvis en högst osäker siffra och beräkningen har skett utan hänsyn till de resursförstärkningar som Säkerhetspolisen redan med nuvarande ordning anser sig behöva. Till antalet 50 skall vidare läggas de gruppchefer m.fl. som kan behövas vid en utökning av livvaktsstyrkan. Jag har inte heller beaktat i vilken uträkning arbetsmiljöaspekter hindrar att livvakter arbetar ensamma. Det är en fråga som får avgöras med hänsyn till omständigheterna vid den enskilda livvaktsinsatsen.

Såvitt jag kan förstå bör det inte vara några större svårigheter för Säkerhetspolisen att rekrytera ett förhållandevis begränsat antal nya livvakter, särskilt inte om nyrekryteringen sker i omgångar med vissa mellanrum. En viss återväxt kan då ske genom att flera under mellantiden hinner uppnå den ålder och tjänstgöringstid som krävs. Jag har fäst mig vid att antalet sökande var stort vid den senaste rekryteringen. Om ett större antal livvakter skall rekryteras under en kortare tid kan det emellertid uppkomma problem. Åderlåtningen på polismyndigheterna blir allvarlig, särskilt som det ofta är duktiga poliser som känner sig lockade av arbetet som livvakter. Kvaliteten på dem som söker kan också komma att sjunka.

En fråga som då behöver övervägas är om det behövs ett komplement till den nuvarande ordningen där poliser från olika polismyndigheter tas i anspråk för livvaktsverksamheten genom inkommandering eller visstidsanställning. Man kan tänka sig att personer som inte genomgått polisutbildningen anställs som livvakter. För egen del tvivlar jag på att en sådan lösning är bra. En invändning som kan framföras är att livvakterna kommer att ha olika bakgrund vilket kan vålla problem om styrkan skall kunna utnyttjas på ett rationellt och effektivt sätt. Bland livvakterna kommer det vidare att finnas två grupper, en som har sin framtid i Säkerhetspolisen tryggad genom anställningen och en som utgörs av polismän som efter livvaktstiden skall återvända till sina myndigheter. Jag är inte säker på att en sådan tudelning gynnar arbetsklimatet. Jag anser vidare att livvakterna behöver ha en polismans befogenheter. Enbart den befogenhet som medborgarna i allmänhet har enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken att göra ingripanden är inte tillräcklig. För att få polismans befogenheter behöver de som anställs utan polisutbildning genomgå sådan utbildning. Den kan inte göras partiell med inriktning på livvaktsarbetet eftersom det annars kan uppstå svårigheter att efter livvaktstiden ge dem andra arbetsuppgifter inom Säkerhetspolisen.



Jag anser alltså att rekrytering av livvakter även fortsättningsvis bör ske från polismyndigheterna. Frågan är då om man kan tänka sig en annan ordning än dagens där tjänstgöringen avser en förhållandevis lång tid. Ett förslag som förts fram av Polismyndigheten i Stockholms län är att hela eller delar av livvaktstyrkan skulle placeras vid de största polismyndigheterna och huvudsakligen i Stockholm. Enligt polismyndigheten skulle en sådan lösning medföra flera fördelar. Livvakterna skulle genom att kunna alternera mellan livvaktstjänstgöring hos Säkerhetspolisen och vanlig polisiär tjänstgöring, framför allt i uttryckningsverksamhet, inte tappa kontakten med den ordinarie polisverksamheten. Detta skulle i sin tur medföra att poliserna ifråga skulle kunna delta i chefsutbildning m.m. vid polismyndigheten och att återgången till vanlig polisverksamhet efter avslutad livvaktstjänstgöring skulle underlättas. En annan fördel skulle enligt polismyndigheten vara att flera poliser med ett sådant system skulle kunna utbildas till livvakter och att Säkerhetspolisen om ett ökat behov uppstod med kort varsel skulle kunna kommendera in fler livvakter, dvs. flexibiliteten skulle öka.

Även om det säkert finns fördelar med ett system som det föreslagna skulle detta enligt min mening inte kunna omfatta alla livvakter utan den huvudsakliga styrkan bör av flera skäl, bl.a. kontinuiteten i verksamheten och livvakternas behov av längre tids erfarenhet, av organisatoriska skäl m.m. vara fast placerad vid Säkerhetspolisen. Att placera hela livvaktstyrkan vid polismyndigheterna skulle i princip innebära en återgång till det som en gång var. Inte heller kan frågan lösas genom att man placerar endast en del av livvakterna vid polismyndigheterna. Redan idag finns ett 25-tal livvaktutbildade poliser vid polismyndigheterna. Det är de som ingår i den s.k. reservstyrkan och som tidigare tjänstgjort som livvakter hos Säkerhetspolisen. Att därutöver ha ytterligare en kategori livvakter tror jag inte löser några av de problem som lyfts fram i sammanhanget.

Sammanfattningsvis anser jag att man även fortsättningsvis får tillgodose behovet av personal för livvaktverksamheten genom tidsbegränsad tjänstgöring hos Säkerhetspolisen. En utökning av antalet livvakter kan dock knappast ske på en gång utan får ske etappvis i ett längre tidsperspektiv. Det har sina ekonomiska konsekvenser.

En utökning av personskyddsverksamheten medför som nämnts att personalen för hotbildsarbetet behöver ökas samt att admini-

strationen behöver förstärkas. De ekonomiska konsekvenserna av sådana tillskott och andra kostnader återkommer jag till senare.

## 8 Konsekvenser

### 8.1 Bakgrund

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering.

Mitt uppdrag rör Säkerhetspolisens verksamhet och därmed ett samhällsområde som garanteras genom statligt åtagande. Av särskild betydelse blir då vilka utgiftsökningar för rättsväsendet som blir följden av mina förslag. Innan jag går in närmare på den frågan vill jag framhålla att syftet med förslagen är att säkerheten för personerna i den centrala statsledningen skall öka och att våld eller hot mot dessa personer skall motverkas. Det är alltså vitala intressen som står på spel. Man kan då inte väga ekonomiska för- och nackdelar mot varandra på sedvanligt sätt och inte heller kräva förslag om hur utgiftsökningarna bör finansieras.

### 8.2 Kostnadskonsekvenser

**Min bedömning:** Säkerhetspolisens kostnader för löner, sociala avgifter, materiel och utbildning kan med mina förslag rent överslagsvis under en tvåårsperiod komma att öka med ca 80 milj. kr. Därtill kommer ökade utgifter för lokaler, kontorsutrustning m.m.

Vid en utbyggd personskyddsverksamhet ökar också polismyndigheternas kostnader. Dessa kostnader bör i viss utsträckning kunna hanteras inom gällande ekonomiska ramar.

Kostnadsökningarna för Säkerhetspolisen och polisväsendet i övrigt torde dock endast i mycket ringa omfattning kunna finansieras inom ramen för nuvarande anslag. Särskilda medel måste därför anvisas.

I avsnitt 7.6 *Resursfrågor* har jag framhållit att det inte med någon grad av säkerhet går att ange vilken utökning av livvaktstyrkan som kan behövas för att mina förslag skall kunna genomföras. En ytterligt osäker beräkning innebär emellertid att antalet livvakter åtminstone bör öka med 50 i förhållande till den nuvarande styrkan. Samordnings- och ledningsfunktionerna kan vidare behöva förstärkas och resurstillskott behövs för administration och hotbildsarbete. Rent överslagsvis kan Säkerhetspolisens kostnader för löner, sociala avgifter m.m. komma att öka under en tvåårsperiod med totalt 50 milj. kr. Vidare behöver medel tillskjutas för nyanskaffning av bilar, utrustning till livvakterna och utbildning, både grundutbildning och vidareutbildning. Dessa utgifter kan främst i ett initialskede uppgå till ca 30 milj. kr förutsatt att bilparken förstärks med huvudsakligen andra än skalskyddade bilar. Totalsumman skulle då bli 80 milj. kr. Till denna summa kommer ökade utgifter för lokaler, kontorsutrustning m.m.

Vissa kostnadsökningar på grund av en utbyggd personskyddsverksamhet kommer också att uppstå för polismyndigheterna. Dessa kostnader går inte att beräkna men som en jämförelse kan nämnas att kostnaderna för Stockholmspolisens personskyddsinsatser i samband med valet till EU-parlamentet enligt uppgift har uppgått till ca 350 000 kr. Det var då fråga om 259 olika insatser under sammanlagt 995 timmar. Mot den bakgrunden synes det som om kostnadsökningarna för polismyndigheterna i viss utsträckning bör kunna hanteras inom gällande ekonomiska ramar.

Utöver vad som nu redovisats får förslagen inte några statsfinansiella konsekvenser.

De totala kostnadsökningarna torde endast i mycket ringa utsträckning kunna finansieras inom ramen för dagens anslag till polisväsendet. Inte heller kan rationaliseringar ge utrymme för kostnadsökningarna. Särskilda medel måste därför anvisas både till Säkerhetspolisen och till polismyndigheterna och det bör finansieras i samband med de resursförstärkningar som av andra skäl behövs för polisväsendet.

### 8.3 Konsekvenser i övrigt

Förslagen saknar betydelse från jämställdhetssynpunkter och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Inte heller har förslagen några verkningar i de andra avseenden som anges i 15 § kommittéförordningen.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område

2 kap.

11 §

Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso- och sjukvårdspersonalen skyldig att lämna ut sådana uppgifter

1. som gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller Skatteverket,

2. som behövs för en rättsmedicinsk undersökning,

3. som behövs i verksamhet för personskydd för den centrala statsledningen om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av polismyndighet,

4. som Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor behöver för sin verksamhet,

5. som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning, eller

6. som Vägverket behöver för prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort eller taxiförarlegitimation enligt yrkestrafiklagen (1998:490).

I paragrafen föreskrivs att hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att lämna ut vissa uppgifter som annars skulle omfattas av sekretess. Genom en ny tredje punkt införs en skyldighet att lämna ut sådana uppgifter som behövs i verksamhet för personskydd för den centrala statsledningen om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av polismyndighet. Den föreslagna ändringen har kommenterats i avsnitt 7.5.5 under rubriken *Behovet av förändringar*.

Som en följdändring har numreringen av de återstående punkterna i paragrafen ändrats.

## 9.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1991:1413) om rättspsykiatrisk undersökning

### 7 §

Undersökningsenheten skall underrätta rätten så snart undersökningsarbetet är avslutat. Om det därvid står klart att den misstänkte behöver tas in på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård, skall undersökningsenheten även meddela detta till chefsöverläkaren för den psykiatriska vården där den misstänkte är bostad eller, om den misstänkte saknar stadigvarande bostad i landet, chefsöverläkaren inom det område där den misstänkte vistas.

Sedan utlåtandet över undersökningen färdigställts skall det genast överlämnas i tre exemplar till rätten och i ett exemplar till Rättsmedicinalverket. Handlingarna i målet skall samtidigt återställas till rätten.

Undersökningsenheten skall se till att ett exemplar av utlåtandet bevaras liksom sådana handlingar angående undersökningen, som inte har överlämnats till rätten.

*Rättspsykiatrisk undersökning skall överlämnas till Säkerhetspolisen när Säkerhetspolisen i ett särskilt fall begär det och undersökningen behövs för personskydd för den centrala statsledningen.*

Ändringsförslaget har behandlats i avsnitt 7.5.5 under rubriken *Behovet av förändringar*. Ändringen innebär att det i ett nytt fjärde stycke införs en skyldighet att överlämna en rättspsykiatrisk undersökning till Säkerhetspolisen under förutsättning att Säkerhetspolisen i ett särskilt fall begär det och undersökningen behövs för personskydd för den centrala statsledningen.

## 9.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt

### 41 §

*Uppgift om en intagens personliga förhållanden skall lämnas till Säkerhetspolisen när Säkerhetspolisen i ett särskilt fall begär det och uppgiften behövs för personskydd för den centrala statsledningen.*

Paragrafen är ny. I den föreskrivs en skyldighet att till Säkerhetspolisen lämna uppgift om en intagens personliga förhållanden under förutsättning att Säkerhetspolisen i ett särskilt fall begär det och uppgiften behövs för personskydd för den centrala statsledningen. Ändringsförslaget har kommenterats i avsnitt 7.5.5 under rubriken *Behovet av förändringar*.

## 9.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder

5 kap.

Skyldighet att lämna yttranden, *m.m.*

9 a §

*Den lokala kriminalvårdsmyndigheten skall efter samråd med övervakaren lämna Säkerhetspolisen uppgifter om den dömdes personliga förhållanden när Säkerhetspolisen i ett särskilt fall begär det och uppgiften behövs för personskydd för den centrala statsledningen.*

Paragrafen är ny. Den innebär att den lokala kriminalvårdsmyndigheten efter samråd med övervakaren är skyldig att lämna Säkerhetspolisen uppgifter om den dömdes personliga förhållanden när Säkerhetspolisen i ett särskilt fall begär det och uppgiften behövs för personskydd för den centrala statsledningen. Ändringen har behandlats närmare i avsnitt 7.5.5 under rubriken *Behovet av förändringar*.





## Kommittédirektiv

Utvärdering av personskyddet för den centrala statsledningen

**Dir.**  
**2003:132**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 23 oktober 2003.

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall kartlägga och analysera regelverket och rutinerna för personskyddet för den centrala statsledningen i vårt land. Utredaren skall även undersöka hur systemet för personskydd har tillämpats i anslutning till mordet på utrikesminister Anna Lindh.

Utredaren skall vidare undersöka hur personskyddet för den centrala statsledningen är ordnat i andra med Sverige jämförbara länder, särskilt de nordiska länderna och vissa länder inom EU.

Utredaren skall överväga om det finns behov av, och i så fall lämna förslag till förändringar av systemet för personskyddet.

Det står utredaren fritt att överväga också andra frågor som utredaren finner motiverade med anledning av uppdraget.

### Bakgrund

Säkerheten för den centrala statsledningen är grundläggande, inte bara för samhällets förmåga att fungera vid terrorangrepp och i andra krissituationer, utan också för det dagliga arbetet i regering och riksdag och i förlängningen för det demokratiska statsskicket. Mot denna bakgrund och mordet på utrikesminister Anna Lindh har frågan väckts om skyddet av personer i den centrala statsledningen behöver utvecklas och stärkas för att minska samhällets och det demokratiska statsskickets sårbarhet för våld och hot om

våld. Hot och våld mot ledande politiker och andra i utsatta positioner förekommer i alla delar av världen, om än i olika grad och omfattning. Systemen för att hantera säkerheten för den berörda personkretsen varierar också. Det system som har tillämpats i vårt land efter mordet på statsminister Olof Palme innebär att statschefen och delar av hans familj samt statsministern har ett permanent livvaktsskydd medan andra personer i den centrala statsledningen, däribland övriga statsråd, har livvaktsskydd när det anses motiverat med anledning av hotbilden. Detta har i praktiken inneburit att vissa andra personer i den centrala statsledningen har haft ett mer eller mindre omfattande livvaktsskydd under kortare eller längre tid.

Det är Säkerhetspolisen som inom Rikspolisstyrelsen skall leda och bedriva polisverksamhet när det gäller bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den Centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök eller liknande händelser. Säkerhetspolisen har vidare ansvaret för annat personskydd i den utsträckning som Rikspolisstyrelsen bestämmer (2 § förordningen [2002:1050] med instruktion för Säkerhetspolisen). I de årliga riktlinjerna för Säkerhetspolisen, vilka är en bilaga till regleringsbrevet, anges att personskyddet skall bedrivas i den omfattning som behövs med hänsyn till den hotbild som finns. I regleringsbrevet för Säkerhetspolisen ställs det särskilda återrapporteringskrav beträffande personskyddet.

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om polisverksamhet som rör bevaknings- och säkerhetsarbete avseende den centrala statsledningen. Av dessa framgår det bland annat att samordningen av de samlade polisiära skyddsinsatserna sker med utgångspunkt från den hotbild som Säkerhetspolisen sammanställer.

Säkerhetspolisen ansvarar alltså såväl för den hotbilda bedömning som ligger till grund för förstärkt personskydd som för de livvakter som avdelas för uppgiften. Utöver livvaktsskydd finns andra och mindre resurskrävande kompletterande skyddsåtgärder som exempelvis platsbevakning av uniformerad polis och inbrotts- och överfallslarm.

För en välgrundad hotbilda bedömning krävs det att Säkerhetspolisen kan inhämta och få information som är relevant för en sådan bedömning. Som exempel kan nämnas rapporter om hot som i olika sammanhang och på olika sätt riktas direkt eller indirekt mot enskilda personer i den centrala statsledningen. Sådan information

kan Säkerhetspolisen få i den egna verksamheten bl.a. genom källor eller i samband med tvångsmedelsanvändning. Informationen kan också finnas hos den öppna polisen. Uppgifter av betydelse för hotbilden kan också komma fram inom annan verksamhet än polisens. Av betydelse för hotbilden är vidare uppgifter om i vilka sammanhang den person som skall skyddas uppträder eller vistas och i vilken utsträckning han eller hon är eller har varit exponerad i t.ex. massmedia.

## Uppdraget

Utredaren skall kartlägga och analysera regelverket och rutinerna för personskyddet för den centrala statsledningen i vårt land. Utredaren skall överväga och om möjligt föreslå förändringar som ökar möjligheterna att förutse, förebygga och ingripa mot våld och hot mot den centrala statsledningen.

I uppdraget ingår det att undersöka underlaget till de hotbildsanalyser och bedömningar som görs. Utredaren skall överväga om det är möjligt att i större utsträckning få tillgång till och bedöma annan information i arbetet med att ta fram hotbilder. Det finns inga författningar som särskilt tar sikte på att information skall lämnas till Säkerhetspolisen eller hur det skall ske. Det är angeläget att det inte finns några hinder – rättsliga eller praktiska – för att relevant information överlämnas till Säkerhetspolisen. Utredaren skall överväga om det finns några sådana hinder och vid behov föreslå förändringar.

Vidare skall ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och samarbetet mellan dem studeras, liksom förhållandet mellan myndigheterna och de enskilda skyddspersonerna.

Som ett led i utvärderingen skall utredaren särskilt undersöka hur systemet för personskydd har tillämpats i anslutning till mordet på utrikesminister Anna Lindh. Utredaren skall kartlägga de omständigheter som varit av betydelse i anslutning till mordet och analysera hur gällande regler, rutiner och befogenheter har tillämpats.

En kartläggning skall göras av de regler och den ordning som tillämpas i andra med Sverige jämförbara länder, särskilt de nordiska länderna och vissa länder inom EU, för att förebygga hot och våld mot den centrala statsledningen.

Det står utredaren fritt att överväga också andra frågor som utredaren finner motiverade med anledning av uppdraget.

Uppdraget innefattar emellertid inte att lämna förslag som rör Säkerhetspolisens organisation som för närvarande bereds i Regeringskansliet med anledning av betänkandet Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32).

Utredaren skall i sitt arbete inte heller pröva eller uttala sig om enskilda personers ansvar eller andra frågor som kan komma att bli föremål för rättslig prövning.

I den utsträckning övervägandena leder till behov av författningsändringar skall förslag till sådana ändringar lämnas.

Uppdraget skall bedrivas på sådant sätt att det inte riskerar att påverka myndigheters och andras arbete i anslutning till mordutredningen.

Utredaren skall samverka med berörda myndigheter och andra berörda organisationer. Utredaren skall också hålla sig underrättad om det arbete som pågår inom Justitiedepartementet med att utreda vissa strukturella frågor inom polisen samt uppföljningen av det arbete som inletts kring hot mot förtroendevalda.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 maj 2004.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Personskydds-  
utredningen (Ju 2003:11)

**Dir.**  
**2004:73**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 13 maj 2004.

## Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 23 oktober 2003 tillkallade chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare med uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera regelverket och rutinerna för personskyddet för den centrala statsledningen (dir. 2003:132). Utredaren skall även undersöka hur systemet för personskydd har tillämpats i anslutning till mordet på utrikesminister Anna Lindh. Utredaren skall överväga om det finns behov av, och i så fall lämna förslag till, förändringar av systemet för personskyddet. Uppdraget skall enligt direktiven slutredovisas den 31 maj 2004.

Utredningstiden förlängs. Utredningen skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 2004.

(Justitiedepartementet)

## Bilaga 2

**Bilagan finns endast med i den tryckta upplagan.**