

En tydligare organisation för Säkerhetspolisen

Betänkande av Polisorganisationskommittén

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:77

Omslagsbilder: Säkerhetspolisen.

Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter Reklam

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23837-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 8 juli 2010 kommittédirektiv för ett antal frågor om polisens organisation (dir. 2010:75). En redovisning av uppdraget gjordes den 30 mars 2012 då den parlamentariska kommittén lämnade betänkandet En sammanhållen svensk polis (SOU 2012:13).

Den 23 februari 2012 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till kommittén för att analysera konsekvenserna av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående polismyndighet inom polisväsendet. Kommittén skulle också lämna de förslag som en sådan ombildning i så fall kräver.

Den 25 augusti 2010 förordnades som ordförande för kommittén dåvarande expeditionschefen vid Justitiedepartementet, numera generaldirektören för Kriminalvården, Nils Öberg.

Den 15 september 2010 förordnades som ledamöter polisstyrelseledamoten Gunilla Roxby Cromvall (V), dåvarande riksdagsledamoten Inger Davidson (KD), förste vice talmannen, tillika riksdagsledamoten, Susanne Eberstein (S), riksdagsledamoten Krister Hammarbergh (M), riksdagsledamoten Johan Linander (C), riksdagsledamoten Johan Löfstrand (S), kommunstyrelsens ordförande i Skara kommun Charlotte Nordström (M), partistyrelseledamoten Anna Norrman (MP), riksdagsledamoten Johan Pehrson (FP) och riksdagsledamoten Henrik von Sydow (M). Den 21 mars 2011 förordnades politiske sekreteraren Christoffer Dulny (SD) och kommunstyrelsens ordförande i Landskrona kommun Torkild Strandberg (FP). Den 8 april 2012 förordnades partistyrelseledamoten Jon Karlfeldt att för tilläggsuppdraget ersätta Anna Norrman. Anna Norrman entledigades den 31 mars 2012.

Kommittén har i samband med det första uppdraget antagit namnet Polisorganisationskommittén.

Som experter för tilläggsuppdraget förordnades den 1 april 2012 polismästaren, tillika chefen för enheten för inspektionsverksamhet vid Rikspolisstyrelsen, Carin Ewald, rikskriminalchefen vid Rikspolisstyrelsen Klas Friberg, justitierådet vid Högsta förvaltningsdomstolen Henrik Jermsten, chefsjuristen vid Säkerhetspolisen Lars-Åke Johansson, chefen för Kriminalvårdens internrevision inom Kriminalvården Belinda Karlsson, kanslirådet vid Justitiedepartementet Julia Mikaelsson, enhetschefen vid Säkerhetspolisen Therese Naess, chefsåklagaren vid Åklagarmyndigheten Per Nichols, kanslichefen vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden Eva Melander Tell. Julia Mikaelsson entledigades den 14 juni 2012. Samma dag förordnades som expert rättssakkunniga vid Justitiedepartementet Sofie Lindblom.

Kammarrättsfiskalen vid Kammarrätten i Stockholm Caroline Oredsson förordnades som sekreterare den 12 januari 2012. Den 19 mars 2012 förordnades som sekreterare hovrättsassessorn vid Svea hovrätt, tillika verksjuristen vid Säkerhetspolisen, Ewa Bokwall. Som biträdande sekreterare förordnades den 1 maj 2011 dåvarande jur. stud., numera jur.kand., Lotta Skarp.

I tilläggsdirektiven har regeringen gett kommittén i uppdrag att även redovisa de följdändringar som krävs i vissa författningar med anledning av en förändrad organisation för polisen. Denna del redovisas i ett separat betänkande En sammanhållen svensk polis – Följdändringar i författningar (SOU 2012:78) den 28 november 2012.

Kommittén har också fått i tilläggsuppdrag att utreda behovet av ett fristående organ som ska granska såväl polisens verksamhet, inklusive den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver, som Kriminalvårdens verksamhet. Kommittén återkommer under 2013 med en redovisning av dessa frågor i två betänkan.

Härmed överlämnas betänkandet En tydligare organisation för Säkerhetspolisen, SOU 2012:77. Kommitténs uppdrag i denna del är därmed slutfört.

Stockholm den 28 november 2012

Nils Öberg

Gunilla Roxby Cromvall Inger Davidson

Christoffer Dulny Susanne Eberstein

Krister Hammarbergh Jon Karlfeldt

Johan Linander Johan Löfstrand

Charlotte Nordström Johan Pebrson

Torkild Strandberg Henrik von Sydow

*/Ewa Bokwall Caroline Oredsson
Lotta Skarp*

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	25
Författningsförslag	37
1 Kommitténs uppdrag och arbete	45
1.1 Vårt uppdrag.....	45
1.2 Arbetets genomförande.....	46
1.3 Avgränsningar	46
1.4 Betänkandets disposition.....	47
2 Säkerhetspolisens organisation och ledningsstruktur	49
2.1 Säkerhetspolisen – en del av Rikspolisstyrelsen.....	49
2.2 Regeringens styrning av Säkerhetspolisen.....	50
2.3 Säkerhetspolisens ledning.....	51
2.4 Organisationsstruktur	52
3 Säkerhetspolisens uppdrag och verksamhet	55
3.1 Uppdrag.....	55
3.2 Huvudsakliga verksamhetsområden	59
3.3 Hur skyddas uppgifter i Säkerhetspolisens verksamhet?	63

3.4	Betydelsen av diskretion för Säkerhetspolisens verksamhet.....	64
3.5	Personalförhållanden vid Säkerhetspolisen	65
4	Samverkan och samarbete med andra aktörer	73
4.1	Allmänt om samarbete mellan myndigheter.....	73
4.1.1	Särskilt om sekretess och utbyte av uppgifter vid samverkan	73
4.2	Tilläggsdirektiven styr vår beskrivning av samverkan och samarbete	75
4.3	Samarbete med nationella underrättelseaktörer	75
4.4	Myndighetsövergripande samarbeten	78
4.4.1	Att bekämpa terrorism	78
4.4.2	Den nationella mobiliseringen mot grov organiserad brottslighet.....	81
4.4.3	Förhindra spridning, anskaffning och produktion av massförstörelsevapen	86
4.5	Internationellt samarbete.....	86
4.6	Samverkan och samarbete med den övriga polisen	87
4.6.1	Samarbete med polismyndigheterna	87
4.6.2	Säkerhetspolisens samarbete med Rikskriminalpolisen	90
4.6.3	Spaningsarbete.....	92
4.6.4	Utredningsarbete	93
4.6.5	Samverkan och samarbete inom teknikområdet	93
4.6.6	Administrativt och övrigt samarbete	94
5	Tidigare utredningar som behandlat Säkerhetspolisens organisation och förhållande till den övriga polisen	97
5.1	Inledning.....	97
5.2	SÄPO-kommittén.....	97
5.3	Den centrala polisorganisationen.....	99
5.4	Den centrala polisen.....	99

5.5	Rikspolisstyrelsens uppdrag	101
5.6	Göteborgskommittén	102
5.7	11 september-utredningen.....	102
5.8	Den öppna polisens verksamhet i fokus	103
6	Varför ska Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet?	105
6.1	Inledning.....	105
6.2	Vidareutveckling av de förvaltningsmässiga övervägandena i SOU 2012:13	106
6.2.1	Självständig ställning och egen styrning.....	107
6.2.2	Väl avvägd maktfördelning.....	108
6.2.3	Tydligare ansvarsförhållanden	109
6.2.4	Tydligare beslutsmandat	110
6.2.5	Tydligare regelverk	111
6.2.6	Tydligare gentemot medborgarna	111
6.2.7	Sammanfattning av de förvaltningsmässiga övervägandena.....	112
6.3	Försiktighetsprincipen vägledande	112
6.4	Säkerhetspolisen som en fristående myndighet – verksamhetsmässiga överväganden	115
6.4.1	Verksamhetsmässiga beröringspunkter?.....	116
6.4.2	Särskilt om beröringspunkter i underrättelsearbetet.....	117
6.4.3	Att värna det internationella säkerhetsunderrättelsearbetet	118
6.4.4	God samverkan inom vissa verksamhetsområden – skäl för att ändra på ett avskilt uppdrag?	119
6.4.5	Sammanfattning av de verksamhetsmässiga övervägandena.....	121
7	Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet	123
7.1	Inledning.....	123
7.2	Organisatorisk ram	123

7.3	Ledningsform för den nya myndigheten	124
7.3.1	Utgångspunkt för val av ledningsform	124
7.3.2	Säkerhetspolisen som styrelsemyndighet eller enrådig myndighet?	126
7.3.3	Insynsråd	128
7.4	Anställningar	132
7.4.1	Myndighetschefen	132
7.4.2	Utnämning av chefsbefattningar	133
7.4.3	Särskilt om andra anställningar	135
7.4.4	Personalrörlighet	136
7.4.5	Förflyttningsrätt	137
7.4.6	Handläggning av ärenden om brott av anställda inom Säkerhetspolisen	138
7.4.7	Personalansvarsnämnd	139
7.5	Samverkan och samarbete	141
7.5.1	Utgångspunkt för våra överväganden och förslag	142
7.5.2	Säkerhetspolisens samverkan och samarbete med den öppna polisen	144
7.5.3	Samverkan och samarbete med andra myndigheter	151
7.5.4	Internationellt samarbete i framtiden	151
8	Konsekvenser av kommitténs förslag	153
8.1	Utgångspunkter för konsekvensbeskrivningen	153
8.2	Konsekvenser i ett medborgarperspektiv	154
8.3	Konsekvenser i ett rättskedjeperspektiv	155
8.4	Konsekvenser för verksamheten	156
8.5	Konsekvenser som rör arbetsgivaransvaret och det personalpolitiska området	161
8.6	Konsekvenser för personalen	163
8.7	Konsekvenser för Regeringskansliet	165
8.8	Ekonomiska konsekvenser	166
8.8.1	Omfördelning av anslag	166
8.8.2	Kostnader för att ombilda Säkerhetspolisen	167

8.9	Övriga konsekvenser	168
9	Genomförande	169
10	Författningsändringar	173
10.1	En ny instruktion för Säkerhetspolisen.....	173
10.2	Vilka ändringar behövs i förslaget till Polismyndighetens instruktion?	173
10.3	Särskilt om när Säkerhetspolisen leder polisverksamhet m.m.	174
	Referenser	177
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	181
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv.....	191

Sammanfattning

Kommitténs uppdrag

Polisorganisationskommitténs uppdrag i den här delen är att analysera konsekvenserna av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående polismyndighet inom polisväsendet och lämna de förslag som en sådan ombildning kräver (tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén, dir. 2012:13).

Uppdraget ska ses mot bakgrund av de förslag som kommittén lämnade i SOU 2012:13 om att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna samt Statens kriminaltekniska laboratorium ska ombildas till en sammanhållen myndighet och att Säkerhetspolisen ska ombildas till en från den övriga polisen fristående myndighet.

Regeringen har i tilläggsdirektiven angett att om Säkerhetspolisen skiljs från den övriga polisen får det ett antal konsekvenser. Det handlar främst om vilken ledningsform den fristående Säkerhetspolisen ska ha och frågor i anslutning till detta. Vidare väcker det frågor som rör samarbetet mellan Säkerhetspolisen och i första hand Rikskriminalpolisen men även länspolismyndigheterna. En ytterligare konsekvens som uppmärksammas i tilläggsdirektiven är förhållandet mellan Säkerhetspolisen och polisens personalansvarsnämnd.

Säkerhetspolisens organisation och ledningsstruktur

Rikspolisstyrelsen är i dag central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och utövar tillsyn över detta. Rikspolisstyrelsen leds av rikspolischefen. Säkerhetspolisen utgör en del av Rikspolisstyrelsen, men är i formell mening inte en egen myndighet, även om Säkerhetspolisen i praktiken fungerar som en sådan.

Säkerhetspolisen leds av en säkerhetspolischef. Säkerhetspolischefen fattar såväl operativa som administrativa beslut, både av

policykaraktär och i löpande ärenden. Frågor på Säkerhetspolisens område som på ett väsentligt sätt påverkar andra delar av polisväsendet kan dock avgöras av rikspolischefen. Rikspolischefen får också i övrigt besluta i ett ärende om det finns särskilda skäl.

Regeringen styr verksamheten vid Säkerhetspolisen genom bl.a. författningar, regleringsbrev med riktlinjer för verksamhetens inriktning och med särskilda beslut. Regeringens nuvarande styrning av Säkerhetspolisen påverkas varken till form eller till innehåll av att Säkerhetspolisen är en del av Rikspolisstyrelsen. Säkerhetspolisen har i dag en självständig ställning med egen generaldirektör, eget anslag, eget regleringsbrev med angivna mål för verksamheten samt egen förordning med instruktion för verksamheten.

Säkerhetspolisens uppdrag och verksamhet

Kärnan i Säkerhetspolisens verksamhet är att skydda rikets säkerhet och det svenska statsskicket mot brottsliga angrepp. Tyngdpunkten i uppdraget är att förebygga brott medan det brottsutredande arbetet endast utgör en liten del av verksamheten. Till skillnad från den övriga polisens verksamhet initieras Säkerhetspolisens ärenden endast undantagsvis genom anmälningar om brott.

Säkerhetspolisen bedriver omfattande säkerhetsunderrättelseverksamhet för att ta fram hot- och sårbarhetsbedömningar. Dessa bedömningar tjänar som underlag för beslut om vilka åtgärder Säkerhetspolisen ska vidta i sitt förebyggande arbete. Bedömningarna ligger också till grund för beslut om t.ex. personskydd eller andra säkerhetsskyddsåtgärder.

Säkerhetsunderrättelseverksamheten förutsätter ett utvecklat och fungerande informationsutbyte med säkerhetstjänster i andra länder. Vidare kräver verksamheten effektiva inhämtningsmetoder och att uppgifter om Säkerhetspolisens arbetsmetoder och kunskaper inte avslöjas för utomstående.

Fokus i Säkerhetspolisens verksamhet är inte lagföring, utan istället att inhämta underlag för beslut om hot- och sårbarhetsreducerande åtgärder samt att vidta sådana åtgärder. Det internationella samarbetet är ett väsentligt inslag i det arbetet.

Det finns utifrån Säkerhetspolisens uppdrag avgörande skillnader i dess verksamhetsinriktning och arbetsmetoder jämfört med den öppna polisens.

Samverkan och samarbete med andra aktörer

För att Säkerhetspolisen ska kunna fullgöra sitt huvudsakliga uppdrag har organisationen ett stort behov av att samarbeta och samverka med försvarsunderrättelsemyndigheterna. En stor del av det samarbetet handlar om informations- och erfarenhetsutbyte för att förbättra myndigheternas bedömningar. Nationellt Centrum för Terrorhotbedömning (NCT) är ett exempel på ett mer formaliserat samarbete där dessa myndigheter tillsammans skapar strategiska bedömningar av hotet från terrorism.

Ett annat myndighetsövergripande samarbete där Säkerhetspolisen deltar är Samverkansrådet mot terrorism. Rådet är ett forum för samverkan och kunskapsutbyte och samlar 14 myndigheter som har olika roller innan, under och efter ett terroristattentat.

Säkerhetspolisen deltar även i den nationella mobiliseringen mot grov organiserad brottslighet. Syftet med arbetet är att på ett effektivt sätt utnyttja expertkompetens från olika myndigheter för att försvåra för de kriminella nätverken. Rikskriminalpolisen har det samordnande ansvaret på nationell nivå i arbetet mot grov organiserad brottslighet medan Säkerhetspolisen har det nationella huvudansvaret för att motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner.

När det gäller Säkerhetspolisens uppdrag att förhindra spridning av massförstörelsevapen samarbetar Säkerhetspolisen med Tullverket, Inspektionen för strategiska produkter, Totalförsvarets forskningsinstitut, Strålsäkerhetsmyndigheten och Försvarsmakten.

Tillgången till utländsk underrättelseinformation är avgörande för att Säkerhetspolisen ska kunna bedriva sin verksamhet. Säkerhetspolisens internationella samarbete sker framför allt med säkerhets- och underrättelsetjänsterna i de nordiska och europeiska länderna. Säkerhetspolisen är vidare beroende av regelbunden samverkan med säkerhetstjänster och underrättelsetjänster i andra delar av världen. Säkerhetspolisen deltar även i ett antal multinationella organ.

Säkerhetspolisen och den öppna polisen samverkar och samarbetar i olika hög grad beroende på beröringspunkter mellan de aktuella verksamhetsgrenarna. Samarbetet bygger på långsiktigt upparbetade relationer och kontakter. Samarbetet beskrivs mer utförligt i avsnitt 4.6.

Varför ska Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet?

Bakgrunden till att Säkerhetspolisens organisation behöver ses över är att kommittén har lämnat ett förslag om en ny polisorganisation för den öppna polisen som inte gör det möjligt att behålla Säkerhetspolisen som en del av Rikspolisstyrelsen. Kommittén har inte uppfattat det som sin uppgift att i något avseende förändra Säkerhetspolisens uppdrag. Här handlar det istället om i vilken organisatorisk struktur Säkerhetspolisen framöver ska verka.

Utgångspunkten för kommitténs överväganden är förslaget i SOU 2012:13 att Säkerhetspolisen ska ombildas till en fristående polismyndighet. Förslaget byggde uteslutande på förvaltningsmässiga överväganden. Kommittén vidareutvecklar i detta betänkande de förvaltningsmässiga skälen för en ombildning av Säkerhetspolisen, för att därefter också pröva om det utifrån verksamhetsmässiga skäl är mest lämpligt att Säkerhetspolisen blir en fristående myndighet inom polisväsendet.

Liksom i det förra betänkandet har kommittén låtit en försiktighetsprincip vara vägledande i arbetet. Principen innebär bl.a. att i en fungerande verksamhet ska det inte göras större förändringar än vad som är absolut nödvändigt för att verksamheten ska utvecklas. Den innebär också att om förändringar behöver göras bör varje förändring prövas utifrån en tydlig problembild.

Förvaltningsmässiga överväganden

Säkerhetspolisen har redan i dag en självständig ställning i förhållande till Rikspolisstyrelsen. Regeringen styr i flera avseenden Säkerhetspolisen som om det var ett från den övriga polisen helt fristående organ. Det kommer till uttryck bl.a. genom att regeringen reglerar Säkerhetspolisens arbete i en egen instruktion. Vidare är det regeringen som utnämner och anställer säkerhetspolischefen och biträdande säkerhetspolischefen. Säkerhetspolisen har också ett eget anslag och ett eget regleringsbrev.

En ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet innebär i praktiken inte någon egentlig förändring av regeringens styrning av verksamheten på Säkerhetspolisens område. Ombildningen säkerställer också en väl avvägd maktfördelning inom den nya polisorganisationen.

Genom att göra Säkerhetspolisen till en fristående myndighet skapas tydlighet i ansvarsförhållanden. Verksamheten hos Säkerhetspolisen blir formellt direkt underställd regeringen. Säkerhetspolischefen kan på ett tydligare sätt utkrävas ansvar för Säkerhetspolisens verksamhet och lednings- och ansvarsförhållandena klargörs. Rikspolischefen kommer inte längre att kunna besluta i frågor som kan härledas till Säkerhetspolisens uppdrag. Det innebär att säkerhetspolischefen får ett tydligare beslutsmandat men också att det kommer att krävas vissa mekanismer för ansvarsfördelning i situationer då den öppna polisens verksamhet sammanfaller med Säkerhetspolisens arbete.

Om Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet är det naturligt att det måste göras klart vilket regelverk som gäller på Säkerhetspolisens område. Ett tydligare regelverk ger bättre förutsättningar för den interna styrningen av verksamheten. Till det kommer att en fristående myndighet själv kan besluta om vilka föreskrifter och allmänna råd som gäller för verksamheten.

En ombildning av Säkerhetspolisen innebär också att det blir tydligare gentemot allmänheten att Säkerhetspolisens uppdrag och verksamhet har en annan inriktning än den övriga polisens.

Verksamhetsmässiga överväganden

Utifrån Säkerhetspolisens uppdrag och huvudsakliga verksamhetsområden intar organisationen, i sin egenskap av nationell säkerhetstjänst, en särställning inom polisen. I många delar av Säkerhetspolisens verksamhet finns det få beröringspunkter med annan polisverksamhet. Det gäller exempelvis arbetet inom kontraspionage, säkerhetsskydd och arbetet med att förhindra spridning, anskaffning och produktion av massförstörelsevapen.

Vad gäller inriktning och ändamål på det nationella underrättelsearbetet finns det inte tillräckliga beröringspunkter mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen för att verksamheterna skulle gynnas av att Säkerhetspolisen fogas in i den nya Polismyndigheten. Den underrättelseinformation som hämtas in i stora delar av Säkerhetspolisens verksamhet är sällan inriktad mot den typ av kriminalitet som den öppna polisen arbetar med. Säkerhetspolisen inhämtar också informationen från andra kanaler.

Det internationella säkerhetsunderrättelsearbetet värnas av att Säkerhetspolisen får fortsätta att verka avskilt från den övriga polisen. Om Säkerhetspolisen skulle fogas till Polismyndigheten, och det därigenom uppkommer en starkare koppling till den öppna polisen, finns en uppenbar risk för att Säkerhetspolisens uppbyggda förtroende hos andra länders säkerhets- och underrättelse-tjänster skulle undergrävas. Det är inte önskvärt med tanke på den centrala betydelse som underrättelseinformation har för Säkerhetspolisens verksamhet och för dess möjligheter att fullgöra uppdraget att skydda rikets säkerhet.

Kommittén har också gjort bedömningen att organisatorisk samhörighet mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen inte utgör en förutsättning för en väl utbyggd samverkan. Se avsnitt 6.4.1 och 6.4.4.

Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet

Organisatorisk ram

Kommittén föreslår att Säkerhetspolisen själv ska besluta sin organisation. Säkerhetspolisens verksamhet är sådan att den måste kunna anpassas till hur brottsutvecklingen och säkerhetspolitiken förändras över tid. För att effektivt kunna möta sådana förändringar krävs organisatorisk flexibilitet för ledningen av myndigheten. Möjligheten för regeringen att utkräva ansvar av myndighetsledningen blir också tydligare om myndigheten får bestämma över sin organisation.

Ledningsform för den nya myndigheten

Kommittén föreslår att Säkerhetspolisen ska vara en enrådighetsmyndighet. Förslaget motiveras av verksamhetens särskilda karaktär, att verksamheten snabbt måste kunna anpassas till förändringar i omvärlden och regeringens behov av att kunna styra Säkerhetspolisen på ett tydligt sätt. Enrådighetsmyndigheten Säkerhetspolisen ska ledas av en myndighetschef.

Insynsråd

Kommittén föreslår att det ska finnas ett insynsråd vid Säkerhetspolisen. Insynsrådet ska ha möjlighet till insyn i hela den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver. Ledamöterna i insynsrådet bör nomineras av samtliga i riksdagen representerade partier. Mot bakgrund av särdragen i Säkerhetspolisens verksamhet är det dock lämpligt att den krets som får insyn i myndigheten inte blir alltför vid. Ledamöterna i insynsrådet bör genomgå säkerhetsprövning.

Säkerhetspolisens arbete innefattar integritetskänslig verksamhet där det är särskilt betydelsefullt med god medborgerlig insyn och demokratiskt inflytande. Ett insynsråd kan tillföra kunskap, bredd och mångfald till stöd för myndighetens ledning.

Anställningar

Kommittén föreslår att Säkerhetspolisens myndighetschef ska benämnas säkerhetspolischef. Det är redan i dag en inarbetad titel. Vidare föreslår kommittén att säkerhetspolischefen själv ska utse sina närmaste medarbetare på chefsnivå. Förslaget följer myndighetsförordningens regler och förvaltningspolitiska överväganden i stort.

Personalrörlighet

Det måste även fortsatt finnas goda förutsättningar för personalrörlighet mellan Säkerhetspolisen och den övriga polisen. Kommittén föreslår därför att personal vid Polismyndigheten utan särskilt beslut får vara ledig för att inneha en tidsbegränsad anställning som vid Säkerhetspolisen.

Möjligheterna att få arbeta i den andra organisationen, och de därigenom utökade karriärvägarna, är av stor betydelse för de anställda och för arbetsgivarna. Det underlättar för Säkerhetspolisen att det finns goda förutsättningar att rekrytera personal från annan polisverksamhet. Detta gäller för personalen som helhet, men i synnerhet för livvakter och spanare.

Förflyttningsrätt

En ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet påverkar inte behovet av att i vissa undantagssituationer, med hänsyn till verksamheten, kunna förflytta en arbetstagare till en annan anställning. När en förflyttningsskyldighet aktualiseras – och en ny anställning inom den öppna polisen är i fråga – är det efter organisationsförändringarna därför den nya Polismyndigheten som ska besluta om en sådan anställning.

Handläggning av ärenden om brott av anställda inom Säkerhetspolisen

Ärenden om brott av anställda inom Säkerhetspolisen ska handläggas vid avdelningen för särskilda utredningar vid Polismyndigheten. Kommittén föreslår att detta ska anges i Säkerhetspolisens instruktion. Bakgrunden till denna ordning är att den förordning som reglerar prövning av dessa ärenden tar sikte på anställda inom polisen, vilket avser arbetstagare hos både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Kommittén har i förra betänkandet föreslagit att ärenden om brott av anställda inom polisen ska handläggas vid avdelningen för särskilda utredningar vid Polismyndigheten.

Personalansvarsnämnd

Kommittén föreslår att det ska finnas en personalansvarsnämnd vid Säkerhetspolisen. Förslaget följer huvudregeln att personalansvarsfrågor ska prövas av den myndighet där arbetstagaren är anställd. Vidare är det mest ändamålsenligt att Säkerhetspolisen har en egen personalansvarsnämnd. Det förhållandevis stora antalet anställda motiverar också att myndigheten har en egen sådan nämnd.

Samverkan och samarbete

Kommittén gör bedömningen att om Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet kommer i praktiken inte möjligheten att samverka och samarbeta med den öppna polisen att förändras. Säkerhetspolisen måste även fortsatt ha en god samverkan och ett väl fungerande samarbete med den öppna poli-

sen och med andra nationella myndigheter. Dessutom måste det finnas en fungerande samverkan med andra länder, utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer. Kommittén föreslår att det i Säkerhetspolisens instruktion ska anges att Säkerhetspolisen även fortsatt ska samverka och samarbeta med dessa aktörer.

I vissa särskilda situationer kommer det dock att finnas behov av mekanismer för ansvarsfördelning mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Det är Säkerhetspolisen och Polismyndigheten som gemensamt måste komma överens om en beslutsordning för sådana extraordinära situationer.

En ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet innebär inte att nuvarande bestämmelser om sekretess behöver förändras för ett fungerande uppgiftsutbyte mellan myndigheterna.

Konsekvenser av kommitténs förslag

Konsekvenser i ett medborgarperspektiv

Den demokratiska insynen och kontrollen i Säkerhetspolisens verksamhet kommer att stärkas genom det föreslagna insynsrådet. En renodling av ansvarsförhållanden, goda förutsättningar för demokratisk insyn samt oförändrade möjligheter för allmänheten att ha kontakt med Säkerhetspolisen bidrar till ett gott förtroende mellan myndigheten och medborgarna.

Konsekvenser i ett rättskedjeperspektiv

Förutsättningarna för Säkerhetspolisen att bidra till rättskedjans effektivitet och att samverka med myndigheter i rättsväsendet kommer efter en ombildning till en fristående myndighet att vara fortsatt god.

Konsekvenser för verksamheten

En konsekvens av att Säkerhetspolisen föreslås besluta sin egen organisation är att det för myndighetsledningen, och ytterst säkerhetspolischefen, skapas organisatorisk flexibilitet vad gäller att bedriva verksamhet. Möjligheterna för regeringen att utkräva ansvar av myndighetsledningen blir samtidigt tydligare om myndigheten

själv får bestämma över sin organisation. De förslag som kommittén lämnar ger myndighetsledningen och ytterst säkerhetspolischefen möjlighet att ta ett helhetsansvar för verksamheten hos Säkerhetspolisen och för de resultat som uppnås. Detta skapar bättre förutsättningar för strategisk ledning och styrning.

Säkerhetspolisen ska samarbeta med Polismyndigheten i den utsträckning som behövs för verksamheten. Säkerhetspolisen måste också sträva efter att finna goda former för att samverka med den nya nationella operativa avdelningen. Det är angeläget att de båda polismyndigheterna tillsammans identifierar områden där det finns utvecklingspotential vad gäller samverkan och samarbete. En ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet påverkar, enligt kommitténs mening, inte förutsättningarna för Säkerhetspolisen att även fortsättningsvis ha ett gott samarbete med såväl andra myndigheter som internationellt.

Det finns ett fortsatt behov av sekretess och diskretion för vissa delar av Säkerhetspolisens verksamhet och för vissa anställda. Hur Säkerhetspolisen ska hantera frågorna om diskretion bör inte regleras i lag eller annan författning. Det bör istället lämpligen tas om hand av Säkerhetspolisen eller av Säkerhetspolisen i överenskomelse med annan myndighet.

Vid ombildningen kommer det för Säkerhetspolisen initialt att krävas vissa resurser för att inventera och ta fram de bestämmelser som behövs för att bedriva verksamheten som en självständig myndighet. Arbetet kommer i förlängningen att medföra ökad tydlighet och mer anpassade bestämmelser för verksamheten.

En ombildning av Säkerhetspolisen förutsätter att vissa kompetenser och funktioner tillförs organisationen. Det kan avse arbetsrättslig kompetens, kompetens inom HR samt inom upphandling.

Konsekvenser som rör arbetsgivaransvaret och det personalpolitiska området

Det är viktigt att Säkerhetspolisen även fortsatt har en god framförhållning och en löpande dialog med den övriga polisen i de situationer då det finns ett behov av att rekrytera personal från Polismyndigheten.

Konsekvenser för personalen

En konsekvens av att ombilda Säkerhetspolisen till en fristående myndighet är att det blir tydligare att det är Säkerhetspolisen som fullt ut utövar alla delar av arbetsgivaransvaret gentemot personalen.

Ombildningen påverkar inte den tjänstgöringsskyldighet efter order som redan i dag gäller för de anställda vid Säkerhetspolisen. Inte heller skyldigheten för polismän vid Säkerhetspolisen att ingripa på ledig tid påverkas av de organisatoriska övervägandena.

Konsekvenser för Regeringskansliet

För Regeringskansliets, Justitiedepartementets, del kan förslaget att ombilda Säkerhetspolisen föranleda visst merarbete. Detta arbete hör samman med själva ombildandet och upphör den dag som den nya myndigheten har bildats. Den finansiella styrningen kommer inte att förändras eftersom Säkerhetspolisen redan i dag har ett eget anslag.

Ekonomiska konsekvenser

Kommitténs förslag att ombilda Säkerhetspolisen får ekonomiska konsekvenser. Dessa avser dels att regeringen bör omfördela nuvarande anslag som i dag belöper på den övriga polisen, dels ekonomiska konsekvenser som är att hänföra till själva ombildningen. Kommittén bedömer att de omställningskostnader av engångskaraktär som avser ombildningen uppgår till cirka 10 miljoner kronor.

Genomförande

Kommittén föreslår att Säkerhetspolisen bör leda arbetet med att förbereda och genomföra ombildningen. Detta arbete bör inte fogas till den genomförandeorganisation som kommittén har föreslagit ska förbereda bildandet av den nya Polismyndigheten. Det är dock viktigt att Säkerhetspolisen etablerar en god kontakt med genomförandeorganisationen för Polismyndigheten.

Ombildningen av Säkerhetspolisen bör samordnas tidsmässigt med att den öppna polisen övergår i en ny struktur.

Summary

The Committee's remit

The present part of the Police Organisation Committee's remit involves analysing the consequences of a possible reorganisation of the Swedish Security Service into an independent police authority within the police service and presenting the proposals that such a reorganisation would require (additional terms of reference to the Police Organisation Committee, ToR 2012:13).

The remit should be seen in the context of the proposals the Committee presented in its report SOU 2012:13, which called for the reorganisation of the National Police Board, the 21 police authorities and the National Laboratory of Forensic Science into a single unified authority and the reorganisation of the Swedish Security Service into a separate authority independent of the rest of the police service.

In the additional terms of reference, the Government has indicated that separating the Security Service from the rest of the police service would have a number of consequences. The main issue concerns the form of management the independent Security Service should have, and associated issues. Moreover, questions arise concerning cooperation between the Security Service and the National Criminal Police, as well as cooperation with the county police authorities. A further consequence to which the additional terms of reference draw attention concerns the relationship between the Security Service and the police staff disciplinary board.

Organisation and management structure of the Security Service

At present, the National Police Board is the central administrative authority for the police services, over which it exercises supervision. The National Police Board is led by the National Police Commissioner. The Security Service is a part of the National Police Board but not formally a separate authority, even though it operates as such in practice.

The Security Service is led by a Head of the Swedish Security Service. The Head of the Swedish Security Service takes both operational and administrative decisions, both of a policy nature and in current business. However, matters that come under the ambit of the Swedish Security Service but have substantial consequences for other parts of the police service may be subject to decision by the National Police Commissioner. The National Police Commissioner may also make decisions in other matters if there are special grounds for this.

The Government governs the activities of the Security Service by a range of instruments, including statutes, appropriation directions with guidelines for the direction of activities, and special decisions. However, the fact that the Security Service is a part of the National Police Board has no influence on the form or content of the governance that the Government now exercises. The Security Service currently has independent status, with its own Director-General, its own appropriation, its own appropriation directions specifying the objectives of its activities, and its own ordinance containing instructions to the Security Service.

The responsibilities and operations of the Security Service

The core operations of the Security Service are to protect national security and the Swedish polity against criminal attacks. The main emphasis of its responsibilities is on preventing crime, whereas criminal investigation comprises only a small proportion of its activities. Unlike other police operations, items of business handled by the Security Service derive only in exceptional cases from reports of crimes.

The Security Service conducts extensive security intelligence to produce assessments of threats and vulnerabilities. These assessments provide a basis for deciding on measures the Security Service will take in its preventive work. The assessments also provide a basis for decisions on dignitary protection or other protective security measures.

Security intelligence assumes a well-developed and functioning exchange of information with security services in other countries. Effective information-gathering methods are also required. In addition, the Security Service's methods and know-how must not be revealed to outsiders.

The focus of the Security Service is not on prosecution but on obtaining decision-making data for measures to reduce threats and vulnerabilities, and on taking such measures. International cooperation is an essential element of this work.

Given the responsibilities of the Security Service, its focus and methods differ markedly from those of the regular police service.

Partnership and cooperation with other actors

For the Security Service to be able to fulfil its main responsibilities, the organisation has a great need of cooperation and partnership with the defence intelligence agencies. Much of this cooperation concerns exchanges of information and experience to improve assessments. One example of more formal cooperation is the National Centre for Terrorist Threat Assessment, where these agencies and authorities together produce strategic assessments of the threat posed by terrorism.

Another cross-agency cooperative forum in which the Security Service participates is the Counter-Terrorism Cooperative Council. The Council is a forum for partnership and knowledge exchange and brings together 14 agencies that have various roles before, during and after a terrorist attack.

The Security Service also participates in the national mobilisation scheme against serious organised crime. The purpose of this scheme is to make effective use of expertise from different agencies and authorities to hamper criminal networks. The National Criminal Police is responsible for national coordination in combating serious organised crime, while the Security Service has the main

national responsibility for preventing serious organised crime from having an unlawful impact on important public services.

With regard to preventing the proliferation of weapons of mass destruction, the Security Service works with the Swedish Customs, the Swedish Agency for Non-Proliferation and Export Controls, the Swedish Defence Research Agency, the Swedish Radiation Safety Authority and the Swedish Armed Forces.

Access to foreign intelligence is vital to the ability of the Security Service to conduct its activities. Internationally, the Security Service cooperates primarily with security and intelligence services in Nordic and European countries. The Security Service is also dependent on regular collaboration with security and intelligence services in other parts of the world. In addition, it participates in various multinational organisations.

The Security Service and the regular police service collaborate and cooperate to a varying degree, depending on points of contact between the operational branches concerned. This cooperation is based on relations and contacts that are built up over the long term. It is described in greater detail in section 4.6.

Why should the Security Service be reorganised as an independent authority within the police service?

The background to the need to reconsider the organisation of the Security Service is that the Committee has presented a proposal for a reorganisation of the regular police service that will make it impossible to retain the Security Service as part of the National Police Board. The Committee has not perceived its task to involve suggesting any changes in the responsibilities of the Security Service. What is involved here is rather the organisational structure within which the Security Service should operate in future.

The Committee starts out from the proposal in SOU 2012:13 that the Security Service should be reorganised as an independent police authority. This proposal was based purely on administrative considerations. In this report, the Committee elaborates on the administrative reasons for reorganising the Security Service and then goes on to examine whether the most appropriate solution from an operational perspective is to make the Security Service an independent authority within the police services.

As in its previous report, the Committee has chosen to be guided by a principle of prudence. One of the implications of this principle is that when operations are working well, they should not be changed more than is absolutely essential for their continued development. Further, if changes do need to be made, each change should be examined on the basis of a well-defined picture of the problems to be addressed.

Administrative considerations

The Security Service already has an independent status relative to the National Police Board. In certain respects, the Government governs the Security Service as if it were a body completely detached from the rest of the police service. This manifests itself in various ways: the Government lays down rules for the work of the Security Service in separate instructions, and it appoints and employs the Head and Deputy Head of the Swedish Security Service. Moreover, the Security Service has its own appropriation and appropriation directions.

A reorganisation of the Security Service as an independent authority would not entail any real change, in practice, in the way in which the Government governs operations under the ambit of the Security Service. The reorganisation also ensures a well-balanced division of power within the new police organisation.

Making the Security Service an independent authority will clarify the division of responsibilities. The operations of the Security Service will be placed formally directly under the Government. The Head of the Swedish Security Service will be more clearly accountable for its operations and management and responsibility issues will be clarified. The National Police Commissioner will no longer have the power to decide in matters that can be classified as within the ambit of the Security Service. This will mean a clearer decision-making mandate for the Head of the Swedish Security Service but will also require certain mechanisms for division of responsibilities in situations where regular police operations coincide with the work of the Security Service.

If the Security Service is reorganised as an independent authority within the police services, it will naturally be necessary to clarify the regulatory framework that applies in its area. A clearer regulatory framework will provide better conditions for internal man-

agement. Furthermore, an independent authority can take its own decisions on the regulations and general advice that apply to its operations.

A reorganisation of the Security Service will also make it clearer to the general public that the responsibilities and operations of the Security Service have a different focus than those of other police services.

Operational considerations

Because of its responsibilities and main areas of activity as national security service, the Security Service occupies a unique position in the police service. Many parts of its operations have few points of contact with other police operations. This applies, for example, to its work in the areas of counter-espionage, protective security and preventing the proliferation, acquisition and production of weapons of mass destruction.

Turning to the focus and purpose of national intelligence operations, the points of contact between the Security Service and the regular police service are too limited for these operations to benefit from incorporating the Security Service in the new Police Authority. The intelligence gathered in many parts of Security Service operations rarely focuses on the types of crime that the regular police service works on. The Security Service also obtains information from other channels.

The fact that the Security Service will continue to operate separately from the rest of the police service will safeguard international security intelligence activities. Incorporating the Security Service in the Police Authority, and thereby strengthening the link to the regular police service, would obviously risk undermining the confidence that the Security Service has built up with other countries' security- and intelligence services. This is undesirable bearing in mind the key role of intelligence in the Security Service's operations and its ability to perform its task of protecting national security.

The Committee has also made the assessment that the Security Service and the regular police service do not have to belong together in organisational terms in order to enjoy a well-developed partnership. See sections 6.4.1 and 6.4.4.

Reorganisation of the Security Service as an independent authority

Organisational framework

The Committee proposes that the Security Service itself should decide on its organisation. Given the nature of its operations, the Security Service must be able to adapt to changes in crime trends and security policy over time. The authority requires flexible management to respond effectively to such changes. The Government can also demand clearer accountability of the management if the authority is allowed to decide on its own organisation.

Form of management of the new authority

The Committee proposes that the Security Service be an authority without a board, governed by a head of authority directly answerable to the Government. This proposal is motivated by the special nature of the operations, the need for rapid adaptability to external changes and the Government's need to govern the Security Service with clarity. Management of the Security Service will be vested in a head of authority.

Advisory council

The Committee proposes that the Security Service should have an advisory council. This council should be able to observe all the operations conducted by the Security Service. The members of the advisory council should be nominated by all parties represented in the Riksdag. However, given the special features of the Security Service, it is appropriate to ensure that the group of persons with access to its operations does not grow too broad. Advisory council members should also be subject to security clearance.

The work of the Security Service includes operations of a sensitive nature for personal integrity, where transparency to citizens and democratic influence are important. An advisory council can provide knowledge, breadth and diversity to support the authority's management.

Appointments

The Committee proposes that the head of the Security Service be given the title of Head of the Swedish Security Service. This title is already well established. Further, the Committee proposes that the Head of the Swedish Security Service personally should appoint her or his colleagues at management level. This proposal is in line with the rules laid down in the Government Agencies Ordinance and general administrative policy considerations.

Staff mobility

Staff must continue to have good opportunities to move between the Security Service and the regular police service. The Committee proposes that the Government prescribe in an ordinance that staff will be permitted a leave of absence from the Police Authority without a special decision being required, in order to hold a temporary position in the Security Service.

Opportunities to work in the other organisation, and the associated improved career opportunities, are of great importance to employees and employers. It is an advantage to the Security Service that there are good prospects of recruiting staff who have a police background. This applies to all staff, but especially close protection officers and surveillance officers.

Right to transfer staff

Reorganising the Security Service as an independent authority will not affect the need to be able to transfer an employee to another position in certain exceptional situations and for operational purposes. Consequently, after the organisational changes, when an obligation to transfer arises – and a new position in the regular police service is concerned – the new Police Authority will be the authority that decides on such positions.

Processing of cases involving offences committed by Security Service employees

Cases involving offences committed by Security Service employees are to be processed at the Police Authority's special investigations division. The Committee proposes that this be stated in the instructions to the Security Service. The reason for this arrangement is that the ordinance regulating these cases has police employees in view, i.e. employees of both the Police Authority and the Security Service. In its previous report, the Committee proposed that cases involving offences committed by police employees should be processed at the Police Authority's special investigations division.

Staff disciplinary board

The Committee proposes that the Security Service should have a staff disciplinary board. This proposal follows the general rule that staff disciplinary issues should be examined by the agency or authority employing the staff member concerned. Moreover, the Security Service having a staff disciplinary board of its own is the arrangement that will best suit the purpose. The relatively large number of employees is another argument in favour of the authority having its own disciplinary board.

Partnership and cooperation

The Committee's assessment is that if the Security Service is reorganised as an independent authority within the police service, this will have no effect, in practice, on the possibility of partnership and cooperation with the regular police service. The Security Service must continue to have a good partnership and efficient cooperation with the regular police service and other national agencies and authorities. In addition, there must be effective collaboration with other countries, foreign authorities and international organisations. The Committee proposes that it be specified in the Security Service's instructions that the Security Service is to continue to work in partnership with these actors.

In certain special situations, however, mechanisms will be needed to decide on the division of responsibilities between the

Security Service and the Police Authority. The Security Service and the Police Authority jointly must make a clear agreement regarding division of responsibilities in the event of a special situation of this kind arising.

A reorganisation of the Security Service as an independent authority will not require any changes in current secrecy provisions to allow an efficient exchange of information between the authorities.

Consequences of the Committee's proposals

Consequences from a citizen perspective

The proposed advisory council will strengthen democratic transparency and control in Security Service operations. Confidence between the authority and citizens will be enhanced by clarifying issues of responsibility, ensuring good conditions for democratic transparency and providing unchanged opportunities for the public to contact the Security Service.

Consequences from a judicial chain perspective

After reorganisation as an independent authority, the Security Service will continue to be in a good position to contribute to the efficiency and effectiveness of the judicial chain and to work in partnership with authorities in the justice system.

Consequences for operations

One consequence of the proposal that the Security Service decide on its own organisation is that this will give the authority's management, and ultimately the Head of the Swedish Security Service, organisational flexibility for conducting operations. The Government will also be able to demand clearer accountability of the management if the authority is allowed to make its own decisions on its organisation. The Committee's proposals enable the authority's management, and ultimately the Head of the Swedish Security Service, to take comprehensive responsibility for the operations of the

Security Service and the results achieved. This will create better conditions for strategic management and governance.

The Security Service is to cooperate with the Police Authority where this is necessary for operations. The Security Service must also seek good arrangements for working in partnership with the new national operations division. It is essential that both police authorities together identify areas where there is potential for developing partnership and cooperation. In the Committee's opinion, reorganising the Security Service as an independent authority will not affect the ability of the Security Service to maintain its good cooperation with other government agencies and internationally.

Secrecy and discretion will continue to be needed for certain parts of Security Service operations and certain employees. How the Security Service handles issues of discretion should not be regulated by law or other statutes; it is more appropriate for the authority to make its own rules on this, either on its own or in agreement with another authority.

In connection with the reorganisation, the Security Service will initially need certain resources to take stock of and produce the regulations required to conduct operations as an independent authority. However, in the longer term, this work will lead to greater clarity and more suitable provisions for operations.

A reorganisation of the Security Service presupposes that it acquire certain skills and functions, such as specialist staff with expertise in labour law, human resources and procurement.

Consequences in the areas of employer responsibility and staff policy

It is important that the Security Service continues to plan well ahead and maintains an ongoing dialogue with the Police Authority when staff need to be recruited.

Consequences for staff

Separating the Security Service from the rest of the police service will clarify that the Security service is the employer of the staff.

The reorganisation will have no impact on the existing obligation of Security Service staff to serve in accordance with orders,

nor will the organisational considerations affect the obligation of police officers in the Security Service to intervene when off duty.

Consequences for the Government Offices

The proposal to reorganise the Security Service may lead to a certain amount of extra work for the Government Offices (the Ministry of Justice). This work will derive from the reorganisation itself and will end once the new authority has been established. There will be no change in financial governance, as the Security Service already has its own appropriation.

Financial impact

The Committee's proposal to reorganise the Security Service will have financial consequences. These concern, firstly, that the Government should reallocate current appropriations that now accrue to other police services and, secondly, financial consequences directly attributable to the reorganisation itself. The Committee estimates that the one-off costs of reorganisation will come to approximately SEK 10 000 000.

Implementation

The Committee proposes that the Security Service should lead the work of preparing and implementing the reorganisation. This work should not be incorporated in the implementing organisation proposed by the Committee to prepare the creation of the new Police Authority. However, it is important that the Security Service establishes good contacts with the implementing organisation for the Police Authority.

The reorganisation of the Security Service should be coordinated in time with the transition of the regular police service to a new structure.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning (201X:XX) med instruktion för Säkerhetspolisen

Uppgifter

Allmänna uppgifter och ansvarsområden

1 § Av 7 § polislagen (1984:387) framgår att Säkerhetspolisen ansvarar för den polisverksamhet som syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. I samma bestämmelse anges också att regeringen får uppdra åt Säkerhetspolisen att i särskilda hänseenden ansvara för annan polisverksamhet.

2 § Säkerhetspolisen ska, utöver vad som anges i 7 § polislagen, leda och bedriva polisverksamhet när det gäller

1. terrorismbekämpning,
2. bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt
3. annat personskydd i den utsträckning som Säkerhetspolisen bestämmer.

3 § Säkerhetspolisen får efter medgivande av regeringen för särskilt fall bedriva uppdragsverksamhet när det gäller säkerhetsskydd och annat säkerhetsarbete.

4 § Säkerhetspolisen ska hålla en hög beredskap för att snabbt kunna anpassa inriktningen av verksamheten till händelseutvecklingen i omvärlden.

Underrättelser och skrivelser till regeringen

5 § Underrättelser som kan ha betydelse för Sveriges säkerhetspolitik eller som av annan anledning bör komma till regeringens kännedom ska utan dröjsmål rapporteras till Regeringskansliet på sätt som regeringen närmare bestämmer.

Upprätta planer

6 § Säkerhetspolisen ska efter samråd med Polismyndigheten upprätta planer för myndighetens arbete vid särskilda händelser.

Samverkan*Samverkan med Polismyndigheten*

7 § Säkerhetspolisen ska samarbeta med Polismyndigheten i den utsträckning som behövs för verksamheten.

Säkerhetspolisen ska hålla Polismyndigheten underrättad om sådan polisverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver och som kan påverka den verksamhet som Polismyndigheten ansvarar för.

Säkerhetspolisen och Polismyndigheten ska i samråd bestämma och fortlöpande utveckla formerna för samverkan och samordning mellan myndigheterna.

8 § Säkerhetspolisen ska lämna tekniskt biträde åt Polismyndigheten i den utsträckning som myndigheterna kommer överens om.

9 § Om Polismyndigheten begär det och det inte finns hinder däremot, ska Säkerhetspolisen biträda polisverksamhet som leds av Polismyndigheten.

10 § Säkerhetspolisen ska hålla den nationella operativa avdelningen inom Polismyndigheten underrättad om sådan verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver och som kan påverka den verksamhet som avdelningen ansvarar för.

Samverkan med andra myndigheter

11 § Säkerhetspolisen ska samarbeta med andra myndigheter än Polismyndigheten i den omfattning som är lämplig med hänsyn till respektive myndighets arbetsuppgifter.

12 § Säkerhetspolisen ska tillhandahålla Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden det stöd som anges i 11 och 15 §§ förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Samverkan med andra länder, utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer

13 § Säkerhetspolisen ska samarbeta med andra länder, utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer i den utsträckning som behövs för Säkerhetspolisens verksamhet och som regeringen närmare bestämmer.

14 § Säkerhetspolisen får ingå överenskommelse om samarbete med en utländsk brottsbekämpande myndighet eller en utländsk gränskontrollmyndighet i länder som är medlemmar i Europeiska unionen eller som har slutit avtal enligt konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om samarbete med konventionsländerna. Detta gäller dock inte om överenskommelsen kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Innan en sådan överenskommelse ingås ska Regeringskansliet (Justitiedepartementet) underrättas.

Ledning

15 § Säkerhetspolisen leds av en myndighetschef.

Organisation

16 § Säkerhetspolisen bestämmer den närmare utformningen av organisationen.

Särskilda organ

17 § Vid Säkerhetspolisen ska det finnas ett insynsråd (Säkerhetspolisens insynsråd).

Anställningar och uppdrag

18 § Säkerhetspolischefen är myndighetschef.

19 § Regeringen förordnar de ledamöter i personalansvarsnämnden som ska förordnas särskilt.

20 § Säkerhetspolisen får tillkalla anställda från Polismyndigheten för verksamhet som bedrivs vid Säkerhetspolisen.

Om det är befogat med hänsyn till arbetsuppgiften får Säkerhetspolisen besluta att för bestämd tid eller tills vidare, dock längst till en viss tidpunkt, anställa en polisman som har en anställning tills vidare vid Polismyndigheten.

Förflyttning av arbetstagare

21 § Säkerhetspolisen beslutar om förflyttning enligt 7 a § polislagen (1984:387) av en arbetstagare som är anställd vid myndigheten.

Anställning vid Polismyndigheten eller annan myndighet som ett led i sådan förflyttningsskyldighet beslutas av den mottagande myndigheten. Detta gäller inte för en anställning som beslutas av regeringen.

Förflyttningsskyldigheten gäller endast vid förflyttning till en annan anställning tills vidare.

Personalansvarsnämnd

22 § Vid Säkerhetspolisen ska det finnas en personalansvarsnämnd. Nämnden prövar frågor som anges i 25 § första stycket myndighetsförordningen (2007:515) för anställda vid Säkerhetspolisen.

Nämnden består av säkerhetspolischefen, personalföreträdarna, och de tre företrädare för Säkerhetspolisen som säkerhetspolischefen bestämmer samt två särskilt förordnade ledamöter. För

företrädarna för Säkerhetspolisen kan ersättare utses. Säkerhetspolischefen är ordförande och bestämmer vem som ska vara vice ordförande.

Nämnden är beslutsför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande.

23 § I ärenden som gäller disciplinansvar, avstängning, avsked eller uppsägning bestämmer ordföranden om ett förfarande inför nämnden ska inledas. Ordföranden får avskriva ett ärende, om det är uppenbart att ärendet inte ska leda till någon åtgärd från nämndens sida.

Har nämnden beslutat att avstänga någon från arbetet och är det på grund av ändrade förhållanden uppenbart att beslutet inte längre bör gälla, får ordföranden ensam besluta i frågan.

Beslut som har fattats enligt denna paragraf ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

Statens ansvarsnämnd

24 § Bestämmelserna om Statens ansvarsnämnd i 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning gäller också

1. chefsjuristen,
2. övriga chefer som är direkt underställda säkerhetspolischefen eller, utan att vara direkt underställda säkerhetspolischefen är chefer för avdelningar inom Säkerhetspolisen, samt
3. ledamöter som företräder Säkerhetspolisen i personalansvarsnämnden vid Säkerhetspolisen.

Handläggning av ärenden om brott av anställda inom Säkerhetspolisen

25 § Ärenden som ska prövas enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. ska handläggas vid avdelningen för särskilda utredningar vid Polismyndigheten.

Av 14 a § förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. följer att Polismyndigheten har rätt att ta del av uppgifter som finns hos Säkerhetspolisen och som behövs för handläggningen av ärendet.

Rätt att meddela föreskrifter

26 § Säkerhetspolisen får, efter överenskommelse med Polismyndigheten, meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde.

27 § Säkerhetspolisen ska inom sitt verksamhetsområde genom sådana allmänna råd som avses i 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) och uttalanden verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen.

Undantag från myndighetsförordningen

28 § Bestämmelsen i 29 § myndighetsförordningen (2007:515) om ärendeförteckning ska inte tillämpas på Säkerhetspolisen.

Överklagande

29 § Säkerhetspolisens beslut får överklagas hos regeringen, om något annat inte följer av en annan bestämmelse än 22 a § förvaltningslagen (1986:223) eller en bestämmelse som hänvisar till 22 a § förvaltningslagen.

Övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.
2. Genom denna förordning upphör förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen i de delar som gäller Säkerhetspolisen och förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen att gälla.

2 Förslag till ändring i förslag till förordning med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs att 27 § förslaget till förordning med instruktion för Polismyndigheten istället ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2012:13 *Föreslagen lydelse*

27 §

Polismyndigheten ska sam- Polismyndigheten ska sam-
arbeta med Säkerhetspolisen i arbeta med Säkerhetspolisen i
den utsträckning som behövs den utsträckning som behövs
för att polisverksamheten ska för verksamheten.
kunna bedrivas effektivt.

Polismyndigheten ska fortlöpande lämna upplysningar till Säkerhetspolisen om förhållanden som har betydelse för Säkerhetspolisens verksamhet.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska i samråd bestämma och fortlöpande utveckla formerna för samverkan och samordning mellan myndigheterna.

Vidare föreskrivs att följande tre bestämmelser ska läggas till i nyss nämnda instruktion.

Samverkan

Samverkan med Säkerhetspolisen

X §

Den nationella operativa avdelningen hos Polismyndigheten ska hålla Säkerhetspolisen underrättad om sådan polisverksamhet som avdelningen bedriver och som kan påverka den verksamhet som Säkerhetspolisen ansvarar för.

Anställningar och uppdrag

X §

Anställda vid Polismyndigheten får tillkallas för att arbeta vid Säkerhetspolisen.

En arbetstagare vid Polismyndigheten är utan särskilt beslut ledig från sin anställning under den tid han eller hon har en tidsbegränsad anställning vid Säkerhetspolisen.

1 Kommitténs uppdrag och arbete

1.1 Vårt uppdrag

Polisorganisationskommittén har enligt tilläggsdirektiven till kommittén (dir. 2012:13) att ta ställning till ett antal frågor om Säkerhetspolisens framtida organisation. I kommitténs första betänkande, En sammanhållen svensk polis, SOU 2012:13, gjorde kommittén bedömningen att Säkerhetspolisen ska ombildas till en fristående polismyndighet inom polisväsendet.

Uppdraget som regeringen har gett kommittén är att analysera konsekvenserna av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående polismyndighet inom polisväsendet och lämna de förslag som en sådan ombildning i så fall kräver. Regeringen har i tilläggsdirektiven angett att om Säkerhetspolisen läggs som en fristående myndighet från den övriga polisen får det ett antal konsekvenser.

Konsekvenserna som kommittén ska titta närmare på handlar främst om vilken ledningsform den fristående Säkerhetspolisen ska ha och frågor i anslutning till detta. Regeringen har angett att det också väcker frågor som rör samarbetet mellan Säkerhetspolisen och i första hand Rikskriminalpolisen hos Rikspolisstyrelsen. Den nuvarande organisationsformen, där Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen utgör två verksamheter inom den centrala förvaltningsmyndigheten Rikspolisstyrelsen, ger utrymme för ett nära samarbete. Om Säkerhetspolisen däremot ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet, finns det behov av att kommittén identifierar och eventuellt lämnar förslag till att formalisera detta samarbete.

Utöver det nära samarbetet med Rikskriminalpolisen har Säkerhetspolisen också ett utvecklat samarbete med länspolismyndigheterna. Även här medför en separation av Säkerhetspolisen från den övriga polisen konsekvenser som kommittén enligt vårt uppdrag

behöver analysera. Ytterligare en fråga av organisatorisk art som kommittén ska ta ställning till är hur förhållandet ska se ut mellan Säkerhetspolisen och polisens personalansvarsnämnd.

1.2 Arbetets genomförande

Utredningsarbetet har genomförts från februari 2012 till november 2012. Kommitténs ledamöter och experter har haft ett gemensamt uppstartssammanträde. Efter det inledande sammanträdet har kommitténs ledamöter sammanträtt vid tre tillfällen. Kommitténs experter har sammanträtt vid ytterligare fyra tillfällen.

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Kommitténs ordförande och sekretariatet har regelbundet träffats för planering, överläggningar, genomgång av texter m.m. Sekretariatet har studerat propositioner, betänkanden och litteratur som har relevans för våra frågor. Det skriftliga underlag som sekretariatet har tagit del av redovisas i avsnittet Referenser.

Sekretariatet har under hela utredningstiden haft omfattande kontakter och många möten med olika funktioner inom Säkerhetspolisen. Vidare har sekretariatet haft möten med företrädare för ett representativt urval av landets länspolismyndigheter samt med företrädare för Rikskriminalpolisen. Dessa möten har bl.a. syftat till att identifiera vilket samarbete som Säkerhetspolisen i nuläget har med den övriga polisen. Sekretariatet har också vid ett tillfälle träffat företrädare för Försvarsmakten.

Kommittén har haft samråd med Arbetsgivarverket.

Säkerhetspolisen har beretts tillfälle att sakgranska och kommentera de fakta som kommittén har redovisat i de beskrivande avsnitten i betänkandet.

1.3 Avgränsningar

För att få frågan om Säkerhetspolisen bör ombildas till en fristående myndighet allsidigt belyst har kommittén i kapitel 6 valt att titta närmare på både förvaltningsmässiga och verksamhetsmässiga för- och nackdelar med en ombildning. Analysen av om Säkerhetspolisen bör ombildas till en fristående myndighet har avgränsats till dessa båda områden.

Enligt tilläggsdirektiven är vårt uppdrag begränsat till uppgiften att analysera konsekvenserna av att ombilda Säkerhetspolisen till en fristående polismyndighet inom polisväsendet. Det innebär att kommittén inte berör frågan om Säkerhetspolisens möjligheter att fungera som en civil myndighet.

1.4 Betänkandets disposition

I kapitel 1 beskrivs vårt uppdrag och arbetsätt.

I kapitel 2 och 3 redogörs för Säkerhetspolisens nuvarande ställning inom polisväsendet samt dess verksamhet. Kapitel 2 beskriver Säkerhetspolisens organisation och ledningsstruktur och kapitel 3 beskriver Säkerhetspolisens uppdrag och verksamhet.

Kommittén redovisar i kapitel 4 en beskrivning av Säkerhetspolisens nuvarande samverkan och samarbete med andra aktörer.

I kapitel 5 redovisas tidigare utredningar som behandlat Säkerhetspolisens organisation och förhållande till den övriga polisen.

Kommittén analyserar i kapitel 6 varför Säkerhetspolisen bör ombildas till en fristående polismyndighet inom polisväsendet.

I kapitel 7 återfinns förslagen som rör Säkerhetspolisens ombildning.

I kapitel 8 behandlas konsekvenserna av utredningens förslag.

Kommittén anger i kapitel 9, som benämns Genomförande, några utgångspunkter för att kunna genomföra en ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet.

Kapitel 10 innehåller en beskrivning av vissa författningsändringar som föreslås om Säkerhetspolisen ska ombildas till en fristående myndighet.

2 Säkerhetspolisens organisation och ledningsstruktur

2.1 Säkerhetspolisen – en del av Rikspolisstyrelsen

Polisverksamheten blev statlig 1965. Från denna tidpunkt fram till bildandet av Säkerhetspolisen ansvarade Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning (SÄK) för skyddet av rikets säkerhet. Säkerhetspolisen, i dess nuvarande form, bildades den 1 oktober 1989. Säkerhetspolisen utgör i dag en del av Rikspolisstyrelsen och är i formell mening inte en egen myndighet.

Rikspolisstyrelsen är enligt 7 § polislagen (1984:387) central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Rikspolisstyrelsens instruktion, förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, innehåller bestämmelser om myndighetens ledning och övriga bestämmelser om verksamheten.

Rikspolisstyrelsen leds av rikspolischefen som utses av regeringen. Myndigheten har en styrelse med begränsat ansvar. Styrelsen består av högst åtta personer med rikspolischefen som ordförande. Chefen vid Säkerhetspolisen, som benämns säkerhetspolischef, ingår i styrelsen när denna handlägger ärenden inom Säkerhetspolisens område. Säkerhetspolischefen är vice ordförande i Rikspolisstyrelsens styrelse. Rikspolisstyrelsens styrelse ska nära följa verksamheten vid Säkerhetspolisen, särskilt med avseende på tillämpningen av de riktlinjer för verksamheten som regeringen meddelar. Styrelsen ska en gång om året, och därutöver när det behövs, till regeringen lämna de synpunkter och förslag som granskningen leder fram till.¹ Mot den bakgrunden föredras Säkerhetspolisens årsredovisning, resultatredovisning samt budgetunderlag för Rikspolisstyrelsens styrelse, som beslutar om dessa dokument.²

¹ 22 c § Rikspolisstyrelsens instruktion.

² SOU 2012:13 s. 111 f. och s. 141–142.

Rikspolisstyrelsen består av ett huvudkontor med ett verksamhetskansli, en enhet för internrevision samt sex avdelningar. Vid Rikspolisstyrelsen finns vidare polisens verksamhetsstöd, Avdelningen för interna utredningar, Polishögskolan, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. För en mer ingående beskrivning av Rikspolisstyrelsens organisation hänvisas till avsnittet om Rikspolisstyrelsens nuvarande organisation i SOU 2012:13 s. 109 f.

2.2 Regeringens styrning av Säkerhetspolisen

Regeringen styr verksamheten vid Säkerhetspolisen genom författningar, regleringsbrev med riktlinjer för verksamhetens inriktning och med särskilda beslut. En viss ytterligare styrning kan ske i form av t.ex. direktiv i samband med anvisning av medel. Dessutom beslutar regeringen med stöd av utnämningmakten vem som ska vara chef och biträdande chef för Säkerhetspolisen. Inom den av regeringen givna ramen kan Säkerhetspolisen agera i princip självständigt, men med fortlöpande information till regeringen om verksamheten. Av naturliga skäl har regeringen en större insyn i Säkerhetspolisens verksamhet än vad som är vanligt inom andra områden i den statliga förvaltningen. Det beror på att regeringen har ansvar för rikets säkerhet. Men när det gäller själva styrningen av verksamheten utövar regeringen i princip inte större inflytande över Säkerhetspolisen än över myndigheter i allmänhet.

Regeringens nuvarande styrning av Säkerhetspolisen påverkas varken till form eller till innehåll av att Säkerhetspolisen är en del av Rikspolisstyrelsen. Säkerhetspolisen har en självständig ställning med ett eget anslag och en egen generaldirektör. Säkerhetspolisen har också ett eget regleringsbrev där regeringen anger mål för verksamheten och ställer krav på återrapportering. Sedan 2002 regleras Säkerhetspolisens verksamhet i en egen instruktion, förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen. I instruktionen anges närmare i vilken utsträckning Säkerhetspolisen ansvarar för uppgifter som ska utföras av Rikspolisstyrelsen, se vidare avsnitt 3.1.

2.3 Säkerhetspolisens ledning

Säkerhetspolischefen och biträdande säkerhetspolischefen tillsätts av regeringen. I propositionen om Säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m. (prop. 1988/89:108) gjorde föredragande statsrådet bedömningen att ledningen av Säkerhetspolisen under rikspolischefen framöver skulle anförtros åt en säkerhetspolischef som rekryteras bland personer som kan komma i fråga för ”verkschefs-befattningar”.³ I sammanhanget återfinns följande uttalande.

För framgång inom säkerhetstjänsten krävs att den operativa verksamheten leds av skickliga poliser på chefsnivå. Därutöver ställs särskilda krav på den högsta ledningen som har att göra bl.a. med verksamhetens samband med utrikes- och andra säkerhetspolitiska förhållanden. Det gäller för den högsta ledningen att se till att verksamheten bedrivs i linje med den bedömning av det säkerhetspolitiska läget som statsmakterna har slagit fast. Den som ska leda och utveckla en verksamhet som Säkerhetspolisens bör också ha en bred erfarenhet av samhällsfrågor över huvud och måste kunna uppträda med auktoritet i samarbetet med både statsråd och myndighetschefer.⁴

Föredragande statsrådet ansåg, som nyss nämnts, att Säkerhetspolisen borde ledas av en befattningshavare på s.k. verkschefs-nivå, vilket i dag motsvaras av myndighetschefs-nivå. Detta skulle dock inte innebära att rikspolischefens ”högsta ansvar” för Säkerhetspolisen skulle upphöra.⁵ Arbetsfördelningen mellan rikspolischefen och chefen för Säkerhetspolisen skulle slås fast i myndighetens instruktion och arbetsordning. På så sätt skulle kompetenskonflikter kunna undvikas. Följande citat är hämtat ur den nyss nämnda propositionen.

Utgångspunkten bör vara att rikspolischefen beslutar i säkerhetsfrågor av stor betydelse eller av särskild vikt samt i sådana säkerhetsfrågor som även berör den öppna polisen, t.ex. föreskrifter om samarbetet mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen. I löpande ärenden bör rikspolischefen hållas informerad och bör då vara oförhindrad att ta till sig beslutanderätten i ett särskilt fall. I övrigt bör verksamheten vid Säkerhetspolisen ledas av chefen för Säkerhetspolisen, som vid förfall för rikspolischefen också bör inträda som ordförande i verksstyrelsen när denna handlägger säkerhetsärenden.⁶

³ Prop. 1988/89:108 s. 14.

⁴ A.a. s. 14.

⁵ A.a. s. 15.

⁶ A.a. s. 15.

Förarbetsuttalandet ligger till grund för att de flesta beslut av betydelse för Säkerhetspolisen i dag fattas av säkerhetspolischefen. Det gäller såväl operativa som administrativa beslut, både av policykaraktär och i löpande ärenden. Frågor på Säkerhetspolisens område som på ett väsentligt sätt påverkar andra delar av polisväsendet avgörs dock av rikspolischefen. Rikspolischefen får också i övrigt besluta i ett ärende, om det finns särskilda skäl.⁷ Formellt har denna bestämmelse endast kommit till användning två gånger under 2000-talet. Ett sådant tillfälle var i samband med EU-toppmötet i Göteborg 2001 då rikspolischefen fattade beslut om ansvarsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och den övriga polisen. Ett annat tillfälle var inför valrörelsen 2010 då rikspolischefen beslutade om att det skulle tas fram gemensamma nationella hotbilder.⁸

I 7 § Säkerhetspolisens instruktion anges att säkerhetspolischefen ska hålla rikspolischefen informerad om verksamheten. Säkerhetspolischefen ska också hålla Rikspolisstyrelsens styrelse informerad om verksamheten (7 § Säkerhetspolisens instruktion jämförd med 21 e § Rikspolisstyrelsens instruktion).

2.4 Organisationsstruktur

Säkerhetspolisens inre organisationsstruktur förändras med jämna mellanrum. Detta sker för att anpassa organisationsstrukturen så att den svarar mot de krav som förändringar i omvärlden ställer på Säkerhetspolisens verksamhet.

Sedan den 1 januari 2010 har Säkerhetspolisen en ny övergripande organisation. Säkerhetspolisen gick i den omorganisationen över från ett s.k. traditionellt hierarkiskt sätt att leda verksamheten till att arbeta mer processinriktat. De anställda indelas numera på enheter efter vilken funktion de har i verksamheten. En stor del av Säkerhetspolisens arbete utförs i projektform genom arbetsgrupper. I en sådan grupp kan det, utifrån de funktioner som krävs för projektet, ingå exempelvis analytiker, handläggare och spanare. Säkerhetspolisen har beskrivit att syftet med förändringen är att skapa en mer flexibel organisation som möjliggör ett bättre resurs-

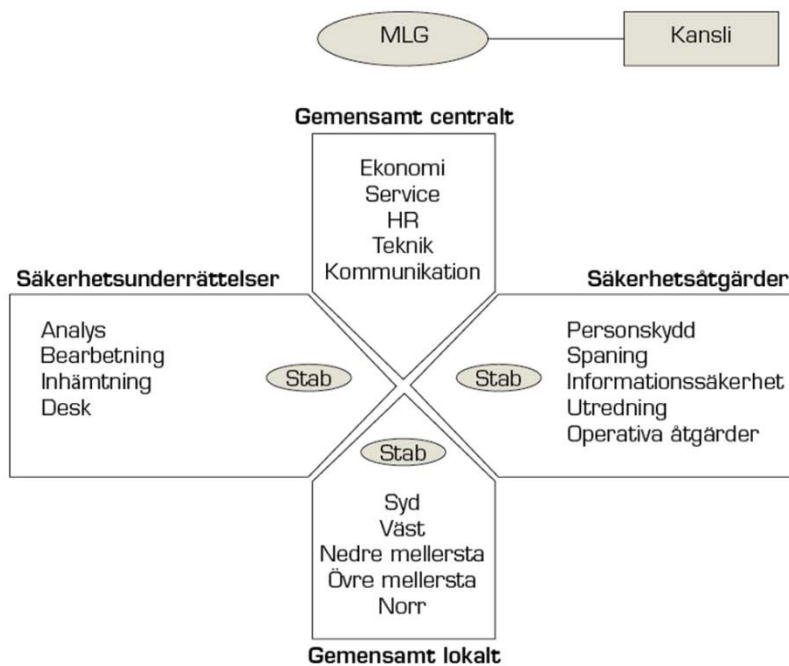
⁷ 7 § Säkerhetspolisens instruktion. Före 2007 hade rikspolischefen något större möjlighet att fatta beslut i frågor på Säkerhetspolisens område. Genom den ändring som då gjordes markerades ytterligare Säkerhetspolisens fristående ställning. Se vidare SOU 2012:13 s. 141.

⁸ SOU 2012:13 s. 141.

utnyttjande med tydligare prioriteringar och en fördjupad uppföljning av verksamheten.

Ett kansli och fyra avdelningar

Säkerhetspolisens verksamhet är i nuläget indelad i ett kansli och fyra avdelningar. En illustration av verksamhetens organisation framgår av figuren nedan.



MLG står för myndighetens ledningsgrupp

Kansliet är ledningens stöd i arbetet med att styra, kontrollera och utveckla verksamheten vid Säkerhetspolisen.

Vid *avdelningen för säkerhetsunderrättelser* bedrivs säkerhetsunderrättelseverksamhet med främsta syfte att förse Säkerhetspolisen med beslutsunderlag för hot- och sårbarhetsreducerande åtgärder⁹.

Avdelningen för säkerhetsåtgärder genomför hot- och sårbarhetsreducerande åtgärder.

Vid *avdelningen gemensamt centralt* finns Säkerhetspolisens stödprocesser samlade, t.ex. ekonomistyrning, teknik och HR (Human Resources).

Avdelningen för gemensamt lokalt har som huvuduppdrag att bedriva underrättelseinhämtning genom de regionala enheterna. Enheterna som finns inom avdelningen har också till uppgift att bedriva säkerhetsskyddsupplysning samt att företräda Säkerhetspolisen inom sitt geografiska område.

⁹ Åtgärder som avser hotreduktion ska bygga på t.ex. beprövad erfarenhet eller forskning om vad som utgör effektiv hotreduktion. En viktig del i åtgärderna kan vara att delge bedömningar till polismyndigheter och andra samarbetspartners som sedan kan vidta de reducerande åtgärderna. Tre typer av åtgärder kan urskiljas: Förebyggande åtgärder, störande åtgärder och åtgärder i syfte att lagföra. Vad gäller sårbarhetsreduktion kan två typer av åtgärder urskiljas. Dels sådana där Säkerhetspolisen utför den skyddande insatsen (primärt personskydd). Dels sådana åtgärder där Säkerhetspolisen ger råd, information eller utbildning så att någon annan myndighet eller organisation kan vidta skyddsåtgärder.

3 Säkerhetspolisens uppdrag och verksamhet

3.1 Uppdrag

I 7 § polislagen anges att regeringen kan uppdra åt Rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet.¹ Genom 4 § Rikspolisstyrelsens instruktion har Rikspolisstyrelsen fått ett sådant uppdrag. Av samma bestämmelse framgår att det är Säkerhetspolisen som bedriver denna verksamhet inom Rikspolisstyrelsen. Säkerhetspolisen hör till Rikspolisstyrelsen (1 § andra stycket Rikspolisstyrelsens instruktion).

I Säkerhetspolisens instruktion finns närmare bestämmelser om Säkerhetspolisens uppdrag. Enligt 2 § i nyss nämnda instruktion leder Säkerhetspolisen polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Med brott mot rikets inre säkerhet avses verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång ändra vårt statskicks, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss riktning eller hindra medborgarna från att utöva sina medborgerliga fri- och rättigheter. Med brott mot rikets yttre säkerhet förstås verksamhet som hotar Sveriges nationella oberoende och territoriella suveränitet.

Enligt 2 § leder Säkerhetspolisen också, även om verksamheten inte avser att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet, polisverksamhet i fråga om terrorismbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt annat personskydd i den utsträckning Rikspolisstyrelsen bestämmer.

¹ Kommittén har i SOU 2012:13 lämnat förslaget att det i 7 § polislagen framöver ska anges att Säkerhetspolisen ansvarar för den polisverksamhet som syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Regeringen ska enligt förslaget även uppdra åt Säkerhetspolisen att i särskilda hänseenden ansvara också för annan polisverksamhet.

Säkerhetspolisen ska vidare, enligt 3 § Säkerhetspolisens instruktion, fullgöra de uppgifter som Rikspolisstyrelsen har att utföra enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633), svara för sådan beredskapsplanering som Rikspolisstyrelsen bestämmer samt lämna tekniskt biträde åt polisväsendet i den utsträckning som det är lämpligt med hänsyn till verksamhetens art. De närmare målen inom respektive verksamhetsområde anges i det regleringsbrev som regeringen varje år beslutar för Säkerhetspolisen, se avsnitt 2.2.

Verksamhetens särart

Kärnan i Säkerhetspolisens verksamhet är att skydda rikets säkerhet och det svenska statsskicket mot brottsliga angrepp. Den brottslighet som Säkerhetspolisen har till uppgift att förebygga och avslöja kan således få mycket stora konsekvenser för samhället och för enskilda individer.² Tyngdpunkten i uppdraget är därför att förebygga brott och syftet med verksamheten är följaktligen att förhindra att brott överhuvudtaget begås.

Till skillnad från den övriga polisens verksamhet initieras Säkerhetspolisens ärenden därför endast undantagsvis genom anmälningar om brott. Det brottsförebyggande arbetet förutsätter istället att Säkerhetspolisen har förmåga att identifiera och att hämta in uppgifter om brottslig verksamhet.

Uppdraget kräver att Säkerhetspolisen kan hämta in uppgifter på ett tidigt stadium, innan en person eller en gruppering har konkreta planer eller har vidtagit åtgärder för att begå brott.³ Säkerhetspolisen bedriver omfattande säkerhetsunderrättelseverksamhet för att ta fram hot- och sårbarhetsbedömningar. Dessa bedömningar tjänar som underlag för beslut om vilka åtgärder Säkerhetspolisen ska vidta i sitt förebyggande arbete. Bedömningarna ligger också till grund för beslut om t.ex. personskydd eller andra säkerhetsskyddsåtgärder. Om uppgifter framkommer som gör att Säkerhetspolisen måste förhindra eller avbryta brottslig verksamhet inleds vanligen en förundersökning.

Den brottslighet som Säkerhetspolisen ska förebygga har ofta koppling till andra länder. Det gäller inte minst i Säkerhetspolisens uppdrag att bekämpa terrorism. Säkerhetsunderrättelseverksam-

² Se bl.a. Ds 2005:21 och SOU 2009:70.

³ SOU 2010:103 s. 87.

heten förutsätter därför ett väl utvecklat och fungerande informationsutbyte med säkerhetstjänster i andra länder. Vidare kräver verksamheten effektiva inhämtningsmetoder och att uppgifter om Säkerhetspolisens arbetsmetoder och kunnande inte avslöjas för utomstående.⁴

Säkerhetspolisens arbete är alltså främst inriktat mot att identifiera och att hämta in uppgifter om förstadium av brottslig verksamhet. På detta stadium kan eventuella gärningar vara svåra att urskilja. När Säkerhetspolisen har identifierat brottslig verksamhet i ett så tidigt skede är det sällan som brottsligheten fullbordas. Fokus i Säkerhetspolisens verksamhet är inte heller lagföring, utan istället att inhämta underlag för beslut om hot- och sårbarhetsreducerande åtgärder samt att vidta sådana åtgärder. Det internationella samarbetet är ett väsentligt inslag i det arbetet.

Sammanfattningsvis gör Säkerhetspolisens uppdrag att det finns avgörande skillnader i Säkerhetspolisens verksamhetsinriktning och arbetsmetoder jämfört med den övriga polisens. Vi återkommer till detta i avsnitt 6.4.

Säkerhetsunderrättelseverksamhet

En stor del av Säkerhetspolisens arbete utgörs av säkerhetsunderrättelseverksamhet. Denna verksamhet är inriktad på att avslöja om en viss brottslighet kan antas komma att begås. Om det framkommer att brottslighet pågår eller har ägt rum ska en förundersökning inledas. Förundersökningen, med de regler som gäller för den, bedrivs då vid sidan av säkerhetsunderrättelseverksamheten. Ett övergripande mål med säkerhetsunderrättelseverksamheten är att hämta in kunskap som kan omsättas i operativ verksamhet. I denna verksamhet samlar Säkerhetspolisen in, bearbetar och analyserar uppgifter som senare kan ha betydelse främst för att förebygga och förhindra, men också för att utreda brott.

Inhämtningen av uppgifter kan ske från olika källor. En bas för inhämtning är information som är allmänt tillgänglig exempelvis på internet, i tidningar, radio och tv, det vill säga från s.k. öppna källor. Internationell och nationell samverkan med andra myndigheter som bedriver underrättelseverksamhet inom de aktuella

⁴I hög grad omfattas därför uppgifter i Säkerhetspolisens verksamhet av sekretess enligt 15 kap. 1–2 §§ och 18 kap. 1–2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Se avsnitt 3.3.

områdena är betydelsefull för mer precis information. Även tipsare och fysiska källor⁵ är viktiga för Säkerhetspolisens tillgång till information. En annan viktig kunskapsinhämtning sker genom den spaning som bedrivs. I de fall en förundersökning inletts kan även uppgifter som inhämtats inom ramen för denna, exempelvis genom hemliga tvångsmedel⁶, behandlas i säkerhetsunderrättelseverksamheten om det finns legala förutsättningar för det.

När informationen hämtats in till Säkerhetspolisen sker en bearbetning genom att informationen struktureras, systematiseras och värderas, t.ex. genom jämförelser med sedan tidigare tillgängliga uppgifter. Därefter vidtar den avgörande fasen i underrättelseprocessen; analysen. Genom analysen tydliggörs sammanhang och den bearbetade informationen tillförs mervärden. Det kan handla om hot- och riskanalys, analys av brottsmönster samt kartläggning av mer eller mindre löst sammansatta kriminella nätverk och grupperingar. Efter inhämtning, bearbetning och analys delges informationen lämpliga mottagare inom organisationen. Det framtagna underrättelsematerialet kan ligga till grund för t.ex. beslut om att vidta särskilda åtgärder för att förebygga eller förhindra brottslighet eller för beslut om att inleda förundersökning. En annan form av förebyggande verksamhet är att Säkerhetspolisen kontakter de berörda personerna som därigenom blir medvetna om Säkerhetspolisens intresse, vilket i sig kan leda till att den brottsliga verksamhet som planerades aldrig blir av. Genom att slutligen utvärdera resultatet av vidtagna åtgärder och underrättelsernas betydelse i sammanhanget kan Säkerhetspolisen få ny kunskap för det fortsatta arbetet.⁷

Utredande verksamhet

Som tidigare framgått är tyngdpunkten i Säkerhetspolisens verksamhet säkerhetsunderrättelseverksamheten och det brottsförebyggande arbetet, medan det brottsutredande arbetet endast utgör en liten del av verksamheten. Om misstanke om brott uppkommer, inom ramen för Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseverksamhet eller efter en anmälan, inleds förundersökning och Säkerhets-

⁵ De personer som lämnar förtrolig information till Säkerhetspolisen om misstänkt brottslighet och misstänkta brottslingar kallas för fysiska källor.

⁶ Hemliga tvångsmedel är exempelvis hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning och postkontroll.

⁷ SOU 2010:103 s. 86 f.

polisen utreder brottsmisstanken. Säkerhetspolisen kan dock välja att inte fullfölja utredningsansvaret för ett visst ärende. Brottet får då istället utredas av den öppna polisen. Vid misstanke om vissa brott ska utredningen alltid tas om hand av Säkerhetspolisen, eller under medverkan av Säkerhetspolisen. Det gäller bl.a. vissa tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott⁸, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift och olovlig under rättelseverksamhet.⁹ Säkerhetspolisen kontaktar i dessa fall åklagaren som beslutar om en förundersökning ska inledas. Åklagaren leder också den förundersökning som syftar till att utreda om brott har begåtts. En särskild enhet vid Åklagarmyndigheten, Åklagarkammaren för säkerhetsmål, handlägger Säkerhetspolisens samtliga mål och ärenden enligt rättegångsbalken (1942:740), RB. Under en förundersökning bedriver Säkerhetspolisen utredande verksamhet, som exempelvis husrannsakan och förhör, i syfte att få ett tillräckligt beslutsunderlag för åklagaren.

3.2 Huvudsakliga verksamhetsområden

Säkerhetspolisens verksamhet kan i huvudsak delas in i följande områden:

Kontraterrorism

Kontraterrorism innebär att förebygga och avslöja terroristbrott som riktas mot Sverige eller utländska intressen i landet, terroristhandlingar i andra länder, förekomsten av internationella terroristnätverks förgreningar i Sverige samt stöd och finansiering av terroristverksamhet.

I arbetet med att motverka terrorism arbetar Säkerhetspolisen i första hand förebyggande och öppet i dialog med exempelvis andra myndigheter eller samarbetspartners. En väsentlig del av arbetet är inhämtning av information genom säkerhetsunderrättelseverksamhet. Där är Säkerhetspolisen beroende av samverkan såväl inter-

⁸ Tryckfrihetsbrott i de fall där JK är ensam åklagare enligt 9 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och brottet har rasistiskt eller främlingsfientligt motiv samt yttrandefrihetsbrott, i de fall där JK är ensam åklagare enligt 7 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen och brottet har rasistiskt eller främlingsfientligt motiv.

⁹ 3 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om skyldighet för polismyndigheterna att underrätta Säkerhetspolisen om vissa brottsmisstankar m.m. (RPSFS 1999:10; FAP 403-3).

nationellt som nationellt med andra myndigheter som bedriver underrättelseverksamhet i syfte att motverka terrorism. På det nationella planet finns ett väl utvecklat samarbete med andra myndigheter genom Nationellt Centrum för Terrorhotbedömningar (NCT) samt genom Samverkansrådet mot terrorism. Säkerhetspolisen samarbetar även i stor utsträckning med andra länders säkerhets- och underrättelsetjänster samt deltar i ett antal multi-nationella forum.

En annan del av det förebyggande arbetet är att Säkerhetspolisen i yttranden till Migrationsverket kan förorda att personer av säkerhetsskäl inte ska beviljas inresa, uppehållstillstånd eller medborgarskap i Sverige. Säkerhetspolisen ska se till att Sverige inte blir en tillflyktsort för personer som kan utgöra en säkerhetsrisk. Säkerhetspolisens uppgift är att utifrån vad som är känt om en utlänningens bakgrund, kontakter eller aktiviteter, antingen i Sverige eller utomlands, bedöma om han eller hon kan komma att utgöra en säkerhetsrisk. De säkerhetsskäl som kan finnas är antingen kopplade till terrorism, vilket är vanligast, eller till rikets säkerhet, inklusive flyktingspionage.

Kontraspionage

Kontraspionage innebär arbete med att förebygga och avslöja spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet som riktar sig mot Sverige och svenska intressen utomlands samt mot utländska intressen i landet. Det innebär också att förebygga och avslöja olovlig underrättelseverksamhet som riktar sig mot bl.a. människor som lever i exil i Sverige, s.k. flyktingspionage. Som ovan nämnts handlägger Säkerhetspolisen också säkerhetsärenden kopplade till flyktingspionage.

Säkerhetspolisens verksamhet består här framför allt av att bedriva egen säkerhetsunderrättelseverksamhet, kontinuerligt bevaka särskilt skyddsvärda verksamheter samt bedriva rådgivning och ge information till myndigheter och företag som hanterar hemliga uppgifter.

Inom området kontraspionage arbetar Säkerhetspolisen även med att förebygga brottsliga handlingar i form av spionage, som sker genom s.k. elektroniska angrepp¹⁰. Arbetet består i första hand

¹⁰ Med elektroniska angrepp avses angrepp som sker via internet eller genom andra metoder för att komma över digitalt lagrad information.

av säkerhetsskyddsåtgärder och utredning av särskilt skyddsvärda verksamheter. Detta arbete sker i samverkan med försvarsunderrättelsemyndigheterna, Rikskriminalpolisen samt andra länders säkerhets- och underrättelsetjänster.

Författningsskydd

Författningsskydd innebär att förebygga och avslöja verksamhet som med våld, hot eller tvång syftar till att förändra Sveriges demokratiska statskick.¹¹ Verksamheten syftar till att motverka otillåten påverkan mot det politiska beslutsfattandet, verkställandet av politiska beslut och den fria debatten. Det som är skyddsvärt utgörs av förtroendevaldas, myndighetsföreträdarens och journalisters yrkesutövning samt enskilda individers utövande av sina grundlagsfästa rättigheter att delta i den fria debatten. Säkerhetspolisen förebygger och avslöjar otillåten påverkan som innefattar till exempel trakasserier, hot eller våld i syfte att påverka myndighetsutövning. Säkerhetspolisen kartlägger och motverkar även verksamheter som bedrivs i extremistmiljöer och som kan utgöra ett hot mot demokratin. Kartläggningen syftar till att få kunskap om brottslighet som riktar sig mot Sveriges statskick, samhällsviktiga funktioner eller mot enskilda medborgares utövande av sina grundläggande fri- och rättigheter.

Säkerhetsskydd

Säkerhetspolisens säkerhetsskyddsverksamhet bedrivs genom rådgivning till och tillsyn av myndigheter och vissa bolag i syfte att skydda uppgifter i verksamheter som har betydelse för rikets säkerhet och för att förebygga terrorism. Rådgivningen sker främst i form av besök hos myndigheter och företag samt genom dialog med de säkerhetsansvariga. Säkerhetspolisen utfärdar också föreskrifter om hur lagstiftningen ska tillämpas, ger ut informationsmaterial och håller utbildningar. Ansvaret för tillsynen inom säkerhetsskyddsområdet innebär att Säkerhetspolisen bistår myndigheter och vissa bolag i arbetet med att ha ett väl anpassat säkerhetsskydd för den verksamhet de bedriver. Militära underrättelse- och

¹¹ Det demokratiska statskicket definieras som tre grundläggande processer: det politiska beslutsfattandet, verkställandet av politiska beslut och den fria debatten. Säkerhetspolisen kartlägger och analyserar hot mot dessa processer.

säkerhetstjänsten (MUST) har motsvarande ansvar avseende myndigheter under försvarsdepartementet.

I takt med olika verksamheters ökande beroende av informations- och kommunikationsteknik får Säkerhetspolisens tillsyns- och rådgivningsverksamhet inom detta område allt större betydelse.

I arbetet med säkerhetsskydd ingår också att genomföra registerkontroller efter begäran från berörda myndigheter, och med samtycke från personen som ska kontrolleras. Kontrollerna är en del av de skyddsvärda verksamheternas säkerhetsprövningar och utgör underlag bl.a. när dessa ska fatta beslut om anställningar.

Personskydd

Säkerhetspolisen ansvarar för bevaknings- och säkerhetsarbetet för den centrala statsledningen, kungafamiljen, främmande stats beskickningsmedlemmar samt vid statsbesök och liknande händelser. Ansvaret innebär att bedöma hot och risker runt skyddspersonerna och att utifrån en hotbilda-bedömning vidta lämpliga skyddsåtgärder. Vid utländska besök kan skyddsåtgärder sättas in av andra anledningar, exempelvis utifrån en internationell överenskommelse. Skyddsåtgärderna varierar från exempelvis information och rådgivning, tekniska skyddsåtgärder som larm eller bombsökning till platsbevakning och livvaktsskydd.

De senaste 10 åren har antalet anställda livvakter fördubblats. Den stora ökningen av antalet livvakter beror på att Säkerhetspolisens uppdrag och arbetssätt vad gäller personskydd har förändrats, framför allt efter mordet 2003 på utrikesminister Anna Lindh.¹²

Arbete med att förhindra spridning, anskaffning och produktion av massförstörelsevapen

Ett ytterligare verksamhetsområde för Säkerhetspolisen är arbetet med att förhindra spridning, anskaffning och produktion av massförstörelsevapen. Arbetet går främst ut på att förhindra att kunskaper, produkter, ämnen eller mikroorganismer förs från eller via Sverige till aktörer som har ambitioner att anskaffa eller vidareutveckla massförstörelsevapen eller dess bärare. Ett av de viktigaste

¹² Se Säkerhetspolisens webbplats med information om livvakters arbete, <http://www.sakerhetspolisen.se/personskydd/livvakter>.

sätten att förebygga spridningen av massförstörelsevapen är att besöka företag och forskningsinstitut som har produkter eller kunskap av betydelse för utvecklingen av massförstörelsevapen. Säkerhetspolisen samverkar såväl nationellt som internationellt i icke-spridningsarbetet.

3.3 Hur skyddas uppgifter i Säkerhetspolisens verksamhet?

Sekretess i operativ verksamhet

Vad gäller uppgifter i Säkerhetspolisens operativa verksamhet omfattas stora delar av sekretess enligt främst 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Av bestämmelsen framgår att sekretess gäller för uppgifter som behövs i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar bl.a. brott mot rikets säkerhet och terroristbrott, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Beroende på den operativa verksamhetens art kan uppgifter också omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 § (utrikessekretess) och 2 § (försvarssekretess) samt 18 kap. 1 § (förundersökningssekretess) OSL.

Särskilt om behovet av sekretess i säkerhetsunderrättelseverksamhet

Uppdraget som nationell säkerhetstjänst gör att Säkerhetspolisen ofta har att göra med brottslig verksamhet som har kopplingar till andra länder. I sin säkerhetsunderrättelseverksamhet måste Säkerhetspolisen därför ha en väl utvecklad samverkan med såväl svenska som utländska myndigheter som kan bidra med uppgifter om utländska förhållanden.

Flertalet av de myndigheter som Säkerhetspolisen samverkar med är inte polisiära. Samverkan med dessa drivs exempelvis av ett gemensamt behov av att förebygga och förhindra terroristbrott. Den myndighet som lämnar uppgifter inom ramen för samverkan anger också regelmässigt begränsningar för hur uppgifterna får behandlas eftersom myndigheten bl.a. vill skydda uppgifter om sin egen kapacitet och om sina uppgiftslämnare. Ett fortsatt samarbete

med utländska myndigheter förutsätter att begränsningarna respekteras. Samarbetet bygger således på förtroende och på att det mottagande landet har ett regelverk som gör att uppgifterna kan behandlas konfidentiellt.

3.4 Betydelsen av diskretion för Säkerhetspolisens verksamhet

Säkerhetspolisen har under senare år gått mot en ökad öppenhet i verksamheten i förhållande till allmänheten och media. I dag har Säkerhetspolisen ett eget domännamn på internet och vissa av de anställda har egna e-postadresser. Vidare har Säkerhetspolisen en hemsida med allmän information om bl.a. verksamheten och de huvudsakliga verksamhetsområdena, pressrum, lediga tjänster och kontaktuppgifter. Säkerhetspolisen är dock skyldig att hålla uppgifter som omfattas av sekretess hemliga. Utvecklingen innebär självklart inte att Säkerhetspolisen lämnar ut uppgifter som är hemliga. Istället innebär Säkerhetspolisens strävan mot öppenhet i arbetet att man aktivt förmedlar uppgifter som inte är sekretessbelagda.

Det finns av naturliga skäl skyddsvärda och sekretessbelagda uppgifter i en nationell säkerhetstjänsts verksamhet, exempelvis uppgifter om enskilda ärenden och arbetsmetoder. Det kan också gälla uppgifter om vilka som är anställda vid Säkerhetspolisen. De grupper, nätverk eller organisationer som bedriver verksamhet som Säkerhetspolisen har i uppgift att förebygga och förhindra har ett intresse av att kartlägga Säkerhetspolisens arbete och personal för att därigenom underlätta sin egen verksamhet. Sekretessen möjliggör för Säkerhetspolisen att skydda uppgifter om operativ personal och att bedriva verksamheten mer effektivt. Verksamheten skyddas också genom att de anställda är medvetna om betydelsen av diskretion i sitt arbete. Det kan t.ex. handla om att den anställde har blivit utbildad i ett sådant säkerhetstänkande att vederbörande är försiktig med att uppge namn på sin arbetsgivare eller på sina arbetskamrater.

Den allmänna bilden är att även i andra länder är den nationella säkerhetstjänsten omgärdad av diskretion. I de nordiska länderna finns kopplingen till den nationella polisen som de anställda vid behov kan uppge som arbetsgivare, i andra länder finns kopplingen till andra myndigheter som kan fungera som officiell arbetsgivare.

3.5 Personalförhållanden vid Säkerhetspolisen

I 10 § Säkerhetspolisens instruktion anges att Säkerhetspolisen beslutar om anställning av personalen.¹³ Säkerhetspolisen hör visserligen till Rikspolisstyrelsen, men i instruktionen är det tydligt reglerat att det är Säkerhetspolisen som tar hand om anställningsförfarandet. I personalens anställningsbevis anges att det är Säkerhetspolisen som är ”anställningsmyndighet”.

För en anställning vid Säkerhetspolisen tillämpas i stort samma arbetsrättsliga regler som de som tillämpas hos andra statliga arbetsgivare.¹⁴ För statliga arbetstagare gäller exempelvis lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS, lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, och andra bestämmelser om anställningsskydd.

Några personalförhållanden utmärker emellertid Säkerhetspolisen särskilt från andra statliga verksamheter. Detta rör behovet av personalrörlighet, anställningsförhållanden för livvakter och spanare, förflyttningsrätten samt den utbildning som krävs att en del anställda har. Vidare finns det en hög säkerhetsnivå genom att alla anställningar vid Säkerhetspolisen är placerade i säkerhetsklass 1 eller 2.

Personalrörlighet samt anställningsförhållanden för livvakter och spanare

Säkerhetspolisen har omkring 1 000 anställda som arbetar bl.a. som analytiker, handläggare, utredare, spanare, livvakter, jurister, översättare, tekniker, tolkar och administratörer. Drygt hälften av de anställda är polisutbildade. Under de senaste tio åren har det varit en tydlig trend att allt fler som anställts till den ”operativa” verksamheten inte har polisutbildning, utan istället annan relevant bakgrund och utbildning.

Ofta ligger möjligheter till personalrörlighet både i den enskildes och i arbetsgivarens intresse. Ur den anställdes perspektiv är det naturligtvis en fördel om fler karriärvägar står till förfogande. För Säkerhetspolisen är det direkt nödvändigt för vissa delar av verksamheten att framför allt polisutbildad personal under en längre tid kan arbeta som exempelvis livvakter eller spanare. Den

¹³ Detta gäller dock inte säkerhetspolischefen och biträdande säkerhetspolischefen som anställs av regeringen.

¹⁴ Till den statliga sektorn räknas statliga myndigheter och affärsverk. Däremot räknas inte statligt ägda bolag hit, utan dessa hör till den privata sektorn.

övervägande delen av den polisutbildade personalen återfinns också inom dessa personalkategorier.

SÄPO-kommittén, som tillsattes under hösten 1987, hade i uppgift att göra en översyn av dåvarande Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Frågan om cirkulation mellan Säkerhetspolisen och polismyndigheterna var då, enligt SÄPO-kommitténs mening, en av de mest centrala vid en reformering och effektivisering av Säkerhetspolisen. Den nyss nämnda kommittén konstaterade bl.a. att polismän vid Säkerhetspolisen rekryterades från övriga polismyndigheter men att det inte var något organiserat återflöde av personal från Säkerhetspolisen. Vid denna tidpunkt var också såväl livvakterna som huvuddelen av spanarna anställda tills vidare vid Säkerhetspolisen. Kommittén föreslog att det skulle införas ett system med personalrörlighet differentierat efter olika personalkategorier och efter de olika tjänstemännens förutsättningar. Som utgångspunkt föreslogs en normal tjänstgöringstid om tio år vid Säkerhetspolisen. För livvakter föreslogs att tjänstgöringstiden i normalfallet inte borde överstiga fem år. Även för spanare föreslogs en kortare tjänstgöringstid.¹⁵

Regeringen uttalade i den efterföljande propositionen bl.a. följande med anledning av de förslag som SÄPO-kommittén lämnade avseende livvakter och spanare.

Beträffande livvakter förordas att man mer regelmässigt går över till en ordning med cirkulation mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen. Detsamma bör i viss utsträckning gälla också i fråga om spanare. På båda grupperna ställs särskilda krav i fysiskt hänseende och på att kunna behålla koncentrationen under långa arbetspass. När det gäller spanare tillkommer att de av taktiska skäl inte bör vara kända till namn eller utseende. Det förordas vidare att livvakter och spanare i regel tillförs Säkerhetspolisen genom kommendering från den lokala polisorganisationen. Den ordningen tillämpas sedan gammalt i fråga om kriminalpolismän vid rikskriminalen, dvs. inom Rikspolisstyrelsens öppna del, och har i viss omfattning också prövats med gott resultat när det gäller spanare inom Säkerhetspolisen. Genom ett system med in kommendering underlättas cirkulationen samtidigt som man tillgodoser intresset av att kunna anpassa det för tillfället tillgängliga antalet livvakter efter variationer i behovet. En lämplig normal tjänstgöringstid för tjänstgöring som livvakt vid Säkerhetspolisen bör kunna vara omkring fem år. Samma tid bör normalt tillämpas för spanare. Tiden måste emellertid kunna varieras med hänsyn till bl.a. kravet på att det hela tiden finns ett tillräckligt antal erfarna livvakter och spanare vid Säkerhetspolisen. För kontinuitetens skull kan det också vara

¹⁵ SOU 1988:16 s. 218 ff.

lämpligt att en mindre del av livvaks- och spaningsorganisationen är undantagen från cirkulationen. En del av spaningspersonalen bör efter tjänstgöringstiden kunna övergå till inhämtnings- och bearbetningsverksamhet.¹⁶

Säpo-kommitténs förslag resulterade i att livvakter och spanare kommenderades in till Säkerhetspolisen från polismyndigheterna. Livvakter kommenderades in för en tid av fem år. Därefter gjordes en bedömning av om anställningstiden skulle förlängas med tre år. Om det bedömdes föreligga synnerliga skäl kunde livvakterna få förlängning i ytterligare två år. Därefter skulle de återgå till sin anställning vid polismyndigheten. Den maximala tjänstgöringstiden som livvakt uppgick således till tio år. Spanare kommenderades in under en treårsperiod, vilket 1996 utökades till fyra år.

I 8 § Rikspolisstyrelsens instruktion regleras i dag att anställda vid polismyndigheterna får tillkallas för bl.a. verksamhet som bedrivs vid styrelsen. Enligt 6 kap. 11 § andra stycket polisförordningen (1998:1558) får också en arbetstagare vid en polismyndighet utan särskilt beslut vara ledig från sin anställning för att inneha en tidsbegränsad anställning vid Rikspolisstyrelsen. Dessa bestämmelser gäller för alla arbetstagare vid polismyndigheterna. Om det är befogat med hänsyn till arbetsuppgiften, får Rikspolisstyrelsen för verksamhet som bedrivs vid styrelsen, för bestämd tid eller tills vidare, dock längst till en viss tidpunkt, anställa polismän som har en anställning tills vidare vid en polismyndighet (8 § andra stycket Rikspolisstyrelsens instruktion). Den sistnämnda anställningsformen är en blandad anställningsform med s.k. långstförordnande. Genom formuleringen ”om det är befogat med hänsyn till arbetsuppgiften” markeras att bestämmelsen är tillämplig på poliser med vissa särskilda arbetsuppgifter, som exempelvis livvakter och spanare. Med ett s.k. långstförordnande kan en anställning bl.a. sägas upp med samma regler som gäller för en anställning tills vidare. Säkerhetspolisen började 2005 att för huvuddelen av såväl livvakter som spanare att tillämpa denna anställningsform.

Det stora flertalet livvakter och spanare provanställs i dag under en inledande utbildnings- och praktikperiod om sex månader. Om provanställningen faller väl ut övergår anställningen till att vara tidsbegränsad i högst fem år. Därefter finns det möjlighet till ytterligare perioder av tidsbegränsad anställning. Mot bakgrund av att Säkerhetspolisen tillämpar bestämmelserna om s.k. långstförord-

¹⁶ Prop. 1988/89:108 s. 22.

nanden har en modell införts som innebär att organisationen inom femårsperioden ska ge den anställde vissa besked om möjligheterna till fortsatt anställning. Senast två år innan anställningen löper ut ska Säkerhetspolisen lämna en prognos för om anställningen förväntas fortsätta. Ett preliminärt besked om anställning ska lämnas när ett år återstår av anställningstiden. Det definitiva beskedet om fortsatt anställning, alternativt anställningens upphörande vid anställningstidens utgång, ska lämnas senast sex månader innan anställningstiden löper ut.

Förflyttningsrätten

Av 7 a § första stycket polislagen framgår att en arbetstagare som är anställd vid Säkerhetspolisen får förflyttas till en annan statlig anställning enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. Den som är polisman får dock endast förflyttas till en annan anställning som polisman. En förflyttning till en myndighet inom något annat verksamhetsområde får vidare endast ske om arbetsuppgifterna är likartade eller arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämpad för anställningen (7 a § andra stycket polislagen).

En arbetstagare vid Säkerhetspolisen kan i dag alltså förflyttas till en annan anställning inom Rikspolisstyrelsen, annan polismyndighet eller statlig myndighet.¹⁷ En sådan förflyttningssituation aktualiseras ytterst sällan och sker av hänsyn till verksamheten vid Säkerhetspolisen. Det bör dock poängteras att regeln om förflyttningsskyldighet för anställda vid Säkerhetspolisen gäller utöver bestämmelserna om avskedande och uppsägning i LAS samt bestämmelsen om skiljande från arbetsuppgifter enligt 31 § LOA.

Bestämmelsen om förflyttningsskyldighet var tidigare införd i 7 kap. 8 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. I samband med SÄPO-kommitténs översyn av Säkerhetspolisens organisation och ledning behandlades även vissa personalpolitiska frågeställningar och SÄPO-kommittén föreslog då regeln om förflyttningsskyldighet.¹⁸ I den efterföljande propositionen uttrycktes bl.a. följande om bakgrunden till förflyttningsskyldigheten.¹⁹

¹⁷ Se förordningen om rekrytering till den särskilda polisverksamheten utfärdad den 19 juni 1980 (rekryteringsförordningen).

¹⁸ SOU 1988:16 s. 228 ff.

¹⁹ Prop. 1988/89:108 s. 29 f.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att en arbetstagare vid Säkerhetspolisen kan förflyttas till en annan tjänst inom Rikspolisstyrelsen eller inom en lokal eller regional polismyndighet eller vid någon annan statsmyndighet. Både innehavare av polistjänster och andra tjänster berörs. Syftet med bestämmelsen är att förflyttning skall kunna ske när det behövs av hänsyn till verksamheten vid säkerhetspolisen. Den närmare regleringen på området bör i huvudsak ges det innehåll som kommittén angett.

För poliser torde det i praktiken huvudsakligen bli fråga om förflyttning till en lokal polismyndighet, eftersom antalet polistjänster vid Rikspolisstyrelsen är begränsat, bortsett från vid säkerhetsavdelningen.

Det innebär en särskild trygghet från arbetstagsynpunkt att en polis endast kan förflyttas till en annan polistjänst. Om en polis vid säkerhetstjänsten har visat sig olämplig för att inneha polistjänst över huvud taget bör problemet i första hand lösas genom tillämpning av andra bestämmelser i LOA eller lagen (1982:80) om anställningsskydd.

För specialister utan polisiär bakgrund torde det i praktiken ofta vara svårt att inom polisväsendet hitta passande alternativ till arbetet vid Säkerhetspolisen. För dessa arbetstagare får man nog snarare tänka sig en förflyttning till en statsmyndighet utanför polisväsendet, vilket den föreslagna regeln ger möjlighet till. Däremot bör det finnas åtskilliga befattningar både inom och utom polisväsendet som administrativa tjänstemän kan förflyttas till.

Det ligger i sakens natur att anställningstryggheten inte skall kunna kringgås genom att en tjänsteman förflyttas till en tjänst med sämre anställningstrygghet. Detaljbestämmelser om detta bör kunna meddelas i föreskriftsform, såsom har skett i fråga om förflyttning av krigsmän (jfr 34 § AF). Överhuvudtaget bör reglerna på området som tidigare sagts tillämpas med stort omdöme och med all tillbörlig hänsyn till den enskilde arbetstagaren.

Även en del ytterligare föreskrifter av administrativ karaktär kan behöva utfärdas. Föreskrifterna bör medge att undantag vid tillämpning av förflyttningsregeln får göras från annars gällande regler om vilken myndighet som inrättar eller tillsätter tjänst samt om kungörande av ledig tjänst.

Den föreslagna bestämmelsen innebär en ovillkorlig förflyttningsskyldighet inom de ramar som anges. Någon särskild motivering behöver därför inte ges för att tillämpa förflyttningsregeln i ett visst fall. Givetvis måste grundlagens krav på saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen) iaktas vid regelns tillämpning. Ett beslut om förflyttning kan angripas genom att talan väcks hos domstol enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (16 kap. 1 och 2 §§ LOA).

I första hand är den föreslagna regeln givetvis avsedd att vara ett hjälpmedel för att kunna omplacera en tjänsteman som inte själv önskar bli omplacerad. I vissa situationer bör dock regeln kunna tillämpas i samförstånd med tjänstemannen som en hjälp för denne att få en befattning utanför säkerhetspolisen.

Regeln om förflyttningsskyldighet fördes över till 7 a § polislagen i samband med att den nya lagen om offentlig anställning trädde i kraft 1994.

I 11 § Säkerhetspolisens instruktion anges att det är Säkerhetspolisen som beslutar om sådan förflyttningsskyldighet som avses i 7 a § polislagen men att en anställning inom polisen, som ett led i förflyttningsskyldigheten, beslutas av Rikspolisstyrelsen, om det inte gäller en sådan anställning som beslutas av regeringen. Eftersom det är Säkerhetspolisen som beslutar om förflyttningen – men Rikspolisstyrelsen som beslutar om anställningen – är det således en förutsättning för tillämpning av regeln att Säkerhetspolisen kan träffa överenskommelse med den mottagande myndigheten om anställning. Förflyttningsskyldigheten gäller enligt 12 § Säkerhetspolisens instruktion endast till en annan anställning tills vidare.

I det förra betänkandet har kommittén föreslagit att Rikspolisstyrelsen ska bytas ut mot Säkerhetspolisen i 7 a § polislagen, men annars inte föreslagit några ändringar i sak.²⁰

Frågan om förflyttningsrätt är dock viktig att ytterligare ta om hand i detta betänkande eftersom möjligheten att förflytta en arbetstagare är av central betydelse för Säkerhetspolisens verksamhet. Kommittén återkommer i avsnitt 7.3.6 med ett mer utvecklat resonemang om i vilka delar en ny organisation för Säkerhetspolisen kräver ändringar i förflyttningsrätten.

Utbildning av personal som ska arbeta i Säkerhetspolisens verksamhet

Säkerhetspolisen har sedan länge bedrivit egen utbildningsverksamhet. Tidigare genomförde Säkerhetspolisen särskilda antagningar av aspiranter som skulle komma att arbeta i den operativa verksamheten och dessa fick en omfattande utbildning. Antagningarna hade en bred målgrupp och riktades mot personer med vissa typer av akademisk utbildning. Nyligen har Säkerhetspolisen inrättat en central funktion för utbildningsfrågor benämnd Säpoakademin. Syftet med Säpoakademin är främst att utbilda de anställda i den operativa verksamheten på områden där ett behov av utbildning har identifierats. En väsentlig del av den centrala utbildningsfunktionen är att utveckla en metod för att få högre kvalitet och enhetlighet i utbildningsprocessen. Säpoakademin ansvarar bl.a. för introduktionsutbildning, chefs- och ledarskapsutbildning,

²⁰ SOU 2012:13 s. 366 f.

utbildning i it-stöd för underrättelsearbete, förvaltningskunskap, hantering av hemliga tvångsmedel samt gemensamma workshops i metodträning för analytiker vid underrättelsemyndigheterna. De anställda vid Säkerhetspolisen har också möjlighet att delta i Rikspolisstyrelsens program för ledarskapsutveckling.

Inom de olika avdelningarna har de respektive enheterna egna utbildningar på det specifika verksamhetsområdet. Enheterna deltar även i utbildningar som anordnas av Polishögskolan och av Rikspolisstyrelsen.

4 Samverkan och samarbete med andra aktörer

4.1 Allmänt om samarbete mellan myndigheter

Det har ansetts vara en självklar princip att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som det kan ske.¹ Detta kommer till uttryck främst i 6 § förvaltningslagen (1986:223) enligt följande.

Varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Ett mycket viktigt led i detta samarbete är myndigheternas utbyte av information.² Myndigheters skyldigheter att lämna varandra uppgifter regleras i 6 kap. 5 § OSL. I bestämmelsen anges att en myndighet, på begäran av en annan myndighet, ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Det senare innebär att en myndighet har viss möjlighet att anpassa sin service till den aktuella arbets- och resurssituationen, dvs. till arbetets behöriga gång.

4.1.1 Särskilt om sekretess och utbyte av uppgifter vid samverkan

Myndigheters skyldigheter att lämna varandra uppgifter regleras, som ovan har beskrivits, i 6 kap. 5 § OSL. I OSL finns också regler som hindrar utlämnande av uppgifter från en myndighet till en annan. I SOU 2012:13 avsnitt 5.3.10, Sekretessregler kan hindra utbyte av information, finns en beskrivning av gällande sekretess-

¹ Jfr prop. 1985/86:80 s. 23.

² SOU 2011:80 s. 89.

bestämmelser vid utbyte av information. I detta avsnitt finns bl.a. följande redogörelse.

I polisens brottsbekämpande verksamhet gäller ofta sekretess för uppgifter om enskildas förhållanden. Dessutom gäller många gånger sekretess för uppgifter i förundersökning i brottmål, underrättelseverksamhet eller i verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott.³ När uppgifter är sekretessbelagda med hänvisning till förundersökningssekretess eller för att skydda beslutade eller förutsedda åtgärder i det brottsbekämpande arbetet är det oftast inget problem att utbyta uppgifter mellan polismyndigheter eller mellan polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen när det finns ett behov av detta. Det beror på att ett sådant informationsutbyte som regel inte strider mot syftet med sekretessbestämmelsen. Detsamma gäller för informationsutbyte i underrättelseverksamheten.

I de fall sekretess bedöms gälla till skydd för en enskilds förhållanden finns däremot vissa hinder för utbyte av informationen. Detta beror på huvudregeln att sekretess gäller mellan myndigheter, och således också för polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen.⁴ I dessa fall måste det därför finnas en sekretessbrytande bestämmelse för att en polismyndighet ska kunna lämna ut en sekretessbelagd uppgift till Rikspolisstyrelsen eller till en annan polismyndighet. Sådana bestämmelser finns t.ex. beträffande misstankeregistret och belastningsregistret. Uppgifter ur dessa register kan därför lämnas ut till en polismyndighet om de behövs i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet.⁵

Ett annat exempel på en sekretessbrytande bestämmelse är 10 kap. 2 § OSL. I denna bestämmelse anges att sekretessbelagda uppgifter får lämnas från en myndighet till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen, som är avsedd att tillämpas restriktivt, medger inte sekretessgenombrott på den grunden att den mottagande myndigheten behöver uppgifterna i sin verksamhet. I 10 kap. OSL finns också bestämmelser som bryter sekretessen i vissa fall vid misstankar om brott m.m.

När det gäller informationsutbyte inom ramen för underrättelseverksamhet, där det inte finns misstanke om något konkret brott, kan i vissa fall den s.k. generalklausulen (10 kap. 27 § OSL) tillämpas. En sekretessbelagd uppgift får enligt denna bestämmelse lämnas till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av

³ Sekretessen regleras bl.a. i 35 kap. 1 § och 18 kap. 1 och 2 §§ OSL.

⁴ 8 kap. 1 § OSL.

⁵ 35 kap. 10 § OSL, 5 § lagen (1998:621) om misstankeregister samt 6 § lagen (1998:620) om belastningsregister.

att uppgifterna lämnas har företrädare framför det intresse som sekretessen ska skydda.

4.2 Tilläggsdirektiven styr vår beskrivning av samverkan och samarbete

I tilläggsdirektiven anges följande.

Att skilja Säkerhetspolisen från övriga polisen --- väcker även frågor som rör samarbetet mellan Säkerhetspolisen och i första hand Rikskriminalpolisen, där man i dag i viss utsträckning bidrar med resurser till varandras verksamheter. Den nuvarande organisationsformen, där de utgör två verksamheter inom samma myndighet, ger utrymme för ett nära samarbete. Om Säkerhetspolisen däremot ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet, finns det behov av att identifiera och eventuellt formalisera detta samarbete. Utöver det nära samarbetet med Rikskriminalpolisen har Säkerhetspolisen också ett utvecklat samarbete med länspolismyndigheterna. Även här medför en separation av Säkerhetspolisen från den övriga polisen konsekvenser som behöver analyseras.⁶

Säkerhetspolisen samverkar och samarbetar i betydande utsträckning med aktörer utanför polisväsendet. Kommittén inleder därför detta kapitel med att beskriva det samarbete som Säkerhetspolisen har med andra aktörer som bedriver underrättelseverksamhet på nationell nivå. I enlighet med kommitténs uppdrag beskrivs därefter Säkerhetspolisens nuvarande samverkan och samarbete med den övriga polisen.

4.3 Samarbete med nationella underrättelseaktörer

Svensk säkerhetspolitik syftar till att bevara landets fred och självständighet, bidra till stabilitet och säkerhet i närområdet samt stärka internationell fred och säkerhet.⁷ Säkerhetstjänsten är ett av många instrument för att säkerhetspolitiken i vid mening ska fungera. Regeringen svarar inför riksdagen för att bl.a. säkerhetstjänsten har en utformning och bedrivs på ett sätt som ligger i linje med den säkerhetspolitik som statsmakterna har slagit fast. Säkerhetspolisens huvudsakliga uppdrag och verksamhet – att förebygga och

⁶ Dir. 2012:13 s. 7.

⁷ Prop. 2006/07:63 s. 16.

avslöja brott mot rikets säkerhet samt bekämpa terrorism – har således en viss koppling till säkerhetspolitiken. För att Säkerhetspolisen ska kunna fullgöra sitt uppdrag och bedriva en effektiv säkerhetsunderrättelseverksamhet har organisationen, som ovan nämnts, ett stort behov av att samarbeta och samverka med olika aktörer utanför polisväsendet.

Dagens säkerhetspolitiska hot, eller hot som är av sådan karaktär att de kan få säkerhetspolitiska konsekvenser, är av en annan karaktär än under det kalla kriget. Hoten är ofta gränsöverskridande, icke-militära och utgår inte sällan från icke-statliga aktörer. Att förebygga och bekämpa sådana hot kräver inte bara ett nära samarbete mellan svenska myndigheter utan också ett effektivt internationellt samarbete.⁸

I propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2006/07:63) finns följande beskrivning.

Internationell terrorism och andra typer av grov internationell kriminalitet utgör i dag hot mot såväl enskilda individer som mot stater. En väl utvecklad underrättelseinhämtning och en god krishanteringsförmåga är viktiga hjälpmedel för att förhindra denna typ av grov brottslighet och att hantera dess konsekvenser. Detsamma gäller åtgärder för att förhindra spridning av massförstörelsevapen, t.ex. Sveriges engagemang i Proliferation Security Initiative (PSI) och våra förpliktelser enligt FN:s säkerhetsråds resolution nr 1540 om åtgärder för att förhindra spridning av massförstörelsevapen till icke-statliga aktörer. Att förhindra framställning och transport av vapen, komponenter och teknologi, särskilt i vårt närområde, kräver ett kvalificerat underrättelsestöd. Den tekniska utvecklingen inom framför allt informationsteknologin och den framväxande globala kommunikationsstrukturen har bidragit till produktivitetsökningar i industrin och ett ökat välstånd. IT-beroendet inom den samhällsviktiga tekniska infrastrukturen, t.ex. kommunikationer, elförsörjning eller transporter, har samtidigt gjort det moderna samhället mer sårbart och berör enskilda såväl som organisationer, företag och stater. En avancerad teknisk kompetens i signalspaning är en förutsättning för att Sverige skall kunna skydda sina egna kommunikationssystem. Det finns också en rad andra fenomen som kan påverka Sveriges säkerhet negativt och i vissa fall få säkerhetspolitiska konsekvenser. Hit hör t.ex. olika typer av försörjningskriser, ekologiska obalanser, miljöhot, etniska eller religiösa konflikter, stora flykting- och migrationsrörelser samt ekonomiska utmaningar i form av valuta- och räntespekulationer. Att möta denna typ av hot eller påfrestningar kan i många fall underlättas av den förvarning och analys som en effektiv underrättelseverksamhet kan bidra med.⁹

⁸ A.a. s. 16 f.

⁹ A.a. s. 17.

I nyss nämnda proposition beskriver regeringen att i praktiken har den tekniska utvecklingen och de gränsöverskridande hoten gjort att skiljelinjen mellan inre/polisiär och yttre/militär säkerhet inte är lika klar som tidigare. Polisiär verksamhet är visserligen av naturliga skäl i första hand inriktad på inhemska förhållanden, eftersom svenska myndigheter har begränsade möjligheter att utöva sina befogenheter på andra länders territorium. Det hindrar dock inte att en ökande del av den underrättelseinformation som polisen inhämtar och analyserar avser utländska förhållanden. Internationellt samarbete har i allt högre grad blivit en naturlig del av de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet.¹⁰ Det gäller inte minst i Säkerhetspolisens verksamhet eftersom Säkerhetspolisens huvudsakliga uppdrag och verksamhet – att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och terrorism – ofta har direkta kopplingar till förhållanden i andra länder. Säkerhetspolisens uppdrag har gjort att verksamheten sedan ett antal år utvecklats så att den också i allt högre utsträckning bedrivs som säkerhetsunderrättelseverksamhet.¹¹

Underrättelsearbete bedrivs dock av flera olika nationella aktörer till stöd för svensk säkerhets-, utrikes- och försvarspolitik. Värdet av underrättelser handlar inte bara om förmågan att hantera konkreta hot och risker. Det handlar även om att kunna göra riktiga bedömningar av aktuella händelser och mer långsiktiga säkerhetspolitiskt relevanta skeenden.¹² Nationellt samarbetar Säkerhetspolisen därför med försvarsunderrättelsemyndigheterna. En stor del av samarbetet tar sikte på informations- och erfarenhetsutbyte för att förbättra myndigheternas bedömningar. Ett exempel på ett mer formaliserat samarbete är Nationellt Centrum för Terrorhotbedömning (NCT) där myndigheterna tillsammans skapar strategiska bedömningar av hotet från terrorism. Efter en lagändring 2009 framtogs Säkerhetspolisen den möjlighet att inrikta signalspanning i försvarsunderrättelseverksamhet som man tidigare hade haft. Lagändringen har inneburit vissa begränsningar i Säkerhetspolisens informationsutbyte med Försvarets radioanstalt. Det finns nu ett förslag om att Säkerhetspolisen återigen ska få inrikta signalspanning i försvarsunderrättelseverksamhet.¹³ Förslaget syftar till att förbättra Säkerhetspolisens, och även Rikskriminalpolisens, möjlighet

¹⁰ A.a. s. 40.

¹¹ Jfr t.ex. prop. 2006/07:63 s. 40.

¹² Se regeringens hemsida: <http://www.regeringen.se/sb/d/11922>

¹³ I Ds 2011:44 s. 39 f. finns en närmare definition av begreppet "inrikta signalspanning".

att få uppgifter om utländska förhållanden på strategisk nivå avseende bl.a. internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen.¹⁴ Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Säkerhetspolisen samarbetar även på andra områden med försvarsunderrättelsemyndigheterna. Det gäller bl.a. bekämpning av olovlig underrättelseverksamhet och arbetet med att motverka elektroniska angrepp, t.ex. i form av skadlig kod¹⁵ eller tekniska granskningar av it-system som rör rikets säkerhet.

4.4 Myndighetsövergripande samarbeten

Nedan följer exempel på myndighetsövergripande samarbeten som är väl etablerade och särskilt viktiga för Säkerhetspolisens kärnverksamhet.

4.4.1 Att bekämpa terrorism

Under 1990-talet fördes en intensiv säkerhetspolitisk debatt i syfte att bredda säkerhetsbegreppet efter det kalla krigets slut. Viss osäkerhet rådde vad gällde de långsiktiga säkerhetspolitiska konsekvenserna av Sovjetunionens upplösning. Det handlade bland annat om i fall underrättelsethotet mot Sverige och andra länder i västvärlden skulle minska eller inte. Även hotet från ett antal terrorgrupper som fick stöd från de forna öststaterna sattes ifråga.

Efter terroristattacker i USA den 11 september 2001 förändrades bilden av det internationella terrorhotet.¹⁶ Terrorister är numera mer kapabla att utföra en bredare typ av attentat och det finns en hotbild mot strategiska spektakulära mål i väst. Ett antal utförda attentat och avbrutna attentatsplaner har också visat att det finns en verklig risk för terroristattentat både i Sverige och mot svenska intressen utomlands.¹⁷

¹⁴ Lagrådsremiss av den 15 juni 2012 om Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och efterföljande prop. 2011/12:179.

¹⁵ I dagligt tal kallas ofta skadlig programkod för datavirus.

¹⁶ SOU 2003:32 s. 205.

¹⁷ Regeringens skrivelse Ansvar och engagemang – en nationell strategi mot terrorismen, Skr. 2011/12:73 s. 3. Skrivelsen är en uppdatering av regeringens skrivelse Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorism (skr. 2007/08:64).

På ett övergripande plan har den internationella terrorismen alltså förändrats kraftigt de senaste 10–15 åren. Tidigare handlade det främst om mindre organisationer som agerade mot enskilda länder med nationella konflikter som drivkraft. De flesta terroristnätverk agerar nu över nationsgränserna och uppfattar sina motståndare som en kultur, en samhällsstruktur eller som en världsomspännande konspiration. Det gör att terrorism inte bara berör det land där ett attentat sker.¹⁸ Terrorhotet mot Europa är också högre än det var för några år sedan och hotbilden mot Sverige påverkas alltmer av vad som händer i omvärlden. I dag finns det personer i Sverige som sympatiserar med eller direkt stödjer terrorism i olika delar av världen. Det finns också personer som reser utomlands för att delta i träning kopplad till terrorism och för att delta i olagliga våldshandlingar. I de fall de återvänder till Sverige tar de med sig kunskaper och kontakter som kan göra det lättare för dem själva eller andra att stödja terroristbrott.¹⁹

Mot bakgrund av den bild som framkommit i NCT-samarbetet höjde Säkerhetspolisen den 1 oktober 2010 hotnivån ett steg, när det gäller terrorism riktad mot Sverige, från låg till förhöjd nivå. Den 11 december 2010 inträffade ett terroristattentat i centrala Stockholm när en bil exploderade på Olof Palmes gata och, kort därefter, en bomb exploderade på Bryggaregatan.

I februari 2012 redovisade regeringen en nationell strategi för att förebygga uppkomst av terrorism, förhindra terroristattentat och förbereda för det fall ett terroristattentat ändå inträffar. I strategin lade regeringen fram sin syn på utgångspunkterna, målsättningarna och inriktningen för svensk bekämpning av terrorism.²⁰

Regeringen uttalade i strategin att bekämpande av terrorism ska präglas av tydlighet. Utgångspunkterna för terrorismbekämpningen i Sverige ska bl.a. vara att skapa trygghet genom effektivitet och rättssäkerhet, arbeta enbart efter de mål och med de medel som är godtagbara i ett öppet demokratiskt rättssamhälle samt samverka och samarbeta nationellt och internationellt.²¹ Regeringen betonar särskilt i skrivelsen att ingen enskild myndighet ensam kan svara för allt som behövs för att behålla ett öppet och fritt samhälle.²² Regeringen har sedan länge markerat vikten av samverkan för att

¹⁸ Säkerhetspolisens hemsida: <http://www.sakerhetspolisen.se/terrorism>

¹⁹ Säkerhetspolisens årsbok 2011, s. 20.

²⁰ Skr. 2011/12:73.

²¹ A.a. s. 7.

²² A.a. s. 11.

uppnå effektiv förmåga att förhindra, upptäcka och utreda terroristattentat i Sverige och mot svenska intressen. Alla myndigheter och andra samhällsaktörer är skyldiga att samarbeta och samverka för att effektivt kunna nå de mål regeringen och riksdagen bestämmer.²³ I det förebyggande arbetet har alla ett ansvar för att inte terrorister eller våldsbejakande extremister ska lyckas i sina uppsåt.

I säkerhetsunderrättelseverksamheten samarbetar Säkerhetspolisen främst med försvarsunderrättelsemyndigheterna genom utbyte av information. I andra delar av arbetet krävs en effektiv samverkan med den övriga polisen. Samverkan behövs exempelvis för att det ibland kan vara oklart, särskilt i ett tidigt skede av ett brottsligt angrepp, om det är fråga om terroristbrott eller någon annan form av allvarligt brott, inklusive gränsöverskridande organiserad brottslighet.²⁴

Regeringen har uttalat att även om det finns tydliga begränsningar för vad Säkerhetspolisen och den övriga polisen kan åstadkomma har dessa organisationer en central roll i det förebyggande arbetet mot terrorism. Verksamhet för att skapa förtroende och kontakt är ett naturligt inslag i polisiärt brottsförebyggande arbete och har förekommit inom polisen under många år. Säkerhetspolisen och den övriga polisen genomför ett flertal åtgärder för att förebygga olika former av våldsbejakande extremism.²⁵ Det finns också en strävan från regeringens sida att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Säkerhetspolisen, övriga polisen, andra myndigheter och andra aktörer för att förhindra terrorism.²⁶

Nationellt Centrum för Terrorhotbedömning (NCT)

En central funktion för hotbedömningar avseende terrorism med bäring på Sverige eller svenska intressen utgörs av en permanent arbetsgrupp under benämningen Nationellt Centrum för Terrorhotbedömning (NCT). Den består av representanter från Säkerhetspolisen och representanter från två av försvarsunderrättelsemyndigheterna. NCT analyserar terroristhotet mot Sverige och svenska intressen och gör löpande bedömningar baserade på samlad relevant information. Bedömningarna presenteras för Regerings-

²³ A.a. s. 8.

²⁴ A.a. s. 17.

²⁵ A.a. s. 11.

²⁶ A.a. s. 16.

kansliet och andra berörda i syfte att ge tidig förvarning om förändringar som kan påverka hotbilden och kräva åtgärder. NCT analyserar också händelser, trender och omvärldsutveckling med koppling till terrorism. Sedan 2009 är NCT samlokaliserade i Säkerhetspolisens lokaler.

Samverkansrådet mot terrorism

Samverkansrådet mot terrorism är ett forum för samverkan och kunskapsutbyte som samlar 14 myndigheter vilka har olika roller innan, under och efter ett terroristattentat. Rådet har till uppgift att bättre koordinera myndigheternas verksamhet och samordna deras informationsutbyte för att därigenom stärka Sveriges förmåga att hantera terrorism. Säkerhetspolisen är sammankallande i Samverkansrådet och rådet leds av säkerhetspolischefen. I rådet deltar cheferna för Ekobrottsmyndigheten, Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Kriminalvården, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen genom Rikskriminalpolisen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Totalförsvarets forskningsinstitut, Transportstyrelsen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Rådet har bl.a. genomfört utbildningar, övningar och tagit fram handlingsplaner med konkreta åtgärder för att effektivisera arbetet mot terrorism. Till samverkansrådet finns ett antal arbetsgrupper knutna.

4.4.2 Den nationella mobiliseringen mot grov organiserad brottslighet

Rikskriminalpolisen får leda polisverksamhet mot grov organiserad brottslighet om verksamheten är av riksomfattande karaktär eller har internationell anknytning. Rikskriminalpolisen samordnar i nuläget kampen mot den grova organiserade brottsligheten. Denna typ av brottslighet har ofta förgreningar över hela landet och kopplingar internationellt. Inom svensk rätt finns inte någon legaldefinition av begreppet grov organiserad brottslighet.²⁷ De brottsbekämpande myndigheterna utgår i sin bedömning av vad som inom svensk rätt kan anses utgöra grov organiserad brottslighet främst från EU:s kriterier samt därutöver från myndigheternas

²⁷ SOU 2011:80, kapitel 2 "Begreppet grov organiserad brottslighet", s. 69 f.

egna rapporter med i vissa fall utarbetade tolkningar av dessa kriterier. Vidare hänvisar flertalet myndigheter till att bedömningarna i detta sammanhang även grundas på Brottsförebyggande rådets rapporter.²⁸

EU:s definition av organiserad brottslighet tjänar som utgångspunkt för Säkerhetspolisens arbete.²⁹ I Säkerhetspolisens rapport, Den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på det demokratiska statskicket – en första nationell hotbild, anges att Säkerhetspolisen av regeringen har fått ett nationellt huvudansvar för att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner, dvs. den del av den grova organiserade brottslighetens verksamhet som riktas direkt mot det demokratiska statskicket och därmed utgör ett hot mot rikets inre säkerhet.

Myndighetssamarbete – mobiliseringen mot grov organiserad brottslighet

Hösten 2007 tog regeringen initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. Ett antal experter fick i uppdrag att lämna förslag till åtgärder som skulle lägga grunden till en mer effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Experterna redovisade sina förslag i promemorian Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag (Ds 2008:38). Med promemorian som underlag beslutade regeringen den 17 juli 2008 (Ju 2008/5776/PO) att ge Rikspolisstyrelsen tillsammans med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket i uppdrag att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Dessa myndigheter samt Försäkringskassan, som senare tillkom till satsningen, samarbetar sedan dess i en gemensam satsning mot grov organiserad brottslighet.

Syftet med satsningen är att på ett effektivt sätt utnyttja expertkompetens och resurser från olika delar av samhället för att för-

²⁸ SOU 2011:80 s. 76.

²⁹ A.a. s. 69 och 84.

svåra för de kriminella nätverken.³⁰ Arbetet är inriktat mot att förhindra rekrytering till nätverken och att försvåra för grov organiserad brottslighet att verka i Sverige.

Organisationen kring satsningen består i nuläget av Samverkansrådet mot grov organiserad brottslighet och operativa rådet, ett kansli, ett nationellt underrättelsecenter (NUC), åtta regionala underrättelsecenter (RUC) och åtta aktionsgrupper. De regionala underrättelsecentren utreder behov och förutsättningar för insatser i regionerna. Deras verksamhet samordnas av det nationella underrättelsecentret (NUC), vid Rikskriminalpolisen, som skapar underlag till Operativa rådet och samverkansrådet.

Myndigheterna i satsningen samlar kontinuerligt in information om brottslig verksamhet. Förslag om insatser sammanställs till det Operativa rådet som beslutar vilka insatser som ska genomföras mot den grova organiserade brottsligheten med resurser från aktionsgrupperna och myndigheternas dagliga verksamhet. Ett viktigt verktyg är att spåra, säkra, återföra och förverka brottspengar och annan egendom som skaffats med vinster från kriminell verksamhet. Inom satsningen finns åtta särskilda aktionsgrupper, som arbetar på uppdrag av Operativa rådet. Aktionsgrupperna är polisära men kan tillfälligt förstärkas med medarbetare från de andra myndigheterna. Insatser kan även beslutas och genomföras med personal från andra myndigheter som exempelvis Kronofogdemyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Skatteverket. De åtta aktionsgrupperna arbetar nationellt med insatser i hela landet och stödjer varandra så att arbetet kan bedrivas effektivt under lång tid.

Brottsförebyggande rådet har nyligen utvärderat den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet. I rapporten beskriver Brottsförebyggande rådet satsningen som på många sätt unik då en så bred och långsiktig myndighetssamverkan aldrig tidigare har genomförts.³¹

³⁰ I rapporten Redovisning av resultatet av den särskilda satsningen mot den grova organiserade brottsligheten 2009 – Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten gjordes en uppskattning av satsningens mervärde. I rapporten gjordes bl.a. bedömningen att satsningen har gett flera positiva synergieffekter (s. 15).

³¹ Brottsförebyggande rådets rapport 2011:20, Bekämpning av organiserad brottslighet, Utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet.

Särskilt om regeringsuppdraget till Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen har av regeringen fått ett nationellt huvudansvar för att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner. Säkerhetspolisen arbetar med de fall då den grova organiserade brottsligheten riktas mot det demokratiska statsskicket och därmed utgör ett hot mot rikets inre säkerhet. Otillåten påverkan är ett samlingsnamn för trakasserier, hot, våld, korruption och infiltration som syftar till att påverka förtroendevalda, myndighetsföreträdare eller journalisters myndighets- eller yrkesutövning.³² I begreppet otillåten påverkan ingår även fall där förtroendevalda eller myndighetsföreträdare missbrukar sin tjänsteställning genom att i samband med sin yrkesutövning begå brott för att vara den grova organiserade brottsligheten behjälplig.

Regeringens uppdrag till Säkerhetspolisen har följande sex delar.

1. Bedriva underrättelsearbete i syfte att motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på politiker, myndighetsföreträdare och journalister.
2. Ta fram och till berörda myndigheter delge nationella hotbilda- bedömningar över omfattningen, karaktären, skadeverkningarna och utvecklingen av den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan.
3. Delge berörda myndigheter operativ information till stöd för deras arbete mot den grova organiserade brottsligheten.
4. Genomföra säkerhetsanalyser och säkerhetsrådgivning hos organisationer som systematiskt utsätts för otillåten påverkan.
5. Bistå polismyndigheterna i det lokala personsäkerhetsarbetet bl.a. genom att erbjuda utbildning i livvaktarbete.
6. Inom organisationens kompetensområde ge rådgivning och stöd i övrigt till såväl polismyndigheterna som andra berörda myndigheter när det gäller otillåten påverkan på viktiga samhällsfunktioner.³³

Vad skiljer Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens uppdrag åt i kampen mot den grova organiserade brottsligheten?

Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisens har i grunden olika ansvar i arbetet mot grov organiserad brottslighet. Till viss del överlappar dock uppdragen varandra. Säkerhetspolisen har ett nationellt huvudansvar för att motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner. Det innebär att

³² SOU 2011:80 s. 114.

³³ Regeringens beslut 2008-07-17, Ju2008/5775/PO.

Säkerhetspolisen arbetar med den del av den grova organiserade brottsligheten som genom hot, trakasserier eller våld syftar till att påverka myndighetsföreträdare, journalisters eller förtroendevaldas yrkesutövning.³⁴ Verksamheten hos Rikskriminalpolisen är bl.a. inriktad på narkotikabrott, illegal invandring, människosmuggling, penningtvätt, miljöbrott, barnpornografi, korruptionsbrott, it-brott, mordutredningar och gängkriminalitet.

Rikskriminalpolisen har ett samordnande ansvar på övergripande nivå i arbetet mot grov organiserad brottslighet. Rikskriminalpolisen får dock leda polisverksamhet mot grov organiserad brottslighet om verksamheten är av riksomfattande karaktär eller har internationell anknytning.³⁵ Säkerhetspolisen ska när det gäller grov organiserad brottslighet – liksom andra myndigheter – komplettera Rikskriminalpolisens arbete. Rikskriminalpolisen arbetar med att minska den grova organiserade brottslighetens kapacitet generellt sett. Det är ett dynamiskt arbete där kraven på lagföring och förverkande av ekonomiska resurser är höga. Säkerhetspolisens uppdrag att arbeta förebyggande med att kontinuerligt skydda viktiga samhällsfunktioner har ett annat fokus då det inte har samma betoning på lagföring och förverkande. Istället har regeringens uppdrag till Säkerhetspolisen fokus på inhämtning, bearbetning och analys av uppgifter till stöd för andra myndigheters åtgärder.

Vad gäller sammansättningen av personal har Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen under senare år rört sig i olika riktningar. Medan Säkerhetspolisen i allt högre utsträckning rekryterar personal med civil kompetens³⁶, har Rikskriminalpolisen av naturliga skäl fortfarande en hög andel anställda poliser. Dessa skillnader i personalgrupperna har sin förklaring i organisationernas olika uppdrag och verksamhetsinriktning.

Det finns dessutom en grundläggande skillnad i Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens arbetssätt och metoder. Inom Säkerhetspolisens kärnområden arbetar man förebyggande och mycket långsiktigt. De brott som Säkerhetspolisen har till uppgift att förhindra och avslöja kan få stora konsekvenser för samhället och för

³⁴ I begreppet otillåten påverkan ingår även brott som en samhällsföreträdare begår för att vara den grova organiserade brottsligheten behjälplig i samband med sin yrkesutövning, utan att ha utsatts för tvång eller hot. Se Säkerhetspolisens rapport, Den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på det demokratiska statsskicket – En första nationell hotbild, s. 3.

³⁵ 6 § p 2 förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

³⁶ 2010 var det 53 procent av de anställda vid Säkerhetspolisen som hade polisutbildning. 2011 hade den siffran minskat till 51 procent.

enskilda individer. Syftet med arbetet är att förhindra att brott överhuvudtaget begås, medan den brottsutredande verksamheten är mycket liten. Säkerhetspolisen måste därför ha en synnerligen flexibel verksamhet med hög förmåga att arbeta uthålligt. Rikskriminalpolisens uppdrag har ett bredare anslag med ett mångfacetterat traditionellt operativt polisarbete som ligger väl i linje med den verksamhet som bedrivs av länspolismyndigheterna.

4.4.3 Förhindra spridning, anskaffning och produktion av massförstörelsevapen

När det gäller att förhindra spridning av massförstörelsevapen samarbetar Säkerhetspolisen med Tullverket, Inspektionen för strategiska produkter, Totalförsvarets forskningsinstitut, Strålsäkerhetsmyndigheten och Försvarsmakten.

4.5 Internationellt samarbete

Det blir allt svårare att skilja nationell och internationell säkerhet åt. Den gemensamma sårbarheten och de gränsöverskridande hoten innebär att svenska och internationella intressen ofta sammanfaller. Sveriges internationella agerande för att möta de globala hoten är centralt för att stärka landets samlade säkerhet. Samtidigt är gränsöverskridande flöden av information, människor, varor och tjänster i dag en förutsättning för Sveriges välstånd och säkerhet.³⁷ Internationella kontaktytor är därför viktiga för Säkerhetspolisen.

Säkerhetspolisens internationella arbete har i kölvattnet efter den 11 september 2001 vuxit kontinuerligt och har särskilt påverkats av utvecklingen inom EU. Den svenska terroristlagstiftningen är exempelvis ett direkt utflöde av ett rådsbeslut i EU.

Tillgången till utländsk underrättelseinformation är avgörande för att Säkerhetspolisen ska kunna bedriva sin verksamhet. Säkerhetspolisens internationella samarbete sker framför allt med säkerhets- och underrättelsetjänsterna i de nordiska och europeiska länderna. Säkerhetspolisen är vidare beroende av en regelbunden samverkan med andra säkerhetstjänster och underrättelsetjänster i andra delar av världen. Med undantag för de nordiska länderna är det nästan alltid icke-polisiära myndigheter som Säkerhetspolisen

³⁷ Ds 2006:1 s 11.

samarbetar med. Relationerna med de andra säkerhets- och underlättelsejanssterna har byggts upp under lång tid och är grundade på ett ömsesidigt förtroende. För att underlätta samarbetet har Säkerhetspolisen också sambandsmän stationerade utomlands. I den brottsutredande verksamheten sker ett omfattande samarbete med andra polisiära myndigheter inom ramen för en begäran om internationell rättslig hjälp.

Säkerhetspolisen stödjer och får hjälp av andra länder i olika utredningar och insatser. Säkerhetspolisen deltar, som nämnts i avsnitt 3.2, vidare i ett antal multinationella organ.

4.6 Samverkan och samarbete med den övriga polisen

Som inledningsvis nämnts i detta kapitel ingår det i kommitténs uppdrag att identifiera det samarbete som Säkerhetspolisen har med dels de nuvarande polismyndigheterna, dels Rikskriminalpolisen.³⁸ Nedan redovisas Säkerhetspolisens huvudsakliga samverkan med den övriga polisen. Beskrivningen utgår från Säkerhetspolisens kärnverksamhet och den samverkan som sker med polismyndigheterna.

Därefter beskrivs den operativa samverkan som Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen har utvecklat inom vissa verksamhetsområden.

Avslutningsvis finns tre separata avsnitt som behandlar spaningsarbete, samarbete inom teknikområdet samt administrativt och övrigt samarbete.

4.6.1 Samarbete med polismyndigheterna

Säkerhetspolisens samarbete med polismyndigheterna fungerar i allt väsentligt väl. Samarbetet bygger på långsiktigt upparbetade relationer och kontakter. För att kunna arbeta uthålligt och förhindra sådan kriminalitet som faller inom Säkerhetspolisens uppdrag finns det också en lokal förankring ute i landet. Säkerhetspolisen har fem regionala enheter med regionkontor i Umeå, Uppsala, Örebro, Göteborg och Malmö. De regionala enheternas huvud-

³⁸ Dir 2012:13 s. 7.

uppgifter är säkerhetsunderrättelseverksamhet och säkerhetsskydds-
upplysning. När det gäller underrättelseverksamheten har enheterna
täta kontakter med polismyndigheterna inom samtliga verksam-
hetsområden. Enheterna deltar även i t.ex. arbetet med att skydda
den centrala statsledningen.

Kontraterrorism

I arbetet med att motverka terrorism arbetar Säkerhetspolisen
förebyggande och öppet i dialog med andra myndigheter och andra
viktiga samarbetspartners.³⁹ Samarbetet med polismyndigheterna är
en del i detta. Exempelvis har dialogverksamheten med närpolisen i
vissa förortsområden under senare tid utvecklats påtagligt.

Säkerhetspolisen samarbetar också med Gränspolisen⁴⁰ som
ansvarar för bevakningen av Sveriges gränser vid gränskontroll-
stationerna. Gränspolisen utför i första hand inre utlänningskon-
troller, inresekontroller och spaning mot efterlysta utlänningar. En
stor del av Gränspolisens verksamhet är att medverka vid verkställig-
het av utvisning.

Kontraspionage

Verksamheten inom kontraspionage syftar till att förebygga och
avslöja brott mot rikets yttre säkerhet. Arbetet är i första hand
inriktat på att förebygga och avslöja spioneri och olovlig underrät-
telseverksamhet mot Sverige och svenska intressen, se avsnitt 3.1.
Samarbetet mellan Säkerhetspolisens verksamhet inom kontra-
spionage och den övriga polisen är betydligt mindre omfattande än
det polisiära samarbetet på övriga verksamhetsområden. Den övriga
polisen står här bara för en blygsam del av underrättelseinflödet.
Ett visst samarbete sker dock med Gränspolisen i enskilda ärenden
samt med kriminalunderrättelsetjänsten vid Polismyndigheten i
Stockholm. Vid tillslag eller liknande åtgärder inom ramen för för-
undersökningar är dock den övriga polisen en viktig samarbets-
partner för Säkerhetspolisen.

³⁹ Se Att bekämpa terrorism i avsnitt 4.1 och Myndighetsövergripande samarbeten i avsnitt
4.4.

⁴⁰ Gränspolisen är inte en nationell resurs utan varje polismyndighet har sin egen Gränspolis.

Författningsskydd

Inom området författningsskydd arbetar Säkerhetspolisen med att förhindra brott riktade mot förtroendevaldas, myndighetsföreträdares och journalisters yrkesutövning samt enskilda medborgares grundlagsfästa fri- och rättigheter, se avsnitt 3.2. Säkerhetspolisen har i denna del av verksamheten ett omfattande och intensivt informationsutbyte med den övriga polisen. Myndigheten behöver få information från polismyndigheterna om händelser och brottsliga företeelser som ska följas upp. Inför valrörelser och andra större evenemang är polismyndigheterna, för att kunna planera sina insatser, i sin tur helt beroende av att få information från Säkerhetspolisen. När det gäller uppföljningen av extremiströrelserna är Säkerhetspolisen i dag mer givare av information än mottagare. Här finns ett utvecklat samarbete med bl.a. Gränspolisen och närpolisen.

Säkerhetsskydd

Säkerhetspolisen har i uppdrag att bistå myndigheter och vissa företag så att dessa har ett väl anpassat säkerhetsskydd för den skyddsvärda verksamhet som de bedriver. I det arbetet har Säkerhetspolisen ett begränsat samarbete med den övriga polisen. Inom verksamhetsområdet finns dock ett utvecklat samarbete rörande it-säkerhet mellan Säkerhetspolisen och försvarsunderrättelsemyndigheterna. Samarbetet med polismyndigheterna är däremot begränsat främst till förundersökningar rörande it-brott.

Säkerhetspolisen svarar för inhämtning av nationell och internationell information om händelser med bomber och explosiva ämnen. Det sker vid det s.k. bombdatacentret (BDC). Informationen sammanställs och delges sedan polismyndigheterna. Bombskyddsverksamhet leds av den öppna polisen enligt ett särskilt inriktningsbeslut. Vidare finns det i frågor om flyg-, hamn- och kärnteknisk säkerhet en regelbunden samverkan med Rikspolisstyrelsen.

Personskydd

Säkerhetspolisen ansvarar för den centrala statsledningens säkerhet och för det särskilda personskydd som det har fattats beslut om. Alla större insatser, som särskilda evenemang, öppna möten m.m.,

planeras och genomförs i samråd med berörd polismyndighet. Medan polismyndigheten bl.a. ansvarar för distansskydd har Säkerhetspolisen ansvar för skyddspersonens närskydd. Den aktuella polismyndigheten underrättas normalt om och när en skyddsperson vistas inom ett polisdistrikt.⁴¹ För att verksamheten med personskydd ska fungera väl finns det ett utbyggt underrättelsesamarbete mellan Säkerhetspolisen och den övriga polisen.

All samordning av säkerhetsarbete vid statsbesök m.m. sker i samråd med Säkerhetspolisen. Vid sådana besök svarar den öppna polisen för vissa arbetsuppgifter som exempelvis särskild bevakning av flygplatser. Gemensamma rutiner har också utarbetats som gäller vid utländska stats- och regeringschefers besök i Sverige. Inför utländska besök av personer som kräver livvaktsskydd bedömer Säkerhetspolisen säkerheten utifrån mötets karaktär, plats och person. Diskussioner förs med den öppna polisen, arrangören, Utrikesdepartementet och den gästande delegationens säkerhetsansvariga. Normalt träffas överenskommelser om säkerhetsarrangemangen mellan den aktuella polismyndigheten och Säkerhetspolisen. I Säkerhetspolisens verksamhet med framtagande av hotbilda-bedömningar informeras vid behov den del av den öppna polisen som berörs av bedömningen.

4.6.2 Säkerhetspolisens samarbete med Rikskriminalpolisen

Säkerhetspolisen samverkar och samarbetar med Rikskriminalpolisen i olika omfattning beroende på verksamhetsområde.

Kontraterrorism

Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ingår i Samverkansrådet mot terrorism för att stärka Sveriges förmåga att motverka terrorism (se även avsnitt 4.4.1).

Vidare har Säkerhetspolisen i arbetet med kontraterrorism ett informationsutbyte med Finanspolisen som är en del av Rikskriminalpolisen. Finanspolisen har bl.a. som uppgift att ta emot, bearbeta och analysera information inom penningtvätt och finansiering av terrorism. Arbetet bygger på den lagstiftning som är tvingande för banker, finansinstitut m.fl. att rapportera misstänkta trans-

⁴¹ SOU 2004:108 s. 100.

aktioner som kan antas ha koppling till penningtvätt och finansiering av terrorism. Rapporteringen sker till Finanspolisen som förmedlar informationen till Säkerhetspolisen.

Nationella insatsstyrkan, vid Rikskriminalpolisen, har som huvuduppgift att bekämpa terrorism. Säkerhetspolisen anlitar Nationella insatsstyrkan vid förundersökningar i samband med ingripanden mot personer som är misstänkta för någon form av terroristbrott. För kontraterrorarbetet är också Krigsbrottskommissionen, som har det nationella ansvaret för utredning av folkmord och folkrättsbrott, en samverkanspartner.⁴²

Kontraspionage och författningsskydd

Inom båda dessa områden är Säkerhetspolisens samarbete med Rikskriminalpolisen begränsat.

Säkerhetsskydd

Inom verksamhetsområdet säkerhetsskydd finns det ett visst samarbete med Rikskriminalpolisen, dock inte särskilt omfattande. Det polisiära samarbete som finns rör frågor om it-brottslighet och cyberattacker. I början av 2000-talet fanns en ambition att utöka samverkan på området mellan Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen och ett särskilt forum inrättades för gemensam bekämpning av brottslighet i it-miljö, S-BIT. I dag är S-BIT en samarbetsform på ad-hoc-basis. Samarbetet kan gälla enskilda förundersökningar eller samverkan vid konferenser, övningar och seminarier.

Personskydd

Vad gäller Säkerhetspolisens verksamhet för personskydd är kontakterna med Rikskriminalpolisen mer begränsade än med övriga delar av den öppna polisen. Inför större händelser som exempelvis det svenska ordförandeskapet i EU 2009 och vid valet 2010, då

⁴² Krigsbrottskommissionen vid Rikskriminalpolisens utredningssektion har sedan 2008 det nationella ansvaret för utredning av folkmord, folkrättsbrott och grovt folkrättsbrott. Arbetet omfattar både dem som beordrat eller på annat sätt initierat brotten och de som praktiskt genomfört dem. Syftet är att undvika att Sverige blir en fristad för dessa brottslingar.

rikspolischefen beslutade om samordning av nationella hotbilds- och lägesbedömningar, har samarbetet tillfälligt intensifierats.

Särskilt om samarbete vad gäller kampen mot grov organiserad brottslighet

I avsnitt 4.4.2 har kommittén beskrivit Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens ansvarsområden i den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet. Säkerhetspolisen har ett nationellt huvudansvar för att motverka den grova organiserade brottslighetens påverkan på viktiga samhällsfunktioner. Eftersom Rikskriminalpolisen är Sveriges nationella operativa polis med huvuduppdrag att bekämpa grov organiserad brottslighet, har Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ett väl utvecklat samarbete på området.

Rikskriminalpolisens underrättelsesektion ansvarar för strategisk och operativ kriminalunderrättelsetjänst på nationell nivå. Det strategiska arbetet innebär kartläggning av brottsfenomen på längre sikt, med fokus på grov organiserad brottslighet. Den operativa underrättelseverksamheten är inriktad på individers eller grupper brottsbeteenden och används för att kunna göra ingripanden på rätt plats vid rätt tid.⁴³ Det finns väl etablerade former för att Säkerhetspolisen – inom ramen för satsningen mot grov organiserad brottslighet – genom Rikskriminalpolisen ska få del av sådana underrättelser som rör s.k. otillåten påverkan.

4.6.3 Spaningsarbete

Säkerhetspolisen biträder öppna polisen med vissa spaningsinsatser. Under 2009 uppgick det spaningsstöd som Säkerhetspolisen lämnade öppna polisen till drygt åtta procent – fördelat mellan polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen – av Säkerhetspolisens totala spaningsresurs. Den siffran är enligt uppgift från Säkerhetspolisen densamma i dag. Gemensamt med Rikskriminalpolisen tar Säkerhetspolisen också ett ansvar för spaning i olika typer av spaningsinsatser. Under senare år har det i snitt förekommit fem gemensamma spaningsinsatser årligen där Rikskriminalpolisen biträtt Säkerhetspolisen. Även om gemensamma spaningsinsatser sker vid

⁴³ Rikskriminalpolisens årsberättelse 2010.

ett fåtal tillfällen per år så har dessa insatser stor betydelse för kapaciteten.

Säkerhetspolisen biträder också den öppna polisen med tekniska stödinsatser. På området teknikspaning tar Rikskriminalpolisen dock ett stort ansvar i stödet till polismyndigheterna, i synnerhet i insatser där hemlig rumsavlyssning (HRA) ingår, men även för andra former som t.ex. mobilpositioneringar och kvalificerade tekniska spaningsmetoder.

4.6.4 Utredningsarbete

Vid misstanke om vissa brott ska, som beskrivits i avsnitt 3.1, brottsutredningen alltid tas om hand av Säkerhetspolisen eller under medverkan av Säkerhetspolisen.⁴⁴ I praktiken utreder Säkerhetspolisen de brott som ligger inom organisationens uppdrag och ansvarsområde, t.ex. terroristbrott, hot mot den centrala statsledningen och spioneri. Även om brotten utreds av Säkerhetspolisen förekommer det ofta samverkan med den öppna polisen. Vid terroristattentatet på Bryggaregatan i Stockholm i december 2010 lånade exempelvis Säkerhetspolisen både utredare och kriminaltekniker från den öppna polisen. Ett annat område där Säkerhetspolisen ofta samverkar med polismyndigheterna är i ärenden som gäller främmande beskickningar.

4.6.5 Samverkan och samarbete inom teknikområdet

Säkerhetspolisen ska enligt 3 § 3 p Säkerhetspolisens instruktion lämna tekniskt biträde åt polisväsendet i den utsträckning som det är lämpligt med hänsyn till verksamhetens art. Historiskt har detta inneburit att Säkerhetspolisen ansvarat för teknikutveckling inom hemliga tvångsmedel⁴⁵ och även lämnat tekniskt stöd inom andra områden. Som exempel kan nämnas lås- och larmområdet där det lämnats långsiktigt, men även ärendebaserat, stöd.

Sedan nationell telefonavlyssning blev möjlig har Säkerhetspolisen haft ansvaret för den centrala delen av verksamheten. Enligt nuvarande regelverk svarar Säkerhetspolisen dels för att beslut om

⁴⁴ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om skyldighet för polismyndigheterna att underrätta Säkerhetspolisen om vissa brottsmisstankar m.m. (RPSFS 1999:10; FAP 403-3).

⁴⁵ Beslut om hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation (HAK/HÖK).

hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation (HAK/HÖK) verkställs, och dels för drift och förvaltning av systemet. Användningen av HAK/HÖK har ökat och har stor betydelse vid bekämpande av allvarliga brott. Utöver användare inom polisväsendet har Ekobrottsmyndigheten och Tullverket tillgång till systemet. Antalet behöriga användare av systemet har under de senaste sex åren tiodubblats.

Genom en överenskommelse mellan Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen i mars 2010 beslutades om en gemensam utveckling och drift av system för teknisk inhämtning. Utöver HAK/HÖK omfattade överenskommelsen teknik för hemlig rumsavlyssning, framtida hantering av lagrade trafikdata samt vissa andra inhämtningssystem. Genom överenskommelsen bildades en nationell styrgrupp med representanter från Rikspolisstyrelsen, (Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen), de större polismyndigheterna samt Tullverket för att styra verksamheten. Styrgruppen består i dag av representanter från alla regioner i polisorganisationen, vilket innebär att alla polismyndigheter har börjat arbeta efter ett nationellt koncept. I överenskommelsen åtar sig Säkerhetspolisen att leverera funktionalitet för de olika systemen och att bemanna samt bibehålla kompetens för driften. Betalningsansvaret för de ingående systemen regleras myndigheterna emellan.

4.6.6 Administrativt och övrigt samarbete

Som tidigare beskrivits har Säkerhetspolisen en egen budget, ett eget regleringsbrev och en egen instruktion. Säkerhetspolisen tillämpar inte Rikspolisstyrelsens ekonomihandbok och har undantagits från vissa av bestämmelserna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Ekonomienheten hos Säkerhetspolisen har därför ingen egentlig samverkan med Rikspolisstyrelsen.

Inom det s.k. HR-området har samarbetet med Rikspolisstyrelsen en viktig roll för Säkerhetspolisen. Rikspolisstyrelsen är den lokala parten som förhandlar även för Säkerhetspolisen i de lokala löneförhandlingarna (RALS).

Rikspolisstyrelsen har också tagit fram ett antal policydokument inom HR-området som även Säkerhetspolisen har tillämpat, exempelvis de policies som rör värdegrund och förmånsbilar.

Rättsenheten har viss kontakt med Rikspolisstyrelsen. Tidigare var Säkerhetspolisen ofta underremissinsats till Rikspolisstyrelsen för remisser och delningar från Regeringskansliet. I dag är Säkerhetspolisen en egen remissinstans i alla frågor som har betydelse för verksamheten.

I ärenden av gemensamt intresse har kommunikationsenheten fortlöpande samverkan med kommunikationsavdelningen vid Rikspolisstyrelsen. Det kan avse metodfrågor och strategiska frågor. Vid ingripanden och särskilda händelser finns ett mer operativt samarbete i kommunikationsfrågor med berörd myndighet. Rikspolisstyrelsen tar varje år också fram ett antal styr- och policydokument för polisväsendet i frågor som rör kommunikation, media och grafisk profil.

5 Tidigare utredningar som behandlat Säkerhetspolisens organisation och förhållande till den övriga polisen

5.1 Inledning

Säkerhetspolisens organisation och förhållande till den övriga polisen har utretts flera gånger tidigare. Skälen för utredningarna har varierat från bl.a. tidens krav och förändringar i omvärldsförhållandena till en mer allmän strävan att effektivisera och förbättra polisverksamheten. Kommittén redogör i detta kapitel för överväganden, förslag och utfall av tidigare utredningar om Säkerhetspolisens organisation och förhållande till den övriga polisen.

5.2 SÄPO-kommittén

Regeringen tillkallade 1987 en parlamentarisk kommitté, som antog namnet SÄPO-kommittén, för att se över Säkerhetspolisens organisation och inriktning.¹ Säkerhetspolisen låg vid den tiden som en särskild avdelning, säkerhetsavdelningen, inom Rikspolisstyrelsen.

Huvuduppgiften för kommittén var att se efter i vad mån förändringar behövde göras för att Säkerhetspolisens inriktning och organisation skulle bli rätt avvägda för den tidens krav. Särskilt viktigt var det att kommittén lämnade förslag som var ägnade att stärka verksamhetens demokratiska förankring.

SÄPO-kommittén ansåg att Säkerhetspolisen borde behålla sin anknytning till Rikspolisstyrelsen. Som skäl för detta anfördes bl.a. att om säkerhetstjänsten skulle bli en egen myndighet skulle det

¹ SOU 1988:16.

kunna få negativa följder för personalrekryteringen och personalcirkulationen, särskilt om myndigheten inte hade ställning som polismyndighet. Kommittén ansåg att en fortsatt anknytning till Rikspolisstyrelsen skulle underlätta samarbetet med den öppna polisen genom att det skulle finnas en gemensam ledning på central nivå, som vid behov kunde utfärda föreskrifter och överta ledningen av gemensamma operationer.

Kommitténs förslag blev att Säkerhetspolisen skulle få en mer självständig ställning inom Rikspolisstyrelsen, bl.a. genom att chefen skulle ha s.k. verksamhetskompetens, regeringen skulle utfärda särskilda riktlinjer för verksamheten och genom att den parlamentariska insynen skulle stärkas.

SÄPO-kommitténs delbetänkande behandlades i regeringens proposition om Säpos inriktning och organisation m.m.² Regeringen ställde sig i allt väsentligt bakom SÄPO-kommitténs förslag. Regeringen uttalade bl.a. att Säkerhetspolisens arbetsfält i flera avseenden skiljer sig från den öppna polisens. Inriktningen på att skydda rikets inre och yttre säkerhet ställer delvis andra krav i fråga om hur verksamheten ska organiseras och bedrivas. Till det mest karaktäristiska hör den stränga sekretess som omgärdar verksamheten.³

Regeringen ansåg, i likhet med kommittén, att Säkerhetspolisen även i fortsättningen borde vara organisatoriskt knuten till Rikspolisstyrelsen. Det påpekades att det knappast fanns några belägg för att en fristående säkerhetstjänst skulle bli effektivare än en som organisatoriskt är en del av den centrala polismyndigheten. Ledningsfunktionen borde kunna förstärkas, och rekryteringen av personal breddas, redan inom ramen för den gällande organisationsformen. Föredragande statsrådet anförde bl.a. följande.

... det ligger ett värde ur både demokratisk och praktisk synvinkel i att Säkerhetspolisen utgör en del av polisen i allmänhet. Säkerhetspolisens arbetsuppgifter – att förebygga och avslöja brott – är till sin natur polisiära enligt svenskt synsätt. Att Säkerhetspolisen bedriver sitt arbete inom ramen för den allmänna polisorganisationen underlättar också det viktiga samarbetet med den öppna polisen. Att bryta ut säkerhetstjänsten till en fristående myndighet skulle dessutom med all säkerhet vålla merkostnader. Med hänsyn härtill förordar jag att Säkerhetspolisen även i fortsättningen ska ingå som en del i den centrala polisorganisationen.⁴

² Prop. 1988/89:108 s. 7 f.

³ A.a. s. 6.

⁴ A.a. s. 8.

Fram till och med den 1 oktober 1989 var Säkerhetspolisen organiserad som en avdelning inom Rikspolisstyrelsen. Då trädde Rikspolisstyrelsens instruktion i kraft. Genom denna instruktion ersattes säkerhetsavdelningen och dess avdelningschef organisatoriskt av Säkerhetspolisen och säkerhetspolischefen.

5.3 Den centrala polisorganisationen

I betänkandet Den centrala polisorganisationen (SOU 1993:92) föreslogs att den centrala polisorganisationen – liksom tidigare – skulle bestå av en enda förvaltningsmyndighet. En översyn av Säkerhetspolisens uppgifter och organisation föll utanför uppdraget. Utredningen påtalade emellertid vikten av god samverkan mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisverksamheten och att det är viktigt att den centrala polisorganisationen är organiserad så att den underlättar sådan samverkan. I betänkandet uttrycktes att ett sådant samarbete förutsatte att Säkerhetspolisen även fortsättningsvis skulle ha polisutbildad personal samt att det fanns ett lokalmässigt samband med den öppna polisen som underlättade samverkan.

5.4 Den centrala polisen

Sedan slutet av 1990-talet har Säkerhetspolisens förhållande till den öppna polisen behandlats i flera utredningar.

Den s.k. Säpo/Rikskrim-kommittén fick 1998 i uppdrag av regeringen att utreda polisens organisation för att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten. Kommittén skulle bl.a. belysa Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens roller i sammanhanget och pröva om gränsdragningen mellan dessa båda polisorgan borde förändras. Av direktiven till den nyss nämnda kommittén kan bl.a. utläsas att den hotbild som Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen vid tiden hade att ta itu med väsentligen hade förändrats; hotet från den grova organiserade brottsligheten hade vuxit medan kalla krigets slut hade medfört att spioneri och annan underrättelseverksamhet hade ändrat karaktär och tycktes vara inriktad på andra mål än tidigare. Vidare hade den internationella terrorismen, enligt direktiven, kommit att beröra Sverige i allt mindre utsträckning, vilket inneburit att behovet av Säkerhetspolisens insatser på området

minskat något. Inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde var det istället den inhemska extremismen, särskilt högerextremismen, som krävde mer insatser än tidigare. Det hade uppmärksammats att personer i ledande ställning inom dessa högerextremistiska grupper inte sällan hade koppling till grov allmänkriminal verksamhet, ibland i organiserad form.⁵

I betänkandet Den centrala polisen, SOU 2000:25, gjorde SÄPO/Rikskrim-kommittén bedömningen att en sammanslagning av Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens underrättelseverksamhet skulle skapa förutsättningar för specialisering och ett effektivt utnyttjande av resurserna. Kommittén menade att inrättandet av en underrättelseverksamhet i en organisation skulle vara av särskild betydelse för bekämpningen av sådan kvalificerad brottslighet som har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning. En sammanslagning skulle medföra en effektivisering och förbättring av verksamheten. En enda ledningsstruktur skulle ge bättre möjligheter att prioritera inom verksamhetsområdet och att utarbeta en gemensam strategi mot grov organiserad brottslighet. I en organisation skulle revirtänkandet minska, samhörigheten öka och informationsflödet därmed främjas. Det skulle också, enligt förslaget, vara den bästa lösningen för en nationell underrättelseverksamhet. En gemensam hotbilda-bedömning skulle kunna göras där man kopplade samman allmänkriminala hot med säkerhetshot och på så sätt skulle man få förbättrade analyser. Vidare ansåg Säpo/Rikskrim-kommittén att en sammanslagning skulle vara till fördel i fråga om tillgången på specialistkompetens. Specialisterna skulle också kunna användas bredare. Vissa rationaliseringsvinster skulle, enligt kommittén, även uppnås.

Kommittén var dock inte enig utan ordföranden och flera av ledamöterna skrev särskilda yttranden. I ett av de särskilda yttrandena menade ledamöterna bl.a. att Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens arbetsfält skiljer sig åt i flera avseenden och att Säkerhetspolisens inriktning på att skydda rikets säkerhet delvis ställer andra krav på hur verksamheten ska organiseras. Man pekade också på att det är nödvändigt att Säkerhetspolisens verksamhet omgärdas av sträng sekretess. Bland de övriga skäl mot en sammanslagning som framfördes kan nämnas skillnaden i arbetssätt där Säkerhetspolisen har ett heltäckande ansvar inom vissa områden medan Rikskriminalpolisen huvudsakligen har en stödjande funk-

⁵ Dir. 1998:101, Kommittédirektiv, Behovet av en central kraftsamling i kampen mot den organiserade brottsligheten m.m.

tion, det internationella arbetet som sker genom skilda strukturer samt Säkerhetspolisens mer förebyggande och långsiktiga inriktning av arbetet. Vidare framfördes farhågor om bl.a. nedgång i effektivitet, tillskapandet av en stark central polisorganisation som blir mer hemlig än nödvändigt samt försämrade möjligheter att få information från andra länders säkerhetstjänster.

Förslaget om sammanslagning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen fick också kritik under remissbehandlingen. Såväl Säkerhetspolisen, Rikspolisstyrelsen och Justitieombudsmannen anförde bl.a. att det inte tillräckligt noggrant redogjorts för på vilket sätt verksamheterna skulle tjäna på en sammanslagning, bl.a. med hänsyn till de olika verksamheter som faktiskt bedrivs samt den höga sekretess som rimligen måste omgärda vissa delar av Säkerhetspolisens verksamhet.⁶ Rikspolisstyrelsen angav vidare i sitt remissvar bl.a. att Säkerhetspolisens samarbete i brottsbekämpningen till absolut övervägande del var med den lokala polisen och endast i mindre omfattning med Rikskriminalpolisen. Det här avsåg framför allt författningsskyddets område.⁷

5.5 Rikspolisstyrelsens uppdrag

I regleringsbrevet för budgetåret 2002 gav regeringen Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utveckla samverkan mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen samt att företa, eller i förekommande fall föreslå, förändringar i fråga om ansvars- och uppgiftsfördelningen.

Rikspolisstyrelsen slutredovisade sitt uppdrag i en skrivelse och tog bl.a. upp ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och den övriga polisen. Rikspolisstyrelsen föreslog bl.a. att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skulle ersättas av en ny sammanhållen enhet inom Rikspolisstyrelsen.⁸ Flera remissinstanser var tveksamma till förslaget.

Istället fick Rikspolisstyrelsen 2002 i uppdrag att bl.a. utveckla samverkan mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen i syfte att bekämpa den grova organiserade brottsligheten. Uppdraget diskuterades i arbetsgrupper med företrädare för Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen och redovisades sedan

⁶ Remissammanställning Den centrala polisen, Justitiedepartementets promemoria 2011-10-09.

⁷ Rikspolisstyrelsens remissvar i ovan nämnda remissammanställning.

⁸ Redovisning av uppdraget VKA 120-630/02.

i skrivelser till regeringen. Av redovisningarna framgick att Rikspolisstyrelsen inrättat ett operativt råd för samverkan och en särskild myndighetsgemensam enhet, S-BIT, för bekämpning av it-brott.

I regleringsbrevet för 2006 gavs Rikspolisstyrelsen i uppdrag att se över lämpliga samverkansområden för Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. En slutsats från uppdraget var att samverkan mellan Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen var god men att det fanns utvecklingspotential för ytterligare samverkan inom underrättelse- och spaningsverksamheten, personsäkerhetsarbetet, teknisk inhämtning och it-brottsverksamheten.

5.6 Göteborgskommittén

Göteborgskommittén gav i sitt betänkande Göteborg 2001 (SOU 2002:122) uttryck för uppfattningen att det fanns allvarliga brister i ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen, främst när det gällde samverkan på ledningsnivå. Kommittén ansåg att en förändring behövde åstadkommas och att de olika myndigheternas roller skulle förtydligas och framför allt förankras hos all berörd personal.⁹

5.7 11 september-utredningen

I mars 2003 presenterade 11 september-utredningen betänkandet Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32). Utredningen föreslog att Säkerhetspolisen skulle skiljas från Rikspolisstyrelsen och ombildas till en icke-polisiär civil säkerhetstjänst. Enligt utredningens uppfattning skulle en övergång till en icke-polisiär säkerhetstjänst vara förenad med väsentliga fördelar. Verksamheten skulle då bli direkt underställd regeringen, vilket innebär att det blir lättare för regeringen att effektivisera samordningen av de verksamheter som bedrivs av de civila och militära säkerhets- och underrättelsetjänsterna. En övergång till en icke-polisiär säkerhetstjänst skulle med säkerhet också underlätta rekryteringen och bidra till att höja den samlade kompetensen och effektiviteten i organisationen. I 11 september-utredningen beskrivs problematiken kring nuvarande organisation på bl.a. följande sätt.

⁹ SOU 2002:122 s. 714 f.

Den nuvarande konstruktionen med Säkerhetspolisen som ett slags självständigt verk inom Rikspolisstyrelsen lämnar utrymme för betydande invändningar. Organisationen tillägger rikspolischefen ett mycket diffust ansvar för Säkerhetspolisens verksamhet. På motsvarande sätt uppkommer det för Säkerhetspolisens ledning ett oklart förhållande till Rikspolisstyrelsens ledning. Nuvarande organisation skapar också vissa problem i förhållandet mellan polisorganisationerna och gentemot Regeringskansliet och andra myndigheter samt allmänheten.¹⁰

Regeringen gjorde i budgetpropositionen för 2005 bedömningen att det för närvarande inte var lämpligt att genomföra en så omfattande förändring av Säkerhetspolisen som 11 september-utredningen föreslog och underströk samtidigt att det var av största vikt att ett väl fungerande samarbete mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen upprätthölls.¹¹

5.8 Den öppna polisens verksamhet i fokus

På senare år har fokus vad gäller organisatoriska förändringar främst handlat om ifall det finns anledning att slå samman polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen till en myndighet. Bland annat framförde Rikspolisstyrelsen i budgetunderlagen för åren 2002–2004 önskemål om att göra en myndighet av polisen.¹²

Förvaltningskommittén lämnade i sitt slutbetänkande 2008 förslaget att regeringen bör pröva förutsättningarna för att ombilda polismyndigheterna till en myndighet.¹³

I november 2009 gav regeringen i uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten genom att bl.a. förbättra utvärderingsverksamheten och utöka användningen av tillsyn som en central del av styrningen. Uppdraget i dessa delar redovisades i oktober 2010.¹⁴ För en utförligare redogörelse hänvisas till avsnittet Polisens organisation och ledningsstruktur, SOU 2012:13.

I juli 2010 lämnade regeringen uppdraget till Polisorganisationskommittén att analysera i vilken utsträckning polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt

¹⁰ SOU 2003:32 s. 17.

¹¹ Prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 4 s. 71.

¹² Rikspolisstyrelsen, EKB-902-5965/00.

¹³ SOU 2008:118.

¹⁴ Rikspolisstyrelsen, STA-124-6566/09, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten (Ju 2009/9595/PO). Delredovisning.

förbättrade resultat i polisens verksamhet (dir. 2010:75). Om kommittén ansåg att nuvarande organisationsform utgjorde ett hinder i dessa avseenden skulle ett fullständigt förslag lämnas till helt eller delvis ny organisation för polisen som undanröjer hindren.

6 Varför ska Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet?

Utgångspunkt: Kommittén har i SOU 2012:13 lämnat förslaget att Säkerhetspolisen ska ombildas till en fristående polismyndighet.¹

6.1 Inledning

Sveriges säkerhetspolitiska läge förändras över tiden och nya utmaningar tillkommer kontinuerligt. Hot och risker mot rikets inre säkerhet är ibland komplexa och vissa av dem kan få stora konsekvenser för flera samhällssektorer. Nationsgränsernas betydelse minskar och värdet av dem i arbetet med att skydda nationella intressen blir också allt mindre. Formerna för att möta allvarliga hot och risker i samhället måste självfallet också utvecklas och förnyas.² I detta ligger bland annat att ett lands nationella säkerhetstjänsts roll och uppgift ses över, liksom strukturen för hur en sådan tjänst organiseras.

Den fråga som nu är aktuell gäller vilken organisatorisk ram Säkerhetspolisen bör ha i ljuset av de förändringar av polisorganisationen som kommittén lämnade i sitt första betänkande. Enligt förslaget i SOU 2012:13 kommer inte Rikspolisstyrelsen att finnas kvar. Därför är det inte längre ett alternativ att behålla nuvarande struktur med Säkerhetspolisen som en del av Rikspolisstyrelsen.

¹ SOU 2012:13 s. 261.

² Prop. 2007/08:92 s. 1.

6.2 Vidareutveckling av de förvaltningsmässiga övervägandena i SOU 2012:13

Kommittén har i SOU 2012:13 föreslagit att Säkerhetspolisen ska ombildas till en fristående polismyndighet.³ De skäl som kommittén redovisade för förslaget var i huvudsak följande.

I och med bildandet av Polismyndigheten krävs enligt kommitténs uppfattning överväganden avseende Säkerhetspolisens organisatoriska tillhörighet. Formellt är Säkerhetspolisen, som tidigare sagts, en del av Rikspolisstyrelsen. I praktiken fungerar emellertid Säkerhetspolisen som en egen myndighet. Denna konstruktion kan inte bibehållas. Det skulle vara oförenligt med myndighetsförordningens bestämmelser om vad en myndighetsledning ansvarar för och regeringens krav på att statsförvaltningens organisering ska vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad.⁴ Alternativen är att Säkerhetspolisen görs till en avdelning inom Polismyndigheten eller till en fristående myndighet inom polisväsendet. Vår bedömning är att Säkerhetspolisen bör bli en fristående myndighet inom polisväsendet. Fördelen med en sådan lösning är att den blir ändamålsenlig och att det blir tydligt att myndigheten är direkt underställd regeringen. En sådan ordning speglar också de verkliga förhållandena. Säkerhetspolischefen kan därmed på ett tydligare sätt än i dag avkrävas ansvar. För att begränsa maktkoncentrationen till myndighetschefen för Polismyndigheten framstår det vidare som lämpligt att Säkerhetspolisen utgör en fristående myndighet. Säkerhetspolisen har redan i dag en egen instruktion, en egen generaldirektör, ett eget anslag och ett eget regleringsbrev. Att också formellt göra Säkerhetspolisen till en organisatoriskt fristående myndighet inom polisväsendet innebär därför en ganska liten förändring i praktiken.

Kommitténs förslag i det förra betänkandet om att Säkerhetspolisen ska ombildas till en fristående myndighet bygger följaktligen utslutande på förvaltningsmässiga överväganden.

I SOU 2012:13 uttryckte kommittén att den återkommer med närmare överväganden avseende Säkerhetspolisens ombildning i detta betänkande. I detta avsnitt vidareutvecklar kommittén de förvaltningsmässiga skälen.

³ SOU 2012:13 s. 261.

⁴ Jfr 3 och 4 §§ myndighetsförordningen (2007:515) och prop. 2009/10:175 s. 2.

6.2.1 Självständig ställning och egen styrning

Under de senaste 20 åren har Säkerhetspolisen i princip fungerat som en självständig myndighet. I formell mening är Säkerhetspolisen dock inte en myndighet utan en del av polisens centrala förvaltningsmyndighet, Rikspolisstyrelsen. Regeringens nuvarande styrning av Säkerhetspolisen påverkas varken till form eller till innehåll av att Säkerhetspolisen är en del av Rikspolisstyrelsen. Regeringen styr i flera avseenden Säkerhetspolisen som om det var ett från den övriga polisen helt fristående organ.

Regeringen har skapat en särskild förordning som reglerar Säkerhetspolisens arbete; förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen. Ramarna och formerna för en myndighets verksamhet bestäms ofta i en instruktion med bestämmelser om bl.a. myndighetens uppgifter och ledningsform. I detta avseende behandlas inte Säkerhetspolisen på annat sätt än en myndighet som lyder direkt under regeringen.

Vidare är det regeringen som utnämner och anställer den person som ska vara säkerhetspolischef. Normalt tillämpas regeringens utnämningssmakt enbart på ledningen av de myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Det sker bl.a. genom att den som ska vara chef för en viss myndighet anställs direkt av regeringen. Att regeringen utnämner och anställer den person som ska vara ansvarig för den löpande verksamheten vid Säkerhetspolisen skiljer sig alltså inte mot vad som gäller när regeringen utnämner chefer för förvaltningsmyndigheter som lyder direkt under regeringen. Regeringen anställer även den biträdande säkerhetspolischefen.

Säkerhetspolisen har ett eget förvaltningsanslag. Också detta är i regel förbehållet myndigheter under regeringen.⁵ Anslagsnivån till myndigheterna är ett uttryck för regeringens beslutade och förväntade ambitionsnivå för verksamheten. Inte heller i detta avseende behandlas Säkerhetspolisen på något annat sätt än självständiga myndigheter som lyder direkt under regeringen.

Dessutom har Säkerhetspolisen ett eget regleringsbrev. Ett regleringsbrev är ett regeringsbeslut som innehåller regeringens mål- och resultatkrav på en myndighet och dess finansiella förut-

⁵ I anslagsförordningen (2011:223) finns bestämmelser om anslag till myndigheter under regeringen. En myndighet som tilldelats ett anslag har rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser, och är skyldig att redovisa utgifter och inkomster mot anslaget.

sättningar, bl.a. hur stora anslag myndigheten får använda.⁶ Även i detta avseende behandlas således Säkerhetspolisen redan i dag som en från den övriga polisen avskild förvaltningsmyndighet.

En ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet innebär därför i praktiken inte någon egentlig förändring av regeringens styrning av verksamheten på Säkerhetspolisens område.

6.2.2 Väl avvägd maktfördelning

Kommitténs förslag att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ska ombildas till en myndighet⁷ innebär en övergång från ett decentraliserat beslutsfattande till ett delegerat beslutsfattande. Chefen för den nya Polismyndigheten (rikspolischefen) ges utökade möjligheter att styra Polismyndigheten med riktlinjer, policydokument m.m. Till skillnad från i dag kommer, med förslaget i SOU 2012:13, också rikspolischefen att – med undantag för chefen för avdelningen för särskilda utredningar – tillsätta samtliga chefsbefattningar i den nya myndigheten. Den nya myndighetsledningen för Polismyndigheten, och ytterst rikspolischefen, får ett helhetsansvar för den öppna polisens verksamhet i hela landet och för de resultat som uppnås.⁸ Ansvar för den löpande polisverksamheten kommer dock att vara delegerat till ledningen på regional och lokal nivå och ända ut till organisationens lokala operativa enheter.⁹

Om Säkerhetspolisen skulle bli en del av den nya Polismyndigheten skulle rikspolischefen få utökade möjligheter att ytterst besluta om den löpande verksamheten hos Säkerhetspolisen. Rikspolischefen skulle då få ett större inflytande över Säkerhetspolisens verksamhet jämfört med nuvarande verksamhetsansvar. Det framstår därför som lämpligt att Säkerhetspolisen utgör en från den övriga polisen fristående enhet. Kommittén har i SOU 2012:13 föreslagit att Polismyndigheten ska ansvara för polisverksamheten i landet med undantag för den polisverksamhet som Säkerhetspolisen ansvarar för.

⁶ Det bör dock påpekas att det för Säkerhetspolisens del endast är den del av regleringsbrevet som presenterar anslaget som är offentligt.

⁷ I den föreslagna Polismyndigheten ingår, förutom Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna, också Statens kriminaltekniska laboratorium.

⁸ SOU 2012:13 s. 346 ff.

⁹ SOU 2012:13 s. 261 f.

6.2.3 Tydligare ansvarsförhållanden

Regeringsformen (RF) bygger på principen om folksuveränitet och föreskriver att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. För att realisera denna princip binder regeringsformen samman statsförvaltningen med folket genom en uppdrags- och ansvarskedja.¹⁰ Regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen. Under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna som inte, enligt regeringsformen eller annan lag, är myndigheter under riksdagen (se 12 kap. 1 § RF). Det är regeringen som ytterst är ansvarig för allt som myndigheterna gör, utom på det område där förvaltningens lydnadsplikt mot regeringen inte gäller, dvs. i fråga om beslut som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (se 12 kap. 2 § RF).

Ansvarsutkrävande bygger på att den som tilldelas ett uppdrag också ska kunna hållas ansvarig för hur han eller hon sköter detta uppdrag. Den som har fått en befogenhet eller en uppgift anförtrodd sig svarar också för att befogenheten förvaltas på rätt sätt; att den ges rätt innehåll, rätt utformning och rätt omfattning.¹¹ Den nuvarande organisationskonstruktionen där Säkerhetspolisen i praktiken fungerar som en egen myndighet, men formellt sett är en del av en annan myndighet är ur ansvarsperspektiv inte tydlig. Säkerhetspolisen har sedan lång tid tillbaka påpekat att organisationskonstruktionen som sådan inte är ändamålsenlig.¹²

Frågan är om det i dag med tillräcklig tydlighet går att fastställa den yttre ramen för vilka befogenheter en generaldirektör, som inte är myndighetschef, egentligen har. I Säkerhetspolisens instruktion anges att säkerhetspolischefen bl.a. har ansvar för den löpande verksamheten vid Säkerhetspolisen.¹³ Samtidigt har rikspolischefen som myndighetschef i nuläget ett ansvar för att verksamheten vid myndigheten fungerar. Säkerhetspolisen leds i dag av säkerhetspolischefen, men är en del av en förvaltningsmyndighet som har en ytterst ansvarig myndighetschef, rikspolischefen. Om det finns särskilda skäl får rikspolischefen besluta i ett ärende hos Säkerhetspolisen (7 § tredje stycket Säkerhetspolisens instruktion).

¹⁰ SOU 1983:39 s. 16 och SOU 2007:75 s. 39 f.

¹¹ SOU 2011:81 s. 92.

¹² Se t.ex. SOU 2003:32 s. 252. Säkerhetspolisen menar att organisationskonstruktionen bl.a. skapar problem gentemot Regeringskansliet, men också gentemot ”andra myndigheter och allmänheten”.

¹³ 7 § Säkerhetspolisens instruktion.

Om ett ansvarsutkrävande aktualiseras, inom ramen för nuvarande organisatoriska lösning, skulle betydande oklarheter kunna uppstå kring ansvaret för Säkerhetspolisens verksamhet. Hur ska det exempelvis kunna avgöras om rikspolischefen har varit tillräckligt informerad om verksamheten hos Säkerhetspolisen (jfr 7 § fjärde stycket Säkerhetspolisens instruktion). En annan fråga är om rikspolischefen, för det fall vederbörande anses ha fått tillräcklig information, tar över ansvaret eller delar detsamma för den verksamhet som informationen avser och hur långt ett sådant ansvar i så fall sträcker sig. Ytterligare en annan fråga gäller vilka krav som kan ställas på rikspolischefen att av egen kraft fortlöpande hålla sig informerad om den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver.

I 11-septemberutredningen anfördes att "när det gäller en verksamhet av säkerhetstjänstens betydelse för landet bör otydlighet i ansvarsförhållandena så långt möjligt undvikas".¹⁴ Om Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet blir den en egen organisation och uttryckligen direkt underställd regeringen. Det innebär att säkerhetspolischefen på ett tydligare sätt kan utkrävas ansvar för Säkerhetspolisens verksamhet och att lednings- och ansvarsförhållandena klargörs.

6.2.4 Tydligare beslutsmandat

Rikspolischefen har, i och med den särskilda beslutanderätten som följer av 7 § tredje stycket Säkerhetspolisens instruktion, med nuvarande organisatoriska lösning, möjlighet att fatta operativa beslut på Säkerhetspolisens område.

I dag finns här en otydlighet och oförutsägbarhet om i vilka situationer rikspolischefen kan komma att utnyttja denna beslutanderätt. Säkerhetspolisen illustrerade detta till 11 septemberutredningen med bl.a. följande exempel.

Bestämmelsen (---) om rikspolischefens beslutsrätt innebär att om ett terroristangrepp inträffar i Sverige det plötsligt kan vara rikspolischefen som ska fatta beslut på Säkerhetspolisens område. Även om rikspolischefen fortlöpande hålls informerad om Säkerhetspolisens verksamhet, kan det av naturliga skäl inte krävas att han har den ingående kunskap om den operativa verksamheten som en ansvarig chef

¹⁴ SOU 2003:32 s. 259.

bör ha i en sådan situation. Bestämmelsen kan lätt skapa en osäkerhet om ansvarsförhållandena i en pressad situation.¹⁵

Om Säkerhetspolisen blir en fristående myndighet kommer rikspolischefen inte längre att kunna besluta i frågor som kan härledas till Säkerhetspolisens uppdrag. Säkerhetspolischefen får genom den organisatoriska förändringen ett tydligare beslutsmandat. Det kommer dock att krävas mekanismer för ansvarsfördelning i vissa särskilda situationer då den öppna polisens verksamhet sammanfaller med Säkerhetspolisens arbete. Ansvaret för beslut vid t.ex. akuta operativa situationer kommer att behöva klargöras. Kommittén återkommer i avsnitt 7.5.2 till överväganden i frågan om hur detta lämpligen kan ske.

6.2.5 Tydligare regelverk

Rikspolisstyrelsen får i nuläget besluta om föreskrifter och allmänna råd om polisverksamheten i den utsträckning det behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete (12–13 f §§ instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Rikspolisstyrelsen utarbetar även strategier, policys och liknande dokument för hela polisväsendet. Eftersom Säkerhetspolisen i dag är en del av Rikspolisstyrelsen råder det vissa oklarheter om och i vilken utsträckning dessa föreskrifter, strategier, policys m.m. gäller även för Säkerhetspolisen.

Om Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet är det naturligt att det måste göras klart vilket regelverk som gäller på Säkerhetspolisens område. Ett tydligare regelverk ger bättre förutsättningar för den interna styrningen av verksamheten. Till det kommer att en fristående myndighet själv kan besluta om vilka föreskrifter och allmänna råd som gäller för dess specifika verksamhet.

6.2.6 Tydligare gentemot medborgarna

Många människor uppfattar Säkerhetspolisen som en egen myndighet och inte som en del av Rikspolisstyrelsen. Genom att ombilda Säkerhetspolisen till en myndighet, och inte längre låta den vara en

¹⁵ A.a. s. 252 f.

del av en central förvaltningsmyndighet, blir det också tydligare gentemot allmänheten att Säkerhetspolisens uppdrag och verksamhet har en annan inriktning än den övriga polisens.

Vidare kan ett mervärde komma att uppstå om det blir tydligare gentemot Sveriges invånare att vår säkerhetstjänst har sitt eget verksamhetsområde och förvaltar sitt eget anslag. Även för den enskilde torde det finnas ett betydande demokratiskt värde i att regeringen har möjlighet att tydligt kräva ut ansvar för hur verksamheten bedrivs, jfr avsnitt 6.2.3.

6.2.7 Sammanfattning av de förvaltningsmässiga övervägandena

Kommittén har konstaterat att Säkerhetspolisen redan i dag har en självständig ställning i förhållande till den övriga polisen och att Säkerhetspolisen har en egen styrning av regeringen. En ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet inom polisväsendet innebär utifrån det perspektivet således inte någon större förändring.

Nuvarande organisatoriska lösning medför vissa otydligheter i ansvarsfördelningen. Det är viktigt att det inte finns otydliga ansvarsförhållanden i utövandet av vad som redan i dag i princip är åtskilda uppdrag mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen. Genom att göra Säkerhetspolisen till en fristående myndighet skapas bl.a. tydlighet i ansvarsförhållanden, beslutsmandat och regelverk. Verksamheten hos Säkerhetspolisen blir också formellt direkt underställd regeringen. Ett annat tungt vägande skäl för att ombilda Säkerhetspolisen till en fristående myndighet i polisväsendet handlar om att säkerställa en väl avvägd maktfördelning inom den nya polisorganisationen.¹⁶

6.3 Försiktighetsprincipen vägledande

Utgångspunkten för kommitténs överväganden och förslag i SOU 2012:13 var att inte göra större förändringar av polisens organisation än vad som är nödvändigt.¹⁷ Även för en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen bör kommitténs försiktighetsprincip vara väg-

¹⁶ SOU 2012:13 s. 264 f.

¹⁷ A.a. s. 228.

ledande. Principen bygger på vetskapen att alla effekter inte går att förutse vid större organisationsförändringar och att sådana förändringar ofta riskerar att leda till stora verksamhetsstörningar. Erfarenheter från andra sådana processer visar att mycket kraft går åt till att hantera en omorganisation på bekostnad av kärnverksamheten.

Att inte göra större förändringar i en fungerande verksamhet än vad som är absolut nödvändigt för att utveckla den är något som, enligt kommittén, också hör hemma inom ramen för denna försiktighetsprincip. Om kommittén skulle finna att förändringar behöver göras bör varje förändring prövas utifrån en tydlig problembild.

När regeringen beslutade om de första direktiven för Polisorganisationskommittén gjordes bedömningen att den öppna polisen inte lever upp till de krav som ställs på ett effektivt resursutnyttjande. Ett tecken på det var att verksamhetsresultaten varierade kraftigt mellan de olika länspolismyndigheterna. Regeringen ansåg att kvaliteten behövde höjas i polisens verksamhet och det samlade resultatet förbättras.¹⁸ I detta sammanhang nämndes inte Säkerhetspolisens verksamhet. Förutsättningen för kommitténs arbete var att Säkerhetspolisens organisation och uppdrag skulle vara oförändrat. I de första direktiven är resultaten och kvaliteten för den öppna polisens verksamhet i fokus. I detta betänkande handlar det istället om i vilken organisatorisk struktur Säkerhetspolisen ska verka. Kommittén har inte uppfattat det som sin uppgift att förändra Säkerhetspolisens uppdrag i något avseende.

Bakgrunden till att Säkerhetspolisens organisation behöver ses över är att kommittén har lämnat ett förslag om en ny polisorganisation för den öppna polisen som inte gör det möjligt att behålla Säkerhetspolisen som en del av Rikspolisstyrelsen. Om kommitténs förslag i SOU 2012:13 genomförs står den öppna polisen inför en stor omorganisation. Som redovisats i föregående avsnitt är i nuläget Säkerhetspolisen en avskild och i princip självständig verksamhet inom Rikspolisstyrelsen. Ur det perspektivet är det, enligt kommitténs uppfattning, minst ingripande alternativet att ombilda Säkerhetspolisen till en egen myndighet.

Försiktighetsprincipen kan också tillämpas för att se eventuella organisationsförändringar ur ett annat perspektiv. Säkerhetspolisen är i dag en del av polisens centrala förvaltningsmyndighet och frågan är om det av den anledningen skulle vara den minst ingripande

¹⁸ Dir. 2010:75 s. 4.

åtgärden att lägga Säkerhetspolisen som en del av den föreslagna nya Polismyndigheten.

Rikspolisstyrelsen är, till skillnad mot den föreslagna förvaltningsmyndigheten Polismyndigheten, en s.k. central förvaltningsmyndighet. Generellt kan de myndigheter som direkt under regeringen ansvarar för ett större förvaltningsområde sägas vara centrala förvaltningsmyndigheter. Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för de 21 polismyndigheterna. Säkerhetspolisen är i nuläget inte en av dessa polismyndigheter utan ingår tillsammans med Rikskriminalpolisen, Statens kriminaltekniska laboratorium och Polishögskolan i Rikspolisstyrelsens förvaltningsområde. Säkerhetspolisen fungerar dock i praktiken som en egen myndighet, se bl.a. avsnitt 6.2.1. Genom att lägga Säkerhetspolisen som en del av den öppna polisens nya organisation Polismyndigheten skulle Säkerhetspolisen tappa en stor del av den självständiga ställning som regeringen under de senaste 20 åren valt att bygga upp kring verksamheten. Ett exempel på detta är att Säkerhetspolisen har en egen instruktion. Om Säkerhetspolisen läggs som en del av den nya Polismyndigheten kan regeringen i och för sig besluta om en förordning som reglerar Säkerhetspolisens verksamhet, men den kan knappast innehålla traditionella instruktionsbestämmelser av ledningskaraktär.

Om Säkerhetspolisen skulle bli en del av den föreslagna nya enrådsmyndigheten Polismyndigheten skulle rikspolischefen få det yttersta ansvaret för all den verksamhet som bedrivs inom Säkerhetspolisen. Det skulle knappast finnas utrymme för en rikspolischef att ägna sig åt Säkerhetspolisens verksamhet i den utsträckning som, med tanke på rikets säkerhet, är önskvärt. Om Säkerhetspolisen skulle läggas som en avdelning inom Polismyndigheten skulle avdelningens löpande verksamhet visserligen kunna ledas av en avdelningschef. En sådan lösning skulle dock innebära att samma otydliga ansvarsförhållande som i dag råder mellan rikspolischefen och säkerhetspolischefen byggs in i en ny struktur.

Otvivelaktigt är Säkerhetspolisens uppdrag av sådan natur att det ställer speciella krav på hur verksamheten är organiserad. Inriktningen på Säkerhetspolisens arbete måste bygga på övergripande bedömningar av säkerhetspolitisk art som det ankommer på statsmakterna att göra. Ur förvaltningspolitiskt perspektiv är det en fördel att regeringens kommunikation med Säkerhetspolisen är direkt. Det underlättar då att Säkerhetspolisen finns i en från den övriga polisen avskild struktur.

Av det ovan redovisade följer att det av förvaltningsmässiga skäl, enligt kommitténs mening, inte är lämpligt att Säkerhetspolisen blir en avdelning inom den nya Polismyndigheten. Vidare är medarbetarna hos Säkerhetspolisen och inom den öppna polisen vana att samverka i den struktur som innebär att Säkerhetspolisen är avskild från övrig polisverksamhet. Under de senaste åren har dessutom Säkerhetspolisen genomgått en modernisering av den interna organisationen. I ljuset av de stora organisationsförändringar som väntar den öppna polisen, men också den modernisering som Säkerhetspolisens organisation nyligen genomgått, måste det finnas tungt vägande skäl för att ändra på förutsättningarna för Säkerhetspolisen att avskilt från övrig polisverksamhet kunna fullgöra sitt uppdrag.

6.4 Säkerhetspolisen som en fristående myndighet – verksamhetsmässiga överväganden

I samband med att kommittén i SOU 2012:13 föreslog att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna samt Statens kriminaltekniska laboratorium skulle ombildas till en sammanhållen myndighet, redogjordes för vissa överväganden avseende Säkerhetspolisens organisatoriska tillhörighet. Alternativen som kommittén såg var att Säkerhetspolisen skulle göras om till en avdelning inom Polismyndigheten eller till en fristående myndighet inom polisväsendet. Kommittén föreslog, utifrån förvaltningsmässiga överväganden och i huvudsak maktfördelningsmässiga skäl, det senare alternativet.¹⁹

I detta avsnitt kommer kommittén att också utifrån verksamhetsmässiga skäl pröva om det är mest lämpligt att lägga Säkerhetspolisen som en egen myndighet inom polisväsendet. Att även överväga verksamhetsmässiga beröringspunkter är självklart för att få den av kommittén redan föreslagna organisatoriska lösningen allsidigt belyst.

¹⁹ SOU 2012:13 s. 265.

6.4.1 Verksamhetsmässiga beröringspunkter?

I kapitel 3 och 4 har kommittén redogjort för Säkerhetspolisens uppdrag, huvudsakliga verksamhetsområden samt samverkan och samarbete med andra aktörer. Den beskrivningen ligger till grund för att kommittén konstaterar att Säkerhetspolisen, i sin egenskap av nationell säkerhetstjänst, intar en särställning inom polisväsendet med ett från den övriga polisen tydligt avskilt uppdrag.

Som har beskrivits i avsnitt 3.1 är kärnan i Säkerhetspolisens uppdrag att förhindra brott mot rikets säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. Tyngdpunkten i uppdraget är att förebygga brott och syftet är därför att förhindra att brott överhuvudtaget begås. För Säkerhetspolisen är således den förebyggande uppgiften primär. Den brottsutredande verksamheten är – till skillnad från den övriga polisens verksamhet – förhållandevis liten.

Verksamheten hos Säkerhetspolisen är inriktad på kontra-terrorism, kontraspionage, författningsskydd, säkerhetsskydd och personskydd. Det är verksamhetsområden som knyter an till att Säkerhetspolisen är en säkerhetstjänst med uppdrag att skydda Sveriges demokratiska system, medborgarnas fri- och rättigheter och den nationella säkerheten. Den övriga polisens uppdrag är inte detsamma. Huvudinriktningen på den öppna polisens uppdrag är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet.²⁰ Genom brottsförebyggande arbete ska polisen medverka till att färre brott begås, och fler brott ska också klaras upp. Mot bakgrund av att den öppna polisen har en mycket bred traditionell polisverksamhet, till skillnad mot Säkerhetspolisens mer specifikt definierade uppdrag, finns det anledning att vara försiktig med att hos Polismyndigheten lägga en redan tydligt avskild och särskilt inriktad specialistorganisation.

En betydande del av den verksamhet som en nationell säkerhetstjänst ansvarar för har få eller inga beröringspunkter med annan polisverksamhet. Det gäller exempelvis Säkerhetspolisens verksamhet inom kontraspionage som i första hand är inriktad på att förebygga och avslöja spioneri och olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige och svenska intressen. I det arbetet begränsar sig Säkerhetspolisens samarbete med den övriga polisen framför allt till att begära extra resurser vid tillslag eller andra ingripanden, samt till kvalificerat utredningsstöd i enskilda brottsutredningar. Inte

²⁰ Prop. 2011/12:1, Utgiftsområde 4, s. 11.

heller inom Säkerhetspolisens arbete med säkerhetsskydd finns ett särskilt långtgående samarbete med den öppna polisen. Ett ytterligare verksamhetsområde som Säkerhetspolisen har ett särskilt ansvar för och där det i princip inte finns några beröringspunkter med annan polisverksamhet är arbetet med att förhindra spridning, anskaffning och produktion av massförstörelsevapen.

Att det är minst ingripande att ombilda Säkerhetspolisen till en egen myndighet, talar alltså även det förhållandet att betydande delar av verksamheten har få eller inga beröringspunkter alls med annan polisverksamhet. Organisatorisk samhörighet med den öppna polisen är därför inte avgörande för att Säkerhetspolisen ska kunna bedriva sitt från den övriga polisen avskilda uppdrag.

6.4.2 Särskilt om beröringspunkter i underrättelsearbetet

Ytterligare en fråga att ta ställning till är om det säkerhetsunderrättelsearbete som Säkerhetspolisen bedriver har beröringspunkter med den öppna polisens kriminalunderrättelsearbete. Om så är fallet skulle det – istället för att ombilda Säkerhetspolisen till en fristående myndighet – möjligen finnas skäl att integrera Säkerhetspolisens verksamhet i Polismyndigheten.

Den underrättelseinformation som hämtas in i stora delar av Säkerhetspolisens verksamhet rör sällan den typ av kriminalitet som den övriga polisen arbetar med. Som framgått i den tidigare redogörelsen är det också i stor utsträckning andra nationella myndigheter än den öppna polisen som Säkerhetspolisen främst samverkar med i säkerhetsunderrättelsearbetet. Olika typer av underrättelsearbete har också olika inriktning. En väl fungerande kriminalunderrättelseverksamhet inom den öppna polisen är en förutsättning för att polisens lednings- och styrningsmodell ska vara effektiv för den polisoperativa verksamheten.²¹ Säkerhetsunderrättelseverksamhet syftar däremot till att göra hot- och sårbarhetsbedömningar som underlag för att vidta åtgärder för att förebygga eller förhindra brottslig verksamhet. Det underrättelsearbete som bedrivs inom den öppna polisen och den säkerhetsunderrättelseverksamhet som bedrivs inom Säkerhetspolisen har följaktligen olika ändamål. Dessutom hämtar organisationerna sin information på det internationella området från samverkan med olika myndigheter. I Säkerhetspolisens verksamhet delges uppgifter ofta med

²¹ SOU 2012:13 s. 142.

förbehåll om att uppgifterna inte får behandlas utanför säkerhetsunderrättelseverksamheten. Dessa omständigheter talar – på ett mer övergripande plan – för att det inte finns sådana beröringspunkter i underrättelsearbetet att arbetet skulle gagnas av att Säkerhetspolisen fogas in i Polismyndighetens struktur.

Informationsutbytet mellan Säkerhetspolisen och den nya operativa avdelningen inom Polismyndigheten²² skulle dock kunna förenklas om dessa verksamheter låg inom samma myndighetsstruktur. Likaså skulle ledningsfunktionen i vissa avseenden kunna bli mer sammanhållen. Mot detta ska dock ställas att Säkerhetspolisens arbete av naturliga skäl omgärdas av en sträng sekretess. Om Säkerhetspolisen blir en avdelning inom Polismyndigheten skulle det krävas ett omfattande arbete för att bygga upp ett stort antal skyddsfunktioner kring den känsliga verksamhet som Säkerhetspolisen i detta avseende bedriver och som den övriga polisen inte ska ha åtkomst till. Det är ur detta perspektiv en väsentlig skillnad för Säkerhetspolisen att ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet, eller att vara en del av den öppna polisens organisation.

6.4.3 Att värna det internationella säkerhetsunderrättelsearbetet

Det säkerhetsunderrättelsearbete som Säkerhetspolisen bedriver spelar, som beskrivits i avsnitt 3.1, en nyckelroll för t.ex. Sveriges beredskap mot terrorism. I detta avseende är vårt land starkt beroende av internationellt samarbete och resurser för analys och kartläggning. Samarbetet med säkerhetstjänsterna i andra länder och det internationella informationsutbytet bygger i allt väsentligt på tillit mellan säkerhetstjänsterna. Säkerhetspolisen har under mycket lång tid byggt upp ett stort förtroende i det här sammanhanget.

Om Säkerhetspolisen – istället för att ombildas till en fristående myndighet – skulle läggas som en avdelning inom den nya Polismyndigheten skulle Säkerhetspolisen få en starkare koppling till övrig polisverksamhet än den som finns i dag. Detta skulle få konsekvenser för samarbetet med andra länders säkerhets- och underrättelsetjänster. Utländska tjänster är inte sällan ovilliga att lämna

²² Kommittén har i det tidigare betänkandet gjort bedömningen att i konsekvens med att polisregionerna inom den nya Polismyndigheten uppnår en högre förmåga att bedriva verksamhet som kräver specialistkompetens, behöver Rikskriminalpolisens nuvarande roll och uppgifter förändras. Kommittén har i det första betänkandet föreslagit att det hos Polismyndigheten ska finnas en nationell operativ avdelning (SOU 2012:13 s. 272.)

underrättelseinformation till utpräglat polisiära organisationer. Skälet är att dessa nästan alltid har ett annat fokus än säkerhetsunderrättelseverksamheten då den öppna polisen driver ärenden mot att få bevis om brott, istället för att i ett tidigt skede vidta åtgärder för att förebygga eller hindra brott. Detta innebär en risk för att de utländska tjänsternas källor, metoder och andra känsliga operativa uppgifter kommer att röjas i en rättslig process.

Med dagens hotbild är information som kommer från andra länders myndigheter än viktigare och av helt central betydelse för Säkerhetspolisens arbete.²³ Att Säkerhetspolisen i dag har ett grundmurat förtroende bland andra länders civila säkerhets- och underrättelsetjänster är resultatet av många års förtroendeskapande åtgärder. En starkare koppling till övrig polisverksamhet skulle knappast gynna Säkerhetspolisens möjligheter att samarbeta med säkerhetstjänster utanför rikets gränser. Om Säkerhetspolisen inte ombildas till en fristående myndighet, utan istället läggs som en avdelning inom den nya Polismyndigheten, finns det därför en uppenbar risk för att det förtroende hos andra länders säkerhets- och underrättelsetjänster som Säkerhetspolisen under många år byggt upp kommer att undergrävas.

För att värna det internationella säkerhetsunderrättelsearbetet är det därför också ur detta perspektiv minst ingripande för landets säkerhetstjänst att få fortsätta verka i en från den övriga polisen avskild struktur.

6.4.4 God samverkan inom vissa verksamhetsområden – skäl för att ändra på ett avskilt uppdrag?

Som vi redogjort för i avsnitt 6.4.1 har en stor del av den verksamhet som en nationell säkerhetstjänst ansvarar för få eller inga beröringspunkter med annan polisverksamhet. I andra delar av Säkerhetspolisens verksamhet vilar arbetet istället på en väl utbyggd samverkan med den öppna polisen. Exempel på detta är olika samarbetsforum i kampen mot terrorism och grov organiserad brottslighet. Frågan är om samarbetet inom dessa områden är sådant att det finns anledning att samorganisera Säkerhetspolisen med den öppna polisen.

Säkerhetspolisen ansvarar för att förebygga och bekämpa terroristbrott. Den övriga polisen har ansvar för att lämna stöd och på

²³ Se t.ex. av Säkerhetspolisen anförda skäl för en omorganisation i SOU 2003:35 s. 252 f.

olika sätt bidra till den brottsbekämpningen.²⁴ Regeringen har sedan länge markerat vikten av samverkan för att uppnå effektiv förmåga att förhindra, upptäcka och utreda terroristattentat i Sverige och mot svenska intressen. En effektiv samverkan krävs bl.a. mellan Säkerhetspolisen och den övriga polisen. Samverkan behövs exempelvis för att det ibland kan vara oklart, särskilt i ett tidigt skede av ett brottsligt angrepp, om det är fråga om terroristbrott eller någon annan form av allvarligt brott som exempelvis grov organiserad brottslighet.²⁵ Regeringen har vidare uttalat att när det gäller att upptäcka, utreda och förhindra terroristattentat i Sverige finns det utrymme för att utveckla ledningssamarbetet mellan Säkerhetspolisen och den övriga polisen vid operativa insatser.²⁶

I avsnitt 4.4.1 finns en beskrivning av de myndighetsövergripande samarbetena i kampen mot terrorism. Dessa former av samarbeten utgörs i dag av NCT och Samverkansrådet mot terrorism och fungerar väl. Alla myndigheter och andra samhällsaktörer är också skyldiga att samarbeta och samverka för att effektivt kunna nå de mål regeringen och riksdagen bestämmer.²⁷ I det förebyggande arbetet har alla ett ansvar för att inte terrorister eller våldsbejakande extremister ska lyckas i sina uppsåt. Organisatorisk samhörighet mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen har, enligt kommitténs mening, därför begränsad relevans för frågan om samverkan och samarbete i arbetet med att förebygga terrorism.

När det gäller arbetet mot grov organiserad brottslighet har Säkerhetspolisen och den öppna polisen i grunden olika ansvar. Till viss del överlappar dock uppdragen varandra. Rikskriminalpolisen samordnar i dag kampen mot den grova organiserade brottsligheten. Säkerhetspolisen har ett nationellt huvudansvar för att motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner. Rikskriminalpolisen har mer av ett samordnande ansvar på övergripande nivå i arbetet mot grov organiserad brottslighet. Säkerhetspolisen ska när det gäller grov organiserad brottslighet, liksom andra myndigheter, komplettera Rikskriminalpolisens arbete. Rikskriminalpolisen arbetar med att minska den grova organiserade brottslighetens kapacitet generellt sett. Det är ett dynamiskt arbete, där kraven på lagföring och förverkande av ekonomiska resurser är höga. Säkerhetspolisens upp-

²⁴ Skr. 2011/12:73 s. 16.

²⁵ A.a. s. 17.

²⁶ A.a. s. 17.

²⁷ A.a. s. 8.

drag att arbeta förebyggande med att kontinuerligt skydda viktiga samhällsfunktioner har ett annat fokus. I dag har såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen, inom ramen för kampen mot grov organiserad brottslighet, väl fungerande samverkansstrukturer. Genom de samarbetsformer som etablerats har det skapats nya förutsättningar att arbeta tillsammans. Samverkansformerna bedöms av både Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen vara ändamålsenliga och effektiva.

Vad gäller både kampen mot terrorism och grov organiserad brottslighet har således Säkerhetspolisen ett väl utbyggt samarbete med den övriga polisen. Regeringen och myndigheterna har här valt en väg för de brottsbekämpande myndigheterna som bygger på samverkan. Av avgörande betydelse är att Säkerhetspolisen har en god kontakt med den övriga polisen. Den öppna polisen är i sin tur inom vissa verksamhetsområden beroende av hjälp av Säkerhetspolisen. Att Säkerhetspolisen läggs i en egen struktur förändrar inte förutsättningarna för att kunna fortsätta och vidareutveckla samarbetet inom dessa båda verksamhetsområden. En organisatorisk tillhörighet till den övriga polisen är således inte avgörande för om samverkan av detta slag ska kunna fungera.

6.4.5 Sammanfattning av de verksamhetsmässiga övervägandena

Utifrån Säkerhetspolisens uppdrag och huvudsakliga verksamhetsområden intar organisationen, i sin egenskap av nationell säkerhetstjänst, en särställning inom polisen. I många delar av Säkerhetspolisens verksamhet finns det få beröringspunkter med annan polisverksamhet. Vad gäller inriktning och ändamål på underrättelsearbetet finns det enligt kommitténs uppfattning inte tillräckliga beröringspunkter mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen att verksamheterna skulle gynnas av att Säkerhetspolisen fogas in i Polismyndigheten.

Det internationella säkerhetsunderrättelsearbetet värnas av att Säkerhetspolisen får fortsätta att verka avskilt från den övriga polisen. Om Säkerhetspolisen fogas till Polismyndigheten, och det därigenom uppkommer en starkare koppling till den övriga polisen, finns det en uppenbar risk för att Säkerhetspolisens upparbetade förtroende hos andra länders säkerhets- och underrättelsetjänster kommer att undergrävas. Det är inte önskvärt med tanke på att

Säkerhetspolisens uppdrag rör rikets säkerhet. En för Säkerhetspolisen organisatorisk tillhörighet till den öppna polisen utgör dessutom inte en förutsättning för en väl utbyggd samverkan inom vissa verksamhetsområden.

Sammanfattningsvis anser kommittén att det också utifrån verksamhetsmässiga skäl är minst ingripande att ombilda Säkerhetspolisen till en fristående myndighet och låta organisationen få fortsätta verka i en från den övriga polisen avskild struktur.

7 Säkerhetspolisens ombildas till en fristående myndighet

7.1 Inledning

I detta kapitel finns kommitténs förslag som rör Säkerhetspolisens organisation. Förslagen bygger på kommitténs ställningstagande att Säkerhetspolisens ska ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet. Skälen för förslaget att Säkerhetspolisens ska ombildas behandlas i SOU 2012:13 samt i föregående kapitel.

7.2 Organisatorisk ram

Kommitténs förslag: Säkerhetspolisens ska själv besluta sin organisation.

Säkerhetspolisens ska själv besluta sin organisation

I dag bestämmer Säkerhetspolisens sin egen organisation i de delar den inte är reglerad i Säkerhetspolisens instruktion eller i Rikspolisstyrelsens instruktion.¹

Som kommittén redogjort för i SOU 2012:13 har vid de ombildningar till enmyndigheter som har gjorts under senare år beslutanderätten över organisationen i hög grad överlåtits på den nya myndigheten. Genom att en intern organisation inte låses fast i lag eller förordning skapas förutsättningar för verksamheten att bedrivas flexibelt och fortlöpande kunna anpassas till olika typer av omvärldsförändringar.²

¹ 9 § Säkerhetspolisens instruktion.

² SOU 2012:13 s. 25 och 270 f.

Kommittén har inte funnit anledning att frånga den gällande grundprincipen som innebär att också Säkerhetspolisen bör få bestämma sin egen organisation. Säkerhetspolisens verksamhet är sådan att den måste gå att anpassa till hur brottsutvecklingen förändras över tid. Omfattande säkerhetspolitiska förändringar i omvärlden som påverkar Säkerhetspolisens verksamhet har visat sig kunna inträffa med mycket kort varsel. För att kunna möta sådana förändringar effektivt krävs organisatorisk flexibilitet för ledningen av myndigheten. Möjligheten för regeringen att utkräva ansvar av myndighetsledningen blir också tydligare om myndigheten själv får bestämma över sin organisation. Kommittén föreslår därför att Säkerhetspolisen själv ska besluta sin organisation.

7.3 Ledningsform för den nya myndigheten

Myndighetsförordningen (2007:515) trädde i kraft den 1 januari 2008. Regeringens syfte med förordningen var bland annat att tydligare reglera ansvaret för myndigheternas verksamhet. Ambitionen var att den tidigare vanligaste ledningsformen, styrelse med begränsat ansvar, inte längre skulle förekomma. Myndighetsförordningen innebär ett förtydligande av de tre ledningsformerna *enrådighetsmyndighet*, *styrelsemyndighet* och *nämndmyndighet*.

7.3.1 Utgångspunkt för val av ledningsform

Av myndighetsförordningens bestämmelser framgår att förvaltningsmyndigheterna under regeringen som regel ska ledas av antingen en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet).

I den förvaltningspolitiska propositionen uttalar regeringen att en myndighets ledningsform bestäms av vilken form som bäst gagnar myndighetens verksamhet. Utgångspunkten för valet är verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt.³ Mot bakgrund av de förvaltningspolitiska bedömningar som regeringen gör om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet i propositionen är kommitténs utgångspunkt att myndighetsförordningen ska tilläm-

³ Prop. 2009/10:175 s. 108.

pas av Säkerhetspolisen.⁴ Därmed finns tre möjliga ledningsalternativ; nämndmyndighet, styrelsemyndighet eller enrådighetsmyndighet. I SOU 2012:13 avsnitt 8.2 beskriver kommittén närmare vad som utmärker dessa tre ledningsformer.

I *styrelsemyndigheter* är det styrelsen som ansvarar inför regeringen för verksamheten. Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar. Ledningsformen styrelsemyndighet är lämplig för myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora anslag eller transfereringar, myndigheter som förvaltar stora tillgångar, forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet eller verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och landsting. För universitet och högskolor är denna ledningsform den naturliga och hälften av de 70-tal förvaltningsmyndigheter som leds av en styrelse tillhör denna kategori. Andra exempel på styrelsemyndigheter är Luftfartsverket, Affärsverket svenska kraftnät, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Läkemedelsverket, Finansinspektionen och Försvarets materielverk. Myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228) bör som regel ledas av en styrelse eftersom internrevisionen då ges bäst förutsättningar att verka.⁵

De flesta förvaltningsmyndigheter är *enrådighetsmyndigheter* där myndighetschefen leder myndigheten och ensam ansvarar för verksamheten inför regeringen. Regeringen har tidigare uttalat att ledningsformen enrådighetsmyndighet bör övervägas där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning.⁶ Ledningsformen lämpar sig väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, som i huvudsak är av rutinärende- och servicekaraktär, för verksamhet av främjande karaktär eller för myndigheter med ett litet finansiellt ansvar.⁷ Exempel på enrådighetsmyndigheter är Försvarsmakten, Tullverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården och Migrationsverket. Regeringen väljer att inrätta ett insynsråd i vissa enrådighetsmyndigheter. En majoritet av de drygt 100 förvaltningsmyndigheter som leds av en myndighetschef har ett insynsråd.

⁴ I kommitténs grunddirektiv uttalas också att en utgångspunkt för vårt arbete är att myndighetsförordningen ska vara tillämplig för *polisen*, se dir. 2010:75.

⁵ Prop. 2009/10:175 s. 110.

⁶ Prop. 1997/98:136 s. 48.

⁷ Prop. 2009/10:175 s. 109.

I en *nämndmyndighet* är det nämnden som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Nämndmyndigheter kännetecknas av ett snävt ansvarsområde och av att dess uppgifter ofta är reglerade i lag. Vissa nämnder har en domstolsliknande karaktär. Det är vanligt att en värdmyndighet sköter administrationen och anställer personalen medan nämnden ansvarar för verksamheten. Nämndmyndighetsformen bör användas sparsamt och en förutsättning bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten.⁸ Det finns ett 40-tal nämndmyndigheter. Exempel på nämndmyndigheter är Valmyndigheten, Domarnämnden, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Statens skaderegleringsnämnd, Skolväsendets överklagandenämnd och Nämnden för hemslöjdsfrågor. Nämndformen lämpar sig, enligt kommitténs mening, knappast för verksamhet av den art som bedrivs inom Säkerhetspolisen. Verksamhetsområdet är inte heller sådant att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt. Säkerhetspolisen bör därför inte vara en nämndmyndighet. Frågan är då om Säkerhetspolisen bör vara en styrelsemyndighet eller en enrådighetsmyndighet.

För vidare läsning vad gäller utgångspunkter för val av ledningsform hänvisas till kommitténs första betänkande, SOU 2012:13 avsnitt 8.1.

7.3.2 Säkerhetspolisen som styrelsemyndighet eller enrådighetsmyndighet?

Kommitténs förslag: Säkerhetspolisen ska vara en enrådighetsmyndighet och ledas av en myndighetschef.

Av regeringens ställningstaganden i den förvaltningspolitiska propositionen framgår tydligt att det är regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt som ska vara vägledande för valet av ledningsform. Ledningsformen enrådighetsmyndighet bör övervägas där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning.

Säkerhetspolisen arbetar med att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Säkerhetspolisens verksamhet avser inte i första hand åtgärder eller beslut som innebär myndighetsutövning

⁸ A.a. s. 110.

mot enskilda. Tyngdpunkten ligger istället på underrättelseverksamhet och renodlat förebyggande arbete. I det arbetet är, som beskrivits tidigare, internationella kontakter och samarbete med andra länders säkerhets- och underrättelsetjänster av central betydelse. Inriktningen på delar av Säkerhetspolisens verksamhet bygger på övergripande bedömningar av säkerhetspolitisk art som det ytterst ankommer på statsmakterna att göra. Grundläggande för valet av ledningsform är därför att det finns ett behov av korta och effektiva beslutsvägar mellan regeringen och myndigheten, en tydlig styrning från regeringens sida och en väl fungerande ansvarskedja.

Säkerhetspolisen är ett organ som i flera avseenden intar en särställning inom den offentliga förvaltningen, inte minst med hänsyn till den stränga sekretess som omgärdar verksamheten. Ledningsformen styrelsemyndighet skulle bidra till att makten över Säkerhetspolisen blir mindre koncentrerad. Det kan vara en fördel när allmänheten av naturliga skäl inte kan ha full insyn i verksamheten. För att regeringen ska kunna styra Säkerhetspolisen är det dock nödvändigt att regeringen får tillräcklig och adekvat information om verksamheten. Ett grundläggande element i en styrelsemyndighet är att det tillförs ett kollektivt beslutsfattande organ mellan regeringen och myndighetschefen. Det skulle kunna leda till en mer otydlig och trög styrning av frågor som rör rikets säkerhet och som ibland kan vara av brådskande karaktär. Inriktningen på delar av Säkerhetspolisens verksamhet bygger, som ovan redogjorts för, på övergripande bedömningar av säkerhetspolitisk art, t.ex. utvecklingen av den internationella terrorismen. I sådana frågor finns det ett naturligt behov av många och täta kontakter mellan Regeringskansliet och den part som har bäst kännedom om verksamheten, dvs. myndighetschefen. Enrådighetsmyndighet ger en tydligare ansvarsfördelning och en enklare styrkedja som gör det möjligt för regeringen att vid behov styra myndigheten mer handfast. Särskilt i de fall där myndighetens verksamhet snabbt måste kunna anpassas till en föränderlig omvärld anses det vara av vikt att kunna ha en sådan flexibilitet i styrningen.⁹

Som beskrivits i avsnitt 7.3.1 framgår det av myndighetsförordningen att förvaltningsmyndigheter under regeringen som regel ska ledas av antingen en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). I

⁹ Statskontorets rapport 2008:11, Förändrade ledningsformer Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen.

samma avsnitt har kommittén gjort bedömningen att ledningsformen nämndmyndighet inte lämpar sig för Säkerhetspolisens verksamhet. Vid en jämförelse av de båda ledningsformer som då är aktuella, styrelsemyndighet och enrådighetsmyndighet, gör kommittén bedömningen att enrådighetsmyndighet är mest ändamålsenlig för Säkerhetspolisen. Detta motiveras av verksamhetens särskilda karaktär, att verksamheten snabbt måste kunna anpassas till förändringar i omvärlden och regeringens behov av att kunna styra Säkerhetspolisen på ett tydligt sätt. Enrådighetsmyndigheten Säkerhetspolisen ska ledas av en myndighetschef.

7.3.3 Insynsråd

Kommitténs förslag: Vid Säkerhetspolisen ska det finnas ett insynsråd (Säkerhetspolisens insynsråd).

En myndighetschef i en enrådighetsmyndighet har ofta tillgång till ett insynsråd med representanter för sektorn och samhällslivet som ger myndighetschefen råd i arbetet och tillgodoser behovet av demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Insynsråd kan förekomma exempelvis då insyn i verksamheten av medborgare och politiker bedöms som särskilt angelägen eller när verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper.¹⁰

En majoritet av de drygt 100 förvaltningsmyndigheter som leds av en myndighetschef har ett insynsråd. Ett insynsråds uppgift är att utöva insyn och att ge myndighetschefen råd.¹¹ Insynsrådet ska komma med synpunkter på verksamheten och fungera som ett bollplank för myndighetschefen. Rådet har inga beslutsbefogenheter. Om så vore fallet skulle det kunna skapa otydlighet i ansvarsförhållandena.

Myndighetschefen ska vara ordförande i insynsrådet och hålla rådet informerat om verksamheten.¹² Utöver myndighetschefen kan insynsrådet bestå av förtroendevalda ledamöter och/eller ledamöter från myndigheter och organisationer av särskild betydelse

¹⁰ Prop. 2009/10:175 s. 109.

¹¹ 9 § myndighetsförordningen. Regeringen har dock möjlighet att frångå bestämmelserna i myndighetsförordningen och i en myndighets instruktion ange att t.ex. rådet endast ska vara rådgivande.

¹² 9 § myndighetsförordningen.

för myndighetens verksamhet. Ledamöterna utses av regeringen på viss tid.

Kommittén har i SOU 2012:13 gjort bedömningen att det för den nya Polismyndigheten bör inrättas ett insynsråd. Denna bedömning grundades på att Polismyndighetens verksamhet har stor betydelse för medborgarnas trygghet och säkerhet. Polismyndigheten har breda kontaktytor mot många olika grupper och verksamheten är i många avseenden integritetskänslig. Detta gör att insyn i Polismyndighetens verksamhet från medborgare och politiker är särskilt angelägen. Frågan är om detta resonemang gör sig gällande även på Säkerhetspolisens område.

Behöver Säkerhetspolisen ett insynsråd?

Det är angeläget att medborgare och politiker har insyn i Säkerhetspolisens verksamhet. Säkerhetspolisens arbete innefattar ibland integritetskänslig verksamhet där det är särskilt betydelsefullt med god medborgerlig insyn och demokratiskt inflytande. Tillsammans med Försvarsmakten innehar polisväsendet den exklusiva rätten att utöva statens legitima våldsmonopol. Det ställer särskilda krav på utövarna vad gäller upprätthållandet av demokratiska värden. Kraven på att polisen i sin dagliga verksamhet präglas av ett genuint demokratiskt förhållningssätt måste också ställas högt. Säkerhetspolisen kommer dessutom i sin verksamhet att ha kontaktytor mot många olika aktörer, grupper och organisationer i samhället. Ett insynsråd kan här tillföra kunskap, bredd och mångfald till stöd för myndighetens ledning. Kommittén gör därför bedömningen att det är lämpligt att Säkerhetspolisen har ett insynsråd.

Vilken typ av insyn ska insynsrådet bedriva?

Grundläggande är att ett insynsråd ska kunna informera sig om verksamheten. Ledamöterna måste ha god kännedom om vad som pågår i verksamheten.¹³ Enligt myndighetsförordningen ska insynsråden utöva insyn och ge myndighetschefen råd, men vem som ska beredas insyn och vilken typ av råd som myndighetschefen kan tänkas behöva är i stor utsträckning oreglerat.

¹³ SOU 2003:26 s. 70.

Frågan är då om det finns anledning att undanta något av Säkerhetspolisens verksamhetsområden från insyn. Så har regeringen t.ex. reglerat förutsättningarna för insyn för Försvarsmaktens insynsråd. I 12 a § förordningen med instruktion för Försvarsmakten (2007:1266) stadgas att insynsrådets verksamhet inte ska omfatta försvarsunderrättelseverksamhet, militär säkerhetstjänst eller Försvarsmaktens nämnd för kvalificerade skyddsidentiteter. Kommittén gör bedömningen att det på Säkerhetspolisens område är av stor vikt att insynsrådet får insyn i myndighetens verksamhet i dess helhet och möjlighet att ställa frågor om den. Detta är särskilt angeläget eftersom olika verksamheter kan ha beröring med varandra och då det kan vara svårt att i vissa avseenden skilja på ändamålen med en viss typ av verksamhet. Kommittén är därför av uppfattningen att det inte är lämpligt att undanta viss verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver från insynsrådets insyn.

Insynsrådet måste alltså ha möjlighet till insyn i hela den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver. Medborgerlig insyn är särskilt viktig för legitimiteten i Säkerhetspolisens verksamhet. Ett insynsråd kan också komma till bättre användning om rådet får användas för hela verksamheten. I vissa avseenden är dock den löpande underrättelseverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver sådan att det först i efterhand är möjligt att ge insyn i den. Insynsrådets roll måste därför självfallet anpassas till de faktiska möjligheter som finns för insynsrådet att ha insyn i den dagliga verksamheten.

En huvuduppgift för Säkerhetspolisens insynsråd bör, enligt kommitténs mening, vara att på nära håll följa hur Säkerhetspolisen inriktar och prioriterar i sin verksamhet. Insynen måste bygga på kännedom om och förståelse för den verksamhet som bedrivs. Säkerhetspolisens insynsråd bör aktivt informera sig om sådan verksamhet som allmänheten p.g.a. sekretessskäl inte på annat sätt kan ges insyn i.

Insynsrådet kommer att vara en del av myndigheten Säkerhetspolisen och några särskilda sekretessbestämmelser för insynsrådet krävs därför inte för att skydda Säkerhetspolisens verksamhet. Det bör i sammanhanget framhållas att undantag från den s.k. meddelarfriheten¹⁴ gäller för vissa allvarliga brott mot t.ex. rikets säkerhet.

¹⁴ Meddelarfriheten innebär att alla anställda inom offentlig verksamhet, utan risk för påföljder, kan lämna uppgifter till massmedia för publicering. Detta gäller i viss utsträckning även sekretessbelagda uppgifter.

Insynsrådets sammansättning

Vilken roll ett insynsråd får är i stor utsträckning beroende av dels vilka personer som sitter i insynsrådet, dels hur samarbetet med myndighetschefen fungerar. Frågan är hur Säkerhetspolisens insynsråd bör vara sammansatt för att den medborgerliga insynen och den rådgivande funktionen ska vara optimal.

Sammanställningen av olika insynsråd varierar beroende på vilka aspekter som prioriteras för respektive myndighet. I några fall har tonvikten lags vid den parlamentariska insynen. I andra fall har det varit insyn, råd och stöd från andra delar av statsförvaltningen eller relevanta verksamheter som har lyfts fram.

I 22 § myndighetsförordningen anges att ledamöter i insynsråd utses för en bestämd tid. Detta har ansetts skapa förutsättningar för regeringen att löpande utvärdera vilken kompetens som behövs i ett insynsråd.

Det är vanligt att det i ett insynsråd finns både politiker och chefer eller motsvarande från andra myndigheter vars verksamhet på ett eller annat sätt har samband med myndigheten ifråga. Kommittén vill i detta sammanhang framhålla att det för Säkerhetspolisens del, liksom för Polismyndigheten, är särskilt viktigt att de ledamöter som utses är personer som i vid mening representerar allmänheten utifrån det angelägna intresset av medborgerlig insyn och demokratisk kontroll. Dessa personer bör alla ha partipolitisk erfarenhet och breda kontaktytor i samhället. Ledamöterna bör därför nomineras av samtliga i riksdagen representerade partier. Mot bakgrund av särdragen i Säkerhetspolisens verksamhet är det dock, enligt kommitténs mening, lämpligt att den krets som får insyn i myndigheten inte blir alltför vid. Kommittén framhåller att ledamöterna i insynsrådet bör genomgå säkerhetsprövning.

Naturligtvis står det Säkerhetspolisen fritt att utöver insynsrådet skapa olika typer av samarbets- och rådgivande organ till stöd för myndighetens ledning. Till sådana organ kan om så önskas rekryteras personer med särskilda erfarenheter och kunskaper.

7.4 Anställningar

I nuläget anställer regeringen säkerhetspolischefen och biträdande säkerhetspolischefen. Andra anställningar beslutar Säkerhetspolisen om.¹⁵

Kommittén har tidigare redogjort för att den vid överväganden om Säkerhetspolisens organisation utgår ifrån de förvaltningspolitiska bedömningar som regeringen gör om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet i den förvaltningspolitiska propositionen och att myndighetsförordningen ska vara tillämplig.

7.4.1 Myndighetschefen

Kommitténs förslag: Myndighetschefen vid Säkerhetspolisen ska benämnas säkerhetspolischef.¹⁶

Kommitténs bedömning: Det behöver inte särskilt regleras i Säkerhetspolisens instruktion att säkerhetspolischefen anställs av regeringen.

Av 12 kap. 5 § regeringsformen följer att anställning vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I 23 § myndighetsförordningen anges att myndighetschefen anställs av regeringen. Att myndighetschefen anställs av regeringen behöver följaktligen inte regleras i Säkerhetspolisens instruktion.

Nästa fråga är vad myndighetschefen i framtiden ska benämnas. Här har kommittén två alternativ; att myndighetschefen benämns generaldirektör vid Säkerhetspolisen eller säkerhetspolischef. I dag används båda titlarna. Den chef som kommer att vara ansvarig för den övriga polisen i Sverige kommer fortsatt att benämnas rikspolischef. Säkerhetspolischef är, liksom rikspolischef, en inarbetad titel. Kommittén föreslår därför att myndighetschefen vid Säkerhetspolisen bör benämnas säkerhetspolischef.

¹⁵ 10 § Säkerhetspolisens instruktion.

¹⁶ Att regeringen anställer myndighetschefen anges i 23 § myndighetsförordningen.

7.4.2 Utnämning av chefsbefattningar

Kommitténs bedömning: Säkerhetspolischefen bör själv utse sina närmsta medarbetare på chefsnivå.

Av 12 kap. 5 § regeringsformen följer att anställning vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen beslutas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt myndighetsförordningen anställs, som ovan redogjorts för, myndighetschefen av regeringen. Annan personal anställs av myndigheten.¹⁷

Huvudprincipen inom statsförvaltningen är att ansvaret för myndigheternas inre organisation är delegerat till myndigheterna. Det innebär att myndighetscheferna själva utser sina närmaste medarbetare.¹⁸ Denna grundregel bygger dels på tanken att effektiviteten i förvaltningen ökar när myndighetschefen själv kan utforma och bemanna sin organisation, dels på principen om ansvarsutkrävande. Enligt uttalanden i den förvaltningspolitiska propositionen ska statsförvaltningens organisering vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad.¹⁹

Kommittén vill dock, liksom för Polismyndigheten, särskilt aktualisera frågan om de förvaltningspolitiska överväganden som görs för statsförvaltningen i stort också passar in för Säkerhetspolisen eller om det bör göras undantag från bestämmelsen om att endast myndighetschefen anställs av regeringen och att annan personal anställs av myndigheten.

I dag anställer regeringen, utöver säkerhetspolischefen, också en biträdande säkerhetspolischef till Säkerhetspolisen.²⁰ Frågan är om Säkerhetspolisens särskilda uppdrag att skydda rikets säkerhet kan motivera en större styrning av chefsbefattningarna från statsmakternas sida än vad som vanligen förekommer inom den statliga förvaltningen. Som en jämförelse kan regeringens nuvarande styrning

¹⁷ 23 § myndighetsförordningen.

¹⁸ Överdirektörer, länsöverdirektörer och länsråd utses dock av regeringen. I betänkandet Myndighetschefers villkor, SOU 2011:81, föreslås att denna ordning ska avskaffas. Enligt den utredningen bör regeringen – såvida inte speciella förhållanden eller situationer föreligger – fullt ut till myndighetschefen delegera uppgiften att utse sin ställföreträdare.

¹⁹ Prop. 2009/10:175 s. 2.

²⁰ Enligt 24 § myndighetsförordningen ska en myndighetschef ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när han eller hon inte är i tjänst. Om myndigheten har en överdirektör är vederbörande också myndighetens ställföreträdare. I den förvaltningspolitiska propositionen har regeringen uttalat att en anställning vid myndighet som ställföreträdande, biträdande eller vice myndighetschef inte bör förekomma. Se prop. 2009/10:175 s. 124 f.

av Försvarsmakten och kommitténs förslag vad gäller den framtida styrningen av den övriga polisen lyftas fram.²¹

Inom Försvarsmakten råder i nuläget följande ordning. Överbefälhavaren är myndighetschef. Vid myndigheten finns en generaldirektör som är ställföreträdande chef. Anställning som generaldirektör, chef för enheten för underrättelse- och säkerhetstjänst, general och amiral beslutas av regeringen. Regeringen beslutar efter förslag från Försvarsmakten om anställning som generallöjtnant, viceamiral, chefsjurist, ekonomidirektör och personaldirektör samt ett antal placeringar på befattningar som räknas upp i en bilaga till förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.²² För Försvarsmaktens del hanteras följaktligen chefsanställningar på ett sätt som inskränker myndighetschefens möjligheter att utforma och bemanna sin organisation.

För Polismyndighetens del har kommittén föreslagit att rikspolischefen ska anställas direkt av regeringen och att Polismyndigheten själv ska besluta om alla andra anställningar.²³ Från denna ordning har dock kommittén för Polismyndighetens del gjort ett undantag genom att föreslå att chefen för avdelningen för särskilda utredningar ska anställas av regeringen. Kommitténs syn på hanteringen av chefsbefattningar inom Polismyndigheten bygger, med ett undantag, därmed på huvudregeln att ansvaret för myndighetens organisation är delegerat till myndigheterna. Kommitténs förslag vad gäller styrning av Polismyndigheten överensstämmer följaktligen i huvudsak med myndighetsförordningens regler och med de förvaltningspolitiska överväganden som gjorts i fråga om ansvar och ansvarsutkrävande.

Ett av syftena med att ombilda Säkerhetspolisen till en fristående myndighet är att ansvaret för att leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet ska bli tydligare. På det sättet skapas också bättre förutsättningar för regeringen att utkräva ansvar för de resultat som nås. Det ankommer på regeringen att styra Säkerhetspolisens verksamhet och att ansvara för den inför riksdagen. Till skillnad mot vad som var aktuellt då Försvarsmakten bildades innebär ombildningen av Säkerhetspolisen i praktiken ingen skillnad i omfattningen av verksamhet som Säkerhetspolisen ska organisera. Visserligen försvinner rikspolischefens nuvarande ansvar för verksamheten, men det ska

²¹ Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten och SOU 2012:13.

²² 24 och 25 §§ förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

²³ SOU 2012:13 s. 292 ff.

ses i ljuset av att säkerhetspolischefen redan styr organisationen och fattar beslut i den löpande verksamheten.

Utgångspunkten för kommittén är, som ovan redovisats, de förvaltningspolitiska bedömningar regeringen gör om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet i den förvaltningspolitiska propositionen och att myndighetsförordningen ska vara tillämplig för Säkerhetspolisen. Hade de förvaltningspolitiska ställningstagandena gett oss möjlighet, hade kommittén inte varit främmande för en lösning där regeringen utnämner en ställföreträdande säkerhetspolischef. Detta för att motverka en situation då t.ex. en av säkerhetspolischefen själv utsedd ställföreträdare inte har de kvalifikationer som regeringen anser att den som ska ersätta säkerhetspolischefen bör ha. Regeringen måste ha fullt förtroende för den chef som går in och leder verksamhet för att skydda rikets säkerhet när säkerhetspolischefen, av en eller annan orsak, inte kan utföra sitt chefskap.

Enligt kommitténs mening bör dock de förvaltningspolitiska övervägandena och myndighetsförordningens regler ha avgörande betydelse för regeringens utnämningssmakt på Säkerhetspolisens område. Säkerhetspolischefen bör därför, liksom rikspolischefen, i framtiden själv ha möjlighet att utse sina närmaste medarbetare och bemanna sin organisation. Det innebär att det är säkerhetspolischefen som avgör vem som ska förordnas att vara ställföreträdande myndighetschef. Det är brukligt att ställföreträdaren är en av cheferna på nivån närmast under myndighetschefen.²⁴ Kommitténs bedömning att säkerhetspolischefen ska bestämma vem som är ställföreträdare innebär följaktligen att det inte ska finnas någon överdirektör hos Säkerhetspolisen.

7.4.3 Särskilt om andra anställningar

Kommitténs bedömning: Det behöver inte särskilt regleras i Säkerhetspolisens instruktion att myndigheten själv beslutar om anställning av annan personal än myndighetschefen.

I 23 § myndighetsförordningen anges att annan personal än myndighetschefen och överdirektören anställs av myndigheten själv. I dag regleras det särskilt i 10 § Säkerhetspolisens instruktion att

²⁴ Prop. 2009/10:175 s. 125.

Säkerhetspolisen beslutar om andra anställningar än säkerhetspolis-chef och biträdande säkerhetspolischef.

Efter att Säkerhetspolisen ombildats till en fristående myndighet kommer myndigheten att falla in under myndighetsförordningens tillämpningsområde. Det behöver därför inte längre vara särskilt reglerat att Säkerhetspolisen beslutar om vilken personal – utöver myndighetschefen – som ska vara anställd vid myndigheten.

7.4.4 Personrörlighet

Kommitténs bedömning: Det är betydelsefullt att det även fortsatt finns goda förutsättningar för personrörlighet mellan Säkerhetspolisen och den övriga polisen.

Kommitténs förslag: I den föreslagna Polismyndighetens instruktion ska det läggas till en bestämmelse om att anställda vid Polismyndigheten får tillkallas för att arbeta vid Säkerhetspolisen.

Av samma bestämmelse ska det framgå att en arbetstagare hos Polismyndigheten utan särskilt beslut får vara ledig från sin anställning under den tid han eller hon har en tidsbegränsad anställning vid Säkerhetspolisen.

Vidare ska det i Säkerhetspolisens instruktion anges att Säkerhetspolisen får tillkalla anställda från Polismyndigheten för verksamhet som bedrivs vid Säkerhetspolisen.

När fråga är om att Säkerhetspolisen ska anställa en polisman som är anställd tills vidare vid Polismyndigheten, får hans eller hennes anställning – om det är befogat med hänsyn till arbetsuppgiften – gälla för bestämd tid eller tills vidare, dock längst till en viss tidpunkt.²⁵

I avsnitt 3.5 har kommittén redogjort för anställningsförhållandena för personalen vid Säkerhetspolisen, och särskilt för livvakter och spanare. Kommittén gör bedömningen att det även fortsatt måste finnas goda förutsättningar för personrörlighet mellan Säkerhetspolisen och den övriga polisen. Möjligheterna att få arbeta i den andra organisationen, och de därigenom utökade karriärvägarna, är

²⁵ Jfr nu gällande 6 kap. 11 § andra stycket polisförordningen samt 8 § Rikspolisstyrelsens instruktion.

av stor betydelse för de anställda och för arbetsgivarna. Det underlättar för Säkerhetspolisen att det finns goda förutsättningar att rekrytera personal som arbetar i polisverksamhet. Detta gäller för personalen som helhet men i synnerhet för livvakter och spanare. Eftersom det ställs särskilda krav på de sistnämnda vad gäller exempelvis ålder, erfarenhet och fysisk kondition är det nödvändigt att Säkerhetspolisen även fortsättningsvis kan rekrytera personal från den övriga polisen som efter ett tidsbegränsat arbete som livvakt eller spanare kan återvända till Polismyndigheten. Ett sådant system bygger dock på att arbetstagarna i grunden har full anställningstrygghet.

I den föreslagna Polismyndighetens instruktion bör det, enligt kommitténs uppfattning, därför läggas till en bestämmelse om att anställda vid Polismyndigheten får tillkallas för att arbeta vid Säkerhetspolisen. Av samma bestämmelse bör det framgå att en arbetstagare utan särskilt beslut får vara ledig från sin anställning under den tid han eller hon har en tidsbegränsad anställning vid Säkerhetspolisen. Frågan om möjlighet att tillkalla personal från Polismyndigheten bör också regleras i Säkerhetspolisens instruktion. När fråga är om att Säkerhetspolisen ska anställa en polisman som är anställd tills vidare vid Polismyndigheten, får hans eller hennes anställning – om det är befogat med hänsyn till arbetsuppgiften – gälla för bestämd tid eller tills vidare, dock längst till en viss tidpunkt. Genom rekvisitet ”om det är befogat med hänsyn till arbetsuppgiften” betonas att bestämmelsen är tillämplig på exempelvis livvakter och spanare, jfr 8 § andra stycket Rikspolisstyrelsens instruktion.

7.4.5 Förflytningsrätt

Kommitténs bedömning: En ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet påverkar inte Säkerhetspolisens behov av att i vissa undantagssituationer, med hänsyn till verksamhetens särdrag, kunna förflytta en arbetstagare till en annan anställning.

Kommitténs förslag: Regleringen om förflyttningsskyldighet för anställda vid Säkerhetspolisen ska ändras så att det framgår att när en arbetstagares förflyttningsskyldighet aktualiseras, och

en ny anställning inom den övriga polisen är i fråga, är det Polismyndigheten som beslutar om en sådan anställning. För anställning vid en annan myndighet ska den mottagande myndigheten fatta beslut om anställningen.

I avsnitt 3.5 har kommittén redogjort för bestämmelsen som reglerar den nuvarande förflyttningsskyldigheten för arbetstagare som är anställda vid Säkerhetspolisen.

Att Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet påverkar, enligt kommitténs bedömning, inte Säkerhetspolisens behov av att i vissa undantagssituationer – med hänsyn till verksamhetens särdrag – kunna förflytta en arbetstagare till en annan anställning. En ombildning innebär heller ingen ändring i avseendet att det även fortsättningsvis är Säkerhetspolisen som ska besluta om förflyttningen. I den nya polisorganisationen kommer mottagande myndighet för den polisutbildade personalen i princip utslutande att vara Polismyndigheten. Regleringen om förflyttningsskyldighet för anställda vid Säkerhetspolisen bör därför ändras så att det framgår att när en arbetstagares förflyttningsskyldighet aktualiseras, och en ny anställning inom den öppna polisen är i fråga, är det Polismyndigheten som beslutar om en sådan anställning.

Vad gäller anställda vid Säkerhetspolisen med annan bakgrund än polisiär kan den mottagande myndigheten vara en annan statlig myndighet. Det bör anges uttryckligen i Säkerhetspolisens instruktion att det är den mottagande myndigheten som ska besluta om den nya anställningen.

7.4.6 Handläggning av ärenden om brott av anställda inom Säkerhetspolisen

Kommitténs förslag: I Säkerhetspolisens instruktion ska det anges att sådana ärenden som ska prövas enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. ska handläggas vid avdelningen för särskilda utredningar vid Polismyndigheten.

Från och med den 1 januari 2011 hanteras anmälningar mot polisanställda av en särskild avdelning inom Rikspolisstyrelsen. Detta

gäller oavsett om brottet har samband med arbetet eller inte. Även misstankar mot polisstuderande och personer som arbetar på uppdrag av polisen handläggs vid denna avdelning. Här handlägger polisen också de ärenden som handhas av Riksenheten för Polismål inom Åklagarmyndigheten. Det gäller t.ex. utredning av ärenden om brott av åklagare, domare och vissa andra offentliga befattningshavare. Vid avdelningen hanteras vidare de ärenden som handläggs av riksåklagaren, om riksåklagaren inte bestämmer annat. Avdelningen bedriver sitt utredningsarbete på sex orter i landet. Det är alltid en åklagare som är förundersökningsledare.

Hög kvalitet i utredningsverksamheten förutsätter tillgång till bred kompetens och erfarenhet av brottsutredningar. Detta för att kunna lösa svåra brottsutredningar av vitt skilda slag. Kommittén gjorde i SOU 2012:13 bedömningen att detta bäst garanteras genom att verksamheten finns kvar inom den öppna polisen, men är tydligt skild från övrig operativ verksamhet. Kommittén har föreslagit att avdelningen ska vara en del av den nya Polismyndigheten.

Den handläggning av ärenden som ska prövas enligt förordningen om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. avser också anställda vid Säkerhetspolisen eftersom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen tillsammans utgör polisen (se förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)). Det innebär att sådana ärenden som rör brott av anställda vid Säkerhetspolisen ska handläggas av den föreslagna avdelningen för särskilda utredningar vid Polismyndigheten. Detta bör också framgå av Säkerhetspolisens instruktion. Av 14 a § förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. följer att Polismyndigheten har rätt att ta del av uppgifter som finns hos Säkerhetspolisen och som behövs för handläggningen av ett ärende.

7.4.7 Personalansvarsnämnd

Kommitténs förslag: Vid Säkerhetspolisen ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Personalansvarsnämnden ska pröva frågor som anges i 25 § första stycket myndighetsförordningen för anställda vid Säkerhetspolisen.

Personalansvarsnämnden är beslutsför enligt vad som anges i 26 § myndighetsförordningen.

En personalansvarsnämnd är en partssammansatt grupp vid statliga myndigheter med uppgift att utkräva det disciplinansvar som statligt anställda har enligt LOA. Tjänstemän på hög nivå lyder i disciplinhänseende under Statens ansvarsnämnd.

Ansvarsärenden som rör personal vid Säkerhetspolisen prövas i dag av Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd. Nämnden prövar frågor om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, disciplinansvar, avstängning och åtalsanmälan. Den prövar även dessa frågor för anställda vid Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och den lokala polisorganisationen. Nämnden prövar också sådana överklaganden som avses i 6–8 §§ polisutbildningsförordningen. Personalansvarsnämnden kan ge varning och löneavdrag för tjänsteförseelser (misskötsamhet i samband med tjänsten som inte är brottslig) eller skriva av ärendet. Döms en anställd för brott i domstol kan personalansvarsnämnden besluta om avsked/uppsägning eller att en arbetstagare får behålla jobbet. Nämnden består av rikspolischefen, personalföreträdarna, chefsjuristen vid Rikspolisstyrelsen och de två företrädare för polisen som rikspolischefen bestämmer samt två särskilt förordnade ledamöter. Vid prövning av ärenden som gäller anställda vid Säkerhetspolisen ingår också säkerhetspolischefen i nämnden.

Kommittén har att ta ställning till hur de ansvarsärenden som rör Säkerhetspolisens anställda i framtiden ska handläggas. Här har kommittén övervägt tre alternativ. Personalansvarsärenden som rör anställda vid Säkerhetspolisen prövas av Polismyndighetens ansvarsnämnd, en gemensam ansvarsnämnd för Säkerhetspolisen och Polismyndigheten (polisens ansvarsnämnd) eller en ny ansvarsnämnd för Säkerhetspolisen.

I SOU 2012:13 har kommittén föreslagit att det ska finnas en personalansvarsnämnd vid Polismyndigheten. Ett alternativ är att ärenden som rör Säkerhetspolisens anställda också prövas av denna nämnd. En nackdel med ett sådant arrangemang är dock dels att den nämnd som ska pröva de ärenden som rör anställda hos Säkerhetspolisen i formell mening sorterar under en annan myndighet, dels att vid prövning av ärenden som rör Säkerhetspolisen kommer nämndens ledamöter i stora delar att behöva bytas ut.

Ett annat alternativ är att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen tillsammans bygger upp polisens personalansvarsnämnd. Det som talar för ett sådant alternativ är att de personalansvarsärenden som rör anställda hos Säkerhetspolisen i nuläget endast uppgår till i genomsnitt ett om året. En gemensam personalansvarsnämnd kan

därför bidra till att ledamöternas erfarenhet av disciplinansvarsärenden blir större.²⁶ Det som talar emot en gemensam personalansvarsnämnd för Säkerhetspolisen och Polismyndigheten är att det i praktiken är fråga om två fristående myndigheter. Sammansättningen av ledamöter måste också anpassas efter detta förhållande. Huvudregeln har alltid varit att personalansvarsfrågor ska prövas av den myndighet där arbetstagaren är anställd.²⁷ Kommittén gör därför bedömningen att det är mest ändamålsenligt att Säkerhetspolisen har en egen personalansvarsnämnd. Det förhållandevis stora antalet anställda vid Säkerhetspolisen motiverar också att myndigheten har en egen ansvarsnämnd.

Säkerhetspolischefen ska vara ordförande i personalansvarsnämnden. Nämnden ska i övrigt bestå av personalföreträdarna, tre företrädare för Säkerhetspolisen som säkerhetspolischefen utser samt två särskilt förordnade ledamöter. Personalansvarsnämnden är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande (se 25 och 26 §§ myndighetsförordningen).

7.5 Samverkan och samarbete

Kommitténs bedömning: Om Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet kommer i praktiken inte möjligheten att samverka och samarbeta med den övriga polisen att förändras.

Säkerhetspolisen måste även fortsatt ha en god samverkan och ett väl fungerande samarbete med den övriga polisen och med andra nationella myndigheter. Dessutom måste det finnas en fungerande samverkan med andra länder och med utländska myndigheter.

De författningsmässiga ramarna för Säkerhetspolisens samverkan och samarbete med andra aktörer måste vara sådana att de är anpassade i förhållande till den nya polisorganisationen och i förhållande till andra myndigheters uppdrag.

²⁶ Den nuvarande Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd beslutar i omkring 100 ärenden om året. Nämnden beslutade 2010 i 107 ärenden. Dessa fördelades enligt följande. Skiljande från anställningen genom avskedande eller uppsägning 52 beslut, Disciplinpåföljd för tjänsteförseelse 54 beslut, Överklagade beslut om skiljande från polisutbildningen 1 beslut. Se Personalansvarsnämndens vid Rikspolisstyrelsen verksamhetsrapport med referat av ärenden 2010.

²⁷ Jfr t.ex. 12 § förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

Kommitténs förslag: I Säkerhetspolisens nya instruktion ska regleras att Säkerhetspolisen ska samverka och samarbeta med vissa aktörer.

I tilläggsdirektiven till Polisorganisationskommittén anges att förhållandet att skilja Säkerhetspolisen från den övriga polisen väcker frågor som rör samarbetet mellan Säkerhetspolisen och den övriga polisen.²⁸ Om Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet finns det enligt direktiven behov av att identifiera och eventuellt formalisera detta samarbete.

I kapitel 4 har kommittén identifierat Säkerhetspolisens nuvarande samverkan och samarbete med andra aktörer. Där finns beskrivet att Säkerhetspolisen samarbetar med t.ex. andra säkerhets- och underrättelsetjänster, den övriga polisen och andra brottsbekämpande myndigheter. För att Säkerhetspolisen ska kunna fullgöra sitt uppdrag och bedriva ett effektivt arbete måste det också i framtiden finns ett långtgående samarbete med andra aktörer. I enlighet med tilläggsdirektiven kommer kommittén att överväga i fall detta samarbete också behöver formaliseras.

7.5.1 Utgångspunkt för våra överväganden och förslag

I SOU 2012:13 lämnade kommittén vissa förslag rörande samordningen mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.²⁹ Kommittén föreslog bl.a. att

- Polismyndigheten ska verka för samordning och effektivitet inom polisen.
- Polismyndigheten ska samarbeta med Säkerhetspolisen i den utsträckning som behövs för att polisverksamheten ska kunna bedrivas effektivt.
- Polismyndigheten ska fortlöpande lämna upplysningar till Säkerhetspolisen om förhållanden som har betydelse för Säkerhetspolisens verksamhet.
- Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska i samråd bestämma och fortlöpande utveckla formerna för samverkan och samordning mellan myndigheterna.

²⁸ Dir. 2012:13.

²⁹ SOU 2012:13 s. 267 f.

- Polismyndigheten ska också, efter överenskommelse med Säkerhetspolisen, meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i polisverksamheten.
- Om Säkerhetspolisen begär det och det inte finns hinder däremot, ska Polismyndigheten lämna förstärkning vid polisverksamhet som leds av Säkerhetspolisen.

I detta betänkande tar kommittén sin utgångspunkt i Säkerhetspolisens uppdrag och verksamhet och överväger i vilka avseenden Säkerhetspolisens samverkan och samarbete med den övriga polisen behöver regleras i Säkerhetspolisens nya instruktion.

Kommitténs utgångspunkt är att de författningsmässiga ramarna som rör Säkerhetspolisens samverkan och samarbete måste vara sådana att de är anpassade dels till den nya polisorganisationen, dels till andra myndigheter. Dessutom måste de vara så pass generella att de kan ha bäring på olika situationer och händelser som förutsätter Säkerhetspolisens medverkan. För att garantera att det finns goda förutsättningar för detta bör det, enligt kommitténs bedömning, göras klart att myndigheten har en skyldighet att samverka och samarbeta med andra.

Sedan kommitténs första betänkande, SOU 2012:13, lämnades har den norska s.k. 22 juli-kommissionen lämnat sin rapport NOU 2012:14, Rapport fra 22.juli-kommisjonen. Den analyserar hur samhället, och framför allt vissa statliga myndigheter, agerade och hanterade terroristattentatet och händelserna i Norge den 22 juli 2011. I inledningen till rapporten anger kommissionen sammanfattningsvis bl.a. att myndigheternas förmåga att koordinera åtgärder och samverka har varit bristfällig samt att myndighetsledningarnas förmåga att klargöra ansvar, sätta upp mål och ta initiativ för att uppnå resultat har varit otillräcklig.

Vid ett potentiellt eller fullbordat terroristattentat i Sverige ankommer det på Säkerhetspolisen att samverka med andra myndigheter. Slutsatserna från den s.k. 22 juli-kommissionens rapport visar att det är av stor vikt att det finns goda förutsättningar för en väl fungerande samverkan mellan olika myndigheter.

7.5.2 Säkerhetspolisens samverkan och samarbete med den öppna polisen

Som kommittén har beskrivit i avsnitt 4.6 har Säkerhetspolisen en god samverkan och ett omfattande samarbete med den öppna polisen. Säkerhetspolisen lämnar t.ex. polisoperativt stöd, främst spänningstjänst, åt den övriga polisen i enstaka ärenden. Samverkan sker också inom utredningsverksamheten och när det gäller it-brottslighet och analys avseende vissa brottskategorier. Säkerhetspolisen ansvarar vidare för exempelvis verkställigheten av beslut om hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation och merparten av de administrativa och tekniska frågorna som rör sådana åtgärder.

Om Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet kommer i praktiken inte möjligheten att samverka och samarbeta med den övriga polisen att förändras. I dag finns det 21 lokala polismyndigheter samt en central förvaltningsmyndighet som Säkerhetspolisen på olika sätt och i olika omfattning har kontakt med. I den nya organisationen för den öppna polisen kommer det också fortsättningsvis att finnas regional och lokal förankring. Det är angeläget att Säkerhetspolisen även i framtiden kan samverka med den övriga polisen på både regional och lokal nivå.

Vad gäller Säkerhetspolisens nuvarande polisoperativa samarbete med Rikskriminalpolisen kommer strukturen för detta att förändras eftersom det inom den nya Polismyndigheten istället bildas en nationell operativ avdelning. Säkerhetspolisen och den nationella operativa avdelningen måste kunna samverka för att upprätthålla en sammanhållen och effektiv polisverksamhet.³⁰ Det finns därför, enligt kommitténs mening, anledning att reglera förutsättningarna för ett sådant samarbete.

³⁰ Jfr SOU 2012:13 s. 269.

Säkerhetspolisens allmänna skyldighet att samverka och samarbeta med den öppna polisen

Kommitténs förslag: Säkerhetspolisen ska samarbeta med Polismyndigheten i den utsträckning som behövs för verksamheten.

Säkerhetspolisen ska hålla Polismyndigheten underrättad om sådan polisverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver och som kan påverka den verksamhet som Polismyndigheten ansvarar för.

Säkerhetspolisen och Polismyndigheten ska i samråd bestämma och fortlöpande utveckla formerna för samverkan och samordning mellan myndigheterna.

Om Polismyndigheten begär det och det inte finns hinder däremot, ska Säkerhetspolisen biträda polisverksamhet som leds av Polismyndigheten.

Kommitténs bedömning: En ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet innebär inte att nuvarande bestämmelser om sekretess behöver förändras för ett fungerande uppgiftsutbyte.

Det är av stor vikt att samverkan och samarbete mellan Säkerhetspolisen och den övriga polisen inte försämras i och med att Säkerhetspolisen läggs i en egen struktur. Ett sätt att garantera detta är att i de nya myndigheternas instruktioner slå fast att det finns en övergripande skyldighet att samarbeta för att verksamheterna ska fungera.

I kommitténs förslag till förordning med instruktion för Polismyndigheten regleras denna övergripande skyldighet för Polismyndigheten att samarbeta med Säkerhetspolisen (27 § första stycket). I Säkerhetspolisens instruktion bör det finnas en bestämmelse som också betonar samarbetskyldigheten.³¹ Utformningen av bestämmelsen ska dock inte påverka Säkerhetspolisens möjlighet att utföra sitt från den övriga polisen avskilda uppdrag. Vad som anges i den föreslagna bestämmelsen om Säkerhetspolisens skyldighet att samarbeta med Polismyndigheten är av generell karaktär. Bestämmelsen bör vara formulerad på samma sätt i de båda myndigheternas instruktioner. Den samverkan som ska ske måste dock, liksom i dag, utföras med hänsyn till eventuell sekretess.

³¹ En sådan ny bestämmelse motsvarar också vad som i dag stadgas i 13 § första stycket Säkerhetspolisens nuvarande instruktion om att Säkerhetspolisen ska samarbeta med Rikskriminalpolisen och med polisväsendet i övrigt.

För att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten ska ges goda förutsättningar att bedriva sin verksamhet är det viktigt att verksamheterna får del av sådana upplysningar som har betydelse för fullgörandet av respektive myndighets uppdrag. Kommittén har föreslagit att det i 27 § andra stycket Polismyndighetens instruktion ska anges att Polismyndigheten fortlöpande ska lämna upplysningar till Säkerhetspolisen om förhållanden som har betydelse för Säkerhetspolisens verksamhet. Motsvarande bör gälla även för Säkerhetspolisen. Kommittén gör bedömningen att en ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet inte innebär att nuvarande bestämmelser om sekretess behöver förändras för ett fungerande uppgiftsutbyte.

Vidare bör det finnas en bestämmelse i Säkerhetspolisens instruktion som speglar vad som anges i den föreslagna bestämmelsen i 27 § tredje stycket Polismyndighetens instruktion om att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i samråd ska bestämma och fortlöpande utveckla formerna för samverkan och samordning mellan myndigheterna.

I den av kommittén föreslagna 28 § Polismyndighetens instruktion anges att om Säkerhetspolisen begär det och det inte finns hinder däremot, ska Polismyndigheten lämna förstärkning vid polisverksamhet som leds av Säkerhetspolisen.³² Frågan är om Säkerhetspolisen ska ha en skyldighet att också lämna biträde till Polismyndigheten. Som nämndes inledningsvis lämnar Säkerhetspolisen t.ex. polisoperativt stöd, främst spaningstjänst, åt den öppna polisen i enstaka ärenden. Även om det inte är särskilt vanligt förekommande att personal från Säkerhetspolisen biträder den öppna polisen är det ändå viktigt att regeringen slår fast att det kan ske om situationen så kräver. I Säkerhetspolisens instruktion bör det därför anges att om Polismyndigheten begär det, och det inte finns hinder däremot, ska Säkerhetspolisen biträda den polisverksamhet som leds av Polismyndigheten.

I sammanhanget bör särskilt betonas att det är av stor vikt att ledningen för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har en väl utarbetad kontakt med varandra.

³² I förra betänkandet har kommittén uttalat att det – liksom i dag – bör finnas en skyldighet att lämna förstärkning mellan myndigheterna inom polisväsendet. Polismyndigheten bör därför vara skyldig att lämna förstärkning vid polisverksamhet som leds av Säkerhetspolisen. Det kan gälla t.ex. sådan förstärkning som i dag lämnas av Nationella Insatsstyrkan. Denna förstärkningsskyldighet ska gälla såvida det inte finns hinder däremot (SOU 2012:13 s. 269).

Särskilt om samverkan och samarbete med den nationella operativa avdelningen

Kommitténs bedömning: Utifrån de föreslagna bestämmelserna om samverkan bör det finnas goda möjligheter att samarbeta operativt över myndighetsgränserna, både minutoperativt och mer långsiktigt.

Kommitténs förslag: Säkerhetspolisen ska hålla den nationella operativa avdelningen inom Polismyndigheten underrättad om sådan polisverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver och som kan påverka den verksamhet som avdelningen ansvarar för. Motsvarande ska också anges i Polismyndighetens instruktion.

I SOU 2012:13 föreslog kommittén att det vid Polismyndigheten ska finnas en nationell operativ avdelning. Huvudinriktningen för den nationella operativa avdelningen bör vara bl.a. att leda och samordna viss operativ verksamhet. Kommittén har i det tidigare betänkandet också uttalat att genomförandeorganisationen bör få i uppdrag att ta fram en tydlig och effektiv beslutsstruktur för att leda den operativa verksamheten inom Polismyndigheten, som bygger på polisens underrättelsemodell. Särskild vikt bör bl.a. läggas vid vilka specifika områden som ska ledas och samordnas nationellt samt inom vilka områden den nationella operativa avdelningen ska upprätthålla specialistkompetens.³³

Under arbetets gång har kommittén uppfattat att det finns vissa farhågor om att Säkerhetspolisen efter en ombildning till en fristående myndighet inom polisväsendet inte kommer att ha den utredningskapacitet som krävs för att myndigheten på egen hand ska kunna bedriva utredningar vid extraordinära händelser, där organisationen i dag behöver samverka med den övriga polisen. Ett sådant exempel är terroristattentatet på Bryggaregatan i Stockholm i december 2010 då Säkerhetspolisen för att utreda brott fick biträde av bl.a. Rikskriminalpolisen. Som kommittén tidigare redogjort för kommer i praktiken inte förutsättningarna för samarbetet med den öppna polisen att förändras. Det gäller även för samverkan

³³ Polisverksamhet ska bedrivas genom ett problemorienterat och underrättelselett arbets sätt. Polisens underrättelsemodell (PUM) är polisens lednings- och styrningsmodell för all planlagd operativ polisverksamhet. Polisens underrättelsemodell ska inrikta verksamheten så att polisens aktiviteter mot brott, ordningsstörningar och otrygghet har rätt utformning, sätts in vid rätt tidpunkt och med rätt resurs. SOU 2012:13 s. 142 f.

i operativt hänseende. Säkerhetspolisen ska efter en ombildning inte behöva bygga upp ytterligare utredningskapacitet för att kunna hantera extraordinära händelser, utan måste kunna dra nytta av det väl utbyggda samarbetet med den verksamhet som i dag bedrivs inom Rikskriminalpolisen, och som i framtiden kommer att ligga på den nationella operativa avdelningen. Att Säkerhetspolisen läggs i egen struktur ska inte innebära att organisationens uppdrag ändras.³⁴ Mot bakgrund av att den nationella operativa avdelningen bl.a. ska leda samverkansarbetet med andra myndigheter i satsningen mot grov organiserad brottslighet, är det betydelsefullt att Säkerhetspolisen här hittar goda former för att samverka.³⁵

Med de bestämmelser om samverkan och samarbete som kommittén har föreslagit i instruktionen för Polismyndigheten och i instruktionen för Säkerhetspolisen, gör kommittén bedömningen att det finns goda möjligheter att samarbeta över myndighetsgränserna både minutoperativt och med mer långsiktigt arbete av operativ karaktär. För att det ska finnas förutsättningar för överföring av väsentlig information mellan de operativa verksamheterna ska det därutöver också finnas en särskilt definierad skyldighet för Säkerhetspolisen respektive den nationella operativa avdelningen inom Polismyndigheten att hålla varandra underrättade om sådan polisverksamhet som bedrivs och som kan påverka den andra organisationens operativa verksamhet.

Att hitta mekanismer för ansvarsfördelning mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten – en uppgift för myndighetsledningarna

Kommitténs bedömning: I vissa särskilda situationer kommer det att finnas behov av mekanismer för ansvarsfördelning mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten.

Säkerhetspolisen och Polismyndigheten måste gemensamt komma överens om en beslutsordning för extraordinära situationer.

I 7 § tredje stycket Säkerhetspolisens nuvarande instruktion anges att frågor på Säkerhetspolisens område som på ett väsentligt sätt påverkar andra delar av polisväsendet avgörs av rikspolischefen.

³⁴ Se kommitténs tilläggsdirektiv Dir. 2012:13 och avsnitt 6.3.

³⁵ Jfr SOU 2012:13 s. 328 f.

Rikspolischefen får också i övrigt besluta i ett ärende, om det finns särskilda skäl. Med en ny polisorganisation – och två från varandra fristående myndigheter inom polisväsendet – saknas det skäl att behålla den beslutanderätt som rikspolischefen i dag har på Säkerhetspolisens område. Det är bl.a. detta långtgående beslutsmandat som ligger till grund för att det i dag råder vissa oklarheter i ansvarsförhållandena mellan rikspolischefen och säkerhetspolischefen.

Frågan är om det med två fristående myndigheter inom polisväsendet överhuvudtaget finns något behov av mekanismer för ansvarsfördelning. Som ovan redogjorts för ska Säkerhetspolisen och Polismyndigheten samarbeta i den utsträckning som behövs för att polisverksamheten i landet ska fungera (se avsnittet om Säkerhetspolisens allmänna skyldighet att samverka och samarbeta med den öppna polisen). Denna samarbetskyldighet har ett brett anslag och tar sin utgångspunkt i att myndigheterna har olika uppdrag. Av den föreslagna 7 § polislagen framgår att Säkerhetspolisen ska ansvara för polisverksamhet som syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. I den föreslagna instruktionen för Säkerhetspolisen anges i 2 § att Säkerhetspolisen, utöver vad som anges i 7 § polislagen, ska leda och bedriva polisverksamhet när det gäller terrorismbekämpning.³⁶ Polismyndigheten ansvarar för all annan polisverksamhet i landet, med undantag för den polisverksamhet som Säkerhetspolisen ansvarar för (4 § förslag till lag om ändring i polislagen). Eftersom myndigheterna – liksom i dag – har tydligt åtskilda uppdrag kommer det sannolikt sällan att uppstå oklarheter i ansvars- och ledningsfrågorna. De båda organisationernas olika inriktning, specialistkompetenser och resursförhållanden förutsätter ett gott samarbete dem emellan.

Den ansvarsfördelning som råder i dag och som enligt kommitténs bedömning bör vara utgångspunkten även framöver, kan enklast illustreras med ett par exempel. I en situation då en sprängladdning detonerar är det den öppna polisen som ansvarar för de inledande åtgärderna. Det gäller såväl sådana åtgärder som kan kopplas till förundersökningen, exempelvis inledande förhör, säkrande av teknisk bevisning, avspärrning m.m., som andra åtgärder, exempelvis räddningsinsatser och trafikdirigering. Säkerhetspolisens roll, till dess organisationen eventuellt tar över förundersökningen, är att utgöra ett stöd för den öppna polisen framför allt med avseende på att förse utredningen med underrättelseinforma-

³⁶ Det är ingen förändring i förhållande till vad som redan i dag gäller.

tion och göra hotbilda-bedömningar av bl.a. risken för ytterligare attentat. Om Säkerhetspolisen tar över utredningen på grund av att det rör sig om ett misstänkt terroristattentat utfört av personer eller nätverk som Säkerhetspolisen har kunskap om, får Säkerhetspolisen utredningsansvaret i förundersökningen men fortsätter att driva utredningen i samarbete med den övriga polisen. Det gäller särskilt vid utredningar av större omfattning där Säkerhetspolisen inte har, och heller inte ska ha, tillräckliga utredningsresurser. Även i dessa utredningar har Säkerhetspolisen huvudansvaret för att hämta in underrättelseinformation och göra hotbilda-bedömningar. När en förundersökning väl har inletts mot en eller flera personer är det åklagaren som är förundersökningsledare och som beslutar om fortsatta åtgärder i utredningen. Åklagarens roll är en faktor som bidrar till att det sällan uppstår oklarheter i ansvars- och ledningsfrågorna mellan Säkerhetspolisen och den övriga polisen.

Ett annat exempel på rådande ansvarsfördelning är vid misstänke om ett förestående terroristattentat. Orsaken till misstanken kan ofta vara en hotbild som Säkerhetspolisen förmedlat till den öppna polisen utifrån inhämtad underrättelseinformation. Beslut som avser att rädda liv och egendom, som åtgärder för att utrymma eller spärra av lokaler, faller på den öppna polisen. Vidare sker, som tidigare beskrivits, gripanden av personer som är misstänkta för någon form av terroristbrottslighet ofta med hjälp av den Nationella insatsstyrkan vid den öppna polisen.

Det kan dock inte uteslutas att det i undantagsfall kan uppstå situationer då ansvars- och ledningsfrågorna är mer svårlösta. Ett inledande polisarbete i samband med särskilda situationer ska inte försenas av oklarheter i ansvarsfrågorna. Kommittén gör därför bedömningen att en beslutsordning kan behöva slås fast för sådana extraordinära förhållanden då det fortfarande är oklart inom vilken myndighets område en misstänkt brottslig handling faller och på förutsättningarna för ledning av polisverksamheten i sådana fall. Det är, enligt kommitténs mening, de båda myndigheternas ledningar som gemensamt måste göra en tydlig överenskommelse om hur polisverksamheten ska ledas och bedrivs för det fall en sådan situation uppstår. Det bör också betonas att en överenskommelse om särskild beslutsordning endast ska användas i sällsynta fall.

Kommitténs förslag är att det är de båda myndigheternas ledningar som gemensamt bör komma överens om ansvarsfördelningen. Det är ett arbete som bör prioriteras av myndighetsledningarna. Avsaknaden av nödvändiga överenskommelser kan i för-

längningen få konsekvenser. Regeringen har ansvar för rikets säkerhet och för att polisens verksamhet fungerar på ett tillfredsställande sätt. Ytterst kan därför regeringen – i en sådan undantags-situation då två myndighetschefer inte kan komma överens – alltid överväga om det finns fortsatt förtroende för respektive myndighets ledning.

7.5.3 Samverkan och samarbete med andra myndigheter

Kommitténs förslag: Säkerhetspolisen ska samarbeta med andra myndigheter än Polismyndigheten i den omfattning som är lämplig med hänsyn till respektive myndighets arbetsuppgifter.

Som kommittén beskrivit bl.a. i avsnitt 4.3 har Säkerhetspolisen i dag en betydelsefull samverkan med andra myndigheter än de som återfinns inom polisväsendet. Exempel på sådana myndigheter är försvarsunderrättelsemyndigheterna.

I Säkerhetspolisens instruktion bör det därför anges att Säkerhetspolisen ska samarbeta med andra myndigheter än Polismyndigheten i den omfattning som är lämplig med hänsyn till respektive myndighets arbetsuppgifter. En sådan bestämmelse motsvarar 13 § andra stycket i Säkerhetspolisens nuvarande instruktion.

7.5.4 Internationellt samarbete i framtiden

Kommitténs förslag: Säkerhetspolisen ska samarbeta med andra länder, utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer i den utsträckning som behövs för myndighetens verksamhet och som regeringen närmare bestämmer.

Säkerhetspolisen ska få ingå överenskommelse om samarbete med en utländsk brottsbekämpande myndighet eller utländsk gränskontrollmyndighet i länder som är medlemmar i Europeiska unionen eller som har slutit avtal enligt konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om samarbete med konventionsländerna. Detta gäller dock inte om överenskommelsen kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Innan en sådan överenskommelse ingås ska Regeringskansliet (Justitiedepartementet) underrättas.

I 15 § Säkerhetspolisens nuvarande instruktion anges att Säkerhetspolisen ska samarbeta med andra länder i den utsträckning som behövs för Säkerhetspolisens verksamhet. För att Sveriges säkerhetstjänst ska fungera väl bör det även fortsatt finnas krav på att Säkerhetspolisen samarbetar med andra länder. Sådant arbete avser också samverkan med utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer. Detta bör ske i den utsträckning som behövs för myndighetens verksamhet och som regeringen närmare bestämmer. Säkerhetspolisen bör också under särskilt angivna förutsättningar – liksom Polismyndigheten – få ingå vissa överenskommelser om samarbete med utländska myndigheter.

8 Konsekvenser av kommitténs förslag

8.1 Utgångspunkter för konsekvensbeskrivningen

I detta betänkande har kommittén lämnat förslag som tar sikte på Sakerhetspolisens organisation på en övergripande nivå. Kommitténs organisatoriska överväganden ligger i linje med de ställningstaganden som riksdagen och regeringen gjort när det gäller att en myndighet så långt som möjligt själv bör fatta beslut om utformningen av den egna organisationen. Den föreslagna ombildningen av Sakerhetspolisen till en fristående myndighet inom polisväsendet leder, enligt kommitténs uppfattning, till flera positiva effekter. Rikspolischefens makt över polisväsendet begränsas och ansvarsförhållanden, regelverk samt beslutsmandat blir tydligare. Förslagen får också en rad konsekvenser, vilka dessa är beskrivs nedan.

Sakerhetspolisen i en egen struktur – inget stort förändringsarbete

Kommittén har i avsnitt 6.2.1 redogjort för att en ombildning av Sakerhetspolisen till en fristående myndighet i praktiken inte innebär någon egentlig förändring av regeringens styrning av verksamheten på Sakerhetspolisens område. Redan i dag har Sakerhetspolisen en självständig ställning och i praktiken är det inte något större förändringsarbete som krävs för att skapa en enrådighetsmyndighet av Sakerhetspolisen.

8.2 Konsekvenser i ett medborgarperspektiv

Insyn och granskning

I avsnitt 7.3.3 har kommittén redogjort för att det är angeläget att medborgare och politiker har insyn i Säkerhetspolisens verksamhet. Ledamöter i ett insynsråd kan också tillföra ledningen kunskap och kompetens. Kommittén har mot denna bakgrund föreslagit att det ska finnas ett insynsråd vid Säkerhetspolisen. Insynen måste bygga på kännedom om och förståelse för den verksamhet som bedrivs. Kommittén har i det nyss nämnda avsnittet beskrivit att en huvuduppgift för Säkerhetspolisens insynsråd kommer att vara att på nära håll följa hur Säkerhetspolisen inriktar och prioriterar i sin verksamhet. Insynsrådet bör aktivt informera sig om sådan verksamhet som allmänheten på grund av sekretesskäl inte på annat sätt kan ha insyn i. Därigenom kommer den demokratiska insynen och kontrollen i Säkerhetspolisens verksamhet att stärkas.

I detta sammanhang bör också nämnas att i dag har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ett tillsynsuppdrag och granskar bl.a. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter samt utövar tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter.

I tilläggsdirektiven har kommittén fått i uppdrag att ta ställning till om ett fristående organ i framtiden ska granska polisens, inklusive Säkerhetspolisens verksamhet (dir. 2012:13). I SOU 2012:13 gjorde kommittén bedömningen att ett fristående granskningsorgan för tillsyn över polisverksamheten bör inrättas och att ett sådant organ skulle bidra till att regeringen, och i förlängningen medborgarna, får bättre kontroll över att regler och lagar följs i polisens verksamhet.¹ Frågan om tillsyn över polisens, inklusive Säkerhetspolisens, verksamhet ska kommittén ta slutlig ställning till i nästkommande betänkande.

Allmänhetens kontakter med Säkerhetspolisen

Kommittén har bl.a. redogjort för att genom en ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet blir det tydligare gentemot allmänheten att Säkerhetspolisens uppdrag och verksamhet har en annan inriktning än den övriga polisens (avsnitt 6.2.6).

¹ SOU 2012:13 s. 307 och 340.

Tonvikten på Säkerhetspolisens arbete är inte traditionell handläggning av ärenden som rör den breda allmänheten. Säkerhetspolisen har därför – till skillnad mot den övriga polisen – relativt begränsad kommunikation med allmänheten, och den sker i allt väsentligt via telefon och e-post.

En ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet kommer, enligt kommitténs mening, inte att påverka medborgarnas möjlighet att ha kontakt med Säkerhetspolisen. De kontakter allmänheten har med Säkerhetspolisen är också fortsatt viktiga för att Säkerhetspolisen ska kunna bedriva ett förtroendefullt arbete.

Konsekvenser utifrån ett demokratiskt perspektiv

I avsnitt 6.2.6 har kommittén uttalat att det torde finnas ett betydande demokratiskt värde för den enskilde att regeringen har möjlighet att av Säkerhetspolisens ledning tydligt kräva ut ansvar för hur verksamheten bedrivs. En renodling av ansvarsförhållanden, goda förutsättningar för demokratisk insyn samt oförändrade möjligheter för allmänheten att ha kontakt med Säkerhetspolisen bidrar till ett gott förtroende mellan myndigheten och medborgarna.

8.3 Konsekvenser i ett rättskedjeperspektiv

Säkerhetspolisen skyddar Sverige och demokratin. Säkerhetspolisen är en nationell säkerhetstjänst med två huvudsakliga verksamheter; att bedriva säkerhetsunderrättelseverksamhet och att vidta säkerhetsåtgärder. Säkerhetspolisens uppdrag gör att organisationen är unik i det svenska polisväsendet. Säkerhetspolisen är dock fortfarande en del av polisen (se 4 § första stycket förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)) och en polisiär myndighet. I SOU 2012:13 uttalade kommittén följande.

Polisen utgör en del av en kedja av flera myndigheter som hanterar brottslig verksamhet. Hela rättskedjans effektivitet och förmåga att lösa sina uppgifter i enlighet med de förväntningar och krav som allmänheten och regeringen ställer är beroende av hur väl polisen utför sina uppgifter.²

² SOU 2012:13 s. 343.

Kommitténs bedömning är att förutsättningarna för Säkerhetspolisen att bidra till rättskedjans effektivitet och att samverka med myndigheter i rättsväsendet efter en ombildning till en fristående myndighet kommer att vara fortsatt god.

8.4 Konsekvenser för verksamheten

Grunden för vårt förslag att ombilda Säkerhetspolisen till en fristående myndighet är att det är en fråga om att i formell mening betona den självständighet som Säkerhetspolisen i praktiken redan har. En ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet medför dock en rad konsekvenser för verksamheten. Dessa beskrivs nedan.

Tydligare styr- och ansvarskedja

Kommittén har föreslagit att Säkerhetspolisen själv ska besluta sin organisation. En konsekvens av detta förslag är att det för myndighetsledningen, och ytterst säkerhetspolischefen, skapas organisatorisk flexibilitet för att driva verksamheten. Möjligheterna för regeringen att utkräva ansvar av myndighetsledningen blir samtidigt tydligare om myndigheten själv har fått bestämma över sin organisation.

Att Säkerhetspolisen i organisatorisk mening frikopplas från den övriga polisen och blir direkt underställd regeringen innebär att säkerhetspolischefen på ett tydligare sätt kan utkrävas ansvar för Säkerhetspolisens verksamhet och att lednings- och ansvarsförhållandena klargörs (se avsnitt 6.2.3).

Bättre förutsättningar för strategisk ledning och styrning

De förslag som kommittén lämnat ger myndighetsledningen och ytterst säkerhetspolischefen möjlighet att ta ett helhetsansvar för verksamheten hos Säkerhetspolisen och för de resultat som uppnås. Detta hänger samman med att rikspolischefen inte längre kommer att ha något beslutsmandat på Säkerhetspolisens område och att ledningen för Säkerhetspolisen – när verksamheten inte längre är en del av Rikspolisstyrelsen – ges goda förutsättningar att ta sitt fulla ansvar för verksamheten.

Samverkan och samarbete med den öppna polisen och dess operativa verksamhet

I avsnitt 7.5 har kommittén beskrivit att om Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet kommer i praktiken inte möjligheten att samverka och samarbeta med den övriga polisen att förändras. Kommittén har föreslagit att Säkerhetspolisen ska samarbeta med Polismyndigheten i den utsträckning som behövs för verksamheten. I nyss nämnda avsnitt har kommittén också betonat att Säkerhetspolisen måste sträva efter att finna goda former för att samverka med den nya nationella operativa avdelningen inom Polismyndigheten. En ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet innebär, enligt kommitténs bedömning, inte att nuvarande bestämmelser om sekretess behöver förändras för ett fungerande uppgiftsutbyte mellan myndigheterna.

Det är angeläget att de båda organisationerna tillsammans identifierar områden där det finns utvecklingspotential vad gäller samverkan och samarbete. Kommittén har i sitt arbete fått exempel på några sådana områden. Ett exempel är samarbetet när det gäller särskild teknisk inhämtning. Ett annat är verksamheten för personskydd där det kan finnas anledning att se över förutsättningarna för bättre bryggor mellan Säkerhetspolisens och den övriga polisens verksamhet. Önskemål om mer gemensamma insatser mot korruption har också förts fram. Ytterligare ett exempel är behovet av att se över polisens förmåga att agera och samverka före, under och efter ett terroristattentat.

Säkerhetspolisens beslut att flytta huvudkontoret till en egen fastighet fattades innan kommittén fick tilläggsdirektiv att analysera konsekvenserna av att ombilda Säkerhetspolisen till en fristående myndighet. Att Säkerhetspolisens huvudkontor flyttar in i egen fastighet bör, enligt kommitténs mening, inte påverka förutsättningarna för Säkerhetspolisen att samarbeta med den öppna polisen. Det finns dessutom en regional samlokalisering i polisens lokaler som underlättar de lokala kontakterna och som inte förändras om Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet. För att samverkan och samarbete ska fungera krävs förtroende mellan verksamheterna. Detta är särskilt viktigt för underrättelsearbetet. Det förtroende som har byggts upp mellan Säkerhetspolisen och den övriga polisen knyter bl.a. an till att det finns sedan länge upparbetade personliga kontakter. Genom att hitta mötes- och kon-

taktpunkter, t.ex. genom olika typer av samarbetsforum säkerställs att nya personliga kontakter knyts och gamla kontakter bevaras.

Samverkan och samarbete med andra myndigheter samt internationellt samarbete

Kommittén bedömer att en ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet inte påverkar förutsättningarna för Säkerhetspolisen att även fortsättningsvis ha ett gott samarbete med såväl andra myndigheter som internationellt.

Särskilt om tekniskt biträde

Som beskrivits i avsnitt 4.6.4 finns ett väl utvecklat samarbete mellan samtliga brottsutredande myndigheter inom teknikområdet. I 3 § 3 p Säkerhetspolisens instruktion anges att Säkerhetspolisen ska lämna tekniskt biträde åt polisväsendet i den utsträckning som det är lämpligt med hänsyn till verksamhetens art. Kommittén föreslår ingen saklig ändring av bestämmelsen. En ombildning av Säkerhetspolisen påverkar därför inte Säkerhetspolisens förutsättningar att lämna tekniskt biträde till andra myndigheter.

Diskretion och säkerhet

I avsnitt 3.3 beskriver kommittén betydelsen av diskretion i Säkerhetspolisens verksamhet. Med den nuvarande organisationsformen, där Säkerhetspolisen formellt är en del av Rikspolisstyrelsen, är i vissa sammanhang möjligheten att uppge Rikspolisstyrelsen som arbetsgivare ett sätt att undvika oönskad exponering av Säkerhetspolisens verksamhet och dess anställda. När Säkerhetspolisen ombildats till en fristående myndighet försvinner denna möjlighet.

Trots den utveckling mot ökad öppenhet som Säkerhetspolisen gått igenom anser kommittén att det finns ett fortsatt behov av sekretess och diskretion för vissa delar av verksamheten och för vissa anställda. Dessa frågor kräver dock noggranna överväganden där både verksamhets- och säkerhetsskäl beaktas. Hur Säkerhetspolisen ska hantera frågor om diskretion bör, enligt kommitténs mening, inte regleras i lag eller annan författning utan lämpligen tas

om hand av Säkerhetspolisen eller av Säkerhetspolisen i överenskommelse med annan myndighet.

Föreskrifter för Säkerhetspolisens verksamhet

Som beskrivits i avsnitt 6.2.4 finns det i dag vissa oklarheter om och i vilken utsträckning Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet, s.k. FAP:ar, är rättsligt bindande för Säkerhetspolisen. Vid en ombildning kommer det för Säkerhetspolisen initialt att krävas vissa resurser för att inventera och ta fram de bestämmelser som behövs för att bedriva verksamheten i en egen myndighetsstruktur. Det merarbete som detta innebär kommer dock i förlängningen att medföra mer anpassade bestämmelser för verksamheten. Vidare kommer arbetet att bidra till rättslig tydlighet eftersom Säkerhetspolisen måste ta ställning till om och i så fall vilka av Polismyndighetens föreskrifter som ska gälla för den nya myndigheten. I sammanhanget kan noteras att Säkerhetspolisen redan i dag har ett särskilt ansvar för vissa FAP:ar, som t.ex. föreskrifter och allmänna råd för hemlig teleavlyssning (FAP 171-1), föreskrifter och allmänna råd om polisverksamhet rörande bevaknings- och säkerhetsarbete avseende den centrala statsledningen, statsbesök m.m. (FAP 224-2) samt föreskrifter och allmänna råd om skyldighet för polismyndigheter att underrätta Säkerhetspolisen om vissa brottsmisstankar m.m. (FAP 403-3).

En ombildning förutsätter viss ytterligare kompetens

En ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet behöver inte innebära att Säkerhetspolisen på nytt måste omorganiseras internt. När och om Säkerhetspolisen behöver omorganiseras styrs huvudsakligen av andra förhållanden t.ex. omvärldsförändringar och önskemål om att uppnå bättre effektivitet i vissa verksamhetsgrenar. Vissa funktioner och kompetenser kan dock behöva tillföras organisationen efter en ombildning. Det kan exempelvis avse arbetsrättslig kompetens. I dag är Rikspolisstyrelsen den part som håller i de lokala löneförhandlingarna. Detsamma gäller vissa andra arbetsrättsliga lokala avtal, t.ex. det om arbetstid. Det finns också möjlighet för Säkerhetspolisen att genom Rikspolisstyrelsen få råd och stöd i arbetsrättsliga angelägenheter, även om detta är en

möjlighet som i dag sällan utnyttjas. Om Säkerhetspolisen blir en fristående myndighet gör kommittén bedömningen att ytterligare kompetens inom HR måste byggas upp i den egna verksamheten. Här kommer följaktligen Säkerhetspolisen att behöva ny personal.

Ett annat exempel är upphandlingsområdet. Rikspolisstyrelsen har en omfattande upphandlingsfunktion och Säkerhetspolisen, som en del av Rikspolisstyrelsen, använder de ramavtal som Rikspolisstyrelsen träffar. Den föreslagna organisationslösningen med två polismyndigheter, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, hindrar inte att dessa båda nya myndigheter samverkar och samarbetar i upphandlingar av vissa varor och tjänster. Det är, enligt kommitténs mening, tvärtom önskvärt med ett sådant samarbete. Om Säkerhetspolisen blir en fristående myndighet måste dock organisationen i högre utsträckning än i dag ha sådan bemanning att den kan genomföra vissa egna offentliga upphandlingar. För detta kan ytterligare kompetens behövas.

Delaktighet från personal på alla nivåer

Personalen måste involveras och känna delaktighet i arbetet som följer med ombildningen. Det är nödvändigt att tidigt inte bara involvera chefer utan personal på alla nivåer i organisationen. Vidare är det viktigt att ledningen lyfter fram de fördelar som följer av att organisationen anpassas till strukturen för en enrådsmyndighet. Det är väsentligt att de anställda får en god information av ledningen om vad ombildningen innebär, d.v.s. att det är fråga om en för Säkerhetspolisens självständighet nödvändig strukturförändring på ett mer övergripande plan.

Utbildning

I avsnitt 2.6 har kommittén beskrivit möjligheterna till utbildning för de anställda vid Säkerhetspolisen. Vid en ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet kommer i praktiken inte de anställdas tillgång till utbildning vid Polishögskolan eller inom Polismyndigheten att förändras. Däremot kan det bli aktuellt för myndigheterna att på ett mer formellt sätt än vad som sker i dag lösa kostnadsfrågorna för de gemensamma delarna av utbildningsverksamheten. Enligt kommitténs bedömning är det inte osanno-

likt att kostnaderna för utbildning av Säkerhetspolisens anställda kommer att öka.

8.5 Konsekvenser som rör arbetsgivaransvaret och det personalpolitiska området

God framförhållning i rekryteringsarbetet

God rekrytering är en förutsättning för att det praktiska arbetet inom Säkerhetspolisen ska kunna bedrivas. För att matcha en alltmer komplicerad omvärld måste Säkerhetspolisen ständigt utvecklas och se över vilka kompetenser som är nödvändiga för att fullgöra uppdraget. I det ingår att ha personalpolitisk framförhållning i rekryteringsarbetet.

En betydande andel av Säkerhetspolisens personal är inte polisutbildad. När det uppstår behov av att rekrytera personal med erfarenhet från den övriga polisen är det dock viktigt att Säkerhetspolisen har en god framförhållning och en löpande dialog med Polismyndigheten. I övrigt bedömer kommittén att en ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet inte påverkar rekryteringsarbetet.

Regler om tidsbegränsade anställningar och förflyttningsrätt ur arbetsgivarens perspektiv

När Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet är det viktigt att säkerställa att de naturliga förutsättningarna för personalrörlighet består. Det är särskilt angeläget för att Säkerhetspolisen ska kunna anställa livvakter och spanare tidsbegränsat. Kommittén har i avsnitt 7.4.4 därför föreslagit att när fråga är om att Säkerhetspolisen ska anställa en polisman som är anställd tills vidare vid Polismyndigheten, får hans eller hennes anställning – om det är befogat med hänsyn till arbetsuppgiften – gälla för bestämd tid eller tills vidare, dock längst till en viss tidpunkt. Motsvarande reglering finns i dag i Rikspolisstyrelsens instruktion.

Som kommittén beskrivit i avsnitt 7.4.5 påverkar en ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet inte Säkerhetspolisens behov av att i vissa undantagssituationer, med hänsyn till verksamheten, kunna förflytta en arbetstagare till en annan anställning.

En ny personalansvarsnämnd

Ansvarsärenden som rör personal vid Säkerhetspolisen prövas i dag av Personalansvarsnämnden vid Rikspolisstyrelsen. En konsekvens av att ombilda Säkerhetspolisen till en egen myndighet är att förhållandet mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisens personalansvarsnämnd behöver ses över (se dir. 2012:13). Kommittén har övervägt olika alternativ för hur de ansvarsärenden som rör Säkerhetspolisens anställda ska handläggas efter en ombildning. Här har kommittén föreslagit en lösning som innebär att det skapas en ny personalansvarsnämnd för Säkerhetspolisen, se avsnitt 7.4.7. Mot bakgrund av de få ärenden som hittills rört Säkerhetspolisens anställda behövs i detta avseende inte en fast organisation. I nämnden ska, i enlighet med förslaget i nyss nämnda avsnitt, säkerhetspolischefen vara ordförande och nämnden i övrigt bestå av personalföreträdarna, de tre företrädare som säkerhetspolischefen bestämmer samt två särskilt förordnade ledamöter. Förslaget bör inte föranleda några merkostnader för Säkerhetspolisen.

Arbetsgivaren och personalorganisationerna

En konsekvens av att Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet är att personalorganisationerna (SACO-S, ST, Polisförbundet och SEKO) får byta lokal förhandlingspart, från Rikspolisstyrelsen till Säkerhetspolisen. I praktiken innebär det att Säkerhetspolisen tydligare går in i rollen som arbetsgivare, och att personalorganisationerna får en ny motpart. De lokala kollektivavtal som slutits mellan Rikspolisstyrelsen och personalorganisationerna gäller tills vidare och till dess att nya avtal har träffats. När det gäller de lokala avtalen finns det dock vissa oklarheter vid tolkningen av om Säkerhetspolisen, genom Rikspolisstyrelsen, är part i dessa avtal. Det är en fråga som måste utredas ytterligare i arbetet med att förbereda ombildningen av Säkerhetspolisen.

När ledningen för Säkerhetspolisen har beslutat om hur verksamheten ska organiseras är det viktigt att beslutsnivåerna tydliggörs för personalorganisationerna och att det klart framgår vilka beslut som fattas på vilken nivå.

Arbetsmiljöarbetet

I arbetsmiljölagen finns regler om det systematiska arbetsmiljöarbetet. Kommittén bedömer att en ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet inte får några konsekvenser för det systematiska arbetsmiljöarbetet inom Säkerhetspolisen.

8.6 Konsekvenser för personalen

Anställningsavtalet och anställningsförhållandet

I 6 b § LAS sägs bl.a. att vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, övergår också de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nya arbetsgivaren. Detta gäller även arbetstagare i allmän tjänst. Frågan är om ombildningen av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet är att anse som en verksamhetsövergång där personalen flyttas över från en arbetsgivare till en annan.

I Sverige har det statliga arbetsgivarbegreppet alltmer kommit att präglas av ett funktionellt synsätt, där varje myndighet har hand om flertalet arbetsgivaruppgifter i förhållande till de anställda som arbetar vid myndigheten.³

Säkerhetspolisen beslutar i nuläget om anställning av personal med stöd av vad som anges i 10 § Säkerhetspolisens instruktion. Säkerhetspolisen hör visserligen till Rikspolisstyrelsen, men i Säkerhetspolisens instruktion är det tydligt reglerat att det är Säkerhetspolisen som tar hand om anställningsförfarandet. I personalens anställningsbevis anges att det är Säkerhetspolisen som är "anställningsmyndighet". Säkerhetspolisen utövar även viktiga arbetsgivaruppgifter i förhållande till arbetstagarna. Ett exempel är att Säkerhetspolisen får fatta beslut om förflyttningsskyldighet för en arbetstagare (11 § Säkerhetspolisens instruktion). Ett annat exempel är att Säkerhetspolisen får fatta beslut om att bevilja tjänstledighet. Ytterligare ett exempel är att vid nedläggning av regional verksamhet har det varit Säkerhetspolisen som beslutat om uppsägning eller omplacering på grund av arbetsbrist.

³ Lunning, Toijer, Anställningsskydd – en lagkommentar (25 oktober 2012, Zeteo), kommentaren till 6 b § under Tillämpningsområdet för 6 b §.

Å andra sidan är det Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd som prövar ärenden som rör personal vid Säkerhetspolisen. Det är en naturlig konstruktion eftersom Säkerhetspolisen i formell mening inte är en egen myndighet. Vidare är det Rikspolisstyrelsen som är förhandlingspart i vissa avtalssituationer (se avsnittet ovan). Det är också Rikspolisstyrelsen som enligt 8 § första stycket Rikspolisstyrelsens instruktion får tillkalla anställda från polismyndigheterna för verksamhet som bedrivs vid styrelsen. Nyss nämnda bestämmelse tar bl.a. sikte på Säkerhetspolisens behov av att rekrytera livvakter och spanare.

Det finns följaktligen otvetyligheter när det gäller frågan om vem som är funktionell arbetsgivare för personalen vid Säkerhetspolisen. Frågan har, såvitt kommittén känner till, inte heller varit föremål för prövning. En konsekvens av att ombilda Säkerhetspolisen till en fristående myndighet är att det blir tydligare att det är Säkerhetspolisen som fullt ut utövar alla delar av arbetsgivarfunktionen. Frågan om Säkerhetspolisen ska anses vara den som i dag är funktionell arbetsgivare – och om ombildningen i så fall innebär en verksamhetsövergång i LAS mening eller inte – bör dock övervägas ytterligare i samband med att ombildningen förbereds.

Av de omkring 1 000 anställda som Säkerhetspolisen har är de flesta stationerade i Stockholm men det finns också regionala enheter i Umeå, Uppsala, Örebro, Göteborg och Malmö. Att Säkerhetspolisen får status av myndighet förändrar inte möjligheterna att placera medarbetare på anställningar med regionalt angiven tjänsteort.

Tjänstgöring efter order och ingripanden på ledig tid

Med nuvarande ordning är anställda inom polisen skyldiga att efter order tjänstgöra utanför polisdistriktet.⁴ Med den öppna polisens nya organisation i Polismyndigheten, kommer tjänstgöringsskyldigheten efter order för anställda inom den öppna polisen att gälla i hela landet.⁵ Säkerhetspolisen är en del av polisväsendet men är inte indelad i distrikt. En ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet påverkar därför inte den tjänstgöringsskyldighet efter order som redan i dag gäller för de anställda vid Säkerhetspolisen.

⁴ 4 kap. 8 § polisförordningen (1998:1558).

⁵ SOU 2012:13 s. 358.

Polismän har också en skyldighet att i vissa situationer ingripa när de är lediga för att trygga den allmänna ordningen och säkerheten.⁶ Inte heller skyldigheten för polismän vid Säkerhetspolisen att ingripa på ledig tid påverkas av att Säkerhetspolisen ombildas.

Regler om tidsbegränsade anställningar och förflyttningsskyldighet ur den anställdes perspektiv

Som ovan nämnts har kommittén i avsnitt 7.4.4 bl.a. föreslagit att anställda vid Polismyndigheten ska få tillkallas för att arbeta vid Säkerhetspolisen. Vidare ska en arbetstagare utan särskilt beslut, liksom i dag, kunna vara ledig från sin anställning inom den öppna polisen under den tid han eller hon har en tidsbegränsad anställning vid Säkerhetspolisen. En konsekvens av den sistnämnda bestämmelsen är att den enskilde arbetstagaren under arbetstiden hos Säkerhetspolisen är garanterad grundläggande anställningstrygghet.

Kommittén har i avsnitt 7.4.5 beskrivit bestämmelsen i 7 a § polislagen om förflyttningsskyldighet för de anställda vid Säkerhetspolisen. Att Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet påverkar ur den anställdes perspektiv inte skyldigheten att följa ett beslut om att lämna Säkerhetspolisen då en förflyttningssituation aktualiserats.

8.7 Konsekvenser för Regeringskansliet

För Regeringskansliet, Justitiedepartementets, del kan förslaget att ombilda Säkerhetspolisen föranleda visst merarbete. Detta arbete hör samman med själva ombildandet och upphör den dag som den nya myndigheten har bildats.

Den finansiella styrningen kommer inte att förändras eftersom Säkerhetspolisen, som beskrivits i avsnitt 2.2, redan i dag har ett eget anslag som är avskilt från övrig polisverksamhet.

Statlig internrevision är den revision som bedrivs enligt internrevisionsförordningen (2006:1228). De myndigheter som åläggs att följa internrevisionsförordningen väljs ut genom användning av en kombination av kriterier som rör väsentlighet och risk. För de myndigheter i vars verksamhet det föreligger en hög risk för väsentliga fel i den interna styrningen och kontrollen bör en intern-

⁶ 4 kap. 10 § polisförordningen (1998:1558).

revision inrättas. Dessa myndigheter hanterar ofta stora medelsflöden, verkar under ett komplext regelverk och utmärks av att det finns inslag i verksamheten som sammantaget innebär en ökad riskexponering för myndigheten. Säkerhetspolisen är i dag undantagen från internrevisionsförordningen, liksom från ett antal andra författningar inom det ekonomiadministrativa området. Undantagen framgår av det årliga regleringsbrevet och besluten föregås av en diskussion mellan Säkerhetspolisen och Regeringskansliet. Att Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet ändrar, enligt kommitténs mening, inte grunderna för varför Säkerhetspolisen ska eller inte ska undantas från den aktuella förordningen. Det är regeringen som avgör om Säkerhetspolisen ska följa internrevisionsförordningen.

Antalet befattningshavare som regeringen ska utnämna kommer att halveras, från två (säkerhetspolischefen och biträdande säkerhetspolischefen) till en (säkerhetspolischefen). Detta medför en något minskad arbetsbelastning för Regeringskansliet. Kommitténs förslag att regeringen ska utse ledamöterna till insynsrådet kommer dock att medföra en något ökad arbetsbelastning på Säkerhetspolisens område.

8.8 Ekonomiska konsekvenser

Kommitténs förslag att ombilda Säkerhetspolisen får ekonomiska konsekvenser. Dessa avser dels att regeringen bör omfördela nuvarande anslag som i dag belöper på den övriga polisen, samt dels sådana ekonomiska konsekvenser som är att hänföra till själva ombildningen.

8.8.1 Omfördelning av anslag

De anslag som Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna i dag förfogar över omfattar viss del av Säkerhetspolisens verksamhet. I nuläget svarar den öppna polisen för Säkerhetspolisens regionala kostnader avseende lokalhyror och bevakning av dessa lokaler. Detsamma gäller kostnader för s.k. företagshälsovård för samtliga anställda inom Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen har beräknat att dessa kostnader i nuläget uppgår till cirka 9 miljoner kronor. Mot

bakgrund av att Säkerhetspolisen föreslås bli en egen myndighet bör regeringen göra en omfördelning av anslagen i motsvarande mån.

8.8.2 Kostnader för att ombilda Säkerhetspolisen

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.1 är de förslag som kommittén lämnar i kapitel 7 av mer övergripande karaktär. De ekonomiska konsekvensbeskrivningarna kan därför inte vara mer detaljerade än förslagen. Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska de ekonomiska konsekvenserna av förslagen beräknas och redovisas. Det gäller förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för stat, kommuner, landsting, företag och andra enskilda och förslag som innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

Vad gäller kostnader och intäkter för kommuner, landsting, företag och andra enskilda kommer dessa, enligt kommitténs bedömning, inte att förändras av förslagen i detta betänkande.

Såvitt kommittén kan bedöma kommer förslagen att få ekonomiska konsekvenser endast för staten. Framför allt handlar det om att Säkerhetspolisen måste bygga upp kompetens inom arbetsrätt och upphandling och som lokal förhandlingspart. Det handlar också om att Säkerhetspolisen på ett ändamålsenligt sätt måste lösa frågan om diskretion för verksamheten och de anställda, se avsnitt 8.4. Sådana lösningar kan i vissa avseenden föranleda ökade kostnader. Vidare måste Säkerhetspolisen med anledning av den nya organisationen för polisen avsätta resurser för att se över vilka av Polismyndighetens föreskrifter m.m. som ska tillämpas i Säkerhetspolisens verksamhet. Säkerhetspolisen kan också behöva resurser för att utarbeta egna för verksamheten anpassade föreskrifter. Vidare måste ett antal avtal som träffats i Rikspolisstyrelsens namn omarbetas.

Nyss nämnda insatser är en förutsättning för att Säkerhetspolisen ska kunna utföra sitt från den övriga polisen avskilda uppdrag. Kommittén kan konstatera att de nämnda kostnaderna inte ryms inom Säkerhetspolisens nuvarande anslagsram med mindre än att detta medför negativa konsekvenser för verksamheten och för förslagets genomförande. Kommittén bedömer att dessa omställningskostnader kan uppskattas till omkring 10 miljoner kronor.

8.9 Övriga konsekvenser

Av 15 § kommittéförordningen framgår att kommittén har att bedöma även andra konsekvenser av förslagen än de ekonomiska, t.ex. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, konsekvenser för jämställdheten och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Enligt kommitténs bedömning medför de framlagda förslagen inte några konsekvenser i dessa avseenden.

9 Genomförande

Vem bör förbereda och genomföra ombildningen?

Kommitténs bedömning: Säkerhetspolisen bör leda arbetet med att förbereda och genomföra ombildningen av Säkerhetspolisen till en egen myndighet. Detta arbete bör inte fogas till den genomförandeorganisation som kommittén har föreslagit ska förbereda bildandet av den nya Polismyndigheten.

Det är viktigt att Säkerhetspolisen etablerar en god kontakt med genomförandeorganisationen för Polismyndigheten.

Ombildningen av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet bör samordnas tidsmässigt med när den övriga polisen övergår i en ny struktur.

Säkerhetspolisen har en sådan organisation att en ombildning inte innebär någon större påverkan på själva verksamheten

Det är angeläget att verksamheten hos Säkerhetspolisen kan fortgå med oförminskad styrka under tiden som den fristående myndigheten tar form. Den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver är viktig för rikets säkerhet och får inte på något sätt äventyras av en ombildningsprocess. Enligt kommitténs mening finns dock inte anledning till oro i detta avseende. Som beskrivits i detta betänkande, bl.a. i avsnitt 6.2.7, innebär en ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet inom polisväsendet inte någon större förändring. Säkerhetspolisen är i nuläget i formell mening inte någon myndighet, men verksamheten styrs på ett sådant sätt att det finns väsentliga likheter mellan den nuvarande organisationsformen och den föreslagna enrådighetsmyndigheten. Säkerhetspolisen har en självständig ställning i förhållande till Rikspolisstyrelsen och en egen styrning från regeringen. Ombildningen av

Säkerhetspolisen behöver vidare inte innebära någon större omstrukturering av själva verksamheten som sådan.

Att ombilda Säkerhetspolisen till en fristående myndighet är inte strukturellt jämförbart med att förbereda den öppna polisen för den nya Polismyndigheten. Den öppna polisen med drygt 28 000 anställda över hela landet vid 21 polismyndigheter ska enligt kommitténs förslag i SOU 2012:13 samlas i en myndighet. Detta kräver förberedande arbete med bl.a. geografisk underindelning av verksamheten, klarlagda förutsättningar för långtgående delegation, indelning av polisarbetet i bärkraftiga regioner, omfördelning av visst arbete som Rikspolisstyrelsen i dag utför och en ny inriktning på den nationella operativa verksamheten (se vidare SOU 2012:13, kapitel 11). Omfattningen av åtgärderna för att genomföra den öppna polisens nya myndighetsstruktur är av en helt annan omfattning än det arbete som behöver vidtas för att Säkerhetspolisen ska bli en egen myndighet. Vidare har kommittén föreslagit att Säkerhetspolisen efter den genomförda ombildningen i stort ska besluta om sin egen organisation. Dessa förhållanden ligger till grund för kommitténs bedömning att det inte finns något behov av att skapa en extern och från Säkerhetspolisen skild genomförandeorganisation för att förbereda ombildningen. Kommittén ser inte heller något behov av att lägga detta arbete hos den genomförandeorganisation som föreslås ska förbereda bildandet av Polismyndigheten.¹ Mot denna bakgrund gör kommittén bedömningen att Säkerhetspolisen inom den egna organisationen bör leda arbetet med att förbereda och genomföra ombildningen av Säkerhetspolisen till en egen myndighet. Det är dock viktigt att Säkerhetspolisen etablerar en god kontakt med genomförandeorganisationen för Polismyndigheten.

Att förbereda organisationen inför ombildningen

När Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet är det viktigt att de anställda inom organisationen är väl förberedda för detta och att ledningen har tagit ställning till hur ombildningen ska genomföras. Som beskrivits i avsnittet ovan har kommittén gjort bedömningen att Säkerhetspolisen är bäst lämpad att själv förbereda organisationen för ombildningen. I detta arbete är det enligt kommitténs mening bl.a. viktigt att se över vilken typ av kompe-

¹ SOU 2012:13, kapitel 11.

tens som myndigheten behöver bygga upp för att fungera som en fristående myndighet från övriga polisväsendet. Det är också viktigt att frågor som rör diskretionen i verksamheten och de anställdas säkerhet är så förberedda att ombildningen inte orsakar störningar i det löpande arbetet. Ytterligare en del som kräver noga förberedelser är det arbete med att se över de föreskrifter som berör Säkerhetspolisens arbete. I arbetet med att förbereda ombildningen till en fristående myndighet kan ledning hämtas ifrån föregående kapitel, Konsekvenser av kommitténs förslag (kapitel 8).

Tidpunkt

Kommittén har i SOU 2012:13 föreslagit att en lämplig tidpunkt för införandet av den nya organisationen för den öppna polisen, och därmed etablerandet av den nya myndigheten Polismyndigheten, är den 1 januari 2015.

När det gäller Säkerhetspolisens organisation bör arbetet med ombildningen till en fristående myndighet samordnas tidsmässigt med att den öppna polisen övergår i en ny struktur.

10 Författningsändringar

10.1 En ny instruktion för Säkerhetspolisen

En konsekvens av att Säkerhetspolisen ombildas till en från den övriga polisen fristående myndighet, är att det bör skapas en ny instruktion som utgår ifrån att Säkerhetspolisen är en egen myndighet. Kommittén lämnar därför förslag till en sådan instruktion. Många av bestämmelserna i förslaget till förordning med instruktion för Säkerhetspolisen har sin motsvarighet i den nuvarande instruktionen för Säkerhetspolisen. Förslaget till instruktion för Säkerhetspolisen följer samma struktur och är uppbyggd på samma sätt som förslaget till instruktion för Polismyndigheten, se SOU 2012:13. Förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen upphävs i de delar som berör Säkerhetspolisen och förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen upphävs i sin helhet i och med den nya instruktionen. Detta framgår av övergångsbestämmelserna.

10.2 Vilka ändringar behövs i förslaget till Polismyndighetens instruktion?

Den av kommittén föreslagna 27 § andra stycket förslag till förordning med instruktion för Polismyndigheten, se SOU 2012:13, blir genom den i detta betänkande föreslagna skrivningen ”Polismyndigheten ska samarbeta med Säkerhetspolisen i den utsträckning som behövs för verksamheten” likalydande med motsvarande bestämmelse i Säkerhetspolisens instruktion, se avsnitt 7.5.2.

I kommitténs förslag till förordning med instruktion för Polismyndigheten (SOU 2012:13) bör en bestämmelse läggas till om upplysningsskyldighet från den nationella operativa avdelningen vid Polismyndigheten till Säkerhetspolisen. En motsvarande bestäm-

melse har kommittén föreslagit i den nya förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen (10 §).

Vidare bör en paragraf läggas till i instruktionen som motsvarar vad som stadgas i 8 § första stycket Rikspolisstyrelsens instruktion och 6 kap. 11 § andra stycket polisförordningen. Den nya bestämmelsen reglerar dels att anställda vid Polismyndigheten får tillkallas för att arbeta vid Säkerhetspolisen, dels att en arbetstagare vid Polismyndigheten utan särskilt beslut är ledig från sin anställning under den tid han eller hon har en tidsbegränsad anställning vid Säkerhetspolisen, se avsnitt 7.4.4.

I SOU 2012:78 finns ytterligare förslag till ändringar i förslaget till Polismyndighetens instruktion, se bl.a. avsnitt 4.11.2 och 4.11.5.

10.3 Särskilt om när Säkerhetspolisen leder polisverksamhet m.m.

Kommittén har i SOU 2012:13 föreslagit att den bestämmelse som i dag finns i 7 § tredje stycket polislagen ska ändras på så sätt att det anges att när Säkerhetspolisen leder polisverksamhet ska vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även Säkerhetspolisen. I arbetet med författningsändringar har kommittén uppmärksammat att begreppet polismyndighet bör ändras till Polismyndigheten eftersom de länsvisa polismyndigheterna inte kommer att finnas kvar. Se vidare betänkandet som rör författningsändringar för den nya polisorganisationen, En sammanhållen svensk polis – Följdändringar i författningar, SOU 2012:78.

Bestämmelsen är en s.k. trolleriparagraf vilket innebär att när Säkerhetspolisen leder polisverksamhet ska vad som anges om Polismyndighetens befogenheter i tillämpliga delar gälla även för Säkerhetspolisen. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att Säkerhetspolisens befogenheter i samband med att den leder polisverksamhet, som i dag är uttryckta genom tillhörigheten till Rikspolisstyrelsen, inte faller bort eller förändras. Det bör dock uppmärksammas att Polismyndighetens befogenheter kan anses vara mer omfattande än de som de nuvarande länsvisa polismyndigheterna har. Anledningen till detta är att Polismyndigheten efter omorganisationen i stora delar får Rikspolisstyrelsens befogenheter. Hur detta ska hanteras gentemot Säkerhetspolisen behandlar kommittén i SOU 2012:78.

I de situationer när Säkerhetspolisen inte leder polisverksamhet behöver Säkerhetspolisen vissa andra befogenheter av bl.a. administrativ karaktär. Dessa befogenheter finns reglerade i de författningar som rör polisens verksamhet. Frågan om hur Säkerhetspolisens befogenheter i dessa delar ska säkerställas behandlas också i betänkandet som rör författningsändringar.

I det nyss nämnda betänkandet har kommittén också sammanställt de lagar och förordningar där Säkerhetspolisen i nuläget omnämns. Eftersom Säkerhetspolisen redan anges som en självständig enhet i dessa författningar behöver, vid en ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet, inte de aktuella lagarna och förordningarna ändras i det avseendet.

Referenser

Regeringens propositioner och skrivelser m.m.

Prop. 1988/89:108, *Om Säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m.*

Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*

Prop. 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005*

Prop. 2006/07:63, *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*

Prop. 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*

Prop. 2011/12:179, *Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet*

Skr. 2007/08:64, *Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorism*

Skr. 2011/12:73, *Ansvar och engagemang – en nationell strategi mot terrorism*

Dir. 1988:101, *Behovet av central kraftsamling i kampen mot den grova organiserade brottsligheten m.m.*

Dir. 2010:75, *En ny organisation för polisen?*

Remissammanställning, *Den centrala polisen*, promemoria
2011-10-09

Regeringens beslut Ju 2008/5775/PO

Regeringens beslut Ju 2009/9595/PO

Departementspromemorior, Ds-serien

Ds 2005:21, *Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet*

Ds 2006:1, *En strategi för Sveriges säkerhet*

Ds 2011:44, *Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet*

Statens offentliga utredningar, SOU

SOU 1983:39, *Politisk styrning – administrativ självständighet*

SOU 1988:16, *Säkerhetspolisens inriktning och organisation*

SOU 1993:92, *Den centrala polisorganisationen*

SOU 2000:25, *Den centrala polisen*

SOU 2002:122, *Göteborg 2001*

SOU 2003:26, *Har Rådet för insyn i Försvarsmakten fungerat som avsett?*

SOU 2003:32, *Vår beredskap efter den 11 september*

SOU 2004:108, *Personskyddet för den centrala statsledningen*

SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*

SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*

SOU 2009:70, *Utredningen om utvärdering av vissa hemliga tvångsmedel*

SOU 2010:103, *Särskilda spaningsmetoder*

SOU 2011:80, *Myndighetschefers villkor*

SOU 2012:13, *En sammanhållen svensk polis*

Litteratur

Lunning, Toijer, *Anställningskydd – en lagkommentar*, 25 oktober 2012, Zeteo

Övriga utredningar och rapporter m.m.

- Brottsförebyggande rådets rapport 2011:20, Bekämpning av organiserad brottslighet, Utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet
- Personalansvarsnämndens vid rikspolisstyrelsens verksamhetsrapport med referat av ärenden 2010
- Polisens webbplats, <http://www.polisen.se>
- Regeringens webbplats, <http://www.regeringen.se>
- Rikskriminalpolisens årsberättelse 2010
- Rikspolisstyrelsens budgetunderlag för 2002–2004, EKB-902-5965/00
- Rikspolisstyrelsens rapport *Redovisning av resultat av den särskilda satsningen mot den grova organiserade brottsligheten, Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten*, för 2009–2011
- Rikspolisstyrelsens rapport STA-124-6566/09
- Rikspolisstyrelsens skrivelse den 1 oktober 2002 (VKA 120-630/02)
- Statskontorets rapport 2008:1, *Förändrade ledningsformer Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen*
- Säkerhetspolisens rapport *Den grova organiserade brottslighetens påverkan på det demokratiska statskicket – En första nationell hotbild*
- Säkerhetspolisens årsbok för 2010 och 2011
- Säkerhetspolisens webbplats, <http://www.sakerhetspolisen.se>

Kommittédirektiv



En ny organisation för polisen?

Dir.
2010:75

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juli 2010

Sammanfattning

En parlamentarisk kommitté ska analysera i vilken utsträckning polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet. Om kommittén finner att nuvarande organisationsform utgör ett hinder i dessa avseenden ska ett fullständigt förslag till helt eller delvis ny organisation för polisen som undanröjer hindren lämnas.

Kommittén ska också föreslå hur ansvar och befogenheter i styrningen av polisens verksamhet kan tydliggöras. Vidare ska kommittén ta ställning till och lämna förslag i frågor om polisens tillgänglighet, synlighet och polisens samarbete med andra.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

Framväxten av polisens nuvarande organisation

Polisens organisation har vuxit fram genom ett flertal reformer de senaste decennierna. År 1965 övergick polisen från kommunal verksamhet till statlig. Innan dess var det riksdagen och regeringen som lade fast riktlinjer för polisen men kommunerna som bedrev verksamheten. Polisen förstatligades för att bli mer effektiv och enhetlig. Samtidigt bildades den centrala förvaltningsmyndigheten Rikspolisstyrelsen, men länsstyrelserna hade kvar sin roll som polismyndigheternas högsta polisorgan.

Modernisering har skett i flera steg

Polisens organisation moderniserades i flera steg under 1970-, 1980- och 1990-talen. Syftet var att effektivisera polisen genom att minska detaljstyrningen och öka det lokala självbestämmandet. Bland annat fick polisstyrelserna 1984 ökade befogenheter att fatta beslut om den övergripande inriktningen av verksamheten. Vidare fattade riksdagen 1990 beslut om den s.k. förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155) som innebar en fortsatt decentralisering av polisen. Tyngdpunkten i den operativa polisverksamheten placeras därmed på regional och lokal nivå. I samband med förändringen renodlades Rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet. Den så kallade länspolismästarmodellen med 21 myndighetschefer länsvist fördelade infördes successivt med utgångspunkt i förslagen i 1975 års polisutredning (SOU 1979:6). Modellen innebar att den regionala polischefen inte längre var en del av länsstyrelsen utan blev chef för länets polismyndighet. Denna ordning infördes som en generell organisationsmodell i hela landet 1992 och var helt införd 1998. Då fick också polisstyrelserna den roll de har i dag.

Under 2000-talet har omfattande verksamhetsutveckling pågått inom organisationen. Samtidigt har riksdagen och regeringen fortsatt att modernisera polisen, men polisens organisation har i allt väsentligt varit oförändrad. De senaste åren har polisen även tillförts mycket omfattande ekonomiska resurser i syfte att möjliggöra en kraftig ökning av antalet poliser. Sedan halvårsskiftet 2010 finns det fler än 20 000 poliser. Dimensioneringen av polisen är därmed den största i modern tid.

Polisens grundläggande uppdrag att förebygga och utreda brott samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet har dock sedan förstatligandet 1965 varit detsamma.

Förändringar i omvärlden har påverkat polisen

De senaste decennierna har det skett stora förändringar i omvärlden som ändrat förutsättningarna för att bedriva polisverksamhet. Sveriges befolkning har ökat, och tendensen har samtidigt varit att små kommuner och landsbygdsområden blivit glesare befolkade medan befolkningen i de större städerna har ökat. Ökad befolkning leder vanligtvis till fler anmälda brott. Ungdomsåren är den generellt mest brottsaktiva perioden. Befolkningsstorleken och ungdoms-

kullarnas storlek påverkar alltså den rapporterade brottsligheten och därmed också polisens uppgift. Antalet anmälda brott har ökat sedan 1950-talet fram till i dag. Brottslighetens sammansättning har förändrats, med en ökning av bl.a. anmäld våldsbrottslighet och bedrägeribrott under senare tid.

Samhället har också utvecklats när det gäller användning av teknik och nya kommunikationsformer. Det har lett till att nya brott tillkommit men också att väl kända brottstyper som t.ex. bedrägerier genomförs med ny teknik. Polisen har samtidigt fått nya, viktiga verktyg för att bekämpa brott, bl.a. genom utökade rättsliga befogenheter, IT-utveckling och stora framsteg i forensisk verksamhet. Polisen har även rekryterat specialister med civil kompetens för att möta denna utveckling.

Sveriges medlemskap i EU och därefter inträde i Schengensamarbetet har medfört nya förutsättningar för polisen när det gäller bl.a. gränskontroll och internationellt samarbete. Svensk polis är i dag mer beroende av ett gott samarbete med brottsbekämpande myndigheter i andra länder än vad den har varit tidigare.

Kvaliteten i polisens verksamhet behöver höjas

Hur förändringar i samhället påverkar polisen har de senaste decennierna varit föremål för flera statliga utredningar. Det grundläggande uppdraget att förebygga och utreda brott samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet är dock i allt väsentligt desamma. Däremot har förändringarna skapat nya förutsättningar för att bedriva polisverksamhet.

Polisen har under senare år tillförts omfattande resursökningar. All statlig verksamhet förväntas använda medel effektivt oavsett anslagens storlek och kraven är desamma även när anslagen ökar. Regeringen gör emellertid bedömningen att polisen inte fullt ut lever upp till de krav som ställs på ett effektivt resursutnyttjande. Ett tecken på det är att verksamhetsresultatet varierar kraftigt mellan de olika polismyndigheterna. Kvaliteten behöver höjas i polisens verksamhet och det samlade resultatet förbättras. Polisens organisation behöver bli mer flexibel så att resurserna snabbt kan flyttas dit där de behövs mest, på både kort och lång sikt.

Polisens organisation har sedan slutet av 1990-talet i allt väsentligt varit densamma. Därför är det angeläget att utreda om polisen

har en organisation som är ändamålsenlig och som ger förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande.

Uppdraget att klargöra om polisen behöver en ny organisation

Polisen ska vara organiserad så att den kan bedriva en rättssäker, flexibel och kostnadseffektiv verksamhet av hög kvalitet. Polisen ska kunna prestera ett väsentligt bättre verksamhetsresultat än i dag och dess organisation ska snabbt kunna anpassa sig till de behov som uppstår till följd av förändringar i samhället. Polisens uppdrag enligt 1 och 2 §§ polislagen (1984:387) ska dock vara oförändrat liksom Säkerhetspolisens organisation och uppdrag enligt förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen.

En parlamentarisk kommitté får därför i uppdrag att förutsättningslöst analysera i vilken utsträckning polisens nuvarande organisation utgör ett hinder när det gäller kraven på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade verksamhetsresultat.

Med utgångspunkt i vilka väsentliga hinder som identifierats ska ett fullständigt förslag till en helt eller delvis ny organisation som undanröjer hindren lämnas.

Oavsett resultatet av hinderanalysen ska förslag som rör dels styrningen av polisens verksamhet, dels polisens tillgänglighet, synlighet och samarbete med andra lämnas.

Tydligare ansvar och befogenheter i styrningen av polisens verksamhet

Regeringen styr polisorganisationen genom bl.a. förordningar, beslut om regleringsbrev och anställning av rikspolischef, överdirektör, rikskriminalchef och länspolismästare. Därtill finns förtroendemännainflytande i polisen. På central nivå sker inflytandet genom att regeringen förordnar ledamöter i Rikspolisstyrelsens styrelse och två ledamöter i Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd. På lokal nivå sker inflytandet genom att regeringen förordnar ledamöter i polismyndigheternas polisstyrelser och genom polismöten i vissa av storstädernas polisområden.

En av Rikspolisstyrelsens uppgifter är enligt 1 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen att utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger

fast för polisverksamheten och att förmedla detta till polisorganisationen. Rikspolischefen i sin tur ansvarar inför regeringen för verksamheten vid Rikspolisstyrelsen och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Rikspolisstyrelsens styrelse ska i detta avseende pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten.

Länspolismästarna är ansvariga för respektive polismyndighets verksamhet. De ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Till polismyndigheternas styrelser uppgifter hör att se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten.

Styrkedjan i polisen är i förhållande till andra statliga myndigheter komplex genom att regeringen förordnar chefer och förtroendemän, och därigenom fördelar ansvar, i flera olika instanser. Bland annat Ekonomistyrningsverket (ESV) har i rapporten Polisen – styrning och uppföljning (ESV 2009:6) konstaterat att fördelningen av ansvar och befogenheter inom polisorganisationen inte är helt tydlig och uppfattas olika inom organisationen. En orsak till det är att myndighetsförordningen (2007:515) i relevanta delar inte tillämpas för polisorganisationen. Enligt ESV behöver regeringen förtydliga uppdrag, ansvar och befogenheter för Rikspolisstyrelsen, rikspolischefen, Rikspolisstyrelsens styrelse, länspolismästarna och polisstyrelserna.

Företaget Enhancer har i rapporten Organisationskartläggning Polisen (dnr Ju2009/954/PO) framfört att den befintliga organisationsstrukturen med en blandning av stora och små polismyndigheter gör det svårt att styra och samordna verksamheten på ett effektivt sätt. Enhancer har även föreslagit att de högsta chefernas ansvar och befogenheter ska förtydligas.

Utgångspunkter för kommittén ska vara dels de förvaltningspolitiska bedömningar regeringen gör om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet, och tillväxt (prop. 2009/10:175) dels att myndighetsförordningen ska vara tillämplig för polisen. Ledningens ansvar för polisverksamheten i hela landet ska vara tydligt reglerad. Fördelningen av ansvar och befogenheter mellan de högsta cheferna inom polisen ska vara tydlig och främja ett effektivt och enhetligt arbetssätt. Även delegeringen inom polisorganisationen av polisens övergripande uppdrag enligt lag, förordning och regleringsbrev ska vara tydlig.

Förtroendemannainflytandet i polisorganisationen är en central del av den demokratiska insynen och den lokala förankringen av polisens verksamhet och ska därför finnas kvar i någon form. Det är samtidigt angeläget att den roll som förtroendemännen har är väl avvägd i förhållande till det uppdrag och de befogenheter som polisledningen har på central och lokal nivå.

Kommittén ska därför

- föreslå ledningsform för den eller de polismyndigheter som föreslås,
- lämna förslag på fördelning av ansvar och befogenheter för de högsta cheferna inom polisen när det gäller styrningen av polisens verksamhet,
- ta ställning till i vilken utsträckning och på vilka nivåer förtroendemannainflytande ska förekomma för att säkerställa demokratisk insyn och lokal förankring i polisorganisationen, och
- lämna förslag på vilken roll förtroendemännen ska ha.

Förslaget om förtroendemännens roll ska vara väl avvägt i förhållande till polisledningens uppdrag och befogenheter på central respektive lokal nivå i polisorganisationen.

En tillgänglig och synlig polis med befogenhet och kompetens att bekämpa brott i hela landet

Polisen ska vara närvarande i hela landet. Enligt 6 § polisförordningen (1998:1558) bör polisen utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande till allmänheten. Polisen bör se till att vara tillgänglig och synlig.

Brottsligheten ser olika ut i och utanför större städer. Polismyndigheter i glesare befolkade delar av landet rapporterar ett lägre antal brott per invånare. Det rapporteras t.ex. i det närmaste dubbelt så många brott per invånare i Stockholms län och Skåne län som i Västerbottens län och Norrbottens län (Brottsförebyggande rådet, officiell kriminalstatistik 2008). Den nationella trygghetsundersökningen (NTU, Brottsförebyggande rådet 2010) visar att rädslan och oron för att utsättas för brott är lägre i små kommuner och i landsbygdsområden. De ibland stora avstånden i landsbygdsområden gör förutsättningarna för att bedriva polisverksamhet annor-

lunda där jämfört med i större städer. Samtidigt ställer människorna utanför de större städerna krav på en tillgänglig och trygghets-skapande polis.

I dagens polisorganisation är ansvaret för brottsbekämpning uppdelat mellan den nationella och den lokala nivån. Enligt gällande reglering i polislagen leder polismyndigheterna polisverksamheten i sitt geografiska ansvarsområde, men regeringen kan i vissa fall uppdraga åt Rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet på nationell nivå. Styrelsen leder, med stöd av bestämmelser i förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen, polisverksamhet bl.a. för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och för att bekämpa terrorism. Polisverksamheten leds i sådana fall av Säkerhetspolisen. Rikspolisstyrelsen får också leda polisverksamhet i vissa andra fall, t.ex. om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller har internationell anknytning. Polisverksamheten leds i sådana fall av Rikskriminalpolisen.

Rikskriminalpolisens roll är i övrigt bl.a. att ansvara för de internationella kontakterna, samordna kriminalunderrättelseverksamheten och insatserna mot grov organiserad brottslighet och att förstärka polismyndigheterna vid särskilda händelser. Förstärkningen sker främst genom att polismyndigheterna begär biträde av specialistkompetens inom olika områden. Rikskriminalpolisens roll som en kvalificerad förstärkning av polismyndigheterna har förändrats i takt med att länskriminalpolisavdelningar med egen specialistkompetens har byggts upp, framför allt i storstäderna.

Dagens polisorganisation har 21 polismyndigheter som i stor utsträckning själva ansvarar för brottsbekämpningen inom det egna geografiska ansvarsområdet. Rikskriminalpolisen har en i huvudsak stödjande roll i förhållande till polismyndigheterna. Det kan ibland bidra till att polisen inte är tillräckligt flexibel och effektiv när det gäller bekämpningen av t.ex. rörlig seriebrottslighet, där varje enskilt brott kan betraktas som ett mindre allvarligt brott i mängden, men där en samlad analys visar att det är fråga om grov och organiserad brottslighet.

Polisens brottsbekämpning ska vara lokalt förankrad. En utgångspunkt ska samtidigt vara att polisen har en organisation där det finns förutsättningar för att brott ska kunna bekämpas med hög effektivitet, med tillräcklig uthållighet och med den kompetens som krävs, oavsett var i landet det sker. Allmänheten ska kunna ställa krav på en tillgänglig polis oavsett var i landet man bor.

Kommittén ska därför

- föreslå en organisation för polisen som är väl avvägd när det gäller kraven på dels specialisering och kraftsamling mot brottslighet som kräver spetskompetens och uthållighet, dels lokalt förankrad brottsbekämpning,
- föreslå en organisation som är väl avvägd när det gäller dels kravet på att polisen ska ha organisatoriska förutsättningar att kunna arbeta effektivt, dels kravet på att polisen ska vara tillgänglig och synlig i hela landet, och
- föreslå en organisation som ger polisen en flexibilitet när det gäller att snabbt omfördela polisens resurser dit de behövs mest.

En organisation för ett effektivare samarbete med andra, både nationellt och internationellt

Polisorganisationen är beroende av ett nära samarbete och en nära samverkan med andra myndigheter och organisationer för att kunna fullgöra sitt uppdrag. I vissa fall är polisens samarbete med andra reglerat i författning. Enligt t.ex. 3 § polislagen ska polisen samarbeta med åklagarmyndigheterna. Vidare ska polisen samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt är polisen skyldig att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Polisen samarbetar i dag med ett stort antal myndigheter och organisationer, utöver åklagarmyndigheterna och socialtjänsten. Samverkan med flera myndigheter sker inom ramen för samarbetet mot grov organiserad brottslighet t.ex. strategiskt i det nationella underrättelsecentret (NUC) och på operativ nivå inom ramen för åtta regionala underrättelsecentra (RUC). Ett organ för samarbete på lokal nivå är de lokala brottsförebyggande råden. Rådens ledamöter är lokalt förankrade och består ofta av företrädare för kommunstyrelsen, polisen, frivilligorganisationer och det lokala näringslivet.

Flera viktiga samarbetsparter har de senaste åren genomgått omfattande organisatoriska förändringar. Till exempel har Åklagarmyndigheten, Tullverket och Kriminalvården gjorts om till s.k. enmyndigheter. Vidare har regeringen nyligen gett en särskild utredare i uppdrag att utreda om bekämpningen av ekonomisk

brottslighet kan bli mer effektiv och rättssäker genom att Ekobrottsmyndigheten tilldelas ett nationellt ansvar för samtliga brotts typer som myndigheten handlägger (dir. 2010:33). Förutsättningarna för samverkan och samarbete mellan polisen och flera viktiga samarbetsparter har därmed förändrats.

För att utveckla polisen och nå framgång i kampen mot gränsöverskridande och organiserad brottslighet är det också viktigt med ett effektivt samarbete med brottsbekämpande myndigheter i andra länder och internationella polisorganisationer. Samarbetsformerna har blivit allt fler och det polisiära samarbetet har under de år som gått sedan dagens polisorganisation fick sin form ökat väsentligt i omfattning och betydelse.

Den operativa delen i det internationella samarbetet är i stor utsträckning koncentrerad till Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalpolisen). Där hanteras i enlighet med 2 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen bl.a. samarbete inom ramen för Interpol, Europol, Schengens datasystem SIS/Sirene, EU:s gränskontrollbyrå Frontex, det nordiska polis- och tullsamarbetet samt Östersjösamarbetet mot organiserad brottslighet. Det ligger också på Rikskriminalpolisen att organisera en styrka inom polisen för tjänstgöring utomlands i fredsfrämjande verksamhet (Polisens utlandsstyrka) i samarbete med Försvarsmakten och andra berörda.

En viktig orsak till att det internationella polisiära samarbetet vuxit i omfattning och betydelse under senare tid är att gemensam lagstiftning inom vissa områden och verktyg för att underlätta operativt samarbete vuxit fram inom EU. Polisen har därigenom fått förutsättningar för att effektivare bekämpa brott. Polisen har t.ex. fått utökade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter i andra EU-länder. Dessutom har sättet som information utbyts på effektiviserats.

Utvecklingen inte minst inom EU pekar på att både omfattningen och betydelsen av det internationella polisiära samarbetet kommer att fortsätta att öka.

Kommittén ska därför

- lämna förslag som ger polisen organisatoriska förutsättningar för ett effektivt samarbete med övriga rättsväsendet, statliga myndigheter, kommuner och organisationer i Sverige vars verksamhet berör polisverksamheten, och

- lämna förslag som ger polisen organisatoriska förutsättningar på såväl central som lokal nivå för att effektivt och flexibelt delta i och tillgodogöra sig det internationella samarbetet.

Samråd och konsekvensbeskrivning

Kommitténs uppdrag ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, kommuner, landsting, näringslivet och övriga intressenter.

Vidare ska kommittén samråda med utredningen En samlad ekobrottshantering? (dir. 2010:33) och med utredningen Översyn av statlig regional förvaltning m.m. (dir. 2009:62).

Kommittén ska inhämta synpunkter från Statskontoret och Riksrevisionen och därigenom ta tillvara de erfarenheter som finns från när andra statliga myndigheter organiserats om till s.k. enmyndigheter.

Kommittén ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Kommittén ska bedöma vilken påverkan på andra myndigheter och organisationer som de lämnade förslagen får om de genomförs. Om målkonflikter uppstår med anledning av förslagen, ska en redovisning lämnas över vilka intressen som behöver vägas samman.

Kommittén ska även beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU.

I den utsträckning kommittén lämnar förslag som påverkar gällande rätt ska också fullständiga författningsförslag lämnas.

Kommittén ska analysera och redovisa de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna av förslagen. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten ska en beräkning redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för staten ska kommittén föreslå en finansiering av dessa.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till
Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)**

**Dir.
2012:13**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 februari 2012

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 8 juli 2010 kommittédirektiv om ett antal frågor om polisens organisation (dir. 2010:75).

Kommittén får nu i uppdrag att även utreda behovet av ett fristående organ som ska granska såväl polisens verksamhet, inklusive den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver, som Kriminalvårdens verksamhet. Om kommittén kommer fram till att övervägande skäl talar för att inrätta ett sådant organ, ska ett fullständigt förslag om organisation och verksamhet lämnas.

Kommittén ska också analysera konsekvenserna av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående polismyndighet inom polisväsendet och lämna de förslag som en sådan ombildning i så fall kräver.

Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 31 mars 2012. Utredningstiden förlängs nu. En delredovisning ska fortfarande göras den 31 mars 2012. De delar som avser följdändringar i författningar med anledning av organisationsförändringen inom polisen och överväganden med anledning av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet, redovisas senast den 30 november 2012. När det gäller den fristående granskningen ska delen om polisens verksamhet redovisas senast den 1 juli 2013 och delen om Kriminalvårdens verksamhet redovisas senast den 16 december 2013.

Ett fristående organ som granskar polisens och Kriminalvårdens verksamhet?

Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete, enligt 1 § polislagen (1984:387), syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Detta uppdrag innebär att polisen har långtgående befogenheter att ingripa i enskildas liv, bl.a. genom att begränsa de grundläggande fri- och rättigheter som finns fastslagna i regeringsformen. Polisen har också anförtrots samhällets våldsbefogenheter och har bl.a. till uppgift att bistå domstolar och myndigheter när en uppgift förutsätter våldsutövning. Samtidigt är mycket av den verksamhet som bedrivs inom polisen föremål för sekretess, vilket försvårar allmänhetens insyn. Inom delar av verksamheten är dessutom möjligheterna att få till stånd en rättslig prövning av polisens beslut och åtgärder begränsade.

Medborgarnas förtroende för polisens verksamhet är grundläggande för att upprätthålla respekten för demokratin och demokratiskt fattade beslut. En nödvändig förutsättning för medborgarnas förtroende är att polisens verksamhet bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter och i övrigt utförs på ett korrekt och konsekvent sätt. Det är därför viktigt att polisens verksamhet kan bli föremål för kvalificerad granskning. Någon heltäckande granskning av det slaget finns inte i dag.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har enligt 7 § polislagen tillsyn över detta. Rikspolisstyrelsens tillsyn preciseras i 2 a § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Där anges att Rikspolisstyrelsen i sin tillsynsverksamhet särskilt ska beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för den, att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen inom polisen fungerar väl.

Tillsyn över polisväsendet utövas även av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). Dessutom utövas tillsyn över behandling av personuppgifter av Datainspektionen. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har också ett tillsynsuppdrag och granskar bl.a. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter samt utövar tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter. Förutom

dessa tillsynsorgan har Riksrevisionen i uppgift att granska resursanvändningen och effektiviteten i den statliga verksamheten.

Frågan om fristående granskning av polisens verksamhet har tidigare varit föremål för översyn. I betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41) fann Kommittén om tillsynen över polis och åklagare att det behövs en ambitiös tillsyn över polis- och åklagarmyndigheterna, bl.a. med hänvisning till att det i dessa verksamheter avgörs frågor som är ingripande för den enskilde och som avser grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Kommittén fann emellertid att det inte fanns tillräckliga skäl att inrätta ett särskilt tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över polisen och åklagarna.

Inte heller Kriminalvårdens verksamhet är föremål för ordinär fristående granskning. Kriminalvården är sedan år 2006 en myndighet. I propositionen som låg till grund för enmyndighetsreformen (prop. 2004/05:176) gjorde den dåvarande regeringen bedömningen att den centrala ledningen och styrningen av myndigheten skulle komma att effektiviseras genom den föreslagna organisationsförändringen. Det framhölls att det är mycket viktigt att tillsynen inom Kriminalvården fungerar väl samt att den tillsynsverksamhet som skulle inrättas vid huvudkontoret skulle innebära en förstärkt tillsyn.

Även Kriminalvården granskas av JO, JK, Datainspektionen och Riksrevisionen. När det gäller medicinsk behandling inom Kriminalvården utövas tillsyn av Socialstyrelsen. Den vuxenutbildning som Kriminalvården anordnar står under tillsyn av Skolinspektionen.

Behovet av en fristående granskningsverksamhet för Kriminalvården har påtalats av flera utredningar, senast i betänkandet Kriminalvården – ledning och styrning (SOU 2009:80). Där föreslås en extern och oberoende granskningsfunktion inom Kriminalvården, och utredningen framhåller att en förstärkt tillsyn genom en fristående tillsynsmyndighet skulle leda till en större öppenhet och ett högre förtroende för Kriminalvården. I betänkandet framhålls också att det tyngst vägande skälet för en extern tillsynsfunktion är värnandet om de intagnas rättssäkerhet.

JO har i bl.a. ämbetsberättelser från senare år uppmärksammat riksdagen på att det inom vissa samhällsområden saknas reguljär tillsyn. Det gäller bl.a. verksamheter där människor hålls frihetsberövade. JO har pekat på situationen inom Kriminalvården, som saknar ett oberoende tillsynsorgan. Enligt JO är många av de frågor som ombudsmännen utreder inte rättsliga frågor i egentlig mening

utan handlar om bemötande och levnadsvillkor, frågor som skulle behandlas bättre i ett annat sammanhang. JO har framhållit att dess tillsyn är extraordinär och inte avsedd att ersätta en reguljär tillsyn, men att avsaknaden av ordinära tillsynsorgan har inneburit att JO får ersätta reguljär tillsyn på dessa områden. JO har också pekat på att dess uppdrag i dag även omfattar tillsyn över tillsynsorganen.

Det finns alltså anledning att undersöka om det bör inrättas ett fristående organ med uppdrag att bedriva kvalificerad granskning av polisens och Kriminalvårdens verksamhet och hur organet och dess verksamhet i så fall bör utformas.

I det arbetet kan vägledning hämtas från regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) där generella bedömningar av hur en tillsynsreglering bör vara utformad redovisas. Riksdagen har välkomnat skrivelsen och därtill angett att tillsynen bör bli tydligare och mer enhetlig samt bygga på ett enhetligt tillsynsbegrepp (bet. 2009/10:FiU12). Skrivelsen ska enligt 2010 års förvaltningspolitiska proposition vara vägledande för det fortsatta arbetet med att se över tillsynsregleringen och utgöra en utgångspunkt när regler för tillsyn på nya områden utformas (prop. 2009/10:175 s. 96).

Regeringen förespråkar i skrivelsen att begreppet tillsyn främst bör användas när det är fråga om självständig granskning för att kontrollera om en viss verksamhet uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Tillsynen ska även vid behov kunna leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den verksamhet som är föremål för tillsynen. Tillsynen bör utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot, vilket garanterar trovärdigheten i tillsynen.

Polisens verksamhet omfattar bl.a. brottsförebyggande arbete, övervakning av allmän ordning och säkerhet samt spaning och utredning av brott, inklusive handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen. Polisen har även stödjande och hjälpande verksamhet och andra, särskilt författningsreglerade uppgifter. En utgångspunkt för övervägandena om en fristående granskning av polisen bör vara de verksamheter som anges i 2 § polislagen, men det ingår i kommitténs uppdrag att överväga hur det nya granskningsorganets uppdrag i så fall närmare ska avgränsas.

I fråga om tillsyn över polisens brottsutredande verksamhet måste också vägas in att den verksamheten bedrivs i nära samarbete mellan polis och åklagare. Därför bör det analyseras vad inrättandet

av ett fristående granskningsorgan för polisens verksamhet får för konsekvenser för åklagarväsendet.

Kriminalvårdens uppgifter framgår av förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården och omfattar bl.a. att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra transporter och personutredningar i brottmål. Kriminalvården får även bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikestransporter av personer som är berövade friheten. Utgångspunkten för övervägandena om fristående granskning bör vara dessa uppgifter, men det ingår i kommitténs uppdrag att inom den ramen överväga hur det nya organets uppdrag i så fall närmare ska avgränsas.

Den del av polisens och Kriminalvårdens verksamhet som består av tillsyn av effektiviteten i verksamheten och som utgör ett inslag i mål- och resultatstyrningen bör även fortsättningsvis utföras inom respektive myndighet.

Om det finns behov av att inrätta ett fristående organ för granskning av polisens och Kriminalvårdens verksamhet ska utgångspunkten vara att granskningen ska utföras av ett och samma organ, om inte starka skäl talar emot det. Frågan om organets befogenheter bör också övervägas.

Kommittén ska

- ta ställning till om ett fristående organ ska granska polisens, inklusive Säkerhetspolisens, och Kriminalvårdens verksamhet,
- om övervägande skäl talar för ett inrättande av ett sådant organ, lämna ett fullständigt förslag om hur organet och dess verksamhet bör utformas,
- föreslå vilken verksamhet inom polisen som granskningen i så fall ska avse, med utgångspunkt i de verksamheter som anges i 2 § polislagen,
- föreslå vilken verksamhet inom Kriminalvården som granskningen ska avse, med utgångspunkt i förordningen med instruktion för Kriminalvården,
- analysera vad inrättandet av ett fristående granskningsorgan för polisens verksamhet får för konsekvenser för åklagarväsendet,
- analysera och föreslå vilka ingripandemöjligheter eller andra befogenheter ett eventuellt granskningsorgan bör ha,

- analysera hur ett fristående granskningsorgans verksamhet ska utformas i förhållande till de uppdrag som andra myndigheter har i fråga om tillsyn över polisens och Kriminalvårdens verksamhet.

De uppdrag som JK, Socialstyrelsen och Skolinspektionen har ska vara oförändrade. Även JO:s uppdrag faller utanför det som kommittén har att överväga.

Behovet av analys för det fall Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet

Kommittén har i sitt pågående arbete funnit skäl för att Säkerhetspolisen bör ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet och har därför begärt tilläggsdirektiv för att kunna analysera vissa frågor som väcks med anledning av det.

Att skilja Säkerhetspolisen från övriga polisen får ett antal konsekvenser. Det handlar främst om vilken ledningsform den fristående Säkerhetspolisen ska ha och frågor i anslutning till detta. Det väcker även frågor som rör samarbetet mellan Säkerhetspolisen och i första hand Rikskriminalpolisen, där man i dag i viss utsträckning bidrar med resurser till varandras verksamheter. Den nuvarande organisationsformen, där de utgör två verksamheter inom samma myndighet, ger utrymme för ett nära samarbete. Om Säkerhetspolisen däremot ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet, finns det behov av att identifiera och eventuellt formalisera detta samarbete. Utöver det nära samarbetet med Rikskriminalpolisen har Säkerhetspolisen också ett utvecklat samarbete med länspolismyndigheterna. Även här medför en separation av Säkerhetspolisen från den övriga polisen konsekvenser som behöver analyseras. Ytterligare en fråga av organisatorisk art är förhållandet mellan Säkerhetspolisen och polisens personalansvarsnämnd.

Om kommittén finner att Säkerhetspolisen bör ombildas till en fristående myndighet inom polisväsendet ska kommittén

- analysera konsekvenserna av att Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet,
- lämna de förslag som en sådan ombildning kräver.

Vilka följdändringar krävs i andra författningar med anledning av en förändrad organisation för polisen?

De huvudsakliga bestämmelser som rör polisen och dess organisation finns i polislagen, polisförordningen (1998:1558) och förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Därutöver omnämns polisen i ett mycket stort antal andra författningar, där polisen ges olika befogenheter eller berörs på andra sätt.

Polisorganisationskommitténs förslag om en ny organisation för polisen ska innehålla de förslag till författningsändringar som krävs i de för polisen centrala författningarna, dvs. polislagen, polisförordningen och förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

I vilken utsträckning en förändrad organisation även kräver följdändringar av andra författningar där polisen omnämns är dock en fråga som kräver omfattande analys och kommer därför inte att kunna slutföras inom utredningens ursprungliga tidsramar. Kommitténs redovisning av uppdraget i den delen bör därför senareläggas. De följdändringar som har samband med tillsynen över polisens verksamhet bör redovisas tillsammans med övriga överväganden i den delen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 31 mars 2012. Utredningstiden förlängs nu. En delredovisning ska fortfarande göras den 31 mars 2012. De delar som avser följdändringar i författningar med anledning av organisationsförändringen inom polisen och överväganden med anledning av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående myndighet, redovisas senast den 30 november 2012. När det gäller den fristående granskningen ska delen om polisens verksamhet redovisas senast den 1 juli 2013 och delen om Kriminalvårdens verksamhet redovisas senast den 16 december 2013.

Kommittén ska samråda med Arbetsgivarverket.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kongkonventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.
62. Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. A.
63. Små företag – stora möjligheter med it. N.
64. Förstärkt försäkringstagar skydd. Fi.
65. Läsandets kultur. Ku.
66. Skatteincitament för forskning och utveckling. Fi.
67. Förvaltare av alternativa investeringsfonder. Fi.
68. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. N.
69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. A.
70. Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. N.
71. Tomträtsavgäld och friköp. Ju.
72. Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering. U.
73. Undersökningstillstånd och arbetsplaner. N.
74. Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. A.
75. Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. S.
76. Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. U.
77. En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. Ju.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadslag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]
- Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. [57]
- Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]
- Tomträttsavgäld och friköp. [71]
- En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. [77]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]

- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]
- Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. [75]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]
- Nystartszoner. [50]
- Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]
- AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]
- Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. [60]
- Förstärkt försäkringstagarskydd. [64]
- Skatteincitament för forskning och utveckling. [66]
- Förvaltare av alternativa investeringsfonder. [67]

Utbildningsdepartementet

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]

Likvärdig utbildning
– rikstrekruterande gymnasial utbildning
för vissa ungdomar med funktionsned-
sättning. [24]

Innovationsstödjande verksamheter vid
universitet och högskolor: Kartläggning,
analys och förslag till förbättringar – en
preliminär delrapport. [40]

Innovationsstödjande verksamheter vid
universitet och högskolor; Kartläggning,
analys och förslag till förbättringar
– slutbetänkande. [41]

Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]

Folkbildningens samhällsvärden
– En ny modell för statlig utvärdering [72]

Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr-
och distansundervisning. [76]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012
– långsiktig säkerhet, haverier och global
utblick. [7]

Plan för framtagandet av en strategi för
långsiktigt hållbar markanvändning. [15]

Mål för rovdjuren. [22]

Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi
för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]

Mot det hållbara samhället – resurseffektiv
avfallshantering. [56]

Näringsdepartementet

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– den mjuka infrastrukturen på väg. [18]

Nationella patent på engelska? [19]

Här finns mer att hämta – it-användningen i
småföretag. [21]

Färdplan för framtiden
– en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

Vägar till förbättrad produktivitet och
innovationsgrad i anläggningsbranschen +
Bilagedel. [39]

Dammsäkerhet
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]

Återvinning av fartyg
– underlag för ratificering av Hong Kong-
konventionen. [54]

Små företag – stora möjligheter med it. [63]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– förstärkt samordning av
förvaltningsgemensamma tjänster. [68]

Ökad och säkrare cykling – en översyn av
regler ur ett cyklingperspektiv. [70]

Undersökningstillstånd och arbetsplaner. [73]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare
– en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbygga
– för stöd till nyskapande kultur. [16]

Mindre våld för pengarna. [23]

Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]

Stöd till dagstidningar på samiska och
meänkieli. [58]

Nya villkor för public service. [59]

Läsandets kultur. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgifts-
behandling på det arbetsmarknadspolitiska
området. [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av
föraldrapenning. [9]

Sänkta trösklar – högt i tak
Arbete, utveckling, trygghet. [31]

Uppsägningstvister. En översyn av regelverket
kring tvister i samband med uppsägning av
arbetstagare. [62]

Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och
anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. [69]

Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. [74]