

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 19 november 1998 att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda polisens organisation för att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten.

Till ordförande i kommittén förordnades f.d. landshövdingen Gösta Gunnarsson fr.o.m. den 23 november 1998. Fr.o.m. den 21 december 1998 förordnades läraren Lillwy Falk, bergsingenjören Carl Frick samt riksdagsledamöterna Jeppe Johnsson, Roland Larsson, Yvonne Oscarsson, Siw Persson, Ulla Wester och Rolf Åbjörnsson till ledamöter i kommittén. Roland Larsson entledigades från sitt uppdrag den 17 mars 1999 och efterträddes av riksdagsledamoten Märta Johansson fr.o.m. den 6 maj 1999.

Fr.o.m. den 22 december 1998 förordnades generaldirektören Anders Eriksson och rikskriminalchefen Lars Nylén som sakkunniga samt biträdande överåklagaren Agneta Blidberg, departementsrådet Annika Brickman, polisöverintendenten Margareta Linderoth och kanslirådet Erik Sundström som experter. Fr.o.m. den 22 mars 1999 förordnades revisionssekreteraren Roy Johansson som expert.

Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 23 november 1998 numera hovrättsrådet Eva Ahlquist.

Kommittén har antagit namnet SÄPO/Rikskrim-kommittén.

Härmed överlämnas betänkandet Den centrala polisen (SOU 2000:25). Kommittén har därmed slutfört sitt uppdrag.

Till betänkandet har fogats reservationer av Gösta Gunnarsson, Lillwy Falk, Carl Frick och Jeppe Johnsson samt särskilda yttranden av Carl Frick och Agneta Blidberg.

Stockholm i april 2000

Gösta Gunnarsson

Lillwy Falk

Carl Frick

Märta Johansson

Jeppe Johnsson

Yvonne Oscarsson

Siw Persson

Ulla Wester

Rolf Åbjörnsson

/Eva Ahlquist

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Inledning	23
1.1 Uppdraget.....	23
1.2 Kommitténs arbete.....	24
1.3 Rikspolisstyrelsens organisation – en bakgrundsbeskrivning	25
2 Polisens uppgifter och organisation	39
2.1 Allmänt	39
2.2 Rikspolisstyrelsen	40
2.2.1 Rikspolisstyrelsens uppgifter.....	40
2.2.2 Rikspolisstyrelsens organisation.....	43
2.3 Rikskriminalpolisen	46
2.3.1 Rikskriminalpolisens uppgifter.....	46
2.3.2 Rikskriminalpolisens organisation.....	47
2.4 Säkerhetspolisen	52
2.4.1 Säkerhetspolisens uppgifter	52
2.4.2 Säkerhetspolisens organisation	54
2.5 Den lokala polisorganisationen.....	59
2.6 Nationella insatsstyrkan.....	60
3 Polisens register	65
3.1 Inledning	65
3.2 Allmänna regler om behandling av personuppgifter	66
3.2.1 Personuppgiftslagen.....	66
3.2.2 Polisdatalagen	69
3.2.3 Några andra frågor.....	71
3.3 Polisregister som regleras särskilt i polisdatalagen	73
3.3.1 Kriminalunderrättelseregister	73
3.3.2 Register med uppgifter om DNA-analyser i brottmål.....	74

3.3.3	Fingeravtrycks- och signalementsregister.....	75
3.3.4	SÄPO-registret.....	76
3.4	Belastningsregistret och misstankeregistret.....	77
3.4.1	Inledning.....	77
3.4.2	Belastningsregistret.....	77
3.4.3	Misstankeregistret.....	78
3.5	Andra polisregister.....	79
3.5.1	Inledning.....	79
3.5.2	Centrala register.....	79
3.5.3	Lokala polisregister.....	85
3.6	Reformarbete med anledning av den nya polisregister- lagstiftningen.....	86
4	Polisens resurser.....	87
4.1	Polisens budget.....	87
4.1.1	Budgetsystemet.....	87
4.1.2	Rationaliseringar.....	88
4.1.3	Verksamhetsredovisning.....	89
4.1.4	Budget för år 2000.....	92
4.1.5	Säkerhetspolisen.....	94
4.2	Personalfrågor.....	96
4.2.1	De anställda.....	96
4.2.2	Utbildning.....	99
4.3	Den tekniska utvecklingen.....	103
5	Det internationella polisiära samarbetet.....	105
5.1	Inledning.....	105
5.2	Interpol.....	106
5.2.1	Allmänt.....	106
5.2.2	Målsättning.....	106
5.2.3	Samarbetsprinciper.....	107
5.2.4	Struktur.....	107
5.2.5	Interpol och Sverige.....	109
5.3	Europol.....	110
5.3.1	Grundtanken bakom Europol.....	110
5.3.2	Europols målsättning och behörighet.....	111
5.3.3	Europols uppgifter.....	112
5.3.4	Europols organisation.....	112
5.3.5	Europols datasystem.....	113
5.3.6	Regler om integritetsskydd.....	117
5.3.7	Regler om användning av data och om sekretess.....	119
5.4	Schengensamarbetet.....	120

5.4.1	Allmänt	120
5.4.2	Schengens informationssystem – SIS	121
5.4.3	Gränskontroll	122
5.4.4	Polisiärt och rättsligt samarbete	122
5.4.5	Sveriges förberedelser för deltagande	124
5.5	Östersjösamarbetet	124
5.6	Nordiskt samarbete	126
5.6.1	Polis- och tullsamarbete i Norden (PTN)	126
5.6.2	Annat nordiskt samarbete	127
5.7	Säkerhetspolisens internationella samarbete	128
5.8	Annat internationellt samarbete	129
5.8.1	Fredsbevarande uppdrag	129
5.8.2	Utvecklingssamarbete	130
5.8.3	Finanspolisen	130
5.8.4	Övrigt	131
6	En internationell jämförelse	133
6.1	Inledning	133
6.2	Danmark	133
6.2.1	Allmänt	133
6.2.2	Rigspolitichefens ansvarsområde	134
6.2.3	Politiets Efterretningstjeneste (Afdeling G)	136
6.2.4	Politimestrenes och politidirektörens uppgifter	138
6.2.5	Åklagarväsendet	138
6.2.6	Polisens personal	139
6.3	Norge	139
6.3.1	Allmänt	139
6.3.2	Polisdistrikten	140
6.3.3	De centrala polisorganen	141
6.4	Finland	142
6.4.1	Allmänt	142
6.4.2	Polisens högsta ledning	143
6.4.3	Riksomfattande enheter	143
6.4.4	Polisens länsindelning	144
6.4.5	Den lokala polisorganisationen	144
6.5	USA	145
6.5.1	Allmänt	145
6.5.2	Den delstatliga och lokala nivån	145
6.5.3	Den federala nivån	146
6.6	Storbritannien	148
6.7	Tyskland	149

7	Hotbilden.....	151
7.1	Allmänt	151
7.2	Organiserad brottslighet.....	152
7.2.1	Vad är organiserad brottslighet?	152
7.2.2	Uttalanden om förekomsten av organiserad brottslighet	162
7.3	Inhemsk extremism.....	179
7.3.1	Vad är extremism?	179
7.3.2	Uttalanden om förekomsten av inhemsk extremism.....	184
7.4	Underrättelseverksamhet	188
7.4.1	Utvecklingen i omvärlden.....	188
7.4.2	Vad är illegal underrättelseverksamhet?	190
7.4.3	Uttalanden om illegal underrättelse- verksamhet	193
7.5	Terrorism	195
7.5.1	Vad är terrorism?	195
7.5.2	Uttalanden om förekomsten av terrorism	197
7.6	Kommitténs slutsatser om hotbilden	204
7.6.1	Allmänt om brottsutvecklingen.....	205
7.6.2	Slutsatser om hot från organiserad brottslighet	205
7.6.3	Slutsatser om hot från extremism	209
7.6.4	Slutsatser om hot från underrättelseverksamhet	210
7.6.5	Slutsatser om hot från terrorism	212
8	Förändringar på central nivå.....	215
8.1	Allmänt	216
8.2	Rikspolisstyrelsens roll	217
8.3	Förhållandet mellan central och lokal nivå.....	220
8.3.1	Rikspolisstyrelsens uppgifter.....	221
8.3.2	Rikspolisstyrelsens befogenheter i förhållande till polis- myndigheterna.....	232
8.3.3	Sammanfattande synpunkter om förhållandet mellan central och lokal nivå.....	233
8.4	Förändringar som bör genomföras.....	233
8.4.1	Samverkan.....	235
8.4.2	Kompetens	242
8.4.3	Säkerhetspolisen – Rikskriminalpolisen.....	245
8.4.4	En nationell underrättelseverksamhet.....	254
9	Kontrollen av polisen	259
9.1	Allmänt	259
9.1.1	Uttalanden om statlig kontroll	260
9.2	Statsmakternas insyn och kontroll	263

9.3	Lekmannainflytandet inom polisen	265
9.3.1	Rikspolisstyrelsen	266
9.3.2	Lekmannainflytandet inom polismyndigheterna	267
9.4	Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet.....	269
9.4.1	Tillsynsenheten	269
9.4.2	Internrevisionen	271
9.5	Ärenden rörande brott eller fel begångna av anställda inom polisen.....	272
9.6	Tillsyn över polisen som utövas av andra organ.....	274
9.6.1	Registernämnden	274
9.6.2	Riksdagens ombudsmän.....	276
9.6.3	Justitiekanslern	276
9.6.4	Riksdagens revisorer.....	277
9.6.5	Riksrevisionsverket.....	277
9.6.6	Datainspektionen	278
9.7	Tillsyn inom andra områden	279
9.7.1	Försvarets underrättelsenämnd	279
9.7.2	Åklagarväsendet.....	281
9.8	Kommitténs slutsatser.....	282
10	Konsekvenser.....	287
	Reservationer och särskilda yttranden.....	289
	Bilaga	
	Kommittédirektiv 1998:101.....	297

Sammanfattning

Den förändrade världsbilden har stor betydelse för många skilda former av kriminalitet. Rörligheten vad avser personer, kapital, varor och tjänster över gränser har avsevärt förenklats under det senaste decenniet. Människor färdas snabbare och lättare över hela världen. Skilda stater och verksamheter integreras alltmer. Internationella företag verkar över hela världen. Världens börser påverkar i hög grad många länders ekonomi och en ekonomisk kris i ett land kan omedelbart få återverkningar världen över. Världsomspännande nätverk har också uppkommit genom IT-utvecklingen. Information sprids enklare över världen och flödet är snabbare. Denna rörlighet öppnar också nya möjligheter för verksamhet som är brottslig – även kriminella kan lättare operera över gränserna. Samtidigt minskar kontrollmöjligheterna i vissa avseenden.

Det finns olika grupperingar i Sverige som ägnar sig åt allvarlig brottslighet. Kommittén bedömer att det i Sverige förekommer en kvalificerad och inte sällan organiserad brottslighet, ofta med internationella kopplingar. Det gäller bl.a. kvalificerad narkotikabrottslighet, ekobrottslighet och människosmuggling. Det finns grupperingar som ägnar sig åt rån och bedrägerier som riktar sig specifikt mot äldre personer och det finns grupperingar som ägnar sig åt smuggling av högbeskattade varor som cigaretter och alkohol. Den kvalificerade kriminaliteten synes inte minska i omfattning och måste tas på allvar.

Vilka förändringar leder då den nu beskrivna utvecklingen till vad avser organisationen av den polisiära verksamheten? Kommittén anser att åtgärder behöver vidtas för att den grova kriminaliteten skall kunna bekämpas effektivare än i dag. Inom polisväsendet finns i skilda hänseenden problem som är till nackdel för verksamheten. Det finns brister i informationsflödet som leder till bortfall av information och till risk för felaktiga bedömningar. Utbytet av tillgänglig information måste förbättras. Det gäller såväl information som inhämtas lokalt som information som inhämtas centralt. Kommittén anser också att det krävs att ett aktivt arbete utförs för att bibehålla och höja kunskapsnivån inom polisen. Förändringarna i omvärlden, ny teknik, nya

metoder hos de kriminella m.m. motiverar särskilda insatser i fråga om personalens kompetens.

En decentraliserad polis

Tyngdpunkten i den polisiära verksamheten ligger på lokal nivå och bekämpningen av kriminalitet med internationella kopplingar utförs normalt sett inom någon polismyndighet. Kompetensen måste därför vara hög på lokal nivå. Kommittén anser att ansvaret och beslutbefogenheterna inom polisväsendet fortsatt skall vara decentraliserade i så stor utsträckning som möjligt. Rikspolisstyrelsens huvudsakliga uppgift är att skapa bästa möjliga förutsättningar för polisverksamheten vid polismyndigheterna. Viktiga uppgifter för den centrala polisen är att ansvara för det internationella samarbetet, som ökar alltmer. Den centrala polisen skall också ansvara för en nationell polisiär under rättelseverksamhet. Detta har särskilt stor betydelse i kampen mot den kvalificerade kriminaliteten. Den centrala polisen skall ha en sådan kapacitet att den kan förstärka polismyndigheternas verksamhet vid särskilda händelser och då specialistkunskap behövs. Rikspolisstyrelsens ledningsbefogenhet bör avgränsas till sådana områden där en central ledning eller samordning framstår som helt nödvändig.

Kommittén anser att beslutanderätten i fråga om en utredning skall utföras centralt bör placeras lokalt, förutom vid utredningar som rör brott som Säkerhetspolisen skall eller kan utreda enligt nu gällande regler. Den lokala polisen är bäst lämpad att bedöma om det i en utredning finns behov av kompetens som saknas inom myndigheten. Vad som bör framhållas är också att om den lokala polismyndigheten anser att en utredning bör skötas på central nivå bör den centrala polisen normalt sett ta över ärendet och inte neka till det.

Samarbete

Kommittén anser att det måste ske förändringar i fråga om samverkan och att detta har stor betydelse för om man skall kunna bekämpa den grova kriminaliteten på bättre sätt än i dag. Det finns allvarliga problem i fråga om samverkan inom polisen.

Efter vad kommittén erfarit vid kontakter både inom och utom polisen belastas polisens verksamhet av revirtänkande. Detta revirtänkande synes genomsyra stora delar av polisväsendet, vilket självklart påverkar kvaliteten på brottsbekämpningen. Arbetet tar längre tid än vad som skulle behövas och kan till och med omintetgöras. För att

undvika detta måste all personal acceptera ansvarsfördelningen i varje enskilt fall samtidigt som det bland personalen måste finnas en vilja att bidra med information eller annan hjälp, även om den egna enheten inte har ansvar för det enskilda fallet. Om så inte sker kommer man i verksamheten att, avsiktligt eller oavsiktligt, sätta krokben för varandra.

Varje anställd har naturligtvis ett eget ansvar för sitt agerande och bör ha en skyldighet att förändra sitt förhållningssätt så att arbetet inom polisen kan fungera bättre än vad det gör i dag. För att en attitydförändring skall ske är dock ledningens inställning till samarbete avgörande. Ledningen måste arbeta aktivt för att medarbetarna skall bli motiverade att göra gemensam sak – att resultatet är det viktiga, inte vem som löser problemet. Det måste stå klart att chefer på alla nivåer, från chefer på lokal nivå till rikspolischefen, anser att revirtänkandet inte kan godtas. Även andra enheters arbete måste främjas. Det är uppenbart att cheferna inom polisen inte tagit revirtänkandet på tillräckligt stort allvar, trots att det utgör en belastning för polisarbetet. Kommittén anser att en förändring måste ske i dessa hänseenden.

Gemensamma aktionsgrupper

Alla enheter inom polisen måste utarbeta system för hur kontakten med andra enheter bör gå till så att det faller sig naturligt att samarbeta när det finns anledning att göra det. Det gäller naturligtvis särskilt sådana enheter som fortlöpande bör ha ett utbyte. Det är viktigt att personal från skilda delar av polisen tillsammans deltar i utvecklingsprojekt och i utbildningar.

Kommittén vill särskilt framhålla vikten av att man inrättar gemensamma aktionsgrupper med inriktning på bestämda mål. Detta har betydelse för en utveckling mot en bättre samarbetskultur. På så sätt kan man också skapa slagkraftiga arbetsformer för att bekämpa brottsligheten, inte minst den grova och kvalificerade kriminaliteten. Skilda enheter på central nivå och den lokala polisen bör vid behov upprätta gemensamma aktionsgrupper med inriktning på särskilda mål, t.ex. att bekämpa en kriminell organisation eller en viss brottsaktivitet. I en sådan aktionsgrupp kan det ingå personal från underrättelseenheter, spaningsenheter och utredningsenheter på olika nivåer. Grupperna skall också kunna bestå av personal enbart från skilda polismyndigheter. Kommittén förordar att Rikspolisstyrelsen får i uppdrag att bana väg för arbete i gemensamma aktionsgrupper. Rikspolisstyrelsen bör utarbeta modeller för lämpliga former för sådant arbete.

Begära hjälp i tid

Vid kommitténs kontakter med personer, både inom och utom polisen, har det framkommit att det ibland är ett problem att polismyndigheterna begär hjälp från specialister på central nivå för sent. Om specialisterna kommer in i en komplicerad utredning när den har pågått i flera månader kan fel ha begåtts som inte kan rättas till.

Skälet till att man inte begär hjälp i tid är naturligtvis många gånger att man har förhoppningar om att kunna slutföra utredningen lyckosamt – man vill först försöka på egen hand. Cheferna på lokal nivå bör dock ha sådan kompetens och sådan kännedom om den egna personalens kunskapsnivå att man kan förutse när en utredning kommer att fordra kunskap som inte finns inom myndigheten. Kommittén anser att polismyndigheterna i högre grad än för närvarande, och i ett tidigare skede, bör överväga att anlita specialister på central nivå och därmed utnyttja de fördelar som samverkan på ett tidigt stadium ger.

Den centrala polisens attityd

Det sätt på vilket den centrala polisen förhåller sig till den lokala personalen har stor betydelse för viljan hos den lokala polisen att begära hjälp. Den omständigheten att det är mest effektivt i ett ärende att den centrala polisen involveras i arbetet skall givetvis inte uppfattas som att den lokala personalen har låg kompetens. Frågan om hur den centrala polisens personal uppträder mot den lokala personalen är av betydelse för viljan hos polismyndigheterna att begära hjälp i framtiden. Det är viktigt att all personal arbetar för att undvika konkurrens mellan polisväsendets skilda grenar. Kommittén anser att den centrala ledningen bör överväga om några åtgärder bör vidtas i dessa avseenden så att den lokala viljan att begära bistånd främjas.

Kostnader för förstärkning

Frågan om vem som skall stå för kostnader för förstärkningen har också betydelse för viljan att begära hjälp. Kostnaden för den centrala polisens arbete bör fortsatt belasta den centrala nivån så att polismyndigheterna inte undviker att begära bistånd av budgetskal. Detta bör, till skillnad från nuvarande regler, också gälla när Nationella insatsstyrkan lämnar förstärkning.

Breda samhällskontakter

Utöver samarbetet inom polisen är det också viktigt att polisen har breda samhällskontakter. Det är särskilt angeläget att polisen och åklagarväsendet samordnar sina insatser, men det finns också andra organ som polisen bör samarbeta med för att öka effektiviteten i det brottsbekämpande arbetet. Det gäller t.ex. skattemyndigheterna, kronofogdemyndigheterna, Finansinspektionen, Tullverket och Statens Invandrarverk. Det är angeläget att polisen och andra myndigheter noga prövar under vilka former samverkan bäst kan ske. Här, liksom vid samarbete inom polisen, är det viktigt att man skapar personliga kontaktytor. Kommittén anser att såväl central polis som lokal polis bör överväga hur samarbetet med andra myndigheter kan förbättras.

Internationellt samarbete

Det internationella samarbetet är naturligtvis också av betydelse för brottsbekämpningen, med hänsyn till att brottslingarna i ökad utsträckning rör sig över landgränserna. Samarbetet har stor betydelse för bekämpningen av den kvalificerade brottsligheten. Det internationella samarbetet har utvecklats under senare år och markant ökat i omfattning, inte minst genom Schengensamarbetet. Samarbetet har också ökat i betydelse för det operativa arbetet.

Det internationella arbetet är i vissa delar omgärdat av en omfattande byråkrati och arbetet är mycket resurskrävande. Det finns inte någon samlad redovisning och utvärdering som mer ingående belyser det internationella samarbetets kvalitet och resultat. Detta är en brist. Kommittén anser att det är angeläget att det kommer till stånd en sådan redovisning och utvärdering. Från svensk sida bör tas initiativ till åtgärder för att minska den omfattande och resurskrävande byråkrati som omgärdar det internationella samarbetet. Formerna för samarbetet bör prövas så att man uppnår bästa möjliga effekt för polisverksamheten.

Kompetens

Kompetensen inom polisen är naturligtvis också av stor betydelse för brottsbekämpningen. Kunskapsnivån är hög inom många delar av polisen. Kommittén anser dock att åtgärder bör vidtas både när det gäller rekrytering och utbildning för att kompetensen inom polisen skall bibehållas och höjas.

Rekrytering

Samhällsutvecklingen har skapat ett behov av bredare kunskap och bakgrund för de anställda inom polisen. Kommittén anser att det vid rekrytering av personal är viktigt att krav på variation vad avser t.ex. ålder, kön och etnisk bakgrund tillgodoses bättre än vad som sker i dag. Vid valet av personal är personliga egenskaper också av stor betydelse. Av intresse är bl.a. förmågan att fatta svåra beslut, att samarbeta och att vara stresstålig.

Den viktigaste bakgrunden inom polisväsendet är självklart polisutbildning. Det krävs också goda kunskaper i juridik inom polisen. Kommittén anser att det är viktigt att denna kompetens upprätthålls även när nu juridisk examen inte längre utgör ett krav i polischefs-karriären.

Med hänsyn bl.a. till brottsutvecklingen och till den tekniska utvecklingen krävs det i allt större utsträckning personal med annan bakgrund än vad poliser normalt sett har. För att möta den komplicerade brottsligheten fordras det personal med specialistkunskaper i t.ex. ekonomi, teknik, analysmetodik, beteendevetenskap, arbetsledning och IT. På senare år har personal med annan bakgrund än utbildning vid Polishögskolan anställts inom polisen. Kommittén anser dock att detta bör ske i större utsträckning.

Det är viktigt att man har ett brett kunskapsfält inom polisen. Olika verksamhetsgrenar och olika uppgifter kräver olika former av kompetens. När tjänster tillsätts är det viktigt att ledningen överväger vilken sorts utbildning och erfarenhet som varje tjänst fordrar. Kommittén anser att enheterna bör byggas upp med bredd i den samlade kompetensen – en blandning av poliser och personal med annan utbildning torde ge bästa effekt för arbetet inom många verksamhetsgrenar.

Utbildning

Det finns behov av kvalificerad personal både lokalt och centralt för att möta de förändringar som skett i samhället och den alltmer komplicerade brottsligheten. Kommittén anser att man bör göra insatser på alla nivåer för att bibehålla och höja den kompetens som finns. Personalen behöver i ökad utsträckning vidareutbildning t.ex. i polisoperativa frågor, i kriminalunderrättelseverksamhet och när det gäller IT-kunskap. Språkkunskaperna måste förbättras, både när det gäller främmande språk och svenska. Varje myndighet inom polisen måste pröva vilka kompetenshöjande åtgärder som bäst passar den egna verksamheten.

Specialister på central nivå

Det är inte resursmässigt motiverat att ha alla slags specialister inom alla polismyndigheter. Det är också så att det inom vissa områden endast finns ett begränsat antal specialister. Polismyndigheterna har inte tillräckliga ärendevolymmer när det gäller vissa verksamhetsområden för att få erforderlig erfarenhet och kunna bygga upp en nödvändig kunskapsbank. En central enhet får möjlighet till överblick och har därför bättre möjlighet att se samband och mönster. Särskild utbildning och fortbildning fordras för att man på central nivå skall kunna upprätthålla en sådan specialistkompetens som den centrala polisen bör ha. Detta utgör en förutsättning för att den centrala polisens hjälp skall efterfrågas inom de områden som är den centrala polisens ansvar.

På central nivå bör specialistkompetens finnas inom många skilda områden, som kan variera över tiden beroende på förändringar bl.a. i fråga om lagstiftning, arbetsmetoder och teknik. Som exempel på specialistkompetens som måste finnas centralt kan anges kompetens inom IT-området och inom områdena hemlig kameraövervakning, annan fototeknisk verksamhet och signalspaning. Gärningsmannaprofilering är också en verksamhet som fordrar både träning och särskild utbildning. Vissa ärenden kräver specialutbildade och erfarna utredare och spanare, t.ex. vid så komplicerade utredningar som spaningsmord. Man kan inte upprätthålla sådan kompetens utan att man återkommande har svåra och udda ärenden att arbeta med. I de flesta polisdistrikt förekommer sådana ärenden inte särskilt ofta och man saknar därför möjlighet att bygga upp sådan kompetens.

Om möjlighet till buggning införs bör den kompetens och de övriga specialresurser som behövs för att verkställa sådana domstolsbeslut inte spridas ut på flera håll, utan det bör också bli en uppgift för den centrala polisen.

Gemensamma utbildningsinsatser

Kommittén anser att det är angeläget att man när det är möjligt fortbildar specialister på lokal och central nivå gemensamt så att den centralt placerade personalen får del av den kunskap man besitter på lokal nivå och vice versa. Därmed skapar man också förutsättningar för personliga kontakter mellan myndigheterna inom polisväsendet.

Bejaka kunskap

Kommittén vill framhålla att det är viktigt att den kunskap som de anställda har och som de förvärvar t.ex. genom vidareutbildning tas tillvara i verksamheten. De anställda måste uppleva att de arbetar i en miljö där kunskap bejakas. Personalen måste känna att det är värt mödan att satsa på vidareutbildning. Det bör vara en merit att skaffa sig ytterligare kunskap. Det måste ske förbättringar i detta avseende. Vidareutbildningen måste ske regelbundet. Det är angeläget att man vid utbildningsinsatser också utnyttjar den kunskap som finns utanför polisväsendet, framförallt inom landet, men också utomlands. Om förbättringar genomförs i dessa avseenden kan polisyrkets attraktionskraft komma att öka.

Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen

Kommittén anser att en sammanslagning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen bör ske. Det skulle medföra en effektivisering och förbättring av verksamheten. Kriminaliteten blir alltmer komplicerad och den grova organiserade brottsligheten har en sådan särart att särskild kunskap fordras för att bekämpa den. Dagens organisation är splittrad. En enda ledningsstruktur ger bättre möjlighet att prioritera inom hela det verksamhetsområde som är den centrala polisens ansvar. Förutsättningarna för att polisen med kraft skall kunna sätta in resurserna mot de hot som vid varje givet tillfälle framstår som allvarligast ökar därmed. Det bör finnas en gemensam strategi för verksamheten och en sådan kan utarbetas i en sammanslagen organisation. Utveckling och effektivisering av arbetsmetoder kan därmed ske gemensamt.

I fråga om det revirtänkande som finns inom polisen leder en sammanslagning till att känslan av samhörighet ökar och att informationsflödet därmed främjas. Det skulle också vara den bästa lösningen för en nationell underrättelseverksamhet. Sammanblandningen av olika former av brott talar för att sådan verksamhet skall ske i en organisation. Underrättelseverksamhet är en särskilt viktig del av arbetet inom både Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Sådan verksamhet är komplicerad och det krävs en hög grad av specialisering för att verksamheten skall bli effektiv. En sammanslagning av Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet skapar förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av resurserna. Inrättandet av en underrättelseverksamhet i *en* organisation är av särskild betydelse för bekämpningen av den kvalificerade brottsligheten som har riksom-

fattande karaktär eller internationell anknytning. I en sammanslagen organisation kan en gemensam hotbilsbedömning göras, där man sammankopplar allmänkriminella hot med säkerhetshot. På så sätt kan man få förbättrade analyser.

En sammanslagning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skulle också vara till fördel i fråga om tillgången på specialister. Samma slags specialister behövs i stor utsträckning inom både Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Det är kostnadskrävande att rekrytera och utbilda specialister. Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens samverkan när det gäller utnyttjande av specialistkompetens sker endast i begränsad utsträckning. Ett bredare utnyttjande av specialisterna skulle gynnas av att organisationerna slogs ihop.

Efter en sammanslagning kan rationaliseringsvinster uppnås t.ex. när det gäller den dygnet runt verksamhet som finns vid både Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Sådana vinster kan även uppnås med gemensamma personal- och ekonomifunktioner. Möjligheterna för personalen att cirkulera mellan skilda enheter ökar också med en sammanslagning.

För genomförandet av sammanslagningen bör det tillsättas en organisationskommitté. Kommittén vill framhålla att en avgörande utgångspunkt för organisationskommitténs arbete måste vara att den nya centrala operativa organisationen skall vara mer öppen än vad den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver i dag är. I den nya organisationen måste man dock tillse att ”täta väggar” omgärdar den enhet som får ansvaret för kontraspionaget och viss del av kontraterrorismen.

En nationell kriminalunderrättelseverksamhet

Kommittén anser att det finns ett starkt behov av en förbättrad underrättelseverksamhet och att åtgärder i detta hänseende skulle ha stor betydelse för brottsbekämpningen, inte minst för bekämpningen av den grova och kvalificerade kriminaliteten. Genom att inrätta en för polisen gemensam underrättelseverksamhet med en gemensam övergripande inriktning tillför man djupare kunskap och skapar förbättrade förutsättningar för polisen att bekämpa brottsligheten. Ansvaret för denna verksamhet bör ligga centralt.

Den centrala polisen bör ta emot underrättelser från alla delar av polisväsendet och från utlandet samt sköta den samordning som fordras för polisens gemensamma behov. Både den centrala nivån och den lokala nivån bör ha en skyldighet att tillse att systemet håller en hög kvalitet. Den centrala polisen bör svara för att uppgifterna lagras i ett sammanhållet registersystem och att uppgifterna bearbetas och analy-

seras. Resultaten av bearbetningen och analysen måste komma alla nivåer inom polisen till del. Man bör vara flexibel i arbetet – efter hand som brottsligheten förändras skall man ändra vilka objekt man riktar in verksamheten på. Det är de lokala behoven som skall vara styrande för den centrala underrättelseenhetens arbete och underrättelseenhetens samverkan med personal vid polismyndigheterna är viktig. Underrättelseverksamheten bör knytas närmare spaningsverksamheten och utredningsverksamheten.

En huvudtanke bör vara att den information som samlas centralt skall vara tillgänglig för den lokala organisationen och vice versa. Inom polismyndigheterna bör man självfallet göra egna bearbetningar och analyser av den tillgängliga informationen, utifrån de lokala behov som kan föreligga.

Polisens register

Det är av avgörande betydelse för en fungerande kriminalunderrättelseverksamhet, både lokal och central, att det finns ändamålsenliga register för sammanställning och bearbetning av information. Bilden av polisens register är komplicerad. Det förs ett stort antal register, både på lokal nivå och på central nivå. Den översyn av polisregistren som skall genomföras av en särskild utredare är därför angelägen.

Av särskild betydelse är att det saknas ett system för nationell åtkomst av kriminalunderrättelseinformation. Inom Rikskriminalpolisen pågår dock ett arbete med att utveckla ett nationellt kriminalunderrättelsesregister – KUR. Ett färdigt system beräknas föreligga hösten 2000. Registret är avsett att användas av Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna gemensamt. Det bör i framtiden användas av hela den operativa delen på central nivå och av polismyndigheterna. Det krävs en teknisk uppbyggnad för att KUR skall kunna användas. Kommittén anser att detta arbete bör ha hög prioritet.

Det är dock inte tillräckligt att KUR kommer i drift. Kommittén vill särskilt framhålla att det är angeläget att det inrättas ett rikstäckande brottsanmälningssystem. Med dagens system har polismyndigheterna endast tillgång till den egna polismyndighetens anmälningssystem. Detta försvårar polisens arbete eftersom länsgränserna naturligtvis inte utgör några gränser för de kriminella. Kommittén bedömer att ett nationellt anmälningssystem skulle kunna få betydelse för brottsbekämpningen och att det absolut bör inrättas snarast.

Kontrollen av polisen

Polisverksamheten intar en central och för medborgarna betydelsefull plats i rättssamhället. Det finns bl.a. på grund av polisens befogenheter ett särskilt behov av en medborgerlig insyn i och ett medborgerligt inflytande över verksamheten. Detta gäller i hög grad de delar av verksamheten där allmänhetens direkta insyn i verksamheten måste inskränkas, bl.a. arbetet inom kontraspionaget.

Någon fungerande tillsyn över Rikspolisstyrelsens operativa verksamhet som utövas av ett oberoende organ, som särskilt har till uppgift att fortlöpande sköta sådan verksamhet, finns inte, med undantag för den begränsade tillsyn som Registernämnden utövar.

Rikspolisstyrelsen kontrollerar polismyndigheterna bl.a. genom de åtgärder som styrelsen vidtar i budgetprocessen. Rikspolisstyrelsen meddelar också föreskrifter för polismyndigheterna och utövar tillsyn över dem. Rikspolisstyrelsen utövar genom sina befogenheter i många avseenden en stark styrning över polismyndigheterna. Samtidigt bedriver Rikspolisstyrelsen egen operativ verksamhet. Mot bakgrund härav anser kommittén att tillsynen över Rikspolisstyrelsens operativa delar bör stärkas. En utomstående sakkunskap som står fri i förhållande till den verksamhet som skall värderas kan ha större förutsättningar att utöva en effektiv tillsyn än en som är en del i organisationen. Ett oberoende organ skulle kunna stärka allmänhetens förtroende för polisen. Med ett sådant organ tydliggörs att tillsynsverksamheten sker för att slå vakt om den enskildes rätt. Detta skulle bl.a. kunna ha betydelse för den återkommande debatten om att polisen utreder brottsmisstankar mot polisen. Kommittén anser inte att ordningen i fråga om vem som skall utreda polisen fått en tillfredsställande lösning, men den frågan ryms inte inom kommitténs uppdrag.

Kommittén anser att en oberoende nämnd som kan åstadkomma en bred insyn bör inrättas. Nämnden bör få i uppgift att utöva tillsyn över den verksamhet som för närvarande bedrivs vid Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Övriga delar av den centrala polisen skall inte omfattas av nämndens tillsynsverksamhet. Nämnden bör ersätta Rikspolisstyrelsens styrelse och ta över en av Registernämndens uppgifter, nämligen uppgiften att granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen. Kommittén vill särskilt framhålla att inrättandet av en särskild nämnd skall innebära en förstärkning av insynen i den verksamhet som Säkerhetspolisens bedriver för närvarande. Av särskilt intresse är granskningen av registerhanteringen, inte minst tillsynen av det nationella underrättelsesregistret. Om möjligheten att använda buggning införs kommer granskningen av denna verksamhet att bli en särskilt viktig uppgift för nämnden.

Nämnden bör bestå av personer med parlamentarisk förankring. Denna förankring bör vara bredare än vad som gäller för Rikspolisstyrelsens styrelse och Registernämnden. Genom dessa lekmäns insyn kan man upprätthålla förtroendet för polisen och tillföra kunskap och medborgerligt omdöme. Det är också viktigt att nämnden får tillgång till ett starkt sekretariat. Särskilt lämpade experter fordras för att en effektiv och säker tillsyn skall kunna utövas.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Den 19 november 1998 beslutade regeringen att tillkalla en kommitté med uppgift att utreda polisens organisation för att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten. I direktiven (dir. 1998:101) redogörs för Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens organisation och gränsdragningen dem emellan. I direktiven anges att den hotbild som Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen har att ta itu med förändrats väsentligt under senare år och att den förändrade hotbilden gör det angeläget att säkerställa att Sverige har en effektiv och slagkraftig polisresurs med ett nationellt ansvar och goda internationella samarbetskontakter.

Kommittén skall enligt direktiven beskriva och analysera det hot som den grova och organiserade brottsligheten utgör. Kommittén skall också beskriva och analysera de resurser som polisväsendet har för att bekämpa sådan brottslighet. Kommittén skall belysa Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens roller och gränsdragningen mellan dem när det gäller bekämpningen av den grova och organiserade brottsligheten.

Kommittén skall enligt direktiven studera möjligheten att skapa en samlad nationell polisresurs genom ett samgående mellan Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Kommittén skall som alternativ överväga hur ansvaret för bekämpningen av den grova och organiserade brottsligheten skall fördelas mellan Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Om kommittén lämnar förslag om förändringar av Säkerhetspolisens organisation eller verksamhet skall kommittén också lämna förslag som innebär att krav på en hög grad av sekretess säkerställs i vissa delar. Kommittén skall belysa betydelsen av den information som lämnas till Säkerhetspolisen av utländska säkerhetstjänster och beakta vilka konsekvenser kommitténs förslag kan få när det gäller det internationella samarbetet.

Kommittén skall också undersöka om det finns ett behov av att förstärka Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens befogenheter i

förhållande till övrig polis när det gäller kampen mot den organiserade brottsligheten.

Kommittén skall genomlysna frågan om demokratisk insyn i och kontroll av den centrala polisverksamheten och lämna förslag om förändringar av denna insyn och kontroll, som föranleds av kommitténs övriga förslag på förändringar.

Direktiverna är i sin helhet bifogade i bilaga 1 till betänkandet.

1.2 Kommitténs arbete

Utredningsarbetet har utförts under perioden november 1998 – april 2000. Kommittén har haft elva sammanträden. Vid dessa sammanträden har en rad företrädare för skilda myndigheter informerat kommittén. Så har kommittén träffat personal från enheter vid Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen och personal från polismyndigheterna i Östergötlands län, i Västerbottens län och i Jönköpings län. Kommittén har också träffat riksåklagaren, ordföranden i Registernämnden och en professor från Brottsförebyggande rådet. Kommittén har gjort studiebesök hos Säkerhetspolisen och hos Rikskriminalpolisen. Separata möten med personer som har kännedom om polisväsendet har därutöver genomförts av ordföranden och sekretariatet. Sammanträffanden har skett med åtskilliga befattningshavare på Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Sammanträffanden har också skett med personer som förut varit anställda vid Säkerhetspolisen och vid Rikskriminalpolisen, med chefen för Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, med ordföranden i Försvarets underrättelsenämnd, med ordföranden i Task-Force on Organized Crime in the Baltic Sea Region och med generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten. Ordföranden och sekretariatet har också träffat företrädare för personalen inom polisen. Ordföranden och sekretariatet har gjort studiebesök vid Polismyndigheten i Västra Götaland och vid Polismyndigheten i Jönköpings län.

Ordföranden och sekretariatet har genomfört studieresor till Danmark och till USA. Sammanträffande har skett med personal på Rikspolitichefen i Köpenhamn och FBI i Washington D.C.

Kommittén redovisar sitt arbete i ett offentligt betänkande. Härav följer att redovisningen i vissa delar är övergripande. Det gäller beskrivningen av de delar av Säkerhetspolisens organisation och verksamhet som av sekretesskäl inte kan redovisas öppet.

1.3 Rikspolisstyrelsens organisation – en bakgrundsbeskrivning

Det svenska polisväsendet förstatligades år 1965. I samband med förstatligandet inrättades Rikspolisstyrelsen som en ny statlig myndighet. Rikspolisstyrelsen organiserades på samma sätt som andra centrala verk och ställdes direkt under regeringen. Ett av skälen till att Rikspolisstyrelsen bildades var behovet av ett centralt organ som kunde meddela allmänna råd och anvisningar till polisorganisationen och utöva tillsyn över den från rikssynpunkt.

Rikspolisstyrelsens uppgifter skulle i huvudsak vara inspekterande, rådgivande och samordnande. Rikspolisstyrelsens operativa uppgifter skulle vara begränsade. De polisledningsuppgifter som Rikspolisstyrelsen tillades rörde bl.a. Säkerhetspolisens arbete och arbete vid efterspaning för brott där riksomfattande spaning behövdes.

Efter förstatligandet har åtskilliga förändringar genomförts för polisväsendet. Flertalet av dessa har rört den lokala eller regionala polisorganisationen, men även Rikspolisstyrelsen har varit föremål för förändringar. I det följande beskrivs viktiga utredningar om polisväsendet och förändringar som genomförts, med tonvikt på vad som närmast berört Rikspolisstyrelsen.

Wennerströmaffären

Det kan nämnas att Säkerhetspolisen var föremål för granskning redan före förstatligandet. År 1963 greps den f.d. flygöversten Stig Wennerström, misstänkt för spioneri. Han erkände att han hade bedrivit spioneri för Sovjetunionen och dömdes till livstids fängelse. Säkerhetspolisens handläggning av ärendet granskades av en juristkommission (SOU 1964:15) och av en parlamentarisk nämnd (SOU 1964:17 och 1968:4).

Registrering

Lagen (1965:94) om polisregister m.m. infördes år 1965 och därmed lagreglerades polisens registrering av brott och av vandelsuppgifter i övrigt.

Den parlamentariska nämnden i Wennerströmaffären rekommenderade att bestämmelserna om den då hemliga personalkontrollen skulle göras allmänt kända. Personalkontrollkungörelsen (1969:446) infördes år 1969. Dessförinnan fanns det inte några särskilda bestämmel-

ser om åsiktsregistrering i Sverige. Genom personalkontrollkungörelsen blev det förbjudet att göra anteckningar i Säkerhetspolisens register enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt gett uttryck för en politisk uppfattning.

År 1977 infördes ett generellt förbud i regeringsformen mot att i ett register grunda anteckningar om en medborgare enbart på hans politiska åskådning (prop. 1975/76:209, bet. KU56, rskr. 414, bet. 1976/77:KU1, rskr. 2, SFS 1976:871). År 1989 lades i bestämmelsen till att varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skall skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras genom automatisk databehandling (prop. 1987/88:57, bet. KU19, rskr. 117, bet. 1988/89:KU2, rskr. 11, SFS 1988:1439).

Berglingaffären

År 1979 avslöjades ytterligare en spion. Den f.d. polismannen Stig Bergling hade också bedrivit spioneri för Sovjetunionen, bl.a. under tjänstgöring vid Säkerhetspolisen och vid försvarsstabens säkerhetsavdelning. Stig Bergling dömdes för detta till livstids fängelse. Ärendet granskades av en juristkommission som tillsatts av regeringen. Kommissionen redovisade sitt arbete i två rapporter (Ds Ju 1979:18 och Ds Ju 1980:2). Med bl.a. kommissionens rapporter som grund genomfördes förändringar inom Säkerhetspolisens organisation.

Principbeslutet år 1981

En översyn av polisens uppgifter, utbildning, organisation m.m. gjordes av 1975 års polisutredning. Polisutredningen avlämnade år 1979 principbetänkandet Polisen (SOU 1979:6). Efter remissbehandling lade regeringen fram förslag till allmänna riktlinjer för en reform av polisväsendet (prop. 1980/81:13). Riksdagen godkände i ett principbeslut i huvudsak riktlinjerna (bet. 1980/81:JuU24, rskr. 210). Rikspolisstyrelsens betydelse för uppbyggnaden av det moderna polisväsendet underströks i beslutet, men det angavs att Rikspolisstyrelsen skulle bli föremål för en organisatorisk översyn med sikte på bl.a. ett minskat personalbehov.

1981 års polisberedning

En kommitté, 1981 års polisberedning, tillkallades med uppdrag att behandla frågor om genomförandet av reformen rörande polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. Polisberedningen presenterade förslag rörande den rättsliga regleringen i betänkandet Polislagen (SOU 1982:63). Polisberedningen avlämnade också en rad andra betänkanden, bl.a. Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation (Ds Ju 1982:10), Rikskriminalsektionen, Rikskriminalen och Interpoolsektionen (Ds Ju 1982:13) och Polisorganisationen (Ds Ju 1983:10).

Som ett första steg i polisreformens genomförande överlämnades i januari 1984 proposition 1983/84:89 om polisens organisation, m.m. till riksdagen. Riksdagen godtog i allt väsentligt förslagen i propositionen (bet. 1983/84:JuU16, rskr. 182).

Det första steget i polisreformen

Det första steget i polisreformen genomfördes den 1 oktober 1984. De organisatoriska förändringarna som genomfördes var bl.a. följande. Ett nytt planeringssystem infördes för att ge statsmakterna och myndigheterna inom polisiväsendet ett bättre underlag för beslut om resursfördelning m.m. Medborgarinflytandet över polisverksamheten stärktes. Vissa förändringar rörande ledningen av den regionala verksamheten beslutades. Rikspolisstyrelsens befogenheter att meddela föreskrifter och leda viss polisverksamhet begränsades. På det polisiära området i övrigt skulle Rikspolisstyrelsens verksamhet inriktas på metodutveckling.

Samtidigt med det första steget i polisreformen trädde en ny polislagen i kraft (prop. 1983/84:111, bet. JuU27, rskr. 331, SFS 1984:387). En polisförordning infördes också. Rikspolisstyrelsen fick en ny organisation och nya uppgifter genom regleringen i polislagen och i en ny instruktion.

Säkerhetspolisen

Polisreformen var i första hand en reform av den öppna delen av polisen. Polislagen innehöll till en början inte några särskilda regler om Säkerhetspolisen. I Rikspolisstyrelsens instruktion fanns en grundläggande regel om Rikspolisstyrelsens befattning med säkerhetsfrågor. Rikspolisstyrelsen bemyndigades genom regeln att utöva polisledning i fråga om polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet. Rikspolisstyrelsen hade också genom en del andra författningar tilldelats upp-

gifter med anknytning till skyddet för rikets säkerhet, t.ex. i personalkontrollkungörelsen (1969:446) och i upphandlingskungörelsen (1973:600).

Det andra steget i polisreformen

Som ett andra steg i polisreformen överlämnades till riksdagen i november 1984 proposition 1984/85:81 om polisens arbetsformer på lokal och regional nivå, utbildning och rekrytering. Riksdagen godtog förslagen (bet. 1984/85:JuU18, rskr. 164).

Reformens andra steg genomfördes den 1 november 1985 och innebar i huvudsak att de regionala och de lokala myndigheterna gavs ett avgörande inflytande över verksamhetens inriktning och resursfördelningen inom polisväsendet med utgångspunkt från de allmänna riktlinjer för verksamheten som statsmakterna beslutar. Det infördes ett system med grundläggande organisation, även kallad basorganisation, som beslutades av regeringen, och i övrigt s.k. fria resurser. De fria resurserna skulle stå till de regionala och de lokala polismyndigheternas förfogande. Systemet med grundläggande organisation och fria resurser kompletterades med en ökad frihet för de lokala myndigheterna att förfoga över sin egen budget inom s.k. medelsramar. Den nya ordningen krävde ett nytt planeringssystem för budgetprocessen. I proposition 1983/84:89 om polisens organisation, m.m. hade ett sådant system skisserats.

Riksdagens justitieutskott framhöll vid behandlingen av propositionen att styrningen i stort av polisverksamheten och de därtill anknyttande prioriterings- och resursfördelningsfrågorna utgjorde viktiga uppgifter för statsmakterna. Utskottet underströk att det blivande planeringssystemet bl.a. vad gällde utformningen av budgetpropositionen i aktuella delar måste tillgodose riksdagens behov av beslutsunderlag inom området. Genom det andra steget renodlades verksamheten vid de lokala polismyndigheternas operativa avdelningar till förmån för egentlig polisverksamhet. Medborgarinflytandet på den regionala nivån stärktes.

I januari 1986 överlämnade polisberedningen sitt slutbetänkande Inriktningen av polisverksamheten (SOU 1985:62). I betänkandet redovisades framförallt hur polisens arbete skulle kunna effektiviseras ytterligare. I 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87:100 bil. 4) redogjorde chefen för Justitiedepartementet för vissa principiella ställningstaganden såvitt avsåg beredningens förslag rörande inriktningen av polisverksamheten. Ställningstagandena lämnades utan erinran av riksdagen (bet. 1986/87:JuU23, rskr. 201).

SÄPO-kommitténs delbetänkande

En parlamentarisk kommitté tillkallades år 1987 för att se över Säkerhetspolisen. Kommitténs huvuduppgift var att undersöka i vad mån förändringar behövde göras för att Säkerhetspolisens inriktning och organisation skulle bli rätt avvägda. Särskilt viktigt var att kommittén lade fram förslag som var ägnade att stärka verksamhetens demokratiska förankring. I uppdraget ingick också att förutsättningslöst pröva vilket system som borde finnas för kontroll av medborgerlig pålitlighet hos personer som innehar eller avses tillträda säkerhetskänsliga befattningar (personalkontroll).

Kommittén lämnade i juli 1988 delbetänkandet SÄPO – Säkerhetspolisens inriktning och organisation (SOU 1988:16). Regeringen avgav i februari 1989 ett förslag om Säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m. (prop. 1988/89:108), som i allt väsentligt stämde överens med vad kommittén hade förordat i delbetänkandet. Det redovisades i propositionen vissa principiella ställningstaganden om polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet. Det angavs att Säkerhetspolisen också i fortsättningen skulle vara organisatoriskt knuten till Rikspolisstyrelsen. Säkerhetspolisen skulle även fortsättningsvis ha ansvar för kontrapionage, terrorismbekämpning, åtgärder mot s.k. subversiv verksamhet och säkerhetsskydd. Det angavs också att regeringen i samband med det årliga regleringsbrevet för Säkerhetspolisen skulle utfärda riktlinjer för Säkerhetspolisen. Ledningen för Säkerhetspolisen skulle under rikspolischefen anförtros en säkerhetspolischef. Frågor om bl.a. personalpolitiken inom Säkerhetspolisen behandlades också. Det föreslogs att det i polislagen skulle tas in en regel om att regeringen kan uppdra åt Rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet.

Riksdagens justitieutskott anslöt sig till de förslag som hade lagts fram i propositionen och riksdagen beslutade i enlighet med vad utskottet hade förordat (bet. 1988/89:JuU21, rskr. 287).

SÄPO-kommitténs slutbetänkande

Efter delbetänkandet återstod för kommittén att utreda frågor om Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. Regeringen uppdrog åt kommitténs dåvarande ordförande att ta fram ett underlag för kommitténs fortsatta arbete. Uppdraget innefattade enligt anvisningarna en genomlysning av den polisiära säkerhetstjänstens verksamhet med sikte på sådant som Säkerhetspolisens spaningsregister, arbetsmetoder och rutiner samt i anslutning härtill Säkerhets-

polisens internationella samarbete och kontakter. Vidare borde utredaren studera hur personalkontrollsystemet fungerade i praktiken. Förberedelsearbetet resulterade i betänkandet SÄPO – Säkerhetspolisens arbetsmetoder (SOU 1989:18).

SÄPO-kommittén återupptog därefter arbetet med de frågor som återstod att utreda. Kommittén redovisade sitt arbete i slutbetänkandet SÄPO – Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51).

Polisens verksamhet vid särskilda händelser

I oktober 1987 fick en särskild utredare i uppdrag av regeringen att gå igenom polisorganisationen och lägga fram förslag på åtgärder för att förbättra polisens möjligheter att agera vid oväntade händelser. Uppdraget var föranlett av den spiondömde Stig Berglings rymning. Utredaren lämnade bl.a. förslag om att Rikspolisstyrelsen skulle få utökade möjligheter att meddela föreskrifter för polismyndigheterna. Utredaren föreslog också att Rikspolisstyrelsen skulle få bemyndigande att leda polisverksamhet i de fall särskilda förhållanden föranleder det och kravet på samordning i riket är särskilt framträdande.

Hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme

En särskild utredare fick i augusti 1988 i uppdrag att granska hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. Utredaren lämnade i januari 1989 sin rapport (SOU 1989:1). Utredaren lämnade synpunkter bl.a. beträffande vissa resursfrågor och avgav kritik beträffande informationsutbytet mellan skilda funktioner och nivåer inom Säkerhetspolisen.

Ebbe Carlssonaffären

Justitiekanslern (JK) företog en utredning år 1988 av omständigheterna kring Rikspolisstyrelsens handlande i samband med den verksamhet som förlagsdirektören Ebbe Carlsson bedrev i syfte att kartlägga förhållandena kring mordet på statsminister Olof Palme. JK kritiserade polisledningen i vissa avseenden.

Ny instruktion för Rikspolisstyrelsen

Den 1 augusti 1988 fick Rikspolisstyrelsen en ny instruktion, som var föranledd bl.a. av tillkomsten av verksförordningen (1987:1100). Genom den nya instruktionen fick Rikspolisstyrelsen större befogenheter att besluta om sin egen organisation samt om tillsättningen av tjänster inom styrelsen. Den 1 oktober 1989 fick Rikspolisstyrelsen åter en ny instruktion (1989:773, numera omtryckt i 1996:55), som en följd av ställningstaganden som gjordes vid behandling av propositionen 1988/89:108 om säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m.

Åsiktsregistrering

På uppdrag av regeringen företog JK en utredning om otillåten åsiktsregistrering hade förekommit hos Säkerhetspolisen efter år 1969. JK avgav ett yttrande i januari 1990. JK slog fast att Säkerhetspolisen inte i något avseende hade ägnat sig åt registrering av personer enbart på grund av deras politiska åskådning.

Förnyelsepropositionen

I den s.k. förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155) togs frågan om en översyn av polisorganisationen upp. I propositionen föreslogs ändringar för att stärka medborgarinflytandet över den lokala polisverksamheten. I propositionen angavs att Rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet borde renodlas. Rikspolisstyrelsens främsta uppgifter borde bl.a. vara att förmedla statsmakernas beslut i olika frågor till den övriga polisorganisationen, att följa upp att besluten genomförs inom polisverksamheten, att förse regeringen med underlag för ställningstaganden i olika frågor och att utveckla och lägga fram förslag till förenklingar och förbättringar av verksamheten. Rikspolisstyrelsens befogenheter att leda polisverksamhet skulle koncentreras till situationer där det krävs en central överblick eller ett internationellt kontaktnät för att nå framgång i polisarbetet. Det angavs att det var viktigt att hålla fast vid grundsatsen att Rikspolisstyrelsen i princip inte skall utöva polisledning. Tyngdpunkten i den egentliga polisverksamheten borde ligga på lokal och regional nivå. I propositionen angavs också att Sverige skulle förstärka och utveckla samarbetet på polisområdet med andra länder i kampen mot den internationella brottsligheten och att Rikspolisstyrelsen skulle ha huvudansvaret för det internationella polissamarbetet.

I oktober 1990 slog riksdagen fast principerna för en fortsatt decentralisering och en ökad inriktning på polisverksamheten mot bl.a. förebyggande arbete. Beslutet grundade sig på förnyelsepropositionen (bet. 1990/91:JuU1, rskr. 1).

Stärkt regional ledningsorganisation

Den regionala ledningsorganisationen stärktes genom ett beslut år 1992 om att länspolisvästarmodellen skulle införas. Samtidigt infördes ett nytt budgetsysteem, som innebar ett ökat ansvar på den regionala och den lokala nivån i ekonomiskt hänseende (prop. 1991/92:100 bil. 3, bet. JuU23, rskr. 230). Systemet infördes fr.o.m. budgetåret 1992/93. Det bygger på målstyrning och resultatstyrning och på att medel för verksamheten skall anvisas över ramanslag. Viktiga inslag i reformen är ökade krav på uppföljning och utvärdering samt att verksamhetsansvar och ekonomiansvar i princip skall följas åt.

Hösten 1992 ställdes besparingskrav på polisväsendet. Besparingarna skulle bl.a. genomföras genom rationaliseringar. Regeringen överlämnade den 1 maj 1993 till länsstyrelserna att besluta om indelning i polisdistrikt och om polismyndigheternas grundläggande organisation. På länsstyrelserna lades också ansvaret för att rationalisera polisverksamheten så att de besparingskrav som lagts på polisen skulle kunna genomföras med en oförändrat hög ambitionsnivå i polisverksamheten.

RPS-utredningen

Regeringen uppdrog i juni 1992 till Rikspolisstyrelsen att genomföra en översyn av den egna organisationen. Rikspolisstyrelsen skulle bl.a. belysa behovet av förändringar av den centrala polisorganisationen mot bakgrund av det ökade ansvar som länsstyrelserna fått enligt vad som angetts ovan. Rikspolisstyrelsen redovisade sitt uppdrag i mars 1993.

RPS-utredningen fick i maj 1993 i uppdrag av regeringen att komplettera Rikspolisstyrelsens utredning. Kompletteringen skulle avse den centrala polisorganisationen dels i ett statsmaktperspektiv, dels i ett EG-perspektiv. Utredningen lämnade i oktober 1993 betänkandet Den centrala polisorganisationen (SOU 1993:92). Rikskriminalpolisen reformerades därefter med utgångspunkt i RPS-utredningens förslag. Rikskriminalpolisen fick en mer självständig ställning gentemot Rikspolisstyrelsen. Rikskriminalpolisen fick en rikskriminalchef.

Rikspolisstyrelsens resultatmodell

Rikspolisstyrelsen började under budgetåret 1994/95 på regeringens uppdrag att utveckla ett system för målstyrning och resultatuppföljning av verksamheten inom polisväsendet. Avsikten var att Rikspolisstyrelsen skulle skapa en för landet enhetlig begreppsapparat och målstruktur samt ta fram resultatmått för en relevant bild av verksamhetens utveckling och hur verksamhetsmålen uppfylls. Rikspolisstyrelsen tog fram ett förslag till resultatmodell, där redovisningen bl.a. är uppbyggd för att spegla regeringens prioriteringar. Den nya resultatmodellen tillämpas fr.o.m. budgetåret 1997.

Personalkontrollen

SÄPO-kommittén lämnade som förut sagts förslag om personalkontrollen. I den delen ansågs dock fortsatt utredning nödvändig, bl.a. för att erhålla en belysning av hur personalkontrollförfarandet kunde bringas i bättre överensstämmelse med motsvarande förfarande inom jämförbara länder i Västeuropa. Uppdraget, som lämnades till en särskild utredare, vidgades senare till att omfatta en lagreglering av säkerhetsskyddet hos myndigheter m.m. Utredningen antog namnet Säkerhetsskyddsutredningen.

Säkerhetsskyddsutredningen redovisade sitt arbete i betänkandet Säkerhetsskydd (SOU 1994:149). Förslaget resulterade i en ny säkerhetsskyddslag (prop. 1995/96:129, bet. JuU19, rskr. 232, SFS 1996:627), som trädde i kraft den 1 juli 1996. Personalkontrollkungörelsen upphävdes i anslutning därtill. Bestämmelser om polisregister för Säkerhetspolisen togs då in i instruktionen för Rikspolisstyrelsen. Samtidigt inrättades Registernämnden, som bl.a. fick till uppgift att i ärenden om registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen pröva frågor om utlämnande av uppgifter i polisregister, och förordningen (1996:730) med instruktion för Registernämnden infördes.

Polisens register

Regeringen lade i mars 1995 fram en proposition med förslag till riktlinjer för uppbyggnaden av en ny struktur avseende de brottsregister m.m. som fördes hos Rikspolisstyrelsen (prop. 1994/95:144). Regeringens förslag godtogs av riksdagen (bet. 1994/95:JuU21, rskr. 378).

I mars 1995 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att utarbeta förslag till en rättslig reglering av belastningsregistret och miss-

tankeregistret samt överväga de andra ändringar som behövdes i lagen (1965:94) om polisregister m.m. Arbetet skulle utföras i enlighet med de tidigare angivna riktlinjerna. Utredningen skulle också utarbeta förslag till en rättslig reglering av polisunderrättsregister och DNA-register. Utredningen antog namnet Registerutredningen.

Registerutredningen lämnade betänkandena Kriminalunderrättsregister – DNA-register (SOU 1996:35) och Polisens register (SOU 1997:65). Regeringen tog ställning till utredningens förslag i propositionen Polisens register (prop. 1997/98:97). Regeringen föreslog att lagen om polisregister skulle ersättas av en polisdatalag, med bestämmelser om SÄPO-register, kriminalunderrättsregister och DNA-register. Regeringen angav att den hemliga SÄPO-förordningen skulle ersättas av öppna regler om vad Säkerhetspolisen får registrera. Regeringen lämnade också förslag till en lag om belastningsregister och en lag om misstankeregister.

Riksdagen godtog i huvudsak förslagen (bet. 1997/98:JuU20, rskr. 276, SFS 1998:622).

Hinder för ett effektivare resursutnyttjande

Riksrevisionsverket fick i januari 1996 i uppdrag av regeringen att göra en lägesbeskrivning av hur resurserna utnyttjas inom polisen och identifiera väsentliga hinder för ett effektivare resursutnyttjande samt föreslå åtgärder.

Riksrevisionsverket avgav i oktober 1996 delrapporten *Hinder för ett effektivare resursutnyttjande* (RRV 1996:64). Riksrevisionsverket angav i rapporten att polisens arbetsgivarfunktion på central nivå var alltför svag och att arbetsgivarens agerande på lokal nivå behövde samordnas i olika avseenden. Enligt verket borde Rikspolisstyrelsen analysera vilka åtgärder som behövde vidtas för att stärka arbetsgivarorganisationen. Rikspolisstyrelsen borde enligt verket ha en ovillkorlig rätt att utfärda bindande föreskrifter för polismyndigheterna inom vissa frågor.

Rikspolisstyrelsen lämnade i mars 1998 till regeringen en slutredovisning av de åtgärder som Rikspolisstyrelsen hade vidtagit med anledning av Riksrevisionsverkets rapport. Riksrevisionsverket fick därefter i uppdrag att utvärdera rationaliseringsarbetet och lämnade en första rapport i december 1998 (RRV 1999:42).

Ekobrottsmyndigheten

Den 1 januari 1998 inrättades Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet. Arbetet inom myndigheten skall i huvudsak bedrivas i fasta åklagargrupper, i vilka poliser, ekonomer och andra specialister ingår. De poliser som ingår i organisationen skall dock vara anställda inom polisen.

Polisledningskommittén

Regeringen tillkallade år 1997 en kommitté med uppgift att utreda och lämna förslag om ändringar i polisväsendets styrsystem. Kommittén, som antog namnet Polisledningskommittén, lämnade sitt betänkande Styrningen av polisen (SOU 1998:74) i maj 1998.

Med kommitténs betänkande som grund föreslog regeringen i Budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1) bl.a. att polisstyrelsen och inte länsstyrelsens styrelse skulle vara styrelse för en polismyndighet och att länsstyrelsens ansvar för polisverksamheten i länet skulle upphöra. Länsstyrelsens del av tillsynsansvaret för polisen skulle också upphöra och Rikspolisstyrelsen skulle ensam ha ansvaret för tillsynen av polisverksamheten. Rikspolisstyrelsen skulle få till uttrycklig uppgift att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten och medges en utökad rätt att utfärda föreskrifter i vissa avseenden. Från och med den 1 juni 1998 fanns det endast en polismyndighet i varje län. Denna ordning föreslogs bli lagfäst.

Riksdagens justitieutskott anslöt sig till de förslag som hade lagts fram i propositionen och riksdagen beslutade i enlighet med vad utskottet hade förordat (bet. 1998/99:JuU5, rskr. 36).

Det internationella polissamarbetet

Den svenska polisens internationella polissamarbete har utvecklats under senare år. I maj 1996 beslutade regeringscheferna från Östersjöländerna att tillsätta en särskild aktionsgrupp mot organiserad brottslighet.

Inom EU tillhör samarbetet på polisområdet den s.k. tredje pelaren, dvs. samarbetet är mellanstatligt utan att några egentliga beslutsbefogenheter har tilldelats EU-organen. Inom ramen för samarbetet på polisens område har en europeisk polisbyrå, Europol, upprättats. Europols främsta uppgift är att vara ett kriminalunderrättelseorgan för medlemmarna i EU. Europols verksamhet regleras i Europolkonventionen. Riksdagen beslutade under hösten 1997 att Sverige skulle

ansluta sig till konventionen (prop. 1996/97:164, bet. 1997/98:JuU2, rskr. 22). Den 1 oktober 1998 trädde Europokonventionen i kraft.

Sverige undertecknade ett anslutningsavtal till Schengensamarbetet i december 1996. I Schengensamarbetet deltar de flesta av EU:s medlemsländer samt Norge och Island. Riksdagen godkände i april 1998 Sveriges anslutning till samarbetet (prop. 1997/98:42, bet. JuU15, rskr. 181). Polissamarbetet inom Schengen är främst inriktat mot praktiskt vardagligt samarbete.

Polis i fredens tjänst

Utredningen om civilpolis i internationell verksamhet föreslog i sitt betänkande Polis i fredens tjänst (SOU 1997:104) bl.a. att arbetsgivaransvaret och det organisatoriska ansvaret för polispersonal i FN-tjänst och i annan internationell fredsbevarande tjänst skall överföras från Försvarsmakten till Rikspolisstyrelsen.

Från och med den 1 januari 2000 övertog Rikspolisstyrelsen huvudmannansvaret för poliser i fredsfrämjande tjänst och det inrättades en Polisens utlandsstyrka (se prop. 1999/2000:1). Rikspolisstyrelsen fick därmed ett samlat nationellt ansvar för all internationell polisiär verksamhet som rekrytering, utbildning, arbetsgivaransvar under utlandstjänstgöring, metod- och doktrinutveckling samt personalvård efter hemkomsten.

Försvarets underrättelsenämnd

Försvarets underrättelsenämnd fick i mars 1998 i uppdrag av regeringen att i vissa avseenden genomföra en utredning om den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. Nämnden lämnade i november 1998 rapporten Redovisning av vissa uppgifter om den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. Nämnden angav att den erhållit viss information också om övervakningsverksamhet från Säkerhetspolisens sida, men att den informationen inte följts upp.

Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet m.m.

Mot bakgrund bl.a. av händelser med anknytning till vissa s.k. mc-klubbar, rasistiska organisationers verksamhet och det internationella samarbetet när det gäller att bekämpa organiserad brottslighet beslutade regeringen i augusti 1998 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utreda frågor om straffansvar

för deltagande i organisationer som sysslar med brottslig verksamhet samt vissa andra frågor med anknytning härtill. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 2000.

Registernämnden

Registernämnden fick i november 1997 i uppdrag av regeringen att undersöka i vilken omfattning enskilda hade behandlats ogynnsamt vid tillämpningen av det gamla personalkontrollsystemet. Registernämnden lämnade i december 1998 sin rapport Personalkontroll den 1 oktober 1969 – den 30 juni 1996. Registernämnden angav bl.a. att vissa av Rikspolisstyrelsens tidigare föreskrifter delvis var oförenliga med personalkontrollkungörelsens förbud mot politisk åsiktsregistrering. Registernämnden fick av regeringen i mars 1999 i uppdrag att försöka fastställa de fall under den nyss angivna tiden där personers anställningsförhållanden påverkats negativt till följd av Säkerhetspolisens agerande i vissa avseenden.

Samtidigt som Registernämnden lämnade sin rapport upphävde regeringen hemliga föreskrifter från år 1981 om verksamheten vid Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning.

Underrättelsekommittén

Regeringen beslutade i december 1996 att uppdra åt en kommitté att se över underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och utformning. Kommittén antog namnet Underrättelsekommittén. Kommittén lämnade i mars 1999 betänkandet Underrättelsetjänsten – en översyn (SOU 1999:37).

Regeringen planerar att, med utgångspunkt från ett förslag av Underrättelsekommittén, inrätta ett samordningssekretariat för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor inom Regeringskansliet. Regeringen upplyste i Budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1) att den avser att återkomma i en särskild proposition avseende förslag till lagreglering av underrättelsetjänsten som Underrättelsekommittén lämnat.

Kommission för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet

Regeringen beslutade i mars 1999 att tillkalla en kommission med uppgift att kartlägga och granska den författningsskyddande verksamhet som de svenska säkerhetstjänsterna bedrivit när det gäller hot som här-

rör ur inrikes förhållanden. Uppdraget är avsett att resultera i ett klarläggande av säkerhetstjänsternas inrikes verksamhet. För att uppnå detta syfte ansåg regeringen att kommissionen borde ges särskilda befogenheter.

Det har införts en lag som ger kommissionen vissa särskilda befogenheter. Kommissionen har bl.a. rätt att hålla förhör under straffansvar med den som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet. Kommissionen har också rätt att vid vite förelägga en enskild som innehar en sådan skriftlig handling eller ett sådant föremål som kan antas ha betydelse för kommissionens verksamhet att visa upphandlingen eller föremålet för kommissionen.

Kommissionen skall redovisa utredningsarbetet senast den 31 augusti 2001.

Granskningskommissionen i anledning av utredningen av mordet på statsminister Olof Palme

Regeringen tillkallade i september 1994 en kommission om utredningen av mordet på statsminister Olof Palme. Kommissionen lämnade sitt betänkande i juni 1999 (SOU 1999: 88). Granskningskommissionen redovisade i betänkandet brottsutredningen efter den 5 februari 1987.

2 Polisens uppgifter och organisation

Detta avsnitt innehåller en beskrivning av polisväsendets organisation, med tonvikt på vad som gäller för den centrala nivån. Fördelningen av resurser beskrivs i kapitel 4.

2.1 Allmänt

Polisväsendet hör i organisatoriskt hänseende under Justitiedepartementet. Polisens organisation är indelad i en central nivå och en lokal nivå. Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Varje län utgör ett polisdistrikt och i varje polisdistrikt finns det en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Det finns således 21 polismyndigheter i landet.

Polislagen (1984:387, PL) innehåller grundläggande regler om polisväsendets organisation och uppgifter. Målen för polisverksamheten och polisens uppgifter har inte preciserats i polislagen utan anges mer allmänt. Detta beror bl.a. på att man har velat att polisens verksamhet fortlöpande skall kunna anpassas till förändringar i samhället. Polisväsendet styrs också av rättegångsbalken, brottsbalken, polisförordningen (1998:1558, PF) och förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen (instr.). Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas i vissa delar. Av intresse är också bl.a. lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, säkerhetsskyddslagen (1996:627), förordningen (1996:730) med instruktion för Registernämnden, personuppgiftslagen (1998:204), polisdatalagen (1998:622), lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister. Polisväsendet styrs även av regleringsbrev och andra beslut av regeringen eller, efter delegation, Rikspolisstyrelsen. För Rikspolisstyrelsen och varje polismyndighet skall det finnas en arbetsordning, som skall innehålla de allmänna

bestämmelser för arbetet som behövs. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna beslutar själva om sina respektive arbetsordningar.

Till polisens uppgifter hör att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp och att fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser. Förutsättningarna för hur detta skall åstadkommas har ändrats på många sätt under senare år. Tidigare bestämde t.ex. statsmakterna relativt detaljerat hur varje polismyndighet skulle vara bemannad och organiserad. Budgetsystemet och personalplaneringen har dock förändrats och bygger på mål- och resultatorientering, vilket förändrat handlingsutrymmet och ansvaret för myndigheterna. Krav på besparingar har framställts under 1990-talet. Samhällsutvecklingen och den tekniska utvecklingen, inte minst IT-utvecklingen, har också medfört att nya krav ställs på polisväsendet.

I det följande lämnas en beskrivning av Rikspolisstyrelsens uppgifter och organisation. Vad som gäller för Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen redovisas särskilt. Därefter lämnas en beskrivning av den lokala polisorganisationen och av Nationella insatsstyrkan.

2.2 Rikspolisstyrelsen

2.2.1 Rikspolisstyrelsens uppgifter

Rikspolisstyrelsen skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet (7 § PL). Rikspolisstyrelsen har tillsyn över polisväsendet. Rikspolisstyrelsen skall svara för metodutveckling och teknisk utveckling och ge administrativ service och stöd åt polisväsendet. Rikspolisstyrelsen skall dessutom utarbeta planer för polisväsendets beredskapsplanläggning (2 § instr.).

Rikspolisstyrelsen skall utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten och förmedla detta till polisorganisationen (2 § instr.). Rikspolisstyrelsen skall också vara nationell enhet för Internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol) och för den europeiska polisbyrån (Europol). Rikspolischefen ingår i styrelsen för Europol och rikskriminalchefen är alternerande ledamot.

Av grundläggande betydelse för Rikspolisstyrelsens ställning är att Rikspolisstyrelsen inte leder polisverksamhet, inte får meddela föreskrifter eller annars bestämma om sådan verksamhet i andra hänseenden än regeringen förordnar. Regeringen kan uppdra åt Rikspolis-

styrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet samt att i särskilda hänseenden leda annan polisverksamhet (7 § PL). Rikspolisstyrelsens befogenheter att leda polisverksamhet koncentreras till situationer där det krävs en central överblick och ett internationellt kontaktnät för att nå framgång i polisarbetet. Ledningen av polisverksamheten sker antingen direkt med resurser som Rikspolisstyrelsen förfogar över (främst genom Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen) eller indirekt genom föreskrifter för polismyndigheternas verksamhet.

Rikspolisstyrelsen har vissa samordningsuppgifter, t.ex. när det gäller polisens åtgärder mot brottslighet i samband med otillåten inresa eller vistelse i landet och polisens planering för sådana särskilda händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande (3 § instr.). Här är det närmast fråga om vad som ovan beskrivs som indirekt ledning.

Direkt polisledning

När det gäller den direkta polisledningen har regeringen förordnat att Rikspolisstyrelsen får utöva sådan ledning genom Säkerhetspolisen (4 och 5 §§ instr.). Regeringen har också förordnat att Rikspolisstyrelsen får utöva annan polisledning (6 § instr.). Rikspolisstyrelsen får med förordnandet i 6 § instruktionen som grund utöva polisledning bl.a. i fråga om verksamhet som bedrivs med hjälp av flyg, i fråga om spaning mot och, om det finns särskilda skäl för det, utredning av narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet, om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning.

Regeringen har befogenhet att förordna att Rikspolisstyrelsen skall utöva polisledning också när det gäller särskilda fall (7 § PL). Enligt beslut av regeringen leder Rikspolisstyrelsen polisverksamheten med anledning av mordet på statsminister Olof Palme.

När Rikspolisstyrelsen leder polisverksamhet skall vad som föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även Rikspolisstyrelsen (7 § PL). Rikspolisstyrelsen skall vid sådan polisverksamhet samarbeta med och lämna upplysningar till de polismyndigheter som berörs (7 § instr.). Rikspolisstyrelsen kan besluta att personal vid polismyndigheterna skall avdelas för sådan polisverksamhet som bedrivs vid styrelsen eller vid Ekobrottsmyndigheten (8 § instr.). Om en polismyndighet begär det, skall Rikspolisstyrelsen i mån av tillgång till resurser lämna förstärkning vid spaning eller utredning som leds av en polismyndighet (9 § instr.). Rikspolisstyrelsen får besluta om polis-

förstärkning från ett polisdistrikt till ett annat om det behövs och de polismyndigheter som berörs inte kan enas i frågan (10 § instr.). Vid särskilda händelser får Rikspolisstyrelsen på begäran av en polismyndighet besluta om polisförstärkning från ett eller flera distrikt till andra distrikt.

Allmänna råd och föreskrifter

Till Rikspolisstyrelsens uppgifter hör att utfärda allmänna råd om polisverksamheten i den utsträckning detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete (12 § instr.). Det har förutsatts att Rikspolisstyrelsen iakttar återhållsamhet när fråga är om att utfärda allmänna råd om polisverksamhet på områden som i första hand de lokala medborgarstyrelserna har att besluta om.

Rikspolisstyrelsen får enligt sin instruktion utfärda föreskrifter, som är av bindande natur, för vissa verksamhetsområden om det behövs för att uppnå enhetlighet inom polisen. Dessa rör bl.a. ekonomiadministrativa och personaladministrativa rutiner, förbindelsetjänst och larmrutiner (13 § instr.). Även i andra särskilt angivna fall får Rikspolisstyrelsen meddela föreskrifter. Rikspolisstyrelsen får t.ex. meddela föreskrifter för planering och uppföljning inom polisen (13 b § instr.). Rikspolisstyrelsen utövar styrning över polismyndigheterna genom det system som används för anslagsfördelning samt för budget- och resultatdialog. Närmare uppgifter om polisens budget lämnas i avsnitt 4.1.

Tillsyn

Rikspolisstyrelsen har tillsyn över polisväsendet. Rikspolisstyrelsen skall i sin tillsynsverksamhet särskilt beakta att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten (2 a § instr.). Riksdagens prioriteringsbeslut återspeglas i regeringens regleringsbrev. Myndigheterna ges i regleringsbrevet riktlinjer för resursanvändningen genom att regeringen fastställer mål och anger krav på resultat och de återrapporteringar som skall gälla.

Rikspolisstyrelsen skall också i tillsynsverksamheten se till att polisarbetet bedrivs effektivt och att det uppfyller rättssäkerhetens krav samt att förvaltningen inom polisväsendet fungerar väl (2 a § instr.). Rikspolisstyrelsen skall följa upp och analysera polisverksamheten. Om de angivna målen inte uppnås eller om verksamheten inte bedrivs

på ett tillfredsställande sätt skall Rikspolisstyrelsen genom påpekanden och anmaningar eller på annat sätt söka åstadkomma rättelse. Vid behov skall Rikspolisstyrelsen anmäla förhållandet till regeringen (2 a § instr.). Kommittén lämnar en beskrivning av tillsynsverksamheten i kapitel 9.

2.2.2 Rikspolisstyrelsens organisation

Rikspolisstyrelsen är som förut nämnts central förvaltningsmyndighet för polisväsendet (7 § PL). Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen (1 § instr.). Rikspolisstyrelsen är chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium (1 § instr.). Rikspolisstyrelsen är också ansvarig myndighet för totalförsvarsfunktionen Ordning och säkerhet m.m.

Rikspolischefen är chef för Rikspolisstyrelsen (16 § instr.). Säkerhetspolisen leds av säkerhetspolischefen och Rikskriminalpolisen leds av rikskriminalchefen (17 och 17 a §§ instr.). Överdirektören är rikspolischefens ställföreträdare, förutom i frågor som rör Säkerhetspolisens eller Rikskriminalpolisens områden där säkerhetspolischefen respektive rikskriminalchefen är rikspolischefens ställföreträdare (18 § instr.). Dessa befattningshavare anställs genom beslut av regeringen (29 § instr.).

Rikspolisstyrelsens styrelse består av högst åtta personer, rikspolischefen medräknad (19 § instr.). Styrelseledamöterna utses av regeringen för en bestämd tid (31 § instr.). Rikspolischefen är styrelsens ordförande (19 § instr.). En av de andra ledamöterna är vice ordförande. Det är för närvarande säkerhetspolischefen. Därutöver finns i dag sex ledamöter som är lekmän. Vid handläggning av ärenden på Rikskriminalpolisens område ingår rikskriminalchefen i styrelsen. Styrelsen är beslutförför när ordföranden och minst fyra av de andra ledamöterna är närvarande. Chefen för Utrikesdepartementets politiska avdelning eller den som denne sätter i sitt ställe är styrelsens sakkunnige i utrikespolitiska frågor (21 § instr.). Den sakkunnige får vara närvarande och yttra sig i styrelsen i frågor som gäller polisverksamhet inom Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens områden. Den sakkunnige bör vara närvarande när styrelsen handlägger frågor med internationell anknytning. I Rikspolisstyrelsens styrelse finns också personalföreträdare. Personalföreträdarna har rätt att närvara och yttra sig vid handläggning i styrelsen.

Rikspolischefen och överdirektören utgör Rikspolisstyrelsens verksamhetsledning. Till verksamhetsledningen är en chefsjurist och en informationsdirektör knutna. Till ledningens förfogande kan även stå personal som

är inkommanderad från polisorganisationen för att fullgöra särskilda arbetsuppgifter. Viktigare verksledningsbeslut bereds i en särskild ledningsgrupp. I ledningsgruppen ingår, förutom rikspolischefen, överdirektören, chefsjuristen och informationsdirektören samt cheferna för Kanslibyrån, Utvecklings- och strategienheten, Ekonomibyrån, Personalbyrån, Teknikenheten och Polishögskolan. Rikskriminalchefen deltar i ledningsgruppen när han anser det lämpligt eller när rikspolischefen så beslutar.

Chefsjuristen är juridisk rådgivare åt verksledningen. Chefsjuristen har bl.a. det övergripande ansvaret för frågor som handläggs vid rättssekretariatet och bistår arbetsenheterna med rådgivning i allmänna juridiska frågor. Informationsdirektören är rådgivare åt verksledningen i informationsfrågor och ansvarar för övergripande externa och interna informationsfrågor.

Verkskansliet

I Rikspolisstyrelsen finns Verkskansliet, som består av Kanslibyrån, Rättssekretariatet, Internationella sekretariatet, Informationsenheten, Tillsynsenheten, Informationssäkerhetsenheten, Sekretariatet för rättsväsendets informationsförsörjning, Internrevisionen och Fastighetsenheten. Chefen för Kanslibyrån har ett administrativt samordningsansvar för enheterna i Verkskansliet.

Kanslibyrån har bl.a. samordningsansvaret för de administrativa frågorna inom verksledningen och Verkskansliet. Kanslibyrån utövar under överdirektören chefskapet beträffande förvaltningskontoret. *Rättssekretariatet* svarar bl.a. för allmän juridisk verksamhet och beslutar i vissa skadeståndsärenden. Rättssekretariatet ansvarar för juridiskt stöd till övriga arbetsenheter och skall svara på förfrågningar från polismyndigheterna. Rättssekretariatet har också det övergripande ansvaret för Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. *Internationella sekretariatets* huvuduppgift är att handlägga icke-operativa internationella frågor. Internationella sekretariatet samordnar kontakter och förhandlingar med ministerier, polisorganisationer och andra myndigheter i andra länder. Enheten samordnar och följer upp EU-frågor med polisiär anknytning.

Informationsenheten planerar och samordnar informationsverksamheten inom Rikspolisstyrelsen och besvarar allmänna frågor om polisväsendet. Informationsenheten samordnar erfarenhetsutbytet när det gäller informationsverksamheten med särskild tonvikt på Internet och intranät. *Tillsynsenheten* utövar bl.a. tillsyn och utför inspektioner inom polisväsendet och svarar för övergripande riskhantering inom

Rikspolisstyrelsen. *Informationssäkerhetsenheten* svarar bl.a. för riskanalyser på informationssäkerhetsområdet och för utbildning i frågor om sådan säkerhet. *Sekretariatet för rättsväsendets informationsförsörjning* svarar bl.a. för den administrativa samordningen av rättsväsendets informationsförsörjning.

Internrevisionen granskar den interna kontrollen och den interna styrningen. Internrevisionen granskar också hur myndigheterna inom polisväsendet fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter.

Ekobrottskansliet

Vid Rikspolisstyrelsen finns Ekobrottskansliet som ställer poliser till Ekobrottsmyndighetens förfogande. Ekobrottskansliet svarar direkt under rikspolischefen.

Andra arbetsenheter

Utöver Ekobrottskansliet och Verkskansliet finns skilda arbetsenheter vid Rikspolisstyrelsen. De är Utvecklings- och strategienheten, Ekonomibyrån, Teknikenheten, Personalbyrån och Förvaltningskontoret. Vid Rikspolisstyrelsen finns också Polishögskolan (24 § instr.). Vid Rikspolisstyrelsen finns en personalansvarsnämnd och en tjänsteförslagsnämnd (26 och 27 a §§ instr.).

Utvecklings- och strategienheten ansvarar för den polisiära metod- och systemutvecklingen. Utvecklings- och strategienheten skall utveckla och precisera statsmakernas mål för polisväsendet och utveckla arbetsmetoder som stöder statsmakernas mål för polisverksamheten. Utvecklings- och strategienheten skall, tillsammans med Säkerhetspolisens försvarsenhet, bereda frågor som rör beredskapspolisen. *Ekonomibyrån* är beredningsorgan i frågor som rör polisväsendets strategiska ekonomiplanering, ekonomi- och resultatstyrning och ekonomihantering.

Teknikenheten skall se till att bl.a. informationsutrustning används rationellt, svara för driften av polisväsendets informationssystem och svara för teknisk standardisering inom polisen. *Personalbyrån* är beredningsorgan för personalfrågor, förhandlingsfrågor och lönefrågor. Vid Personalbyrån finns sekretariat för Tjänsteförslagsnämnden och för Personalansvarsnämnden. *Förvaltningskontoret* svarar för sådana tjänster och funktioner för myndigheterna i och kring kvarteret Kronoberg som föranleds av att myndigheterna är lokaliserade till byggnader som till en del utnyttjas gemensamt.

Varje arbetsenhet skall enligt Rikspolisstyrelsens arbetsordning vid behov ge stöd och hjälp till andra arbetsenheter, till regeringskansliet och till andra myndigheter, både inom och utanför polisväsendet.

Personalansvarsnämnden prövar frågor om tjänsteansvar för anställda inom polisväsendet som inte hör under Statens ansvarsnämnd, när det gäller frågor om skiljande från anställning, disciplinansvar m.m. *Tjänsteförslagsnämnden* avger förslag och yttrande vid vissa anställningar.

Totalförsvarsfunktionen Ordning och säkerhet m.m.

Rikspolisstyrelsen är som angetts förut ansvarig för totalförsvarsfunktionen Ordning och säkerhet m.m. Målet för funktionen är att under höjd beredskap snabbt kunna ge skydd åt anläggningar som är viktiga för totalförsvaret, att kunna upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället och att kunna lämna allmänheten skydd och hjälp. Det är främst vid Säkerhetspolisens försvarsenhet som frågor avseende funktionen handläggs. Säkerhetspolisen svarar också för samordningen av den polisiära planläggningen hos civilbefälhavarna och den beredskapsplanering som Rikspolisstyrelsens har att utföra.

2.3 Rikskriminalpolisen

2.3.1 Rikskriminalpolisens uppgifter

Rikskriminalpolisen ansvarar för operativ polisverksamhet på central nivå som inte ankommer på Säkerhetspolisen eller Ekobrottskansliet. Rikskriminalpolisen svarar för bl.a. kriminalunderrättelsetjänst, vissa kvalificerade brottsutredningar, exempelvis rörande våldsbrott, seriebrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet samt kriminalpolisförstärkning till polismyndigheterna. Rikskriminalpolisen är den organisation inom vilken kampen mot den organiserade brottsligheten samordnas på central nivå. Rikskriminalpolisen svarar för samordningen av polisens åtgärder mot brottslighet i samband med otillåten inresa eller vistelse i landet och av de statliga myndigheternas medverkan i räddningsflygtjänsten och fjällräddningstjänsten. Inom Rikskriminalpolisen ligger ledningsansvaret för polisens flygverksamhet.

Utvecklingen har gått i riktning mot att Rikskriminalpolisen har fått ökade uppgifter när det gäller det internationella polissamarbetet och frågor som har samband härmed. Rikskriminalpolisen ansvarar för det operativa internationella polissamarbetet och svarar även för utveck-

lingsarbetet när det gäller internationella operativa frågor på kriminalpolisområdet. Rikskriminalpolisen är nationell byrå för den internationella kriminalpolisorganisationen ICPO-Interpol och nationellt kontaktorgan för Europol. Inom Schengensamarbetet har Rikskriminalpolisen ansvaret för det nationella Sirenekontoret. Rikskriminalpolisen skall upprätthålla de förbindelser som behövs med utländska myndigheter.

Rikskriminalpolisen skall utveckla olika former av specialistkompetens. Rikskriminalpolisen skall därjämte vara stödjande och kompletterande på områden där polismyndigheterna inte har tillräcklig bärkraft för att upprätthålla och utveckla specialistkompetens och operativt teknisktöd. När särskilda skäl föreligger bedriver Rikskriminalpolisen egna förundersökningar enligt instruktionen för Rikspolisstyrelsen.

2.3.2 Rikskriminalpolisens organisation

Rikskriminalpolisen leds av rikskriminalchefen (17 a § instr.). Vid Rikskriminalpolisen finns i ledningen, förutom rikskriminalchefen, tre polisöverintendenten (24 § instr.). Inom Rikskriminalpolisen finns ett sekretariat, en huvudenhet för kriminalunderrättelseverksamhet med ett nationellt sambandskontor, en huvudenhet för utredning och spaning och en ordningspolis enhet.

Sekretariatet är rikskriminalchefens stabsorgan och stödfunktion till de två huvudenheterna och ordningspolis enheten. Inom Rikskriminalpolisen samordnar och driver Sekretariatet bl.a. frågor som rör verksamhetsplanering, personaladministration, kompetensutveckling, ekonomi och IT-administration. Vid Sekretariatet handläggs också vissa av Rikskriminalpolisens säkerhetsfrågor.

Rikskriminalpolisen utarbetar årligen ett flertal rapporter, däribland en rapport om organiserad brottslighet till EU. Rapporten framställs i samverkan med Generaltullstyrelsen.

I det följande beskrivs de två huvudenheterna och ordningspolis enheten.

Huvudenheten för kriminalunderrättelseverksamhet

Vid huvudenheten finns en stab, Nationella sambandskontoret, en inhämtningsfunktion och en analysfunktion. Under inhämtningsfunktionen finns en narkotikarotel, en rotel för särskilda objekt, en rotel

som hanterar illegal invandring, en rotel som hanterar miljöbrott och Finanspolisen.

Inom huvudenheten utförs den uppgift som Rikskriminalpolisen har när det gäller kriminalunderrättelseverksamhet på nationell och internationell nivå. Huvudenheten skall klarlägga hotande grov kriminalitet samt identifiera och karaktärsbestämma kriminella organisationer och andra brottsliga aktörer som är av intresse ur nationellt eller internationellt perspektiv.

Underrättelseverksamhet är, enligt vad som anges i polisdatalagen (1998:622), polisverksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken. I polisdatalagen anges också att kriminalunderrättelseverksamhet är annan underrättelseverksamhet än den som bedrivs av Säkerhetspolisen.

Verksamheten skall huvudsakligen inriktas mot grova våldsbrott, grova narkotikabrott, ekonomiska brott, miljöbrott, människosmuggling, inklusive handel med kvinnor (trafficking in human beings), stöld av vapen och fordon, utpressning och häleri som är länsövergripande samt internationell brottslighet.

Huvudenheten skall lämna stöd åt den lokala brottsbekämpande verksamheten. Huvudenheten skall se till att kriminalunderrättelseverksamheten organiseras så att den blir så rationell och effektiv som möjligt. Huvudenheten samverkar med polismyndigheternas kriminalunderrättelseenheter och biträder dem. Samarbetet rör t.ex. mcgängsrelaterad brottslighet, narkotikabrottslighet, handel med kvinnor, sexuella övergrepp mot barn och barnpornografi. Huvudenheten samarbetar bl.a. med Säkerhetspolisen. Huvudenheten skall också lämna hotbilsrapporter. Det sker en metodutveckling i fråga om underrättelseverksamhet inom enheten och i fråga om en nationell underrättelsemodell. Huvudenhetens personal föreläser också, såväl internt som externt. Vid *analysfunktionen* utförs operativa och strategiska analyser, brotts- och brottsplatsanalyser och sammanställs gärningsmannaprofiler.

Nationella sambandskontoret har bl.a. till uppgift att dygnet runt förmedla framställningar om åtgärder och undersökningar, då det gäller spaning mot och utredning av brott eller utlänningsärenden, mellan svenska och utländska polismyndigheter, åklagarmyndigheter och andra rättsvårdande myndigheter. Sambandskontoret skall fullgöra Rikskriminalpolisens åligganden när det gäller att vara nationell byrå för den internationella kriminalpolisorganisationen (ICPO – Interpol) och nationellt kontaktorgan för Europeiska polisbyrån Europol. Sambandskontoret ansvarar också för Rikspolisstyrelsens samarbets-

uppgifter inom Schengen (nationellt Sirenekontor). Sambandskontoret har det operativa samordningsansvaret för Östersjösamarbetet. De nordiska ländernas polis- och tullmyndigheter samarbetar i fråga om brottsbekämpningen, bl.a. genom att stationera gemensamma nordiska polis- eller tullsambandsmän (s.k. PTN-sambandsmän) i skilda länder. Sambandskontoret har det operativa samordningsansvaret för sambandsmännen. Det arbete som bedrivs vid sambandskontoret beskrivs i avsnitt 5 om det internationella samarbetet.

Narkotikaroteln skall biträda och koordinera större nationella och internationella ärenden och operationer som planeras eller som pågår beträffande denna typ av brottslighet. Dessutom skall roteln tillhandahålla expertis inom narkotikaområdet till arbetsgrupper inom EU. Roteln skall även fortsätta att utveckla de projekt som pågår inom det nordiska polis- och tullsamarbetet samt Östersjösamarbetet.

Roteln för särskilda objekt har ansvaret för bekämpningen av bl.a. mc-relaterad brottslighet, barnpornografi, internationella bilstölder, öststatsrelaterad brottslighet och balkanrelaterad brottslighet. Roteln deltar i EU-samarbetet och i Östersjösamarbetet.

Roteln mot illegal invandring samordnar bekämpningen av smuggling av illegala migranter. Roteln deltar i EU- och Schengen-samarbetet och inom ramen för FN- och Östersjösamarbetet mot kriminella nätverk som ägnar sig åt sådan smuggling.

Roteln mot miljöbrott leder och samordnar de polisiära insatserna mot miljöbrott, med ett nationellt och internationellt perspektiv.

Finanspolisen skall hämta in, ta emot och analysera uppgifter från bankrörelse, livförsäkringsrörelse, värdepappersrörelse, kreditmarknadsbolag och valutaväxlingsrörelse i syfte att upptäcka brott i samband med s.k. tvättning av pengar som utgjort vinning av brottslig verksamhet. Finanspolisen samarbetar särskilt med Ekobrottsmyndigheten. När en anmälan kommer in till Finanspolisen företas ett visst utrednings- och analysarbete. Om Finanspolisen finner att det kan röra sig om penningtvätt lämnas ärendet vidare till en annan polisenhet, till en skattemyndighet eller till åklagare. Finanspolisen gör inga egna förundersökningar, men biträder vid behov den fortsatta utredningen.

Det pågår en rad projekt, både nationellt och internationellt, som huvudenheten arbetar i tillsammans med andra enheter. Projekten rör bl.a. grovt våld i organiserade miljöer med internationella förgreningar, grova vaneförbrytare, rasism och sexuella övergrepp mot barn och barnpornografi. Huvudenheten arbetar t.ex. sedan år 1995 med bekämpning av den grova mcgängs-kriminaliteten enligt en nationell handlingsplan och en nordisk handlingsplan. Huvudenheten arbetar med en handlingsplan som Rikspolisstyrelsen antog år 1997 för internationellt polissamarbete rörande sexualbrott mot barn och barnporno-

grafi (RKP KUT rapport 1997:20). I handlingsplanen betonas vikten av ett effektivt och konstruktivt samarbete på såväl nationell som internationell nivå. Under år 1997 utvecklade Rikskriminalpolisen i samarbete med Tyskland ett datoriserat referensbibliotek i kampen mot spridning av barnpornografi på Internet. Huvudenheten arbetar sedan december 1997 också med ett uppdrag från regeringen som rör handel med kvinnor.

Huvudenheten för utredning och spaning

Huvudenheten är indelad i en våldsrotel, en rotel som hanterar grov organiserad brottslighet, en spaningsrotel, en IT-brottsrotel och en identifieringsrotel.

Huvudenheten för utredning och spaning skall ge stöd åt övriga delar av Rikskriminalpolisen, åt utländska och internationella brottbekämpande organ och åt polismyndigheterna med kvalificerade spanings-, utrednings- och identifieringsresurser. Huvudenheten skall särskilt ge stöd åt insatser mot brottslighet som är mycket grov och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning. Huvudenhetens verksamhet skall inriktas mot bekämpning av grova våldsbrott och grova narkotikabrott och särskilt följa upp den grova brottslighet som förekommer på kriminalvårdsanstalterna och i grupperingar på anstalterna.

Huvudenheten skall utreda de brott som det ankommer på Rikspolisstyrelsen att utreda enligt instruktionen för Rikspolisstyrelsen. Inom *Våldsroteln* finns en enhet som svarar för utredningen av mordet på statsminister Olof Palme och Riksmordkommissionen, en enhet som biträder polismyndigheterna vid spaningsmord.

Inom *Roteln mot grov och organiserad brottslighet* skall vissa typer av landsomfattande seriebrott följas upp och bekämpas. Det kan röra sig t.ex. om grova rån, vissa typer av åldringsbrott, stöld av kultur-skatte, grov varusmuggling och människosmuggling. Vid roteln finns också en särskild kommission för bekämpning av brott mot postbefordringsföretag. Roteln fullgör också utredningar enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

Spaningsroteln skall biträda övriga delar av Rikskriminalpolisen, polismyndigheterna samt utländska och internationella brottbekämpande organ i ärenden i vilka det ställs krav på kvalificerade spaningsinsatser och teknikspaning. Det kan gälla grov narkotikabrottslighet eller våldsbrottslighet. Vid roteln handläggs telefonavlyssningsärenden och spaning och uppföljning av personer som anses

rymningsbenägna. Roteln ägnar sig också åt utbildning och åt utveckling av bl.a. spaningsmetodik och spaningsteknik.

IT-brottsroteln har till uppgift att utveckla det nationella stödet till polismyndigheterna vid spaning och utredning om IT-kriminalitet. Roteln medverkar t.ex. med operativt biträde genom att genomföra husrannsakingar, hålla förhör och analysera beslag. Roteln lämnar också operativt biträde åt utländska brottsbekämpande myndigheter och begär i viss utsträckning hjälp av sådana myndigheter. Roteln skall därutöver bl.a. bedriva metod- och teknikutveckling på området.

Identifieringsroteln ansvarar för nationella rutiner för identifiering, framförallt för det nationella fingeravtrycksregistret och fotoregistret över brottsmisstänkta. Rutinerna för certifiering och kvalitetskontroll skall ligga i linje med den standard Interpol har. Roteln biträder Statens Invandrarverk vid förandet av fingeravtrycksregistret över asylsökande. Roteln ansvarar också för passfotoregistret.

När en större olyckshändelse eller naturkatastrof har inträffat skall vid behov en särskild expertgrupp, *ID-kommissionen*, hjälpa till vid identifiering av omkomna (förordningen (1988:530) om expertgruppen för identifiering vid katastroffall). Rikskriminalpolisen har ansvar för expertgruppen i samverkan med Utrikesdepartementet och Rättsmedicinalverket.

Ordningspolisenheten

Inom Ordningspolisenheten finns Rikskriminalpolisens jourcentral, polisflyget med flygskolan, en funktion som ansvarar för polisens utlandsstyrka och för sambandsmännen, en funktion som ansvarar för viss flygplatssäkerhet och för transporter av kärnämnen och kärnavfall, för samverkan rörande kampen mot idrottsvåldet och för beredskapsplanering och beredskap inför särskilda händelser.

Ordningspolisenheten har till uppgift att ansvara för och ge stöd åt polisoperativ verksamhet som berör flera polismyndigheter. Enheten handlägger frågor om polisförstärkning.

Jourcentralen är dygnet runt nationell kontaktpunkt för svenska och utländska myndigheter och samverkar därvid med det nationella sambandskontoret. I jourcentralens arbetsuppgifter ingår bl.a. att upprätthålla beredskap för verksamhet vid särskilda händelser av riksangelägenhet, att ansvara för sändande av rikslarm och att genomföra larmövningar. Jourcentralen har fortlöpande kontakter med personalen i Polisens utlandsstyrka och med sambandsmännen.

För närvarande finns svenska polissambandsmän på fjorton platser i världen. Ordningspolisenheten har det administrativa ansvaret för dessa

sambandsmän. Det operativa ansvaret har Huvudenheten för kriminalunderrättelseverksamhet.

Ordningsspisenheten ansvarar för *polisväsendets flygverksamhet* och bedriver en egen pilotutbildning. Verksamheten bedrivs enligt civila flygbestämmelser och under Luftfartsinspektionens överinseende. Rikskriminalchefen har ledningsansvaret för polisens flygverksamhet och är företagsledare enligt Luftfartsverkets föreskrifter. En flygchef vid Rikskriminalpolisen ansvarar för att den flygoperativa verksamheten bedrivs på ett flygsäkert sätt. Det tekniska underhållet ombesörjs av ett kontrakterat företag. Polisflyget ägnar sig bl.a. åt räddningsverksamhet, spaningsverksamhet, trafikövervakning, allmän övervakning och transporter. Trafikövervakningen utgör en fjärdedel av verksamheten. Polisflyget har baser på flygplatserna i Tullinge, Säve, Malmö–Sturup, Jönköping och Boden.

Ordningsspisenheten beslutar om beredskapsnivåer enligt lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats.

Svenska poliser tas årligen i anspråk för fredsbevarande insatser på skilda håll i världen. För närvarande finns det 142 poliser i skilda uppdrag, främst FN-ledda uppdrag. Ordningsspisenheten ansvarar sedan den 1 januari 2000 för alla uppgifter som är förknippade med verksamheten. Samverkan sker därvid med försvarets internationella center – SWEDINT. För medverkan i civilpolisutbildningen i Sverige och utomlands finns en poliskommissarie placerad vid SWEDINT. Sedan sommaren 1998 finns det en svensk polisrådgivare vid Sveriges ständiga representation vid Förenta nationerna och vid västeuropeiska försvarsunionen. Ordningsspisenheten medverkar även i olika projekt vid UN Staff College, Försvarshögskolan och SWEDINT.

2.4 Säkerhetspolisen

2.4.1 Säkerhetspolisens uppgifter

I instruktionen för Rikspolisstyrelsen anges vilka uppgifter Säkerhetspolisen har (4 och 5 §§ instr.). De skilda uppgifterna griper, med varierande grad, in i varandra. Säkerhetspolisens arbete är till stor del inriktat på förebyggande arbete. Säkerhetspolisen leder polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets inre och yttre säkerhet. Med brott mot den inre säkerheten 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 (Rikspolisstyrelsens författningssamling FAP 403-3). Med rikets

yttre säkerhet förstås Sveriges nationella oberoende och territoriella suveränitet.

Säkerhetspolisen leder 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 styrelsen bestämmer.

Säkerhetspolisens operativa befogenheter i fråga om att möta bl.a. terrorism avser inte polisinsatser som krävs för att möta en plötsligt uppkommen situation, t.ex. en attack mot en ambassad eller liknande händelse. Sådana uppgifter ankommer på berörd polismyndighet.

Säkerhetspolisen skall fullgöra de uppgifter som Rikspolisstyrelsen har att utföra enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) och lämna tekniskt bistånd åt polisväsendet i den utsträckning som det är lämpligt med hänsyn till verksamhetens art. Säkerhetspolisen skall svara för den beredskapsplanering som Rikspolisstyrelsen har att utföra. Detta arbete berör hela polisväsendet.

Säkerhetspolisens verksamhet att skaffa sig information kallas säkerhetsunderrättelsetjänst. Verksamheten innefattar inhämtning av sådana underrättelser om förhållanden inom och utom landet som rör bl.a. spionage mot Sverige, terrorism och annan verksamhet innefattande grov kriminalitet. Informationen bearbetas och analyseras inom Säkerhetspolisen. Därefter utförs bedömningar av vilka hot som föreligger mot rikets säkerhet, s.k. hotbilda-bedömningar. Med ledning av dessa bedömningar tas beslut om t.ex. personskydd eller andra säkerhetsskyddsåtgärder.

De brott som skall handläggas av Säkerhetspolisen eller under medverkan från Säkerhetspolisen enligt särskilda bestämmelser är bl.a. vissa brott mot den centrala statsledningen, uppror (18 kap. 1 § brottsbalken), högförräderi (19 kap. 1 § brottsbalken), spioneri och grovt spioneri (5 och 6 §§ samma kapitel) och olovlig underrättelseverksamhet (10 § samma kapitel). Vissa brott skall efter särskilt beslut av Säkerhetspolisen handläggas av Säkerhetspolisen eller under medverkan av Säkerhetspolisen. Det gäller bl.a. mordbrand i vissa fall (13 kap. 1 § brottsbalken), sabotage i vissa fall (4 § samma kapitel) och brott mot lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. De särskilda bestämmelserna ger således Säkerhetspolisen befogenhet att besluta att överta utredningar som annars skulle handläggas av lokal polismyndighet.

En stor del av Säkerhetspolisens arbete är hemligt. Under åren har dock en förändring skett genom en ökad öppenhet. Det finns kontrolle-

rande organ som har insyn i den del av verksamheten som allmänheten inte kan ges insyn i. Dessa organ beskrivs i kapitel 9.

Säkerhetspolisen samverkar med den öppna polisen och med myndigheter inom totalförsvaret. Säkerhetspolisens särskilda resurser inom områdena fototeknik, kriminalteknik, spaning och signalspaning utnyttjas i stor utsträckning för den öppna polisens verksamhet. Säkerhetspolisen lämnar polisoperativt stöd, främst spaningstjänst, åt den öppna polisen i enstaka ärenden. Samverkan sker också inom utredningsverksamheten och när det gäller t.ex. IT-brottslighet och analys avseende vissa brottskategorier. Säkerhetspolisen ansvarar för merparten av de administrativa och tekniska frågorna som rör hemlig telefonavlyssning. Som exempel på områden där samverkan av nu nämnt slag varit särskilt framträdande kan anges åtgärder mot våldsbenägna extremistorganisationer, mcgängs-brottslighet och organiserad stöldverksamhet.

Säkerhetspolisen samverkar också med andra länders underrättelse- och säkerhetstjänster. För detta samarbete gäller särskilda förutsättningar. Kommittén beskriver detta arbete under kapitel 5 om det internationella polissamarbetet. Den följande redovisningen av Säkerhetspolisens organisation begränsas av att en del av verksamheten är hemlig.

2.4.2 Säkerhetspolisens organisation

Säkerhetspolisen har en självständig ställning inom Rikspolisstyrelsen, men skall informera rikspolischefen om den verksamhet som pågår. Säkerhetspolisen leds som förut sagts av säkerhetspolischefen. Säkerhetspolischefen är generaldirektör. Säkerhetspolischefen bestämmer vem som är hans ställföreträdare. Säkerhetspolischefen ansvarar för den löpande verksamheten vid Säkerhetspolisen och för de uppgifter där som i övrigt en myndighets chef har att utföra enligt verksförordningen (1995:1322). Av rikspolischefen avgörs dock sådana frågor på Säkerhetspolisens område som är av särskild vikt och sådana säkerhetsfrågor som också berör andra polismyndigheter. Rikspolischefen får också i ett särskilt fall avgöra en fråga.

Vid Säkerhetspolisen finns en stab och fyra huvudenheter. Vid staben finns personal för den övergripande planeringen av Säkerhetspolisens verksamhet och personal för service åt de anställda vid Säkerhetspolisen. Vid staben finns också personal för juridiskt arbete och för inspektionsverksamhet. Varje enhet förestås av en chef (24 § instr.). Två av huvudenheterna ansvarar för operativ verksamhet, en för administration och en för teknikfrågor. Inom Säkerhetspolisen finns

fyra operativa verksamhetsgrenar. Det är säkerhetsskydd, kontrapionage, terrorismbekämpning och författningsskydd.

Vid sidan av huvudkontoret i Stockholm har Säkerhetspolisen enheter på ett stort antal platser i landet. Säkerhetspolisens organisation utanför Stockholm är indelad i fem sektioner – Sektion syd, Sektion väst, Sektion nedre mellersta, Sektion övre mellersta och Sektion Norrland. Inom varje sektion finns en huvudstyrka på en ort samt större eller mindre grupper på andra orter.

Säkerhetspolisen har, liksom Rikskriminalpolisen har genom sin jourcentral, bemanning dygnet runt genom sin ledningscentral.

Den administrativa enheten

Vid den administrativa enheten sker personal- och ekonomi-administration. Enheten svarar bl.a. också för intern information och vissa andra administrativa uppgifter. Enheten ansvarar även för kompetensförsörjningen inom Säkerhetspolisen.

Huvudenheten för teknikfrågor

Huvudenheten för teknikfrågor svarar bl.a. för Säkerhetspolisens tekniska verksamhet, t.ex. när det gäller datateknik, kriminalteknik samt radio- och teleteknik. Enheten arbetar bl.a. med de projekt som nämns under avsnitt 4.3 om den tekniska utvecklingen.

Huvudenheterna för operativ verksamhet

Säkerhetspolisens arbete är som förut sagts huvudsakligen uppdelat på fyra verksamhetsgrenar – säkerhetsskydd, kontrapionage, terrorismbekämpning och författningsskydd. I det följande beskrivs dessa verksamhetsgrenar. Under säkerhetsskydd anges också vad säkerhetsprövning är.

Säkerhetsskydd

Inom säkerhetsskyddet utförs arbete som rör bl.a. registerkontroll (tidigare personalkontroll), tekniskt säkerhetsskydd, IT-säkerhet, rådgivning åt totalförsvarsmyndigheter m.fl., säkerhetsskyddsutrustning, kontroll av myndigheternas säkerhetsskydd och internsäkerhet. Inom verksamhetsgrenen ligger ansvaret för personskyddet för den centrala

statsledningen och de utländska beskickningarna i Sverige. Här ligger också ansvaret för samordning samt säkerhetsarbete och personskydd i samband med statsbesök och liknande händelser. Säkerhetsskyddet är en förebyggande verksamhet.

Säkerhetsskyddet skall genom kontroll, rådgivning och upplysning till myndigheter och företag medverka till att det finns ett tillfredsställande säkerhetsskydd. Säkerhetspolisen lämnar i stor omfattning information om säkerhetsskydd till enskilda personer, myndigheter och näringsliv. Säkerhetspolisen bedriver extern föreläsnings- och utbildningsverksamhet för samverkande civila och militära myndigheter. Vid kontrollverksamheten uppmärksammas särskilt informationssäkerheten i IT-miljön. Säkerhetsskyddet deltar i polisutredningar rörande IT-relaterad brottslighet. Säkerhetsskyddet deltar också i ett antal olika arbetsgrupper för utvecklingen av IT-säkerheten i samhället.

Säkerhetsskyddet har också uppgifter när det gäller s.k. säkerhetsskyddsavtal. Sådana avtal rör vilket säkerhetsskydd som behövs i vissa fall. Säkerhetsskyddsavtal skall staten träffa med anbudsgivare eller leverantör när staten avser att begära in anbud eller träffa avtal om upphandling, där det förekommer uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet omfattas av sekretess. Detsamma gäller för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner.

Säkerhetsskyddet bedriver verksamhet i nära samverkan med andra enheter inom Säkerhetspolisen. Inte minst är andra enheters hotbildsanalyser av intresse för säkerhetsskyddet.

Säkerhetsprövning

Åtgärder för säkerhetsskyddet regleras i säkerhetsskyddslagen (1996:627, SL) och i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633, SF). Med säkerhetsskydd avses skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet samt skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) och som rör rikets säkerhet (6 § SL). Med säkerhetsskydd avses enligt samma bestämmelse också skydd mot brott som innebär användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism), även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

Säkerhetsprövning (tidigare infiltrationsskydd) skall göras innan en person anlitas i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller som är viktig för skyddet mot terrorism (11 § SL). Prövningen skall klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt är pålitlig från säkerhets-

skyddssynpunkt. Säkerhetsprövningen skall omfatta registerkontroll och särskild personutredning under vissa angivna förutsättningar.

Med registerkontroll avses att uppgifter hämtas från ett register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller polisdatalagen (1998:622). Med registerkontroll avses också att sådana personuppgifter hämtas som Rikspolisstyrelsen eller Säkerhetspolisen behandlar utan att det ingår i ett sådant register (12 § SL). Med registerkontroll avses dock inte att uppgifter hämtas från en förundersökning eller särskild undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet.

Registerkontroll skall bl.a. göras vid säkerhetsprövning som gäller vissa anställningar, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i en säkerhetsklass. Det finns tre säkerhetsklasser. Registerkontroll får även göras om det behövs för skyddet mot terrorism och det finns särskilda skäl (14 § SL). En särskild personutredning skall bl.a. göras vid registerkontroll som avser anställning som placerats i säkerhetsklasserna 1 och 2 (18 § SL). Personutredningen skall omfatta den kontrollerades ekonomiska förhållanden och i övrigt skall undersökningen ha den omfattning som behövs. Den som säkerhetsprövas skall ha samtyckt till det innan kontroller vidtas (19 § SL). Personliga samtal hålls med en del av de personer som är föremål för säkerhetsprövning (36 § SF).

Kontraspionage

Kontraspionaget syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets yttre säkerhet. De centrala straffbestämmelserna när det gäller brott mot rikets yttre säkerhet finns i 19 kapitlet brottsbalken. I första hand är arbetet inriktat på att förebygga och avslöja spioneri och olovlig underrättelseverksamhet. Kontraspionaget har väsentligen att arbeta mot främmande militära eller civila underrättelseorganisationer. Kontraspionagets arbete är inriktat även på främmande makts underrättelseverksamhet mot politiska, ekonomiska och teknologiska mål.

Kontraspionaget syftar också till att förebygga och avslöja underrättelseverksamhet som är riktad mot flyktingar, s.k. flyktingspionage. Med flyktingspionage avses t.ex. att en främmande stat kartlägger förekomsten av politiska motståndare bland personer som flytt från den staten till Sverige. Sådan verksamhet kan vara straffbar som olovlig underrättelseverksamhet.

Vid kontraspionaget utförs kartläggning och uppföljning av införsel och utförsel av produkter och komponenter som kan ha betydelse vid

tillverkning av massförstörelsevapen eller av annat material som hanteras så att det strider mot svensk lagstiftning eller internationella överenskommelser. Särskild uppmärksamhet riktas mot vissa länder. Arbetet omfattar bl.a. bevakning av sådan teknik eller sådant material som kan ha både civil och militär användning (s.k. dual-use-produkter) och som det därför kan innebära svårigheter att belägga med exportbegränsningar. Kontraspionaget bedriver samarbete på detta område med andra myndigheter. Kontraspionaget informerar företag om skilda länders ansträngningar för att komma över produkter som kan användas vid tillverkning av massförstörelsevapen. Rapporter framställs om skilda länders aktiviteter inom icke-spridningsområdet. Rapporterna delges skilda myndigheter.

För arbetet inom kontraspionaget har det internationella samarbetet särskild betydelse.

Kontraspionaget lämnar yttranden i viseringsärenden till Utrikesdepartementet och Statens Invandrarverk.

Terrorismbekämpning

Terrorismbekämpningen har till uppgift att i Sverige bekämpa yttringar av internationell terrorism. Säkerhetspolisen utövar för det arbetet i stor utsträckning ett internationellt samarbete. Säkerhetspolisen skall se till att Sverige inte blir en bas för politiskt motiverat våld i andra länder. Säkerhetspolisen skall också motverka flyktingspionage och annan förföljelse i Sverige från regimer eller organisationer i andra länder som förknippas med terrorism. Säkerhetspolisen skall också uppmärksamma tendenser till våld mellan olika religiösa grupper eller ideologiskt sammanhållna organisationer med utländskt ursprung.

Säkerhetspolisen skall verka för att utländska medborgare som aktiverar sig i organisationer som utövar politiskt motiverat våld skall avvisas eller utvisas från Sverige. Säkerhetspolisen avger yttranden till regeringen, Statens Invandrarverk och Utlänningsnämnden i asylärenden, i ärenden om uppehållstillstånd och i medborgarskapsärenden. Säkerhetspolisen har också möjlighet att anhängiggöra ärenden om avvisning eller utvisning.

Terrorismbekämpningen skall utföra analyser av hot som riktas mot skyddspersoner och vid statsbesök eller liknande händelser. I den förebyggande verksamheten ingår att förvarna polismyndigheter och andra organ om misstänkta dåd, så att skärpt bevakning och andra förebyggande åtgärder kan vidtas.

Författningsskydd

Inom författningsskyddet arbetar Säkerhetspolisen med att förebygga och avslöja brott mot rikets inre säkerhet, dvs. olaglig verksamhet som syftar till att med våld eller otillbörligt tvång ändra vårt statsskick, för- må beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta ett beslut i viss riktning eller hindra den enskilde medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter.

Inom denna verksamhetsgren kartlägger Säkerhetspolisen brott med en främlingsfientlig, rasistisk, antisemitisk eller homofobisk bakgrund. Säkerhetspolisen kartlägger också brott inom den s.k. autonoma rörelsen (enfrågeorienterade grupperingar), dvs. brott som används som medel för att uttrycka en politisk åsikt eller för att uppnå ett politiskt mål, t.ex. brott av personer som med utomparlamentariska metoder kämpar för djurens rättigheter. Författningsskyddet utför kontinuerligt analyser av vilket hot dessa grupper utgör.

Författningsskyddet samarbetar i stor omfattning med den öppna polisen och lämnar bl.a. information för operativt bruk till den öppna polisen.

2.5 Den lokala polisorganisationen

Varje län utgör som förut sagts ett polisdistrikt och i varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet (4 § PL). För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse (5 § PL). Den består av polismyndighetens chef och av det antal övriga ledamöter som regeringen bestämmer. Polisstyrelsens ledamöter utses av regeringen.

Polisstyrelsen får inrätta en eller flera polisenämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer (5 a § PL). I en polisenämnd skall ingå antingen polischefen eller den ställföreträdande polischefen och det antal övriga ledamöter, lägst fem och högst tio, som polisstyrelsen bestämmer. Dessa ledamöter utses av polisstyrelsen. Polisstyrelsen får bestämma att också en chef för polisområde skall ingå i polisenämnden.

Chefen för åklagarmyndigheten eller en ersättare för honom eller henne har rätt att närvara och yttra sig och få sin mening antecknad vid polisstyrelsens och polisenämndens sammanträden (2 kap. 9 § PF). Det finns personalföreträdare i polisstyrelserna. De har ingen beslutanderätt eller rösträtt, men väl rätt att närvara och att yttra sig.

Vid en polismyndighet får det finnas närpolisråd och andra organ för samråd och samverkan mellan myndigheten och andra myndigheter

eller allmänheten (2 kap. 10 § PF). Dessa organ har en rådgivande funktion.

Chef för en polismyndighet är en länspolismästare (2 kap. 11 § PF). Vid varje polismyndighet finns det en ställföreträdande polischef. Den ställföreträdande polischefen är en biträdande länspolismästare, förutom vid Polismyndigheten Gotland där ställföreträdare är den som myndigheten bestämmer.

Polismyndigheterna är vanligen indelade i polisområden. Dessa kan i sin tur vara indelade i närpolisområden. Basen i polisens verksamhet skall vara närpolisverksamheten. Närpolisverksamheten bygger på att polisen arbetar problemorienterat i mindre lokala enheter för att öka tryggheten i närsamhället. Normalt finns vid en polismyndighet en polisoperativ enhet som i regel rymmer utredningsverksamhet (kriminalpolisverksamhet), uttryckningsverksamhet och trafikpolisverksamhet samt en förvaltningsenhet för bl.a. administrativa uppgifter. Alla polismyndigheter har särskilda kriminalunderrättelseenheter. De är av varierande storlek.

Polisdistriktet utgör verksamhetsområde för polismyndigheten. I princip är polismyndighetens verksamhet begränsad till det egna distriktet. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser kan dock enligt polislagen bestämma i vad mån en polismyndighet skall bedriva verksamhet utanför sitt distrikt (4 § PL). Bestämmelsen ger stöd åt en föreskrift i polisförordningen som bl.a. anger att en polisman utanför polisdistriktet får fullfölja spaning eller gripa den som har begått brott (4 kap. 9 § PF).

Vid förstärkning av en polismyndighet är det den mottagande myndigheten som får svara för kostnaderna. Chef för den personal som tjänstgör som polisförstärkning är länspolismästaren vid den polismyndighet som har tilldelats förstärkningen, om något annat inte bestämts i det enskilda fallet (3 kap. 11 § PF).

2.6 Nationella insatsstyrkan

Vid Polismyndigheten i Stockholms län finns det en beredskapsstyrka med uppgift att bekämpa terroraktioner i landet (2 kap. 17 § PF). Frågan om polisens beredskap vid vissa allvarliga brottsliga angrepp aktualiserades vid skilda tillfällen under 1980-talet. Den parlamentariska kommission som tillsattes med anledning av mordet på Olof Palme föreslog år 1988 att en särskild beredskapsstyrka mot terroristangrepp skulle inrättas (SOU 1988:18). Kommissionen ansåg att de piketgrupper som fanns i Stockholm, Göteborg och Malmö inte räckte till i extremt allvarliga situationer och att det skulle skapas en resurs

som kunde användas i exceptionella situationer när alla andra utvägar misslyckats. Som exempel angavs att en organiserad terroristgrupp ockuperat en byggnad, ett flygplan eller liknande område. Polisuppgifter som räddningstjänst vid katastrofbetonade händelser och skydd mot sabotörer skulle däremot lösas i annan ordning och inte genom att beredskapsstyrkan togs i anspråk.

Riksdagen beslutade i samband med behandlingen av 1990 års budgetproposition att tillskjuta medel för en polisiär resurs i form av en beredskapsstyrka för att bekämpa terroraktioner (prop. 1989/90:100, bet. JuU27, rskr. 211). Den dåvarande civilministern uttalade att styrkan borde placeras i Stockholm, men vara en för hela landet gemensam resurs. Han angav att hälften av tjänstgöringstiden för de poliser som avdelades för uppgiften skulle avsättas för professionell utbildning och träning och att poliserna under övrig tid skulle utnyttjas i den dagliga polistjänsten i ordinarie verksamhet. Med hänsyn bl.a. till att regeringen regelmässigt måste informeras om sådana situationer där det kunde bli aktuellt att använda styrkan ansåg civilministern att det var regeringen som skulle fatta beslut om tillstånd att ta styrkan i anspråk. Beredskapsstyrkan inrättades vid Polismyndigheten i Stockholms län.

I 1997 års budgetproposition anförde regeringen att den organisatoriska lösningen för bekämpning av terroraktioner borde förändras (prop. 1996/97:1). Regeringen ansåg att beredskapsstyrkans personal borde integreras med den särskilda insatsstyrka, Piketen, som fanns inrättad vid polismyndigheten. Rationaliseringsvinster kunde därmed göras i form av samordnad utbildning och rekrytering. Regeringen uttalade att den kompetens som styrkans personal tillägnat sig borde tas tillvara så att det gagnade hela polisväsendet. Riksdagen delade regeringens uppfattning (bet. 1996/97:JuU1, rskr. 96).

När styrkan integrerades med Piketen uppkom frågan om vilken ordning som skulle gälla vid beslut om polisinsatser mot terroraktioner. Regeringen uttalade i 1998 års budgetproposition att dessa beslut, som måste utgå från operativa överväganden, borde fattas av Rikspolisstyrelsen på framställning av vederbörande regionala chef (prop. 1997/98:1).

Under år 1999 aktualiserades frågan om förändringar av insatsstyrkans organisation och uppgifter. Personalen vid insatsstyrkan tillskrev i februari 1999 Riksdagens justitieutskott. Personalen uttryckte missnöje över ordningen i fråga om ledning, utbildning, utrustning och organisation. Polismyndigheten i Stockholms län granskade under våren 1999 förhållandena för bl.a. Nationella insatsstyrkan och lämnade en rapport till Rikspolisstyrelsen. Polismyndigheten angav i rapporten att styrkan inte borde placeras vid Rikspolisstyrelsen, bl.a.

med hänsyn till de minskade möjligheter detta skulle innebära för personalen att medverka i uppdrag som ligger nära huvuduppgiften. Polismyndigheten ansåg också att en sådan placering skulle medföra problem för personalen vid övergång till annan verksamhet efter tjänstgöring vid styrkan.

Rikspolisstyrelsen överlämnade i juni 1999 en rapport till regeringen om insatsstyrkan. I rapporten angavs att polisen behöver en nationell styrka för att kunna bekämpa terroraktioner och att styrkans verksamhetsområde borde utvidgas. Rikspolisstyrelsen föreslog att styrkan skulle kunna sättas in i sådana fall där det från polisiär synpunkt är lämpligt att anförtro styrkan eller delar av den en uppgift. Någon formell begränsning av styrkans verksamhetsområde borde enligt styrelsen inte finnas.

Rikspolisstyrelsen angav att det inte finns några operativa eller andra övergripande skäl för Rikspolisstyrelsen att överta den direkta ledningen över styrkan. Rikspolisstyrelsen borde i stället utöva en indirekt ledning över styrkan. Polismyndigheten i Stockholms län borde ha bättre förutsättningar att tilldela styrkan lämpliga uppgifter vid sidan av huvuduppgiften. Styrkan borde utnyttjas i verksamhet vid polismyndigheterna, vid Rikskriminalpolisen och vid Säkerhetspolisen. Styrkan borde underställas och ledas av den polismyndighet som i övriga delar svarar för den aktuella insatsen. Rikspolisstyrelsen borde enligt förslaget ta ett fastare grepp om verksamheten än tidigare. Rikspolisstyrelsen borde föreskriva att det för styrkan skall finnas en särskild budget och en handlingsplan och att verksamheten skall följas upp särskilt.

Rikspolisstyrelsen ansåg mot bakgrund av övriga förslag i rapporten, särskilt förslaget om ett utökat ansvarsområde, att det inte borde finnas en särskild beslutsordning för att ta styrkan i anspråk. Ett sådant beslut borde kunna ske vid Polismyndigheten i Stockholms län i enlighet med de regler som gäller för förstärkningsrörelser. Man slipper enligt Rikspolisstyrelsen därmed de tillämpningsproblem som orsakas av att det finns olika uppfattningar om när styrkan skall anses vara tagen i anspråk. Genom en aktivare indirekt ledning från Rikspolisstyrelsen kan man försäkra sig om att styrkan används i enlighet med statsmakernas intentioner. Rikspolisstyrelsen framhöll också den möjlighet som Rikspolisstyrelsen har att biträda en polismyndighet vid en särskild händelse genom att besluta att styrkan skall utgöra en förstärkning från Polismyndigheten i Stockholms län. Styrkan borde enligt förslaget kallas Nationella insatsstyrkan för att betona att den är en nationell resurs. Samtliga länspolismästare ställde sig bakom Rikspolisstyrelsens förslag.

Regeringen uttalade i Budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1) att förutsättningarna för att bibehålla styrkans kompetens försämrats efter integrationen med Piketen. Regeringen angav att det var tydligt att de formella begränsningarna beträffande styrkans verksamhetsområde var mindre lämpliga. Regeringen angav att de förslag som Rikspolisstyrelsen lämnat borde ge goda förutsättningar för en gynnsam utveckling av styrkans fortsatta verksamhet och att regeringen avsåg att vidta de förordningsändringar som behövs för att förslaget skulle kunna genomföras.

Nationella insatsstyrkan finns således vid Polismyndigheten i Stockholms län och har till huvuduppgift att bekämpa terroraktioner i landet (2 kap. 17 § PF). Styrkan får användas i annan polisverksamhet, om det kan ske med hänsyn till huvuduppgiften. Den polismyndighet som begär förstärkning av insatsstyrkan skall svara för kostnaden för insatsen. Rikspolisstyrelsen skall utfärda föreskrifter för insatsstyrkans verksamhet efter samråd med Polismyndigheten i Stockholms län (13 a § instr).

3 Polisens register

I detta avsnitt redogör kommittén för vilka register polisen använder sig av och för vilka regler som gäller i denna verksamhet.

3.1 Inledning

Polisen använder sig av ett stort antal databaserade register i sin verksamhet. Vissa av registren förs lokalt, t.ex. register för intern samordning av pågående utredningar eller tillfälliga förundersökningsregister för pågående förundersökningar samt RAR (rationell anmälsrutin). De centrala registren förs hos Rikspolisstyrelsen.

De olika registren utgör viktiga verktyg i polisens arbete. På senare år har datorkapaciteten och tekniken för informationsöverföring utvecklats i snabb takt inom polisväsendet. Med hänsyn till den tekniska utvecklingen har det ansetts angeläget att ta fram ny lagstiftning som är anpassad till denna utveckling och som ger rättsliga ramar för utvecklingsarbetet inom informationstekniken. Vidare måste lagstiftningen uppfylla de krav som uppställs i de internationella överenskommelser som Sverige har ingått. Både Europokonventionen och Schengenkonventionen (vilka innehåll behandlas närmare i kap. 5 om det internationella polissamarbetet) bygger på att upplysningar kan utväxlas med modern informationsteknik.

Den 24 oktober 1998 trädde personuppgiftslagen (1998:204) i kraft medan polisdatalagen (1998:622) trädde i kraft den 1 april 1999. Personuppgiftslagen ersatte datalagen medan polisdatalagen, tillsammans med lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister, ersatte polisregister- och kriminalregisterförfattningarna. Lagarna om belastningsregister och misstankeregister trädde i kraft den 1 januari 2000. Personuppgiftslagen och polisdatalagen reglerar behandling av personuppgifter. Lagarna samverkar på så sätt att polisdatalagen innehåller de bestämmelser som utöver personuppgiftslagens bestämmelser behövs i polisens verksamhet.

I detta kapitel tas först upp de grundläggande bestämmelserna om behandling av personuppgifter i personuppgiftslagen och de kompletterande bestämmelserna härom i polisdatalagen. Vidare beskrivs de register som särskilt regleras i polisdatalagen och i lagarna om belastningsregister och misstankeregister. Avslutningsvis behandlas övriga register som förekommer i polisens verksamhet.

3.2 Allmänna regler om behandling av personuppgifter

3.2.1 Personuppgiftslagen

År 1995 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet).

Syftet med direktivet är att garantera dels en hög skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter, dels en likvärdig skyddsnivå i alla medlemsländer, så att staterna inte skall kunna hindra det fria flödet mellan dem av personuppgifter under hänvisning till enskilda personers fri- och rättigheter.

Som nämnts ersatte personuppgiftslagen (1998:204) den 24 oktober 1998 datalagen (1973:289, prop. 1997/98:44, bet. KU18, rskr. 180). Genom den nya lagen genomfördes dataskyddsdirektivet.

Enligt övergångsbestämmelserna till personuppgiftslagen skall för behandling av personuppgifter som påbörjats före den 24 oktober 1998 den äldre lagen tillämpas till och med den 30 september 2001. För centrala system som var i drift den 24 oktober 1998 gäller således Datainspektionens tillstånd och datalagen fram till och med den 30 september 2001. Till dess måste systemen anpassas så att behandlingen sker i överensstämmelse med personuppgiftslagen och polisdatalagen.

Personuppgiftslagen är uppbyggd enligt den så kallade hanteringsmodellen. Det innebär att automatiserad behandling av personuppgifter i princip är förbjuden. Lagen anger i vilka fall och under vilka förhållanden sådan behandling ändå kan vara tillåten. För varje behandling av personuppgifter måste stöd sökas i personuppgiftslagens bestämmelser. Lagen omfattar all automatiserad behandling av personuppgifter och manuell behandling av uppgifter i personregister. Även ord- och textbehandling omfattas således av lagen. Personuppgiftslagen är subsidiär i förhållande till andra författningar såtillvida att om det finns en särskild registerförfattning för en

behandling gäller den före personuppgiftslagen. Viktiga principer i lagen är regler om samtycke och den personuppgiftsansvariges skyldigheter att informera. Personuppgiftsansvarig är den som bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. Nedan följer en översiktlig genomgång av några centrala bestämmelser i personuppgiftslagen.

Generella krav

För all hantering av personuppgifter uppställs vissa generella krav. De innebär att personuppgifter bara får behandlas om det är lagligt och att personuppgifterna måste behandlas på ett korrekt sätt och enligt god sed. Vidare får personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Personuppgifterna får inte heller behandlas för något annat ändamål än det för vilket de samlades in. Ytterligare regler är relaterade till ändamålet med behandlingen. Uppgifterna skall sålunda vara riktiga samt adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet. Fler uppgifter än som är nödvändiga i förhållande till ändamålet skall inte behandlas. Personuppgifterna får inte heller bevaras längre än som är nödvändigt med hänsyn till behandlingens ändamål. Det ankommer på den personuppgiftsansvarige att se till att bestämmelserna följs.

När är behandling tillåten?

Grundregeln enligt personuppgiftslagen för att behandling av personuppgifter skall vara tillåten är att den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Om samtycke inte inhämtats får behandling av personuppgifter ändå ske om det är nödvändigt för att ett avtal med den registrerade skall kunna fullgöras eller för att den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet. Om det är nödvändigt för att skydda vitala intressen för den registrerade, för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller för att den personuppgiftsansvarige skall kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning är också behandling av personuppgifter tillåten.

Känsliga personuppgifter

I personuppgiftslagen definieras följande uppgifter som känsliga personuppgifter; uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening

eller personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Det är i princip förbjudet att behandla känsliga uppgifter. Lagen anger dock vissa fall då behandling trots förbudet är tillåten. Om den registrerade har gett sitt samtycke eller själv låtit offentliggöra den känsliga uppgiften är behandlingen tillåten. Likaså får behandling av känsliga uppgifter ske inom arbetsrättens område av politiska, filosofiska, religiösa och fackliga organisationer, om det är nödvändigt för rättsliga anspråk, för att skydda vitala intressen för den registrerade och inom hälso- och sjukvården.

Polisdatalagen innehåller en bestämmelse som anger under vilka förhållanden polisen tillåts behandla känsliga personuppgifter. Det är inte tillåtet att behandla uppgifter om en person enbart på grund av vad som är känt om personens förhållanden inom de angivna känsliga områdena. Om uppgifter om en person behandlas på någon annan grund får uppgifterna kompletteras med känsliga uppgifter om det är oundgängligen nödvändigt för syftet med behandlingen.

Uppgifter om brott m.m.

Personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden är i lagen inte definierade som känsliga uppgifter. Sådana uppgifter får dock endast behandlas av myndigheter. Regeringen kan meddela föreskrifter om undantag från förbudet.

Uppgift om personnummer

Särskilda regler uppställs också för att uppgift om personnummer skall få behandlas utan samtycke. Behandlingen skall vara klart motiverad med hänsyn till ändamålet, till vikten av en säker identifiering eller för något annat beaktansvärt skäl.

Information till den registrerade

Personuppgiftslagen ålägger den personuppgiftsansvarige att självmant informera den som registreras om behandlingen av personuppgifterna. Om uppgifter samlas in från den registrerade själv skall information i samband därmed lämnas om behandlingen. Om personuppgifterna samlas in från något annat håll skall den som registreras informeras om behandlingen när uppgifterna registreras. När personuppgifterna samlas in på något annat sätt än från den registrerade behöver information inte

lämnas om det finns bestämmelser om registrerandet eller utlämnandet av personuppgifterna i en författning. I det senare fallet behöver information inte heller lämnas om det skulle visa sig vara omöjligt eller om det skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats.

Regler om sekretess och tystnadsplikt går alltid före skyldigheten att informera. En personuppgiftsansvarig är inte heller skyldig att informera om sådant som den registrerade redan känner till.

En registrerad har också rätt att efter ansökan en gång per år och utan kostnad av en personuppgiftsansvarig få besked om denne behandlar personuppgifter som rör den registrerade själv. Förekommer sådan behandling skall den registrerade erhålla skriftlig information om vilka uppgifter som får behandlas m.m.

Anmälningsskyldighet

Automatiserade behandlingar av personuppgifter skall anmälas till Datainspektionen. Undantag från anmälningsskyldigheten gäller bl.a. för författningsreglerade behandlingar och för behandling av personuppgifter i löpande text. Datainspektionen har i föreskrifter medgett ytterligare undantag från anmälningsskyldigheten. Rikspolisstyrelsen har emellertid förordnat ett personuppgiftsombud enligt personuppgiftslagen. Ett personuppgiftsombud är den fysiska person, som efter förordnande av den personuppgiftsansvarige, självständigt skall se till att personuppgifter behandlas på ett korrekt och lagligt sätt. Förordnandet innebär för Rikspolisstyrelsens del att behandlingar av personuppgifter skall anmälas till personuppgiftsombudet i stället för till Datainspektionen.

3.2.2 Polisdatalagen

Polisdatalagen (prop. 1997/98:97, bet. JuU20 och rskr. 276) reglerar behandlingen av personuppgifter i polisens verksamhet utöver vad som följer av personuppgiftslagen. Lagen omfattar behandling av personuppgifter i polisens verksamhet för att

- förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten,
- övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat eller
- bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Utanför polisdatalagens område faller således behandling av personuppgifter vid handläggning av polismyndighetsärenden, i polisens hjälpande verksamhet och för den interna administrationen.

Lagen innehåller dels allmänna bestämmelser, dels specifika bestämmelser för särskilt angivna register. Register som regleras särskilt i lagen är register för kriminalunderrättelseverksamheten, register för DNA-analyser, fingeravtrycks- och signalementsregister och SÄPO-registret.

De allmänna bestämmelserna innehåller definitioner av vissa begrepp som används i lagen samt reglerar behandlingen av känsliga personuppgifter, utlämnande av uppgifter, rättelse och skadestånd, behandling av uppgifter om kvarstående misstankar och gallring.

Känsliga personuppgifter

Enligt personuppgiftslagen är det i princip förbjudet att behandla personuppgifter som lagen definierar som känsliga uppgifter med några angivna undantagsfall. Polisdatalagen ger polisen möjlighet att undantagsvis behandla sådana uppgifter. Om det är oundgängligen nödvändigt får polisen behandla uppgift om en persons ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexuell läggning. En ytterligare förutsättning är dock att grunden för att behandla uppgifter om personen är någon annan än de känsliga uppgifterna.

Utlämnande av uppgifter

Regler om utlämnande av uppgifter som behandlas av polisen finns i första hand i 14 kap. sekretesslagen (1980:100) som innehåller bestämmelser om vissa begränsningar av sekretess och om förbehåll. Därutöver finns regler i polisdatalagen om utlämnande av uppgifter för rättsstatistik samt om utlämnande av uppgifter till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer. Vidare får regeringen meddela föreskrifter om att uppgifter får lämnas ut även i andra fall.

Rättelse och skadestånd

Polisdatalagen hänvisar i fråga om regler för rättelse och skadestånd till bestämmelserna i personuppgiftslagen. Den personuppgiftsansvarige är skyldig att på begäran av den registrerade snarast rätta, blockera eller utplåna personuppgifter som inte har behandlats enligt reglerna i

personuppgiftslagen. Vidare skall den personuppgiftsansvarige ersätta den registrerade för skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med personuppgiftslagen har orsakat.

Gallring och behandling av uppgifter om kvarstående misstankar

Någon generell, viss fastställd, tid för gallring finns inte i vare sig personuppgiftslagen eller polisdatalagen. Enligt personuppgiftslagen skall uppgifter gallras när de inte längre är nödvändiga för sitt ändamål. En motsvarande gallringsbestämmelse finns i polisdatalagen, vilken säger att gallring skall ske när uppgifterna inte längre behövs för sitt ändamål. För de register som regleras särskilt i polisdatalagen finns speciella gallringsbestämmelser.

I fråga om en förundersökning som läggs ned på grund av bristande bevisning kan finnas ett polisiärt intresse att fortsätta behandla uppgifter om den misstänkte. Det fortsatta arbetet kan sedan leda till att en ny förundersökning inleds. I polisdatalagen har därför intagits en bestämmelse om behandling av uppgifter om kvarstående misstankar. Om en förundersökning lagts ned på grund av bristande bevisning får uppgifter om brottsmisstanken behandlas under förutsättning att förundersökningsledaren bedömer att den misstänkte fortfarande är skäligen misstänkt för brottet och uppgifterna behövs för att förundersökningen skall kunna tas upp på nytt.

3.2.3 Några andra frågor

Förutsättningar för polisen att inrätta nya register

Polisdatalagen innehåller inte några särskilda bestämmelser om inrättande av andra register än de som uttryckligen regleras i lagen. Polisen har därför möjlighet att med stöd av personuppgiftslagen inrätta nya register för uttryckligt angivna ändamål. Det bör dock beaktas att både riksdagen och regeringen vid flera tillfällen har angett som målsättning att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll skall regleras i lag (jfr prop. 1990/91:60 s. 50, bet. KU11 s. 11, rskr. 160 och prop. 1997/98:44 s. 41). Eftersom polisregister ofta innehåller just sådan känslig information begränsar denna målsättning polisens möjligheter att inrätta nya register.

Vem får hämta uppgifter ur polisregistren

Uppgifterna i belastningsregistret och misstankeregistret är tillgängliga för flera olika myndigheter. Uppgifterna i de övriga register som behandlas i detta kapitel är bara tillgängliga för polisen.

Polisregistren kan indelas i centrala och lokala register. De centrala registren förs hos Rikspolisstyrelsen. Register med uppgifter om DNA-analyser i brottmål förs dock vid Statens kriminaltekniska laboratorium. De lokala polismyndigheterna svarar för de lokala registren.

De centrala registren är åtkomliga för varje polismyndighet, vilket inte innebär att varje enskild polisman har tillgång till registren. Rikspolisstyrelsen eller – efter delegation från Rikspolisstyrelsen – polismyndigheterna ute i landet, bestämmer vilka polismän som skall ha behörighet att hämta ut och lägga in uppgifter i varje enskilt register. Ett motsvarande behörighetssystem gäller för de lokala registren.

Sekretess

Genom ändringar i sekretesslagen som beslutades av riksdagen i samband med införandet av polisdatalagen avskaffades den absoluta sekretessen för alla polisregister utom belastningsregistret. Absolut sekretess innebär att sekretessen gäller under alla förhållanden och även i förhållande till den registrerade.

Den enskilde har numera en principiell rätt att få ut uppgifter om sig själv från samtliga polisregister utom belastningsregistret. Sekretessen för uppgifter i polisregister och andra register med uppgifter om brott är tidsbegränsad till 70 år. Den s.k. förundersökningssekretessen till skydd för polisens verksamhet gäller i 70 år för uppgifter i under rättelseverksamhet och 40 år i övrigt. Sekretessen för den enskilde för uppgifter i det allmännas brottsförebyggande verksamhet gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. sekretess föreligger om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. När det gäller uppgifter i polisens underrättelseverksamhet gäller sekretessen även med ett omvänt skaderekvisit till förmån för polisen.

3.3 Polisregister som regleras särskilt i polisdatalagen

3.3.1 Kriminalunderrättelseregister

Med kriminalunderrättelseverksamhet förstås i polisdatalagen den polisverksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken.

I lagen anges att begreppet inte innefattar den underrättelseverksamhet som bedrivs av Säkerhetspolisen. För SÄPO-registret innehåller lagen särskilda bestämmelser.

Automatisk databehandling av personuppgifter får för det första förekomma i s.k. särskilda undersökningar, som får inledas efter särskilt beslut om det finns anledning att anta att allvarlig brottslighet har utövats eller kan komma att utövas. Sådana undersökningar sker med syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller för beslut om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott. I särskilda undersökningar får även uppgifter om icke misstänkta behandlas, men uppgifterna måste förses med upplysning om att personen inte är misstänkt. Vidare får föras ett kriminalunderrättelseregister för att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar och för att underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet.

Lagen har en bestämmelse som talar om vad som får finnas i ett kriminalunderrättelseregister. Ett sådant register får endast innehålla

- upplysningar om varifrån den registrerade uppgiften kommer och om uppgiftslämnarens trovärdighet,
- identifieringsuppgifter,
- uppgifter om särskilda bestående fysiska kännetecken,
- de omständigheter och händelser som ger anledning att anta att den registrerade utövat eller kan komma att utöva allvarlig brottslig verksamhet,
- uppgifter om varor, brottshjälpmedel och transportmedel,
- ärendenummer och
- hänvisning till en särskild undersökning där uppgifter om den registrerade behandlas och till register som förs av polis- och tullmyndighet i vilket uppgifter om den registrerade förekommer.

Ett kriminalunderrättelseregister får innehålla uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast om uppgifterna ger anledning att anta att allvarlig brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas. Med allvarlig brottslig verksamhet menas verksamhet som

innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Det krävs vidare att den person som avses med uppgifterna skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva den allvarliga brottsliga verksamheten. Uppgifter om transportmedel eller varor som kan antas ha samband med allvarlig brottslig verksamhet eller om hjälpmedel som kan ha använts i samband med sådan verksamhet får dock registreras, även om uppgifterna kan hänföras till en enskild person som det inte finns någon misstanke mot. Uppgifterna skall då föras med upplysning om att det inte finns några misstankar mot denne.

Uppgifter i kriminalunderrättelseregistren skall gallras senast tre år efter det att en uppgift om personen som kan föranleda registrering sista gången infördes. Om det dessförinnan har inletts en särskild undersökning av underrättelsekaraktär får uppgifterna stå kvar tills undersökningen har avslutats. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får vidare meddela föreskrifter om att uppgifter får bevaras för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål.

Något sådant system för nationell åtkomst av kriminalunderrättelseinformation som lagen avser att reglera har ännu inte tagits i bruk. Inom Rikspolisstyrelsen pågår dock arbete med att utveckla ett sådant system, se avsnitt 8.4.4. om en nationell underrättelseverksamhet.

3.3.2 Register med uppgifter om DNA-analyser i brottmål

DNA är ett ämne som finns i varje cell i människokroppen och som är sammansatt så att det är unikt för varje individ, utom för enäggstvillingar. Med DNA-analys kan personer identifieras genom analys av mycket små mängder blod, saliv eller sperma eller genom analys av hårstrån. Med stöd av bestämmelserna om kroppsbesiktning i 28 kap. 12 § rättegångsbalken kan provtagning för DNA-analys genomföras mot en misstänkt persons vilja.

Med stöd av polisdatalagen får två DNA-register inrättas. Det ena får innehålla uppgifter om identifierade personer (DNA-registret) och det andra uppgifter som inte har kunnat hänföras till en viss person (spårregistret). Ändamålet med registren skall vara att underlätta identifiering av personer i samband med utredning av brott. Ett DNA-register får innehålla uppgifter om resultat av DNA-analyser som har gjorts under utredning av ett brott och som avser personer som dömts för vissa brott. Det rör sig om sådana brott mot en persons liv eller hälsa, personliga integritet eller säkerhet som avses i 3, 4, 6, 8, 12 eller

17 kap. brottsbalken eller ett allmänfarligt brott som avses i 13 kap. brottsbalken, allt under förutsättning att brottet kan leda till fängelse i mer än två år. Det kan även röra sig om försök, förberedelse, stämpling, anstiftan eller medhjälp till sådant brott. Ett spårregister får endast innehålla uppgifter om DNA-analyser som har gjorts under utredning av ett brott och som inte kan hänföras till en identifierbar person. Uppgifterna får endast jämföras med analysresultat som inte kan hänföras till en identifierbar person eller som finns i DNA-registret eller som kan hänföras till en person som är misstänkt för brott.

Uppgifter om en person i DNA-registret skall gallras när de inte längre behövs och senast när samtliga uppgifter om den registrerade har gallrats ur det allmänna belastningsregistret. Uppgifter i spårregistret skall gallras när de inte längre behövs och senast trettio år efter registreringen.

3.3.3 Fingeravtrycks- och signalementsregister

Enligt 28 kap. 14 § rättegångsbalken samt förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. skall fingeravtryck och fotografi alltid tas av den som häktats. I vissa uppräknade fall skall fingeravtryck och fotografi också tas av den som är anhållen. Fingeravtrycket och fotografiet skall enligt 7 § i förordningen skyndsamt sändas till Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalpolisen) tillsammans med en beskrivning av personen.

Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalpolisen) för ett fingeravtrycksregister och ett signalements- och känneteckensregister med tillstånd från Datainspektionen. Bestämmelserna i polisdatalagen reglerar numera dessa register. Registren bygger på uppgifter som sänds till Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalpolisen) enligt förordningen om fingeravtryck m.m. I fingeravtrycksregistret finns också uppgifter om fingeravtryck som tas enligt 1 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Personuppgiftslagen innebär att polisen får möjlighet till automatiserad behandling av uppgifter om fingeravtryck, signalement och kännetecken. På grund av integritetsskäl innehåller dock polisdatalagen bestämmelser som begränsar användningen av sådana register. Uppgifter i fingeravtrycks- och signalementsregister får behandlas av Rikspolisstyrelsen i syfte att underlätta identifiering av personer i samband med brott. Sådana register får användas för identifiering av okända personer även i andra fall. Registeruppgifterna får behandlas i automatiserade förundersökningar och särskilda undersökningar.

Ett fingeravtrycks- eller signalementsregister som förs för att underlätta identifiering av personer i samband med brott får innehålla uppgift om den som är misstänkt eller dömd för brott eller som har fått lämna fingeravtryck med stöd av 19 § lagen om särskild utlänningskontroll. I ett sådant register får endast antecknas uppgift om fingeravtryck, signalement och särskilda kännetecken samt ärendenummer.

Uppgifter om en misstänkt person skall gallras när förundersökning eller åtal mot personen läggs ned eller när åtal ogillas. Uppgifterna får dock bevaras längre ifall reglerna rörande behandling av uppgifter om kvarstående misstankar medger det. Döms den registrerade skall uppgifterna gallras senast vid den tidpunkt då uppgifterna gallras ur belastningsregistret.

3.3.4 SÄPO-registret

SÄPO-registret är ett register som är avsett för den särskilda polisverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver. I första hand är det ett underrättsregister.

Ändamålet med SÄPO-registret är dels att underlätta spaning i syfte att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet eller att bekämpa terrorism, dels att utgöra underlag för registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Registret får innehålla uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast

1. om den uppgifterna gäller kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet som innefattar hot mot rikets säkerhet eller terrorism,
2. om personen har undergått registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) eller
3. om det med hänsyn till registrets ändamål annars finns särskilda skäl till det.

Av registret skall framgå på vilken grund registrering skett. Regeringen får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får registreras. Som nyss nämnts får registrering ske redan vid misstankegraden "kan misstänkas", dvs. vid en lägre misstankegrad än "skäligen misstanke" som gäller vid registrering i kriminalunderrättsregister.

När det gäller gallring ur registren gäller särskilda regler för SÄPO-register. Registrerade uppgifter skall gallras senast tio år efter det att en sådan uppgift om personen som kan föranleda registrering senast infördes. Om det finns särskilda skäl får dock uppgifterna stå kvar under längre tid.

En viktig del i granskningen av Säkerhetspolisens verksamhet utförs av Registrernämnden. Nämndens verksamhet beskrivs i avsnitt 9.6.1.

3.4 Belastningsregistret och misstanke- registret

3.4.1 Inledning

I Europarådets rekommendation, No. R (87) 12, om användning av personuppgifter inom polissektorn anges att olika kategorier av uppgifter så långt det är möjligt skall hållas åtskilda efter graden av riktighet och tillförlitlighet. I propositionen Riktlinjer för registreringen av påföljder m.m. (prop. 1994/95:144) uttalade regeringen att det finns starka skäl att hålla uppgifter om påföljder och uppgifter om misstankar åtskilda och att en uppdelning skulle göras genom att person- och belastningsregistret skulle ersättas av ett belastningsregister, i vilket endast påföljder och liknande skulle tas in, och ett misstankeregister. Riksdagen, som vid flera tillfällen tidigare uttalat sig för en sådan uppdelning, godkände regeringens förslag (bet. 1994/95:JuU21, rskr. 378).

Genom införandet av lagen (1998:620) om belastningsregister och av lagen (1998:621) om misstankeregister (prop. 1997/98:97, bet. JuU20, rskr. 276) har de nyss nämnda intentionerna genomförts. Registren förs av Rikspolisstyrelsen.

3.4.2 Belastningsregistret

Det övergripande syftet med belastningsregistret är att olika myndigheter, framför allt de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, på ett enkelt sätt skall få tillgång till de uppgifter som behövs i deras verksamhet.

De myndigheter som härvid avses är de allmänna domstolarna, förvaltningsdomstolarna, åklagarmyndigheterna, polis- och tullmyndigheterna samt övriga myndigheter i den utsträckning det föreskrivs av regeringen.

Alla påföljder för brott skall registreras i belastningsregistret. Integritetsaspekten tillgodoses genom begränsningar i utlämnandet. Uppgifter om brott som endast föranlett penningböter skall bara lämnas ut till de myndigheter som behöver dessa uppgifter, t.ex. för att pröva körkortsfrågor. Belastningsregistret innehåller också uppgifter om den som meddelats åtalsunderlåtelse. Även uppgifter om den som skall

utvisas eller utlämnas enligt någon av utlämningslagarna eller som har meddelats besöksförbud finns i registret.

En stor del av lagen om belastningsregister upptas av regler om utlämnande. Domstolarna och de övriga rättsvårdande myndigheterna har rätt att få ut de uppgifter som är nödvändiga för att de skall kunna bedriva sin verksamhet. Vidare har den registrerade alltid rätt att få ut de uppgifter som finns registrerade om honom eller henne. Även enskilda har rätt att i den utsträckning regeringen föreskriver få ut uppgifter om andra enskilda från registret om det behövs för att pröva fråga om en anställning eller ett uppdrag i en verksamhet som avser vård eller som är av betydelse för att förebygga eller beivra brott. Vidare får uppgifter i vissa fall lämnas till utländska myndigheter och till myndigheter som för statistik.

En begäran om att uppgifter skall lämnas ut prövas av Rikspolisstyrelsen eller under vissa förutsättningar av polismyndighet.

Uppgifter i belastningsregistret skall gallras när förutsättningarna för registrering inte längre föreligger, t.ex. om den registrerade frikänns efter överklagande eller ordningsbot undanröjs. Vid frikännande dom skall den tidigare domen plockas bort direkt. Uppgifter ur belastningsregistret skall vidare gallras när viss tid förflutit, i regel tio år.

Rikspolisstyrelsen är personuppgiftsansvarig för de uppgifter som behandlas i belastningsregistret. Personuppgiftslagens bestämmelser om rättelse av felaktiga uppgifter och om skadestånd gäller för behandling av uppgifter i belastningsregistret.

3.4.3 Misstankeregistret

Misstankeregistrets övergripande syfte är att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstanke om brott som behövs för verksamheten hos polis-, åklagar- och tullmyndigheter. Misstankeregistret skall enligt lagen föras för att underlätta tillgången till sådana uppgifter om brott som behövs för att samordna förundersökningar mot en misstänkt person och för att förebygga, upptäcka och utreda brott. Registret får även användas av andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning samt – i den utsträckning regeringen föreskriver – för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet.

Misstankeregistret skall innehålla uppgifter om den som har fyllt 15 år och som är skäligen misstänkt antingen för något brott mot brottsbalken eller för något annat brott för vilket svårare straff än böter är föreskrivet. Uppgifter skall också föras in om den som är skäligen

misstänkt för ett motsvarande brott utomlands, om frågan om lagföring för brottet skall avgöras i Sverige. Registret skall vidare innehålla uppgifter om den mot vilken det har inletts talan om förvandling av böter och om den som begärts utlämnad för brott.

De myndigheter för vars räkning registret förs skall oavsett sekretess ha rätt till uppgifter ur registret. Uppgifter ur registret skall vidare i viss utsträckning kunna lämnas till myndigheter och organisationer utomlands. Behovs- och proportionalitetsprincipen gäller när en myndighet begär uppgifter ur registret.

Uppgifter i misstankeregistret skall gallras om en förundersökning har avslutats utan att åtal har väckts med anledning av misstanken, om åtal har lagts ned eller om dom eller beslut har vunnit laga kraft.

Personuppgiftslagens bestämmelser om rättelse och skadestånd gäller för behandling av uppgifter i misstankeregistret. Rikspolisstyrelsen är personuppgiftsansvarig för registret.

3.5 Andra polisregister

3.5.1 Inledning

I det följande behandlas de olika centrala register som förs inom polisen jämte vissa av de lokala registren. Europol- och Schengenregistren behandlas dock i kapitel 5 om det internationella polis-samarbetet. Med undantag för systemet DUR-TVÅ och vapenregistret pågår behandlingen av personuppgifter i registren med Datainspektionens tillstånd enligt datalagen. Övergångsbestämmelserna till personuppgiftslagen och polisdatalagen innebär att registren kan föras enligt nuvarande principer till och med den 30 september 2001. Därefter måste registren vara anpassade till reglerna i personuppgiftslagen och polisdatalagen.

3.5.2 Centrala register

Brottsanmälningsregistret

Enligt kungörelsen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem (RI-förordningen) skall det finnas ett informationssystem grundat på automatisk databehandling (rättsväsendets informationssystem) för att insamla, lagra, bearbeta och lämna uppgifter som har samband med verksamheten inom polis-, åklagar- och domstolsväsendet samt

kriminalvården. Brottspaningsregistret utgör ett delsystem inom RI-systemet.

Brottspaningsregistret består av två delregister, nämligen *brottspaningsregistret* och *centrala brottspaningsregistret* (CBS). Ändamålet med brottspaningsregistret är enligt Rikspolisstyrelsens ändamålsbeskrivning att skapa ett brottspaningsregister som omfattar flertalet till polisen anmälda brott och som utgör underlag för intern brotts- och verksamhetsstatistik för spanings- och övervakningsändamål, för planeringen av den polisiära verksamheten samt för rättsstatistiken. För CBS är ändamålet att skapa ett särskilt brottspaningsregister över anmälda allvarigare brott vilket utnyttjas i brottspanings- och brottsutredningsverksamhet samt i annan därmed jämförlig polisiär verksamhet (registret kallades tidigare Modus Operandi-registret).

Polismyndigheterna har skyldighet att lämna uppgifter till Rikspolisstyrelsen om anmälda brott. Rikspolisstyrelsen har lämnat närmare föreskrifter om vilka brott och händelser som skall rapporteras. Rapporteringsskyldigheten omfattar de flesta brott som beskrivs i brottsbalken.

CBS innehåller uppgifter om anmälda brott, tillvägagångssätt, signalement beträffande personer som setts på brottsplatsen, motsvarande uppgifter om fordon, spår från brottsplats m.m. Uppgifter till registret kommer från brottspaningsrapporter, brottsplatsundersökningsprotokoll och annan brottsinformation. Rikspolisstyrelsen har föreskrivit vilka brott som skall antecknas i CBS.

Uppgifterna i brottspaningsregistret används inom polisen samt av Brottsförebyggande rådet för framställning av statistik. Uppgifter om namn på misstänkta personer lämnas inte, men väl personnummer. CBS används internt inom polisen för att t.ex. söka identiska eller liknande brott eller brott som har förövats av samma person.

Allmänt spaningsregister

Allmänna spaningsregistret (ASP) förs av Rikspolisstyrelsen med tillstånd av Datainspektionen enligt beslut den 18 maj 1977. Registret skall enligt sin ändamålsbeskrivning lagra och systematisera uppgifter med anknytning till misstänkt eller konstaterad brottslighet för att användas i polisens spanande och brottsutredande verksamhet. Uppdatering av registren skall ske dels av Rikspolisstyrelsen, dels av den lokala polisorganisationen.

Innehållet i registret delas upp i sex huvudgrupper, i vilka sådana uppgifter sammanförs som på ett eller annat sätt anses höra ihop. De sex huvudgrupperna är uppgifter om person, om modus operandi, om

vård, om fordon och om farkoster samt slutligen s.k. notiser. Huvudgruppen uppgifter om personer får innehålla uppgift om bl.a. personnummer, namn, kön, medborgarskap, kännetecken, brottspecialitet och s.k. A-markering, vilket indikerar att det är fråga om en svårt brottsbelastad person. I huvudgruppen modus operandi får det föras in uppgifter om tillvägagångssätt, angreppsobjekt, medel, vinningsobjekt och lokalitet. Huvudgruppen uppgift om vård får innehålla uppgift om kriminalvård eller annan brottspåföljd. Huvudgrupperna fordon och farkoster är avsedda att innehålla uppgifter om båtar och flygplan.

I huvudgruppen notiser får vissa angivna notistyper förekomma. För det första får en samlingsrubrik för viss typ av brottslighet anges, t.ex. våld, väpnat rån eller narkotika, och därunder antecknas ”misstankar om planerad, förberedd, pågående eller fullbordad brottslighet” eller om ”redan konstaterat brott”. Notistypen ”span” får innehålla ”spaningsinformation som har samband med misstankar om planerad, förberedd, pågående eller fullbordad brottslighet, där specifikation av brottet inte kan ske”. Notistypen ”tillhåll” får innefatta uppgifter om tillhåll, ”exempelvis hotell, klubbar, lägenheter etc. dit planerad, förberedd, pågående eller fullbordad brottslighet kan misstänkas vara knuten”. Förutom de nu nämnda notistyperna finns det ytterligare tre vilka får innehålla uppgift om en registrerad persons bostadsadress, uppgift om att han eller hon har anhallits eller häktats samt uppgift om att han eller hon har avlidit. Under en notistyp får slutligen också anges vissa typer av brott under förutsättning att de är av intresse ur spaningssynpunkt. De uppgifter som får föras in i registret får endast kombineras på vissa bestämda sätt.

Polisdatalagen innehåller inga särskilda bestämmelser om ASP. Däremot finns i polisdatalagen särskilda regler om automatiserad behandling av personuppgifter i kriminalunderrättelseregister. Under i stort sett hela den period ASP varit i drift i hela landet har synpunkter och invändningar i fråga om registerföringen framförts från i första hand Datainspektionen. Inspektionen har haft uppfattningen att ASP innehåller uppgifter av förspanings/underrättelsekaraktär. Vid en granskning år 1989 konstaterade Datainspektionen t.ex. att ASP kontinuerligt tillfördes uppgifter om svårt brottsbelastade personer även om det inte fanns misstankar mot dessa personer om ny brottslighet. Syftet bedömdes vara att göra det möjligt för polisen att bevaka personer som begått grova våldsbrott och som kunde vara farliga för annans säkerhet.

I och med polisdatalagens bestämmelser om automatiserad behandling av personuppgifter i kriminalunderrättelseverksamhet har gränserna satts för registrering av förspanings/underrättelseuppgifter. En del av den information som för närvarande registreras i ASP upp-

fyller enligt Rikspolisstyrelsen polisdatalagens krav för registrering i kriminalunderrättelseregister medan andra uppgifter faller utanför regleringen. Rikspolisstyrelsen har också påpekat att behandlingen av uppgifter i kriminalunderrättelseregistren är avsedd för verksamheten i myndigheternas kriminalunderrättelserotlar. ASP-informationen handlar ofta om vardagsbrottslighet och behovet av uppgifterna finns i t.ex. närpolisområdena.

Rikspolisstyrelsen anser att det inte finns stöd för att föra ASP efter den 30 september 2001. Enligt Rikspolisstyrelsen har det från många håll framförts oro över att ASP skulle upphöra, varvid det framhållits att kriminalunderrättelseregistreringen inte kan ersätta ASP-registreringen och att registren har helt olika användargrupper.

Med anledning av det från polisen påtalade framtida behovet av ASP har det tillsatts en arbetsgrupp med uppgift att utreda olika frågor angående detta register. Gruppen består av företrädare för Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen.

Beslags- och analysregister

Registren förs av Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) samt polismyndigheterna med tillstånd meddelat av Datainspektionen den 6 november 1987. Ändamålet med registren skall enligt tillståndet vara

- dels underlag för undersökning av modus operandi och profiler av taktisk och strategisk betydelse för den nationella och internationella narkotikabekämpningen samt
- dels rapportering av analysresultat avseende beslagtagna narkotika samt framställning av statistik.

Syftet med systemet är att analysresultat snabbt skall kunna bli tillgängligt för Rikspolisstyrelsen och respektive narkotikarotel via bildskärm. Rikspolisstyrelsen skall ha tillgång till hela registret medan narkotikarotlarna vid övriga polismyndigheter endast skall ha tillgång till uppgifter om sina egna ärenden. SKL skall endast ha åtkomst till analysdelen av registren för att kunna ansvara för in- och utdata vad avser narkotikaanalyser, protokoll och förhandsbesked av analyser. Analysdelen av registren skall innehålla uppgift om det misstänkta preparatet och motsvarande beslagsnummer.

Finanspolisens analys- och spaningsregister

Registret förs av Finanspolisen med tillstånd av regeringen den 16 december 1993. Datainspektionen har den 27 januari 1994 meddelat föreskrifter för registret. Regeringen har efter överklagande ändrat Datainspektionens beslut i vissa delar.

Registret består av två delregister, *Finanspolisens analys- och förspaningsregister* samt *Finanspolisens diarium*.

Av ändamålsföreskriften framgår att Finanspolisens analys- och spaningsregister skall utgöra hjälpmedel i Rikspolisstyrelsens spanings- och analysverksamhet i ärenden hos Finanspolisen som avser sådana förfaranden som anges i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt. Registret får även användas för statistik. Ändamålet med finanspolisens diarium skall vara att utgöra ett diarium enligt 15 kap. sekretesslagen vid Finanspolisen. Nämda kapitel innehåller bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m.m.

Registret får enligt föreskrifterna innehålla uppgifter som rapporteras till Rikspolisstyrelsen enligt penningtvättslagens bestämmelser eller från andra polismyndigheter eller motsvarande utländska samarbetspartners eller som framkommit i Finanspolisens spanings- och analysverksamhet, under förutsättning att det finns skäl att anta att transaktionen avser medel som härrör från ett brottsligt förvärv av allvarligare slag. Personregistret får även innehålla uppgifter som rapporteras till Rikspolisstyrelsen från tullmyndigheter eller tullmyndigheternas utländska samarbetspartners i deras polisiära verksamhet under förutsättning att det finns skäl att anta att transaktionen avser medel som härrör från ett brottsligt förvärv av allvarligare slag. Vidare får registret innehålla uppgifter som härrör från andra källor än vad som sägs ovan om de bedöms vara av betydelse för utredningen av det aktuella ärendet.

Vapenregistret

Genom ändringar i vapenlagen har skett en lagreglering av vapenregistren (prop. 1998/99:36, bet. JuU14, rskr. 144). Bestämmelserna innebär att varje polismyndighet skall föra ett lokalt vapenregister över tillståndspliktiga vapeninnehav och beslut enligt vapenlagen (1996:67). Vidare skall Rikspolisstyrelsen föra tre separata centrala register över vapeninnehavare, registrerade skjutvapen och vapenhandlare. Vapenregistren skall ha till ändamål dels att ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, upptäcka och utreda brott med

anknytning till skjutvapen, dels att underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt vapenlagen.

Systemet DUR-TVÅ

DUR-TVÅ (Datoriserad Utredningsrutin-Tvångsmedel) är ett projekt som syftar till att effektivisera polisens och åklagarnas arbete med förundersökningar i brottmål. Projektet skall resultera i att upprättandet av förundersökningsprotokoll sker på elektronisk väg och i att registreringen av tvångsmedelsbeslut sker datoriserat. Systemet är tänkt att effektivisera arbetet genom kortare handläggningstider och minskad pappershantering. När systemet är utbyggt skall förundersökningar kunna skickas på elektronisk väg mellan polis och åklagare.

Behandlingen av personuppgifter i DUR-TVÅ styrs av de allmänna bestämmelserna i personuppgiftslagen och i polisdatalagen.

Övriga centrala polisregister

Utöver de ovan nämnda finns en rad andra centrala polisregister som här bara kortfattat omnämns.

Personefterlysningsregistret och *U-boksregistret* utgör delar av EPU-systemet (Efterlysta personer och U-boken) och innehåller efterlysningar och uppgifter om avlägsnanden ur riket. Uppgifterna syftar bl.a. till att tjäna som underlag för passkontroll m.m.

Det finns ett *interpolregister* som enligt sitt tillstånd har till ändamål att återfinna ärenden i en aktsamling inom Rikspolisstyrelsens Interpol-sektion.

Polisen förfogar vidare över ett *godsregister*, ett *passregister*, ett *efterlysningssystem för fordon* och ett *register för identifiering av försvunna personer*. Sistnämnda register innehåller uppgifter bl.a. om den försvunnes namn, adress, nationalitet, utseende, blodgrupp och tandstatus.

För dokumentering av katastrofer och andra särskilda händelser finns ett *katastrofregister*. I anslutning härtill kan nämnas ett register som innehåller uppgifter om vid katastrofer försvunna personer, nämligen *Disaster Victim Information, DVI-registret*.

Centrala register av mer administrativ karaktär är *Polisens adressdatabas*, *Polisens fastighetsfråga*, *Polisens historikdatabas* och *Polisens folkbokföringsdatabas*.

3.5.3 Lokala polisregister

Rationell anmälningsrutin (RAR)

Registren förs av de lokala polismyndigheterna med tillstånd meddelat av Datainspektionen den 17 september 1993.

Ändamålet med registren skall enligt tillståndet vara

- att tillhandahålla uppgifter rörande brottsanmälningar som behövs i den registeransvariges verksamhet, för service åt allmänheten och för att i enlighet med lag eller förordning lämna uppgifter till annan myndighet
- att tillhandahålla uppgifter för polismyndighetsärenden, lämna underlag för samordning, bevakning, planering och uppföljning av verksamheten, utgöra underlag för produktion av statistik samt tillika utgöra myndighetens kriminaldiarium.

I registren skall antecknas uppgifter om anmälda brott, bl.a. narkotikabrott och de allra flesta brottsbalksbrott. Dessutom skall antecknas uppgifter om försvunna personer samt om dödsfall (dock ej i samband med trafikolycka) och bränder beträffande vilka brottsligt förfarande visserligen inte misstänks, men vilka ändå har föranlett polisundersökning. Samtliga uppgifter som antecknas i en anmälan skall ingå i registret, t.ex. uppgift om brottsplats, stulna fordon eller annat stulet gods. Uppgifter om handlingar som har använts vid bedrägeribrott kan också antecknas. Vidare antecknas beslut i ärendet. Personuppgifter får registreras beträffande försvunna eller avlidna personer samt beträffande målsägande och misstänkta. Såvitt gäller misstänkta får även redovisas uppgifter om frihetsberövande.

Eftersom RAR är ett lokalt system har polismyndigheterna bara tillgång till uppgifter ur sitt eget polisdistrikts RAR. Från polisen har ibland framförts att det föreligger behov av ett rikstäckande RAR, som alltså skulle vara tillgängligt för polismyndigheter i hela riket. Reglerna i personuppgiftslagen och polisdatalagen hindrar i och för sig inte att ett sådant register inrättas, men däremot skulle inrättandet av ett nationellt RAR enligt polisens mening kunna komma i konflikt med den av regering och riksdag uttalade målsättningen att register med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll bör lagregleras särskilt.

Övriga lokala register

Även på lokal nivå förs flera olika register. Det gäller bl.a. lokala spaningsregister av typen ”tillhållsregister” samt register för intern samordning av pågående utredningar. Dessutom finns det förunder-

sökningsregister, dvs. register som gäller en viss förundersökning. Förundersökningsregistren kan dock i stor utsträckning väntas bli ersatta av det nya systemet DUR-TVÅ.

3.6 Reformarbete med anledning av den nya polisregisterlagstiftningen

Regeringen beslutade den 9 december 1999 att tillsätta en särskild utredare för att följa genomförandet av den nya polisregisterlagstiftningen (dir. 1999:99). I direktiven konstateras att den nya lagstiftningen om polisens rätt att behandla personuppgifter totalt sett är omfattande och att det krävs en omfattande teknisk uppbyggnad för att de nya lagarna skall komma i praktisk tillämpning. Mot denna bakgrund anför regeringen att det finns ett behov av att noga följa införandet av den nya registerstrukturen och på så sätt snabbt kunna uppmärksamma eventuella behov av justeringar. Från integritetssynpunkt är det även viktigt att på ett övergripande sätt följa såväl den praktiska tillämpningen av lagstiftningen i sin helhet som den tekniska utvecklingen.

I direktiven ges utredaren i uppgift att analysera konsekvenserna av den nya regleringen om polisens rätt att behandla personuppgifter automatiserat. En särskild analys skall därvid göras av de samlade konsekvenserna från integritetssynpunkt av lagstiftningen på området. Utredaren skall överväga om fler register än i dag bör regleras särskilt i lagstiftningen och i så fall lägga fram förslag till sådana regleringar. I övrigt skall utredaren peka på eventuella reformbehov.

Uppdraget skall redovisas senast vid utgången av år 2001.

Som nämnts ovan pågår även ett särskilt reformarbete beträffande Allmänna spaningsregistret.

4 Polisens resurser

I detta avsnitt beskriver kommittén vilka resurser polisen har till sitt förfogande. Kommittén redovisar uppgifter som rör budget, personalfrågor och den tekniska utvecklingen.

4.1 Polisens budget

4.1.1 Budgetsystemet

Budgetprocessen inom hela den statliga förvaltningen har förändrats i och med att ett nytt budgetsystem infördes från och med budgetåret 1992/93. Systemet bygger på resultatstyrning och på att medel för verksamheten anvisas över ramanslag. Resultatstyrning innebär att mål och resultatkrav formuleras för myndighetens verksamhet, att man löpande tar fram information om verksamhetens resultat, att resultatet bedöms regelbundet med ledning av målen för verksamheten samt att resultatbedömningen läggs till grund för beslut om den fortsatta verksamheten. Verksamhetsansvar och ekonomiansvar följs således i princip åt.

I den ekonomiska vårpropositionen lämnar regeringen förslag till treåriga utgiftstak och en preliminär fördelning på de olika utgiftsområdena. I budgetpropositionen lämnar regeringen förslag till fördelning av medel på anslag för bl.a. polisväsendets verksamhet och finansiering för det kommande budgetåret. Regeringen anger sedan i regleringsbrevet vilka inriktningar, prioriteringar och återrapporteringskrav som skall gälla för polisväsendet under budgetåret och lämnar ett bemyndigande för Rikspolisstyrelsen att disponera tilldelade resurser.

Rikspolisstyrelsen utfärdar budgetföreskrifter. I föreskrifterna fördelar Rikspolisstyrelsen ramarna för polismyndigheterna. Till grund för fördelningen ligger vissa utgångspunkter. Resurserna fördelas bl.a. med hänsyn till polismyndigheternas arbetsbelastning och medborgarnas behov av polisiär service. Folkmängden i länet beaktas liksom lokal-kostnader, särskilda verksamheter och om det finns en storstad i polisdistriktet. Rikspolisstyrelsen avsätter varje år medel för s.k. gemen-

samma behov. Det kan t.ex. gälla kostnader för utbildning, vissa investeringar och utvecklingsprojekt.

Rikspolisstyrelsen får enligt sin instruktion meddela föreskrifter om användningen av de medel som tilldelas polismyndigheterna för att säkerställa att polisverksamheten inriktas på de mål som statsmakterna angett (13 c § förordningen [1989:773] med instruktion för Rikspolisstyrelsen). Rikspolisstyrelsen får också meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå nationell enhetlighet i verksamheten när ett sådant krav är särskilt framträdande.

Rikspolisstyrelsen ansvarar för polisväsendets samlade årsredovisning, som bl.a. skall ge underlag för statsmakternas planering och budgetering av den framtida verksamheten. Rikspolisstyrelsen har tagit fram en resultatmodell, där redovisningen är uppbyggd för att bl.a. spegla regeringens prioriteringar. Modellen tillämpas sedan budgetåret 1997, men ändringar har därefter gjorts i den. Polismyndigheterna skall formulera mål för varje resultatområde med utgångspunkt från regeringens riktlinjer och prioriteringar, från Rikspolisstyrelsens utveckling och precisering av statsmakternas mål för polisverksamheten samt från en analys av den lokala problembilden. Åtterrapporering skall ske för varje område.

4.1.2 Rationaliseringar

Hösten 1992 ställdes besparingskrav på polisväsendet. Besparingarna skulle bl.a. genomföras genom rationaliseringar. Rationaliseringar har också genomförts, bl.a. med utgångspunkt i rapporten Hinder för ett effektivare resursutnyttjande (RRV 1996:64, del 1), som Riksrevisionsverket lämnade till regeringen i oktober 1996. I rapporten lämnade Riksrevisionsverket förslag på åtgärder mot de hinder som förelåg för ett effektivt utnyttjande av polisens resurser.

I rapporten angav Riksrevisionsverket att det borde skapas bättre rutiner för planering, budgetering och uppföljning av verksamheten inom polisen. Verket ansåg också att den ekonomiska kompetensen borde byggas upp, inte minst på ledningsnivå. Enligt verket saknade polisen också en övergripande IT-strategi. Verket angav att polisens arbetsgivarfunktion på central nivå var alltför svag. Verket uttalade att Rikspolisstyrelsen borde ha en ovillkorlig rätt att utfärda bindande föreskrifter för polismyndigheterna inom vissa frågor. Verket ansåg också att det fanns funktioner som sannolikt skulle vinna på att utföras inom områden som är större än länen och angav som exempel kvalificerad brottsutredningsverksamhet.

Riksrevisionsverket avgav också rapporten Lägesbeskrivning – del av regeringsuppdrag (RRV 1996:64, del 2). Avsikten med rapporten var att ge en lägesbild av hur polisen använder sina resurser.

Rikspolisstyrelsen lämnade i mars 1998 till regeringen en slutredovisning av de åtgärder som Rikspolisstyrelsen hade vidtagit med anledning av rapporten Hinder för ett effektivare resursutnyttjande. Rikspolisstyrelsen angav i redovisningen att åtgärder genomförts eller inlett på så gott som alla punkter som Riksrevisionsverket tog upp i sin rapport.

Polisen har anpassat sin förbrukning till anslagen. Vissa polismyndigheter har dock skulder som skall återbetalas. Rikspolisstyrelsen har angett att det fortfarande finns en betydande rationaliseringspotential inom polisen. Regeringen angav i Budgetpropositionen för 2000 att polismyndigheterna drivit rationaliseringsarbetet med kraft och engagemang, särskilt med beaktande av de sparbetning och förändringskrav som ställts på polisväsendet (prop. 1999/2000:1). Regeringen uttalade också att det finns utrymme för polisväsendet att ytterligare rationalisera sin verksamhet. Regeringen angav att de rationaliseringssträvanden som pågår med bl.a. ett utvecklat IT-stöd, samordnad administration och en mer verksamhetsanpassad arbetstidsförläggning avses fortsätta med oförminskad styrka.

Regeringen har gett Riksrevisionsverket i uppdrag att granska och utvärdera rationaliseringsarbetet inom flera polismyndigheter. Verket lämnade en delrapport i december 1999 (RRV 1999:42).

I det följande beskrivs polisens verksamhetsredovisning och budgeten för år 2000. Beskrivningen omfattar inte Säkerhetspolisen. Uppgifter som berör Säkerhetspolisen redovisas särskilt i avsnitt 4.1.5 nedan.

4.1.3 Verksamhetsredovisning

Statsmakternas mål för polisverksamheten är i regel beskrivna i generella termer. Minskad brottslighet och ökad trygghet är de övergripande målen. Som mål för polisverksamheten har också angetts att den enskilde skall tillförsäkras rättssäkerhet och rättstrygghet, att brott skall förhindras eller upptäckas och att den som har begått brott identifieras och lagförs. Kampen mot våldsbrottslighet, narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet skall prioriteras. En större uppmärksamhet skall ägnas miljöbrotten. Särskild uppmärksamhet skall ägnas den grova och gränsöverskridande brottsligheten, den mc-relaterade brottsligheten, rasistiska, främlingsfientliga och homofobiska brott samt våld mot kvinnor och barn. Samhällets insatser mot vardagsbrottsligheten skall öka och närpolisorganisationen skall vara den drivande kraften i

det arbetet. Brottsutredningsverksamheten skall bli effektivare. Som grund för allt polisarbete skall ett problemorienterat arbetsätt ligga.

Regeringen angav i Budgetpropositionen för 2000 att år 1998 polis-anmälades ca 1 191 000 brott, vilket innebar ca 0,5 procent färre brott jämfört med år 1997 (prop. 1999/2000:1). De anmälda tillgreppsbrotten minskade med 2 procent, medan de anmälda brotten mot person ökade med 6 procent. Under det första halvåret 1999 minskade antalet anmälda brott totalt med 4 procent jämfört med första halvåret 1998 – anmälda tillgreppsbrott fortsatte att minska och anmälda brott mot person var ungefär lika. Andelen brott som klarades upp ökade något både under 1997 och 1998, efter att ha minskat särskilt kraftigt mellan åren 1994 och 1996.

Regeringen angav också att polisens utredningsbalans vid utgången av 1998 bestod av ca 165 000 ärenden, vilket innebar en minskning med 12 procent jämfört med året dessförinnan. Genomströmningstiderna hos polismyndigheterna ökade för så gott som samtliga ärendetyper. De längre utredningstiderna inom den kvalificerade kriminalpolisverksamheten förklarade Rikspolisstyrelsen bero på att balanserna av äldre mål hade arbetats av och att balansavarbetningen påverkar genomströmningstiderna, eftersom den genomsnittliga tiden per avgjort ärende blir längre när andelen gamla ärenden bland de avgjorda ökar. Antalet personer som lagfördes för brott eller meddelades åtalsunderlåtelse under år 1998 ökade jämfört med år 1997 med 0,5 procent till 124 449. Antalet dömda för brott ökade med 1,3 procent till 54 867.

Regeringen uttalade att polisen hade förstärkt verksamheten inom de prioriterade brottsområdena. Våldsbrottsligheten hade angripits på ett mer problemorienterat sätt och insatserna mot brott med rasistiska inslag hade utvecklats.

Statskontoret uttalade i rapporten Produktivitetsutveckling i statsförvaltningen 1990–97 (1998:23) att polisens produktivitet ökade med åtta procent under perioden 1990–1997. I rapporten angavs att det inte gick att uttala sig om den stigande produktiviteten var ”köpt” till priset av en försämrad kvalitet.

Resultatområden

Den av Rikspolisstyrelsen framtagna resultatmodellen är uppbyggd kring inriktningar, målgrupper och huvudlinjer.

Inriktningarna är våldsbrottslighet, ekonomisk brottslighet, narkotikabrottslighet, trafikbrottslighet, tillgreppsbrottslighet och skadegörelsebrottslighet, övrig brottslighet, ordning och säkerhet (ingripan-

deverksamhet, räddningstjänst m.m.) och polismyndighetsärenden samt intern verksamhet.

Målgrupperna är ungdomar, vaneförbrytare och brottsoffer.

Huvudlinjerna är närpolisverksamhet och kvalificerad kriminalpolisverksamhet.

Avsikten med modellen är att ge en enhetlig struktur åt resultatredovisning och uppföljning inom polisväsendet. Redovisningen omfattar Rikskriminalpolisens och polismyndigheternas verksamhet.

I Polisens årsredovisning 1999 angavs att det totala antalet anmälda brott minskade år 1999 med en procent till 1 164 000. Antalet inkomna ärenden minskade också med en procent. Enligt årsredovisningen kan utvecklingen helt hänföras till färre anmälda brott respektive inkomna ärenden i fråga om tillgreppsbrott, skadegörelsebrott, stölder i samband med inbrott och klotter. Det angavs att de flesta större kategorierna av anmälda brott i övrigt ökat i antal. Det angavs också att ett ökat antal våldsbrott respektive ett minskat antal tillgreppsbrott och skadegörelsebrott var de tydligaste utvecklingstendenserna under de två senaste åren.

Enligt årsredovisningen minskade det totala antalet ärenden som redovisades till åklagare med nio procent mellan åren 1998 och 1999. Betydande minskningar gällde bl.a. för tillgreppsbrott, skadegörelsebrott, våldsbrott och ekobrott. Det minskade antalet ekobrottsärenden kunde nästan helt förklaras av färre inkomna ärenden.

Antalet ärenden i balans minskade under år 1999 enligt årsredovisningen med två procent. Antalet ärenden i balans som var äldre än tolv månader minskade med 22 procent.

I årsredovisningen angavs att kostnaden för verksamheten under år 1999 vid polismyndigheterna ökade med 2,5 procent i förhållande till år 1998. Polismyndigheternas kostnader för de sex resultatområden som direkt avser brottsbekämpning ökade under året med 2,3 procent. Den mest påtagliga kostnadsökningen märktes för ekobrotten, för våldsbrotten och för polismyndighetsärenden.

Av årsredovisningen framgår också följande. Antalet inkomna *ungdomsärenden* minskade med drygt elva procent och antalet sådana ärenden som redovisades till åklagare minskade lika mycket. Även antalet registrerade *vaneförbrytare* och det antal som avtjänade fängelsestraff minskade. Informationen till *brottsoffer* utvecklades och förbättrades.

I fråga om *närpolisverksamheten* angavs i årsredovisningen att det problemorienterade arbetssättet inte fick tillräckligt genomslag i verksamheten. När det gällde den *kvalificerade kriminalpolisverksamheten* uttalades att inkomna kvalificerade ärenden ökade med två procent.

Antalet ärenden som redovisades till åklagare minskade med knappt sex procent.

4.1.4 Budget för år 2000

Riksdagen har beslutat om polisens budget för år 2000 (prop. 1999/2000:1, bet. JuU1 och FöU01). I propositionen angavs att polisens ekonomiska situation vid utgången av år 1999 generellt kommer att vara i balans, men att de ekonomiska problemen från tidigare år vid vissa myndigheter kvarstår. I propositionen angavs också att stora ansträngningar gjorts under de senaste åren för att anpassa polisens verksamhet till de ekonomiska förutsättningarna. Regeringen angav att polisen behöver med oförminskad kraft fortsätta att effektivisera och modernisera verksamheten för att klara ekonomin och verksamheten.

I Budgetpropositionen för 2000 angavs att i enlighet med 1999 års budgetproposition (prop. 1998/99:1) tillförs polisorganisationen ytterligare 905 miljoner kronor fram till och med år 2001. För år 1999 var ökningen 405 miljoner kr. I det beloppet ingick en engångsvis förstärkning på 200 miljoner kr till polisen i storstäderna. Av dessa medel fördelade Rikspolisstyrelsen ca 105 miljoner kr till Polismyndigheten i Stockholms län, ca 60 miljoner kr till Polismyndigheten i Västra Götaland, ca 13 miljoner kr till Polismyndigheten i Skåne, 3 miljoner kr till Polismyndigheten i Uppsala län, 3 miljoner kr till Polismyndigheten i Södermanlands län och ca 16 miljoner kr till Rikskriminalpolisen.

Regeringen angav i Budgetpropositionen för 2000 att tidigare års resursförstärkningar tillsammans med den beviljade anslagskrediten i stort sett täcker behoven för det kommande budgetåret. Regeringen ansåg dock att polisens anslag för år 2000 skulle höjas med 21 miljoner kronor från den ramhöjning på 150 miljoner kronor för rättsväsendet som aviserades i 1999 års ekonomiska vårproposition. Resurstillskottet avsåg bl.a. en ny polisutbildning i Umeå och en särskild satsning på bekämpning av miljöbrott. Regeringen angav att polisen genom resurstillskottet kan behålla en del av de ekoutredare som enligt planerna skulle ha övergått till Ekobrottsmyndigheten. Från och med år 2001 skall anslagsramen höjas med ytterligare 5 miljoner kronor.

I propositionen angavs också att polisens anslagsram skall höjas med 5 miljoner kronor i enlighet med propositionen Vissa alkoholfrågor m.m. (prop. 1998/99:134). Till följd av att Ekobrottsmyndighetens verksamhetsområde utvidgats med Hallands och Gotlands län minskades polisens anslag med drygt 2 miljoner kr, vilket motsvarade

kostnaden för den personal som Ekobrottsmyndigheten tog över från polisen.

Polisens anslagsram justerades utöver vad som angetts upp med 3,5 miljoner kr för att täcka kostnader för centrala funktioner i Schengens informationssystem. Vidare höjdes polisens anslag med drygt 1 miljon kr med anledning av att huvudmannskapet för poliser i fredsfrämjande verksamhet överförts från Försvarsmakten till polisen. Dessutom tilldelades polisen genom olika regeringsbeslut 130 miljoner kr för verksamheter i de olika civilpolismissionerna.

Vissa justeringar gjordes som motsvaras av ändrade utgifter. Som kompensation för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler m.m. räknades anslaget upp med knappt 118 miljoner kr. Vid anslagsberäkningen gjordes även en teknisk justering av anslaget. Justeringen genomfördes för att korrigera en tidigare i anslaget inlagd kompensation för premierna för avtalsförsäkringarna. Anslaget tillfördes knappt 202 miljoner kr.

Årsanslaget för polisorganisationen inom utgiftsområde Rättsväsendet för år 2000 uppgick till 11 506,9 miljoner kr (prop. 1999/2000:1). Av anslaget disponerades 11 501,9 miljoner kr av Rikspolisstyrelsen och 5 miljoner kr av regeringen. Rikspolisstyrelsen får utöver tilldelat anslagsbelopp disponera en anslagskredit på högst 345,2 miljoner kr.

För åren 2001 och 2002 beräknas anslaget uppgå till 11 686,5 miljoner kr respektive 11 863,7 miljoner kr.

Polisen bedriver avgiftsbelagd verksamhet. Avgiftsintäkter avseende passhantering och tillståndsgivning får inte disponeras av Rikspolisstyrelsen. Däremot får Rikspolisstyrelsen disponera avgiftsintäkter från stämmingsmannadelgivning. Polisen disponerar också avgiftsinkomster från Ekobrottsmyndigheten, Statens kriminaltekniska laboratorium och Polishögskolan samt inkomster för kontorsservice och liknande tjänster till andra myndigheter i och kring kvarteret Kronoberg i Stockholm. Polisen disponerar dessutom inkomster från Vägverket för kvalitetskontroll av trafiken och liknande uppgifter. Inkomster från avgiftsbelagd verksamhet som inte får disponeras av Rikspolisstyrelsen beräknas uppgå till ca 504 miljoner kr under år 2000 och inkomster från avgiftsbelagd verksamhet som får disponeras av Rikspolisstyrelsen beräknas uppgå till ca 396 miljoner kr under år 2000 (prop. 1999/2000:1).

Rikspolisstyrelsen har för polisväsendets räkning tillgång till ett räntekonto med ett kreditutrymme om ca 1 153 miljoner kr.

Tre av polismyndigheterna, polismyndigheterna i Stockholms län, i Västra Götaland och i Skåne, hanterar miljardbelopp. De tre angivna myndigheterna rymmer tillsammans knappt 60 procent av polis-

väsendets resurser, den centrala nivån undantagen, medan resterande drygt 40 procent är uppdelade på de övriga 18 polismyndigheterna.

Budget för totalförsvarsfunktionen Ordning och säkerhet m.m.

För totalförsvarsfunktionen Ordning och säkerhet m.m. uppgår årsanslaget för år 2000 till drygt 22 miljoner kr. Anslaget skall bekosta utbildning och utrustning av beredskapspolisen (prop. 1999/2000:1). Övrig civil försvarsverksamhet inom funktionen finansieras genom polisorganisationens anslag.

För åren 2001 och 2002 beräknas anslaget för funktionen till drygt 22 miljoner kr respektive drygt 33 miljoner kr.

4.1.5 Säkerhetspolisen

Verksamhetsredovisning för Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen ingår inte i Rikspolisstyrelsens verksamhetsredovisning. I stället åligger det Säkerhetspolisen att direkt till regeringen redovisa sin verksamhet enligt särskilda föreskrifter som regeringen meddelar. Till regleringsbrevet för Säkerhetspolisen fogar regeringen särskilda föreskrifter för Säkerhetspolisens verksamhet. Säkerhetspolisen skall enligt regeringens föreskrifter avlämna en egen årsredovisning och ett eget budgetunderlag.

Av Säkerhetspolisens verksamhetsredovisning för år 1999 framgår att 24 procent av Säkerhetspolisens resurser det året användes för kontrapionage, 19 procent för terrorismbekämpning, 16 procent för författningsskydd och 34 procent för säkerhetsskydd. För stöd till den öppna polisverksamheten användes 7 procent av resurserna.

Säkerhetsskyddet är alltså den största av Säkerhetspolisens verksamhetsgrenar. Av redovisningen framgår att ca 7 400 personer fick säkerhetsskyddsrådgivning eller säkerhetsskyddsinformation av Säkerhetspolisen under år 1999. Vidare framgår att Säkerhetspolisen också genomförde säkerhetsskyddskontroller vid ett antal kommuner och kommunala bolag. Även när det gäller IT-säkerhet och säkerhetsfrågor beträffande telesystem och andra kommunikationssystem gjorde Säkerhetspolisen insatser under året.

Personskyddsverksamheten inom Säkerhetspolisen har minskat i volym de senaste åren enligt verksamhetsredovisningen. Även under år 1999 var hotbilden på detta område varit låg. Inom den centrala statsledningen och kungafamiljen samt för viss diplomatisk personal finns dock enligt verksamhetsredovisningen ett betydande och permanent

skyddsbehov. Personskydd fick sättas in temporärt för ca 90 personer under år 1999. Det gällde bl.a. statsbesök och liknande händelser.

En stor del av Säkerhetspolisens resurser användes under år 1999 för registerkontrollverksamheten. Antalet personer som var föremål för registerkontroll uppgick till 66 470 under året. Endast beträffande 27 personer lämnades uppgifter ut ur Säkerhetspolisens register.

En del av arbetet inom säkerhetsskyddet är att göra hotbildsanalyser avseende enskilda personer, organisationer eller händelser. Med ledning av sådana analyser vidtar Säkerhetspolisen egna åtgärder samt informerar och varnar Säkerhetspolisen andra, t.ex. polismyndigheter, som därigenom får underlag för egna skyddsåtgärder. Detta skedde enligt verksamhetsredovisningen i ett antal fall även under år 1999, vilket ledde till att skärpt bevakning och andra förebyggande åtgärder kunde vidtas.

Säkerhetspolisen följer i samverkan med en rad andra svenska myndigheter utvecklingen när det gäller spridningen av massförstörelsevapen. Säkerhetspolisen har på detta område lämnat information till svenska myndigheter. Enligt verksamhetsredovisningen gjorde Säkerhetspolisen under år 1999 ingripanden inom ramen för arbetet med att motverka spridningen av massförstörelsevapen.

Av verksamhetsredovisningen framgår att skilda terrorgrupper har medlemmar eller sympatisörer som lever i Sverige. Deras aktiviteter i Sverige koncentreras på propaganda och stöd till den kamp som bedrivs. De kan i andra länder delta också i väpnade konflikter eller aktiviteter av olika slag. Säkerhetspolisen bidrog enligt verksamhetsredovisningen till att lämna sådan information som föranlett skärpt bevakning eller andra förebyggande åtgärder i andra länder.

På författningsskyddets område ägnade Säkerhetspolisen enligt verksamhetsredovisningen störst uppmärksamhet åt bekämpning av de brott som begås av utomparlamentariska grupperingar inom den rasideologiska miljön, men även den s.k. autonoma rörelsen som med olagliga metoder söker nå sina syften uppmärksammades. På dessa områden samverkade Säkerhetspolisen och den öppna polisen.

Ingripanden gjordes under år 1999 mot de brottsaktiva högerextremistiska grupperna. Detta resulterade enligt verksamhetsredovisningen i ett antal fällande domar mot personer som ingår i dessa grupper. Förutom hets mot folkgrupp omfattade dessa domar också andra grova brott. I en av Justitiekanslern ledd förundersökning beträffande misstanke om hets mot folkgrupp utredde enligt verksamhetsredovisningen Säkerhetspolisen det hittills mest omfattande ärendet i sitt slag mot producenter och distributörer av s.k. Vit maktmusik. Huvudförhandling i målet inleddes i januari 2000.

Säkerhetspolisen deltog under år 1999 i internationell samverkan för att motverka brott på de områden som Säkerhetspolisen ansvarar för. Denna samverkan omfattade såväl främmande staters polisorganisationer samt underrättelse- och säkerhetstjänster som vissa internationella sammanslutningar.

Säkerhetspolisens budget

Säkerhetspolisen omfattas inte av de anslag som Rikspolisstyrelsen tilldelas för polisväsendet. I stället fastställs Säkerhetspolisens anslag särskilt. Anslaget för Säkerhetspolisen fastställdes för år 2000 till drygt 540 miljoner kr. För åren 2001 och 2002 beräknas anslaget till knappt 555 miljoner kr respektive drygt 563 miljoner kr. En särskild svårighet i Säkerhetspolisens budgetarbete är att kostnaderna för personskyddet kan variera kraftigt. Kostnaden för personskydd av permanent slag är hög. En förändring av hotbilden i någon riktning får därför en märkbar effekt kostnadsmässigt.

4.2 Personalfrågor

4.2.1 De anställda

Poliserna har en särskild ställning i samhället. De har en skyldighet att ingripa mot ordningsstörningar och mot brott och har därför getts befogenhet att företa tvångsåtgärder och andra ingripanden enligt särskilda föreskrifter. I vissa fall får poliserna använda våld vid en tjänsteåtgärd. Poliserna har dessutom ett förhöjt straffrättsligt skydd i tjänsten, t.ex. genom bestämmelsen om straff för våld eller hot mot tjänsteman.

Poliserna är tjänstemän hos polismyndigheterna, om inte annat föreskrivs av regeringen. Med polisman avses överdirektören vid Rikspolisstyrelsen, länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare, kommissarie, inspektör och polisassistent samt polisaspirant som under tjänstgöringstid fullgör aspirantutbildning vid en polismyndighet (1 kap. 4 § polisförordningen (1998:1558)). Med polisman avses också den som i sin anställning vid Rikspolisstyrelsen skall delta i sådan polisverksamhet som leds av Rikspolisstyrelsen samt i vissa fall chef för arbetsenhet vid Rikspolisstyrelsen, avdelningschef vid Rikspolisstyrelsen och rektorn vid Polishögskolan.

Regeringen anställer länspolismästare. Regeringen anställer också biträdande länspolismästare vid polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne. Övriga biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendenter, polissekreterare och polisaspiranter anställs genom beslut av Rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen bestämmer hur många biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendenter och polissekreterare som skall finnas vid en polismyndighet. Polismyndigheten bestämmer hur många poliser i övrigt som skall finnas vid myndigheten. Rikspolisstyrelsen fördelar polisaspiranter för praktiktjänstgöring till polismyndigheterna. Polismyndigheten bestämmer hur många civilanställda som det skall finnas vid myndigheten.

I den följande redovisningen ingår inte de anställda vid Säkerhetspolisen. De redovisas särskilt nedan.

Det fanns ca 22 000 anställda inom polisen den 31 december 1999, enligt uppgift i Polisväsendets årsredovisning 1999. Antalet poliser uppgick till ca 16 200 och antalet civilanställda uppgick till drygt 5 800. Det tjänstgjorde ca 200 poliser vid Ekobrottsmyndigheten. De poliserna är inkommenderade till Rikspolisstyrelsen och administrativt placerade i Ekobrottskansliet. Under år 1999 minskade antalet poliser med drygt 200 och civilanställd personal ökade med knappt 300.

Vid Rikspolisstyrelsen fanns vid samma tidpunkt knappt 1 500 anställda, inklusive de poliser som tjänstgjorde vid Ekobrottsmyndigheten. Av de anställda vid Rikspolisstyrelsen var drygt 40 procent poliser. Vid polismyndigheterna uppgick andelen poliser av de anställda till som minst 71 procent och som mest 82 procent. Av de anställda vid polismyndigheterna fanns 57 procent vid de tre största myndigheterna. Av poliserna var knappt 52 procent 45 år eller äldre.

Enligt årsredovisningen var av poliserna knappt 2 800 kvinnor och av den civilanställda personalen var knappt 4 300 kvinnor. Rikspolisstyrelsen har angett att det pågår ett jämställdhetsarbete inom polisväsendet. Målet för antagning till grundutbildningen är att minst 40 procent av de antagna skall vara kvinnor. Det angavs också att ett medvetet arbete bedrivs för att öka andelen studerande med annan etnisk eller kulturell bakgrund.

Nationella insatsstyrkan skall bestå av 50 operativa poliser och 6 instruktörer. Samtliga nu anställda är män. Styrkan leds av en kommissarie. Flertalet av de övriga poliserna är inspektörer.

Statsmakterna beslutar numera inte hur många poliser varje myndighet inom polisväsendet skall ha. Vid behandlingen av 1992 års budgetproposition beslutade riksdagen, på förslag av regeringen, att sätta som mål att ha 16 700 utbildade polismän i landet (det fanns 16 200 poliser den 31 december 1999).

Regeringen uttalade i Budgetpropositionen för 2000 att antalet poliser inte bör fastställas en gång för alla utan bedömas med hänsyn till verksamhetens behov och förutsättningarna i övrigt vid varje särskild tid (1999/2000:1). Regeringen angav att det krävs att rekryteringen av poliser ökar väsentligt för att det skall vara möjligt att uppfylla statsmakternas intentioner. Regeringen uttalade också att antalet civilanställda bör öka fram till år 2002 med hänsyn till de uppgifter som polisen har att ansvara för, bl. a. den effektivare gränskontroll som är en förutsättning för Schengeninträdet.

Chefer och befäl

Det är inte längre möjligt att av en tjänstebestämmelse utläsa vilka arbetsuppgifter en anställd har. Detta medför att det förekommer skillnader mellan myndigheterna när det gäller chefsstrukturen. En chef för ett polisområde kan t.ex. vara polismästare eller polisintendent med polischefsutbildning eller kommissarie med polisutbildning. Arbetsinnehållet är numera kopplat till funktionen och inte till tjänstebestämmelsen.

Chefer och befäl vid polismyndigheterna kan delas in i följande tre kategorier. Myndighetsledningen (länspolismästaren och biträdande länspolismästaren) utgör en kategori. Chefer närmast under myndighetsledningen utgör den andra kategorin. Det kan vara chefer för polisområden eller myndighetsövergripande enheter (t.ex. chefen för myndighetens närpolisverksamhet, länskriminalchefen och länsordningschefen). Till denna kategori får också räknas t.ex. ekonomichefer, personalchefer och IT-chefer, som sällan har polis- eller polischefsutbildning. Myndighetens ledningsgrupp består normalt av personer i dessa två kategorier. Den tredje kategorin består av bl.a. chefer för närpolisområden, vakthavande befäl, rotelchefer eller motsvarande befattningshavare. Dessa är i regel befordrade polismän, alltså kommissarier eller inspektörer. Personer med polischefsutbildning, som polisintendenter och polissekreterare, förekommer dock också i sådana befattningar.

Anställda vid Rikskriminalpolisen

Den 1 januari 2000 fanns det drygt 400 anställda vid Rikskriminalpolisen, därav var drygt 100 civilanställda. Därtill kommer 142 personer i polisens utlandsstyrka.

Vid sekretariatet tjänstgjorde ca 25 personer. På Huvudenheten för utredning och spaning fanns där knappt 140 anställda. Vid Huvudenheten för kriminalunderrättelseverksamhet arbetade knappt 120 anställda. Ordningspolis enheten hade drygt 70 anställda.

Anställda vid Säkerhetspolisen

Vid Säkerhetspolisen fanns det i april 1999 ca 800 anställda. Vid sidan av polispersonal finns bl.a. jurister, analytiker, översättare, administratörer och tekniker av olika slag. Andelen poliser har under de senaste åren minskat något, medan framförallt jurister och analytiker har blivit fler. På det tekniska området har ny kompetens tillförts.

4.2.2 Utbildning

Den som genomgått polisprogrammet vid Polishögskolan är behörig att anställas som polisaspirant. Behörig att anställas som kommissarie, inspektör eller polisassistent är bl.a. den som har genomgått polisprogrammet vid Polishögskolan och aspirantutbildning.

Polishögskolan är som förut nämnts en arbetsenhet inom Rikspolisstyrelsen. Polishögskolan har en rektor som chef. Vid Polishögskolan finns ett utbildningsråd för vissa styrningsfrågor och utbildningsfrågor. Polishögskolan skall bl.a. genomföra och utveckla grundutbildning för poliser och vidareutbildning för poliser och civilanställd personal. Rikspolisstyrelsen har beslutat att öppna platser för polisiär grundutbildning vid universitetet i Umeå. Vid skilda enheter inom Rikspolisstyrelsen och vid polismyndigheterna bedrivs dessutom internutbildning.

Det har genomförts förändringar i fråga om utbildning och rekrytering av personal inom polisen på senare år. Regeringen gav i juli 1995 en arbetsgrupp i uppgift att se över rekryteringen och utbildningen av poliser. Till följd av det arbete som arbetsgruppen utförde har förändringar skett när det gäller utbildning inom polisen. Den 1 januari 2000 trädde polisutbildningsförordningen (1999:740) i kraft. I förordningen anges att Rikspolisstyrelsen bedriver central utbildning. Till sådan utbildning hör polisprogrammet och funktionsinriktad utbildning. I förordningen anges också att polismyndigheterna bedriver funktionsinriktad utbildning och aspirantutbildning om sex månader.

Grundutbildning

Den förut nämnda arbetsgruppen delredovisade sitt uppdrag i promemorian *Rekrytering och utbildning av poliser* (Ds 1996:11). Med utgångspunkt från promemorian och remissyttrandena över den fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag av regeringen att utforma en ny grundutbildning för polisen. I uppdraget ingick också frågor om rekrytering, lokalisering av utbildningen, anställningsförhållanden och polisbefogenheter under utbildningen.

Den nya grundutbildningen startade i januari 1998. Grundutbildningen omfattar en tvåårig utbildning, polisprogrammet, och aspiranttjänstgöring om sex månader (4 § polisutbildningsförordningen [1999:740]). För att börja denna utbildning antogs 68 aspiranter. I september 1998 antogs 185 aspiranter. Under år 1999 antogs 383 aspiranter till grundutbildningen. Av dessa var 30 procent kvinnor och 14 procent hade invandrarbakgrund. En antagning till utbildningen innebär inte längre att eleven automatiskt får anställning efter avslutad godkänd utbildning.

Den nya grundutbildningen skiljer sig från den tidigare utbildningen. Samverkan sker i större utsträckning med andra högskolor, universitet och forskningsinstitutioner. Utbildningen är särskilt inriktad på problemorienterat, förebyggande, brottsutredande och kontaktskapande polisarbete. Ett nytt ämne som kallas poliskunskap har införts. Därutöver ingår traditionella ämnen som t.ex. kriminologi, beteendevetenskap och juridik. Färdighetsämnena, såsom självskydd och bilkörning, ingår också.

Vidareutbildning

I polisutbildningsförordningen anges att med funktionsinriktad utbildning avses sådan fortbildning som syftar till att öka personalens förmåga att utföra arbetsuppgifter som normalt fordrar särskilda kunskaper eller särskild kompetens utöver den grundläggande utbildningen. Den funktionsinriktade utbildningen genomförs i form av specialkurser och konferenser. Polishögskolan har bl.a. bedrivit utbildning för högre chefer och utbildning rörande bekämpning av ekobrott. Polishögskolan har också genomfört instruktörsutbildning med anledning av Schengensamarbetet. Kvalificerad vidareutbildning har genomförts för civilanställd personal.

Vidareutbildning sker också inom de skilda enheterna inom Rikspolisstyrelsen. Arbetsenheterna inom Rikspolisstyrelsen skall genom

utvecklingssamtal utarbeta en kompetensutvecklingsplan för enheten och för varje anställd vid enheten.

Inom Rikskriminalpolisen samordnar sekretariatet kompetensutvecklingen, men det är huvudenheter som har ansvaret för utbildningen av personalen. Rikskriminalpolisen uppmuntrar personalen till självstudier som gagnar verksamhetens mål och den personliga utvecklingen, t.ex. genom att bekosta studieavgifter. Kompetensutveckling sker också inom Rikskriminalpolisen genom deltagande i internationella konferenser, genom studieresor och genom kurser i språk, datorkunskap, ekobrott m.m.

Under år 1998 startade Rikspolisstyrelsen Ledarskapscentrum vid Polishögskolan. Avsikten var att Ledarskapscentrum skall initiera och medverka till att olika kompetenshöjande åtgärder genomförs för chefer inom polisväsendet.

Chefsrekrytering

Den av regeringen tillsatta arbetsgruppen slutförde sitt arbete genom promemorian Vidareutbildning av poliser (Ds 1997:5). I promemorian lämnade arbetsgruppen bl.a. förslag till en ny chefsrekrytering och en ny chefsutbildning. Regeringen lämnade i mars 1998 i uppdrag åt Rikspolisstyrelsen att lämna förslag till utformning av en ny chefsutbildning och ett nytt system för rekrytering till denna utbildning. Rikspolisstyrelsen fick också i uppdrag att överväga ändringar i tjänstetitulaturen. Rikspolisstyrelsen överlämnade i september 1998 rapporten Chefsförsörjning inom Polisen.

Förut krävdes juridisk examen för tillträde till polischefsutbildningen och till polischefskarriären. Detta krav togs bort genom beslut av riksdagen i april 1999 (prop. 1998/99:47, bet. JuU18, rskr. 169). Regeringen framhöll att det förhållandet att nästan alla högre chefs-tjänster var förbehållna dem som hade polischefsutbildning gjorde det svårt att tillgodose kravet på tillräcklig kompetensbredd i ledningsgruppen och i chefskollektivet i övrigt. Regeringen angav också att det var en olägenhet att en tjänst i vissa fall inte kunde besättas med den mest lämpade personen.

I stort sett alla som i dag är högre polischefer har juridisk examen och har genomgått den tidigare gällande polischefsutbildningen. Tjänsterna som länspolismästare i de tre största länen har dock varit undantagna från kravet på juridisk examen och polischefsutbildning sedan början av 1990-talet. För att befordras till inspektör och kommissarie har inte krävts juridisk examen eller polischefsutbildning.

Befordran till sådana tjänster har baserats på erfarenhet, kunskap och personlig lämplighet.

Vid antagningen till polischefsutbildningen tillmättes faktorer som arbetslivserfarenhet, erfarenhet av arbetsledning eller personalledning och förmåga att fatta snabba beslut betydelse. Även stresstålighet, samarbetsförmåga och gott personligt uppträdande beaktades. Den tidigare polischefsutbildningen omfattade 32 månader. I utbildningen ingick en sex månaders polischefskurs och praktiktjänstgöring vid olika myndigheter. Den senaste antagningen till polischefsutbildningen var år 1991.

Rikspolisstyrelsen har initierat försöksverksamheter på olika håll i landet och utformat ett underlag för en principdiskussion om den framtida rekryteringen och utvecklingen av chefer inom polisen. Rikspolisstyrelsen föreslår ett system där chefer kan rekryteras såväl internt som externt. Styrelsen slår fast att det inte är möjligt att i detalj ange de krav på kompetens som skall ställas på alla chefsfunktioner eller hur rekryteringen skall gå till och att polismyndigheterna därför åläggas att utarbeta personal- och kompetensutvecklingsprogram med planer för chefsrekrytering, chefsutveckling och karriärväxling.

Regeringen uttalade i Budgetpropositionen för 2000 att förutsättningar skapas för ett objektivt anställningsförfarande där kraven kan bedömas lika och på en jämn nivå genom att många av de högre chefsbefattningarna tillsätts av Rikspolisstyrelsen (prop. 1999/2000:1). Regeringen angav också att samlad kunskap om chefssituationen inom polisen kommer att finnas hos Ledarskapscentrum.

Utbildning inom Säkerhetspolisen

Av bl.a. säkerhetsskäl bedrivs säkerhetspolisens personalutbildning i stor utsträckning avskilt. Säkerhetspolisen har en särskild rotel för kompetensförsörjning. Roteln arbetar med rekrytering och utveckling av personal men också med avveckling av personal.

Säkerhetspolisen har ett särskilt chefsutvecklingsprogram, som är avsett för personer som eventuellt kommer att bli chefer. Utbildningen är individuellt anpassad och består av t.ex. universitetsstudier, ledarskapsutbildning, och språkträning. Säkerhetspolisen har också en tvåårig utbildning för redan etablerade chefer. Utbildningen innehåller föreläsningar, seminarier, träningstillfällen, erfarenhetsutbyte, rollspel och litteraturstudier.

Säkerhetspolisen håller temaföreläsningar som är avsedda för alla anställda. Föreläsningarna kan röra säkerhetspolitik, ekonomi eller psykologi.

Säkerhetspolisen bedriver också handläggartutbildning. För nyanställda är utbildningen obligatorisk. I grundutbildningen ingår kurser i svenska, säkerhetstjänst och polisrätt. I den kvalificerade handläggartutbildningen ingår kriminalpolisiär utbildning, utredningsmetodik, språkutbildning, och analysutbildning. Kurser genomförs också bl.a. i försvarsutbildning, vapenhantering och självskydd.

I viss utsträckning deltar personal vid Säkerhetspolisen också i utbildning som anordnas på annat håll, t.ex. av Polishögskolan.

Säkerhetspolisen kan helt eller delvis bekosta studier som anställda bedriver på egen hand t.ex. om studierna är angelägna från verksamhetssynpunkt.

4.3 Den tekniska utvecklingen

Investeringsnivån inom polisen har varit låg under hela 1990-talet. Satsningar har dock gjorts på informationsteknikens område. I det följande beskrivs kort utvecklingsinsatser som gjorts.

Det pågår en uppbyggnad av en gemensam datainfrastruktur för polisväsendets skilda system. Alla arbetsplatser med datorer inom polisväsendet skall i framtiden vara lika. Spridningen av nya system skall därmed förenklas. Den första etappen avslutades år 1998. En ny kommunikationslösning för mobil verksamhet, DART, skall skapa bättre förutsättningar för en effektiv kommunikation och rationell drift.

Det datoriserade fingeravtryckssystem byttes under år 1998 till ett modernare system. Detta system används också av Statens invandrarverk. De nya misstanke- och belastningsregistren har fordrat förändringar av systemen. Inom Rikskriminalpolisen pågår ett arbete med att utveckla ett nationellt kriminalunderrättelseregister – KUR. Ett färdigt system beräknas föreligga under hösten 2000.

Ett system för att administrera och dokumentera brottsutredningar har satts i drift. Systemet kallas DurTvå (Datoriserad Utredningsrutin-Tvångsmedel) och är ett elektroniskt förundersökningsprotokoll med dokumentering av beslut om tvångsmedel. Avsikten är att uppgifter skall kunna överföras till åklagarväsendet. Systemet utvecklas i etapper. Rutiner har också utvecklats för elektronisk överföring av uppgifter från polisens anmälningsregister RAR till åklagarnas ärendehanteringssystem Brådis. Ett intranät, IntraPolis, har också införts. Ett nytt hittegodsregister, ett vapenhanteringssystem och ett delgivnings-system har tagits fram.

Det pågår också en uppbyggnad av en nationell databas för Europol- och Schengensamarbetet. Kommittén tar upp dessa frågor under avsnitt

3 om polisens register och under avsnitt 5 om det internationella samarbetet.

Det finns bl.a. en arbetsgrupp där generella datafrågor behandlas och en arbetsgrupp där radio- och telekommunikationsfrågor behandlas.

En modernisering skedde under år 1999 av Säkerhetspolisens IT-stöd bl.a. för att göra systemet lättare att använda (projektet CR 2000). Säkerhetspolisen moderniserade också telefonavlyssningssystemet (projektet PLUTO). Systemet skall användas av hela polisväsendet.

En gemensam telefonväxelstruktur för polisen är under uppbyggnad.

En utredning har lagt fram ett förslag om ett gemensamt radionät för myndigheter, företag och organisationer med samhällsviktig verksamhet. Förslaget bereds inom Regeringskansliet.

Nya helikoptrar kommer att köpas in på grund av nya regler som kommer att gälla från den 1 januari 2002.

5 Det internationella polisiära samarbetet

Detta avsnitt innehåller en beskrivning av formerna för det internationella polisiära samarbetet.

5.1 Inledning

En grundläggande förutsättning för en framgångsrik kamp mot den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten är en effektiv samverkan med polisen i andra länder och med internationella polisorganisationer. Samarbetet är nödvändigt för framgång i ärenden. Det kan även ge en ökad allmän kunskap till gagn för brottsbekämpningen. På många håll i världen sker en teknik- och metodutveckling som måste följas och tas till vara i polisens arbete. Detta gäller även forskningsrön inom vissa vetenskaper som t.ex. medicin. Internationellt uppställs allt mer gemensamma normer för olika typer av polisarbete. Vidare harmoniseras ländernas lagstiftning allt mer, t.ex. genom FN:s och EU:s verksamhet.

Det internationella polissamarbetet har på senare år ökat kraftigt i omfattning. Samverkansformerna har blivit fler och mängden information som utväxlas har också ökat avsevärt. Någon samlad redovisning av det internationella polissamarbetet som mer ingående belyser dess kvalitet och värde finns dock inte.

Den svenska polisens internationella arbete sker – förutom bilateralt – främst genom medverkan i Interpol, Europol (som verkar inom ramen för det mellanstatliga samarbetet inom EU), Schengensamarbetet, Östersjösamarbetet samt i det nordiska polis- och tullsamarbetet (PTN), men även på en rad andra vis.

I Sverige sammanfördes hösten 1996 det nationella kommunikationsarbetet i *Nationella sambandskontoret* vid Rikskriminalpolisen. Sambandskontoret har till uppgift att samordna den internationella operativa verksamhet som ankommer på Rikskriminalpolisen i dess

egenskap av svensk huvudman för Interpol, Europol, Schengens datasystem SIS/SIRENE, svenska och nordiska sambandsmän, Östersjösamarbetet samt andra framtida internationella samarbetsformer. Sambandskontorets roll utvecklas successivt genom ökad internationell samverkan.

Nationella sambandskontoret hanterar en mycket stor mängd meddelanden som en följd av sin medverkan i det internationella polissamarbetet. Enligt Rikskriminalpolisen har meddelandeströmmen ökat mycket kraftigt på senare år. Mot denna bakgrund och med hänsyn till erfarenheterna från de länder som redan är medlemmar i Schengen bedömer Rikskriminalpolisen att Sveriges anslutning till Schengen-samarbetet kräver omfattande resurstillskott till Nationella Sambandskontoret för att Sverige skall klara sina konventionsåtaganden.

I det följande beskrivs det internationella polisiära samarbetet genom de olika samverkansformerna.

5.2 Interpol

5.2.1 Allmänt

Interpols ursprung går tillbaka till år 1914 då den första internationella kriminalpoliskongressen hölls. Detta försök att skapa en organisation för att underlätta internationellt polissamarbete omintetgjordes genom första världskrigets utbrott men ett nytt försök gjordes redan år 1923. Ett nytt världskrig kom emellertid att störa relationerna varför organisationen återupprättades efter krigsslutet under benämningen Interpol. År 1956 ändrades namnet till den internationella kriminalpolisorganisationen eller på engelska The International Criminal Police Organisation – Interpol, vanligen förkortat till ICPO-Interpol eller bara Interpol. År 1971 erkände FN Interpol som mellanstatlig organisation och sedan år 1996 har organisationen status som permanent observatör i FN:s generalförsamling. Sedan år 1989 finns Interpols högkvarter eller Generalsekretariatet i Lyon, Frankrike.

5.2.2 Målsättning

Interpols syfte är att garantera och främja polisiärt bistånd mellan de 178 medlemsländernas polisorganisationer. Målsättningen och ramarna för Interpols verksamhet framgår av Interpols konstitution. I en artikel sägs att ”Inom ramen för existerande nationell lagstiftning och i deklarationen om de mänskliga rättigheternas anda, garantera och

uppmuntra bredast möjliga samarbete mellan all kriminalpolis samt skapa och utveckla alla inrättningar vilka kan bidra till förebyggandet och bekämpandet av brott som faller under allmän strafflag". Vidare lämnar Interpol hjälp i olika situationer, t.ex. vid efterspaning av försvunna personer och vid informationsutbyte vid stora katastrofer. I en annan artikel i konventionen sägs att det är "strängt förbjudet att utföra någon åtgärd eller verksamhet av politisk, militär, religiös eller rasmässig karaktär". Trots nämnda begränsningar arbetar Interpol i dag i ärenden med anknytning till flygplanskapningar och gärningar med politisk anknytning, t.ex. lämnar Interpol biträde åt Internationella krigsförbrytartribunalen i Haag.

5.2.3 Samarbetsprinciper

Samarbetet inom Interpol bedrivs enligt följande principer:

- respekt för den nationella suveräniteten
- bekämpandet av brott som faller under allmän strafflag
- varje medlemsland kan samarbeta med vilket annat medlemsland som helst
- jämlikhet för alla medlemsländer vad gäller rättigheter och tjänster
- samarbete med andra organisationer och myndigheter
- flexibla arbetsmetoder i enlighet med nationella förhållanden.

Interpol har inte några överstatliga befogenheter. Internationellt rättsligt samarbete genom Interpol grundas i stället på att åtgärder företas av varje lands brottsbekämpande myndigheter inom ramen för sina resurser och sin lagstiftning.

5.2.4 Struktur

Generalförsamlingen är Interpols högsta styrande organ och fattar alla viktiga beslut som påverkar organisationens verksamhet, finanser och arbetsmetoder. Det finns en exekutivkommitté, som består av tretton medlemmar valda av Generalförsamlingen. Exekutivkommittén kontrollerar bl.a. att Generalförsamlingens beslut genomförs.

Generalsekretariatet är det centrala permanenta organ genom vilket Interpol opererar. Det verkställer beslut som fattats av Generalförsamlingen och Exekutivkommittén, leder och samordnar åtgärder för att bekämpa internationell brottslighet, centraliserar information om brott och brottslingar, organiserar konferenser och arbetsmöten samt upprätthåller kontakter med andra internationella organ och nationella

Interpolbyråer. Ledningen av Generalsekretariatet övervakas av Exekutivkommittén.

Vid Generalsekretariatet arbetar omkring 300 polismän, administrativa befattningshavare och tekniker från 35 olika länder. Organisatoriskt består sekretariatet av fyra avdelningar för administration, juridiska frågor, sambands- och kriminalunderrättelsetjänst samt teknik.

I avdelningen för sambands- och kriminalunderrättelsetjänst arbetar huvuddelen av de polismän, däribland en svensk, som är anställda vid Generalsekretariatet. Avdelningen består dels av grupper specialiserade på vissa brottstyper som t.ex. organiserad brottslighet och ekonomiska brott, dels av enheter för brottsanalys och kommunikation.

Specialistgrupper bearbetar den information som flyter in men framför allt arbetar de projektinriktat inom respektive specialområde i syfte att identifiera eller belysa ett aktuellt internationellt brottsproblem och föreslå åtgärder mot detta. Exempel på sådana områden är motorfordonsstölder, brott mot barn, IT-brottslighet, motorcykelklubbar med brottslig verksamhet, organiserad öststatsbrottslighet och penningtvätt. På flera av dessa områden, t.ex. i fråga om brottslighet med anknytning till motorcykelklubbar och om brott mot barn, har Generalsekretariatet tidigt informerat och gjort medlemsländerna uppmärksamma på dessa brottstyper och tagit initiativ till konkreta åtgärder och handlingsplaner.

En särskild analysenhet utför ingående analyser av organisationer eller grupper involverade i narkotikahandel eller andra former av internationell brottslighet. Denna enhet, som består av särskilt utbildade analytiker, använder de mest moderna hjälpmedlen och metoderna för brottsanalys och är den första i sitt slag som arbetar i en internationell miljö.

Narkotikaärenden handläggs av en narkotikaenhet som är indelad i en specialistgrupp och en sambandsmannagrupp. Specialistgruppen utarbetar rapporter och översikter beträffande de olika narkotika-preparaten, publicerar information om narkotikabeslag, information om nya trender, smuglingsvägar och aktuella ”profiler” på narkotikakurirer. Sambandsmannagruppens huvudsakliga uppgift är att upprätthålla kontakter med den nationella polisen och andra narkotikabekämpande organ inom ett givet geografiskt ansvarsområde samt att hålla sig underrättad om narkotikasituationen inom gruppens ansvarsområde.

En teknikavdelning ansvarar för uppbyggnad och utveckling av Interpols telekommunikationer och datasystem. Detta är en hörnsten i verksamheten – internationellt polissamarbete bygger på att det finns tillgång till korrekt och relevant information och på att denna information kan kommuniceras snabbt och säkert. Här ligger Interpol långt framme. Kommunikationerna, årligen mer än en miljon meddelanden,

mellan de nationella Interpolkontoren inbördes och mellan dessa och Generalsekretariatet sker genom elektronisk post. Med denna kan såväl text, även krypterad, som bilder överförs. Bilderna är av så hög kvalitet att fingeravtryck som överförs på detta sätt medger sökning i automatiska fingeravtryckssystem. Vid Generalsekretariatet finns kraftfulla databaser för lagring och bearbetning av information om ärenden, personer misstänkta eller dömda för brott, narkotikabrott, stulna bilar, stulen konst och förfalskade pengar. I en särskild databas finns utvald information om internationellt efterlysta personer och personer dömda eller misstänkta för grov brottslighet. Denna databas är direkt tillgänglig för de nationella Interpolbyråerna via den elektroniska posten eller via särskild förbindelse.

Inom Europa har Interpol antagit ett kvalitetssäkringsprogram där viktiga punkter är krav på 24-timmarsäckning, krav på längsta godtagbara svarstider samt krav på uppföljning och kvalitetskontroll. Interpol arbetar med fyra officiella arbetspråk, nämligen engelska, franska, spanska och arabiska.

Interpols verksamhet finansieras genom fastställda avgifter från medlemsländerna. Huvuddelen av budgeten går åt till att driva verksamheten vid Generalsekretariatet och till teknisk utveckling. Varje medlemsland svarar däremot för verksamheten vid sin nationella Interpolbyrå.

5.2.5 Interpol och Sverige

Rikskriminalpolisen är nationell Interpolbyrå för Sverige. Det dagliga arbetet utförs vid Nationella sambandskontoret. Handläggningen utförs i fyra grupper nämligen

- brott mot person och egendom samt utlänningsärenden,
- ekobrott, databrott och miljöbrott,
- narkotikabrott och
- internationella efterlysningar.

Nationella sambandskontorets viktigaste uppgifter är att

- förmedla framställningar om åtgärder eller undersökningar mellan svenska och utländska rättsvårdande myndigheter,
- förmedla annan information av polisiärt intresse,
- biträda svenska och utländska rättsvårdande myndigheter med råd och anvisningar om handläggning av ärenden med internationell anknytning,
- samverka med Utrikesdepartementets enhet för internationell rättshjälp,

- samverka med andra svenska och utländska myndigheter i vars uppgifter det ingår att bekämpa brott,
- tillhandahålla Generalsekretariatet information och
- tillhandahålla språklig kompetens i engelska, franska, tyska och spanska.

Det finns administrativ personal för kommunikation, översättningsarbete samt andra administrativa arbetsuppgifter, sammanlagt omkring trettio befattningshavare. Av dessa är omkring hälften handläggare med lång kriminalpolis erfarenhet och goda språkkunskaper samt med god kännedom om regelverken som reglerar det internationella samarbetet.

I genomsnitt utväxlar Nationella sambandskontoret varje dag omkring 150 meddelanden i form av e-post, telefaxmeddelanden eller brev på engelska, tyska, franska, spanska samt de nordiska språken (ej finska). Sedan år 1996 har meddelandeinströmningen ökat med 64 procent. Varje kommunikation blir föremål för bedömning, registrering, bearbetning, översättning, uppdatering i nationella register eller överlämnade till polis-, åklagar- eller andra myndigheter för åtgärd. Genomförandet av de åtgärder som initierats genom Interpol – t.ex. förhör, efterspaning eller gripande – utförs av polis på lokal eller nationell nivå. Vid framställningar om förhör biträder i vissa fall utredningsenheten vid Rikskriminalpolisen med sina resurser.

5.3 Europol

5.3.1 Grundtanken bakom Europol

Inom EU tillhör samarbetet på polisområdet den s.k. tredje pelaren, dvs. samarbetet är mellanstatligt utan att några egentliga beslutsbefogenheter har tilldelats EU-organen. Inom ramen för samarbetet på polisens område har en europeisk polisbyrå, Europol, upprättats. Europols främsta uppgift är att vara ett kriminalunderrättelseorgan för de brottsbekämpande myndigheterna i medlemsländerna inom EU. Som sådant är Europol en knutpunkt för utbyte av information och underrättelser mellan medlemsländerna. Europol fungerar så att medlemsländerna tillhandahåller Europol uppgifter främst ur sina nationella polisregister. Dessa uppgifter sammanställs och bearbetas samt kompletteras, i en del fall, med uppgifter från annat håll och analyseras sedan hos Europol. Dessa underrättelser delges sedan medlemsländerna som härigenom får ett bättre underlag för sin operativa verksamhet, vilket kan bidra till fler och bättre samordnade ingripanden mot den typ

av brottslig verksamhet som ligger inom Europols mandat, dvs. organiserad, internationell kriminalitet av allvarligt slag.

Europols verksamhet regleras i Europolkonventionen. Riksdagen beslutade under hösten 1997 att Sverige skulle ansluta sig till konventionen (prop. 1996/97:164, bet. 1997/98:JuU2, rskr. 22). Den 1 oktober 1998 trädde Europolkonventionen i kraft. Verksamheten inleddes den 1 juli 1999.

5.3.2 Europols målsättning och behörighet

Europol skall förbättra effektiviteten hos de behöriga nationella myndigheterna (dvs. i första hand polismyndigheterna, men även t.ex. tullen och andra myndigheter med polisiära befogenheter samt i vissa avseenden åklagarmyndigheterna) i medlemsländerna och förbättra deras inbördes samarbete i den förebyggande och brottsbekämpande verksamhet som riktar sig mot den allvarliga internationella brottsligheten.

Europol kan tas i anspråk när de faktiska omständigheterna visar att det förekommer en brottslig organisation eller struktur som påverkar två eller flera medlemsländer och som med hänsyn till brottslighetens omfattning, svårighetsgrad och konsekvenser gör det nödvändigt med ett gemensamt handlande från medlemsländernas sida. Europol är under dessa förutsättningar behörigt att ägna sig åt informationsutbyte rörande vissa särskilt allvarliga brott. Dessa brott är narkotikahandel, människohandel, olaglig handel med nukleära och radioaktiva ämnen, handel med stulna fordon, penningförfalskning och den brottslighet som är förknippad med illegala immigrationsnätverk samt terrorism.

Dessa brott är närmare definierade i konventionen. Listan på brott för vilka Europol har behörighet att verka kan dessutom utökas genom enhälligt beslut av EU:s ministerråd. Förutom mot de på detta sätt definierade brotten kan Europol alltid användas mot den penningtvätt som hänger ihop med dessa brott. Europol kan också användas mot viss annan brottslighet som hänger samman med de brott som ingår i Europols behörighet. Med detta avses sådana brott som begås för att skaffa resurser till den brottslighet som från början ingår i Europols behörighet och sådana brott som begås för att underlätta utförandet eller för att undvika lagföring och straff för sådan brottslighet.

5.3.3 Europols uppgifter

Inom ramen för den målsättning och den behörighet som nyss har angivits har Europol som förstahandsuppgift att underlätta informationsutbytet mellan medlemsländerna, att inhämta, sammanställa och analysera information och underrättelser, att omedelbart till medlemsländerna återföra information och underrättelser som berör dem och att genast underrätta dem om upptäckta samband mellan olika brottsliga gärningar samt att underlätta polisutredningar i medlemsländerna genom att överlämna relevant information som finns hos Europol.

Härutöver skall Europol för att förbättra samarbetet mellan och öka effektiviteten hos de nationella polismyndigheterna bistå med rådgivning och fördjupade specialkunskaper vid utredningar och tillhandahålla strategiska och övergripande underrättelser för att främja effektiva och rationella operationer i medlemsländerna samt utarbeta allmänna lägesrapporter. Slutligen kan Europol bistå medlemsländerna med råd och forskning inom områdena för utbildning, organisation och utrustning, brottsförebyggande arbete och tekniska och vetenskapliga polis- och utredningsmetoder. Europol driver ett femtiotal utvecklingsprojekt och strategiska projekt som berör Rikskriminalpolisens verksamhet. Som exempel kan anges projekt som Förfalskning av EURO-valutan och rapportering till EU om organiserad brottslighet m.m.

Europol kan också under vissa noggrant reglerade former utbyta information och underrättelser med andra länder och organisationer samt med andra EU-organ, t.ex. EU:s drogobservatorium i Lissabon.

5.3.4 Europols organisation

Staternas samarbete inom Europol är uppbyggt kring både nationella och internationella beståndsdelar. Inom varje medlemsstat finns en nationell enhet som är enda förbindelselänk mellan Europol och medlemsländerna. I Sverige är det Rikskriminalpolisen som har denna funktion. Den nationella enheten har till huvudsaklig uppgift att förse Europol med de uppgifter som från de nationella polisregistren eller motsvarande skall överlämnas till Europols olika dataregister och att ta emot uppgifter som kommer från Europol och vidarebefordra dessa till de nationella organisationer som har polisiära befogenheter eller eljest är behöriga myndigheter enligt konventionen. De nationella organisationerna i Sverige är de lokala kriminalunderrättelseenheterna, Säkerhetspolisen, Tullen och Kustbevakningen.

Varje medlemsland skall sända minst en sambandsman till Europols huvudkontor som ligger i Haag i Nederländerna. Sverige har två

sambandsmän placerade vid huvudkontoret – en från polisen och en från tullen. Europols styrelse kan besluta att det skall finnas ett större antal sambandsmän. Sambandsmännen är de nationella enheternas representanter i Europol. De har till uppgift att praktiskt genomföra informations- och underrättelseutbytet mellan Europol och de nationella enheterna samt att samverka med Europols tjänstemän i bl.a. analysarbetet.

Såväl de nationella enheterna som sambandsmännen arbetar under respektive medlemslands nationella lagar och regler. Sambandsmännen är inte anställda av Europol utan av förvaltningarna i sina hemstater.

Europol har dessutom egna anställda underrättelsetjänstemän och analytiker för att utföra det kriminalunderrättelse- och analysarbete som är tyngdpunkten i Europols verksamhet. Dessa tjänstemän blir i första hand rekryterade från medlemsländernas polis- och tullorganisationer och liknande medan analytikerna också kan ha en annan bakgrund, t.ex. civil akademisk utbildning. Hos Europol är även ett antal datatekniker och administrativa tjänstemän anställda.

Europols dagliga verksamhet leds av en direktör som genom enhälligt beslut utses av rådet på fyra år med möjlighet till förlängning av anställningen under ytterligare en fyraårsperiod.

Den övergripande ledningen av Europol handhas av en styrelse. Regeringen har utsett chefen för Rikspolisstyrelsen som svensk ledamot i denna styrelse och chefen för Rikskriminalpolisen som ersättare. Cheferna för de nationella enheterna i medlemsländerna har en rådgivande roll gentemot Europol och styrelsen. De träffas regelbundet i en grupp för att diskutera främst operativa frågor. Från hösten 1999 och ett år framåt är chefen för Kriminalunderrättelsetjänsten vid Rikskriminalpolisen ordförande i denna grupp.

Europol är en juridisk person med egen rättskapacitet och får enligt konventionen ingå internationella avtal inom ramen för sin behörighet och sina uppgifter. Europols budget fastställs av EU:s ministerråd.

5.3.5 Europols datasystem

Systemets uppbyggnad

Den centrala beståndsdel i Europol är dess databaserade informationssystem. Detta skall bestå av ett *informationsregister* med begränsat och ämnesmässigt avgränsat innehåll som tillåter snabb sökning av vissa personuppgifter. För den analysverksamhet som bedrivs av Europol skall det finnas ett antal arbetsregister av olika varaktighet för analysändamål s.k. *analysregister*. Dessa skall innehålla

mer detaljerade uppgifter. Slutligen skall finnas ett *indexregister* över analysregistren för att möjliggöra för bl.a. sambandsmännen att få reda på om det i de pågående analysprojekten finns något av intresse för det nationella polisarbetet.

För närvarande pågår projektet The Europol Computer system (TECS) vid Europol. Projektet syftar till att bygga upp de olika delarna av Europols datasystem. Informationssystemet beräknas vara klart år 2001. Ett system för analysregister (EURINT) har tagits fram och utvecklas fortgående. Eventuellt kommer ett interimistiskt informationssystem att tas fram. Ett sambandssystem för Europol, sambandsmännen och de nationella enheterna är också under utveckling. Detta sambandssystem skall möjliggöra olika former av säker kommunikation. I TECS-projektet deltar en verksamhetsrepresentant från Rikskriminalpolisen och en teknisk representant från Rikspolisstyrelsen.

Informationsregistret

Informationsregistret innehåller uppgifter om personer som är dömda eller misstänkta för sådana brott som ligger inom Europols behörighet. Uppgifterna kan också avse personer mot vilka det finns graverande omständigheter som ger anledning att anta att de kommer att begå brott inom Europols behörighetsområde. Denna personkategori innefattar alltså inte misstänkta för ett redan begånget brott. De personuppgifter som förekommer är av standardiserat slag. Det är identifikationsuppgifter som namn, födelseår och födelseort, kön, medborgarskap och vissa signalementsuppgifter. Vidare får antecknas uppgift om brott och gärningsbeskrivning, tillvägagångssätt, vilken brottslig organisation man misstänker att personen i fråga tillhör samt fällande domar. De hittills nämnda uppgifterna är medlemsländerna skyldiga att utan särskild begäran föra in i informationsregistret från sina egna polisregister.

Ytterligare uppgifter om de nämnda personkategorierna kan på begäran lämnas till Europol om medlemsstatens lagstiftning tillåter detta.

De nationella enheterna, sambandsmännen och vissa anställda i Europol har direkt tillgång till registret.

Arbetsregister för analysändamål

En av Europols huvuduppgifter är att genomföra analyser som ett led i kriminalunderrättelseverksamheten. Detta innebär att Europol samlar in, bearbetar och drar slutsatser av det insamlade materialet till nytta

för en polisutredning eller en förundersökning. Analyserna skall genomföras i projektförm. Det betyder att ett begränsat antal analytiker och andra tjänstemän från Europol samt sambandsmän från de stater som berörs bildar en projektgrupp. För denna grupp kan om det behövs ett arbetsregister (analysfil) läggas upp efter särskilt beslut från styrelsen i Europol. Sådana analysfiler utgör gruppens viktigaste arbetsredskap. Underlaget för styrelsens beslut i fråga om inrättande av ett arbetsregister utgörs av uppgifter om bl.a. syftet med analysen, om typen av analys och om vilka personer som skall registreras.

Konventionen skiljer mellan strategisk analys och analys som har ett operativt syfte. Den sistnämnda är direkt inriktad mot pågående undersökning eller utredning i ett eller flera länder. Den strategiska analysen innehåller övergripande uppgifter, t.ex. om den allmänna strukturen på viss brottslighet eller om smugglingsvägar för viss narkotika. Den strategiska analysen innehåller inga personuppgifter.

För närvarande har Europol sju stycken analysfiler, som främst berör Rikskriminalpolisens verksamhet, men också polismyndigheterna och Tullen. Analysfilerna kräver beredning från Rikskriminalpolisens sida i form av insamlings- och analysarbete. Omfattande analysfiler är Organiserad brottslighet i Östeuropa och Mc-relaterad brottslighet. Ett annat projekt som Rikskriminalpolisen deltar i avser utvecklandet av metoder för inhämtning av kvalitativa och kvantitativa data om organiserad brottslighet.

Ett arbetsregister för analysändamål som inrättas i operativt syfte får innehålla personuppgifter. I ett sådant får till att börja med förekomma de uppgifter om personer som finns i informationsregistret. Vidare får det föras in uppgifter om vittnen, brottsoffer, kontakter eller medhjälpare och andra personer som kan lämna uppgifter om de brott som utreds. I fråga om brottsoffer får även uppgifter tas in i registret om omständigheterna ger anledning anta att en person skulle kunna bli offer för ett brott som ligger inom Europols behörighet.

Det är i och för sig också tillåtet att i analysregistren föra in personuppgifter av mycket känslig karaktär, t.ex. politisk åskådning, ras eller etniskt ursprung. Sådana uppgifter får dock införas endast om det är strikt nödvändigt med hänsyn till ändamålet med analysen och då bara om de känsliga uppgifterna kompletterar andra redan befintliga uppgifter om personen i fråga. Det är således inte tillåtet att lägga upp ett register med uppgifter om enbart politisk hemvist eller etniskt ursprung. Konventionen förbjuder också att sökning efter personer med ledning enbart av eventuellt registrerade särskilt känsliga personuppgifter sker i strid mot Europols ändamålsbestämmelser. I praktiken innebär detta ett förbud mot selektiv datasökning med exempelvis ras eller politisk åskådning som enda sökbegrepp.

Endast de analytiker som är berörda av det pågående analysarbetet har rätt att föra in och använda uppgifter i analysregistren. Övriga inblandade har naturligtvis rätt att få del av resultaten av analysen, men de har inte tillgång till själva registret, som är ett arbetsredskap enbart för analytikerna. Sambandsmännen ansvarar för att resultaten av analyserna också kommer medlemsländernas polismyndigheter eller andra myndigheter med polisiära befogenheter till del.

Indexregistret

Som har nämnts har inga andra än analytikerna tillgång till analysregistren. För att dessa register skall kunna fylla sin funktion som kunskapskälla för i sista hand medlemsländerna krävs att det finns en förmedlande länk mellan analysregistren och sambandsmännen. Indexregistret fyller den funktionen. Indexregistret skall ge svar på frågan om det i analysregistren finns uppgifter som berör det nationella polisarbetet i sambandsmannens hemstat utan att registrets innehåll eller analysresultatet avslöjas.

Sambandsmännen och behöriga Europoltjänstemän har tillgång till indexregistret.

Skyldighet att tillföra registren uppgifter

Medlemsländerna är skyldiga att förse Europols olika register, utom indexregistret, med uppgifter. Detta skall ske dels genom att vissa uppgifter överlämnas utan särskild begäran, vilket är huvudregeln för de flesta uppgifter som skall införas i informationsregistret, och dels genom att uppgifter lämnas på begäran av Europol. På sistnämnda sätt skall analysregistren förse med huvuddelen av sina uppgifter. Vissa uppgifter är medlemsländerna skyldiga att överföra till Europol. Det gäller bl.a. alla grundläggande uppgifter till informationsregistret. Ytterligare uppgifter till informationsregistret skall överlämnas på Europols begäran om den nationella lagstiftningen tillåter att överlämnande sker. I fråga om de uppgifter som skall införas i analysregistren gäller att sådana uppgifter på begäran skall överlämnas till Europol om nationell lagstiftning tillåter att uppgifterna används för att utföra analyser i kriminalunderrättelseverksamhet i hemlandet.

Hos berörda svenska myndigheter pågår ett projektarbete som syftar till att överföringen av uppgifter från svenska register till Europols informationsregister i största möjliga utsträckning skall kunna ske automatiskt. I vart fall till en början kommer dock vissa uppgifter

rörande registervården att behöva göras manuellt. Rikskriminalpolisen undersöker vidare möjligheterna att med hjälp av EURINT förenkla förfarandet vid översändandet av information till Europol.

Rikskriminalpolisen beräknar att omkring 5 000 personuppgifter kommer att uppdateras inledningsvis i Europols informationsregister och att 1 000 nya personuppgifter årligen kommer att tillföras registret. Antalet personuppgifter till Europols analysfiler är mycket svårt att förutse, men Rikskriminalpolisen gör bedömningen att antalet kommer att ligga mellan 500 och 1 000 uppgifter årligen. Den normala informationsutväxlingen mellan Sverige och övriga medlemsländer inom Europol via sambandsmännen berör mellan 500 och 1 000 personuppgifter per år. Utvecklingen av Europol och dess utökade mandat med ytterligare brottstyper kommer att leda till en utökad kommunikation med personuppgifter till Europol.

Staterna är inte skyldiga att till Europol lämna sådana uppgifter som kommer från säkerhetstjänsterna. Vidare finns undantag från skyldigheten att lämna uppgifter om det i det enskilda fallet skulle skada väsentliga nationella säkerhetsintressen, äventyra resultatet av en pågående polisutredning eller innebära ett hot mot någons personliga säkerhet.

Europol skall efter avslutat analysarbete förse informationsregistret med sådana uppgifter som hör hemma där.

Europol kan inhämta uppgifter till analysregistren från andra länder, andra organisationer eller andra EU-organ. De sistnämnda har inte någon fördragsenlig skyldighet att lämna uppgifter. I den mån uppgifter inhämtas från annat håll skall de föras in i lämpliga register av Europol.

Rikskriminalpolisen förväntar sig att en hel del uppgifter från länder utanför EU kommer att uppdateras i Europols datasystem av Sverige, framför allt uppgifter som härrör från Sveriges sambandsmän i sådana länder. Samtycke om sådan uppdatering kommer dock att krävas från berört land i varje enskilt fall. Detta kommer främst att beröra de sambandsmän Sverige har i de baltiska staterna och i Ryssland, eftersom inte alla medlemsländer inom EU har sambandsmän där.

5.3.6 Regler om integritetsskydd

Europolkonventionen innehåller ett antal regler som tar sikte på enskildas integritetsskydd och skydd för känsliga personuppgifter.

Beträffande den allmänna skyddsnivån för datalagrade uppgifter, och även sådana icke ADB-baserade uppgifter som finns i registren, gäller att principerna i Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den s.k. dataskydds-

konventionen från 1981 och 1987 års Europarådsrekommendation om användningen av personuppgifter inom polissektorn, skall iakttas också för Europols dataregister. Innan något utbyte av personuppgifter mellan Europol och medlemsländerna kan ske måste enligt konventionen även medlemsländerna ha en nivå på sitt integritetsskydd som minst motsvarar de nyss nämnda Europarådsdokumenten.

Ansvar för att en uppgift som förs in i ett av registren är riktig åvilar i princip den enhet som har fört in den. Medlemsländerna ansvarar alltså för att uppgifterna i Europols register är riktiga. Europol ansvarar för att de uppgifter som inhämtats från tredje länder eller andra organisationer är riktiga. Medlemsländerna ansvarar också för att uppgifter som har överförts till Europol lagligen har kunnat registreras i det ursprungliga, nationella registret och att överföringen till Europol sker för att uppfylla konventionens bestämmelser och i enlighet med medlemslandets interna regler.

Uppgifter får införas, avläsas, bearbetas och användas endast för att utföra Europols arbetsuppgifter och uppfylla dess mål enligt konventionen. För att kontrollera att missbruk inte sker skall alla uttag ur informationsregistret och vart tionde uttag ur övriga register rapporteras. Kontrollen utförs av Europol, de nationella tillsynsmyndigheterna och den gemensamma tillsynsmyndigheten.

Felaktigheter skall rättas av medlemsländerna, av Europol eller av dessa i samarbete. Europol och medlemsländerna är också skyldiga att se till att uppgifter som strider mot konventionens bestämmelser om överföring, lagring eller bearbetning av personuppgifter rättas eller utplånas. Om en personuppgift utplånas i ett nationellt register varifrån den har överförts till Europol, skall den också utplånas ur Europols register. Från denna huvudregel finns ett undantag, nämligen om Europol mot bakgrund av underrättelser från annat håll har ett intresse av att uppgiften behålls. Uppgifter om personen i fråga kan då bevaras. Personuppgifter i informationsregistret skall dock alltid utplånas om personen i fråga frikänns eller en utredning läggs ned.

Det åvilar Nationella sambandskontoret som nationell enhet att svara för rättning och gallring av de inmatade uppgifterna i informationssystemet. Detta ställer stora krav på sambandskontoret. Eventuellt kan dock vissa uppgifter överföras på andra enheter inom polisväsendet eller på andra myndigheter.

En generell gallringsfrist om tre år gäller för personuppgifter i Europols register. Det finns möjlighet att låta uppgiften kvarstå om den fortfarande bedöms vara aktuell. Bevakning av gallringsfristerna skall vad gäller informationsregistret utföras av den som för in uppgiften och beträffande övriga register av Europol. För uppgifter om misstänkta personer finns särskilda bevakningsregler som innebär att om behovet

av uppgiften kvarstår efter den första treårsfristen man därefter skall göra en årlig kontroll.

Det finns en gemensam tillsynsmyndighet som bl.a. har till uppgift att kontrollera att Europol uppfyller sina skyldigheter med avseende på rättelse och utplåning av felaktiga data. Den kontrollerar även att Europols handhavande i övrigt av personuppgifter överensstämmer med konventionen. Europol är skyldigt att vidta de åtgärder som föreskrivs av tillsynsmyndigheten.

I varje medlemsland skall det finnas en nationell tillsynsmyndighet som har motsvarande uppgifter i förhållande till de nationella enheternas verksamhet. Regeringen har utsett Datainspektionen till svensk tillsynsmyndighet. Det åligger således Datainspektionen att övervaka kommunikationen mellan Nationella sambandskontoret och Europol. Sambandskontoret måste därför ha en organisation som gör det möjligt att tillhandahålla Datainspektionen samtliga personuppgifter och övriga uppgifter.

Enskilda har rätt att vända sig till vart och ett av dessa organ med begäran om kontroll av att personuppgifter om den enskilde inte finns i registren i strid med bestämmelserna.

I konventionen finns också andra bestämmelser som går ut på att enskilda skall kunna ta till vara sina rättigheter mot Europol. Grundregeln är att var och en antingen skall kunna få tillgång till uppgifter om sig själv i registren, om inte sekretessregler lägger hinder i vägen, eller få till stånd ett förfarande för att kontrollera att eventuella uppgifter är rättsenligt införda. Det avgörande för vilken av dessa möjligheter som står den enskilde till buds är det nationella regelsystemet i den medlemsstat i vilken begäran framställs. De beslut som Europol fattar i ärenden om utlämnande av uppgifter eller kontroll kan överklagas till den gemensamma tillsynsmyndigheten. Beträffande rätten till insyn i eller kontroll av de uppgifter som finns i de nationella registren gäller nationella regler oavsett om uppgifterna härstammar från Europol eller från annat håll.

5.3.7 Regler om användning av data och om sekretess

De uppgifter som finns hos Europol skall användas för brottsbekämpande verksamhet i medlemsländerna. Uppgifterna får dock i princip bara användas för att bekämpa sådan brottslighet som ligger inom Europols behörighet, eller annan grov brottslighet. Europol får endast använda uppgifterna för att fullgöra sina åligganden enligt konventionen. Det finns möjligheter för varje land som lämnar uppgifter till

Europol att begränsa användningen av vissa, speciellt känsliga sådana uppgifter till särskilt angivna ändamål. De övriga medlemsländerna är då i princip skyldiga att respektera dessa begränsningar och får inte utan den uppgiftslämnande statens tillstånd använda uppgiften till annat. Undantag görs för skyldighet att lämna uppgifter till rättsvårdande myndigheter, lagstiftande organ och vissa tillsynsmyndigheter.

Medlemsländerna är skyldiga att vidta åtgärder för att kunna sekretessbelägga de uppgifter från Europol som skall hållas hemliga. På styrelsens förslag skall rådet anta närmare regler om skydd för sådana uppgifter. Europols anställda och sambandsmännen skall iakttä tystnadsplikt med avseende på hemliga uppgifter de fått del av i tjänsten. Brott mot tystnadsplikten straffbeläggs i den nationella lagstiftningen. I vissa fall kan dessa tjänstemän förbjudas att vittna vid domstol om sådana uppgifter under förutsättning att detta är tillåtet i den processordning enligt vilken rättegången förs.

5.4 Schengensamarbetet

5.4.1 Allmänt

Schengensamarbetet kan sägas innefatta två grundtankar, som är starkt förknippade med varandra. Den första är den fria rörligheten för personer, i betydelsen att personkontrollerna vid nationsgränserna inom området skall upphöra. Den andra grundtanken, som delvis aktualiseras av den fria rörligheten för personer, är att kampen skall stärkas mot internationell kriminalitet och mot sådan invandring som är illegal.

För att den fria rörligheten för personer inte som en oönskad bieffekt skall bli till hjälp för den internationella brottsligheten innehåller Schengensamarbetet ett antal olika åtgärder. Dessa tar sig uttryck i konventionens regler om yttre gränskontroll samt i reglerna om polisiärt och rättsligt samarbete. Ett hjälpmedel i dessa sammanhang är dataregistret Schengens informationssystem, SIS.

Riksdagen godkände i april 1998 Sveriges anslutning till Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42, bet. JuU15, rskr. 181). I februari 2000 lämnade regeringen propositionen Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen (prop. 1999/2000:64). I propositionen behandlades dels lagförslag för att genomföra Schengenkonventionens regler om polisiärt samarbete, gränskontroller, Schengens informationssystem samt en bestämmelse om rätt att medföra narkotiska läkemedel vid utlandsresa, dels lagförslag för att

genomföra ett avtal av den 6 oktober 1999 mellan Sverige och Danmark om polisiärt samarbete i Öresundsregionen.

5.4.2 Schengens informationssystem – SIS

Schengens informationssystem är ett datasystem. Det består enligt konventionen av en nationell enhet för varje Schengenstat och en central teknisk stödfunktion, som är gemensam för Schengenländerna. Varje Schengenstats nationella enhet innehåller uppgifter som är identiska med uppgifterna i de övriga ländernas nationella enheter.

SIS kan liknas vid ett beställningssystem; den stat som vill att någon annan stat skall göra eller iaktta något lägger in en s.k. rapport. Som exempel kan nämnas att uppgifter om en person som är efterlyst i ett Schengenland registreras med en begäran om att personen skall utlämnas, om han anträffas i ett annat Schengenland. När det gäller innehållet i SIS föreskriver Schengenkonventionen att uppgifterna bara får avse personer, fordon och föremål. Beträffande uppgifter om personer får registreringen bara avse vissa identitetsuppgifter och uppgift om huruvida personen är beväpnad eller kan befaras tillgripa våld. Reglerna i konventionen innebär också att det är förbjudet att registrera andra uppgifter, exempelvis uppgifter om politiska åsikter eller sexuell läggning.

Uppgifter får bara föras in i SIS för vissa i konventionen angivna ändamål. Dessa är förvarstagande för utlämning, införande på spärrlista, omhändertagande av personer, uppgift om uppehållsort eller hemvist, hemlig övervakning eller särskild kontroll samt efterlysning av fordon eller andra föremål.

Varje land skall utse en myndighet som skall ha huvudansvaret för att den nationella enheten i SIS fungerar och att föreskrifterna i konventionen följs. Dessa myndigheter är de s.k. SIRENE-kontoren. Nationella sambandskontoret vid Rikskriminalpolisen är Sveriges SIRENE-kontor. Vid SIRENE-kontoren förhandsgranskas alla nationella och utländska efterlysningar av personer som begärs utlämnade och alla ”träffar” i SIS kommuniceras med såväl nationella myndigheter som med andra SIRENE-kontor. Eftersom innehållet och antalet ”träffar” i SIS är stort och dessutom ökar kraftigt, innebär arbetet med SIS en stor och personalkrävande arbetsbörda för SIRENE-kontoren.

5.4.3 Gränskontroll

I fråga om gränskontroll innebär Schengenkonventionens regler i huvudsak följande. Alla personer som passerar en yttre gräns skall åtminstone underkastas kontroll för fastställande av identiteten. Personkontrollen skall, utöver granskning av pass och andra villkor för inresa, vistelse, arbete och utresa, även omfatta efterspaning och andra kontroller för att förhindra brott. Så skall t.ex. datasökningar göras i SIS. Vid inresa till Schengenområdet skall icke EU-medborgare underkastas en noggrannare kontroll än EU-medborgare.

Kontroll skall även ske vid utresa från Schengenområdet. Utresekontrollen skall genomföras för spaningsändamål och med syfte att förhindra hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen. Meningen är att efterspanade brottslingar som försöker lämna området skall stoppas vid en sådan kontroll. Kontrollen skall omfatta inte bara kontroll av identiteten genom pass och andra resehandlingar utan också sökning i SIS. Icke EU-medborgare skall kontrolleras noggrannare än medborgare i EU-länder.

Gränspassage får bara ske vid särskilda i förväg bestämda gränsövergångsställen, och gränssnitten däremellan skall bevakas med rörliga patruller. Bevakningen skall utföras så att ingen uppmuntras att försöka ta sig in på andra ställen än de tillåtna.

Regeringen anförde i propositionen Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42) att, när Sverige går in i det operativa samarbetet, vår del av Schengenländernas yttre gräns kommer att bestå av hela den svenska sjögränsen samt flygplatser och färjeterminaler, när det sker trafik till och från icke Schengenländer. Ett antal orter kommer att pekas ut som gränsövergångsställen där all persontrafik med icke Schengenländer skall kontrolleras. Gränsens sträckning mellan dessa övergångsställen skall bevakas med rörliga patruller såväl till lands som till sjöss.

5.4.4 Polisiärt och rättsligt samarbete

Schengenkonventionens bestämmelser om polissamarbetet är inriktat på att förebygga och utreda brott. Det avser såväl informationsutbyte som operativ samverkan.

I Schengenkonventionen förbinder sig staterna att låta sina polismyndigheter bistå varandra i syfte att förhindra och upptäcka brott. Informationsutbytet skall som huvudregel ske mellan centrala organ men i brådskande fall finns möjlighet till direktkontakt mellan myndigheter.

Skriftlig information som efter en framställning lämnats från ett land till ett annat får inte användas som bevismaterial om inte det land som lämnat uppgiften har lämnat sitt samtycke.

Vad härefter gäller det operativa polissamarbetet finns regler om fortsatt övervakning och fortsatt efterföljande över landgräns. Fortsatt övervakning innebär att polisen i en Schengenstat som ett led i en pågående polisundersökning skuggar en person som är misstänkt för ett brott, när den personen ger sig in på en annan Schengenstats territorium. I konventionen regleras under vilka förutsättningar de polismän som utför övervakningen får fortsätta med det på den andra statens område. I huvudsak går reglerna ut på att samtycke skall inhämtas i förväg. Vidare skall all övervakning på annan stats territorium ske med iakttagande av den statens lagar och de övriga villkor som den staten ställt upp. De övervakande polismännen får inte gripa eller omhänderta den övervakade på den mottagande statens område. De får medföra sina tjänstevapen om inte den mottagande staten har förbjudit det, men vapen får bara användas i nödvärn. Fortsatt övervakning kan ske med överskridande av såväl land- som sjögräns. Varje Schengenstat skall anmäla vilka slags tjänstemän som har behörighet att genomföra fortsatt övervakning. För svensk del har anmälts polismän, tulltjänstemän när de har polisiära befogenheter samt tjänstemän vid Kustbevakningen i samband med övervakning till sjöss.

Fortsatt efterföljande är ett mer ingripande förfarande än övervakning. En Schengenstats polismän får sålunda enligt konventionen efterfölja en flyende gärningsman över gränsen in till en grannstat som är ansluten till Schengensamarbetet. Det huvudsakliga syftet skall vara att säkerställa ett utlämningsförfarande. Fortsatt efterföljande förutsätter att den flyende tagits på bar gärning för något av vissa brott eller för medhjälp till sådant brott, eller att han eller hon rymt från häkte eller fängelse. Även när det gäller efterföljande är huvudregeln att samtycke först skall inhämtas från den andra staten. Fortsatt efterföljande får bara ske över landgräns.

När det gäller fortsatt efterföljande har en Schengenstat valmöjligheter i tre avseenden. Regeringen har därför i en särskild förklaring tagit ställning till att tillåta förföljande för brott som kan föranleda utlämning, att inte ställa upp några begränsningar i tid och rum för förföljandet samt att förföljande tjänstemän skall få gripa den flyende. Norge och Finland har avgivit förklaringar med samma innebörd som den svenska.

I sammanhanget bör också nämnas att konventionen innehåller regler om rättslig ställning för de tjänstemän som i tjänsten befinner sig på en annan Schengenstats territorium för att genomföra övervakning eller förföljande. Dessa skall likställas med mottagande stats tjänste-

män om de begår brott eller utsätts för brott. Det finns vidare regler som innebär att den stat vars polismän opererar på den mottagande statens territorium är ansvarig för de skador dessa vållar där, och att den stat på vars område skadorna uppstår skall ersätta den skadelidande enligt samma villkor som gäller för skador som orsakats av den egna statens tjänstemän. Artikeln innehåller också regler om regressrätt staterna emellan.

Det operativa polissamarbetet berör även kommunikationsfrågor. Schengenstaterna skall sålunda, särskilt i gränstrakterna, upprätta direkta tele- och radioförbindelser för att underlätta polis- och tull-samarbetet. Avsikten med detta är bl.a. att i rätt tid kunna vidarebefordra information när det gäller övervakning och förföljande över gränserna. Till konventionens regler om polissamarbete hör även reglerna om hotellkontroll. Sådan kontroll innebär att hotellinnehavare, pensionatsinnehavare och innehavare av campingplatser skall se till att alla utländska gäster – även EU-medborgare – fyller i ett registreringskort och styrker sin identitet. Registreringskortet skall bevaras på hotellet och kunna överlämnas till behöriga myndigheter när det behövs för bl.a. brottsutredningar eller för att spåra efterlysta eller försvunna personer.

5.4.5 Sveriges förberedelser för deltagande

Bland de förberedelser som krävs för att Sverige skall kunna delta fullt ut i Schengensamarbetet kan nämnas lagstiftningsåtgärder, ombyggnad av flygplatser och åtgärder med avseende på gränskontrollen.

Av Polisens årsredovisning för år 1999 framgår att Rikspolisstyrelsen bedriver förberedelserna för Sveriges medlemskap i Schengensamarbetet i projektform. Det är bl.a. inriktat på IT och på den yttre gränskontrollen.

5.5 Östersjösamarbetet

Vid ett toppmöte i Visby i maj 1996 beslutade regeringscheferna för staterna i Östersjöområdet att tillsätta en särskild aktionsgrupp mot organiserad brottslighet, bestående av personliga representanter för regeringscheferna i Östersjöländerna. Gruppen fick i uppdrag att utarbeta åtgärder och omedelbart påbörja genomförandet av dessa och andra konkreta förslag för att förstärka det regionala samarbetet på området. Aktionsgruppen överlämnade sin rapport till regeringscheferna i januari 1998.

Aktionsgruppen har därefter fortsatt med konkreta samverkansprojekt med praktiskt samarbete mellan ländernas polis-, tull- och gränskontrollmyndigheter. Gemensamma aktioner har ägt rum till exempel för att spåra stulna fordon samt för att motverka narkotikasmuggling och människosmuggling. Liknande operationer är även planerade i framtiden.

Förhållandena i de länder som ingår i Östersjösamarbetet skiljer sig kraftigt åt och med tanke på detta kan det ses som ett framsteg att ett samarbete överhuvudtaget kunnat etableras. De operativa resultaten av samarbetet har hittills varit goda när det gäller aktionerna mot narkotikasmuggling. I fråga om åtgärderna för att spåra stulna fordon har man dock lyckats sämre.

- Arbetet har delats in i fyra huvudområden, nämligen,
- ökat och förbättrat informationsutbyte,
 - gemensamma operationer och andra operativa åtgärder,
 - rättsligt samarbete samt
 - utredningar, utbildningar och annat samarbete.

I regeringens skrivelse Lägesrapport i fråga om den ekonomiska brottsligheten (skr. 1998/99:25) anfördes att det är en angelägen uppgift att utveckla aktionsgruppens verksamhetsfält såvitt avser ekonomisk brottslighet. Det angavs i skrivelsen också att gruppen avser att fortsättningsvis ägna sådan kriminalitet särskild uppmärksamhet.

Vid ett möte i oktober 1998 med generaldirektörerna för skatteförvaltningarna i Östersjöområdet träffades överenskommelse om att genomföra samordnade kontrollaktioner för att upptäcka och förebygga skattefusk i berörda stater.

Efter beslut av regeringscheferna har en operativ kommitté inrättats. Kommittén, som lyder under aktionsgruppen, består av företrädare från främst polis-, tull-, gränsbevaknings- och åklagarväsendena i Östersjöländerna. Kommittén har till uppgift att föreslå gemensamma operativa åtgärder, ansvara för genomförandet av pågående och framtida åtgärder samt fungera som en sektorsövergripande expertgrupp i operativa frågor.

Efter förslag av regeringschefernas personliga representanter beslutade regeringscheferna i december 1998 att aktionsgruppen skall fortsätta sitt arbete i vart fall till utgången av år 2000. Nästa toppmöte skall hållas i april 2000 då regeringscheferna kommer att besluta om, och i så fall i vilka former, samarbetet skall fortsätta under de kommande åren.

5.6 Nordiskt samarbete

5.6.1 Polis- och tullsamarbete i Norden (PTN)

Allmänt

Polis- och tullsamarbete för bekämpande av narkotikakriminalitet i Norden (PTN) bildades sommaren 1984 efter beslut av de nordiska justitieministrarna. Härmed skapades en ny möjlighet för polis och tull att vidareutveckla det operativa samarbetet, samtidigt som myndigheterna fick ett eget organ för strategiska diskussioner.

Det övergripande ansvaret för PTN-gruppens arbete har respektive länders justitieministerier, som bl.a. verkar för att tillgodose myndigheternas behov av resurstilldelning, likriktning av lagstiftning och politiska ställningstaganden till hjälp vid narkotikabekämpningen. PTN har därför kommit att bli ett viktigt organ för samordningen av narkotikabekämpningen i Norden.

PTN var i första hand inriktat mot bekämpning av narkotikabrottslighet, men har sedan en tid tillbaka förändrats till att samarbeta mot all slags gränsöverskridande brottslighet.

Projektverksamheten innebär att ett nordiskt land åtar sig att insamla, bearbeta och delge information om ett förutbestämt brottsområde. Hittills har projekten rört narkotikaproblematik.

Placering av sambandsmän utanför Norden

Den nordiska sambandsmannaordningen innebär att ett nordiskt land placerar polis- eller tulltjänstemän i ett utomnordiskt land för samverkan mellan aktuellt land eller region och övriga nordiska länder. Inom ramen för samarbetet har de nordiska länderna för närvarande sammanlagt 34 poliser och tullanställda placerade som sambandsmän i drygt 20 länder. Svenska poliser finns i dag stationerade i Amman, Aten, Bangkok, Budapest, Haag, Riga, Tallinn och Warszawa, Moskva och S:t Petersburg.

Det som är unikt i internationella sammanhang är att sambandsmännen ansvarar för samtliga nordiska länder. Sambandsmännens uppgift är huvudsakligen att inhämta och förmedla information om narkotikabrottslighet och på senare tid även annan brottslighet som direkt eller indirekt påverkar de nordiska länderna. Under åren har informationsutbytet genererat ett stort antal ärenden där narkotikans spridning till Norden kunnat förhindras genom gemensamma insatser.

Rikskriminalpolisen ansvarar administrativt och operativt för sambandsmannaverksamheten. Det innebär att Rikskriminalpolisen rekryterar, utbildar och sänder ut sambandsmännen.

Rikskriminalpolisen följer upp verksamheten under utstationeringen genom bl.a. besök vid stationeringarna. Sambandsmännen tas hem en gång per år för utbildning och uppdatering av nyinkomna författningar m.m. Vid stationeringstidens slut genomförs s.k. hemkomstsamtal med sambandsmannen och dennes medföljande. Rikskriminalpolisen medverkar även när det gäller placeringen vid hemmamyndigheten.

5.6.2 Annat nordiskt samarbete

Motorcykelklubbar med brottslig verksamhet

De nordiska länderna samarbetar för att motverka brottslighet som har anknytning till vissa motorcykelklubbar.

I propositionen Ökade möjligheter att ingripa mot vissa mc-klubbar, m.m. (prop. 1997/98:181) redovisas följande. I syfte att bekämpa sådan kriminalitet som är förknippad med vissa motorcykelklubbar sker ett nära operativt samarbete mellan de nordiska länderna. Kriminalunder rättelseverksamheten har byggts ut och information utväxlas dagligen. Polismän som arbetar med dessa frågor i de olika nordiska länderna träffas regelbundet. Dessutom hålls återkommande seminarier. Vid större mc-evenemang finns polismän från övriga nordiska länder på plats som observatörer.

Informationsutbyte m.m.

Mellan de nordiska länderna sker ett fortlöpande informationsutbyte om stulna fordon. Syftet är bl.a. att tidigt upptäcka stulna fordon som förs mellan länderna.

Det förekommer också ett fortlöpande informationsutbyte om den brottslighet som härrör från tidigare Sovjetunionen och som har eller kan ha betydelse för de nordiska ländernas bekämpning av brottsligheten.

Förordningen (1988:530) om expertgruppen för identifiering vid katastroffall utomlands föreskriver att en särskild expertgrupp, ID-kommissionen, vid behov skall biträda vid identifiering av omkomna svenska medborgare och andra personer med nära anknytning till Sverige. Rikskriminalpolisen driver verksamheten. Det förekommer årliga informationsutbyten framför allt med de nordiska länderna, men även med Interpol.

Härutöver sker ett operativt samarbete mellan de nordiska länderna på ad hoc basis samt inom ramen för Interpol, Europol (förutom Norge och Island), och Schengensamarbetet.

De nordiska länderna bedriver även ett metodutvecklingsarbete. Rikskriminalpolisen har huvudansvaret för metodutveckling och utbildning om framtagande av gärningsmannaprofiler och av kartläggning av organiserad brottslighet i Norden.

Det förekommer särskilt nordiskt samarbete mot IT-brott.

Nordiskt utbildningssamarbete

Sverige, Finland, Norge, Danmark och de baltiska staterna deltar i ett samordningsprojekt avseende utbildning. Projektet startades för att samordna biståndet inom utbildningsområdet. De nordiska länderna ansvarar för olika områden inom vilka utbildning sker. De nordiska länderna tillhandahåller lärare för utbildning i respektive baltiskt land.

Inom ramen för Nordic Baltic Police Academy samarbetar de nordiska länderna för att överföra kunskap till de baltiska staterna bl.a. beträffande metoder för narkotikabekämpning.

5.7 Säkerhetspolisens internationella samarbete

Av hänsyn till bl.a. utrikespolitiska förhållanden omfattas det internationella samarbetet på Säkerhetspolisens område av en sträng sekretess. Motsvarande sekretess i fråga om internationellt samarbete tillämpas också utomlands. På grund av dessa förhållanden kan Säkerhetspolisens internationella samarbete här endast behandlas mycket översiktligt.

Liksom polisen i övrigt har Säkerhetspolisen ett omfattande internationellt samarbete. Samarbetet sker dock i delvis andra strukturer än beträffande den öppna polisen. För säkerhetspolisen är den viktigaste samarbetsstrukturen det internationella samarbetet mellan icke militära säkerhets- och underrättelsetjänster. I det samarbetet kan Säkerhetspolisen få tillgång till information som polisorganisationer utan motsvarande uppgifter inte förfogar över.

Samarbetet bygger i vissa avseenden på särskilda överenskommelser. I de flesta fall har dock samarbetet växt fram i praxis utan formella avtal.

5.8 Annat internationellt samarbete

5.8.1 Fredsbevarande uppdrag

År 1964 upprättades på Cypern den första civila polisstyrkan på begäran av FN. Sedan dess har Sverige kontinuerligt deltagit med poliser i olika sammanhang. Polisinsatserna har under senare tid ökat och uppdragsgivare för de fredsbevarande uppdragen är i dag inte enbart FN utan också Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Väststeuropeiska unionen (VEU). En svensk polisrådgivare är placerad vid Sveriges ständiga representation i New York. En svensk polis är stationerad på FN:s högkvarter i New York och en vid VEU:s högkvarter i Bryssel.

Sverige ställer för närvarande poliser till förfogande för tjänstgöring i bl.a. Bosnien, Kosovo, Västra Sahara, Östra Timor och Guatemala. Totalt rör det sig om 142 poliser, varav 55 tjänstgör i Bosnien.

Rikskriminalpolisen har vissa operativa kontakter med Internationella krigsförbrytartribunalen i Haag. Svensk polis medverkar även i arbete med kriminaltekniska och rättsmedicinska undersökningar i Kosovo.

Rikskriminalpolisen bedriver i samarbete med Försvarsmakten utbildning för de olika internationella insatserna. United Nations Police Officers Course (UNPOC) har sedan lång tid utgjort en basutbildning för alla svenska poliser i FN-tjänstgöring. Kursen är öppen för internationellt deltagande och såväl kurschef, samtliga lärare som instruktörer är poliser med omfattande erfarenhet av internationell tjänstgöring. Denna kurs har rönt stor uppmärksamhet och bidragit till att svensk polis deltagit i civilpolisutbildning i Sydafrika och medverkat i FN:s globala utbildning av civilpoliser för central- och östeuropeiska och asiatiska deltagare. Svensk polis anordnar också en chefsutbildning – United Nations Police Commander Course (UNPCC) som också är öppen för deltagare från andra länder.

Utredningen om civilpoliser i internationell verksamhet överlämnade i juni 1997 betänkandet Polis i fredens tjänst (SOU 1997:104). Det påpekades i betänkandet att det saknas ett samlat ansvar för den internationella polisiära verksamheten, eftersom varken Rikspolisstyrelsen eller Försvarsmakten har tilldelats en sådan uppgift. Utredningen föreslog att Rikspolisstyrelsen bör ges ett samlat nationellt ansvar för all internationell polisiär verksamhet som utbildning, arbetsgivaransvar under utlandstjänstgöring, metod- och doktrinutveckling samt personalvård efter hemkomsten. Enligt utredningen bör detta ske genom att det skapas en Poliväsendets utlandsstyrka som så långt det är möjligt och lämpligt skall verka under samma villkor som utlands-

styrkan inom Försvarsmakten. Rikspolisstyrelsen övertog från och med den 1 januari 2000 huvudansvaret för polispersonal i FN-tjänst och det inrättades en Polisens utlandsstyrka (se prop. 1999/2000:1, SFS 1999:1155).

5.8.2 Utvecklingssamarbete

Rikspolisstyrelsen administrerar och genomför en rad insatser i det svenska utvecklingssamarbetet i Central- och Östeuropa. Dessa finansieras så gott som uteslutande genom SIDA. Utvecklingssamarbetet ingår som ett viktigt led i det bredare upplagda rättsbiståndet.

I syfte att få till stånd samordning av arbetet på rättsområdet och mellan rättsväsendets myndigheter i Sverige har Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet bildats. I kommittén ingår företrädare för Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, SIDA, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen.

Nämnda kommitté lämnade i juni 1998 till regeringen delbetänkandet (SOU 1998:86) Utvecklingssamarbete på rättsområdet – Östeuropa. Kommitténs förslag syftar till att underlätta ökningen av insatser genom att den politiska förankringen av insatserna förbättras med hjälp av bilaterala ramavtal med de tre baltiska staterna och Polen.

Svensk polis arbetar inte enbart med länder i Europa utan stödjer också en progressiv utveckling i t.ex. Palestina, Mellanamerika och Sydafrika. I detta arbete, liksom i Central- och Östeuropa, spelar Polishögskolan genom sina utbildningsinsatser en nyckelroll.

5.8.3 Finanspolisen

Finanspolisen är en enhet inom Rikskriminalpolisen. Dess uppgifter beskrivs i kapitel 2 av betänkandet.

Övervägande delen av Finanspolisens ärenden har internationell anknytning och Finanspolisen har därför omfattande internationella kontakter. Detta gäller såväl kontakter genom olika fasta samarbetsorgan som kontakter i enskilda ärenden. Genom olika internationella arbetsgrupper där Finanspolisen deltar har det utvecklats ett internationellt samarbete och ett nätverk som underlättar utväxling av information.

Financial Action Task Force (FATF) bildades år 1989 av G7-länderna för att understödja och samordna internationella åtgärder mot

penningtvätt. Arbetet innefattar främst att understödja och verka för åtgärder mot penningtvätt på det internationella planet. FATF har möten fyra gånger per år. Finansdepartementet leder den svenska delegationen med biträde av Finansinspektionen och Finanspolisen.

EGMONT Group, som bildades år 1995, består för närvarande av 28 länder och 8 internationella organisationer. Dess uppgift är att främja internationellt samarbete och lämna hjälp i olika penningtvätsfrågor. Genom uppkoppling mot EGMONT Secure Web har Finanspolisen möjlighet att ge och få information om ny lagstiftning och nya arbetsmetoder m.m.

Finanspolisen samarbetar internationellt med kontokortföretag vid bekämpning av ekonomisk brottslighet. Finanspolisen medverkar i Europolsamarbetet för att motverka kontokortsbedrägerier, förfalskning av euron och penningtvätt. Finanspolisen har också deltagit i internationella konferenser rörande momsbedrägerier inom EU.

5.8.4 Övrigt

Sverige deltar i den kamp mot grov och gränsöverskridande brottslighet som bedrivs inom FN:s narkotikaprogram och FN:s brottsförebyggande och straffrättsliga kommission. I kommissionen pågår ett arbete med att skapa en global konvention mot organiserad brottslighet.

Rikskriminalpolisen har även internationell samverkan inom den kommersiella flygsäkerheten och inom området fotbollshuliganism.

Det förekommer samarbete med de amerikanska FBI och Drug Enforcement Administration (DEA). Ett nordiskt seminarium rörande kriminalunderrättelseverksamhet arrangerades under år 1998 i samverkan med FBI. Vidare har ett antal polischefer genomgått FBI:s utbildning vid FBI National Academy. Under det senaste året har det också förekommit ett intensivt samarbete med FBI rörande IT-brott. Samarbetet med DEA har lett till att många ärenden om narkotikabrott har kunnat avslutas. Det förekommer också ett utbildnings- och teknikutbyte mellan Rikskriminalpolisens rotel för IT-brott och FBI Laboratories.

Sverige har sedan år 1995 ett brottsbekämpningsavtal på regeringsnivå med Ryssland. Under detta ramavtal har därefter myndighetsavtal upprättats mellan bl.a. svenska Rikspolisstyrelsen och ryska Inrikesministeriet och Federala Säkerhetspolisen. Avtalet har lett till ett ökat informationsutbyte. Sverige har en sambandsman vid den svenska ambassaden i Moskva och en vid generalkonsulatet i S:t Petersburg. Sverige har även bilaterala kontakter med Polen, Ukraina, Ungern och de baltiska staterna.

Rikskriminalpolisen har tagit initiativ till ett internationellt projekt i syfte att utveckla och kartlägga spridningen av barnpornografi.

Inom Rikskriminalpolisen samordnas arbetet med att motverka illegal invandring. Det internationella arbetet och kontaktnätet är viktigt för att nå framgång. Rikskriminalpolisen är i dessa frågor representerade inom EU- och Schengensamarbetet samt inom FN- och Östersjösamarbetet.

Genom ett regeringsbeslut i december 1997 utsågs Rikskriminalpolisen som nationell rapportör och ansvarig i internationella sammanhang för frågor om handel med kvinnor. Uppgiften innebär främst identifiering av problemområdet samt krav på samverkan internationellt. Vidare kommer sambandsmän att utplaceras.

Rikskriminalpolisen deltar även i internationellt samarbete rörande kriminalteknik, däribland avseende teknik för identifiering med hjälp av fingeravtryck.