

6 En internationell jämförelse

Detta avsnitt innehåller beskrivningar av några andra länders polisorganisationer.

6.1 Inledning

Kommittén har granskat hur polisväsendet är organiserat i några andra länder. De länder som valts ut för jämförelsen är Danmark, Norge, Finland, USA, Storbritannien och Tyskland. Av dessa länder har kommittén funnit skäl att särskilt studera förhållandena i Danmark.

Beskrivningarna av ländernas polisväsenden tar översiktligt upp organisationerna i stort. Särskild uppmärksamhet ägnas de olika ländernas säkerhetstjänster och deras ställning i förhållande till övrig polisverksamhet.

6.2 Danmark

6.2.1 Allmänt

I Danmark leds polisväsendet direkt av justitieministeriet, som under sig har *rigspolitichefen*, *politidirektören i Köpenhamn* och *politimestrene*. Justitieministern är politiskt ansvarig för polisväsendet och kan verka genom att initiera lagstiftning och meddela generella föreskrifter för polisen. Däremot får justitieministern inte ingripa i det operativa och konkreta polisarbetet. När det gäller säkerhetspolisen – Polisens efterretningsstjänste (PET) – sträcker sig dock justitieministerns ansvar och befogenheter något längre. PET:s verksamhet kommer att behandlas närmare nedan. Rigspolitichefen utgör den centrala nivån inom polisorganisationen medan politidirektören i Köpenhamn och politimestrene utgör den lokala nivån.

Danmark är indelat i 54 polisdistrikt, vartill kommer Färöarna och Grönland. Varje distrikt leds av en politimester, dock med undantag för

Köpenhamn som leds av politidirektören i Köpenhamn. Polisdistriktens struktur och bemanning varierar kraftigt, vilket beror på att distriktet inbördes är mycket olika i fråga om geografisk och befolkningsmässig storlek.

Inom varje distrikt finns en polisstation, huvudstation, som är bemannad dygnet runt. Kriminalpolis, distriktets ledningspersonal och administrativ personal är placerad där. I de flesta distrikt finns också mindre stationer. De större städerna har dessutom närpolisstationer, som ofta är belägna vid varuhus och andra större inköpsställen.

För att täcka behovet av bistånd mellan polisdistriktet är landet indelat i sju regioner. Ett sådant behov kan t.ex. föreligga på grund av något evenemang som kräver en stor polisinsats eller på grund av att en stor polisaktion kräver en koordinerad planläggning över distriktsgränserna. Politidirektören i Köpenhamn och vissa politimestre är regionledare.

För närvarande arbetar en statlig utredning med frågor om den framtida organiseringen av polisväsendet. Utredningen skall bedöma om den nuvarande polisdistriktsindelningen är ändamålsenlig. En åsikt som framförts har varit att antalet polisdistrikt borde minskas. Vidare skall utredningen pröva om ledningsorganisationen inom polisen kan förbättras. Utredningen skall vara klar i slutet av år 2001.

6.2.2 Rigspolitchefens ansvarsområde

Rigspolitchefens uppgifter är närmare beskrivna i retsplejeloven. Sammanfattningsvis kan sägas att Rigspolitchefen svarar för administration av den centrala polisverksamheten och har vissa samordnings- och förstärkningsuppgifter. Rigspolitchefsämbetet är organisatoriskt uppdelat i åtta avdelningar, avdelningarna A–H, som var och en har sina speciella arbetsuppgifter.

Rigspolitchefen utövar tillsyn över politidirektörens och politimestrenes organisering av arbetet och kan fastställa generella bestämmelser om polisarbetet. Tillsynen innefattar också kontroll av polisdistriktens ekonomiförvaltning. Däremot får Rigspolitchefen inte ingripa i det operativa arbetet annat än efter begäran från politimestrene eller politidirektören. Det är alltså politimestrene och politidirektören som leder och har ansvaret för polisarbetet i distriktet.

Rigspolitichefsämbetets avdelningar

Afdeling A

Afdeling A bedriver polisarbete som inte kan avgränsas geografiskt. Inom *Afdeling A* finns underavdelningar bestående av enheter för operativa polisinsatser, för kriminalunderrättelseverksamhet och för internationellt polissamarbete. Därutöver finns en stab, ett råd för brottsförebyggande verksamhet och en enhet som arbetar mot grov ekonomisk brottslighet (*Afdelingen för saerlig okonomisk kriminalitet*). Inom *Afdeling A* arbetar omkring 800 personer, varav 6–7 är jurister, omkring 420 är polismän och övriga är kontorspersonal.

Underavdelningen för operativ polisverksamhet har en ordningspolisenhet, en *rejseafdeling* och en kriminalteknisk avdelning. Ordningpolisenheten förfogar bl.a. över en nationell aktionsstyrka, som på begäran från polisdistrikten kan biträda vid händelser som t.ex. gisslantagningar eller gängkrig. Där finns också en eftersökningstjänst, som samordnar spaning efter försvunna personer eller efterlysta personer. *Rejseafdelingen* fungerar som en förstärkningsorganisation, som står till polismestrenes förfogande för brottsutredande arbete. Den används främst vid bekämpning av särskilt grov brottslighet. Den kriminaltekniska enheten bistår polisdistrikten vid utredningar som kräver teknisk kompetens, t.ex. fingeravtrycksundersökningar.

Underavdelningen för kriminalunderrättelseverksamhet arbetar med övergripande analyser och metodutvecklingsarbete. Arbetet rör exempelvis insamling och värdering av upplysningar om mc-gäng som bedriver brottslig verksamhet samt kartläggning av spridningsvägar för narkotika.

Danmark är med i Europol, Schengen, Östersjösamarbetet och vissa andra internationella samverkansformer. De kontakter som detta samarbete ger upphov till sköts av en underavdelning hos *Afdeling A*.

Afdelningerne B–H

Afdeling B sysslar med personalfrågor medan *Afdeling C* arbetar med administrationen av polisväsendet. Enligt dansk anslagslagstiftning anvisas polisväsendet av folketinget ett visst totalbelopp för verksamheten och vidare bestämmer folketinget det antal poliser som skall finnas. Det ankommer sedan på Rigspolitichefen att fördela medlen mellan de olika polisdistrikten. På grund av den befogenheten har Rigspolitichefen ett stort inflytande över polisverksamheten i landet.

Afdeling D arbetar med data och registervård. Inom avdelningen finns kriminalregister och fordonsregister m.m. *Afdeling E* sysslar med utlänningsfrågor.

Polisskolan utgör en del av Rigspolitichefsämberet och bildar tillsammans med polisforskningssektariatet *Afdeling F*. *Afdeling G* är Politiets Efterretningstjeneste, vars verksamhet behandlas särskilt nedan. Frågor som gäller polisväsendets byggnader handläggs inom *Afdeling H*.

6.2.3 Politiets Efterretningstjeneste (Afdeling G)

Uppgifter m.m.

Politiets Efterretningstjeneste (PET) är en intern säkerhetstjänst som har till huvudsaklig uppgift att förebygga och avslöja brott mot rikets yttre och inre säkerhet. PET:s uppgifter kan sammanfattas under rubrikerna kontraspionage, kontraterrorism och kontraextremism. Med kontraextremism avses här förebyggandet av brott som består i försök att genom våld ändra det demokratiska statskicket. Härtill kommer uppgifter med att bekämpa spridningen av massförstörelsevapen och andra preventiva säkerhetsuppgifter som rådgivning i säkerhetsfrågor, personskydd och dokumentskydd. Bekämpandet av organiserad brottslighet är bara en uppgift för PET om brottsligheten innefattar hot mot rikets yttre eller inre säkerhet. PET sysslar inte med militära förhållanden. Den uppgiften ankommer på *Forsvarets Efterretningstjeneste*.

PET:s arbete är främst preventivt inriktat och består i första hand av informationsinsamling och efterforskning. I arbetet ingår att värdera hotbilder samt därvid att uppdaga brottsplaner på ett så tidigt stadium att brotten inte hinner sättas i verket. PET samarbetar därvid med övriga delar av polisväsendet på så sätt att information utbyts. Varje polisdistrikt har en kontaktman som svarar för utbytet av relevant information.

Vid sidan av den nyss angivna efterforskningsinriktade verksamheten har PET även andra uppgifter. PET svarar för regeringens och kungahusets personliga säkerhet samt har en rådgivande funktion beträffande säkerhetsfrågor inom den civila offentliga förvaltningen.

PET har sitt huvudkontor i Köpenhamn, men har också ett kontor i Ålborg. Chefen för PET är en politimester, som har en vice politimester som ställföreträdare.

Till skillnad från politimestrene i polisdistrikten har PET inte behörighet att väcka åtal för brott. Om en utredning hos PET visar att

någon har begått ett brott överlämnas ärendet till åklagarmyndighet, dvs. normalt till polismestern i det polisdistrikt där brottet begåtts. Beträffande många brott väcks åtal först efter beslut av justitieministern. Innan ärendet läggs fram för justitieministern har det granskats av den regionala statsadvokaten och av Rigsadvokaten.

Kontrollen av PET:s verksamhet

PET:s efterforskning, innefattande informationsinsamling och registrering, kan beröra enskilda personer på flera sätt. Av hänsyn till enskildas rättssäkerhet är PET därför underkastad kontroll av sin verksamhet. Vid sidan av den interna kontrollen av ärenden och arbetsmetoder utövas kontroll av PET:s verksamhet av justitieministern, Folketinget, domstolarna och Rigsrevisionen.

Justitieministern utövar på regeringens vägnar tillsyn över PET och ger generella riktlinjer för PET:s arbete. Vidare har ministern regelbunden kontakt med chefen för PET, varvid behandlas både konkreta ärenden och generella frågor. Härigenom sker en kontroll av PET:s arbete och prioriteringar.

Justitieministern är ansvarig inför parlamentet för PET:s verksamhet. Denna sedvanliga parlamentariska kontroll kompletteras genom att fem folketingsledamöter är utsedda till uppdraget att ha insyn i PET. De valda ledamöterna skall dels underrättas om gällande generella riktlinjer för PET:s verksamhet, dels orienteras om väsentliga omständigheter av säkerhetsmässig karaktär rörande PET:s verksamhet.

Domstolarnas kontroll består i att PET – liksom polisen i övrigt – måste ha domstols godkännande för vissa utredningsmetoder, vilket t.ex. är fallet vid telefonavlyssning.

En särskild kontroll sker av PET:s registreringar och vidarebefordran av upplysningar, genom en grupp bestående av fyra personer som utsetts av regeringen. Gruppen kallas ibland *Wamberg-udvalget*, efter namnet på den förste ordföranden för gruppen. Nyregistreringar av danskar och av utlänningar i landet skall företas gruppen för godkännande. Gruppen gör också stickprovskontroller i äldre ärenden. Wamberg-udvalget prövar även frågor om överlämnande av uppgifter till andra myndigheter.

PET:s räkenskaper är underkastade samma allmänna revision som gäller för polisen i övrigt. Revisionen företas av Rigsrevisionen i samarbete med Rigspolitichefens revisionsavdelning och Justitieministeriets inspektörer.

6.2.4 Politimestrenes och politidirektörens uppgifter

Politimesteren leder polisdistriktet och är ansvarig för polisarbetet i sitt distrikt. I varje distrikt finns ordningspolis, kriminalpolis och polis-kontor, som således står under politimesterens ledning. Politimesteren är också åklagare i byrätten (motsvarande svensk tingsrätt). Politimesteren bistås av en eller flera vice polismestere, politiassessorer och politifuldmaegtige. Alla dessa måste vara jurister.

Ordningspolisen, som leds av en chefpolitiinspektör eller politi-inspektör, svarar bl.a. för att polispersonal finns tillgänglig dygnet runt i distriktet. Kriminalpolisen, som leds av en chefkriminalinspektör eller kriminalinspektör, har bemanning dygnet runt bara i de största städerna. I övriga polisdistrikt finns en vaktordning, som säkerställer att kriminalpolis vid behov kan tillkallas genom ordningspolisen.

Köpenhamnspolisen är på grund av befolkningsstorleken i distriktet och förhållandena i övrigt organiserad på annat sätt än polisen i de övriga distrikten. Politidirektören utgör tillsammans med tre vice politidirektörer Köpenhamnspolisens högsta ledning. Dessa är jurister. Distriktet är uppdelat i sex mindre områden som vart och ett har sin polisstation. Vid varje station finns såväl ordningspolis som kriminalpolis. Både ordningspolisen och kriminalpolisen är dessutom i sin tur indelade i olika specialavdelningar. När det gäller ordningspolisen finns specialavdelningar för patrullering, radiotjänst och eftersökning av personer m.m. Hos kriminalpolisen finns specialavdelningar för olika brott som våldsbrott och stöldbrott m.m.

6.2.5 Åklagarväsendet

Till skillnad från i Sverige är det danska åklagarväsendet integrerat med polisväsendet. Åklagarväsendets organisation berörs därför något här.

Åklagarverksamheten ligger i Danmark under justitieministern och utövas av *rigsadvokaten*, *statsadvokaten* och *polismestrene* (i Köpenhamn av *politidirektören*).

Rigsadvokaten har sitt säte i Köpenhamn. Rigsadvokaten bistås av två statsadvokater och flera jurister. Rigsadvokaten uppträder som åklagare i Højesteret (motsvarande Högsta domstolen i Sverige). Vidare är Rigsadvokaten överordnad övriga åklagare i landet och utövar tillsyn över deras verksamhet.

Danmark är indelat i sex statsadvokatområden. I vart och ett av dessa områden finns en statsadvokat. Dessutom finns det en

statsadvokat som i hela landet handlägger ärenden om vissa former av ekonomisk brottslighet.

Statsadvokaterna har åtalsrätt i mål som behandlas vid landsretterna (motsvarande hovrätter i Sverige) i första instans och i vissa i strafflagstiftningen särskilt angivna brottstyper. Deras åtalsrätt omfattar bara de allra allvarligaste brotten. Statsadvokaternas huvuduppgift är i stället att utöva tillsyn över politimestrenes åklagarverksamhet.

Politimestrene har åtalsrätt i alla mål som inte särskilt är tillagda statsadvokaterna. Därmed är politimestrene – under statsadvokaternas tillsyn – åklagare i de allra flesta mål.

6.2.6 Polisens personal

Vid utgången av år 1997 uppgick antalet anställda inom polisväsendet till 12 965 personer, bestående av jurister, polismän, kontorspersonal och servicepersonal. 402 av de anställda var jurister, medan antalet polismän uppgick till 10 034 personer. Av polismännen arbetade den största delen inom ordningspolisen. Vid den ovan angivna tidpunkten uppgick antalet ordningspoliser till 7 914 personer, medan antalet kriminalpoliser var 2 210 personer.

6.3 Norge

6.3.1 Allmänt

Polisväsendet i Norge leds av Justitiedepartementet. Departementet har det politiska ansvaret. Departementet utövar också administrativ och i viss mån även operativ ledning av polisen. När det gäller polisens roll som åklagare är polisen underställd *Rigsadvokaten*.

Norge är indelat i 54 polisdistrikt med en *politimester* som chef i varje distrikt. Distrikten är i sin tur indelade i mindre, geografiskt eller funktionellt bestämda, enheter. I varje enhet finns ett länsmanskontor eller en polisstation.

Departementet har rätt att fatta beslut rörande polisverksamheten i de enskilda polisdistrikten, dock ej såvitt avser frågor om åtal i brottmål där Rigsadvokaten har det operativa ansvaret. Både departementet och Rigsadvokaten kan således bestämma vad som skall prioriteras i ett enskilt distrikt. För departementets del sker detta först och främst vid den årliga anslagstilldelningen.

Direkt under Justitiedepartementet finns centrala polisorgan för vissa bestämda uppgifter. Polisorganen är både administrativt och

operativt underställda departementet. Den övergripande målsättningen är att utveckla och upprätthålla biståndsresurser med landstäckande kapacitet. De centrala polisorganen innehar spetskompetens och förutsetts bli anlitade i fall då polisen i distriktet inte har erforderliga resurser eller erforderlig kompetens för att lösa en viss uppgift. Två av de centrala organen – *Politiets övervakingsjeneste* (POT) och *Ökokrim* – har behörighet att väcka åtal och är i det hänseendet underställda Rigsadvokaten.

För att gynna en samordning av polisverksamheten mellan polisdistriktet finns sedan år 1986 en regional organisation enligt vilken landet är indelat i fem *landsdelar*.

Norges polisiära organisation har nyligen varit föremål för en statlig utredning. Utredningens betänkande *En bedre organisert politi og lensmannsetat* (NOU 1999:10) presenterades den 1 mars 1999. I betänkandet föreslås bl.a. att antalet polisdistrikt skall reduceras och att det skall inrättas ett polisdirektorat med ansvar för ledningen och styrningen av polisverksamheten. Den norska regeringen har anslutit sig till förslagen i utredningen och lämnat en proposition till Stortinget. Stortinget har ännu inte behandlat propositionen.

6.3.2 Polisdistriktet

Varje polisdistrikt, i sin tur indelade i driftsenheter, leds som nämnts av en politimester. Det finns två nivåer i varje distrikt.

Nivå 1 är politimesternivån och innehåller en avdelning för gemensamma funktioner för distriktet, en åklagaravdelning och en administrativ avdelning. Politimesteren har befogenhet att som chef besluta i alla frågor som rör polisdistriktet. Hans eller hennes ledning utövas dock i nära samarbete med cheferna för driftsenheterna, åklagaravdelningen och den administrativa avdelningen. Vanligen består polismesterens ledning främst i att han eller hon utformar övergripande mål och strategier samt svarar för den långsiktiga planeringen av verksamheten i distriktet.

Nivå 2 i distriktet utgörs av driftsenheterna (geografiskt eller funktionsmässigt indelade), vilka ansvarar för den operativa polisverksamheten. Driftsenheterna leds av en länsman eller en polistationschef, vilka är direkt underställda politimesteren. Driftsenheterna har ett resultatansvar för sin verksamhet.

6.3.3 De centrala polisorganen

Kriminalpolitisen (KRIPOS)

KRIPOS har till uppgift att bistå polisdistrikten med kriminalteknisk och operativ utredningshjälp, att samordna polisväsendets kriminalunderrättelseverksamhet och att svara för det internationella samarbetet. När personal från KRIPOS lämnar bistånd i en polisutredning i ett distrikt är personalen underställd polisledningen i distriktet. Samordningen av kriminalunderrättelseverksamheten avser alla brottstyper utom sådana som hör till Politiets övervakningstjänestes ansvarsområde.

Politiets övervakningstjäneste (POT)

POT är organiserad som en del av det norska polisväsendet. POT har till uppgift att förebygga, motverka och utreda brott mot rikets yttre och inre säkerhet. Justitiedepartementet kan också uppdraga åt POT att arbeta mot vissa former av internationell organiserad brottslighet, men hittills har inte några sådana uppgifter tilldelats POT.

POT leds av en *övervakningssjef* genom det centrala polisorganet *Övervakningssentralen*. POT är indelat i sju regioner och varje region leds av den politimester som Justitiedepartementet bestämmer. Övervakningssjefen är dock chef för verksamheten i Oslo. I den utnämnda politimesterens uppgifter ligger att han eller hon skall samordna verksamheten i regionen. Han eller hon skall rapportera alla förhållanden av betydelse till Övervakningssentralen och organisera ett centralarkiv för regionen. Övervakningssjefen skall även samla in uppgifter av betydelse för POT:s verksamhet från de övriga politimestererna i sin region.

En offentlig utredning om POT:s framtida organisation har nyligen föreslagit bl.a. att POT organiseras som en egen myndighet. Frågan bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

Utrykningspolitiet (UP)

Utrykningspolitiet har till främsta uppgift att förebygga trafikbrott och att förhindra trafikolyckor. UP skall därvid stödja polisdistrikten genom planering och råd vid insatser mot trafikbrottslighet. Personal från UP tjänstgör regelmässigt i distrikten. Om nödvändigt kan UP också biträda vid andra typer av brott än trafikbrott.

Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ÖKOKRIM).

Huvudoppgiften for ÖKOKRIM är att utreda och föra talan i ärenden rörande grov ekonomisk brottslighet och miljöbrottslighet. ÖKOKRIM är således både polis- och åklagarmyndighet. Ökokrim har en stab som består av jurister, polismän samt civilanställda med kunskaper inom data och ekonomi m.m. Staben är organiserad i olika team, som är sammansatta av personal med olika kunskaper.

Inom sitt område kan ÖKOKRIM överta ärenden från lokala åklagarmyndigheter och inleda egna utredningar. Chefen för ÖKOKRIM, *Statsadvokaten i ÖKOKRIM*, har behörighet att väcka åtal för brott begångna var som helst i landet. ÖKOKRIM är även bistånds- och rådgivningsorgan åt polisdistrikten och skall verka för att stärka kompetensen hos dessa. Vidare skall ÖKOKRIM bedriva kriminalunderrättelseverksamhet och i samarbete med Justitiedepartementet ansvara för internationellt samarbete inom sitt område.

Övriga centrala polisorgan

Politiets datatjeneste (PD) ansvarar för utveckling och skötsel av polisens datasystem, varvid ingår registervård av polisens register.

Politihøgskolen (PHS), *Politiets materieltjeneste* (PMT) och *Statens innkrevningssentral* (SI) är de övriga centrala polisorganen. Som namnet antyder utbildar PHS poliser. PMT förestår materialförvaltningen inom polisväsendet och skall arbeta för att polisens materiel används optimalt. SI sysslar med indrivning av det allmännas fordringar, såsom böter och olika avgifter.

6.4 Finland

6.4.1 Allmänt

Inrikesministeriet leder polisverksamheten i hela landet. Organisationen har tre nivåer. Inrikesministeriets polisavdelning är polisens högsta ledning. Direkt underställd polisens högsta ledning är polisens länsledning i fem länsstyrelser. Under polisens länsdelning sorterar häradena och polisinställningarna. Ålands polisdistrikt är en särskild enhet.

Direkt under Inrikesministeriets polisavdelning ligger också de riksomfattande enheterna: centralkriminalpolisen, skyddspolisen, rörliga polisen, Polisskolan och Polisyrkeshögskolan samt Polisens teknik-

central. Också Polisnrättningen i Helsingfors härad är funktionellt underställd inrikesministeriet.

6.4.2 Polisens högsta ledning

Polisens högsta ledning planerar, utvecklar och leder polisväsendet i hela landet. Den högsta ledningen ansvarar för de riksomfattande verksamhetsstrategierna, de viktigaste satsningsområdena, resultatmålen och strategin inom det internationella polissamarbetet.

Polisens högsta ledning ansvarar också för utvecklingen av polisutbildningen, polisförvaltningen och personaladministrationen, tillståndstjänsterna och lagstiftningen samt polisens material- och dataadministration.

6.4.3 Riksomfattande enheter

Centralkriminalpolisen

Centralkriminalpolisens uppgift är att bekämpa internationell, organiserad, yrkesmässig och annan allvarlig brottslighet. I denna roll utreder Centralkriminalpolisen självständigt eller i samarbete med lokalpolisen omfattande, resurskrävande eller avancerad brottslighet. Centralkriminalpolisen utvecklar även metoder för brottsbekämpningen.

Det kriminaltekniska laboratoriet är en av avdelningarna vid Centralkriminalpolisen. Laboratoriet betjänar hela polisväsendet. Centralkriminalpolisen ansvarar för uppgifter som gäller polisens datasystem och register. Centralkriminalpolisens informationstjänst (kriminalunderrättelsetjänst) är den nationella centralen för Interpol och Europol samt sköter kontakterna med utländska myndigheter på basis av bilaterala samarbetsavtal. Här finns även det nationella SIRENE-kontoret.

Skyddspolisen

Skyddspolisens uppgift är att bekämpa och undersöka sådana förehavanden och brott som kan äventyra stats- och samhällsskicket eller rikets inre och yttre säkerhet.

Skyddspolisen ger myndigheter och samfund sådan information som behövs för att upprätthålla statens säkerhet och utför tekniska säkerhetsgranskningar. Skyddspolisen ger också utlåtanden om tillför-

litligheten hos personer som söker eller sköter tjänster eller uppgifter av betydelse för rikets säkerhet.

Rörliga polisen

Rörliga polisen skall upprätthålla allmän ordning och säkerhet, leda och övervaka trafiken samt främja trafiksäkerheten. Dessutom arbetar rörliga polisen för att förebygga brottslighet. Enheten utgör även en polisreserv.

Övriga riksomfattande enheter

Polisens teknikcentral svarar för uppköp, underhåll och utveckling av polisens materiel och utrustning. Utbildningen av poliser sker inom *Polisskolan* och *Polisyrkeshögskolan*. Inom Polisyrkeshögskolan bedrivs också forskning inom områden som har att göra med polisverksamhet.

6.4.4 Polisens länsindelning

Polisavdelningarna vid länsstyrelserna är polisens länsledning. De planerar, utvecklar och leder polisväsendet i länen. De kommer årligen överens om resultatmålen med polisinsättningarna i häradena och beslutar om resursfördelningen till polisinsättningarna.

Länsledningen ansvarar också för samarbetet mellan den lokala polisen, centralkriminalpolisen och den rörliga polisen i länen. De ser också till att ledningsansvaret för verksamheten ordnas samt ansvarar för styrningen och tillsynen över verksamheten.

6.4.5 Den lokala polisorganisationen

Det lokala polisväsendet är organiserat häradsvist. Det finns 90 häradar i Finland och i varje härad finns en polisinsättning, som har huvudansvaret för polisverksamheten. Den lokala polisen skall upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt skall förebygga och utreda brott. Vidare åligger det den lokala polisen att handlägga olika typer av tillståndsärenden.

6.5 USA

6.5.1 Allmänt

USA har ett polisväsen som bygger på en mycket långtgående decentralisering. Varje stad eller område på landsbygden har en egen poliskår. Den lokala polischefen (*sheriffen*) väljs oftast i allmänna val. På delstatsnivå finns en *State Police*, vars uppgifter omfattar bl.a. trafikövervakning (*Highway Patrols*). I varje delstat finns dessutom ett nationalgarde. För bekämpning av sådan grov brottslighet som riktas mot viktigare nationella intressen eller som sträcker sig över flera delstater finns *Federal Bureau of Investigation* (FBI). En annan viktig federal polisorganisation är *Drug Enforcement Agency* (DEA), som bekämpar narkotikabrott och som har omfattande internationella kontakter.

6.5.2 Den delstatliga och lokala nivån

Den decentraliserade strukturen av USA:s polisväsen gör systemet svåröverskådligt och medför att de olika polismyndigheternas jurisdiktionsområden överlappar varann i stor utsträckning. Splittringen i många olika polisorganisationer kan dock ses som ett skydd för den enskilde mot myndighetsövergrepp, vilket i USA anses som ett väsentligt skäl mot en förändring av organisationen. Det finns sålunda i USA drygt 650 000 polismän, uppdelade i omkring 40 000 olika polismyndigheter. I hälften av dessa myndigheter utgörs bemanningen av endast en eller två polismän. Av polismyndigheterna utgör 75 federala poliskårer, 200 delstatliga kårer, 4 800 polismyndigheter knutna till ett *county* och 35 000 kommunala polismyndigheter i städer och andra tätorter. Varje poliskår är enbart ansvarig inför styrelsen på sin nivå. Delstatspolisen är således underställd berörd delstatsregering, medan de kommunala polismyndigheterna är underställda enbart sina respektive kommunstyrelser.

Alla delstater utom Hawaii har egna poliskårer. De är klassificerade som *State Police* (23 delstater) eller som *Highway Patrols* (26 delstater). *Highway Patrols* sysslar med att beivra trafikbrott och verka för säkerhet i trafiken, medan *State Police* arbetar med många olika brotts typer, inte bara trafikbrott, samt arbetar med att koordinera polisverksamheten i delstaten. Delstatsguvernörerna kan också ge the *State Police* i uppdrag att stödja lokal polis vid polisutredningar. Vidare kan delstaterna ge befogenhet åt privata organisationer att sköta polisiära uppgifter inom vissa områden. En berömd poliskår som av en del

betraktas som USA:s äldsta delstatliga polisstyrka är Texas Rangers, som uppstod år 1823. Denna poliskår ingår i dag i Texas State Highway Patrol.

Nästan alla USA:s 3 000 counties har sina egna polisstyrkor. De flesta av dessa polisstyrkor leds av en *sheriff* som utses genom val. Sheriffens uppgifter har i de östra delstaterna till stor del ersatts av respektive städers poliskårer. Sheriffens huvudsakliga sysslor består där i att tillhandahålla och verkställa domstolsbeslut samt att utöva tillsyn över administrationen av fängelserna. I de södra och västra delstaterna utgör sherifferna och deras poliskårer emellertid mer betydelsefulla institutioner och utövar där alla sedvanliga polisiära arbetsuppgifter.

Det största antalet poliskårer är kommunala. Omkring tre fjärdedelar av landets polismän arbetar inom kommunala poliskårer. Dessa kårer varierar inbördes kraftigt i fråga om storlek och organisation, vilket beror på de mycket olika typer av städer och tätorter där de är verksamma. Typiskt sett är dock de kommunala poliskårerorna indelade i avdelningar för ordningspolis, kriminalpolis och administration. Polismyndigheten i New York City är med sina omkring 30 000 anställda den största poliskåren i landet.

6.5.3 Den federala nivån

Det finns flera olika polisorgan som arbetar på federal nivå. De är alla underställda olika departement inom den federala regeringen. FBI är den största och viktigaste av dessa poliskårer. Det finns dock även andra federala polisorgan av betydelse. Ovannämnda DEA är ett sådant exempel. Övriga federala polisorgan under Justitiedepartementet är *Immigration and Naturalization Service* (för inresekontroller m.m.), *U.S. Marshals* och *Border Patrol* (gränsbevakning).

FBI

FBI, som bildades år 1908, utgör USA:s federala säkerhetspolis. Byrån är en avdelning av Justitiedepartementet. FBI har sitt huvudsäte i Washington D.C., men har därutöver stora lokalkontor både i USA och utomlands. FBI:s kontor för Norden är beläget i Köpenhamn. Utöver att ansvara för landets inre säkerhet har FBI till uppgift att genomföra utredningar när federala intressen berörs, med undantag för de verksamhetsområden som det finns speciella organ för. Organisationen utreder spioneri, sabotage, förräderi, utpressning och andra grövre

brott. FBI biträder federala och statliga myndigheter med främst vetenskapliga men också andra utredningar. Byrån är känd för sin moderna utrustning och sitt signalements- och fingeravtrycksarkiv. FBI har omkring 28 000 anställda, varav knappt 12 000 är *special agents*. En sökande till en tjänst som special agent hos FBI måste ha en akademisk examen.

FBI har alltså behörighet att utreda alla federala brott som inte uttryckligt är tillagda andra federala organ. Vid tveksamhet om huruvida en gärning är ett federalt brott skall FBI rådgöra med åklagare. En vanlig situation är att en gärning utgör ett brott mot såväl federala som delstatliga eller lokala författningar. Eftersom de delstatliga eller lokala polisstyrkorna inte är underställda FBI har FBI i sådana situationer inte rätt att ta över dessa polismyndigheters brottsutredningar utan utredningarna sker i princip parallellt av berörda polisorgan. Emellertid sker i fall av konkurrerande jurisdiktion vanligen en samordning av polisresurserna på så sätt att man bildar särskilda aktionsgrupper, *task forces*, vilka består av företrädare för de olika poliskårer som berörs. Sådant samarbete äger emellertid rum enbart på frivillig basis.

FBI:s samarbete med andra poliskårer genom *task forces* är över huvud taget ett mycket viktigt verktyg i den brottsbekämpande verksamheten. Det finns olika typer av *task forces*. Vissa är inriktade på kriminalunderrättelsetjänst rörande särskilda brottstyper medan andra har till syfte att utreda konkreta brott av större omfattning. Utöver den operativa nyttan av arbetet i dessa grupper bidrar förekomsten av *task forces* till ett bättre samarbetsklimat mellan FBI och landets övriga poliskårer.

FBI spelar en mycket viktig roll när det gäller kriminalunderrättelsetjänst. USA:s poliskårer delger FBI information som tillsammans med den information som inhämtas av FBI:s egen personal lagras i arkiv och register. Denna informationsöverföring sker på frivillig basis. FBI försöker att motivera de olika poliskårerna att medverka till att lämna information. FBI:s resurser står till förfogande för de lokala och delstatliga poliskårerna i mån av förfrågan. Varje poliskår har rätt att få del av uppgifter ur FBI:s arkiv och FBI utför även på begäran vetenskapliga undersökningar i anslutning till brottsutredningar. Sådana undersökningar kan avse DNA-analyser, analyser av dokument eller undersökningar av vapen m.m. FBI bedriver även polisutbildning, som allmänt anses hålla mycket god kvalitet. Alla poliser i landet kan söka till FBI:s utbildningar. Organisationen har också omfattande internationella kontakter

Vid FBI:s huvudkontor finns nio avdelningar, varav en är *National Security Division*. Här handläggs sådana brott som hotar den nationella säkerheten. Avdelningens huvuduppgifter är kontraspionage och

kontraterrorism. Personalen inom National Security Division cirkulerar – på samma sätt som övrig personal – mellan de skilda avdelningarna inom FBI.

FBI utreder organiserad brottslighet som en företeelse, medan andra polisorganisationer huvudsakligen inriktar sig på särskilda brott, som i och för sig kan vara begångna i organiserad form. Inom FBI är verksamheten uppdelad så att personalen inriktar sig på olika typer av organiserad brottslighet, FBI-agenter kan t.ex. ha rysk organiserad brottslighet som sin specialitet. När det gäller t.ex. italiensk maffia har FBI skilda enheter för olika ”familjer”.

Det finns både intern och extern kontroll av FBI. Varje FBI-kontor har inspektionsenheter, som rapporterar direkt till chefen för FBI. En extern kontroll utövas av Justitiedepartementet och av kongressen.

DEA

DEA är liksom FBI en federal polisorganisation som ingår i Justitiedepartementet. Till skillnad från FBI arbetar dock DEA enbart med en typ av brott, nämligen grova narkotikabrott. DEA:s operativa polisiära verksamhetsområde avser brott som har internationella förgreningar eller som berör flera delstater. Härvid samarbetar DEA ofta med delstatlig och lokal polis. DEA:s verksamhet avser dock inte bara operativt polisarbete, utan innefattar även brottsförebyggande verksamhet. Genom samarbete med andra myndigheter och genom upplysning om narkotikas och andra drogers nedbrytande verkan söker DEA minska bruket och tillgängligheten av droger i samhället. Genom sin verksamhet är DEA en viktig kunskapsbank i alla frågor som hör samman med narkotika. DEA är vid internationella kontakter nationellt kontaktorgan för USA i frågor om narkotikabrott.

6.6 Storbritannien

I Storbritannien finns ingen statlig polisstyrka utan all polisverksamhet administreras lokalt av styrelser i *counties* eller i grupper av counties. Det finns omkring sextio polisstyrkor i Storbritannien. Emellertid finansieras polisverksamheten ute i landet ungefär till hälften av staten och för att få statsstöd krävs att polisverksamheten håller en viss kvalitet. Kvalitetskraven innefattar att distrikten skall ha ett visst antal poliser och att poliserna skall ha genomgått viss utbildning m.m. De lokala polisstyrkorna samarbetar regionalt och delar därvid vissa centrala funktioner.

I Storlondon svarar *the Metropolitan Police* för hela polisverksamheten, dock med undantag av den äldsta delen av London, *the City*, som av tradition har en egen polisstyrka. *Scotland Yard* är högkvarteret för *the Metropolitan Police*. Ett flertal landsomfattande uppgifter på kriminalpolisområdet har lagts på *the Metropolitan Police*. På begäran kan polisstyrkorna ute i landet erhålla olika former av stöd från *Metropolitan Police*. Stödet kan bestå i att kriminalutredare ställs till deras förfogande, men även i kriminalunderrättelsetjänst m.m. *Scotland Yard* är nationellt kontaktorgan vid internationella kontakter.

Tillsyn över polisväsendet utövas av *HM Inspectorate of Constabulary* (HMI), som är underställt brittiska inrikesministeriet, *the Home Office* eller *the Scottish Office*. HMI kontrollerar att de ovannämnda kvalitetskraven upprätthålls i polisdistriktet. Institutionen har även vissa rådgivande funktioner och utgör en viktig kontaktlänk mellan inrikesministeriet och polismyndigheterna. På lokal nivå finns *Advisory Neighbourhood Commissioners*. De utses i allmänna val men är inte partianknutna. De har inga maktbefogenheter, utan ger råd och synpunkter. Varje *commissioner* representerar omkring ett par tusen personer.

The British Security Service (BSS), även kallad MI5, svarar för den civila säkerhetstjänsten och lyder under *the Home Office*. BSS:s uppgift är i första hand att skydda Storbritanniens nationella säkerhet mot terrorism, spionage, sabotage, organiserad brottslighet och annan verksamhet av omstörtande karaktär. BSS:s roll är att utreda olika hot genom att hämta in, analysera och delge underrättelser. Vidare skall BSS bemöta vissa hot genom att medverka till att åtgärder vidtas mot dessa. BSS har dock inte några exekutiva eller polisiära befogenheter, utan har att i sin verksamhet engagera polisen. BSS har vidare att ge råd och anvisningar till regeringen och andra organ i säkerhets-skyddsfrågor.

6.7 Tyskland

I Tyskland är polisväsendet i princip en delstatlig angelägenhet. Regeringarna utfärdar inom vissa ramar regler och förordningar om polisverksamheten i delstaten samt svarar för dess administration. Delstaterna är indelade i polisdistrikt, som har tillgång till ordningspolis och kriminalpolis.

På central nivå har inrättats flera federala polisorgan. Det viktigaste är förbundskriminalpolisen *Bundeskriminalamt*, som är en federal kriminalpolisstyrka. Även om *Bundeskriminalamt* har federala funk-

tioner kan den ställas till en delstats förfogande för i huvudsak stödjande uppgifter.

Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) svarar för den inrikes civila säkerhetstjänsten såsom en fristående myndighet under inrikesdepartementet. Dess uppgift är i första hand att skydda Tysklands nationella säkerhet mot terrorism, spionage och annan säkerhetshotande verksamhet. BfV har inte exekutiva befogenheter utan har att i sådana hänseenden engagera Bundeskriminalamt, som härigenom har betydande uppgifter inom säkerhetstjänsten.

7 Hotbilden

I detta kapitel redovisar kommittén sin syn på hotbilden i Sverige när det gäller stora delar av den brottslighet som Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen skall bekämpa med nuvarande regler. 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 smuggling av högbeskattade varor som cigaretter och alkohol. Brottsligheten har allvarliga effekter på samhället. Den kvalificerade kriminaliteten synes inte minska i omfattning och måste tas på allvar.

Det synes inte finnas någon grupp i Sverige som utgör något direkt hot mot det svenska statsskicket. Det finns däremot grupper som genom olagliga metoder försöker påverka eller hindra politiska beslut och som utgör ett verkligt hot mot enskilda personers säkerhet och som kan drabba företag hårt. Hit måste man räkna personer inom Vit maktrörelsen. Kommittén anser att det främst är utvecklingen inom denna rörelse, med den senaste tidens våldsanvändning, som är allvarlig.

Sedan det kalla kriget har traditionell underrättelseverksamhet minskat. Det förekommer dock underrättelseverksamhet som är riktad mot Sverige, men den har till viss del tagit nya former.

Kommitténs bedömning är att det finns risk för att Sverige framgent skall drabbas av terroristaktioner av internationella terroristgrupper, även om risken för närvarande synes låg. Sverige måste ändå ha beredskap för att bekämpa sådan brottslighet, bl.a. på grund av internationella åtaganden.

7.1 Allmänt

I direktiven anges att kommittén skall analysera hotbilden i Sverige. Det uttalas i direktiven att den hotbild som Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen har att ta itu med förändrats väsentligt under senare

år. Det sägs att hotet från den grova och organiserade brottsligheten vuxit och att sådan brottslighet i allt större utsträckning fått riksomfattande och internationell anknytning.

Med nuvarande regler skall Rikskriminalpolisen bl.a. bekämpa brottslighet som är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning. Säkerhetspolisen skall bl.a. leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets inre och yttre säkerhet. I detta kapitel beskrivs brottslighet som kan utgöra ett hot mot eller inom Sverige och som Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen, tillsammans med landets polismyndigheter, har ansvar för att bekämpa. Den beskrivna brottsligheten låter sig inte helt och hållet delas in i klart avgränsade kategorier. Viss brottslighet kan ha olika bakgrund och anses tillhöra flera skilda kategorier. I kapitlet redovisas brottsligheten under rubrikerna organiserad brottslighet, inhemsk extremism, brott genom underrättelseverksamhet och terrorism.

Påpekas bör att utöver den beskrivna brottsligheten finns också andra typer av brottslighet som den centrala polisen har att bekämpa. För Rikskriminalpolisens del gäller det t.ex. allvarlig brottslighet som ändå inte betraktas som organiserad. För Säkerhetspolisens del gäller det t.ex. spridning av massförstörelsevapen. Redovisningen har dock begränsats till de kategorier som främst är av intresse när man överväger en organisatorisk förändring av den centrala polisen. Efter beskrivningen anger kommittén sina slutsatser i fråga om förekomsten av den beskrivna brottsligheten.

7.2 Organiserad brottslighet

7.2.1 Vad är organiserad brottslighet?

I Sverige är organiserad brottslighet inte ett namngivet fenomen, såsom t.ex. i Italien där man bl.a. talar om maffia, i USA där man talar om Cosa Nostra och i Japan där man talar om yakuza. Begreppet organiserad brottslighet har inte någon strikt straffrättslig avgränsning och är inte klart definierat. Detta beror på att man med sådan brottslighet inte endast avser vissa kriminaliserade gärningar, utan för att de skall betraktas som organiserad brottslighet även uppställer skilda krav t.ex. på beteenden i samband med att gärningarna begås. Vissa egenskaper hos brottsligheten lyfts fram, såsom att den begås av vissa personer eller att den leder till vissa skadeverkningar. En jämförelse kan göras med det klart avgränsade begreppet förmögenhetsbrott, med vilket man menar de brott som är upptagna i

brottsbalkens kapitel 8–12, utan att ytterligare krav på brotten eller gärningsmännen uppställs än vad som anges i lagtexten.

Regeringen angav i skrivelsen Åtgärder mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet (skr. 1996/97:171) att i skrivelsen avsågs med organiserad brottslighet en mera sofistikerad och systemhotande brottslighet. Det angavs också att sådan brottslig verksamhet i sin mest avancerade form kan vara så livskraftigt organiserad och hierarkiskt styrd att den kan ställa sig utanför och hota den legala, stabila och demokratiska ordningen.

Inom Europeiska unionen används en gemensam, om än något omtvistad, uppräknning av ett antal rekvisit till stöd för en årlig lägesrapport från medlemsländerna om organiserad brottslighet. För att brott eller kriminella grupper skall klassificeras som tillhöriga organiserad brottslighet av medlemsländerna skall samtliga följande rekvisit vara uppfyllda:

- samarbete skall förekomma mellan fler än två personer,
- aktiviteten skall ha en lång eller obegränsad utsträckning i tiden,
- misstanke skall föreligga om allvarliga kriminella handlingar och
- det skall finnas en strävan efter vinning eller makt.

Därutöver skall minst två av följande kriterier föreligga:

- var och en av de inblandade skall ha egna tilldelade uppgifter,
- det skall föreligga någon form av disciplin och kontroll,
- det skall röra sig om en verksamhet på internationell nivå,
- våld eller andra metoder för hot skall användas,
- kommersiella eller affärsmässiga strukturer skall användas,
- penningtvätt skall förekomma och
- otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomin skall förekomma.

Straffbestämmelser

Det bör betonas att med organiserad brottslighet avser kommittén endast handlingar som är brott i juridisk mening, dvs. straffbelagda handlingar. Ett handlande kan endast räknas till organiserad brottslighet om det faller under ett vid tidpunkten för handlingen gällande straffbud. Såväl i brottsbalken som i specialstraffrättsliga bestämmelser finns brott upptagna som kan utgöra organiserad brottslighet. Som exempel kan anges vissa brott mot liv och hälsa, såsom mord (3 kap. 1 § brottsbalken) och misshandel (3 kap. 5 § brottsbalken), vissa förmögenhetsbrott, såsom stöld och rån (8 kap.

brottsbalken), bedrägeri (9 kap. 1 § brottsbalken), utpressning (9 kap. 4 § brottsbalken), häleri (9 kap. 6 § brottsbalken) och oredlighet mot borgenärer (11 kap. 1 § brottsbalken). Vidare kan anges förfalskningsbrott (14 kap. brottsbalken), skattebrott (2 § skattebrottslagen [1971:69]), varusmuggling (1 § lagen [1960:418] om straff för varusmuggling), narkotikabrott (1 § narkotikastrafflagen [1968:64]), dopningsbrott (3 § lagen [1991:1969] om förbud mot vissa dopningsmedel), brott mot vapenlagen (1996:67) och brott mot utlänningslagen (1989:529).

Individuellt straffansvar

När det gäller den organiserade brottsligheten är det av särskilt intresse att den svenska strafflagstiftningen bygger på ett personligt ansvar. Andra rättsverkningar än straff, såsom skadestånd och förverkande, kan drabba juridiska personer, men straffansvaret är individuellt och måste knytas till en viss fysisk person. Detta innebär att även om brottsligheten kan knytas till en viss organisation måste man utreda och kunna bevisa vilka enskilda personer som varit ansvariga för gärningarna.

Den som deltar i brottslighet i organiserad form kan dock komma att dömas med stöd av reglerna om förberedelse, stämpling och medverkan till brott i 23 kap. brottsbalken. Den som, med uppsåt att utföra eller främja brott, t.ex. lämnar eller tar emot pengar som ersättning för brottet eller också anskaffar eller förvarar vapen eller förfalskningsverktyg eller annat hjälpmedel skall i vissa situationer dömas för förberedelse till brottet (23 kap. 2 § första stycket brottsbalken). För stämpling döms i vissa fall t.ex. den som i samråd med annan beslutar gärningen och den som söker anstifta annan att utföra den (23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken).

Ansvar för vissa gärningar skall inte bara ådömas den som utfört gärningen utan även den som främjat gärningen med råd eller dåd (23 kap. 4 § brottsbalken). Den som inte är att anse som gärningsman döms för anstiftan av brottet om han eller hon förmått någon annan till det och annars för medhjälp till brottet.

Europeiska unionens råd beslutade i december 1998 att göra deltagande i vissa situationer i en kriminell organisation i medlemsländerna till ett brott. Medlemsländerna skall också se till att en juridisk person kan göras ansvarig straffrättsligt eller på annat sätt för vissa brott.

Straffvärdet

Det är brottslighetens straffvärde, eller brottslighetens svårhet, som skall ligga till grund för bedömningen både vid straffmätningen och påföljdsvalet (29 kap. 1 § och 30 kap. 4 § brottsbalken). Vid bedömningen av straffvärdet skall domstolen bl.a. beakta försvårande och för mildrande omständigheter. För den organiserade brottslighetens del är det av intresse att det ses som en försvårande omständighet om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll (29 kap. 2 § 6 p. brottsbalken). I motiven uttalades att bestämmelsen tar sikte på brottslighet med flera inblandade och som har skett i organiserade former (prop. 1987/88:120). Som exempel på brottslighet av denna typ angavs narkotikaförsäljning i organiserade former, systematisk häleriverksamhet och koppleri i stor omfattning i form av bordeller.

Särskilda brottstyper

När de förut angivna brotten begås i organiserade former kan det t.ex. i fråga om rån och stölder röra sig om sådana brott riktade mot åldringar eller seriestölder. Det kan vara fråga om handel med stulna fordon. Varusmuggling kan t.ex. avse narkotika, alkohol eller tobak. Ett flertal brott som kan förekomma som organiserad brottslighet ryms även inom begreppet ekonomisk brottslighet. I det följande beskrivs en del av de typer av brott som är av särskilt intresse när man talar om organiserad brottslighet. Vad som tas upp är ekonomisk brottslighet, penningtvätt, narkotikabrott, dopningsbrott, smuggling av mineralolja, alkohol och tobak, människosmuggling och smuggling av växter och djur. Därefter beskrivs den brottslighet som har samband med den utvecklade informationstekniken.

Ekonomisk brottslighet

Även begreppet ekonomisk brottslighet saknar en klar definition, men sådan brottslighet kan begränsas till straffbelagda gärningar som begås inom ramen för näringsverksamhet och som syftar till ekonomisk vinning. Det hävdas ibland att ekonomisk brottslighet inte hör hemma under rubriken organiserad brottslighet, eftersom ekonomisk brottslighet, till skillnad från organiserad brottslighet, begås inom ramen för en i övrigt laglig verksamhet. Kommittén tar ändå upp sådan brottslighet

här, bl.a. eftersom begreppen är oklara och skilda former av kriminalitet blandas i allt större utsträckning.

Av de brott som finns upptagna i brottsbalken kan det t.ex. vara fråga om bedrägeri och annan oredlighet (9 kap.), förskingring och annan trolöshet (10 kap.), brott mot borgenärer m.m. (11 kap.), förfalskningsbrott (14 kap.), bestickning (17 kap. 7 §) och mutbrott (20 kap. 2 §).

De i 9 kap. straffbelagda gärningarna riktar sig främst mot annans maktsfär med psykiska medel. Detta kan jämföras med tillgreppsbrotten i 8 kap., vilka riktar sig mot annans maktsfär med fysiska medel. Flertalet av brotten i 10 kap. kännetecknas av att de består i missbruk av egen maktsfär i vissa rättsförhållanden. Vid de grövre brotten krävs alltid att gärningsmannen missbrukat visst förtroende. Även brotten i 11 kap. kan sägas innehålla ett moment av trolöshet. I likhet med brotten i 10 kap. kännetecknas de av missbruk av egen maktsfär, nu i ekonomiska skuldförhållanden. I 14 kap. straffbeläggs olika former av förfalskningar och förvanskningar av urkunder som protokoll, kontrakt, aktiebrev m.m.

Vid sidan av brottsbalksbrotten finns ytterligare ett antal straffbestämmelser som kan komma i fråga när det gäller ekonomisk brottslighet. Det gäller t.ex. brott mot skattebrottslagen (1971:69), brott mot lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, brott mot aktiebolagslagen (1975:1385), brott mot lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m., brott mot insiderlagen (1990:1342), brott mot varumärkeslagen (1960:644), brott mot patentlagen (1967:837) och miljöbrott (29 kap. miljöbalken).

De ekonomiska brott som kan bedrivas i organiserad form kan t.ex. vara oredlighet mot borgenärer som utgör s.k. bolagsplundringar eller skalbolagsaffärer. En skalbolagsaffär är inte i sig olaglig, men det förekommer olagliga förfaranden i samband med sådana affärer. Överlåtelser av skalbolag kan ske för att möjliggöra tömning av bolagets tillgångar på bekostnad av fordringsägarna, t.ex. staten såsom skatteborgenär. Ekonomisk brottslighet i organiserad form kan också vara skattebrott i form av internationella mervärdesskattebedrägerier vid handel med t.ex. guld eller komponenter till datorer. Det kan även vara fråga om bokföringsbrott, som begås för att dölja annan ekonomisk brottslighet. Det kan också gälla t.ex. bedrägerier mot EU:s bidragsfonder eller svindleri.

Penningtvätt

Penningtvätt syftar till att dölja pengars illegala ursprung. Det kan finnas ett intresse av att skaffa sig en godtagbar förklaring till varför man disponerar pengarna och att göra det svårt att följa pengarna tillbaka till brottet. Åtgärder mot penningtvätt vidtas för att angripa den kvalificerade brottsligheten genom att hindra strömmarna av pengar som har åtkommit på brottsligt sätt eller som annars har samband med kriminalitet. Penningtvätsfrågor uppmärksammas bl.a. i anslutning till ekonomisk brottslighet och narkotikabrottslighet.

Lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt (penningtvättslagen) har till syfte att förhindra att åtgärder vidtas med egendom, som har förvärvats genom brott, som kan medföra att denna egenskap hos egendomen döljs. Lagen har bl.a. också till syfte att förhindra att den brottslige får möjlighet att undandra sig rättsliga påföljder och att förhindra att återskaffandet av egendomen försvåras. Sådana förfaranden kan vara straffbara enligt häleribestämmelserna i brottsbalken (9 kap. 6–7 a §§). En ny straffbestämmelse, penninghäleri, fördes in i brottsbalken den 1 juli 1999 för att öka möjligheterna att komma till rätta med penningtvätt (prop. 1998/99:19, bet. JuU8, rskr. 134).

Penningtvättslagen är närmast att betrakta som ett verktyg för att uppdaga det brott som föregått penningtvätten. Penningtvättslagen omfattar bl.a. företag som driver bankrörelse, livförsäkringsrörelse och värdepappersrörelse (prop. 1995/96:216 och prop. 1998/99:19). Företag som omfattas av penningtvättslagens tillämpningsområde får inte medvetet medverka vid transaktioner avseende medel som kan antas härröra från brottsliga förvärv av allvarligare slag. Företagen skall anmäla tveksamma transaktioner till Rikspolisstyrelsen eller den polismyndighet som regeringen bestämmer. I praktiken görs anmälningarna till Finanspolisen. Om anmälan sker skall företaget avstå från att utföra transaktionen.

Narkotikabrott och dopningsbrott

De grundläggande reglerna om hanteringen av läkemedel finns i läkemedelslagen (1992:859). Lagstiftaren har dock ansett att det förelegat problem som inte tillräckligt effektivt har kunnat motverkas genom läkemedelslagens regler och därför har narkotikalagstiftningen och lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (dopningslagen) tillkommit.

I narkotikastrafflagen (1968:64) anges att narkotika är läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller

euforiserande effekter. Narkotika anges också vara varor som med lätthet kan omvandlas till varor med sådana egenskaper eller effekter och som på sådan grund är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt eller som genom beslut av regeringen har förklarats vara att anse som narkotika enligt lagen. Regeringen har i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika angett vilka substanser som skall anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen. Som narkotika anses varor med skiftande ursprung: växter och växtmaterial (t.ex. cannabis), vissa svampar, kemiska ämnen som förekommer i växtmaterial (t.ex. morfin), syntetiskt tillverkade droger (t.ex. amfetamin) och bruksfärdiga beredningar (t.ex. tabletter).

Narkotikastrafflagen innehåller straffbestämmelser avseende olovlig befattning med narkotika. För narkotikabrott döms bl.a. den som överlåter narkotika, framställer narkotika som är avsedd för missbruk eller innehar narkotika. Vissa åtgärder som typiskt sett är ägnade att främja den mer organiserade eller annars grova narkotikabrottsligheten är också straffbelagda. Det gäller bl.a. åtgärder som är ägnade att främja handel med narkotika, såsom att bjuda ut narkotika till försäljning och att förmedla kontakter mellan säljare och köpare. Det gäller också befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk, såsom förpackning, transport eller förvaring.

Lagen (1992:860) om kontroll av narkotika reglerar den legala hanteringen av narkotika. Den innehåller också vissa begränsade ansvarsbestämmelser. Även lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. innehåller vissa straffbestämmelser.

Dopningslagen gäller bl.a. syntetiska anabola steroider, testosteron och tillväxthormon. De medel som anges i lagen får inte annat än för medicinskt eller vetenskapligt ändamål införas till landet, överlåtas, framställas, förvärvas i överlåtelsesyfte, utbjudas till försäljning eller innehas. Även bruket i sig av medlet är förbjudet. I vissa fall kan ansvar för grovt dopningsbrott ådömas. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det har utgjort led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Genom lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor ges möjlighet att ingripa mot hälsofarliga missbruksmedel som inte är att anse som narkotika, dopningsmedel eller godkända läkemedel. Regeringen föreskriver vilka varor som skall omfattas av lagen.

Straffbestämmelser för olovlig införsel av de medel som omfattas av de angivna lagarna återfinns i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. För varusmuggling döms bl.a. den som till riket inför eller från riket utför gods, för vilket tull, annan skatt eller avgift skall betalas till staten eller som enligt stadgande i lag eller annan författning inte

får införas eller utföras. Lagen innehåller två straffskalor, varav den strängare avser hantering av narkotika.

Smuggling av mineralolja, alkohol och tobak

Mineralolja, alkohol och tobak är högbeskattade varor och kan därför bli föremål för varusmuggling. Den som för in bränsle till Sverige är, med vissa undantag, skyldig att betala skatt för bränslet enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi. Tobaksskatt skall betalas för tobaksvaror som tillverkas i Sverige, som förs in eller tas emot från ett annat EG-land eller som importeras från tredje land enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt. Alkoholskatt skall betalas för öl, vin och andra jästa drycker, mellanklassprodukter samt för etylalkohol som tillverkas här i landet, som förs in eller tas emot från ett annat EG-land eller som importeras från tredje land enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

En provisorisk reglering av frågor om punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja infördes från den 1 juli 1996 genom lagen (1996:598) om kontroll av yrkesmässiga vägtransporter av mineraloljeprodukter, alkohol och tobak. De provisoriska reglerna innebar bl.a. att skattemyndigheten, med biträde av polis, fick kontrollera att det som var eller kunde antas vara yrkesmässiga transporter av varor genomfördes enligt gällande lagstiftning om respektive skatt på energi, alkoholskatt eller tobaksskatt. I gränsnära områden hade tullen också givits sådan kontrollbefogenhet.

Den 1 juli 1998 trädde lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter i kraft. Bestämmelserna ersätter den provisoriska regleringen. Tullverket svarar för kontrollen och ges bl.a. befogenhet att i vissa fall omhändertaga skattepliktiga varor för utredning och att besluta om skatt på omhändertagna varor samt, om skatten inte betalas, föra talan vid domstol om förverkande av varorna.

Människosmuggling

Med människosmuggling avses bl.a. verksamhet som rör illegal invandring. Utlänningar utan rätt till inresa hjälps till eller in i landet för att här söka uppehållstillstånd. Ansvar för brott ådöms den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid med föreskrifter i utlänningslagen (1989:529) eller i en författning som har utfärdats med stöd av utlänningslagen. Vid bedömning om brottet skall anses som

grovt skall särskilt beaktas om det utförts mot ersättning, om det avsett ett stort antal personer eller om det utförts under hänsynslösa former.

Ansvar ådöms också den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige. Här krävs det inte att verksamheten syftar till att någon skall komma in i Sverige i strid med bestämmelserna i utlänningslagstiftningen utan det är tillräckligt att det är fråga om en organiserad verksamhet med målsättning att hjälpa utlänningar att komma till Sverige även om avsikten är att söka uppehållstillstånd redan vid gränsen. Ansvar för medhjälp till brott ådöms den som hjälper en utlänning att resa till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige, om han eller hon insåg eller hade skälig anledning att anta att resan anordnats i vinstsyfte genom sådan verksamhet. I första hand avses den som utför själva transporten, men gäller även den som tillhandahåller förfalskade handlingar som skall underlätta resan till Sverige.

I samband med människosmuggling kan också framkallande av fara för annan (3 kap. 9 § brottsbalken) förekomma om t.ex. ett undermåligt fartyg används vid smugglingen. Andra brott kan t.ex. vara förfalskningsbrott (14 kap. brottsbalken). Som en följd av människohandel och då särskilt handel med kvinnor kan också människorov (4 kap. 1 § brottsbalken), olaga frihetsberövande (4 kap. 2 § brottsbalken) eller koppleri (6 kap. 8 § brottsbalken) förekomma.

Smuggling av växter och djur

Smuggling av djur och växter kallas CITES-brott (efter den konvention på området som trädde i kraft 1975 [Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora]). Konventionen reglerar handel med utrotningshotade djur och växter. I miljöbalken ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om handel och vissa andra åtgärder med exemplar av vilda djur- och växtarter (8 kap. 4 § miljöbalken). Åtgärderna kan avse både levande och döda djur eller växter. Även åtgärder avseende delar av djur och växter liksom frön av växter omfattas av bemyndigandet. Handel anses innefatta bl.a. saluförande, försäljning och byte.

I miljöbalken föreskrivs också straff för den som bryter mot meddelade föreskrifter genom att ta befattning på visst sätt med bl.a. djur (29 kap. 8 § första stycket 11 p. och 9 § första stycket 11 p.). I artskyddsförordningen (1998:179) har regeringen meddelat föreskrifter om handel och andra åtgärder med exemplar av vilt levande djur- och växtarter som behöver skydd. Föreskrifterna har meddelats som

komplement till bl.a. miljöbalken och rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem.

Ansvar utdöms inte enligt miljöbalken om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

IT-brottslighet

Informationsteknik är teknik för insamling, lagring och bearbetning samt kommunikation och presentation av data i olika former. Hit kan räknas datorrelaterad teknik, telekommunikation och hemelektronik. IT-utvecklingen har inte bara berört apparater som traditionellt kallas datorer utan även andra apparater har förändrats. Minnesenheter byggs in för styrning eller för lagring av information i en mängd apparater, t.ex. i industrirobotar, hissar, bilar och TV-apparater. Trafiken mellan skilda datorer kan organiseras på olika sätt. Det finns särskilda anslagstavlor som är tillgängliga för dem som tilldelats ett särskilt lösenord (s.k. BBS), nätverk som bygger ihop datorer inom en organisation och publika nätverk som t.ex. Internet.

I detta sammanhang kan det finnas anledning att nämna något om elektroniska betalningstjänster. Sådana tjänster används och nya elektroniska betalningstjänster kommer att införas. Utredningen om elektroniska pengar angav i sitt betänkande E-pengar – näringsrättsliga frågor (SOU 1998:14) att begreppet e-pengar bör begränsas till digitala värdeenheter som används som allmänna betalningsinstrument. Med digitala värdeenheter avses därvid elektroniska registreringar av medel som kan användas för betalningar utan att finnas på ett individualiserat konto. Det kan t.ex. vara fråga om telefonkort.

IT-teknik kan användas direkt för kriminell verksamhet eller för att underlätta sådan verksamhet. IT-tekniken ger utökade möjligheter att ta del av hemlig information, att manipulera transaktioner och förstöra information. Internet kan användas t.ex. för att skapa kontaktnät och för att propagera för åsikter. De brott där IT-tekniken kan komma till användning är många. Av brottsbalksbrotten kan t.ex. anges olaga hot (4 kap. 5 §), förtal (5 kap. 1 §), stöld (8 kap. 1 §), bedrägeri (9 kap. 1 §), utpressning (9 kap. 4 §), häleri (9 kap. 6 §), bokföringsbrott (11 kap. 5 §), skadegörelse (12 kap. 1 §), förfälskning (14 kap. 1 §), hets mot folkgrupp (16 kap. 8 §) och barnpornografibrott (16 kap. 10 a §). Det kan också vara fråga om t.ex. narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

Som exempel på brottstyper kan anges att häleri kan begås genom att stulna varor säljs över Internet. Olovliga intrång i datorer och

datornätverk kallas hacking. Syftet kan vara att stjäla information eller att åstadkomma skada på systemet. Gärningen kan bestå i att förstöra eller ändra information på ett företags hemsida eller att plantera virus i ett system. Massor av e-mail kan skickas för att blockera ett företags e-postadress. Sådana metoder kan t.ex. användas för att handlingsförlama ett konkurrentföretag. De kan också användas av terrorister för att angripa viktiga samhällsfunktioner. Utpressning kan ske genom hot om att förstöra eller ändra information. Olovligt intrång kan ske för att t.ex. felaktigt föra betalningar till eget konto. Bedrägerier kan utföras med hjälp av falska kontokort. Andra exempel på kriminalitet med anknytning till IT är piratkopiering av dataprogram och förfälskning av pengar, värdepapper eller andra dokument med hjälp av digital teknik. Datornätverk kan användas för försäljning av narkotika eller för att sprida rasistiska åsikter. Sådana nätverk kan också användas av pedofiler för att utbyta erfarenhet eller pornografiskt material.

Telefoni och datakommunikation har integrerats. Genom s.k. illegal teleförmiddling kan hackern erbjuda möjlighet att ringa på andras bekostnad efter att ha skaffat fram de koder som behövs.

7.2.2 Uttalanden om förekomsten av organiserad brottslighet

Flera myndigheter och andra har i skilda sammanhang gjort uttalanden om förekomsten av organiserad brottslighet. I det följande lämnas en redovisning av sådana uttalanden. Först tas allmänna uttalanden om organiserad brottslighet upp. Därefter anges vad som uttalats om förekomsten av organiserade grupper. Redovisningen följer sedan den uppdelning i brottskategorier som använts ovan.

Allmänna uttalanden om organiserad brottslighet

Rikskriminalpolisen redovisade i maj 1997 en hotbildsrapport om den kvalificerade kriminaliteten (1997:12). I rapporten lämnas en analys gjord utifrån ett svenskt perspektiv av sådan kriminalitet som är organiserad, har internationella dimensioner eller internationella kopplingar eller på annat sätt kan uppfattas som allvarlig. Rikskriminalpolisen uttalade att det politiska och ekonomiska systemskiftet i f.d. Sovjetunionen samt i Östeuropa och Centraleuropa har haft en negativ effekt på brottsutvecklingen i både de aktuella länderna och i stora delar av omvärlden. Svaga rättsvårdande myndigheter och en vitt spridd korrup tion har inneburit att den organiserade brottsligheten kunnat växa sig

stark och de öppnade gränserna att den kunnat expandera internationellt. På det internationella planet har de ändrade förutsättningarna för brottsligheten i öst inneburit tillkomst av nya marknader, produktionskällor och smuggeleder för narkotika, nya transitleder vid människosmuggling och avsättningsmöjligheter för stulet gods. Rikskriminalpolisen angav att stora summor pengar skickas av den organiserade brottsligheten i öst till bl.a. Västeuropa för att tvättas och i viss utsträckning investeras i den legala ekonomin.

I rapporten angav Rikskriminalpolisen också att den s.k. öststatsbrottsligheten för Sveriges del tydligast yttrar sig i form av stora mängder insmuglat amfetamin samt stöld och transitering av bilar österut. Viktiga knutpunkter för människosmuggling riktad mot Sverige har upprättats. Penningtvätten kan få störst betydelse i längden genom den risk för korruption och våld som den för med sig. Den organiserade brottsligheten från f.d. Sovjetunionen har enligt Rikskriminalpolisen etablerat en begränsad närvaro i Sverige utan att för den skull stå för någon omfattande brottslighet på svensk mark. Rikskriminalpolisen uttalade också att hot och våldsamma uppgörelser mellan individer med koppling till skilda kriminella grupper från f.d. Sovjetunionen ägt rum, framförallt i Stockholmsområdet.

Rikskriminalpolisen uttalade att för Östeuropas och f.d. Sovjetunionens del förefaller både den inhemska prostitutionen och en organiserad export av kvinnor till den västeuropeiska sexindustrin ha ökat de senaste åren samt att, framförallt i det inhemska perspektivet, också barnprostitutionen verkar ha ökat. Rikskriminalpolisen angav dock att området ännu inte hade blivit någon marknad för svenska pedofiler.

Rikskriminalpolisen angav i rapporten att ett genomgående intryck var att kvalificerade kriminella i Sverige i ökande utsträckning sysslar med olika sorters brottslighet, t.ex. kan en och samma individ eller grupp syssla med stölder, narkotikabrott och ekobrott. Skilda kriminella grupperingar förefaller i viss utsträckning ha kontakt med varandra. I vilken grad den svenska kvalificerade kriminaliteten kan betecknas som organiserad och vilka grupper som utgör det största hotet är enligt Rikskriminalpolisen en öppen fråga i väntan på en systematisk kartläggning. Ett preliminärt intryck angavs dock vara att graden av organisering och sofistisering generellt är lägre än i stora delar av omvärlden. Rikskriminalpolisen ansåg att hotet från både den inhemska och den internationella organiserade brottsligheten för svensk del torde komma att öka under de närmaste åren.

Rikskriminalpolisen och Generaltullstyrelsen uttalade i rapporten Organiserad brottslighet i Sverige 1997 (1998:25) att det är svårt att undandra sig intrycket av att hotet från den organiserade brottsligheten ökar över tiden både till art och omfattning, men en förklaring till

skillnader i bilden jämfört med föregående år är att de brottsbekämpande myndigheterna genom aktiv underrättelseinhämtning fått bättre insyn i vissa kriminella miljöer och blivit bättre på att analysera inhämtad information. I rapporten angavs att huvudintrycket av den svenska kvalificerade kriminella miljön, i praktiken den organiserade brottsligheten, karaktäriseras av brottsflöden som är stabila över tiden så länge de anses tillräckligt lönsamma i förhållande till risken, nätverk mellan kriminella individer som byggs upp långsiktigt och som i termer av allmänna kontakter är stabila över tiden samt specifika grupperingar som uppstår ur nätverken och som under viss tid organiserar sig för att bedriva brottslighet tillsammans. Enligt rapporten framstår vissa kriminella, t.ex. ekobrottslingarna, som mer nätverksinriktade än andra, t.ex. narkotikasmugglarna, där brottsligheten i högre grad domineras av grupperingar som är mer slutna och stabila över tiden. Den organiserade brottsligheten i Sverige har enligt rapporten en betydande internationell anknytning.

Rikskriminalpolisen och Generaltullstyrelsen uttalade också i rapporten att intrycket är att det våld som utövas med koppling till organiserad brottslighet i Sverige har blivit grövre och också ökat i omfattning under senare år. De angav dock att det inte behöver röra sig om en långsiktig trend eftersom nivåerna trots allt är låga och enstaka konflikter med våldsserier kan få stort genomslag i statistiken.

Rikskriminalpolisen och Generaltullstyrelsen har också sammanställt en rapport om organiserad brottslighet i Sverige avseende år 1998 (1999:15). Där angavs att den organiserade brottslighetens karaktär i Sverige inte förändrats nämnvärt sedan år 1997. I rapporten angavs också att intrycket var att den svenska kvalificerade kriminella miljön brutaliserats.

I en rapport från Brottsförebyggande rådet, år 1999, angavs att det är en oroande utveckling vad gäller den organiserade brottsligheten i Sverige (Cigarettsmugglingens struktur, omfattning och utveckling under senare delen av 1990-talet, Från limpa till lunga, Leif GW Persson). Som exempel på sådan utveckling angavs det att det finns fungerande illegala nätverk för marknadsföring distribution och försäljning av bl.a. smugglad alkohol och tobak.

Uttalanden om organiserade grupper

Regeringen angav i juni 1997 i skrivelsen Åtgärder mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet (skr. 1996/97:171) att en ökning av organiserad och gränsöverskridande brottslighet i viss mån har kunnat iaktas i Sverige. Som förut angetts uttalade regeringen att organiserad

brottslig verksamhet i sin mest avancerade form kan vara så livskraftigt organiserad och hierarkiskt styrd att den kan ställa sig utanför och hota den legala, stabila och demokratiska ordningen. I skrivelsen anfördes att det knappast finns några organiserade grupper av detta slag i Sverige, men att några av de motorcykelklubbar som bedriver brottslig verksamhet och som relativt nyligen etablerat sig i Sverige uppfyller ett flertal kriterier på i reell mening organiserad brottslighet. Regeringen angav att det i Sverige finns etablerade motorcykelklubbar med brottslig verksamhet som ingår i internationella nätverk.

Även i andra uttalanden och rapporter är det på senare tid främst den kriminalitet som har anknytning till vissa motorcykelklubbar som kommit att uppmärksammas i samband med organiserad brottslighet i Sverige.

I en rapport om internkontroll från april 1997 angav f.d. riksåklagaren Axel Morath att de våldsbrott som förknippas med motorcykelgäng ofta är förenade med vapenbruk och därför ytterst farliga till sin karaktär. Han uttalade också att hot som kan rikta sig mot polis och åklagare inte ter sig som främmande inslag i den bilden och att metoden att sprida desinformation förekommer inom motorcykelgängen. Han angav att det påståtts att försök till infiltration av polisväsendet används som arbetsmetod.

I propositionen Ökade möjligheter att ingripa mot vissa mc-klubbar, m.m. (prop. 1997/98:181) uttalade regeringen att typiskt för dessa klubbar är att organisationsstrukturerna är hierarkiska och att rekrytering och interna disciplinsystem tjänar till att skapa absolut lojalitet och försvåra insyn. De mera uppenbara brottsliga yttringarna av klubbarnas verksamhet är grovt våld. Detta våld, som primärt riktar sig mot rivaliserande organisationer, är ibland av närmast militär karaktär. Det finns också tydliga tecken på att organisationerna ägnar sig åt beskyddar- och indrivningsverksamhet. I propositionen angavs också att när det gäller personer som ägnar sig åt indrivningsverksamhet finns det enligt åklagare och polis ett nära samband mellan dessa och med organiserad brottslighet antingen i mc-klubbar eller i grupper som sysslar med avancerad förmögenhetsbrottslighet. Regeringen uttalade att mycket talar för att det i samband med dessa mc-klubbar också förekommer mer eller mindre omfattande narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet.

Två motorcykelklubbar, Hells Angels och Bandidos, var från år 1994 och ett antal år framåt i väpnad konflikt med varandra. De båda klubbarna finns på många håll i världen, men konflikten i de nordiska länderna tog sig våldsammare uttryck än vad som varit vanligt i andra delar av världen på senare tid. Ett flertal allvarliga våldsbrott begicks. Eldstrider och granatattacker förekom. I Sverige dödades några

personer och flera skadades efter sammandrabbningar. Bland döds-offren i övriga Norden fanns människor som inte varit medlemmar i dessa organisationer. I september år 1997 kom klubbarna överens om vapenvila dem emellan efter förhandlingar i Danmark. Efter överenskommelsen om vapenvila avstannade våldet även i Sverige. Vapenvilan innebär bl.a. att medlemmar inte får bära vapen eller skyddsväst och att vapen inte får förvaras i klubbhusen. Beslag av vapen har skett efter vapenvilan, men då utanför den egentliga klubbmiljön.

Rikskriminalpolisen uttalade i maj 1997 i sin förut omnämnda analysrapport (1997:12) att ett tjugotal kriminella motorcykelgäng finns i Sverige. Enligt rapporten är de huvudsakligen lokaliserade till storstadsläna och särskilt i södra delen av landet, men fenomenet verkar vara på väg att få en större nationell spridning. Rikskriminalpolisen angav att Hells Angels och Bandidos tillhör var sina internationella nätverk och att båda klubbarna i ett internationellt perspektiv uppfyller de flesta kriterierna för organiserad brottslighet. Utifrån internationella erfarenheter misstänks klubbarna syssla med utpressning, sexhandel, alkoholsmuggling, stölder, rån, illegal vapenhantering och våldsbrottslighet, i viss utsträckning kontraktsmord. Rikskriminalpolisen angav att organisationsstrukturen är maffialiknande och en mödosam rekryteringsprocess syftar till att skapa lojalitet och försvåra infiltration.

Rikskriminalpolisen uttalade också att när konflikten mellan Hells Angels och Bandidos ebbar ut torde gängen med större kraft än dittills komma att etablera sig på olika kriminella marknader. I rapporten sades att de redan då bedrev t.ex. viss indrivnings- och torpedverksamhet och att mycket talade för att inslaget av narkotikadistribution skulle öka. Risker för fortsatta infiltrationsförsök och hot mot poliser och andra inom rättsvårdande myndigheter förblev enligt rapporten hög. Rikskriminalpolisen angav att målsägande, vittnen och representanter för media som uppfattas utmana gängens intressen riskerar att utsättas för våld eller hot om våld, vilket försvårar lagföring av misstänkta med koppling till motorcykelmiljön.

Brottsförebyggande rådet angav i en rapport från juni 1999 att en analys av strafförelägganden och åtal mot medlemmar av motorcykelklubbar inte ger stöd för teorin om att mc-gäng utgör brottsorganisationer av klassiskt snitt (BRÅ-rapport 1999:6, Sundberg). Brott som anses typiska för den organiserade brottsligheten förekommer, men endast i ett begränsat antal fall.

Det är dock inte endast brottslighet med anknytning till motorcykelklubbar som tas upp då man talar om organiserade grupper. Riskerna för att organiserad brottslighet skall komma till Sverige från öst omtalas också, som framgår av uttalanden som redovisats tidigare. Inter-

nationella ekobrottsgruppen lämnade i augusti 1997 sin rapport Internationella ekobrott (Ds 1997:51). Rapporten byggde på information från ett antal myndigheter, näringslivsorganisationer m.fl. i Sverige och i flera andra länder, liksom på uppgifter från skilda EU-organ och andra internationella organ. I rapporten angavs att det största hotet när det gäller organiserad brottslighet torde komma från våra grannländer i Östeuropa, där den organiserade brottsligheten kommit att delvis dominera inte bara kriminaliteten utan också det ekonomiska livet och samhällslivet över huvud. I rapporten angavs också att sådana kriminella grupper i stor omfattning sträckt ut sin verksamhet till bl.a. Väst-europa och att det finns en stor risk för att de i ökad omfattning kommer att sträcka ut verksamheten också till Sverige.

Rikskriminalpolisen uttalade i analysrapporten (1997:12) att de kriminella strukturerna i öst förefaller ha en god förmåga att operera internationellt och inte minst bygga allianser med lokala grupper. Många svenska kriminella aktörer har kontakt med den organiserade brottsligheten i öst och dessa kontakter kan förväntas fördjupas under kommande år.

I skrivelsen Lägesrapport i fråga om den ekonomiska brottsligheten (skr. 1998/99:25) angav regeringen att staterna i Östeuropa efter Sovjetunionens fall skakats av kriser och omvälvningar i det politiska, ekonomiska och sociala livet som bl.a. lett till att det utvecklats en omfattande organiserad brottslighet i många av dessa länder. Regeringen uttalade att Sverige och andra västländer är attraktiva avsättningsplatser för gods som förs från östländerna och som ingår i kriminell verksamhet av flera olika slag. Regeringen angav att inte bara handel med narkotika, vapen och stulna bilar hör till bilden utan också företeelser som beskyddarverksamhet, penningtvätt och smuggling av sprit och cigaretter.

Kauko Aromaa, forskningschef vid Rättspolitiska forskningsinstitutet i Helsingfors, har angett att lokala flexibla gangsternätverk, som tar alla tänkbara tillfällen till brott, är ett problem i Ryssland och Baltikum (Apropå 4/1998). Enligt Kauko Aromaa tycks den hotbild av östmaffian som målats upp ändå inte bli verklighet. Han har uttalat att de organiserade brottsliga gruppernas aktiviteter under för dem goda omständigheter skulle kunna expandera och aktivt söka nya arbetsmöjligheter, men att en realistisk analys minskar trovärdigheten av de analyser som målar upp hotbilder av maffiaorganisationer som växer och växer och som uppnår en ständigt ökande ekonomisk och politisk makt och som till sist övertar hela samhället.

Rikskriminalpolisen och Generaltullstyrelsen angav i den förut nämnda rapporten om organiserad brottslighet år 1997 (1998:25) att det i Sverige finns ett mindre antal individer eller grupperingar med

kopplingar till, även i ett internationellt perspektiv, mycket allvarlig organiserad brottslighet där fokus i eller basen för den huvudsakliga brottsverksamheten ligger utanför Sverige. I rapporten uttalades också att vissa kriminella grupperingar i Sverige som bedriver organiserad brottslighet i Sverige också har anknytningar till politiskt motiverade organisationer med paramilitär struktur och kapacitet för våldsbrott. Det angavs att sådana förhållanden främst gäller heroinsmugglande grupperingar. Det uttalades också att det verkar som om den organiserade gängbildningen ökar på de svenska anstalter där sådana interner som dömts för grova brott placeras.

I en rapport från Brottsförebyggande rådet (år 1999) angavs att det enligt uppgift från polisens och tullens underrättelseorgan fanns 8–12 kriminella grupper eller organisationer som var verksamma på den illegala svenska marknaden för smuggelcigaretter (Den organiserade cigarettsmugglingen, Från ax till limpa, Leif GW Persson). I rapporten angavs också att dessa grupper hade sin bas i norra Europa och Östersjöregionen och att deras verksamhet hade en blandad inriktning med smuggling av cigaretter, sprit och ibland även amfetamin. I rapporten uttalades att våld och hot var vedertagna medel som nyttjades efter behov för verksamhetens genomförande och att konkurrensen mellan dessa grupper tidvis kunde anta mycket dramatiska former.

Uttalanden om särskilda brottstyper

Uttalanden om ekonomisk brottslighet

Rikskriminalpolisen angav i sin förut nämnda analysrapport (1997:12) att alltmer avancerade ekobrott genomförs under allt kortare tidsrymder och med allt större geografisk spridning, såväl nationellt som internationellt. Rikskriminalpolisen uttalade att skatte- och bedrägeribrottsligheten på senare år blivit mer internationell till sin karaktär. Ekobrottslingar i Sverige utnyttjar den ökade internationella rörligheten för gods och kapital och internationella ekobrottslingar riktar i ökande utsträckning in sig också mot mål i Sverige. Skattebrotten torde enligt Rikskriminalpolisen fortsätta att öka. Rikskriminalpolisen angav att bolagsplundring genom handel med skalbolag inte är lika omfattande som i slutet av 1980-talet, men att det sannolikt förblir ett problem under lång tid framöver. Bedrägeribrotten tenderar att minska i antal, men samtidigt bli mer komplexa och omfatta större belopp.

Rikskriminalpolisen angav också att det efter en förändring av de bolagsrättsliga reglerna i samband med Sveriges inträde i EES blivit vanligare att i ekobrottssammanhang i aktiebolag använda en styrelse

som enbart består av utländska, ofta påhittade, medborgare i stället för att använda s.k. målvakter.

F.d. riksåklagaren Axel Morath angav i april 1997 i sin förut nämnda rapport att det finns tecken som tyder på att den ekonomiska brottsligheten och narkotikahandlingen blir alltmer sammanflätade. Han uttalade också att det är fråga om kriminella personer, som förfogar över betydande resurser och som kan skaffa sig positioner och inflytande i samhället på grund av sin starka ekonomiska ställning. Han angav att inslag av penningtvätt och torpedverksamhet ofta förknippas med sådan brottslighet.

Internationella ekobrottsgruppen angav i sin förut nämnda rapport Internationella ekobrott (Ds 1997:51) att huvudtrenderna för den ekonomiska brottsligheten är ökande internationalisering, ökande datorisering och ett ökat inslag av organiserad brottslighet. Dessa trender gäller också för Sverige, dock att utvecklingen av IT-brottslighet och organiserad brottslighet inte gått lika långt här i landet som i många andra länder. I rapporten angavs också att ekobrottsligheten sannolikt kommer att öka internationellt och att det finns en beaktansvärd risk för att ökningen kommer att beröra även Sverige. Internationella ekobrottsgruppen uttalade också att det finns risk för att kriminella grupper i andra länder, särskilt i Östeuropa, kommer att sträcka ut sin verksamhet till Sverige. I rapporten angavs att den internationella ekobrottsligheten är mycket flexibel och att den snabbt anpassar sig till förändringar. Inte minst drar den nytta av skillnader i fråga om nationell lagstiftning och av myndigheternas svårigheter att samarbeta effektivt över gränserna. I många fall bedrivs brottsligheten enligt affärsmässiga principer i nätverk och i samarbete med specialister, såsom jurister, ekonomer och datatekniker.

Ekobrottsmyndigheten lämnade i maj 1998 en rapport om den ekonomiska brottsligheten under år 1997 (1998:1). Ekobrottsmyndigheten angav att det är vanskligt att uttala sig om brottslighetens utveckling. Ekobrottsmyndigheten redovisade slutsatser utifrån rapporter som lämnats av de regionala samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet. Uppgifter hade också lämnats av myndigheter på central nivå, såsom Rikspolisstyrelsen, Riksskatteverket, Generaltullstyrelsen och Patent- och registreringsverket. Enligt rapporten hade den ekonomiska brottsligheten ökat eller låg på en oförändrat hög nivå, brotten tenderade att bli mer kvalificerade, den gränsöverskridande brottsligheten hade ökat och den ekonomiska brottsligheten dominerades av olika former av skattebrott, bolagsplundring och konkursbrottslighet. I rapporten angavs att på skatte- respektive tullsidan borde särskilt uppmärksammas skalbolagsaffärer och smuggling av främst tobak samt momsbedrägerier. Vidare uttalades att utvecklingstendenserna var att

bedrägerier avseende företagsstöd, t.ex. exportbidrag, ökade och att utnyttjande av IT skulle komma att öka möjligheterna till skatteundandragande genom handel via Internet och möjligheterna till penningtvätt.

Ekobrottsmyndigheten uttalade i en rapport om den ekonomiska brottsligheten under år 1998 (1999:1) att antalet utredningar med internationell anknytning ökar väsentligt. Ekobrottsmyndigheten angav att beslagen av alkohol och cigaretter ökade avsevärt under 1998. En betydande ekonomisk brottslighet har utvecklats med anknytning till införsel och försäljning av brännolja.

I Budgetpropositionen för 2000 uttalade regeringen att det under de senaste decennierna har utvecklats många former av komplicerad och samhällsfarlig ekonomisk kriminalitet och att det finns samband mellan ekonomisk brottslighet och annan grov organiserad brottslighet (prop. 1999/2000:1). Regeringen angav att den ekonomiska brottsligheten blivit alltmer gränsöverskridande och att den ofta drar nytta av skillnader i nationell lagstiftning och av myndigheternas svårigheter att samarbeta effektivt över gränserna. Regeringen angav också att det dessutom är möjligt att med hjälp av modern informationsteknik göra snabba transaktioner oberoende av nationsgränser.

Regeringen angav i skrivelsen Lägesrapport i fråga om den ekonomiska brottsligheten (skr. 1999/2000:22) att brottsanmälningar om ekonomisk brottslighet minskade under åren 1994–1998, att antalet anmälda miljöbrott ökade under första halvåret 1999 och att antalet ärenden med internationell anknytning ökar. Regeringen angav också att den ekonomiska brottsligheten blir alltmer organiserad och att det brottsutredande arbetet blir alltmer komplext.

Uttalanden om penningtvätt

Regeringen angav i skrivelsen Åtgärder mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet (skr. 1996/97:171) att penningtvätt förekommer i Sverige både i och utanför bank- och finansieringsväsendet samt att penningtvätt är en företeelse som de flesta organiserade grupper ägnar sig åt för att kunna använda sig av vinsterna från sin brottsliga verksamhet. Regeringen angav att det inte finns några metoder för att säkert fastställa omfattningen, men att penningtvätt uppskattas vara mindre i Sverige än i andra jämförbara länder. Regeringen uttalade också att de brottsliga förmögenheterna härstammar främst från narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet bedriven av organisationer med sin bas utanför Sverige.

Internationella ekobrottsgruppen angav i sin förut nämnda rapport Internationella ekobrott (Ds 1997:51) att penningtvätt anses vara en av

de viktigaste företeelserna inom den grova och internationella brottsligheten och att penningtvätten globalt omsätter "oerhörda belopp". För Sveriges del angavs att det inte finns anledning att anta att penningtvätt i Sverige skiljer sig på något principiellt sätt från den internationella bilden, dock med den olikheten att penningtvätten i Sverige rimligen bör vara av en relativt mindre omfattning än i en del andra länder.

Rikskriminalpolisen angav i den förut nämnda analysrapporten (1997:12) att penningtvätten i Sverige i ett internationellt perspektiv förefaller vara mindre omfattande, men att kartläggningen är bristfällig och att sannolikt bara en bråkdel upptäcks. Rikskriminalpolisen uttalade att det finns en risk för att penningtvätten ökar, mot bakgrund av att den organiserade brottsligheten i och runt Sverige förefaller vara på väg att växa sig starkare. Rikskriminalpolisen angav att kriminella organisationer från f.d. Sovjetunionen bedöms tvätta betydande summor i Sverige. Enligt Rikskriminalpolisen dominerar ekobrottsligheten som misstänkt förbrottslighet och narkotikabrottslighet står för resten, med undantag av brottslighet med anknytning till bl.a. människosmuggling.

Regeringen uttalade i propositionen *Ändringar i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt, m.m.* (prop. 1998/99:19) att en ökande internationalisering av brottsligheten och stora ekonomiska vinster av brottslig verksamhet föder ett växande behov av att kunna återinvestera medel i seriösa verksamheter för att dölja att brott begåtts och för att kunna tillgodogöra sig de brottsliga vinsterna. Regeringen angav att den tekniska utvecklingen också har gjort det möjligt att snabbt överföra medel mellan skilda länder.

Uttalanden om narkotikabrottslighet

Av Brottsförebyggande rådets lagföringsstatistik för narkotikabrott framgår att antalet personer som lagfördes för narkotikabrott åren 1996 och 1997 ökade med cirka 55 % jämfört med ett genomsnitt för åren 1988–1993. Ökningen kan förklaras med att man år 1993 skärpte straffet för eget bruk. Antalet lagföringar som gällde överlåtelse och smuggling minskade däremot under perioden.

Regeringen angav i skrivelsen *Åtgärder mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet* (skr. 1996/97:171) att den svenska narkotikabrottsligheten är allvarlig, men småskalig vid en internationell jämförelse. Utbudet på narkotikamarknaden ökar dock. Regeringen uttalade att den riktigt grova narkotikabrottsligheten i betydande omfattning sker i organiserade former, att organisationerna har sin bas framförallt i utlandet och att Sverige används som marknad. Denna bild kan

dock förändras enligt regeringen genom att syntetiska preparat med narkotiska effekter öppnar möjligheter att med enkla metoder tillverka preparat.

F.d. riksåklagaren Axel Morath uttalade i april 1997 i sin förut nämnda rapport att den illegala narkotikahanteringen, sedd ur en internationell synvinkel, synes kunna pågå även inom länder med i stort sett väl fungerande rättssystem och att risken för en fortsatt och utbredd narkotikabrottslighet i Sverige därför måste bedömas som stor, möjligen större än vad som gäller för att öststatskriminalitet skall få ordentligt fäste i Sverige.

Riksdagens justitieutskott angav i februari 1998 att narkotika-problemet under senare år förvärrats till såväl art som omfattning (bet. 1997/98:JuU12). Tillgången på narkotika i Sverige är illavarslande. Mängden beslagtagna narkotika, liksom antalet narkotikabeslag, har ökat det senaste året. Inställningen till narkotika bland framför allt unga människor har blivit alltmer liberal.

Rikskriminalpolisen uttalade i den förut nämnda hotbildsanalysen (1997:12) att narkotikabrottsligheten de senaste åren förefaller ha förvärrats både till omfattning och art, såväl i Sverige som i omvärlden, samt att utbudet på den svenska marknaden ökat på grund av stigande internationell produktion, tillkomsten av transitleder över det tidigare stängda Östeuropa och nya aktörer som lockas av den höga lönsamheten. Statistiken för beslag av narkotika i Sverige har sammantaget pekats uppåt under större delen av 1990-talet. Vad som preliminärt ser ut som vikande siffror för år 1996 kan ha andra förklaringar än ett faktiskt minskande utbud av narkotika. Övrigt informationsunderlag talar nämligen inte för att vare sig införsel eller bruk av narkotika skulle vara på väg att minska. Rikskriminalpolisen uttalade också att den svenska narkotikabrottsligheten i ett internationellt perspektiv till sin struktur framstår som relativt småskalig och instabil över tiden, men att inslaget av organiserad och internationell brottslighet är betydande och att marknaden torde omsätta miljardbelopp i gatuledet. De syntetiska preparaten bedömdes i rapporten utgöra det allvarligaste problemet. Introduktionen av den skraddarsyddna drogen ecstasy är sannolikt i ett inledande skede och en fortsatt markant ökning av både införsel och missbruk kan förväntas. Både införsel och missbruk av det bruna s.k. rökheroinet tenderar enligt rapporten att öka.

Regeringen angav i juni 1998 i propositionen Kontroll av syntetiska droger m.m. (prop. 1997/98:183) följande. Cannabis är det vanligast förekommande narkotiska missbruksmedlet. De centralstimulerande medlen dominerar injektionsmissbruket. I en inventering som gjordes 1992 uppskattades antalet personer med tungt narkotikamissbruk i landet till mellan 14 000 och 20 000 (om siffrorna är korrekta innebär

detta en ökning med cirka 40 % från 1979). Denna typ av inventeringar behäftas emellertid alltid med en mängd osäkerhetsfaktorer. Men från att så sent som i början av 1950-talet ha varit ett tämligen begränsat fenomen betraktas narkotika idag som ett av vårt lands allvarligaste samhällsproblem. På 1990-talet har konsumtionen av syntetisk narkotika ökat inom bl.a. EU:s medlemsländer. Det är särskilt unga människor som står för den ökade konsumtionen. Det finns ingen stark koppling till egendoms- eller våldsbrottslighet. Risken för effekterna på hälsan underskattas gravt. Alla ”ingredienser” som behövs för tillverkningen finns tillgängliga inom EU. Narkotikan kan tillverkas lokalt där den skall konsumeras. ”Recept” finns fritt tillgängliga på Internet och i undergroundlitteratur. Stimulantia med amfetaminliknande struktur är i samtliga fall av syntetiskt ursprung vilket innebär att de framställs genom kemiska processer i laboratorium. Genom att byta ut någon eller några av kemikalierna vid tillverkningen kan man på ett relativt enkelt sätt få fram nya varianter av amfetaminer. I Sverige har för närvarande fyra icke narkotikaförklarade och amfetaminliknande droger anträffats vid beslag.

Riksdagens socialutskott uttalade i februari 1999 att den illegala narkotikahandlingen är ett stort och växande problem för världssamfundet, som endast kan lösas med internationellt samarbete (bet. 1998/99:SoU4). Socialutskottet angav att den globala utveckling av narkotikahandeln som pågår och den påverkan utvecklingen har för Sveriges del, framförallt vad gäller dagens ungdomar, inger oro.

Uttalanden om dopningsbrottslighet

Utredningen om doping angav i sitt betänkande Doping i folkhälsoperspektiv (SOU 1996:126) att den tagit del av de undersökningar som fanns angående missbrukets utbredning och karaktär och även låtit utföra egna kompletterande undersökningar och enkäter. Utredningen angav att undersökningarna visade att missbrukets omfattning knappast var så utbredd och etablerat som tidigare befarats. Undersökningarna visade att drygt en procent av män i åldrarna 18–30 år någon gång hade prövat anabola steroider. Utredningen angav också att merparten av de dopningmedel som illegalt fanns tillgängliga har smugglats in i landet.

I Rikskriminalpolisens förut nämnda analysrapport (1997:12) uttalades att dopningsmissbruket domineras av personer som använder preparaten för att öka sin muskelmassa och styrka, även om preparaten tenderar att spridas också till grupper som framförallt söker preparatens höjande effekt på aggressivitet och självkänsla. Missbrukarna synes enligt rapporten själva föra in merparten av preparaten.

Regeringen angav i september 1998 i propositionen Åtgärder mot dopning (prop. 1998/99:3) att de undersökningar som genomförts kan sägas peka på att missbruket av anabola steroider stabiliserats på en relativt låg nivå. Regeringen angav också att det föreligger stora svårigheter när det gäller att uppskatta vilka mängder dopningsmedel som finns tillgängliga på den illegala marknaden, men att det synes som om tillgången på exempelvis anabola steroider är god. Tull och polis har de senaste åren tagit relativt stora mängder dopningsmedel i beslag. Det är emellertid svårt att med utgångspunkt i de mängder som tas i beslag göra någon bedömning av hur mycket som totalt finns tillgängligt på den illegala marknaden. Troligen är dock det som beslagt endast en mindre del. Den totala mängden tabletter och ampuller som årligen togs i beslag var större under perioden 1993–1995 än under de senaste två åren. Skillnaderna i beslagsmängd beror dock i stor utsträckning på att vissa av beslagen har omfattat stora kvantiteter.

I propositionen angavs också följande. Huvudparten av i Sverige illegalt tillgängliga dopningsmedel härrör från utlandet. Den legala förskrivningen av dopningsmedel är mycket liten i Sverige och enligt de kontroller som företagits av såväl Läke-medelsverket som Socialstyrelsens regionala tillsynsmyndigheter är missbruk vid förskrivning av läkemedel innehållande dopningsmedel en marginell förekomst. Inte heller finns uppgifter om att stölder av anabola steroider förekommer annat än i undantagsfall. Däremot har tillväxthormonet Genotropin stulits från tillverkaren vid ett antal tillfällen de senaste åren. Fortfarande utgör de s.k. ryssfemmorna, tabletter med anabola steroider vilka härrör från de östeuropeiska länderna, en stor andel av beslagtagna mängder. Smugglingen synes dock de senaste åren i ökande utsträckning äga rum från länder inom Europeiska unionen. En annan tendens är att andelen injektionspreparat ökar. Även om tillgången på illegala dopningsmedel synes vara god är dock denna hantering betydligt mindre till sin omfattning än den illegala hanteringen av narkotika. Hur den illegala marknaden ser ut och på vilket sätt försäljningen är organiserad kan man i dag inte med säkerhet uttala sig om. Det finns vissa uppgifter som tyder på att det finns organiserade grupper som illegalt förmedlar dopningsmedel men det vanligaste torde vara att försäljningen sköts av enskilda individer. Polisens utredningar kan inte heller sägas visa att spridningen av dopningsmedel i allmänhet har någon direkt anknytning till de illegala narkotikakanalerna. Emellertid finns tecken på att såväl narkotika som dopningsmedel åtminstone till viss del förmedlas genom samma distributörer. Bl.a. har i vissa brottsutredningar framkommit att dopningsmedel tillhandahållits från etablerade narkotikaförsäljare.

Uttalanden om smuggling av mineralolja, alkohol och tobak

I december 1995 beslutade Europaparlamentet att tillsätta en tillfällig undersökningskommitté för att undersöka påstådda överträdelser av gemenskapens transiteringsförfarande. I sin rapport drog kommittén slutsatsen att en större kris har utvecklats inom transiteringssystemet och att denna har medfört förluster på åtskilliga miljarder ECU i tullar, punktskatter och mervärdesskatt. Kommittén konstaterade att den organiserade brottsligheten är djupt involverad i transiteringsbedrägerier och att det är handeln med cigaretter som oftast är föremål för bedrägerier.

I propositionen Kontroll av yrkesmässiga vägtransporter av mineralolja- och alkoholprodukter, alkohol och tobak (prop. 1995/96:197) angavs att det hade uppstått en omfattande handel med framförallt obeskattad olja och alkohol genom att produkterna infördes från andra EU-länder utan att svenska punktskatte regler följdes. I regeringens skrivelse Åtgärder mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet (skr. 1996/97:171) angavs att den svenska tullens beslag de senaste åren talar för att den illegala hanteringen ökat när det gäller högbeskattade varor som sprit och cigaretter samt att bakom smugglingen, särskilt av sprit, ligger framförallt brottsliga organisationer. Det angavs också att smuggling av alkohol och tobak i viss utsträckning tar över det utrymme som tidigare varit narkotikans, främst för att riskerna bedöms vara mindre.

Regeringen angav i propositionen Förbättrade möjligheter till punktskattekontroll m.m. (prop. 1997/98:100) att det finns tydliga indikationer på att både den yrkesmässiga handeln med obeskattade alkoholvaror och införseln för privat bruk av alkoholdrycker ökat i omfattning sedan tullens kontrollmöjligheter vid gränserna minskades efter EU-inträdet, särskilt i de södra delarna av landet. Regeringen markerade dock att det är svårt att göra uppskattningar om mörkertalet beträffande skatteundandraganden.

Rikskriminalpolisen och Generaltullstyrelsen angav i den förut nämnda rapporten om organiserad brottslighet år 1997 (1998:25) att den illegala handeln med alkohol är omfattande i Sverige och att en betydande del av denna handel är smuggling av alkohol. För år 1998 angav de att omfattningen av smuggling av alkohol var fortsatt stor (1999:15). Brottsligheten som är kopplad till illegal handel med cigaretter angavs ha ökat väsentligt.

Brottsförebyggande rådet angav i den förut nämnda rapporten Från lunga till limpa att den organiserade cigarettsmugglingen år 1994 svarade endast för en mindre del av den totala cigarettsmugglingen, men att smugglingen från det forna östblocket tog fart på allvar under den närmast följande perioden. År 1996 härrörde hälften av cigaretts-

smugglingen från den organiserade smugglingen. Under år 1998 svarade den organiserade smugglingen för ca sjuttio procent av den totala mängden smugglade cigaretter. I rapporten angavs att det fanns tecken som talade för en minskning av den svarta marknaden. En slutsats som drogs var att prissänkningen på den legala marknaden hade bidragit till att bromsa den tidigare snabba tillväxten och att detta i förening med en effektivare kontroll medfört en nedgång på den svarta marknaden under slutet av år 1998.

Uttalanden om människosmuggling

I oktober 1993 lämnade regeringen propositionen Skärpta åtgärder mot människosmuggling (prop. 1993/94:52). Bakgrunden var att s.k. människosmuggling hade varit ett tilltagande problem under det senaste decenniet. I propositionen angavs att det under vintern 1992/93 hade förekommit särskilt upprörande fall av människosmuggling. Asylsökande hade betalat stora summor till personer som åtagit sig att ordna transport till Sverige och hade sedan under farliga förhållanden förts in illegalt i Sverige.

I skrivelsen Åtgärder mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet (skr. 1996/97:171) angav regeringen att människosmuggling har stor omfattning världen över och att den människosmuggling som riktar sig mot Sverige främst handlar om illegal invandring i systematiserad form. Smugglingen organiseras och drivs av ekonomiska motiv och kan få förödande mänskliga konsekvenser. Regeringen uttalade att det finns tecken som tyder på att de som mot ersättning förser personer med falska dokument och organiserar resor i stor utsträckning är bosatta i Sverige eller i något annat skandinaviskt land.

Rikskriminalpolisen anförde i den förut angivna analysrapporten (1997:12) att människosmuggling internationellt sett är en mångmiljardverksamhet och att det utomlands förekommer en omfattande gränsöverskridande människohandel i syfte att förse sexindustrin men också andra arbetsmarknader med illegal arbetskraft. Rikskriminalpolisen angav att många av dem som fått tillstånd att stanna i Sverige under de senaste 10–15 åren har tagit hjälp av människosmugglare, som mot betalning försett dem med falska dokument och ofta också organiserat deras resa till Sverige.

Rikskriminalpolisen uttalade också att mycket talar för att betydande migrationsströmmar från främst Asien, Mellanöstern och Nordafrika kommer att riktas mot Västeuropa under kommande år. Bara i f.d. Sovjetunionen och Östeuropa, som är viktiga transitområden vid människosmuggling, torde flera hundratusen migranter befinna sig i

väntan på att ta sig vidare till Västeuropa. En viss människosmuggling torde fortsättningsvis komma att riktas också mot Sverige. Möjligen kan antalet smugglingsföretag komma att minska, samtidigt som smugglingsmetoderna riskerar att bli grövre och farligare för dem som låter sig smugglas. En stor del av immigrationen till Sverige under de närmaste åren kommer enligt Rikskriminalpolisen sannolikt att utgöra s.k. anhöriginvandring och många i denna kategori kommer att försöka ta sig hit illegalt. Det finns tecken på att Sverige i viss utsträckning används som transitland vid människosmuggling riktad mot andra länder bl.a. i Västeuropa. Rikskriminalpolisen angav att den kriminella hanteringen av pass och andra identitets- och resedokument i anslutning till människosmuggling är omfattande.

Rikskriminalpolisen har uttalat att asylinvandringen ökade under år 1998 för andra året i rad, att ca 70 % av de som söker asyl gör det inne i landet och inte vid landets gränser, att ca 60–70 % av de som söker asyl uppger sig sakna passhandlingar eller andra dokument och att flertalet av de största grupperna som söker asyl i Sverige använder sig av organiserad hjälp för att illegalt ta sig in i landet.

Rikskriminalpolisen uttalade i en rapport om handel med kvinnor i januari 2000 att problemen med handel med kvinnor blivit synligare under de senaste åren (rapport 2000:1). De förundersökningar som inletts hade större omfattning och berörde fler kvinnor och brottsligheten hade en högre grad av organisation än tidigare. Rikskriminalpolisen angav att det inte gick att uttala sig om detta berodde på att brottsligheten ändrat utseende eller om polisen blivit bättre på att upptäcka denna typ av brottslighet. Rikskriminalpolisen uttalade också att det i förundersökningarna fanns uppgifter om ett betydligt hårdare och mer våldsamt tvång än i tidigare ärenden.

Uttalanden om smuggling av växter och djur

Av Rikskriminalpolisens rapport om brott mot reglerna i CITES (1997:40) framgår att polisen beslagtogs 165 CITES-djur under perioden november 1996–september 1997. Det rörde sig främst om sköldpaddor och ormar. Rikskriminalpolisen angav att den illegala handel med djur och växter är global och att de personer som är inblandade i denna handel har ett globalt nätverk med personkontakter och att de är påtagligt ”internationaliserade”.

Uttalanden om IT-brottslighet

Regeringen angav i skrivelsen Åtgärder mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet (skr. 1996/97:171) att den snabba utvecklingen av elektroniska betalningssystem kan medföra en risk för ökad penningtvätt.

Internationella ekobrottsgruppen angav i sin rapport Internationella ekobrott (Ds 1997:51) att IT-brottsligheten sannolikt kommer att bli en framträdande del av ekobrottsligheten. I rapporten angavs också att Sverige naturligtvis redan fått kännning av brottslighet som är relaterad till den nya informationstekniken, men att IT-brottsligheten förefaller ha utvecklats betydligt mera i en del andra länder där den är på väg att bli ett huvudproblem för polis och rättsväsende i övrigt. Internationella ekobrottsgruppen uttalade att IT-brottsligheten befinner sig i stark utveckling.

Rikskriminalpolisen anförde i sin förut nämnda analysrapport (1997:12) att den tilltagande datoriseringen av snart sagt all värdehantering, inte minst betalningssystemen, leder till en ökad risk för mycket stora bedrägerier. Den snabba utvecklingen av digitala betalningssystem medför också en risk för nya möjligheter till penningtvätt. I den mån det blir möjligt att utföra ekonomiska transaktioner över Internet, utan direkt inblandning av etablerade finansiella institutioner torde risken för digital penningtvätt öka. Rikskriminalpolisen angav också att piratkopiering i Sverige till övervägande del handlar om illegal kopiering och spridning av programvara till datorer, ett problem som kan komma att förvärras något genom den snabba spridningen av Internet och introduktionen av billiga CD-brännare.

Brottsförebyggande rådet angav i en rapport i januari 2000 att en undersökning som Brottsförebyggande rådet genomfört inte gav belägg för att den IT-relaterad brottsligheten skulle vara så omfattande och allvarlig som den mytologiserade bild man gärna skapar av den (IT-relaterad brottslighet, BRÅ-rapport 2000:2). Brottsförebyggande rådet uttalade att bilden av en IT-relaterad brottslighet av närmast "vardagskaraktär" i stället framträder. Detta hindrar inte att det förekommer ett antal grova brott, bl.a. där stora värden stått på spel. Brottsförebyggande rådet angav att även om det finns skäl att vara skeptisk till de farhågor som redovisats om den IT-relaterade brottsligheten och den framtida hotbilden av denna, finns det grund för att ta den på allvar. Det gäller främst förekomsten av strukturella förändringar som skapar nya tillfällesstrukturer för allvarliga brott. Det framgår enligt Brottsförebyggande rådet hur viktig information är i samhället och att näringslivet i några fall utsatts för stölder av strategisk information. Det

finns därför enligt Brottsförebyggande rådet skäl att öka insatserna mot den IT-relaterade brottsligheten.

7.3 Inhemsk extremism

7.3.1 Vad är extremism?

Ordet extremism kommer av det latinska ordet *extrémus*, som betyder ytterst. Extremism uppträder i form av ytterlighetsrörelser där man söker totala men ensidiga lösningar på problem. Extrema rörelser kan utgöra hot mot rikets inre säkerhet. Med brott mot rikets inre säkerhet avses verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång ändra vårt statsskick, 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 författnings-samling FAP 403-3).

I detta sammanhang anges också brott med främlingsfientlig, rasistisk eller homofobisk bakgrund, eftersom sådana brott kan inkräkta på den enskilde medborgarens fri- och rättigheter samt aktioner där brott används som medel för att uttrycka en politisk åsikt eller för att uppnå ett politiskt mål.

Man talar traditionellt om vänster- eller högerextremism. Till högerextremismen räknas bl.a. utomparlamentariskt orienterade rasideologiska grupperingar. Där ingår den s.k. Vit makt rörelsen som betonar bevarandet av den vita rasen oavsett nationstillhörighet. Vit makt rörelsen är ett sammanfattande begrepp på en rad olika organisationer, föreningar, grupper eller individer med bl.a. rasideologiska och nationalsocialistiska värderingar. Hit hör t.ex. Nationalsocialistisk Front och Ariska Brödraskapet, som är en militant organisation vars medlemmar rekryteras från kriminalvårdsanstalterna. Till Vit makt rörelsens ”motståndare” räknas bl.a. judar, homosexuella, personer av utländsk härkomst, företrädesvis mörkhyade personer, och handikappade.

Den s.k. Vit makt musik har stor betydelse för Vit makt världen. Musik, konserter och musiktidningar används för att sprida budskap om ”kampen för den vita rasens överlevnad”. Den svenska produktionen av Vit makt musik är omfattande.

Till vänsterextremismen hör Kommunistiska Partiet Marxist-Leninisterna (revolutionärerna), KPMLr. I övrigt är närmast stora delar av den autonoma rörelsen att hänföra till vänsterextremism. Den autonoma rörelsen är en sammanfattande benämning på ett flertal löst sammansatta nätverk och enfrågeorienterade grupperingar med gemen-

samma ideologiska grundvärderingar. Rörelsen har sitt idéhistoriska ursprung i anarkismen och syndikalismen. Både de enskilda individerna och de olika grupperna kan skilja sig åt vad avser organisation, mål och metoder. Ett kännetecken är att man förespråkar direkt aktion. Framträdande nätverk är Antifascistisk Aktion (AFA) och Syndikalistiska Ungdomsförbundet (SUF). Det finns också ett antal mindre grupperingar som djurrättsaktivister och miljöaktivister.

Här gör sig särskilt gällande svårigheten att dela upp brottslighet på skilda kategorier. Brott inom denna kategori kan ligga mycket nära brott som tas upp inom kategorin terrorism.

Några begrepp

Rasism, antisemitism och främlingsfientlighet

Det finns inte någon allmänt vedertagen definition av begreppet rasism. Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet angav att rasism kan beskrivas som en föreställning om den egna folkgruppens överlägsenhet och en uppfattning om att det finns biologiska skillnader mellan folkgrupper som gör det motiverat att dela in dessa i mer eller mindre värda (SOU 1989:13). Kommissionen angav att rasism vidare innebär att en folkgrupp som betraktar sig som en mervärdig ras anser sig ha rätt att förtrycka, utnyttja eller kontrollera andra eller tvinga dem att leva åtskilda från andra folkgrupper. Begreppet främlingsfientlighet kan ses som ett vidare begrepp än rasism. Kommissionen angav att begreppet betecknar känslor som, i varierande styrka, innebär ovilja, rädsla inför eller hat gentemot andra etniska grupper.

Europarådet har presenterat studien *Tackling racist and xenophobic violence in Europe, Review and practical guidance* (1996). I studien definieras rasistiskt och främlingsfientligt våld som varje fientlig handling riktad mot en person eller grupp på grund av deras rasmässiga, etniska eller nationella ursprung. Begreppet våld omfattar även hot, trakasserier och skadegörelse, som har rasistiska eller främlingsfientliga motiv. En arbetsgrupp med uppgift att motverka och förebygga rasistiskt och annat etniskt relaterat våld, som tillsattes i november 1996 inom Inrikesdepartementet, har valt att följa denna definition (Ds 1998:35).

Med antisemitism avses fientlighet riktad mot judar eller judendomen.

Homofobi

Vid brott mot homosexuella talar man i vissa sammanhang om brott med homofobisk bakgrund. Begreppet homofobi är omdiskuterat. I Nationalencyklopedin anges att homofobi bl.a. är en personlig, irrationell rädsla för homosexualitet, homosexuella människor eller egna homosexuella impulser.

Straffbestämmelser

Högmålsbrott m.m.

Såväl i brottsbalken som i specialstraffrättsliga bestämmelser finns brott upptagna som kan utgöra brott på grund av extremism. I 18 kap. brottsbalken tas brott mot rikets inre säkerhet upp under rubriken högmålsbrott. Det är uppror (1 §), väpnat hot mot laglig ordning (3 §), olovlig kårverksamhet (4 §), brott mot medborgerlig frihet (5 §) och svikande av försvarsplikt (6 §). För uppror döms den som företar en handling med uppsåt att statskicket skall med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall tvingas fram eller hindras. Såsom uppror betecknas varje handling som innebär fara för att uppsåtet skall förverkligas om inte gärningen skall bedömas som högförräderi. Bestämmelsen om högförräderi rör rikets yttre säkerhet (19 kap. 1 § brottsbalken). Väpnat hot mot laglig ordning innebär t.ex. att någon med uppsåt att brott skall begås mot allmän säkerhet organiserar ett antal personer och övar dem i att använda vapen.

Det finns också andra brott som kan utgöra brott mot rikets inre säkerhet. Det kan t.ex. vara vissa s.k. allmänfarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken om brottet innefattat användning av våld, hot eller tvång för politiska syften, såsom mordbrand (1 §), allmänfarlig ödeläggelse (3 §), sabotage (4 §) och spridande av gift eller smitta.

I lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. ges bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot bl.a. sabotage och terrorism. I lagen stadgas straff för vissa gärningar om de inte är belagda med straff i brottsbalken.

Brott med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska motiv

Till brott på grund av extremism kan som förut sagts höra brott med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska motiv.

Sverige tillträdde år 1971 FN-konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering. Det finns i Sverige inte något direkt förbud mot bildande eller deltagande i organisationer som ägnar sig åt rasistisk verksamhet. Det är inte heller möjligt att tvångsvis upplösa sådana organisationer. Deras verksamhet är dock inte accepterad. En rad straffrättsliga bestämmelser är tillämpliga vid skilda former av yttringar av rasism.

I brottsbalken stadgas straff för hets mot folkgrupp för den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse (16 kap. 8 §). Bestämmelsen är en inskränkning i friheten att ge uttryck åt sina åsikter som framgår av 2 kap. regeringsformen. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1996 s. 577 dömt en person som bland människor på allmän plats burit märken med anknytning till nationalsocialistiska rörelser för hets mot folkgrupp. Hets mot folkgrupp är också straffbart i tryckfrihetsrättslig ordning om uttalanden görs i tryckt skrift (7 kap. 4 § 11. tryckfrihetsförordningen). Ansvar omfattar också bl.a. yttranden i radio och TV (5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen).

En näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom eller henne tillhanda på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra, skall dömas för olaga diskriminering (16 kap. 9 § brottsbalken). Detsamma gäller bl.a. den som anordnar allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

Någon motsvarande bestämmelse som hets mot folkgrupp till skydd för homosexuella som grupp finns inte. Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté som bl.a. har i uppdrag att överväga frågan om att straffbelägga hets mot homosexuella (dir. 1998:66). Bestämmelsen om olaga diskriminering gäller däremot också om någon diskrimineras på grund av homosexuell läggning. En särskild utredare har fått i uppdrag av regeringen att göra en översyn av bestämmelsen om olaga diskriminering (dir. 1999:49).

Bestämmelsen om uppvigling kan tillämpas mot rasistiska aktioner och aktioner mot homosexuella (16 kap. 5 § brottsbalken, 7 kap. 4 § 10. tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). I dessa bestämmelser stadgas straff för den som muntligen inför menig-

het eller folksamling, i skrift som sprids eller i något annat meddelande till allmänheten uppmanar eller annars försöker förleda till brottslig gärning.

Det finns en rad andra brott som kan tänkas förövas av främlingsfientliga, rasistiska eller homofobiska skäl. Den som smädar annan t.ex. genom kränkande tillmäle döms för förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken. Bestämmelsen om förtal kan också vara tillämplig (5 kap. 1 § brottsbalken). Högsta domstolen har i rättsfallen NJA 1989 s. 374 bedömt det som förolämpning att kalla en person av främmande etniskt ursprung för "jävla svartskalle".

Utöver de angivna brotten kan också t.ex. brott mot liv och hälsa enligt 3 kap. brottsbalken förekomma med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska motiv, liksom brott mot frihet och frid enligt 4 kap. brottsbalken, tillgreppsbrott enligt 8 kap. brottsbalken, skadegörelsebrott enligt 12 kap. brottsbalken, allmänfarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken, brott mot allmän ordning enligt 16 kap. brottsbalken och tjänstefel enligt 20 kap. brottsbalken.

Riksdagen har antagit en lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet och en lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning (prop. 1997/98:180, prop. 1997/98:177, bet. 1998/99:AU4). Lagen har arbetsrättslig karaktär och avses gälla på hela arbetsmarknaden. Skadestånd och ogiltighet är de huvudsakliga sanktionerna för överträdelse av diskrimineringsförbuden.

Brott inom Vit maktrörelsen

De brott som anges under rubrikerna Högmålsbrott m.m. och Brott med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska motiv kan förekomma inom Vit maktrörelsen. Vissa av brotten kan förekomma inom Vit maktmusiken.

Brott inom den autonoma rörelsen

Inom den autonoma rörelsen kan brott förekomma för att uttrycka en politisk åsikt eller för att uppnå ett politiskt mål. De brott som kan förekomma i samband med aktioner inom den autonoma rörelsen kan t.ex. vara följande brottsbalksbrott. Misshandel (3 kap. 5 §), olaga hot (4 kap. 5 §), olaga intrång (4 kap. 6 §), skadegörelse (12 kap. 1 §), mordbrand (13 kap. 1 §), upplopp (16 kap. 1 §), ohörsamhet mot ordningsmakten (16 kap. 3 §) och våldsamt motstånd (17 kap. 4 §). En del grupper inom den autonoma rörelsen respektive inom Vit makt-

rörelsen betraktar varandra som fiender. De angivna brotten kan begås då dessa grupper drabbar samman, t.ex. vid demonstrationer.

Straffvärdet

Som angetts förut skall domstolen vid bestämningen av brottslighetens straffvärde bl.a. beakta försvårande och förmildrande omständigheter. I fråga om brott begångna med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska motiv är det av intresse att det ses som en försvårande omständighet om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller annan liknande omständighet (29 kap. 2 § brottsbalken).

Under åren har skärpt straff införts för vissa brott, varvid det i motiven framhållits att staten med kraft måste visa att brott med rasistiska motiv inte kan tillåtas. I samband med en straffskärpning i fråga om olaga vapeninnehav angavs i motiven att utvecklingen också internationellt med politiska grupperingar med allt öppnare främlingsfientlighet och rasism på sina program ingav farhågor (prop. 1992/93:141).

7.3.2 Uttalanden om förekomsten av inhemsk extremism

Säkerhetsskyddsutredningen uttalade i december 1994 (SOU 1994:149) i fråga om extrema grupperingar som använder våld för att främja sina politiska syften att det i första hand var nazister och andra högerextremister som dragit uppmärksamheten till sig. Utredningen angav att ett organiserat motstånd mot rasismen växt fram och att kampen mot rasismen utgör en övergripande uppgift för anarkistiska och andra vänsterextremistiska rörelser som hyllar våldsanvändning som metod också för andra syften. Utredningen uttalade att svenska grupperingar av nazister och anarkister utmärks av en löslig organisation och att de saknar heltäckande politiska program. De utgör inte något hot mot det svenska statskicket, men genom sin verksamhet skapar de motsättningar och instabilitet i samhället som inte får negligeras.

Säkerhetspolisen angav i sin verksamhetsberättelse år 1997 att flertalet av de ledande personerna i Nationalsocialistisk Front dömts för brott med en politisk dimension och att medlemskap i Ariska Brödraskapet beviljas endast sådana personer som dömts för grova brott med rasistiska inslag. I fråga om den autonoma rörelsen angav Säkerhets-

polisen att den tillströmning av nya aktivister som skett tidigare avstannade under år 1997. Säkerhetspolisen uttalade att mycket av verksamheten sker inom lagens ramar, men att det förekommer olagliga aktioner i form av t.ex. våld, hot, skadegörelse och brandattentat riktade mot samhällliga och privata intressen. Framförallt Antifascistisk Aktion, Syndikalistiska Ungdomsförbundet, Folkmakt och militanta djurrättsaktivister utmärkte sig under år 1997. Säkerhetspolisen angav att dessa grupper riktade störst uppmärksamhet mot frågor som rör rasism, fascism, sexism, djurförtryck, EU och kapitalism, polisbrutalitet och bensinbolaget Shells oljeutvinning i Nigeria. Våldsamma sammandrabbningar ägde rum mellan högerextremister och polis.

Säkerhetspolisen har i dialog med Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet och Brottsförebyggande rådet utfört en kartläggning av 1997 års brott med främlingsfientlig, rasistisk, antisemitisk eller homofobisk bakgrund. I rapporten angavs i fråga om Vit maktrörelsen att den generella trenden är att antalet sympatisörer och medlemmar inte ökar nämnvärt, men att den utåtriktade verksamheten som t.ex. består av propagandaspridning och demonstrationer tenderar att öka. Vit maktrörelsen kretsar enligt rapporten till stor del kring Vit maktmusiken. I rapporten angavs också att Internet kommit att användas allt mer för kontakter mellan sympatisörer, för spridning av propaganda och för försäljning av nazistisk litteratur, musik och diverse attribut med nazistiska symboler. Mest framträdande grupper eller organisationer inom Vit maktrörelsen är enligt rapporten Nationalsocialistisk Front och Ariska Brödraskapet. Ariska Brödraskapet bildades enligt rapporten av våldsbenägna nynazister. Det finns också mindre lokala grupper, såsom Nationella Fronten.

I rapporten angavs att en av ledarna i Ariska Brödraskapet dömdes år 1997 för olaga hot. Brottet bestod i att han sänt en brevbomb till justitieministern och att motivet till brottet var politiskt.

Kontakterna och informationsutbytet med likasinnade inom det rasideologiska nätverket respektive den internationella autonoma rörelsen ökade enligt rapporten under år 1997.

Säkerhetspolisen angav i rapporten Brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet 1998 att under år 1998 anmäldes till landets polismyndigheter 940 brott med kopplingar till extremnationalism och Vit maktvärlden. Säkerhetspolisen uttalade att antalet brott med sådana kopplingar hade fördubblats under år 1998. Säkerhetspolisen angav som en delförklaring till denna ökning att det inträffade enskilda händelser som föranledde stora polisingripanden och att ett stort antal anmälningar upprättades. Merparten av de anmälda brotten var hets mot folkgrupp och skadegörelse, men det förekom också våldsbrott.

Anmälan om misshandel eller grov misshandel förekom t.ex. i fler än 40 fall (inklusive förberedelse- eller försöksbrott). Säkerhetspolisen uttalade att våldsbrottsligheten blivit grövre och mer frekvent.

I rapporten angav Säkerhetspolisen också att under år 1998 anmäldes 2 622 brott med främlingsfientliga – rasistiska inslag (2 083 tydliga brott och 539 tveksamma brott). En stor del av dessa gällde olaga hot, misshandel eller ofredande. Ca 380 fall bedömdes som tydliga misshandelsbrott (grovt brott eller brott av normalgraden, inklusive förberedelse- eller försöksbrott).

Säkerhetspolisen uttalade att 119 brott med antisemitiska inslag anmäldes under år 1998 (109 tydliga och 10 tveksamma). Det största antalet anmälningar rörde hets mot folkgrupp, ofredande eller olaga hot. Säkerhetspolisen angav att antalet anmälda brott med antisemitiska inslag hade ökat jämfört med året innan.

Säkerhetspolisen angav i rapporten att 226 brott med homofobiska inslag anmäldes under år 1998 (154 tydliga och 72 tveksamma). De flesta anmälningarna rörde förtal, förolämpning, misshandel, olaga hot eller ofredande. Säkerhetspolisen uttalade att det totala antalet anmälningar om brott med inslag om homofobi ökat.

I rapporten ingick också brott inom den autonoma rörelsen. Säkerhetspolisen angav i fråga om djurrättsaktivism att den brottsliga verksamheten främst bestod i skadegörelsebrott och att dessa brott riktade sig mot bl.a. pälsbutiker, charkbutiker, djurfarmar och forskningslaboratorier. Brotten bestod också i olaga hot och ofredande. Under år 1998 anmäldes fyra mordbränder. Säkerhetspolisen uttalade att antalet anmälda brott med djurrättsinslag minskade mellan åren 1997 och 1998. Antalet anmälda misshandelsbrott minskade, medan antalet anmälda fall av ofredande och olaga hot ökade. Säkerhetspolisen angav att brott med inslag av antisexism och antiporr ökade mellan åren 1997 och 1998, liksom antalet brott riktade mot vägbyggen och andra miljörelaterade brott.

Arbetsgruppen med uppgift att motverka och förebygga rasistiskt och annat etniskt relaterat våld uttalade i maj 1998 att den stora majoriteten av rasistiska och främlingsfientliga brott inte är av allvarlig fysisk karaktär, utan utgörs av upprepade trakasserier som dock kan ha samma sociala och psykologiska effekt på offren som sådan kriminalitet som straffrättsligt bedöms allvarligare (Ds 1998:35). Arbetsgruppen konstaterade att det finns stora brister när det gäller kunskapen om rasistisk och främlingsfientlig brottslighet, huvudsakligen på grund av bristen på fullständig statistik. Arbetsgruppen angav att rasistiska och främlingsfientliga brott ytterst utgör ett hot mot det demokratiska samhället. Arbetsgruppen påtalade att det finns avsevärt förbättrade metoder att sprida rasistiska och främlingsfientliga budskap,

framförallt genom Internet. Arbetsgruppen uttalade också att någon mer omfattande, välorganiserad brottslighet med rasistiska eller främlingsfientliga förtecken inte kunnat beläggas.

Säkerhetspolisen uttalade i september 1999 i en rapport att politiskt motiverat våld riktat direkt mot den centrala statsledningen endast förekommer i undantagsfall i Sverige. I stället ser man verksamhet som syftar till att med olagliga utomparlamentariska metoder försöka påverka den demokratiska beslutsprocessen, dvs. ideologiskt motiverade olagliga handlingar som utövas mot staten och dess representanter eller som riktas mot enskilda individer samt samhälleliga och privata intressen i syfte att manifesteras en politisk åsikt. Säkerhetspolisen angav också i rapporten att det finns risk för att sådan verksamhet på sikt successivt urholkar demokratin och utgör ett allvarligt hot mot den inre säkerheten. Denna typ av politisk extremism tenderar enligt rapporten att i allt högre grad utgöra ett hot mot enskilda medborgares trygghet och säkerhet.

Säkerhetspolisen angav i rapporten att det största hotet emanerar från Vit maktrörelsen och då i synnerhet från de rasideologiska grupper och enskilda individer som använder våld, hot eller tvång i den politiska kampen eller som kan befaras stödja sådan verksamhet. Säkerhetspolisen uttalade att det inte kan uteslutas i det korta perspektivet att våldsanvändningen inom Vit maktrörelsen kommer att öka, men att det finns lite som talar för att ökningen i sådana fall skulle bli bestående.

Säkerhetspolisen angav i rapporten att den utomparlamentariska verksamhet som kan kopplas till våldsbenägna aktivister och nätverk inom och i anslutning till den autonoma rörelsen också utgör ett hot mot rikets inre säkerhet. Med olagliga arbetsmetoder, som inte sällan inbegriper våld och hot om våld, försöker anhängare till rörelsen hindra eller i vart fall påverka genomförandet av sådana demokratiskt fattade beslut som påstås vara uttryck för samhälleliga orättvisor och förtryck. Enligt rapporten finns det ingenting som tyder på att denna typ av ideologiskt motiverad brottslighet är på väg att avstanna, men det finns inte heller någon entydig information som indikerar att den autonoma rörelsen ökar i någon större omfattning. Däremot kommer sannolikt aktivitetsnivån, och därmed också brottsfrekvensen, kopplad till enskilda kampfrågor inom rörelsen att variera stort också i framtiden. Ekonomiskt sabotage kommer enligt Säkerhetspolisen troligen att fortsätta vara den vanligaste kampmetoden, även om det inte kan uteslutas att alternativa arbetsmetoder som exempelvis våldsanvändning och systematiskt hotutövning riktad mot enskilda individer kan få ökad betydelse framöver.

Registernämnden uttalade i en rapport i december 1998 att det finns extrema grupperingar som använder våld för att främja politiska syften och som utgör ett hot mot vårt demokratiska statskick och stabiliteten i vårt samhälle. Det gäller i första hand nazister och andra högerextremister, som är rasideologiskt orienterade, men också autonoma grupper. Registernämnden angav att den autonoma rörelsen till stora delar är våldsinriktad. Rörelsen växte fram under 1980-talet som ett alternativ till redan existerande revolutionära vänsterorganisationer. Registernämnden uttalade att de autonoma nätverken riktar systematiska aktioner mot både samhälleliga och privata intressen och orsakar skador för miljontals kronor varje år.

I avhandlingen *Hatbrott?, Homosexuella kvinnors och mäns berättelser om utsatthet för brott från Stockholms universitet* (Eva Tiby, 1999) angavs att de mest frekventa brotten mot homosexuella är hot, våld, förolämpning, skadegörelse, egendomsbrott och sexbrott (i angiven ordning). I avhandlingen angavs att bilden av gärningsmännen inte är enhetlig. I en undersökning angav 15 procent av de utsatta att gärningsmännen var organiserade. Den vanligaste grupptillhörigheten angavs vara skinheads, nazistgrupper och VAM.

7.4 Underrättelseverksamhet

7.4.1 Utvecklingen i omvärlden

Utvecklingen i omvärlden har betydelse för omfattningen av underrättelseverksamhet och vilken inriktning den har. Som en bakgrund vid bedömningen av hotbilden i fråga om brott genom underrättelseverksamhet kan följande i korthet anges.

Stora förändringar har skett i Europa under senare år. En av de mest omvälvande var Berlinmurens fall år 1989. Sovjetunionens sammanbrott år 1991 och det kalla krigets slut fick till följd att det inte längre fanns två stora motståndare – NATO och Warszawapakten.

Ryssland brottas med svårartade inrikespolitiska problem. Landet har drabbats av stora ekonomiska problem, av miljöförstöring och av kriminalitet. Försvarsberedningen angav i januari 1998 i rapporten *Förändrad omvärld – omdanat försvar* (Ds 1999:2) att den grundläggande positiva säkerhetsutvecklingen under 1990-talet fortsätter, även om osäkerheten i Ryssland består. Försvarsberedningen uttalade att det euro-atlantiska säkerhetssamarbetet utvecklas och fördjupas och omfattar i allt högre grad alla länder i Europa, även Ryssland.

När Warszawapakten upplöstes befann sig NATO i en ny militärpolitisk situation. Flera tidigare Warszawapaktsstater anmälde intresse

av närmare förbindelser med eller medlemskap i NATO. Inom NATO pågår en utveckling österut. År 1994 skapades en ny samarbetsform, Partnerskap för fred, som innebär att NATO:s medlemsländer samverkar med ett stort antal andra länder. Dessa länder bildade år 1997 Euroatlantiska partnerskapsrådet för en fördjupning av samarbetet. Polen, Tjeckien och Ungern blev år 1999 de första medlemmarna i NATO som kom från den forna Warszawapakten.

Sverige är sedan år 1995 medlem i EU. EU har förändrats under senare år och står inför ytterligare förändringar. EU har inlett medlemsförhandlingar med ytterligare stater, bl.a. med Estland, Polen och Tjeckien. Schengenavtalet, som ratificerades av Sverige i april 1998, innebär förändringar bl.a. i polisiära frågor. Valutaunionen EMU startade den 1 januari 1999, utan Sverige som medlem.

För Europas del har Jugoslaviens sönderfall år 1991 haft betydelse. Konflikterna på Balkan fortsätter. Försvarsberedningen uttalade i sin ovan angivna rapport att fortsatta insatser i regionen sannolikt kommer att vara nödvändiga för en lång tid framöver. Den NATO-ledda interventionen i Kosovo våren 1999 har betydelse för relationen mellan flera länder.

Mellanstatliga konflikter förekommer i världen och det finns också risk för ytterligare sådana konflikter, men många länder har knutits samman vilket minskar utrymmet för konflikter. Regeringen angav i budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1) att risken för ett förödande stormaktskrig upphört för överskådlig tid, även om relationerna mellan de ledande staterna inte saknar friktioner. Regeringen angav också att antalet mellanstatliga krig minskat men att i många delar av världen utkämpas väpnade konflikter orsakade av etniska, religiösa, ekonomiska och maktpolitiska motsättningar. Regeringen uttalade att hoten från kärnvapen och andra massförstörelsevapen och risken för spridning av dessa vapen består trots viktiga internationella överenskommelser.

Det råder oro på många håll i världen. I Nordafrika, liksom i Centralafrika, förekommer politisk oro. I Mellersta Östern har fredsprocessen medfört en dämpning av spänningarna i området. Samtidigt präglas processen av kriser och de krafter som motsätter sig fred i området gör att hot om våldsdåd även utanför konfliktområdet kvarstår. Spänningen mellan Irak och FN, med USA i spetsen, är stor.

Konflikt råder sedan många år mellan Indien och Pakistan. De flesta länder i Asien har de senaste åren drabbats av en finansiell kris. Krisen har fått en mängd politiska och ekonomiska konsekvenser, inte bara regionalt utan även globalt. Kina har klarat sig undan krisen. Där har det skett en utveckling mot en auktoritär marknadsekonomi, men med ett bibehållet maktmonopol för kommunistpartiet.

En förändring internationellt har också skett genom den ökade tillgängligheten som ny informationsteknik medger och den snabbhet i informationsflödet som nu finns.

7.4.2 Vad är illegal underrättelseverksamhet?

Underrättelseverksamhet kan bedrivas öppet och helt legalt, men sådan verksamhet kan också bedrivas illegalt. Brott begångna genom underrättelseverksamhet kan vara brott mot rikets yttre säkerhet. Med rikets yttre säkerhet förstås Sveriges nationella oberoende och territoriella suveränitet (Rikspolisstyrelsens författningssamling FAP 403-3). Den territoriella suveräniteten är främst en angelägenhet för totalförsvaret. Totalförsvaret består av militär verksamhet och civil verksamhet och är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig (lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap). Totalförsvaret har också andra uppgifter. Totalförsvaret skall kunna bidra till att hantera svåra nationella påfrestningar och katastrofer, även när dessa inte i sig utgör något hot mot Sveriges frihet och oberoende.

Straffbestämmelser

Brott mot rikets yttre säkerhet tas upp i 19 kap. brottsbalken. De brott som anges där är bl.a. högförräderi (1 §), krigsanstiftan (2 §), trolöshet vid förhandling med främmande makt (3 §), spioneri (5 §), obehörig befattning med hemlig uppgift (7 §) och olovlig underrättelseverksamhet (10 §).

För högförräderi döms den som företar en handling med uppsåt att Sverige med utländskt bistånd skall läggas under främmande makt, om handlingen innebär fara för att uppsåtet skall förverkligas. Krigsanstiftan innebär bl.a. att någon med våldsamma medel framkallar fara för att riket skall invecklas i krig. Trolöshet vid förhandling med främmande makt innebär bl.a. att någon som fått i uppdrag att förhandla för Sverige med främmande makt missbrukar sin förtroendeställning och orsakar Sverige avsevärt men.

För spioneri döms den som för att gå främmande makt tillhanda t.ex. lämnar uppgift om försvarsverk vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet. Det är inte nödvändigt att den lämnade uppgiften är riktig. Skada kan nämligen uppkomma även om upplysningen är oriktig. Som exempel på uppgifter som skyddas anges i lagtexten uppgift rörande försvarsverk, vapen, underhandlingar och beslut. Det krävs inte att

uppgiften angår ett förhållande som i och för sig behöver hållas hemligt för främmande makt. Ett systematiskt insamlande av uppgifter, vilka var och en för sig är ofarliga, kan vara menligt för rikets säkerhet och därför falla under spioneribestämmelsen. Att uppgifter röjs kan innebära men för rikets säkerhet även om uppgifterna inte rör totalförsvaret. Som exempel kan anges politiskt spionage. Röjande av hemliga förhandlingar skulle kunna medföra att Sverige får svårigheter att hålla sig neutralt i ett krig utanför landets gränser. Kravet på men för rikets säkerhet innebär en begränsning till uppgifter som rör något verkligt betydelsefullt.

För obehörig befattning med hemlig uppgift döms bl.a. den som utan syfte att gå främmande makt tillhanda obehörigen röjer hemlig uppgift vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar. Kravet på att uppgiften skall röra något verkligt betydelsefullt gäller även här. I ett tryckfrihetsmål (NJA 1988 s. 118) hade JK väckt åtal för otillåtet offentliggörande i tryckt skrift innebärande vårdslöshet med hemlig uppgift. Uppgifterna rörde polska tavelförsäljares underrättelseverksamhet i Sverige. Överbefälhavaren uttalade att publiceringen inneburit men för rikets säkerhet genom att främmande makt erhållit kännedom om säkerhetstjänstens arbetsformer, inriktning m.m. och genom att styrkeuppgifter om flygvapnet röjts. Högsta domstolen ansåg dock inte att sådant men för rikets säkerhet uppkommit som förutsätts för ansvar.

För olovlig underrättelseverksamhet döms t.ex. den som för att gå främmande makt tillhanda här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om militära förhållanden vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet. Kravet på verksamhet innebär att enstaka åtgärder inte är straffbara. Uppgifterna kan röra politiska åtgärder, folkstämningen, industriella förhållanden eller sjöfart. De förhållanden om vilka uppgifter anskaffas behöver inte vara av beskaffenhet att böra hållas hemliga. En begränsning för ansvar ligger i kravet på men för annan främmande makts säkerhet. Därmed utesluts uppgifter som inte bara är tillgängliga för vem som helst, utan allmänt kända och därmed bekanta även för den främmande makten.

Viss politisk underrättelseverksamhet är straffbar som olovlig underrättelseverksamhet. Det gäller anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållanden. Inte heller dessa uppgifter behöver vara av beskaffenhet att böra hållas hemliga. Straffbarheten är begränsad till sådan verksamhet som bedrivs hemligen eller med svikliga medel. Verksamhet som bedrivs med särskilda försiktighetsmått betraktas som bedriven hemligen, t.ex. om man lämnar uppgifter vid bestämda mötesplatser nattetid. Såsom svikliga medel betraktas vilse-

ledande uppgifter om egna personliga förhållanden. Flyktingspionage, som en främmande makt riktar mot flyktinggrupper i Sverige för att t.ex. ta reda på om det bedrivs någon politisk verksamhet riktad mot hemlandet, kan vara att bedöma som olovlig underrättelseverksamhet.

För vissa av dessa brott lämnas en hänvisning i tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen om att för ansvar för sådant brott gäller vad som i lag är stadgat.

Det finns också andra brott som kan vara riktade mot rikets säkerhet, t.ex. brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken) och sabotage (13 kap. 4 § brottsbalken). För sabotage döms bl.a. den som förstör egendom som har avsevärd betydelse för rikets försvar. Bestämmelserna om t.ex. landsförräderi och om landssvek, som gäller då riket är i krig, finns i 22 kap. brottsbalken.

I den tidigare nämnda lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. ges bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot bl.a. sabotage och spioneri. I lagen föreskrivs straff för vissa gärningar om de inte är belagda med straff i brottsbalken. Även i lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation föreskrivs straff för vissa gärningar om de inte är belagda med straff i brottsbalken.

I 4 kap. brottsbalken stadgas straff för brytande av post- eller telehemlighet (8 §), för intrång i förvar (9 §) och för olovlig avlyssning (9 a §). I samma kapitel föreskrivs att den som i annat fall än som sägs i 8 och 9 §§ olovligen bereder sig tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller olovligen ändrar eller utplånar eller i register för in sådan upptagning skall dömas för dataintrång. Med upptagning avses även uppgifter som är under befordran via elektroniskt eller annat liknande hjälpmedel för att användas för automatisk databehandling.

Underrättelseverksamhet kan också rikta in sig på annan verksamhet än militära förhållanden. Ekonomiska och industriella förhållanden kan t.ex. vara av intresse. I lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter anges att den som med uppsåt olovligen bereder sig tillgång till en företagshemlighet skall dömas för företagsspioneri. Den som anskaffar en företagshemlighet med vetskap om att den som tillhandahåller hemligheten eller någon före honom eller henne har berett sig tillgång till denna genom företagsspioneri skall dömas för olovlig befattning med företagshemlighet. Till ansvar för företagsspioneri eller olovlig befattning med företagshemlighet skall dock inte dömas, om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken. Lagen gäller endast obehöriga angrepp på företagshemligheter och den inkräktar inte på de rättigheter som yttrandefrihetsrättsliga lagar ger.

Brotten patentintrång enligt patentlagen (1967:837), mönsterintrång enligt mönsterskyddslagen (1970:485) och varumärkesintrång enligt

varumärkeslagen (1960:644) kan begås med åtkomna företags-hemligheter.

7.4.3 Uttalanden om illegal underrättelse- verksamhet

I detta avsnitt återges några uttalanden som gjorts under senare år om underrättelseverksamhet.

Säkerhetsskyddsutredningen uttalade i december 1994 (SOU 1994:149) att avspänningen mellan stormakterna medfört att underrättelseverksamheten ändrat karaktär och inriktning. Ansträngningarna att även med illegala metoder utforska Sveriges försvarsplanläggning och andra för rikets försvar vitala förhållanden angavs i stor utsträckning ha ersatts med inhämtning genom öppna källor. Politisk, ekonomisk och teknologisk information har blivit mera prioriterade mål för underrättelseverksamheten. Utredningen angav att hotet mot Sveriges nationella oberoende och territoriella suveränitet minskat, men att en beredskap för att förhindra illegal underrättelseverksamhet och omstörtande aktiviteter alltid måste finnas, oavsett varifrån hotet kan tänkas komma.

Regeringen uttalade i propositionen Polisens register (prop. 1997/98:97) att det är känt att regimer i vissa diktaturländer smugglar in informatörer bland asylsökande för att spionera på landsmän.

Säkerhetspolisen angav i den förut angivna rapporten Hotbilder, Analys 1998, att de stora underrättelsetjänsterna intresserar sig alltmer dels för transnationella hot, där man samarbetar utan större svårigheter, dels för ekonomiska underrättelser, där man bedriver arbete i konkurrens med varandra. Med transnationella hot avses problem som spridning av massförstörelsevapen, internationell terrorism, organiserad brottslighet, narkotikasmuggling, miljöförstöring och gränsöverskridande IT-kriminalitet. I rapporten angavs att arbete med inhämtning av ekonomiska underrättelser ofta riktar sig mot länder som man annars samarbetar med och att arbetet kan gälla makroekonomisk utveckling, finansiella flöden, penningtvätt, dumpning, mutor, underrättelsestöd till handelsförhandlingar och industrispionage.

I rapporten uttalade Säkerhetspolisen också att politiska och militära frågor, trots denna förändring i inriktning, inte mist sin aktualitet. Det angavs att det klassiska spionaget fortsatt pågår. I rapporten nämndes tolv s.k. incidenter under perioden september 1997–juli 1998. Där angavs att den ryska säkerhetstjänsten FSB grep en tjänsteman vid den iranska ambassaden i Moskva i november 1997. Det sades att mannen försökt komma över missilteknologi från den ryska försvarsindustrin.

Som exempel angavs också att schweizisk polis i februari 1998 grep en israelisk underrättelseofficer som tillsammans med fyra andra israeler försökte bryta sig in i en Hizbollah-anknuten libanesisk affärsmans lägenhet utanför Bern. Det angavs att operationen tycktes ha syftat till att installera avlyssningsutrustning. I rapporten angavs också att en CIA-officer ombads lämna Tyskland hösten 1996, efter att ha försökt värva en tjänsteman vid ekonomiministeriet i Bonn.

Registernämnden uttalade i en rapport om personalkontroll i december 1998 i fråga om hotet mot Sveriges nationella oberoende att hotet minskat, men att det inte betyder att skydd mot illegal underrättelseverksamhet och omstörtande aktiviteter blivit överflödigt. Registernämnden angav också att de kommunistiska organisationer i vårt land som på senare år kunde tänkas vara beredda att medverka i subversiv verksamhet för att undergräva det demokratiska statskicket i landet och bereda vägen för ett kommunistiskt maktövertagande, eventuellt efter en militär intervention, spelade en undanskymd roll. Registernämnden uttalade att det dock fortfarande finns åtminstone ett vänsterextremistiskt parti, som har ett revolutionärt program för sin verksamhet.

Säkerhetspolisen uttalade i september 1999 i en analysrapport att utvecklingen inom underrättelseområdet under flera år rört sig mot alltmer öppen inhämtning av i synnerhet ekonomisk information, men att denna trend förefaller ha brutits. Säkerhetspolisen angav att flera underrättelseorganisationer återigen riktar in större resurser mot traditionella underrättelseuppgifter med konspirativa metoder.

Även i dessa sammanhang är IT-utvecklingen av intresse. Försvarsberedningen angav i januari 1998 (Ds 1999:2) att IT-relaterade hot måste uppmärksammas på stor bredd i samhället såväl inom totalförsvaret som inom annan samhällsverksamhet. Försvarsberedningen angav också att samhället blir allt mer beroende av komplexa IT-system och därigenom ökar sårbarheten. Beroendet gör att många vitala samhällsfunktioner svårligen kan lösa sin uppgifter om datasystem slås ut.

Här kan det vara av intresse att regeringen under 1990-talet har förklarat ca 15 personer *persona non grata* (icke önskvärda) på grund av utövad underrättelseverksamhet och under samma period nekat ca 35 personer inresa i Sverige av samma skäl.

7.5 Terrorism

7.5.1 Vad är terrorism?

Även när det gäller begreppet terrorism finns det definitionsproblem. Ordet kommer av det latinska ordet terror som betyder skräck. Begreppet terrorism används vanligen om sådana våldshandlingar som är politisk betingade och som syftar till att påverka samhället eller ett lands politik i viss riktning utan att hänsyn tas till om oskyldiga drabbas. Terrorism är en form av säkerhetshotande verksamhet som riktar sig mot andra intressen än rikets yttre säkerhet. Skilda faktorer utgör drivkraften för terrorism. Det kan t.ex. vara ideologiska, etniska eller religiösa faktorer. Terrorismen brukar delas upp i tre former, nämligen statsterrorism, nationell terrorism och internationell terrorism.

Våldsdåd som beordrats av eller har sitt ursprung i en viss statsledning kan sägas vara statsterrorism. Våldet riktar sig främst mot regimkritiker utomlands. Målet kan t.ex. vara att likvidera kritiker eller andra som anses farliga för regimen. Nationell terrorism kan sägas vara våld som utövas av grupper på grund av förmenta eller faktiska politiska eller sociala missförhållanden. Våldet riktar sig främst mot den egna staten eller mot representanter för den rådande ordningen. Internationell terrorism utövas av organisationer eller grupper som angriper mål även utanför det egna landets gränser. Målen kan t.ex. vara ambassader, turistbyråer eller flygplan.

Straffbestämmelser

I Sverige är inte terrorism ett särskilt brott, utan begreppet kan inrymmas i ett flertal brottsbeskrivningar. De brottstyper som det kan vara fråga om vid terrorism är t.ex. brott mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken), brott mot frihet och frid (4 kap. brottsbalken), skadegörelse (12 kap. brottsbalken) och allmänfarliga brott (13 kap. brottsbalken). Flera av brotten betraktas som så allvarliga att livstids fängelse ingår i straffskalan.

Bland brotten mot liv och hälsa kan mord eller misshandel förekomma i terrorismsammanhang, t.ex. vid användning av bomber. När det gäller brott mot frihet och frid kan människorov eller olaga frihetsberövande bli aktuellt. Människorov innebär bl.a. att någon spärrar in någon med uppsåt att utöva utpressning.

Av de allmänfarliga brotten kan mordbrand nämnas. Bland de allmänfarliga brotten kan också kapning, sjö- eller luftfartssabotage

och flygplatssabotage framhållas i detta sammanhang. För kapning döms t.ex. den som genom olaga tvång ingriper i manövreringen av ett luftfartyg eller ett fartyg som används i civil yrkesmässig sjöfart. Det finns två straffskalor. Vid bedömningen av om den strängare straffskalan skall användas skall särskilt beaktas, om fara framkallats för flera människoliv eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art. För flygplatssabotage döms t.ex. den som använder allvarligt våld eller hot om sådant våld mot någon som befinner sig på en flygplats som är öppen för internationell trafik om gärningen är ägnad att framkalla fara för flygplatsens funktion eller för säkerheten vid denna. Även här finns två straffskalor och vid bedömningen av om den strängare skalan skall användas skall samma övervägande göras som vid kapning.

Våldshandlingar som är riktade mot den civila luftfartens säkerhet omfattas av internationella överenskommelser t.ex. om att utlämna den som har begått ett sådant brott till ett annat berört land. De nu angivna bestämmelserna har till viss del tillkommit för att tillgodose krav på kriminalisering i internationella överenskommelser.

I den förut omnämnda lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. ges bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot bl.a. terrorism. I lagen stadgas straff för vissa gärningar om de inte är belagda med straff i brottsbalken.

Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Det infördes särskilda bestämmelser med syfte att bekämpa terrorism i svensk lagstiftning genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen). Avsikten var att göra det möjligt att hindra presumtiva terrorister från att komma in i eller stanna kvar i Sverige och att skapa utrymme för kontroll i de fall då de av asylrättsliga skäl ändå måste beredas en fristad i landet. Bestämmelserna har ändrats vid flera tillfällen. Sedan den 1 juli 1991 återfinns de i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Enligt lagen skall en utlänning kunna utvisas om det av hänsyn till rikets säkerhet eller vad som är känt om hans tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till en brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften. Bestämmelserna i utlänningslagen (1989:529) om avvisning och utvisning skall dock tillämpas i första hand. Enligt utlänningslagen får en utlänning avvisas bl.a. om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet

kan antas komma att begå brott i Sverige eller om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet kan antas att han eller hon kommer att bedriva sabotage eller spioneri i Sverige. En utlänning får under vissa förhållanden utvisas ur Sverige om han döms för ett brott.

Det krävs inte enligt lagen om särskild utlänningskontroll att personen i fråga tillhör en viss organisation för att lagen skall kunna tillämpas. Utvisning kan tillämpas även vid brottslig gärning i en främmande stat. Detta gäller dock inte en gärning som har övervägande karaktär av politiskt brott.

En tidigare möjlighet att föreskriva s.k. kommunarrest samt byte av bostad och arbete har avskaffats. Om ett utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av att utlänningen t.ex. riskerar dödsstraff eller tortyr i det land till vilket han skall utvisas, skall regeringen förordna om inhibition av verkställigheten. Regeringen kan i sådant fall meddela bestämmelser om skyldighet för utlänningen att på vissa tider anmäla sig hos en polismyndighet, s.k. anmälningsplikt. Regeringen får även förordna att vissa särskilda bestämmelser rörande tvångsåtgärder i spaningssyfte, t.ex. husrannsakan och hemlig teleavlyssning, får tillämpas. Ett beslut om anmälningsplikt eller ett förordnande om befogenhet att tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna är giltigt i högst tre år. Efter giltighetstidens utgång skall frågan prövas av allmän domstol.

7.5.2 Uttalanden om förekomsten av terrorism

Från 1970-talet och framåt har det genomförts ett antal uppmärksammade terroristdåd, både inom och utom Sverige. Som exempel på terroristdåd i Sverige kan nämnas mordet på den jugoslaviske stockholmsambassadören år 1971. Sedan förövarna dömts för brottet kapade sympatisörer till dem ett svenskt flygplan år 1972. År 1975 ockuperades Västtysklands ambassad i Stockholm. Terroristerna utvisades med stöd av terroristbestämmelserna. År 1977 avslöjades att en grupp utländska medborgare hade långt framskridna planer på att kidnappa dåvarande statsrådet Anna-Greta Leijon. Personerna i gruppen hade också gjort sig skyldiga till bl.a. rån och stölder i Stockholm. De utvisades med stöd av terroristbestämmelserna.

Som exempel på terroristdåd utomlands kan nämnas attentatet mot den israeliska idrottstruppen vid olympiaden i München år 1972. Vidare bombdådet i Brighton år 1984 riktat mot premiärministern Margret Thatcher och bombattentatet mot World Trade Center i New York år 1993. Vid det senare attentatet innehöll bomben cyanid. S.k. massförstörelsevapen användes också år 1995 då en attack med nervgasen sarin utfördes mot Tokyos tunnelbana. År 1997 utsattes

turister för en terroristattack i Egypten. I augusti 1998 utsattes USA:s ambassader i Kenya och i Tanzania för attentat.

Nationell terrorism förekommer i många länder. Som exempel på organisationer kan anges irländska IRA och den baskiska separatist-rörelsen ETA. Nämnas kan också den militanta shiamuslimska politiska och religiösa rörelsen Hizbollah och dess militanta gren Islamiska Jihad. Kurdistans arbetarparti (PKK) är en marxist-leninistisk organisation som arbetar för ett fritt Kurdistan och som utanför Turkiet riktat våld mot bl.a. motståndare från andra kurdiska organisationer och avhoppare från den egna organisationen. I Sydamerika finns t.ex. den peruanska organisationen Sendero Luminoso. Internationell terrorism bedrivs t.ex. av Japanska Röda Armen, JRA, som förespråkar en våldsam världsrevolution och som riktar sina aktioner främst mot japanska och amerikanska intressen i världen. I fråga om statsterrorism kan anges att en tysk domstol har uttalat att den iranska statsledningen låg bakom mord på iranska dissidenter i Tyskland år 1992.

I det följande återges uttalanden som gjorts i fråga om förekomsten av terrorism. Först lämnas dock en redovisning av tillämpningen av terroristlagen och lagen om särskild utlänningskontroll.

Tillämpningen av terroristlagen och lagen om särskild utlänningskontroll

Vid bedömningen av förekomsten av terrorhot är tillämpningen av terroristlagen och lagen om särskild utlänningskontroll av intresse. År 1984 beslutade regeringen med stöd av utlänningslagen (1980:376) att nio turkiska medborgare, medlemmar av PKK, skulle utvisas ur Sverige. Eftersom verkställighetshinder ansågs föreligga beslutade regeringen att utvisningsbesluten tills vidare inte skulle verkställas. År 1989 upphävde regeringen utvisningarna beträffande två av de turkiska medborgarna och mildrade inskränkningarna för två andra. År 1990 upphävde regeringen alla föreskrifterna utom avseende anmälningsplikten för sex av de turkiska medborgarna. Under tiden den 1 juli 1990–den 30 juni 1991 beslutade regeringen att med stöd av terroristlagen utvisa fyra personer med palestinskt ursprung tillhörande palestinska organisationer eller verkande för sådana. Ytterligare en person aktualiserades samtidigt, men lämnade Sverige frivilligt.

Lagen om särskild utlänningskontroll tillämpades vid 16 tillfällen under tiden den 1 juli 1991–den 30 juni 1998. Lagen tillämpades inte under tiden den 1 juli 1998–30 juni 1999 (regeringens skrivelse 1999/2000:37).

Lagen tillämpades rörande en medborgare i Irak, en statslös palestinier och en medborgare i Iran vid tre tillfällen under tiden den 1 juli 1991–30 juni 1992. Tillämpningen inskränkte sig till beslut om tagande i förvar. Den slutliga handläggningen genomfördes med stöd av utlänningslagen.

Lagen tillämpades under tiden den 1 juli 1992–den 30 juni 1993 rörande tre statslösa palestinier. För alla tre gällde att de togs i förvar enligt beslut av Rikspolisstyrelsen och att chefen för Kulturdepartementet därefter förordnade om fortsatt förvar. De utvisades av regeringen och som grund angavs att det, med hänsyn till vad som var känt om utlänningsens tidigare verksamhet och övriga omständigheter, kunde befaras att denne skulle komma att begå eller medverka till brottslig gärning som innefattade våld, hot eller tvång för politiska syften. Utvisningarna verkställdes genom Säkerhetspolisens försorg.

Lagen tillämpades under tiden den 1 juli 1994–30 juni 1995 i fyra fall. Regeringen beslutade efter ansökan av Säkerhetspolisen att utvisa utländska medborgare också här med hänvisning till att det kunde befaras att dessa skulle komma att begå eller medverka till brottslig gärning som innefattade våld, hot eller tvång för politiska syften. Tre av fallen rörde utlänningar från Mellanöstern och ett av fallen rörde en medborgare från ett nordafrikanskt land. Utvisningarna verkställdes genom Säkerhetspolisens försorg. Ett fall gällde en rysk medborgare som misstänktes för spioneri.

I ett fall då lagen tillämpades under tiden den 1 juli 1995–30 juni 1996 beslutade regeringen att utvisa en algerisk medborgare, också med den nyss angivna grunden som skäl. Regeringen beslutade samtidigt att verkställighet av utvisningen tills vidare inte fick ske. I ärendet togs utlänningsen i förvar av Säkerhetspolisen och chefen för Justitiedepartementet beslutade om fortsatt förvar. Under tiden den 1 juli 1998–30 juni 1999 upphävde regeringen ett tidigare meddelat beslut om utvisning med stöd av lagen.

Regeringens uttalanden om den internationella terrorismen

Regeringen har i en rad skrivelser till riksdagen redogjort för den internationella terrorismens utveckling. Regeringen har bl.a. angett följande om utvecklingen under perioden juli 1990–juni 1999.

Sverige har under perioden varit förskonat från dåd med anknytning till internationell terrorism. Det bör dock nämnas att två svenskar, anställda vid Skanskas verksamhet i Colombia, kidnappades av landets största regeringsfientliga motståndsgrupp i december 1994. Efter långvariga ansträngningar frisläpptes bägge oskadda i maj 1995. Två

svenska turister bortfördes i augusti 1998 tillsammans med en nyazee-ländsk medborgare av rebeller i gränsområdet mellan Kongo, Uganda och Rwanda. Fallet är alltså olöst. För Sveriges del kan också nämnas att underåriga av kurdiskt ursprung, mot vårdnadshavares vilja, avvikit från ett sommarläger till träning utomlands i PKK:s regi.

Efter Palestine Liberation Fronts misslyckade attack mot stränderna i Israel i maj 1990 uppsköt USA dialogen med PLO som följd av organisationens vägran att fördöma attacken. Utvandringen av judar från Sovjetunionen till Israel samt Irans dödsdom mot författaren Salman Rushdie bidrog också till att det under sommaren 1990 utfärdades varningar för terroristdåd, i första hand i Mellersta Östern och Europa. Hotbilden förhöjdes ytterligare efter Iraks invasion av Kuwait i augusti 1990. Saddam Hussein och en rad palestinska grupper hotade med terroristattacker mot västländerna, Israel och de moderata arabstaterna. Farhågorna om en terrorvåg besannades dock inte ens efter FN-koalitionens ingripande mot Irak i januari 1991.

I februari 1993 inträffade attentatet mot World Trade Center i New York. Libyen anklagades för att ligga bakom sprängningen av ett franskt flygplan över Tchad. Ingen påtaglig ökning av terroristverksamheten kunde iakttas inför undertecknandet av den begränsade freds-uppgörelsen mellan Israel och PLO i september 1993. I Europa hade inhemska terroristgrupper i Italien, Nordirland och Turkiet fortsatt att rikta attacker mot sina respektive hemmaregeringar. Sålunda möttes de italienska rättsingripandena mot maffian med bombattentat mot åklagare och domare. Antalet attacker utförda av den kurdiska organisationen PKK ökade såväl i Turkiet som mot turkiska intressen utomlands. Terrordåd fortsatte att förekomma mot flyktinganläggningar i Tyskland m.fl. länder. Attentat av detta slag i Sverige fick under perioden stor uppmärksamhet.

Under perioden från halvårsskiftet 1993 till halvårsskiftet 1994 krävde en rad enskilda terroristhandlingar allvarliga offer och fick stor internationell uppmärksamhet, bl.a. bombsprängningarna i Nordirland och England och enskilda attentat i Mellersta Östern. I Turkiet fortsatte striderna mellan den turkiska regeringens säkerhetsstyrkor och PKK – en kamp som kännetecknades av PKK:s terroristmetoder och säkerhetsstyrkornas hårdföra försök att få kontroll över situationen. I Algeriet pågick en liknande kamp mellan regeringsstyrkor och de islamitiska fundamentalistiska aktivistgrupperna. I den internationella diskussionen om statsunderstödd terrorism figurerar flera länder som aktiva understödjare av olika terroristgrupper; på t.ex. amerikansk sida hävdar man att hela sju stater – Kuba, Iran, Irak, Libyen, Nordkorea, Sudan och Syrien – understödjer internationell terrorism.

IRA avbröt den väpnade kampen den 31 augusti 1995 och Unionisterna svarade med samma åtgärd något senare. Motståndet från vissa extremistgruppers sida mot fredsprocessen i Mellanöstern fortsatte under perioden från halvårsskiftet 1994 till halvårsskiftet 1995 att ta sig uttryck i terrorhandlingar. I Europa drabbades Frankrike av utlöpare av den senare konflikten. Terroråd av delvis ny karaktär inträffade under perioden. Ett sådant var nervgasattacken i Tokyos tunnelbana i mars 1995, som förknippades med den japanska s.k. domedagssekten. Ett annat var bombattentatet mot ett kontorskomplex i Oklahoma City, USA, som innehöll ett flertal myndigheter. Denna gärning förknippades med regeringsfientliga extremistkretsar på högerkanten.

Allmänt sett avtog gradvis den typ av terrorism som haft sin grund i vänsterextremism och upphörde praktiskt taget i Europa med vissa undantag i Grekland och Turkiet. Terrorism som helhet tog åter fart från år 1994, vilket till stor del hängde samman med att fredsprocesserna i flera konflikter med rötter långt bakåt i tiden hakade upp sig. Vapenvilan på Nordirland, vilken proklamerades i augusti 1994, bröts i februari 1996 i samband med att fredsprocessen gick in i ett politiskt dödläge. I Mellanöstern fortsatte motståndet mot fredsprocessen från extremister på bägge sidor att ta sig uttryck i terrorhandlingar i Israel eller på av Israel behärskat område, bl.a. dåd som drabbade såväl israelisk som palestinsk allmänhet och mordet på den israeliske premiärministern Rabin. I Spanien förorsakade baskisk nationalism och separatism terroråd. Striden mellan turkiska regeringsstyrkor och PKK fortsatte med oförminskad oförsonlighet i Turkiet. I Algeriet pågick en kamp mellan regeringsstyrkor och islamiska fundamentalistiska extremister. I Egypten fortsatte den radikala islamiska extremistiska oppositionen i olika grupperingar att bl.a. angripa symboler för västerländskt inflytande såsom turistnäringen. Det förekom terroristdåd i t.ex. Colombia, Kashmir och Filippinerna. Ett nytt fenomen var bombattentat mot den militära närvaron av USA i Saudiarabien.

I Spanien fortsatte terroristattentat förorsakade av baskisk nationalism och separatism under perioden från halvårsskiftet 1996 till halvårsskiftet 1997, medan en ny vapenvila samt förhandlingar gav anledning till förhoppningar om att konflikten i Nordirland kunde vara på väg in i en icke-militant fas. I Algeriet eskalerade terrorn. Den islamiska militanta extremismen i landet tog på sig ansvaret för flera av dessa dåd, som i stigande utsträckning drabbade kvinnor och barn. I Egypten fick oskyldiga åter sätta livet till för det våld som den radikala islamiska extremistiska oppositionen utövade. Också i övriga delar av världen fortsatte terroristdåd, t.ex. i Colombia, Peru och Sri Lanka.

Terrorismen fortsatte under perioden från halvårsskiftet 1997 till halvårsskiftet 1998 på ett sätt som visade att den alltmer är ett globalt fenomen. Den kan drabba när som helst och var som helst, något som visats genom terrordåden mot de amerikanska ambassaderna i Nairobi och Dar es Salaam, långt från de konflikter vi vant oss vid att förknippa med terrorism. I Europa tedde sig bilden lite ljusare. På Nordirland såg IRA:s vapenvila ut att hålla liksom den historiska ”långfredagsöverenskommelsen”. Det politiska ledarskapet på ömse sidor höll fast vid förhandlingsvägen, men till de ännu olösta frågorna hörde överlämnandet av vapen och frisläppandet av fångar. Inställningen hos utbrytargrupper var en annan osäkerhetsfaktor illustrerad av terrordådet i Omagh. I Spanien förklarade baskiska ETA, efter många års våldskampanj, en ensidig vapenvila i september 1998. I Turkiet intensifierades kampen mot PKK på flera plan bl.a. militärt i de sydöstra delarna av landet. Icke-europeiska terroristgrupper ägnade sig i Europa huvudsakligen åt propagandaverksamhet och insamling av pengar. Nätverk av det algeriska GIA skadades genom ingripanden av polis och säkerhetstjänst i Storbritannien och Belgien. Ett särskilt problem var de terrordåd som ansågs utgå från den i Afghanistan verksamme f.d. saudiarabiske medborgaren Usama bin Laden. Denne utfärdade via media i Europa i början av året en egen s.k. fatwa av global inriktning mot USA och dess allierade. Terrordåden i Nairobi, Dar es Salaam och Kapstaden under året kan ha varit förknippade med det nätverk av olika muslimska militanta extremistrelser som bin Laden, i kraft också av sina finansiella resurser, kunnat etablera.

Under perioden från halvårsskiftet 1998 till halvårsskiftet 1999 fortsatte den tendens som varit märkbar under de senaste åren och som pekade på ett färre antal utförda terrordåd men med ett stort antal offer. Under höstens skedde omfattande sprängattentat mot bostadshus i Moskva och i södra Ryssland, som totalt krävde drygt 300 dödsoffer. Bilden i Europa ljusnade i stora delar. Det träffades en överenskommelse om hur frågan om avvapning av IRA:s militära gren skall hanteras och de stridande parterna i Nordirland enades om det historiska steget att ingå i en gemensam regering. I Spanien däremot sade ETA upp den ensidigt förklarade vapenvilan. I Turkiet kom kampen mot PKK in i en ny fas. Ledaren Öcalan greps i Nairobi i februari och dömdes till döden i juni 1999. Efter gripandet inträffade en rad mer eller mindre våldsamma incidenter runt om i Europa i synnerhet riktade mot grekiska diplomatiska eller konsulära utlandsmyndigheter. Ett antal självmordsattacker med flera dödsoffer ägde rum i Turkiet. Skulle Öcalan avrättas ökar givetvis risken igen för nya våldsdåd. Fredsprocessen återupptogs i Mellanöstern efter regerings-skiftet i Israel. Detta ger å ena sidan förnyat hopp om framsteg mot en

lösning av den segslitna konflikten, men ökar samtidigt risken för terroristattacker från extrema grupper. I Algeriet inledde presidenten under år 1999 med militärens stöd en försoningsprocess, som besvarades positivt av huvuddelen av det islamiska samfundet i landet med undantag av de mest extrema kretsarna inom ett numera splittrat GIA och vissa andra mindre organisationer.

Säkerhetspolisens uttalanden om terrorism

Säkerhetspolisen uttalade i en analys om hotbilder i september 1998 att det pågår ett stort antal konflikter av etnisk, religiös eller nationell karaktär i världen där olika organisationer och stater tillgriper terrorism som en kampmetod för att främja sina intressen. Utmärkande för det sena 1990-talet har varit att dåden i huvudsak ägt rum i de geografiska konfliktområdena, medan få internationella dåd utförts. Säkerhetspolisen angav att det dock finns starka skäl som talar för att hotet från internationell terrorism inte minskat i motsvarande grad som statistiken antyder. De terrordåd som genomförs tenderar att kräva fler dödsoffer än tidigare samtidigt som terroristgrupperna blir svårare att kartlägga. Detta i sin tur torde bero på förändringar av gruppernas motivation, struktur och val av metoder, t.ex. drivs allt fler grupper av någon slags religiös motivation. Potentialen för internationella terrordåd är alltså betydande, framförallt från islamiskt orienterade extremistgrupper.

Säkerhetspolisen angav i fråga om Europa att den terrorism som är vänsterideologiskt motiverad i det närmast upphört samt att några aktiva högerideologiskt motiverade grupper som ägnar sig åt internationell terrorism inte finns i Europa.

Säkerhetspolisen uttalade i sin verksamhetsberättelse för verksamhetsåret 1997 att många av de terrordåd som skett i det område där konflikter pågår har en internationell anknytning genom de gränsöverskridande nätverk som många terroristgrupper skapat. Nätverken ägnar sig åt aktiviteter som penninginsamling, vapensmuggling, dokumentförfalskning och propagandaspridning till stöd för kampen i hemlandet.

Säkerhetspolisen uttalade i den förut nämnda hotbildsanalysen från september 1999 att hotet från kända terroristorganisationer mot Sverige eller svenska intressen är relativt litet.

Uttalande av US State Department om terrorism

US State Department uttalade i en rapport om terrorism under år 1997 att det förekom något fler terroristattacker under året än under år 1996,

men att attackerna till antalet var bland de lägsta sedan år 1971. Antalet döda och skadade låg dock fortsatt på en hög nivå. I rapporten angavs också att antalet terroristattacker i västra Europa under år 1997 fortsatt var lågt. I fråga om Sverige angavs bl.a. att flera brevbomber adresserade till mål i Storbritannien postades i Sverige av nynazister, som sedan dömdes av dansk domstol.

I en rapport om terrorism under år 1998 uttalade US State Department att antalet attacker minskade också under det året. Antalet döda och skadade i sådana attacker var däremot det högsta som inträffat.

7.6 Kommitténs slutsatser om hotbilden

Hur den faktiskt existerande brottsligheten ser ut i sin helhet vet vi inte. Det saknas i vissa delar information om den brottslighet som förekommer i Sverige. Antalet anmälda brott kan vara en utgångspunkt vid bedömningen av brottsutvecklingen. En svårighet med att utifrån brottsanmälningar bedöma omfattningen av den brottslighet som förekommer, och därmed också att bedöma hot om framtida brott, är dock att den faktiska brottsligheten för många brottstyper är betydligt mer omfattande än vad som framgår av brottsanmälningarna. Man kan anta att det förekommer ett mörkertal. Mörkertalet brukar anges som kvoten mellan det faktiska antalet brott och det anmälda antalet brott. Mörkertalet beror på att brott inte upptäcks eller på att brott inte anmäls. Ett skäl att inte anmäla ett brott kan vara t.ex. att offret känner rädsla för repressalier eller att ett företag som drabbas av dataintrång inte vill riskera att förlora förtroendet hos en uppdragsgivare.

Det finns också en osäkerhet i att göra bedömningar utifrån brottsanmälningar, med hänsyn till att en förändring kan ske mellan en brottsanmälan och en eventuell lagakraftvunnen dom, t.ex. för att det anmälda förfarandet inte utgjorde något brott eller för att det utgjorde ett annat brott än vad det från början rubricerades som.

En svårighet vid bedömning av statistiskt material är också att det i stora delar saknas information om bakgrunden till brottet. Det kan därför vara svårt att avgöra t.ex. om brottet ingår i en organiserad brottslighet eller om det begåtts med rasistiska motiv. Det finns också svårigheter i att göra en internationell jämförelse, eftersom det inte finns någon internationell standard för hur brott skall registreras. Principerna för registrering av brott i Sverige skiljer sig från principerna för registrering i många andra länder. Skillnaderna kan t.ex. gälla att flera brott av samma typ mot samma offer i många länder räknas som ett brott, medan varje brott räknas i Sverige.

Härtill kommer att vissa typer av brott som antas förekomma inom vissa brottskategorier troligen också i hög grad förekommer i andra sammanhang. Man kan t.ex. anta att mord och misshandelsbrott förekommer inom den organiserade brottsligheten, men att en större del av dessa brott inte utgör organiserad brottslighet.

En annan svårighet vid bedömningen av hot om framtida brott är t.ex. att en händelse i utlandet i ett slag kan förändra risken för brott i Sverige. Så kan risken för brott mot t.ex. vissa ambassader i Sverige öka väsentligt om en konflikt blossar upp i ett annat land. Likaså kan en förändring utanför det straffrättsliga regelverket, t.ex. en ändring av reglerna om visumtvång, få återverkningar på brottsligheten.

Kommittén anser på grund av det anförda att det saknas möjlighet att med bestämdhet fastställa storleken av den brottslighet som utövas i Sverige inom de förut beskrivna kategorierna, vilket också påverkar bedömningen av framtida hot. Det har dock utförts intressanta analyser, främst av polisen. Kommittén anser att man kan göra vissa antaganden som bl.a. grundar sig på dessa analyser och på uttalanden och utredningar i övrigt som redovisats i avsnittet samt på vad som framkommit vid intervjuer.

7.6.1 Allmänt om brottsutvecklingen

Brottsförebyggande rådet angav i en prognos för brottsutvecklingen åren 1999–2000 att det totala antalet anmälda brott (varav drygt 60 % utgör stöldbrott) kommer att öka med två procent under vart och ett av åren 1999 och 2000. I prognosen angavs också att under åren 1975–1990 var trenden en årlig ökning med ett konstant antal anmälda brott genomsnittligt sett, men att efter år 1990 minskade det totala antalet anmälda brott under fyra års tid för att under åren 1995–1998 öka igen. Brottsförebyggande rådet förutspår således en ökning av brottsligheten, dock inte någon radikal förändring av antalet brott.

7.6.2 Slutsatser om hot från organiserad brottslighet

Den förändrade världsbilden har självfallet 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 har i skilda sammanhang uttryckts oro över att internationell organiserad brottslighet skall drabba Sverige. Särskilt har framhållits att en brottsvåg kan komma från öst. Att man befarade en massinvandring från öst visar den omständigheten att Hot- och riskutredningen i ett särskilt betänkande, Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande (SOU 1993:89), redovisade de påfrestningar och risker Sverige skulle utsättas för vid en massflykt hit från de baltiska staterna och Ryssland. I skrivelsen 1994 års redogörelse för tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (skr. 1994/95:132) angav regeringen att förekomsten av en organiserad brottslighet också i länder nära Sverige dittills inte på något påtagligt sätt hade tagit sig uttryck inom Sverige, men att den utgjorde ett allvarligt problem på sikt.

Den kvalificerade kriminaliteten verkar bli alltmer gränsöverskridande till sin karaktär. Tyskland har t.ex. drabbats av problem med kriminalitet från det forna Sovjetunionen. Sverige förefaller inte ha drabbats på samma sätt, utan synes ligga i utkanten i denna utveckling. Det förekommer att kriminella från öst opererar här i landet och de har sannolikt samröre med kriminella organisationer i öst. Sverige utsätts t.ex. för omfattande spritsmuggling från öst och för att stulna personbilar och optikerutrustning levereras österut. Det synes dock inte som om några maffialiknande organisationer från öst har etablerat sig här.

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. Vissa av dessa grupperingar består till huvudparten av svenskar, som dock synes samverka med grupperingar i andra länder. Andra grupperingar består huvudsakligen av utländska personer, med baser både i Sverige och i utlandet. Vissa av grupperingarna har karaktären av nätverk, medan andra är mer hierarkiskt uppbyggda.

Den kvalificerade brottsligheten medför konsekvenser i många avseenden. Hot mot vittnen förekommer t.ex. i samband med rättegångar som rör narkotikabrottslighet. Andra företeelser som visar att Sverige drabbats av en kvalificerad kriminalitet är att affärsmän erbjuds ”beskydd” och att utpressning sker med hjälp av s.k. torpeder. Det är fråga om så kvalificerad kriminalitet att den utgör ett hot mot enskilda medborgare, men också mot näringslivet och mot rättssystemet.

Det ligger nära till hands att bedöma den brottslighet som har anknytning till motorcykelmiljön som organiserad. Motorcykelklubbarna gör gällande en rätt att leva efter egna regler som, om det är nödvändigt, hävdas mot staten. De har också internationell anknytning. Det synes dock som om brottsligheten inte sker direkt i klubbarnas regi, utan att de begås av enskilda medlemmar, ibland tillsammans med personer som inte är medlemmar. Om brottsligheten skall betraktas som organiserad kan således diskuteras, men det rör sig i vart fall om kvalificerad kriminalitet. Det gäller t.ex. narkotikabrottslighet, smuggling av alkohol och cigaretter, beskyddarverksamhet och indrivningsverksamhet.

De angrepp som skett på rättssystemet synes ha en starkare koppling till motorcykelklubbarna än vad nyss angiven kriminalitet synes ha. Sådana angrepp har skett mer eller mindre systematiskt t.ex. genom att bl.a. vittnen i mål mot medlemmar i vissa motorcykelklubbar utsatts för hot. Även poliser som utrett brottslighet med anknytning till sådana klubbar har utsatts för hot. Som en följd av detta försvåras lagföringen och risken finns också att myndighetspersoner avstår från att ingripa mot gängmedlemmar. I den förut nämnda rapporten från Brottsförebyggande rådet från juni 1999 angavs att mc-gängens systemhotande karaktär har två delar – dels använder medlemmarna hot och ibland utför de också hämndaktioner, dels finns det en rädsla som endast delvis är berättigad (BRÅ-rapport 1999:6, Sundberg). I rapporten diskuteras frågan om polisens och mediernas ansvar för att ha förstärkt en omotiverat stor rädsla genom att dramatisera gängen och att detta kan ha fått till följd att motorcykelgängen i större utsträckning lever upp till denna dramatisering än förut. Det har således skapats en bild av att det finns en verklig anledning att frukta gängmedlemmar, inte minst genom våldsanvändningen vid konflikterna mellan klubbarna. Hoten mot t.ex. vittnen får på grund härav en större effekt och utgör därmed en fara för rättssystemet.

Motorcykelklubbarna utgör också ett hot genom att det finns risk för en förnyad konflikt mellan rivaliserande klubbar som skulle kunna få svåra konsekvenser, med hänsyn till den tidigare våldsanvändningen och viljan att använda tunga vapen.

Ett genomgående intryck är att de kriminella i allt mindre grad håller sig till en sorts brottslighet, utan de ägnar sig i stället i högre grad åt skilda sorters kriminalitet. Ekobrottslighet kombineras med illegal vapenhantering, stöld och våldsanvändning. Narkotikasmuggling kombineras med människosmuggling och stöld o.s.v. Det förefaller i stor utsträckning vara rationella val som görs – den mest intressanta kriminaliteten synes vara den som, inom ramen för brottslingens förmåga, ger största möjliga vinst till lägsta möjliga risk. Det våld som används kan bl.a. knytas till uppgörelser inom eller mellan kriminella grupper, t.ex. vid ekonomiska tvister i samband med brott. Våld eller hot om våld används också som affärsinstrument, t.ex. i samband med utpressning eller indrivning av skulder. Det förekommer också som förut sagts våld eller hot om våld för att undvika lagföring, t.ex. för att påverka vittnen.

IT-brottsligheten berör en stor del av den kriminalitet som beskrivits i detta avsnitt. Genom utvecklingen av IT-tekniken har de kriminella fått ett nytt medel för att begå brott. På grund av den ökade användningen av datorer och utbyggnaden av datornätverk, t.ex. Internet, har också nya ”platser” där brott kan begås uppstått. Betalningssystemen datoriseras i allt större utsträckning och de elektroniska betalningsströmmarna ökar. I framtiden kommer de elektroniska systemen att göra det möjligt för den enskilde att vid överföring av pengar själv kontrollera tidpunkt, bank och konto. Därmed kan man endast i efterhand se de utförda transaktionerna. Ett annat tillvägagångssätt som försvårar brottsbekämpningen är användningen av krypterad information. Genom sammanlänkning av olika datanätverk ökar samtidigt handlingsutrymmet för den som vill hacka sig in i ett system för att skaffa specifik information. Genom Internet kan kommunikation ske genom många miljoner datorer världen över. Brott som begås i världsomspännande nätverk ger utredningsproblem och svårigheter vid bevisföringen, eftersom tekniken möjliggör att pengar eller dokument snabbt kan skaffas undan. Bokföringen i ett bolag kan t.ex. förvaras i en databas i ett annat land.

IT-brottsligheten har ökat kraftigt i Sverige. Utvecklingen är oroande med hänsyn till globaliseringen inom många områden och till de möjligheter att begå brott som ny teknik medger. Datoriseringen har nått långt i Sverige och Sverige är ett av de Internettätaste länderna i världen. De kriminella följer samhällsutvecklingen och ligger många gånger först med ny teknik. Det är antagligt att IT-brottsligheten utgör ett växande problem.

Förekomsten av organiserad brottslighet i ett samhälle utgör ett utomordentligt allvarigt problem och kan påverka hela samhällsstrukturen. Den kvalificerade kriminaliteten i Sverige synes inte minska

i omfattning och måste tas på allvar. Det är ett angeläget arbete att denna kriminalitet kartläggs. För detta arbete fordras en väl utvecklad kriminalunderrättelseverksamhet och ett långtgående samarbete, inom polisen och med andra organ. Kommittén återkommer till dessa frågor under kapitel 8.

7.6.3 Slutsatser om hot från extremism

Det synes inte finnas någon grupp i Sverige som utgör något direkt hot mot det svenska statskicket. Det finns däremot grupper som med olagliga metoder försöker påverka eller hindra politiska beslut och som utgör ett verkligt hot mot enskilda personers säkerhet och som kan drabba företag hårt. Hit måste man främst räkna personer inom de rasrevolutionära grupperna, men även den autonoma rörelsen utgör ett hot. Det förekommer också andra odemokratiska grupperingar i Sverige t.ex. satanister och Scientologikyrkan. Dessa kan dock inte betraktas som något hot i dagsläget.

De rasrevolutionära grupperna utgör den största risken i fråga om våldsanvändning. Propagandaspridningen inom Vit maktrörelsen synes ha ökat. Vit maktmusiken används i stor utsträckning för att sprida det politiska budskapet och synes ha haft avgörande betydelse för rörelsens genomslag. I budskapet ingår föreställningen om den ”judiska världskonspirationen” – man föreställer sig att medierna, polisen, byråkratin, de intellektuella osv. kontrolleras och styrs av judar – och där ingår också budskapet om moraliska fiender – homosexuella, narkomaner, s.k. asociala element m.fl. (BRÅ-rapport 1999:10, Lööv). Det är allvarligt att svenska producenter är bland de marknadsledande i världen när det gäller produktion av sådan musik. Det är fråga om en mångmiljonindustri. Genom Vit maktmusiken uppmanas till användning av våld. Det internationella utbytet inom Vit maktrörelsen synes vara omfattande. Internet har stor betydelse för dessa kontakter.

Antalet anhängare och sympatisörer till rasideologiska grupperingar verkar inte ha ökat på senare år. Det är dock våldsbenägna individer som ingår i dessa grupper. Vit maktrörelsen utgörs inte av en särskild organisation, utan består huvudsakligen av små grupper och nätverk av enskilda aktivister. Det är fråga om ett begränsat antal aktivister och det är inget som talar för att antalet skall öka, men vissa av dem är farliga och våldsanvändningen är oroväckande. Personer i ledande ställning i dessa grupperingar har dömts för brott med politiskt inslag. Det synes som om kopplingar finns mellan Vit maktrörelsen och de kriminella motorcykelklubbarna. Medlemmar i motorcykelklubbar har begått brott med rasistiska förtecken. Personer inom båda dessa

grupperingar ägnar sig åt mycket allvarlig brottslighet. Av Säkerhetspolisens kartläggning av brott med rasistiska eller främlingsfientliga inslag framgår att det förekommit mycket allvarlig våldsbrottslighet på senare år. Flera mycket grova brott har också begåtts under det senaste året. Som exempel kan anges polismorden i Östergötland, mord på en syndikalist i Stockholm, bombattentat mot ett journalistpar i Nacka och vapenrån mot P 10 i Strängnäs. Under det senaste året har också hoten mot opinionsbildare och politiker ökat. Våld utövas även då rasister och antirasister drabbar samman i samband med demonstrationer. Våldet riktas då mot meningsmotståndare och mot polis. Hotet från ras-ideologiska grupperingar måste tas på mycket stort allvar.

Den autonoma rörelsen utgör ett särskilt problem. Rörelsen består främst av unga människor som förenas i synen på den revolutionära idén och föraktet för kapitalistiska ideal. Rörelsen består av grupper eller nätverk som engagerar sig i olika frågor och rörligheten inom rörelsen är stor. Aktionerna riktas bl.a. mot rasism, sexism, homofobi, djurförtryck, miljöförstörelse, EU, polisbrutalitet och exploatering av tredje världen. Målet är att skada motståndaren, att väcka opinion och att krossa de befintliga maktstrukturerna i samhället. Grupperna inom den autonoma rörelsen synes ha internationella kontakter. Propaganda sprids bl.a. i tidningar och på Internet och det förekommer att man uppmanar till våldsanvändning.

Grupperna inom den autonoma rörelsen ägnar sig huvudsakligen åt ekonomiskt sabotage och orsakar egendomsskador till stora belopp varje år. Kostnaderna uppgår till mångmiljonbelopp. I Sverige och i vissa andra länder har pälsbranschen drabbats hårt på grund av kampanjen mot pälsar. När det gäller användning av hot inom den autonoma rörelsen är det främst veterinärer och djuruppfödare som drabbats. Trakasserier i olika former har t.ex. förekommit mot forskare och deras familjer. Det är också så att även aktioner där avsikten inte är att skada andra människor ändå kan få sådana följder. Det finns stor risk att människor skall komma till skada t.ex. vid brandattentat. Användning av hot inom den autonoma rörelsen förefaller ha ökat. Det är oroande att brottsligheten i större utsträckning synes rikta sig mot enskilda personer.

Även när det gäller kriminalitet som begås på grund av extremism är åtgärder när det gäller kriminalunderrättelseverksamhet, samarbetsfrågor och kompetensutveckling av stor betydelse.

7.6.4 Slutsatser om hot från underrättelseverksamhet

Omfattningen av illegal underrättelseverksamhet har minskat avsevärt sedan det kalla kriget. Sådan verksamhet har dock inte upphört utan har till stor del fått nya mål. Vår omvärld har förändrats, skilda länders utrikespolitik har lagts om och partier och föreningar har bytt inriktning eller försvunnit. Under många år var kommunisterna säkerhetsrisker. Säkerhetsskyddsutredningen angav i sitt betänkande Säkerhetsskydd (SOU 1994:149) att det var väl känt att Sovjetunionen satsade betydande resurser på att stödja grupper och organisationer i andra länder som av ideologiska skäl ville främja kommunismen och att detta stöd i många fall utgick till subversiv verksamhet för att undergräva det demokratiska statskicket i landet och bereda marken för ett kommunistiskt maktövertagande, eventuellt efter en militär intervention.

På grund av de förändrade förhållandena i världen och då risken för mellanstatliga konflikter minskat är underrättelseverksamheten inte längre inriktad på militära förhållanden i samma utsträckning som tidigare. De flesta länder har intresse av att skaffa sig information om andra länders förhållanden i fråga om t.ex. politik, ekonomi, teknik och vetenskap. Storbritanniens säkerhetstjänst har bl.a. till uppgift att skydda Storbritanniens ekonomi mot hot från utlandet. I ett tal år 1994 av Boris Jeltsin till Rysslands utrikes underrättelsetjänst SVR angav han att när den militära budgeten skärs ner, blir underrättelseinformationen den viktigaste garantin för säkerheten. Han angav också att staten behöver information, bl.a. för att genomföra den ekonomiska politiken och för att garantera vetenskapliga och tekniska framsteg.

Genom utvecklingen med nya mål för underrättelseverksamheten kan inte uppdelningen i vänner och fiender användas längre. Även vänligt sinnade länder bedriver underrättelseverksamhet mot varandra. Landgränserna är inte lika hotade längre, utan i större utsträckning finns behov av att skydda de tillgångar och den kunskap som finns inom ett land på ett annat sätt än genom gränsbevakning. Signalspaning bedrivs i stor omfattning och vissa länder har signalspaningsnät som täcker hela världen. Man kan utveckla det tekniska skyddet mot signalspaning genom kryptering av datatrafik. Mot t.ex. företagens intresse av att skydda företagshemligheter står dock polisens intresse av att kunna få tillgång till krypteringsnycklar för att kunna avlyssna teletrafik i samband med brottsutredningar.

Även i fråga om underrättelseverksamhet har IT-utvecklingen betydelse. Risken för dataintrång kan förväntas öka därför att mer och mer information lagras i digital form. Vid nästan all produktion finns

behov av datorstöd. Datorer används också vid t.ex. bokföring, redovisning och värdeförvaltning. Från en dator i ett land kan man ta sig in i ett datasystem i ett annat land. En svensk tonåring saboterade t.ex. stora delar av Floridas larmsystem över telenätet.

Det pågår underrättelseverksamhet riktad mot Sverige. Nivån synes ha vuxit på senare år, utan att för den skull ha nått den nivå som gällde under det kalla krigets dagar. Störst synes risken vara för ekonomisk och teknisk inhämtning mot svenska företag.

Den underrättelseverksamhet som utförs mot Sverige eller svenska intressen synes till viss del avse öppen information. Sverige är ett öppet samhälle och det finns mycket information att hämta in utan svårigheter. När det gäller t.ex. kunskap inom teknik eller miljö kan det röra sig om information som Sverige ändå har intresse av att sprida till andra länder. Sägas bör dock att den verksamhet som rör öppen information inte nödvändigtvis är ofarlig, bl.a. därför att verksamheten kan vara ett led i att upparbeta kontakter för att skaffa sig möjlighet att sedermera få tillgång till information som är hemlig.

För att underrättelseverksamheten som bedrivs här skall utgöra något reellt hot skall den som bedriver verksamheten ha förmågan och organisationen att ta tillvara informationen och utnyttja den. Det är oklart om alla de länder som bedriver denna verksamhet har sådana möjligheter. Emellertid finns det länder som utnyttjar inhämtad information. Så bedrivs det t.ex. flyktingspionage, som i förlängningen kan få allvarliga konsekvenser för den som drabbas. Med den tekniska utvecklingen har samhället i vissa delar blivit mer sårbart. Ett sabotage mot samhällsviktiga funktioner, såsom telenät och elnät kan få mycket allvarliga konsekvenser. Man måste således se allvarligt på den underrättelseverksamhet som bedrivs här.

7.6.5 Slutsatser om hot från terrorism

Det finns ingen säker statistik över antalet terroristdåd i världen. Man kan anta att många länder väljer att betrakta terrorismen som annan kriminalitet för att förringa dess politiska värde. Uppskattningen av antalet terrordåd försvåras därmed. Antalet terroristdåd i världen synes minska, samtidigt som de dåd som utförs orsakar fler döda och skadade. Vad som står klart är att terrorismen utgör ett allvarligt problem i många länder. Internationellt förekommer hot främst från islamisk extremism och från grupper med nationalistiska eller separatistiska motiv. I begränsad utsträckning förekommer hot med vänsterideologiska motiv.

Det finns i Sverige sympatisörer till organisationer som bedriver politiskt våld utomlands. De synes huvudsakligen bedriva stödverksamhet genom att bedriva propagandaverksamhet och att samla in pengar. I Sverige har dock ingripanden gjorts på senare år mot anhängare av den i huvudsak Algerietbaserade islamiska gruppen GIA. GIA har utfört sina terrordåd främst i Algeriet och i Frankrike. Andra organisationer som kan nämnas är de Egyptiska islamiska extremistorganisationerna Al-Gamaa al-islamiya och Islamiska jihad som också har anhängare i Sverige, liksom den av Iran stödda terroristorganisationen Hizbollah. Hizbollahaktivister har utvisats från Sverige på senare år. Förekomsten av anhängare till sådana organisationer leder till viss risk för meningsmotståndare som också vistas här i landet.

Det förekommer inte någon terrorism som har sitt ursprung i internationella terroristgrupper och som riktar sig mot Sverige. Sverige har inte heller drabbats av internationella terroristaktioner under senare år. Förändringar av förhållanden i utlandet kan dock medföra att risken för terrordåd i Sverige, främst mot utländska intressen, hastigt ökar. Så förändrades risken för terrordåd då PKK-ledaren Abdullah Öcalan fördes till Turkiet och senare åtalades för högförräderi. Under 1980-talet mördades två avhoppare från PKK i Sverige på uppdrag av organisationen. På senare år har organisationen alltmer ägnat sig åt att propagera för sin sak utan att använda våld. Sedan Öcalan greps har demonstrationer och ockupationer dock förekommit på många håll i Europa. Som exempel på händelser som inträffat kan anges att tre kurder sköts utanför det israeliska generalkonsulatet i Berlin och att kurder ockuperade den socialdemokratiska particentralen i Hamburg och tog gisslan. Även i Sverige har aktioner företagits. Det grekiska konsulatet i Stockholm ockuperades av ett trettiotal PKK-anhängare. Lokaler tillhöriga Stockholms arbetarkommun ockuperades också och gisslan togs.

Liksom för den förut beskrivna brottsligheten har IT-utvecklingen betydelse i terroristsammanhang. All viktig verksamhet är t.ex. beroende av el och det är en risk som måste beaktas att man kan orsaka mycket skada utan att ta till traditionella metoder såsom bomber för att sätta elsystemet ur spel.

Den utveckling som skett i fråga om rörlighet över landgränser har skapat möjligheter också för terrorister. Det finns ett omfattande internationellt samarbete när det gäller bekämpningen av terrorism. Sverige har åtagit sig internationellt att förebygga våldsdåd med utländska politiska motiv, oavsett om avsikten är att dåden skall utföras i Sverige eller utomlands. Regeringen angav i budgetpropositionen för 1999 att ökad internationell samverkan för att skapa effektiva motmedel mot internationell terrorism tillhörde prioriterade uppgifter i svensk ut-

rikespolitik (prop. 1998/99:1). Regeringen angav också att bl.a. internationell terrorism är ett hot som måste mötas globalt på samma sätt som krig och väpnade konflikter.

Kommitténs bedömning är att det finns risk för att Sverige framgent skall drabbas av terroristaktioner av internationella terroristgrupper, även om risken för närvarande synes låg. Sådana aktioner utgör allvarlig kriminalitet, som leder till betydande skadeverkningar. Sverige måste ha beredskap för att bekämpa sådan brottslighet, bl.a. på grund av internationella åtaganden. Sverige måste t.ex. bevaka att landet inte används som en plats för förberedelse av terrordåd i utlandet. Om Sverige används på detta sätt finns det också risk för att svenska intressen drabbas direkt genom att brott utförs i landet för att finansiera attentat, t.ex. genom rån.

8 Förändringar på central nivå

I detta kapitel redovisar kommittén sina överväganden i fråga om vilka åtgärder som behöver vidtas för att den grova kriminaliteten skall kunna bekämpas på ett effektivt sätt. Kommittén anser att det är avgörande för bekämpningen av den kvalificerade kriminaliteten att informationsflödet inom polisen förbättras. Det är av stor betydelse att man förbättrar underrättelseverksamheten och att man inför ett nationellt underrättelseregister. Det fordras också andra ändringar när det gäller polisens register. I underrättelseverksamheten, men också när det gäller spaningsverksamheten och utredningsverksamheten, måste skilda organ och enheter inom polisen samarbeta bättre. Revirtänkandet måste bekämpas. Polisen måste inrikta sig på slagkraftiga arbetsformer för att bekämpa den kvalificerade brottsligheten. Av särskild betydelse är att man vid behov inrättar gemensamma aktionsgrupper med inriktning på bestämda mål, t.ex. att bekämpa en kriminell organisation eller en viss brottsaktivitet. Grupperna bör bestå av personal från skilda myndigheter och nivåer inom polisen.

En angelägen åtgärd för att åstadkomma förbättrade möjligheter att bekämpa den kvalificerade kriminaliteten är att slå samman Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. En sådan förändring skulle leda till högre kvalitet och effektivitet i verksamheten. 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.

Kommittén anser att polisens samverkan såväl med andra svenska myndigheter som i det internationella samarbetet är viktigt. Det är angeläget att det kommer till stånd en samlad redovisning och utvärdering som belyser det internationella samarbetets kvalitet och resultat. Från svensk sida bör tas initiativ till åtgärder för att minska den omfattande och resurskrävande byråkrati som omgärdar det internationella samarbetet. Formerna för det internationella sam-

arbetet bör prövas så att man uppnår bästa möjliga effekt för polisverksamheten.

Kostnaden när Nationella insatsstyrkan lämnar förstärkning skall enligt kommitténs mening inte belasta den polismyndighet som får hjälp.

Kommittén anser att Rikspolisstyrelsens huvudsakliga uppgift är att skapa bästa möjliga förutsättningar för polisverksamheten vid polismyndigheterna. På central nivå skall finnas spetskompetens som skall stå till polismyndigheternas förfogande, men kompetensen måste vara hög också på lokal nivå, där merparten av det brottsbekämpande arbetet utförs. Förbättringar bör ske när det gäller både rekrytering och utbildning av personal.

8.1 Allmänt

Den svenska statsförvaltningen har under de senaste åren genomgått omfattande strukturförändringar. Dessa förändringar har orsakats bl.a. av de krav på ökad kostnadseffektivitet som ställs på all statlig verksamhet. En av utgångspunkterna för förändringarna har varit att de centrala förvaltningsmyndigheterna skall ägna sig åt övergripande arbetsuppgifter och att det egentliga verksamhetsansvaret i största möjliga utsträckning skall decentraliseras så långt ut i organisationerna som möjligt.

Målet för kommitténs arbete är att säkerställa att den grova och organiserade kriminaliteten kan bekämpas på ett effektivt sätt. En viktig del av uppdraget är att belysa Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens roller i sammanhanget samt gränsdragningen mellan dessa båda polisorgan. En möjlighet som särskilt bör studeras är att skapa en samlad nationell polisresurs genom ett samgående mellan Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Kommitténs uppdrag omfattar inte någon översyn av de metoder som polisen kan eller bör använda i verksamheten.

Förändringar har i flera avseenden skett på senare år som gett anledning att överväga om den centrala polisen bör organiseras på ett annat sätt än vad som gäller för närvarande. Som kommittén förut anfört under kapitel 7 om hotbilden har denna bild förändrats på senare år. Detta är av betydelse när det gäller frågan om hur den centrala polisen bäst bör organiseras. På grund av den tekniska utvecklingen och rörligheten över gränserna utgör internationell kvalificerad kriminalitet ett allt större hot. Traditionell säkerhetshotande verksamhet har dels minskat, dels blandats upp med annan kriminell

verksamhet. De kriminella är ofta mångsysslare. Säkerhetspolisens verksamhet har också kommit att omfatta brottslighet som traditionellt sett mer berör den öppna polisen. När det gäller t.ex. den inhemska extremismen är såväl den öppna polisen som Säkerhetspolisens involverade. Säkerhetspolisens svarar för underrättelseinhämtning, samordning och vissa brottsutredningar medan den lokala öppna polisen svarar för ordnings- och skyddsinsatser samt för huvuddelen av brottsutredningarna. Rikskriminalpolisen följer inom sitt ansvarsområde delar av denna brottslighet. Det förekommer att information som ett polisorgan har inte kommer till andra polisorgans kännedom. Det finns behov av ett närmare samarbete när det gäller t.ex. kriminella högerextremister och kriminella veganer. Detta är också en fråga som rör den centrala polisens befogenheter i förhållande till den lokala polisen. Frågan om vilka uppgifter den centrala polisen skall ha har betydelse för organisationsfrågan. Innan man överväger hur den centrala polisen bör vara organiserad bör man därför klargöra vilka uppgifter denna organisation bör ha.

I detta kapitel redovisar kommittén sin syn på fördelningen av arbetsuppgifter och på frågan om vilka förändringar som bör ske inom den centrala polisen. Kommittén tar upp skilda förhållanden som har betydelse för sådana förändringar. När man prövar vilka förändringar som bör göras inom den centrala polisorganisationen finns det anledning att se närmare på vilka överväganden som gjordes då den nuvarande organisationen växte fram. Kommittén lämnar därför först en beskrivning av utvecklingen av Rikspolisstyrelsen.

8.2 Rikspolisstyrelsens roll

Hela polisväsendet har genomgått en omfattande strukturomvandling på senare år. En grundtanke sedan många år är att beslutsbefogenheterna och det operativa ansvaret inom polisväsendet skall vara decentraliserade i så stor utsträckning som möjligt. I samband med att polislagen trädde i kraft den 1 oktober 1984 angav den dåvarande departementschefen att Rikspolisstyrelsen även i fortsättningen skulle vara central förvaltningsmyndighet för polisväsendet, men att en decentralisering skulle ske av vissa arbetsuppgifter och att styrelsens befogenheter att meddela föreskrifter för och leda viss polisverksamhet skulle begränsas (prop. 1983/84:89). Departementschefen ansåg att uppbyggnaden av det statliga polisväsendet fick anses vara avslutad och att behovet av en stark central styrning därmed hade fallit bort. Departementschefen uttalade också att andra viktiga uppgifter för den centrala myndigheten vuxit fram. Dessa uppgifter kunde enligt departe-

mentschefen hänförs till olika former av central service samt stöd och råd åt polismyndigheterna. Departementschefen ansåg att Rikspolisstyrelsens ledningsbefogenhet, som skulle handläggas vid Rikskriminalpolisen, måste avgränsas till sådana områden där en central ledning eller samordning framstod som helt nödvändig.

I den s.k. förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155) betonades Rikspolisstyrelsens funktioner som ett förvaltningsorgan åt regeringen och ett serviceorgan åt polisorganisationen i övrigt. I propositionen angavs att Rikspolisstyrelsen därutöver hade viktiga uppgifter bl.a. av samordningskaraktär på områden som rörde landet i sin helhet, framförallt när det gällde narkotikabrottslighet, ekonomisk kriminalitet och organiserad brottslighet. Den egentliga polisverksamheten skulle, med några få undantag, bedrivas på regional och lokal nivå. I propositionen angavs att Rikspolisstyrelsens uppgifter på det egentliga polisområdet borde begränsas till de situationer där det är nödvändigt med centrala ledningsbefogenheter och att Rikspolisstyrelsens insatser i övrigt på det operativa området borde koncentreras till att tillhandahålla och förmedla förstärkning till polismyndigheterna vid omfattande eller svåra spanings- eller utredningsuppgifter och vid särskilda händelser.

Säkerhetspolisen fick i princip sin nuvarande organisation efter SÄPO-kommitténs betänkande Säkerhetspolisens inriktning och organisation (SOU 1988:16, prop. 1988/89:108, bet. JuU21, rskr. 287). SÄPO-kommittén övervägde att skilja Säkerhetspolisen, som utgjorde en avdelning inom Rikspolisstyrelsen, från Rikspolisstyrelsen, men fann att det inte skulle vara en lämplig organisationsform. SÄPO-kommittén angav bl.a. att det skulle få följder för personalrekrytering och personalcirkulation om man gjorde säkerhetstjänsten till en egen myndighet. SÄPO-kommittén angav också att säkerhetstjänstens arbetsuppgifter väsentligen är polisiära till sin natur och att om man tillskapar en icke-polisiär säkerhetsmyndighet måste man komplettera den med polisiära organ för rent polisiärt arbete, vilket kunde leda till problem i fråga om ledning och gränsdragningar.

Regeringen angav i proposition 1988/89:108 om säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m. att det även i framtiden borde finnas en särskild polisorganisation inom Rikspolisstyrelsen för polisverksamhet rörande brott mot rikets säkerhet. Regeringen anförde att Säkerhetspolisens ledning borde förstärkas och den parlamentariska insynen förbättras. Regeringen uttalade att Säkerhetspolisens arbetsfält i flera avseenden skiljer sig från vad som gäller inom den öppna polisen och att inriktningen på att skydda rikets yttre och inre säkerhet delvis ställer andra krav i fråga om hur verksamheten organiseras och bedrivs. Regeringen angav att till det mest karakteristiska för säkerhetstjänsten hör den stränga sekretess som omgärdar verksamheten.

Säkerhetspolisen kom att ledas av en chef på verkschefs nivå, i stället för som tidigare av en avdelningschef. I Rikspolisstyrelsens instruktion infördes en bestämmelse vari anges att Säkerhetspolisen leds av säkerhetspolischefen, som med vissa inskränkningar ansvarar för den löpande verksamheten vid Säkerhetspolisen och för de uppgifter där som i övrigt en myndighets chef har att utföra enligt verksförordningen.

Rikskriminalpolisens ställning förändrades under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet till att få en mer självständig ställning inom Rikspolisstyrelsen. Regeringen gav år 1992 i uppdrag åt Rikspolisstyrelsen att se över den centrala polisorganisationen med syfte att i högre grad koncentrera Rikspolisstyrelsens uppgifter till områden där en effektiv verksledning behövdes. Avsikten var att säkerställa att polisverksamheten i landet bedrevs och utvecklades i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner och beslut. Genom tilläggsdirektiv fick Rikspolisstyrelsen i uppgift att göra en förstudie till en omorganisation av Rikspolisstyrelsen och den kvalificerade kriminalpolisverksamheten i övrigt.

Rikspolisstyrelsen redovisade sitt arbete i en rapport i mars 1993 (RPS-rapport 1993:3). Enligt rapporten borde Rikspolisstyrelsen ägna sig åt tre huvudområden – tillsyn och utveckling, administration och förvaltning samt operativa polisuppgifter. Regeringen gav i maj 1993 i uppdrag åt en särskild utredare att som komplettering till Rikspolisstyrelsens rapport se över den centrala polisorganisationen i ett statsmaktsperspektiv och ett EU-perspektiv.

I oktober 1993 lämnade den särskilde utredaren sitt betänkande Den centrala polisorganisationen (SOU 1993:92). I betänkandet angavs att den centrala polisorganisationen borde bestå av en enda förvaltningsmyndighet, som i sig innehöll såväl Rikskriminalpolisen som Säkerhetspolisen. Det borde enligt förslaget säkerställas att Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen skulle vara helt självständiga i polisoperativa frågor. Även cheferna för Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen skulle ha en självständig ställning. Den särskilde utredaren angav att genom Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens självständighet skulle förvaltningsdelen av Rikspolisstyrelsen få möjlighet att koncentrera sig på verksfunktionerna – ekonomi- och personaladministration, tillsyn, uppföljning och utvärdering m.m. på ett helt annat sätt än dittills. Den särskilde utredaren föreslog att det vid sidan av Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen skulle finnas en avdelning för administrativa frågor, en avdelning för tillsynsfrågor och Polishögskolan. Den särskilde utredaren ansåg att den centrala polisorganisationen borde benämnas Polisverket, för att markera att myndighetens uppgift inte var att styra polisen i riket. Rikskriminal-

polisen reformerades med utgångspunkt från förslaget och fick en friare ställning. Bland annat delades Rikskriminalpolisen in i huvudenheter och den tidigare inre spaningsverksamheten utvecklades genom bildandet av Huvudenheten för kriminalunderrättelsetjänst.

Rikspolisstyrelsen fick den 1 januari 1999 en utökad föreskriftsrätt. Regeringen uttalade i budgetpropositionen för 1999 att Rikspolisstyrelsens rätt att utfärda föreskrifter för polisorganisationen borde vara kraftigt begränsad, men att Rikspolisstyrelsen borde medges en utökad rätt att utfärda föreskrifter i fråga om användningen av tilldelade medel (prop. 1998/99:1). Skälen härför var bl.a. att regeringen ville säkerställa att verksamheten inriktas på de mål som statsmakterna angett och för att uppnå enhetlighet i verksamheten när ett sådant krav är särskilt framträdande. Regeringen angav dock att denna reglering endast innebar en kodifiering av den styrning som Rikspolisstyrelsen i praktiken redan utövade genom det system som används för anslagsfördelning samt för budget- och resultatdialog. Denna föreskriftsrätt har inte någon direkt betydelse för den operativa verksamheten vid Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen, men den påverkar polismyndigheternas operativa verksamhet.

Grundtanken om decentraliserade beslutsbefogenheter kommer till uttryck i polislagen och i Rikspolisstyrelsens instruktion. Statsmakterna har intagit den ståndpunkten att Rikspolisstyrelsen inte leder polisverksamhet och inte heller får meddela föreskrifter eller annars bestämma om sådan verksamhet i andra hänseenden än regeringen förordnar om. Statsmakterna har också ansett att sådana bemyndiganden skall meddelas med stor försiktighet. I 7 § polislagen (1984:387) anges det att regeringen kan uppdra åt Rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och att regeringen också kan uppdra åt Rikspolisstyrelsen att i särskilda hänseenden leda annan polisverksamhet. I instruktionen för Rikspolisstyrelsen har regeringen förordnat i vilken utsträckning som Rikspolisstyrelsen får leda polisverksamhet.

8.3 Förhållandet mellan central och lokal nivå

Kommittén har i enlighet med direktivens utformning huvudsakligen begränsat sina överväganden till att gälla den centrala organisationen. Det är dock nödvändigt att i viss mån belysa relationerna mellan den centrala polisen och polismyndigheterna, med hänsyn till att förändringar på den ena nivån får följdverkningar för den andra nivån.

Fördelningen av arbetsuppgifter och ansvarsområden mellan den centrala nivån och den lokala nivån är av intresse vid bedömningen av vilka åtgärder som bör vidtas för att åstadkomma en bättre bekämpning av den grova kriminaliteten och vilken organisationsstruktur som är lämplig på central nivå. Som angetts tidigare tas också i kommitténs direktiv upp frågan om den centrala polisens befogenheter i förhållande till övrig polis när det gäller den grova och organiserade brottsligheten.

I detta sammanhang är det av intresse att det finns skillnader i förhållandet mellan Säkerhetspolisen och polismyndigheterna jämfört med förhållandet mellan Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna. Säkerhetspolisen har, till skillnad från Rikskriminalpolisen, en lokal organisation. Säkerhetspolisen har ett fungerande informationsflöde mellan sina lokalkontor och huvudkontoret. Någon motsvarande kommunikation mellan polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen finns inte. Däremot finns ett för olika områden utvecklat kontaktmannanät, t.ex. vad gäller brottslighet med anknytning till vissa motorcykelklubbar och barnpornografi.

En annan viktig skillnad mellan Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen är att Säkerhetspolisen har befogenhet att på eget initiativ ta över utredningar som annars skall handläggas av en polismyndighet. Någon sådan möjlighet har inte Rikskriminalpolisen.

Kommitténs uppdrag är inriktat på kampen mot den grova och organiserade brottsligheten. För att kunna göra några överväganden i organisationsfrågan kan dock kommittén inte begränsa sina bedömningar till enbart bekämpning av sådan kriminalitet. Kommittén måste klargöra vilka uppgifter som den centrala nivån sammantaget skall ha ansvar för. Kommittén gör dock inga överväganden när det gäller det arbete som i dag utförs av Rikspolisstyrelsen administrativa delar, t.ex. i fråga om budget och personaladministration.

8.3.1 Rikspolisstyrelsens uppgifter

Polislagen bygger på principen att polismyndigheten leder polisverksamheten inom sitt distrikt. Kommittén vill särskilt framhålla att polismyndigheten även framdeles bör ha detta ansvar. Eftersom det numera finns endast en polismyndighet i varje län har varje myndighet i många avseenden en större kapacitet än tidigare. Förutsättningar för polismyndigheterna att sköta den brottsbekämpande verksamheten inom distrikten har därmed ökat och tyngdpunkten i den polisiära verksamheten skall ligga lokalt. Kommittén anser således inte att resurser skall föras från den lokala nivån inom polisväsendet till den centrala nivån. Det finns dock uppgifter som av olika skäl, liksom nu, bör vara

samlade hos Rikspolisstyrelsen. Undantag från huvudregeln om det lokala ansvaret kan gälla t.ex. grov brottslighet med internationell anknytning, säkerhetshotande verksamhet, seriebrottslighet med riksomfattande utbredning och grov brottslighet som kräver unik utredningskompetens. Rikspolisstyrelsen bör i stora delar ha kvar sitt nuvarande ansvarsområde. Några klagöranden bör dock göras.

Internationellt arbete

För bekämpning av brottslighet som rör sig över landgränserna krävs ett väl utvecklat internationellt samarbete. Detta arbete har ökat markant på senare år och är mycket resurskrävande. Rikspolisstyrelsen har enligt sin instruktion huvudansvaret för detta arbete och insatser har gjorts på central nivå för att möta t.ex. de krav som Schengensamarbetet ställer på Rikskriminalpolisen.

För det internationella samarbetet krävs det en samlad insats och en god överblick. I fråga om det operativa arbetet måste den utländska polisens och den lokala svenska polisens insatser samordnas. Sverige bör därvid bara företrädas av en instans i varje enskilt ärende. Den utländska myndigheten skall inte behöva vara tveksam om vilken svensk myndighet som skall kontaktas i en uppkommen situation. Risken är annars att komplikationer kan uppstå i det internationella samarbetet. Det gäller i särskilt hög grad i känsliga ärenden, t.ex. inom den säkerhetspolisiära verksamheten, men också i andra ärenden.

I den centrala polisorganisationen finns det möjlighet att tillhålla den kompetens som behövs för ett framgångsrikt arbete inom det internationella samarbetsområdet, t.ex. att den som tar kontakt med någon i utlandet är väl förtrogen med den utländska sidans organisatoriska förhållanden. Personalen bör ha goda kunskaper i språk, om kulturella skillnader, om andra länders samhällsförhållanden och rättsväsende, om internationella överenskommelser osv. I den centrala polisorganisationen finns också det kontaktnät och kommunikationssystem som krävs för såväl det multilaterala som det bilaterala samarbetet. Det finns också en direkt personkännedom när det gäller den andra sidans företrädare, vilket erfarenhetsmässigt också ökar möjligheterna till framgång. Inom de organiserade polisiära multilaterala samarbetssystemen är det redan i dag de internationella polisorganisationerna och de centrala polisinstanserna som är ansvariga. Också när det gäller samarbetet med andra länders säkerhets- och underrättelsetjänster är det i dag främst de centrala polisinstanserna som har ansvaret. Kommittén anser på grund av nu angivna förhållanden att det är en naturlig uppgift för den centrala polisen att ansvara för det inter-

nationella arbetsområdet. Huvudansvaret för det internationella arbetet bör således också fortsättningsvis vara placerat centralt.

Varje kontakt med utlandet bör dock inte ske genom den centrala nivån. Polismyndigheterna i t.ex. vissa gränsområden måste självfallet ha kontakt med polismyndigheterna i andra länder. Som kommittén senare tar upp är det därför viktigt att bl.a. den språkliga kompetensen är hög även på lokal nivå.

Underrättelseverksamhet

En väl fungerande underrättelseverksamhet är av stor betydelse för möjligheten att kunna uppnå ett effektivt arbete inom många delar av den polisiära verksamheten. Det har särskilt stor betydelse för bekämpningen av den grova och kvalificerade brottsligheten. Underrättelsetjänsten utgör en viktig del i polisens verksamhet för att säkerställa att information finns tillgänglig. Inom ramen för denna insamlas, bearbetas, analyseras och delges information som behövs för såväl förebyggande som brottsuppdagande och brottsutredande polisarbete.

Inhämtning av underrättelser sker på flera olika sätt. I stor utsträckning sker det genom öppna källor, men en betydande del av inhämtningen sker genom informatörer eller andra hemliga källor. Genom samarbete med andra myndigheter, företag m.m. får man också in en hel del information. Internationellt samarbete spelar också stor roll. Det gäller såväl organiserat polisiärt samarbete i multilaterala eller bilaterala former som mera informellt sådant samarbete. Genom kontakter med myndigheter m.m. i andra länder får polisen också in information inom ramen för underrättelseverksamhet. En viktig del i underrättelsetjänsten utgörs av s.k. inre spaning, dvs. att man söker efter information som redan finns tillgänglig inom polisen. I detta arbete ingår bl.a. sökning i register.

Polisens systematiserade underrättelseverksamhet har utvecklats under senare år. Underrättelseverksamhet förekommer i dag på i huvudsak tre organisatoriska ställen inom polisväsendet. På lokal nivå sker underrättelseinhämtningen vid länskriminalavdelningarnas kriminalunderrättelseenheter. Vid sidan av de lokala kriminalunderrättelseenheterna inom länen bedriver både Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen underrättelseinhämtning. Rikskriminalpolisens kriminalunderrättelsetjänst skall klarlägga hotande grov kriminalitet samt identifiera och karaktärsbestämma kriminella organisationer och andra brottsliga aktörer som är av intresse ur nationellt eller internationellt perspektiv. Därvid skall Rikskriminalpolisen lämna stöd till och samverka med de lokala polismyndigheternas kriminalunderrättelsetjänster.

Säkerhetspolisen bedriver säkerhetsunderrättelsetjänst inom områdena kontrapionage, kontraterrorism och författningsskydd. Säkerhetspolisen svarar också för underrättelseinhämtningen när det gäller den grova brottsligheten som rör tillverkning och spridning av massförstörelsevapen samt när det gäller säkerhetsskyddsfrågor.

Kommittén anser att det finns behov av både lokala och centrala underrättelseenheter. Polisen kan inte förlita sig enbart på information som kommer genom central underrättelseverksamhet, utan måste också bedriva sådan verksamhet lokalt. Det är viktigt att veta vad som händer i länet, t.ex. vad gäller häleriverksamhet och lokala stödligor. Underrättelseverksamheten är en stödfunktion för det operativa polisiära arbetet. Det är därför av stor betydelse att underrättelseverksamheten bedrivs i samarbete med alla enheter vid polismyndigheten. Även om ett nära samarbete med den centrala underrättelseverksamheten är nödvändigt är det mot bakgrund av den lokala nivåns operativa ansvar för polisverksamheten i distriktet inte lämpligt att placera de lokala underrättelseenheterna under den centrala polisens ledning. Personalen arbetar över avdelningsgränserna inom polismyndigheterna – polismyndigheternas underrättelseenheter arbetar t.ex. med informatörer i närpolisorganisationen. Om polismyndigheternas underrättelseenheter skulle lyda under den centrala polisen skulle detta medföra svårigheter i de fall då de skilda enheterna skall utföra arbete åt varandra. Kommittén anser således att polismyndigheterna bör driva den lokala underrättelseverksamheten i egen regi.

Vid sidan av den lokala underrättelseverksamheten behövs också en underrättelseverksamhet som är gemensam för polisväsendet och som bör placeras på central nivå. Den ökade risken för att Sverige skall drabbas av brottslighet med riksomfattande karaktär och med internationell anknytning har medfört ett ökat behov av samordning av underrättelseinhämtningen. Det är särskilt viktigt för en effektiv bekämpning av sådan brottslighet att underrättelser som inhämtas inom en del av polisväsendet också kan komma till nytta inom andra delar. Det är viktigt att det finns en underrättelseverksamhet som är sådan att polisen har kontroll över företeelser som samtidigt finns på skilda håll i landet så att man i tid uppmärksammar kriminalitet med nationell spridning. De underrättelser som inhämtas lokalt kan självfallet ha betydelse också utanför det lokala området.

En allvarlig brist i verksamheten som har påtalats är att underrättelser som inhämtats lokalt inte sällan stannar där och således inte kommer polisen i andra län eller de centrala polisinstanserna till del. Det har t.ex. inträffat att information om seriebrottslighet som funnits i en del av landet inte kommit polisen i andra delar av landet till godo, något som varit till nackdel i det brottsutredande arbetet där. Det har

också angetts vara ett bekymmer för verksamheten att den centrala polisen inte delger den lokala polisen information, som kan vara till nytta för polismyndigheternas arbete. Det internationella polissamarbetet syftar till att underlätta för svensk polisverksamhet och den information som kommer in från utlandet bör sammanställas på ett ställe. På senare tid har registerlagstiftning trätt i kraft som väsentligt bör underlätta i detta avseende (se kapitel 3 om polisens register). Det pågår ett arbete med att genomföra den nya lagstiftningen och att utveckla datorstöd i enlighet med vad den nya lagstiftningen medger. Även när det gäller användandet av vissa andra tekniska hjälpmedel vid underrättelseinhämtning finns det anledning att arbetet samordnas centralt. Det krävs ofta specialkompetens och specialutrustning för att genomföra inhämtningen. Kommittén anser att den centrala underrättelseverksamheten bör samordna information och dessutom utgöra ett stöd för den lokala underrättelseverksamheten. De lokala behoven bör vara styrande för den centrala, för polisen gemensamma, underrättelseverksamheten.

Den centrala underrättelseenheten bör även ha i uppgift att utföra övergripande analyser. Enheten bör huvudsakligen inrikta sitt arbete på analyser som har en operativ betydelse.

Det har framförts den synpunkten att den underrättelseverksamhet som Finanspolisen bedriver bättre hör hemma inom Ekobrottsmyndigheten än inom Rikspolisstyrelsen. Det bör dock framhållas att underrättelseverksamhet är en polisiär verksamhet. Det är också så att penningströmmar inte bara har betydelse för bekämpningen av ekonomisk brottslighet utan även i hög grad rör bekämpningen av narkotikabrottslighet och människohandel m.m. På grund härav bör Finanspolisens verksamhet vara kvar inom den centrala polisen.

Kommittén anser således att det behövs underrättelseverksamhet både på central och på lokal nivå. För detta arbete fordras ett nationellt underrättelseregister. Kommittén återkommer nedan under avsnitt 8.4.4 till denna fråga.

Förstärkning

Kommittén anser att Rikspolisstyrelsen, utöver ansvaret för det internationella polissamarbetet och ansvaret för viss del av den polisiära underrättelseverksamheten, bör ha ansvar när det gäller vissa andra klart avgränsade områden. Som förut sagts har antalet polismyndigheter minskat drastiskt på senare år och större myndigheter bildats. Den ökade kapaciteten bör tas tillvara och t.ex. brottsutredande verksamhet bör utföras vid alla polismyndigheter, även de minsta. Alla landets

polismyndigheter är emellertid för små när det gäller att ensamma klara av extrema händelser och vissa av landets polismyndigheter torde också vara för små för att ett effektivt arbete skall kunna bedrivas inom vissa delar av polisverksamheten också i mindre resurskrävande situationer. Såvitt avser extrema händelser berör dessa därtill ofta flera polismyndigheter. I vissa situationer bör förstärkning ske och i andra situationer kan samordning behöva ske. Dessa uppgifter bör åligga den centrala nivån. När det gäller frågan om samordning bör åklagarens betydelse som förundersökningsledare framhållas.

Det finns vissa uppgifter som är sådana att polismyndigheterna i och för sig skulle kunna hantera dem, men som ändå inte bör spridas eftersom det är lämpligare att kompetensen är samlad på ett ställe. Det är t.ex. inte ekonomiskt försvarbart att inrätta rena specialistfunktioner över hela landet om ärendevolymerna är begränsade, kompetensen särskilt dyrbar eller det finns behov för specialisterna av kontinuerlig dialog med andra specialister av samma slag. Det gäller t.ex. områden som är tekniskt komplicerade, kompetens som sällan behöver användas eller som är särskilt dyrbar. Det är också så att det inte är möjligt att bygga upp specialistfunktioner inom vissa områden vid alla polismyndigheter, eftersom det inte finns tillräckligt många specialister i landet av det slaget. Vissa specialistfunktioner bör sammanhållas i en gemensam miljö och det bör ske på den centrala polisnivån. Förstärkning skall kunna ske från central nivå med poliser, utrustning eller personal med specialistkunskap. Denna förstärkning skall ställas till polismyndigheternas förfogande. I det följande redovisas vad som bör gälla vid särskilda händelser och vilka specialistfunktioner som bör finnas på central nivå.

Särskild händelse av riksangelägenhet

Vid en särskild händelse kan insatsen beröra många myndigheter. Med särskild händelse menas en befarad eller inträffad händelse, som innefattar brott eller annan störning av den allmänna ordningen eller säkerheten, och som är så omfattande eller allvarlig att polisen för att kunna lösa sina uppgifter måste organisera, leda och använda sina resurser i särskild ordning (Rikspolisstyrelsens föfattningssamling FAP 201-1). Som exempel på sådana situationer anges allvarlig ordningsstörande händelse, sabotage eller bombhot, terroristangrepp och grövre våldsbrott. Med polisiär riksangelägenhet avses i detta sammanhang en särskild händelse som berör väsentliga samhällsintressen och som har en sådan riksomfattande karaktär att kravet på samordning mellan polismyndigheter är särskilt framträdande. En insats vid en särskild

händelse kan involvera flera polismyndigheter, Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen, utländska intressen och förhållandet till andra stater. Som exempel på särskilda händelser kan anges mordet på statsministern Olof Palme år 1986 och polismorden i Östergötland år 1999.

Vid en särskild händelse av riksangelägenhet kan Rikskriminalpolisens arbetsuppgifter t.ex. bestå av utfärdande av larm, av beslut om förstärkning från ett distrikt till ett annat distrikt och av samordning av skilda polismyndigheters insatser. Arbetsuppgifterna kan bestå av polisförstärkning från Rikskriminalpolisen och av bearbetning av information om brottslighet som finns tillgänglig för Rikskriminalpolisen. Arbetsuppgifterna kan också omfatta ledning av polisflyget, analys av fingeravtryck, biträde till Utrikesdepartementet, aktiviteter genom Interpol och förbindelse med utländsk polismyndighet.

Det måste finnas en fastställd ordning för hur särskilda händelser skall hanteras. Den centrala polisen bör, som nu, vara nationell samordnare av polisens verksamhet vid sådana särskilda händelser om intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande och därvid ha sådana uppgifter som nyss angetts. Vad som nu sägs i Rikspolisstyrelsens allmänna råd för polismyndigheternas organisation, ledning och planering vid särskilda händelser (FAP 201-1) bör fortsatt gälla. Kommittén vill framhålla att det endast rör sig om uppgifter i fråga om förstärkning – det operativa ledningsansvaret skall den lokala polischefen som huvudregel fortsatt ha. Kommittén återkommer nedan till frågan om den centrala polisen skall ha egna förundersökningar.

Specialistkunskap

Det finns en rad skilda områden inom vilka specialistkunskap bör finnas på central nivå. Dessa områden kan förändras med tiden t.ex. på grund av förändringar i fråga om lagstiftning, arbetsmetoder och teknik.

Kommittén anser att den centrala nivån bör ha ansvaret för att upprätta en särskild kompetens inom IT-området. I allt fler brottsutredningar finns behov av personal som kan tränga in i och utreda brottslighet som begåtts med hjälp av eller inom IT-system. För att utföra vissa delar av det brottsutredande arbetet på detta område krävs en välutvecklad och ofta dyrbar IT-kompetens, inte minst för att komma åt information och för att undvika att den förloras eller förändras. Det är allt för kostsamt att bygga upp sådan kompetens på många håll i landet. Detta bör i stället ske på central nivå. Här bör dock framhållas att det

naturligtvis också bör finnas kompetens inom IT-området på lokal nivå. Vad som avses är att spetskunskap skall vara samlad centralt.

Inom ramen för spaning och utredning samt på säkerhetsskyddsområdet kan det behövas särskilda insatser genom tekniska hjälpmedel eller liknande. För att ta tillvara erfarenhet samt av resursskäl och sekretessskäl kan det knappast komma i fråga att sprida ut den kompetens och den utrustning som erfordras för detta på alla polismyndigheter. I stället är detta något som bör tillhandahållas centralt. Det gäller t.ex. kompetens inom områdena hemlig kameraövervakning, annan fototeknisk verksamhet och signalspaning samt vissa övergripande frågor och teknikansvar rörande hemlig telefonavlyssning. Buggningsutredningen har i sitt betänkande (Om buggning och andra hemliga tvångsmedel, SOU 1998:46) föreslagit att s.k. buggning (hemlig teknisk avlyssning) införs som ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel. Om möjlighet till buggning införs bör den kompetens och de övriga specialresurser som behövs för att verkställa domstolsbeslut om buggning inte spridas ut på flera håll, utan det bör bli en uppgift enbart för den centrala polisorganisationen.

Det finns ytterligare specialfunktioner som lämpar sig att hålla samman centralt. Det gäller t.ex. utveckling av gemensamma system: datasystem, register, arbetsmetoder, teknik och utbildning. Specialfunktionerna kan också ha en direkt betydelse för den operativa styrningen av en polisinsats. Analys av fingeravtryck är ett exempel på en specialistfunktion som bör skötas på central nivå. Det fordras träning och särskild teknik för att kunna analysera komplicerade fall. Det är också viktigt att förtroendet för fingeravtrycksanalyser upprätthålls. Det kan vara allvarligt för den enskilde om fel begås vid sådana analyser. Det skulle också leda till stora bekymmer om t.ex. domstolarna ställde sig tveksamma till kvaliteten på sådana analyser.

Gärningsmannaprofilering är också en verksamhet som fordrar både träning och särskild utbildning. Det är allt för resurskrävande att inrätta sådana specialfunktioner vid polismyndigheterna och personalen vid sådana funktioner skulle inte heller ha tillräckliga ärendevolymer 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.

Det finns andra kostnadskrävande och specialiserade funktioner som inte heller bör läggas ut på polismyndigheterna. Det gäller t.ex. polisens deltagande i ID-kommissionen. Polisverksamhet som bedrivs med flyg är i hög grad krävande i fråga om kostnader och kompetens och denna verksamhet bör därför också fortsatt hanteras centralt. Detsamma gäller polisverksamhet som föranleds av transporter av kärnämne eller kärnavfall. Sådant arbete förutsätter specialkompetens

och måste utföras i dialog med andra myndigheter, såsom Statens kärnkraftinspektion och Statens strålskyddsinstitut, och bör därför ledas av den centrala polisen. Polisväsendets utlandsstyrka skall också hanteras centralt liksom polisens sambandsmän.

Landet har tre polismyndigheter som är betydligt större än vad de övriga 18 är. Ett alternativ till en placering av vissa funktioner centralt är att låta en av de stora polismyndigheterna få ansvaret för sådana uppgifter. Enligt kommitténs mening vinner man dock mer i fråga om helhetssyn, samverkans effekter och långsiktighet på att förlägga ansvar för specialistfunktioner med förstärkningsuppgifter centralt.

Egna förundersökningar

Den centrala polisorganisationens operativa delars verksamhet är i huvudsak inriktad mot sådan brottslighet som är särskilt grov och som dessutom har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning eller som hotar rikets säkerhet. Rikskriminalpolisen har särskild kompetens t.ex. i fråga om mord, grova brott i serier eller med anknytning till organiserade brottsliga nätverk, brott med anknytning till motorcykelklubbar, IT-brottslighet, barnpornografi, grov narkotikabrottslighet och penningtvätt. Säkerhetspolisen har självfallet särskild kompetens när det gäller säkerhetshotande verksamhet, men också när det gäller t.ex. IT-brottslighet.

Den centrala polisen bedriver inte egna förundersökningar i någon särskilt stor omfattning. När Ekobrottsmyndigheten inrättades flyttades en mängd förundersökningar dit från Rikskriminalpolisen. Rikskriminalpolisen har två stora utredningar som är utsträckta över lång tid – Palmeutredningen och en utredning som rör seriemord. Därutöver driver Rikskriminalpolisen utredningar i de narkotikaärenden där man varit involverad på spaningsstadiet. Det är då som regel fråga om ärenden med internationella förgreningar. Postbrottsenheten har också ett begränsat antal utredningar. Även antalet utredningar hos Säkerhetspolisen är begränsat.

Kommittén anser att den centrala polisen fortsatt bör ha egna förundersökningar, dock i mycket begränsad omfattning. I vissa situationer kan det på förspaningsstadiet vara svårt att forumbestämma ett brott. All kriminalitet har emellertid någon form av lokal anknytning även om det finns en internationell koppling eller kriminaliteten griper över flera polisdistrikt. Den största delen av kriminaliteten i Sverige har inte några nationella eller internationella förgreningar. Det finns normalt sett ett band mellan lokalkännedom och framgång i en brottsutredning. Det är också vanligen så att tvångsåtgärder skall utföras

inom polisdistriktet och att personer som skall höras finns i närområdet. Det är många gånger till nytta i en utredning om polisen har ett lokalt kontaktnät. Dessutom har andra myndigheter inom rättsväsendet en lokalt strukturerad organisation. Polisen arbetar nära med åklagarmyndigheterna, vars ärenden huvudsakligen sköts på lokal nivå. På grund av nu anförda förhållanden skall brottsutredningar som huvudregel fortsatt ske på lokal nivå. Kommittén anser inte att en utökning av den centrala polisens utredningsverksamhet bör ske.

För närvarande gäller att Rikspolisstyrelsen, i praktiken Rikskriminalpolisen, bl.a. får utreda narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet om det finns särskilda skäl för det och om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och den har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning (6 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen (instr.)). Den ordningen bör fortsatt gälla. Kommittén återkommer till frågan om vem som i det enskilda fallet skall avgöra om de angivna kraven är uppfyllda.

Det finns skäl som talar för att spaning mot och utredning av brottslighet som riktar sig mot postbefordringsföretag även i framtiden bör falla inom den centrala polisens ansvarsområde enligt nu gällande regler (6 § instr.). Det kan t.ex. vara oklart var en sådan gärning begåtts.

Rikspolisstyrelsen, i praktiken Säkerhetspolisen, har till uppgift att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet (4 § instr.). Även i andra fall skall Säkerhetspolisen leda polisverksamhet i fråga om terrorismbekämpning samt bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser. Också i fråga om annat personskydd har Säkerhetspolisen tilldelats uppgifter.

I särskilda föreskrifter (Rikspolisstyrelsens föfattningssamling FAP 403-3) anges vissa brottstyper som alltid skall handläggas av Säkerhetspolisen eller under medverkan av Säkerhetspolisen. Det gäller bl.a. vissa brott mot den centrala statsledningen, brotten uppror, väpnat hot mot laglig ordning och olovlig kårverksamhet samt samtliga brott utom ett enligt 19 kap. brottsbalken (dvs. brott mot rikets säkerhet, bl.a. spioneri och olovlig underrättelseverksamhet). Därutöver anges i föreskrifterna brott som efter särskilt beslut av Säkerhetspolisen skall handläggas av Säkerhetspolisen eller under medverkan av Säkerhetspolisen. Det gäller brott mot 13 kap. brottsbalken (s.k. allmänfarliga brott, bl.a. mordbrand och sabotage) i vissa fall samt några andra brott t.ex. brott mot tystnadsplikten om brottet angår rikets säkerhet. Det bör noteras att sådan brottslighet som alltid skall handläggas av Säkerhetspolisen eller

under medverkan av Säkerhetspolisen kan föranleda andra åtgärder än förundersökning som syftar till åtal.

De regler som nu angetts innebär att Säkerhetspolisen beträffande en hel del brottstyper övertar utredningsansvaret eller biträder vid brottsutredningen. Något skäl att förändra denna ordning har inte framkommit. Beträffande t.ex. spioneri och olovlig underrättelseverksamhet bör detta självklart gälla generellt. En effektiv kamp mot den internationella terrorismen samt mot grupper som hotar säkerheten inom författningsskyddets område förutsätter tillgång till ett register av det slag som Säkerhetspolisen i dag disponerar. Det krävs också ett internationellt samarbete. Dessa uppgifter bör bl.a. därför även i fortsättningen skötas av den centrala polisorganisationen. Kommittén anser att detta inte bör hindra att det förekommer ett nära samarbete mellan den centrala polisorganisationen och lokal polis för att förhindra och utreda brott på dessa områden.

Säkerhetsskyddsverksamhet

En stor del av Säkerhetspolisens resurser används i dag för säkerhetsskyddsverksamhet. Den omfattar såväl operativt arbete som utbildning, information, rådgivning och inspektion. Säkerhetspolisen leder polisverksamhet i fråga om bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt visst annat personskyddsarbete. En viktig del i det arbetet och i Säkerhetspolisens allmänna säkerhetsskyddsarbete är att med ledning av tillgängligt underrättelsematerial göra bedömningar av vilket hot som föreligger mot enskilda människor inom t.ex. den centrala statsledningen, kungahuset och främmande makts representation här i landet eller mot installationer, byggnader, slutna eller offentliga möten eller andra arrangemang. Detta arbete kräver att underlag för bedömningarna kan samlas in. Det sker bl.a. genom att information ur Säkerhetspolisens register sammanställs med underrättelseinformation från andra källor. Arbetet kräver en hög grad av samordning och ett utnyttjande av källor på såväl riksplan som lokalt plan. Även internationella källor spelar här en viktig roll. Arbetet berör inte bara Säkerhetspolisens säkerhetsskyddsenheter utan också enheterna som arbetar med kontraterrorism, författningsskydd och underrättelseinhämtning. Resultatet av detta arbete ligger sedan till grund för Säkerhetspolisens egna säkerhetsskyddsåtgärder samt för rekommendationer till andra myndigheter (t.ex. till lokal polis) och enskilda om sådana åtgärder. Säkerhetsskyddsarbetet bör på grund härav skötas centralt.

8.3.2 Rikspolisstyrelsens befogenheter i förhållande till polismyndigheterna

Delar av den brottslighet som den centrala polisen i dag ägnar sin uppmärksamhet åt är geografiskt gränsöverskridande på något sätt – brottsligheten överskrider länsgränser eller nationella gränser. Brott som begås i världsomspännande nätverk ger problem vid utredningar, t.ex. inställer sig frågor som var ett brott med IT-anknytning har begåtts och var skadan uppstått. Det förekommer brottslighet i utlandet som på olika sätt kan få betydelse för svenska myndigheter, men där man inledningsvis och på spaningsstadiet ännu inte kan forumanknyta det svenska intresset. Forumfrågan medför dock som förut anförts som regel inte något bekymmer. Varje brott hör normalt till någon polismyndighets geografiska ansvarsområde. Den lokala polismyndigheten har då att ingripa. När man bestämmer inom vilka arbetsområden den centrala polisen skall göra operativa insatser måste man därför klargöra i vilka situationer som ansvaret går över från den lokala polisen till den centrala och vem som skall besluta om att så skall ske.

En grund för att frånga huvudregeln om det lokala ansvaret och förlägga utredningsansvaret centralt är brottet. Kommittén anser som förut sagts att brott som Säkerhetspolisen skall eller kan utreda enligt nu gällande regler fortsatt skall utredas på central nivå. Det fordras särskild kompetens för att handlägga ärenden rörande sådan brottslighet. I sådana ärenden finns känslig information som endast särskilt utvald och tränad personal bör få del av. Det bör på grund härav även framdeles vara den centrala polisen som i dessa fall fattar beslut om att utredningen skall skötas på central nivå.

När det gäller utredning av annan brottslighet som bör skötas på central nivå är det inte lika enkelt att göra avgränsningen med hänvisning till särskilda straffbestämmelser. Den ram som för närvarande lämnas i instruktionen för Rikspolisstyrelsen – narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet – är vid. Brottslighet som har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning och som t.ex. på grund av särskilt behov av specialistkunskap bör skötas av den centrala polisen kan rymmas under en lång rad straffbestämmelser, som dessutom kan variera över tiden. Det finns därför anledning att även i framtiden ange en vid ram för den brottslighet som den centrala polisen skall kunna ta över ansvaret för.

Kommittén anser att beslutanderätten i fråga om en utredning skall utföras centralt bör placeras lokalt. Det bör således vara polismyndigheten som i varje enskilt fall avgör om det är fråga om kriminalitet av särskilt grov beskaffenhet med riksomfattande karaktär eller internationell anknytning som av särskilda skäl bör utredas av den centrala

polisen. Den lokala polisen är bäst lämpad att bedöma om det i en utredning finns behov av kompetens som saknas inom myndigheten. Principen om ett decentraliserat polisväsende bör som förut sagts fortsatt gälla. 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.

Regeringen har befogenhet att förordna att Rikspolisstyrelsen skall utöva polisledning också när det gäller särskilda fall (7 § polislagen). Kommittén anser inte att det skall göras någon ändring i denna möjlighet.

8.3.3 Sammanfattande synpunkter om förhållandet mellan central och lokal nivå

Kommittén anser att den grundtanke som statsmakterna under åren uttryckt om att ansvaret och beslutsbefogenheterna inom polisväsendet skall vara decentraliserade i så stor utsträckning som möjligt fortsatt skall gälla. Vad som tidigare angetts om att viktiga uppgifter för den centrala polisen är att tillhandahålla olika former av central service samt stöd och råd åt polismyndigheterna skall också i framtiden vara utgångspunkten för Rikspolisstyrelsens roll. Likaså bör även framdeles Rikspolisstyrelsens ledningsbefogenhet avgränsas till sådana områden där en central ledning eller samordning framstår som helt nödvändig. Vad som kommer till uttryck i polislagen och i Rikspolisstyrelsens instruktion om att ansvar och beslutsbefogenheter skall vara lokalt placerade skall således enligt kommitténs mening inte förändras.

Kommittén anser att Rikspolisstyrelsens huvudsakliga uppgift är att skapa bästa möjliga förutsättningar för polisverksamheten vid polismyndigheterna. Viktiga uppgifter för den centrala polisen är, som kommittén förut angett, att ansvara för det internationella samarbetet, att ansvara för polisiär underrättelseverksamhet, att förstärka polismyndigheternas verksamhet vid särskilda händelser och då specialistkunskap behövs, att i särskilda fall bedriva egna förundersökningar samt att ansvara för säkerhetsskyddsarbetet.

8.4 Förändringar som bör genomföras

Inom polisväsendet finns i skilda hänseenden problem som är till nackdel för verksamheten. Förändringen av kriminaliteten har lett till att Säkerhetspolisen i större utsträckning än tidigare får information som inte rör Säkerhetspolisens traditionella verksamhetsområden utan som i

stället har betydelse för bekämpningen av annan kriminell verksamhet. Med det insamlingssystem som Säkerhetspolisen använder för att fånga upp sådana uppgifter som har betydelse för Säkerhetspolisens traditionella verksamhetsområden får man ibland andra uppgifter med på köpet. Exempelvis kan det tillsammans med information om terroristverksamhet ingå uppgifter om kriminalitet såsom rån och narkotikabrott som begåtts för att finansiera terroristverksamheten. I upplysningar om olovlig underrättelseverksamhet kan ingå uppgifter om kriminell affärsverksamhet. Arbetet med säkerhetshotande verksamhet ger således överskottsinformation som den öppna polisen har nytta av. Utländska säkerhetstjänster har i allt större utsträckning ansvar för bekämpning av organiserad brottslighet och kan därför ha information som det är angeläget för den öppna polisen att få del av och som inte alls rör säkerhetshotande verksamhet i traditionell mening. På samma sätt får Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna överskottsinformation som Säkerhetspolisen har intresse av att få kännedom om.

Säkerhetspolisen får således in information som berör den öppna polisens verksamhet, men informationen kommer ändå inte till den öppna polisens kännedom. Samma förhållande gäller den öppna polisen, som får in information som skulle kunna vara till nytta för Säkerhetspolisen, men som ändå inte når Säkerhetspolisen. SÄPO-kommittén uppmärksammade detta problem år 1988 och angav att Säkerhetspolisen måste ge den öppna polisen sådan information om säkerhetshotande verksamhet som behövs för inriktningen av den öppna polisverksamheten och den öppna polisen måste tillhandahålla Säkerhetspolisen information om sådan brottslighet som kan ha något samband med säkerhetshotande verksamhet (SOU 1988:16). SÄPO-kommittén anförde att det fick ankomma på verksledningen att utarbeta riktlinjer för detta samarbete och att genom inspektioner och övningar se till att det fungerar i praktiken. Efter vad SÄPO/Rikskrim-kommittén erfarit har dock informationsutbytet inte heller på senare år fungerat tillräckligt väl. Att detta kan leda till problem och utgöra hinder för verksamheten står klart.

Ett skäl till det begränsade informationsflödet mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen är att verksamheten ofta måste bedrivas under sekretess för att skydda genomförandet av arbetet eller för att skydda t.ex. källor. Ett annat skäl kan vara den sekretess som omgärdar Säkerhetspolisens register. Kommittén har lämnat en beskrivning av vad som gäller i fråga om polisens register under avsnitt 3. Ingen har kunskap om allt som finns i Säkerhetspolisens register, utan registret används i stället vid s.k. inre spaning. Den öppna polisen har dock ingen möjlighet att söka i Säkerhetspolisens register och kan därför gå miste om viktig information. Det har t.ex. visat sig, i fall då den öppna

polisen efterfrågat information, att Säkerhetspolisen kunnat bidra med uppgifter efter sökning i registret.

Ett lika stort problem är att informationsflödet inte fungerar tillfredsställande mellan polismyndigheterna och den centrala polisen. Det fungerar inte heller tillräckligt väl sinsemellan polismyndigheterna.

Ett skäl till att information inte utbyts i önskvärd utsträckning kan vara att den ena organisationen inte känner till vad den andra organisationen ägnar sig åt eller att den andra organisationen har information inom ett visst område. Ett annat skäl kan vara att den ena organisationen inte känner till att den andra organisationen kan ha nytta av informationen. Det kan också vara så att det inte finns tillräckligt väl utbyggda rutiner för hur informationsutbytet skall gå till. Det faller sig kanske inte naturligt för personalen att fråga någon i den andra organisationen om det finns någon relevant information för den utredning som man arbetar med. En annan anledning till bristerna i informationsflödet kan vara att personalen inte är villig att dela med sig av sina uppgifter i den utsträckning som den borde. Det finns ett betydande revirtänkande inom polisväsendet, vilket har betydelse för viljan att lämna upplysningar vidare till andra.

Bristerna i informationsflödet 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 vill också framhålla betydelsen av att ett aktivt arbete utförs för att bibehålla och höja kompetensen inom polisen. Förändringarna i omvärlden, ny teknik, nya metoder hos de kriminella osv. motiverar särskilda insatser i fråga om personalens kompetens.

I det följande redovisar kommittén vilka åtgärder som bör vidtas för att förbättra verksamheten inom polisväsendet.

8.4.1 Samverkan

Kommittén anser att det måste ske en förändring i fråga om samverkan. Det är av stor betydelse att skilda enheter inom polisen samarbetar, inte minst för att man på bästa sätt skall kunna bekämpa den grova kriminaliteten. Det är också viktigt att polisen samarbetar med andra brottsbekämpande myndigheter för att de begränsade resurser som finns att tillgå skall användas så effektivt som möjligt. Kommittén anser att det finns brister i dessa hänseenden.

Samverkan inom polisen

Samarbete inom polisen krävs sinsemellan polismyndigheterna, mellan polismyndigheterna och den centrala polisen och mellan skilda enheter inom den centrala polisen. Samarbetet är särskilt viktigt när det gäller kriminalunderrättelsetjänst. Det är också viktigt bl.a. när det gäller metodutveckling och den tekniska utvecklingen. Det finns dock allvarliga problem i fråga om samverkan inom polisen.

Revirtänkande

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. Ledningen på alla nivåer bör klargöra att det inte är acceptabelt om arbetet bedrivs så att t.ex. informationsflödet inom polisen försvåras. 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.

Chefer på alla nivåer bör utveckla en gemensam syn på hur en bättre verksamhet skall kunna åstadkommas. Planeringen och styrningen av detta arbete har stor betydelse för om man skall kunna uppnå ett gott resultat. 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 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. Detta är av särskild betydelse när det gäller bekämpningen av den kvalificerade kriminaliteten. Man kan göra en jämförelse med det sätt som skilda amerikanska poliskårer samarbetar (se avsnitt 6.5). Där inrättas särskilda aktionsgrupper, task forces, och FBI anser att sådana grupper utgör ett mycket viktigt verktyg i den brottsbekämpande verksamheten. 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. Särskilda aktionsgrupper skall kunna bildas på initiativ både av den lokala polisen och den centrala polisen. Kommittén förordar att Rikspolisstyrelsen får i uppdrag att bana väg för arbete i sådana särskilda aktionsgrupper. Rikspolisstyrelsen bör utarbeta modeller för lämpliga former för sådant arbete.

Personalen måste bygga upp personliga relationer med personal inom andra enheter – det är naturligtvis enklare att be en person som man tidigare talat med om hjälp än en person som man bara känner till namnet. Genom personliga kontakter kan man skapa förtroende mellan personal inom skilda enheter. Personalen får också bättre möjlighet att värdera information som vidarebefordras om den känner uppgiftslämnaren.

Samverkan mellan den centrala nivån och den lokala nivån

Relationen mellan den centrala polisen och polismyndigheterna fungerar inte alltid friktionsfritt, delvis på grund av det nyss angivna revirtänkandet. Vid kommitténs kontakter med personer 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. Som exempel har angetts att vittnen inte hörts i rätt tid och att tillräckligt djupgående analyser av utredningsmaterialet inte genomförts när så

borde ha skett och att man till följd av detta inte lyckats med utredningen.

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. Polismyndigheterna bör i högre grad än för närvarande använda den centrala polisens specialistkompetens och utnyttja de fördelar som samverkan på ett tidigt stadium ger. För att klara udda ärenden kan krävas "mängdträning". Man kan inte inom varje polisdistrikt få träning och därmed kompetens i fråga om udda fall. Det kan däremot centralt placerad personal få inom vissa områden samtidigt som sådan personal ges en bättre överblick. Det är angeläget att polismyndigheterna begär hjälp från den centrala polisen på ett tidigt stadium i svåra utredningar, så att den specialistkompetens som fordras inte utnyttjas för sent. Detta gäller både då den centrala polisen förstärker och då den tar över en utredning. Kommittén anser att polismyndigheterna i större utsträckning bör överväga att anlita specialister på central nivå.

Det bör också påpekas att 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. Den centralt placerade personalen bör beakta att den normalt sett inte tar över en utredning utan endast bistår den lokala polisen. 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.

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 budgetsäl. Detta bör, till skillnad från nuvarande regler, också gälla när Nationella insatsstyrkan lämnar förstärkning.

Nationella insatsstyrkans organisation och formerna för styrkans arbete har nyligen ändrats enligt vad som redovisas under avsnitt 2.6. Styrkan är placerad vid Polismyndigheten i Stockholms län och beslut

om att ta styrkan i anspråk fattas av polismyndigheten. Eftersom styrkan är en nationell resurs borde huvudprincipen vara att beslut om att ta styrkan i anspråk skall fattas av Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen har dock angett att en särskild utvärdering av styrkans verksamhet skall göras när en tid förflutit efter det att de föreslagna ändringarna har genomförts. Ett samlat polisväsende är dessutom överens om att Polismyndigheten i Stockholms län skall ha beslutanderätten. Detta är betydelsefullt, inte minst eftersom det är en operativ fråga. Kommittén anser därför att det inte bör göras andra ändringar som berör styrkans verksamhet än vad som förut angetts i fråga om kostnaden för styrkans insatser innan resultatet av utvärderingen är klart.

Samverkan med andra myndigheter

Utöver samarbetet inom polisen är det också viktigt att polisen har breda samhällskontakter. Det finns andra organ som spelar en viktig roll när det gäller brottsbekämpningen. Samverkan bör ske mellan polisen och dessa för att bästa effekt av verksamhet skall kunna uppnås för samhället. Alla myndigheter skall enligt förvaltningslagen hjälpa varandra inom ramen för den egna verksamheten. I polislagen anges en allmän skyldighet för polisen att samarbeta med andra myndigheter och organisationer, vars verksamhet berör polisverksamheten. Det finns ett flertal myndigheter som också har att utöva kontroll inom sina verksamhetsområden och som skall anmäla brott som upptäcks.

Det är särskilt angeläget att polisen och åklagarväsendet samordnar sina insatser. I polislagen föreskrivs att polisen skall samarbeta med åklagarmyndigheterna. Sådant samarbete föreskrivs också både i polisförordningen och i Rikspolisstyrelsens instruktion. Regeringen uttalade i ett beslut i september 1996 att kompetensutveckling och metodutveckling på det brottsutredande området är en gemensam uppgift för åklagarväsendet och polisen. I beslutet angavs också att det är nödvändigt att en samordning mellan åklagarväsendet och polisen sker i fråga om förebyggande och repressiva åtgärder samt i fråga om prioriteringar, organisation och resursanvändning.

Polis och åklagare samverkar både lokalt och centralt. Exempelvis har Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren i samråd utfärdat allmänna råd om ledningen av förundersökning. De har också i samarbete dragit upp riktlinjer för olika insatser och åtgärder för att effektivisera utredningsverksamheten och för att komma till rätta med utredningsbalanserna hos polisen. Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Domstolsverket och Kriminalvårdsstyrelsen genomförde under år 1999 ett gemensamt projekt som syftade till att minska genomströmningstiden i

hela rättskedjan beträffande våldsbrott med känd gärningsman och vissa trafikbrott. Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen samarbetar också i miljöbrottsbekämpningen enligt ett särskilt uppdrag från regeringen.

Ekobrottsmyndigheten, som hör till åklagarväsendet, har till uppgift att bekämpa, samordna och utveckla kampen mot ekonomisk brottslighet. Vid myndigheten arbetar bl.a. åklagare, poliser och ekonomer tillsammans.

Andra myndigheter som har uppgifter när det gäller brottsbekämpning och som det är viktigt att polisen samarbetar med är t.ex. skattemyndigheterna, kronofogdemyndigheterna, Riksskatteverket, Patent- och registreringsverket, Finansinspektionen, Luftfartsverket och Datainspektionen. Inom dessa myndigheter utförs en del av det utredningsarbete som sedan ingår i förundersökningen. Skattemyndigheterna kan medverka vid förundersökningar i fråga om brott på skatteområdet. Bland annat kan brottsutredande enheter inom skattemyndigheterna biträda åklagare, som leder förundersökning på skattebrottsområdet. De får även utföra förenklade brottsutredningar och spaning. Finansinspektionen kontrollerar bl.a. efterlevnaden av insiderlagen och biträder vid utredning av överträdelser av lagen. När det gäller rikets yttre säkerhet har självfallet Försvarsmakten huvudansvaret. Inom totalförsvarsfunktionen Ordning och säkerhet m.m. samverkar polisen med en rad myndigheter, såsom Överstyrelsen för civil beredskap och Statens räddningsverk.

Samarbete med Tullverket, Kustbevakningen och Statens Invandrarverk har betydelse för gränskontrollen, gränsbevakningen och den inre utlänningskontrollen. I Schengenöverenskommelsen ställs krav i dessa hänseenden.

Vid sidan av dessa myndigheter finns anledning att nämna konkursförvaltarna, som inte minst är av intresse när det gäller upptäckten av ekonomisk brottslighet. En konkursförvaltare har en skyldighet att underrätta åklagare om det föreligger misstanke om att konkursgäldenären har gjort sig skyldig t.ex. till brott mot borgenärer och förvaltarberättelsen ingår sedan i utredningsmaterialet.

Det finns skilda samverkansorgan som polisen deltar i. Som exempel kan anges det regionala samverkansorganet mot ekonomisk brottslighet som finns i varje län. Organet har till uppgift att verka för en effektivisering av kampen mot den ekonomiska brottsligheten genom informationsutbyte, överläggning och samordning mellan berörda statliga myndigheter och genom samverkan mellan dessa myndigheter och kommuner, näringsliv och organisationer. I organet ingår landshövdingen, överåklagaren i åklagardistriktet, polischefen, chefen för skattemyndigheten, chefen för kronofogdemyndigheten, företrädare för

Ekobrottsmyndigheten och Tullverket samt ytterligare företrädare för länsstyrelsen. Det finns också ett centralt samverkansorgan, Ekorådet. I Ekorådet ingår bl.a. riksåklagaren, generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten, rikspolischefen, generaltulldirektören, generaldirektören för Brottsförebyggande rådet, generaldirektören för Finansinspektionen och generaldirektören för Riksskatteverket.

Som exempel på myndighetssamverkan kan också anges att Rikskriminalpolisen i samverkan med Tullen, Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten och sex polismyndigheter driver ett projekt som syftar till att ta fram en myndighetsöverskridande standard för kartläggning av organiserad brottslighet i Sverige.

Lokalt kan polisens samverkan med myndigheter och allmänhet ske i olika former. Polismyndigheterna kan inrätta närpolisråd. Inom närpolisverksamheten förekommer samverkan med t.ex. socialtjänsten och skolan. Lokala brottsförebyggande råd, som är kommunala organ, kan bestå av företrädare för kommunen, polisen, socialtjänsten, skolan, föreningar och företag.

Kommittén anser att en ökad myndighetssamverkan behövs. Sådan samverkan har särskild betydelse när det gäller olika former av den grova brottsligheten. 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. Såväl central polis som lokal polis bör överväga hur samarbetet med andra myndigheter kan förbättras.

Internationell samverkan

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 många delar av den verksamhet som bedrivs centralt, inte minst för bekämpningen av den kvalificerade brottsligheten. För t.ex. terrorismbekämpningen utgör det internationella samarbetet en förutsättning för framgång. 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. Ansvaret för det internationella polissamarbetet ligger på Rikspolisstyrelsen enligt Rikspolisstyrelsens instruktion.

Kommittén anser att man bör överväga vilken omfattning och vilken inriktning det internationella samarbetet bör ha. Det internationella arbetet är i vissa delar omgärdat av en omfattande byråkrati. Arbetet är mycket resurskrävande. Som kommittén anför under avsnitt 5.1 finns

det 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.

8.4.2 Kompetens

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

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. Det måste finnas en förmåga hos personalen att fatta svåra beslut. De anställda måste vara tydliga i arbetet, ha respekt för andra människor och vara stresståliga. De skall också ha förmåga att samarbeta. Det är dock inte bara de personliga egenskaperna som är viktiga. Skilda former av sakkunskap måste också finnas inom polisen.

Den viktigaste bakgrunden inom polisväsendet är självklart polisutbildning. Polisen intar, som förut angetts, en särställning i samhället. Polisen har en rätt men också en skyldighet att göra ingripanden som innebär att grundläggande rättigheter som tillförsäkrats medborgarna inskränks. Polisen har befogenhet att utföra kroppsvisitation, att företa husrannsakan och att beröva någon friheten. Inga andra anställda än utbildade poliser skall utföra sådana tvångsåtgärder.

Det krävs också goda kunskaper i juridik inom polisen, inte minst på grund av rätten att utföra tvångsåtgärder. När de rättsregler som medger sådana befogenheter tillämpas är den juridiska kompetensen viktig. Det krävs också juridiska kunskaper för att utreda en mängd brott. Det fordras bl.a. kunskaper i offentlig rätt, i straff- och

processrätt och i juridisk metodik och problemlösning. Inom vissa delar av polisen är bl.a. kunskap i finans- och bolagsrätt särskilt viktig. Anställda i den tidigare polischefs-karriären, dit rekrytering skedde bland jurister, har svarat för en stor del av den juridiska kompetensen. 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. Som jämförelse kan anges att den amerikanska polisorganisationen FBI till övervägande delen rekryterar personer med akademisk bakgrund av olika slag. 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. Som exempel kan anges att det i underrättelseverksamhet som komplement till polispersonalen behövs personal med akademisk utbildning, för att t.ex. utföra analyser. Personal med erfarenhet från internationellt arbete och utlandstjänstgöring måste ses som en särskild tillgång inom många enheter. Det gäller också personal som förut arbetat vid olika enheter inom polisen. Även om det inom en enhet främst kan finnas behov av en särskild sorts kompetens är det angeläget att det också finns personer med annan bakgrund. 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.

Med en integrering av olika kategorier av anställda kan det uppstå problem i relationerna mellan personalen i en grupp som tidigare varit homogen och nykomlingarna som avviker. Det är en uppgift för cheferna att tillse att sådana problem endast uppträder inledningsvis.

Utbildning

Stora förändringar har som sagt skett i samhället och brottsligheten har till viss del blivit mer komplicerad. Det finns behov av kvalificerad personal både lokalt och centralt. Kommittén anser att man bör göra

insatser på alla nivåer för att bibehålla och höja den kompetens som finns. Sådana insatser kan bestå i att man som nyss angetts rekryterar personal med specialistkunskap. Av stor betydelse är också att man ger personalen möjlighet till fortbildning. Personalen behöver i ökad utsträckning vidareutbildning t.ex. i polisoperativa frågor, i kriminalunderrättelseverksamhet och när det gäller IT-kunskap. Språkkunskaperna måste förbättras. Kunskaper i främmande språk kan behövas vid brottsutredningar, för att kunna delta i det utbredda internationella samarbetet, för att kunna ta del av utländska rapporter och för att kunna skriva rapporter, t.ex. efter internationella sammankomster.

Det är dock inte bara kunskap i främmande språk som är viktig. Förmågan att uttrycka sig väl på svenska är också av betydelse. Det som sägs eller skrivs bör vara lätt att förstå utan att man för den skull undviker begrepp som behövs för att man skall kunna uttrycka sig exakt. Det är också angeläget att en text är väl strukturerad. Förtroendet för innehållet i en skrift påverkas i hög grad av dess språkliga utformning.

Huvuddelen av polisarbetet utförs inom polismyndigheterna och kunskapsnivån måste naturligtvis vara hög på lokal nivå. Polismyndigheterna är numera så stora att det bör finnas möjlighet att ha en relativt bred kompetens inom varje myndighet. Polismyndigheterna skiljer sig dock åt på många sätt, inte minst storleksmässigt. En del myndigheter har sådana resurser att de inte har behov av bistånd från den centrala polisen i särskilt stor utsträckning, utan de har förutsättningar att bygga upp specialistkompetens inom vissa områden vid den egna myndigheten. Andra myndigheter har inte behov av att inrätta specialisttjänster. När det gäller vissa områden finns det, som förut sagts, inte möjlighet att inom varje polismyndighet bygga upp erforderlig specialistkompetens.

Specialistkompetensen kan bestå i särskild kunskap om vissa metoder eller särskild kunskap om vissa ärenden. Det är inte resursmässigt motiverat att ha alla slags specialister inom alla polismyndigheter. Dessutom är det så att det inom vissa områden endast finns ett begränsat antal specialister. Som exempel kan anges att viss del av det brottsutredande arbetet fordrar en väl utvecklad och dyrbar IT-kompetens. Personer med sådan kompetens finns inte i så stort antal att särskilda enheter kan inrättas vid varje myndighet. Det måste pågå ett oavbrutet arbete för att en hög kompetens skall kunna upprätthållas inom det området. 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. Varje myndighet måste således pröva vilka kompetenshöjande åtgärder som bäst passar den egna verksamheten.

Den centrala polisen måste vidta åtgärder för att tillse att den verkligen blir en myndighet med specialister, som kan tillgodose polismyndigheternas behov av hjälp i olika situationer. Som kommittén förut anfört är det av stor betydelse för framgång i det internationella samarbetet att personalen har god kännedom t.ex. om kulturella skillnader i olika länder och om andra länders organisatoriska förhållanden. Särskild utbildning och fortbildning fordras också för att man på central nivå skall kunna upprätthålla en sådan specialistkompetens som kommittén förut angett att 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.

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.

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 bör 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.

8.4.3 Säkerhetspolisen – Rikskriminalpolisen

Frågan om vem som skall besluta om en myndighets inre organisation har varit föremål för diskussion under årens lopp. Principer för beslut om de centrala förvaltningsmyndigheternas inre organisation fastställdes av riksdagen år 1987 genom det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, bet. KU29, rskr. 226). I beslutet angavs att när det gäller myndigheternas inre organisation borde regeringen besluta om en grundstruktur och att myndigheterna inom den sålunda fastlagda ramen borde få rätt att själva besluta om ändrad organisation. Enligt beslutet borde regeringen normalt ange myndigheternas indelning i

avdelningar eller motsvarande, medan detaljutförningen borde ankomma på myndigheterna.

År 1994 godkände riksdagen andra riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (prop. 1993/94:185, bet. KU42, rskr. 381). I propositionen angavs i fråga om myndigheternas inre organisation att de centrala förvaltningsmyndigheterna normalt själva skall få bestämma denna. Det fanns inte enligt regeringen några vägande skäl som talade för att regeringen borde styra myndigheternas inre organisation i ett läge då de i övrigt hade fått fullt ansvar för hur de använder sina resurser och uppfyller de uppsatta målen.

De nya riktlinjerna kommer till uttryck i verksförordningen (1995:1322), som den 1 juli 1996 ersatte den äldre verksförordningen. I verksförordningen anges att myndigheten bestämmer sin organisation (17 §). För de enskilda myndigheterna finns bestämmelser om den inre organisationen i varje myndighets instruktion. För en del myndigheter anges i instruktionen att 17 § verksförordningen skall tillämpas. I andra instruktioner har regeringen bestämt vilka avdelningar eller motsvarande enheter som skall finnas vid myndigheten eller hur ledningsorganisationen skall se ut. Bestämmelserna är mer eller mindre detaljerade.

I Rikspolisstyrelsens instruktion anges att Rikspolisstyrelsen bestämmer sin egen organisation i de delar den inte är reglerad i instruktionen (23 §). Vad som sägs i verksförordningen om att myndigheten bestämmer sin organisation är inte tillämpligt på Rikspolisstyrelsen. Med hänsyn till den särställning som polisen intar i samhället och till att organisationsindelningen speglar en myndighets viktigaste verksamhetsområden anser kommittén att det finns anledning för regeringen att bestämma om Rikspolisstyrelsens organisation trots den förut angivna principen att myndigheterna skall bestämma sin organisation.

Kommittén har i enlighet med vad som anges i direktiven prövat om Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen bör slås samman. Kommittén har haft som utgångspunkt för sitt arbete att polisfrågorna måste hanteras med kompetens och effektivitet, så att en ändamålsenlig och därmed rationell polisverksamhet skall kunna uppnås. Det är också viktigt att verksamheten kan skötas rättssäkert och att krav på skydd kan tillgodoses. Kommittén anser att det från dessa utgångspunkter är avgörande att förändringar sker bl.a. i fråga om samverkan och, som redovisas nedan, i fråga om underrättelseverksamhet. Frågan är därutöver om de problem som finns inom polisen bottnar i den nuvarande organisationsmodellen och om en förändring därvidlag skulle leda till förbättringar. Kommittén har gjort följande överväganden i frågan.

Nationell underrättelseverksamhet

Av särskild betydelse för frågan om en sammanslagning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen bör ske är att förutsättningarna för att få bukt med de förut beskrivna problemen som rör informationsflödet skulle öka. Dessa problem kan inte på samma sätt lösas inom ramen för den nuvarande organisationen av den centrala polisen. Det skulle i och för sig vara möjligt för Säkerhetspolisen att föra över uppgifter till Rikskriminalpolisen och vice versa och detta skulle kunna leda till förbättringar jämfört med dagens förhållanden, men det skulle vara en kostnadskrävande och mindre effektiv lösning.

Med en sammanslagning tillskapar man ett bättre system för underrättelseverksamheten inom polisen än i dag. 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 en sådan specialisering och ett effektivt utnyttjande av resurserna. Av särskild betydelse är att det inrättas ett centralt registersystem för underrättelseinformation, som står till hela polisväsendets förfogande, dock med erforderliga spärrsystem. I systemet bör samlas information som i dag finns hos polismyndigheterna, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Ansvaret för att handha detta system bör ligga på ett ställe. Inrättandet av en underrättelseverksamhet i *en* organisation är av särskild betydelse för bekämpningen av den kvalificerade brottsligheten som har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning.

Specialistkompetens

Av betydelse för organisationsfrågan är behovet av och tillgången till specialister av olika slag. Såväl Rikskriminalpolisen som Säkerhetspolisen förfogar över specialister inom olika områden. Dessa kompetenser kompletterar eller överlappar varandra i viss utsträckning. Både Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen har t.ex. byggt upp särskilda analysenheter. Vid dessa enheter framställs hotbildsdokument. Inom båda organisationerna utförs analyserna av poliser och av civilanställd personal med akademisk utbildning. I en sammanslagen organisation kan en gemensam hotbilda-beskrivning göras, där man sammankopplar

allmänkriminella hot med säkerhetshot. På så sätt kan man få förbättrade analyser.

Båda organisationerna disponerar, var och en inom sitt område, särskild kompetens på IT-brottsutrednings- respektive IT-säkerhetsknyddsområdena. IT-brottsgruppen vid Rikskriminalpolisen och IT-skyddsgruppen hos Säkerhetspolisen har gemensamma arbetsområden. Gruppernas arbete kommer sannolikt att öka i framtiden. Säkerhetsknyddet inom IT är svagt i Sverige. Det betyder i sin tur att det antagligen är ett område som kommer att utnyttjas såväl av kriminella som Säkerhetspolisen har att bekämpa som andra kriminella. Det är viktigt att den specialistkompetens som krävs på dessa områden kan tas i anspråk på bästa möjliga sätt för att skapa skydd mot och bekämpa den alltmer komplicerade kriminalitet som IT-tekniken medför.

En sammanslagning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skulle 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. Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen samverkar när det gäller utnyttjande av specialistkompetens. Denna samverkan sker dock endast i begränsad utsträckning. IT-brottsgruppen vid Rikskriminalpolisen och IT-skyddsgruppen hos Säkerhetspolisen samverkar t.ex. redan i dag, men arbetet skulle underlättas om de tjänstgjorde inom en och samma organisation. Det sker en ständig utveckling på området och det måste pågå ett oavbrutet arbete för att en hög kompetens skall kunna upprätthållas.

Inom den nuvarande organisationen finns det således dubbla funktioner för vissa specialiteter och dessutom finns kompetens som inte utnyttjas fullt ut av hela den centrala polisen. En fortsatt utveckling mot gemensamt utnyttjande av specialisterna skulle gynnas av att organisationerna slogs ihop. Vidare måste beaktas att tillgången på vissa typer av specialister är begränsad. Det gäller t.ex. vissa typer av tolk- och översättarkompetens. Inom det tekniska området krävs ett stort antal specialister som kan komplettera varandra för att utvecklingsarbete och mera komplicerat operativt arbete skall kunna genomföras. Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen är var för sig för små organisationer för att kunna innehålla alla dessa kompetenser. En sammanslagning förbättrar förutsättningarna för ett bredare utnyttjande av specialistresurserna i det dagliga arbetet.

Källhantering är också en verksamhet som fordrar specialister. Det är en känslig verksamhet. Ett absolut källskydd måste kunna garanteras, bl.a. eftersom källorna ofta tar personliga risker. Man måste ta hänsyn till källans säkerhet. Källhanteringen kräver på grund härav noggrann planering och särskilda rutiner för genomförande och

rapportering. Såväl inom den öppna polisen som inom Säkerhetspolisen används informatörer eller källor av olika slag.

Eftersom flera organisationer använder sig av källor och verksamhetsområdena alltmer sammanfaller samt informatörer kan tänkas söka kontakt med flera enheter inom polisen samtidigt kan de skilda organisationernas källhantering gå i varandra. Detta försvårar arbetet. Det förekommer att flera skilda polisorganisationer värvar källor inom samma krets av personer. Det har i samband därmed inträffat att man sprungit i vägen för varandra. I sådana situationer riskerar man att äventyra källans säkerhet. Man riskerar också att förlora källan som informatör. Därutöver bör det framhållas att ju fler organisationer som konkurrerar om samma källa desto större är risken att en och samma källa lämnar information till skilda enheter. Detta kan få till följd att man får intryck av att det i stället är flera källor som lämnar likartade uppgifter och att man därför tillmäter uppgifterna större tyngd än vad de bör ha. Problem som källhanteringen ger är en ytterligare anledning att genomföra en sammanslagning. Kollisioner inom källhanteringen kan visserligen inträffa även inom en och samma organisation, men en gemensam organisation bör bättre kunna utveckla ett system för sådan hantering. Systemet bör omfatta allt från utbildning i målsökning, rekrytering och hantering av källor samt källrapportering till regler för de olika momenten i källhanteringen.

Likartade funktioner

Vid sidan av de nyss beskrivna funktionerna som har personal med specialistkompetens finns ett antal andra funktioner inom Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen som är likartade. Det finns anledning att uppmärksamma också dessa funktioner när man överväger en organisationsförändring.

Båda organisationerna har tillgång till spaningsresurser av olika slag. Dessa resurser består naturligtvis av personal, men också av lägenheter och fordon m.m. Både Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen har funktioner för t.ex. fordonshantering. Personal- och ekonomifunktioner finns inom både Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. En sammanslagning av Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen leder till att spaningsresurserna i viss utsträckning kan utnyttjas i ett bredare fält, med lägre risk för att enskilda spanare skulle "brännas" på grund av alltför flitigt användande. Även andra spaningsresurser såsom fordon kan växlas inom en bredare krets. Likaså kan teknikstöd ske i en funktion. Det skulle också medföra vinster om personal- och ekonomifunktioner sköts gemensamt.

När det gäller personalutbildning förekommer det ett visst samarbete mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen. Samarbetet i sådana frågor är dock begränsat. Genom en sammanslagning av Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen skulle förutsättningar skapas för en gemensam kvalificerad personalutveckling och utbildning avseende såväl polispersonal som andra personalkategorier. Funktionerna för personalutveckling och utbildning kan därmed föras samman. Om man slår samman organisationerna så bildas volymmässiga förutsättningar för kvalificerade utbildningar. Man kan tänka sig en gemensam funktion för personalutveckling och utbildning även om man har kvar den nuvarande organisationsstrukturen, men en sådan ordning skulle medföra vissa svårigheter. Risken skulle finnas att man i varje organisation vartefter skulle känna behov av egna utbildningar och därför skulle utveckla egna utbildningskulturer.

En fråga som också har betydelse i detta sammanhang är de dubbla ledningsstrukturerna. I och med att Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen är två skilda organisationer måste varje fall av samarbete tas till beslut i båda organisationerna. Dubbla beslutsunderlag måste tas fram, alla frågor måste föredras två gånger och dubbla beslut fattas. Beslutsvägarna kan vara mer eller mindre komplicerade beroende på frågans karaktär. Detta är ett förhållande som komplicerar och fördröjer verksamheten och som självfallet orsakar merkostnader. Om resurserna i stället disponeras inom en och samma organisation skulle detta inte behövas. En enda ledningsstruktur för Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skulle således medföra snabbare beslutsgång och större samordnad kraft i den operativa verksamheten.

Sekretess

Frågan om det går att upprätthålla en sträng sekretess i de delar där detta krävs är av stor betydelse för frågan om en sammanslagning bör genomföras eller inte. Verksamheten inom kontraspionaget måste hållas hemlig, men också andra delar av den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver kräver en hög grad av sekretess. Det gäller t.ex. delar av kontraterrorismen. Det är dock inte bara verksamhet inom Säkerhetspolisen som fordrar särskilt insynsskydd. Detta gäller också till viss del den verksamhet som bedrivs av den öppna polisen. Finanspolisen har i sin verksamhet tillgång till sådan information att verksamheten måste omgärdas av särskild sekretess. Till viss del gäller detta också bekämpningen av t.ex. narkotikabrottsligheten. Det finns dessutom lösningar som medger en s.k. sektionering av information,

dvs. att bara de som är behöriga att ta del av viss information kan få tillgång till den. Sådana sektioneringssystem tillämpas redan.

Vid en sammanslagning kan de delar av Säkerhetspolisens nuvarande verksamhet som kräver särskilda arbetsmetoder och särskilt sekretesskydd läggas i en avskild del av den gemensamma organisationen.

En viktig fråga är om möjlighet att få information från andra länders säkerhetstjänster påverkas om den centrala polisen organiseras om. När man bedömer vilka konsekvenser en omorganisation skulle kunna få för utländska säkerhetstjänsters förtroende för svensk säkerhetstjänst bör man beakta att det inte finns någon enhetlig modell i världen för hur ett lands säkerhetstjänst skall vara organiserad. I vissa länder leds säkerhetstjänsten av en civil myndighet, som får stöd av en särskild gren inom polisen när polisiära insatser krävs. I andra länder är säkerhetstjänsten en polismyndighet, som har anknytning till den övriga polisen i större eller mindre utsträckning. De skiftande organisationsformerna synes snarare ha sin bakgrund i varje lands historiska förhållanden och tradition i förvaltningen än i att ett land funnit den bästa möjliga lösningen.

Det förhållandet att det inte finns någon enhetlig ordning i världen för hur en säkerhetstjänst skall vara organiserad talar för att en sammanslagning inte skulle medföra att det internationella samarbetet drabbas på sikt. Det är också så att även Rikskriminalpolisen måste iakttä sekretess i sitt internationella samarbete. Rikskriminalpolisen har delvis samma samarbetspartners som Säkerhetspolisens och följer i stor utsträckning samma regelsystem för detta som Säkerhetspolisens gör. Det internationella samarbetet bygger på förtroende. Om utländska samarbetspartners informeras om vad en sammanslagning innebär kan man säkerställa att dessa även fortsättningsvis har förtroende för den svenska säkerhetstjänsten.

Internationellt arbete

Som kommittén beskrivit under avsnitt 5 är det internationella samarbetet omfattande både för Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisens. Det internationella samarbetet har ökat avsevärt i omfattning, främst för Rikskriminalpolisen.

En fördel med en sammanlagning av Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens är att det blir en enda organisation inom svensk polis som har hand om det internationella samarbetet på polisområdet och när det gäller säkerhetstjänsterna. Det leder till ökad effektivitet i det

internationella samarbetet och till att svenska intressen kan tas till vara på ett bättre sätt.

Rikskriminalpolisen har personal dygnet runt vid Jourcentralen och vid Nationella sambandskontoret. Säkerhetspolisen har också personal dygnet runt vid sin ledningscentral. På den centrala nivån arbetar således två huvudfunktioner med internationellt operativt samarbete dygnet runt. En sammanläggning av dessa enheter kan ge positiva effekter, såväl operativt som i övrigt. Vid en sammanslagning kan resurserna för det internationella sambandet utnyttjas i ett bredare fält och därmed mer effektivt. De sambandsmän som tjänstgör utomlands kan användas för såväl öppen polisverksamhet som för den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver. Det ger för båda sidorna en bredare täckning. Genom att Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen samverkar var för sig med utländsk polis och utländska underrättelse- och säkerhetstjänster får främmande makt möjlighet att få del av information från svensk central polis via två kontaktvägar. Det kan inte uteslutas att främmande makt utnyttjar den möjlighet som dessa dubbla kontaktvägar innebär för att få fram så mycket information som möjligt. Sådana möjligheter skulle motverkas genom en sammanslagning. Rationaliseringsvinster kan åstadkommas med en gemensam dygnet runtverksamhet.

En annan fördel med en sammanslagning är att den särskilda specialistkompetens som krävs för det internationella samarbetet i form av språk- och kulturkännedom kan utnyttjas i ett bredare perspektiv. Det ger bättre förutsättningar för att det internationella samarbetet kan bedrivas med stöd av kunskaper som är specialiserade på den samarbetande utländska partners språk och kultur, vilket i sin tur väsentligt ökar möjligheterna till framgång i det arbetet.

Personalcirkulation

Det är till fördel för verksamheten om det finns möjlighet till cirkulation för personalen mellan de delar som bedriver hemlig verksamhet och de öppna delarna av den centrala polisverksamheten. Nyrekryteringen och personalrörligheten inom den centrala polisen har varit låg på senare år. Detta medför en risk för att nytänkande och ny kompetens inte tillförs verksamheten i tillräckligt hög grad och kan få till följd att traditionella metoder och värderingar konserveras till nackdel för verksamheten. Genom personalcirkulation kan kompetensen i organisationen breddas. För Säkerhetspolisens del gäller dessutom att personalens genomsnittsålder är relativt hög. Därmed riskerar man för framtiden att många pensionsavgångar inträffar samtidigt. I en

sådan situation får man i stället problemet att man måste rekrytera och utbilda ny personal i en sådan utsträckning att man kan anta att den nya personalens brist på erfarenhet kommer att få en menlig inverkan på produktionen.

I viss utsträckning cirkulerar personal mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen. Nackdelar till följd av låg nyrekrytering av personal och hög genomsnittsålder hos de anställda kan undvikas om möjligheterna till personalcirkulation görs större. Med en sammanslagning ökar sådana möjligheter.

Lokal organisation

Rikskriminalpolisen saknar i dag en lokal organisation medan Säkerhetspolisen har en sådan. Genom en sammanslagning skulle Rikskriminalpolisen få del i Säkerhetspolisens lokala organisation. Detta skulle kunna få stor betydelse för Rikskriminalpolisens samverkan med bl.a. lokal polis.

Sammanfattande synpunkter

Som förut anförts har Säkerhetspolisens verksamhet och den öppna polisens verksamhet kommit att närma sig varandra. Det finns en vilja att, i den mån det är möjligt, öka allmänhetens insyn i Säkerhetspolisens verksamhet. 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. Mot bakgrund av denna bild anser kommittén att en sammanslagning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skulle medföra en effektivisering och förbättring av verksamheten. Informationsflödet skulle främjas och det skulle vara den bästa lösningen för en nationell under rättelseverksamhet. Delar av den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver i dag skulle kunna bli mer öppen.

I fråga om det revirtänkande som finns inom polisen leder en sammanslagning till att känslan av samhörighet ökar och att informationsflödet därmed underlättas. En känsla av samhörighet är betydligt svårare att uppnå med skilda organisationer. Om personalen tillhör samma organisation ökar viljan att lämna information vidare.

En förändring av den centrala polisen berör många människor och många skilda verksamhetsfält och medför störningar i verksamheten. Varje organisationsförändring innebär inledningsvis en nedgång i arbetskapateten. Detta beror bl.a. på att resurser tas i anspråk för om-

organisationen och på att personalen behöver tid att ställa in sig på att arbeta i den nya organisationen. Kommittén bedömer dock att försämringen i produktiviteten efter en omorganisation endast blir kortvarig och att kvaliteten och effektiviteten i produktionen efter hand blir bättre än förut.

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 skulle därmed öka. 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. Kommittén anser att de omständigheter som redovisats i det föregående talar för att det centralt bör finnas endast en operativ organisation. Kommittén har således gjort den bedömningen att en sammanslagning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen bör ske.

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 kontrapionaget och viss del av kontraterrorismen. Vidare skall den nya organisationen i princip ha samma ställning inom Rikspolisstyrelsen som Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen har för närvarande.

8.4.4 En nationell underrättelseverksamhet

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. Som förut sagts finns det brister vad avser informationsflödet och detta förhållande påverkar tveklöst kvaliteten i polisverksamheten. 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. Ledningsfunktionerna kan förses med bättre underlag för sina beslut och i den operativa verksamheten får man underlag för de bedömningar som

måste göras där. Ansvar för den gemensamma underrättelseverksamheten bör ligga hos den centrala polisen.

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. Det bör föreligga en skyldighet för de lokala enheterna att till den centrala polisen rapportera in den underrättelseinformation som de får tillgång till. Den centrala polisen bör svara för att uppgifterna lagras i ett sammanhållet registersystem och att uppgifterna bearbetas och analyseras. 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.

En huvudtanke bör vara att den information som samlas centralt skall vara tillgänglig för den lokala organisationen och vice versa. Det bör framhållas att det förhållandet att underrättelseinformation som har inhämtats lokalt skall rapporteras in till den centrala nivån naturligtvis inte förändrar det förhållandet att man inom polismyndigheten skall göra egna bearbetningar och analyser av den tillgängliga informationen, utifrån de lokala behov som kan föreligga. Eftersom det först och främst är på lokal nivå som det operativa polisarbete skall bedrivas vill kommittén också betona vad som sägs under avsnitt 8.3.1 om att det är ett krav att de lokala behoven blir styrande för underrättelseenhetens arbete. Underrättelsesystemet skall vara till för hela polisväsendet.

För att ett gemensamt underrättelsesystem skall fungera och ge några positiva effekter på brottsbekämpningen måste både den centrala nivån och den lokala nivån ha en skyldighet att tillse att systemet håller en hög kvalitet. Ledningen måste arbeta aktivt för att man inte skall hamna i en ond cirkel där personalen inte bidrar med information till systemet, som därför inte är till nytta och som därför till slut inte ens används av den personal som från början hade goda förhoppningar om systemets användbarhet. Om all personal, både lokal och central, inser nyttan av ett sådant system och aktivt deltar i den verksamheten kan systemet bli effektivt.

Det fordras också resurser och kompetensutveckling. Ett bättre informationsflöde innebär inte nödvändigtvis en högre kunskapsnivå. Det måste också finnas en förmåga att värdera och tillgodogöra sig information och att utnyttja den i verksamheten. Underrättelseverksamhet omfattar svåra arbetsuppgifter och arbetet kräver en långsiktig planering. Det fordras personal med goda specialkunskaper som kan samla in, ta emot, bearbeta, registrera och delge underrättelser. När det gäller information som hämtas in från utlandet krävs, förutom goda språkkunskaper, god kännedom om förhållandena i de länder som be-

rörs av uppgifterna. Man måste känna till lagstiftningen i landet, vilka personer man kan lita på, umgängesformer osv.

Underrättelseenhetens samverkan med personal vid polismyndigheterna är viktig. Underrättelseverksamheten bör knytas närmare spaningsverksamheten och utredningsverksamheten. Den samverkan som måste ske med personalen vid de lokala kriminalunderrättelseenheterna är naturligtvis av särskilt stor betydelse. Kommittén har förut framhållit vikten av att det inrättas aktionsgrupper med personal från skilda organisationer inom polisen. I sådana aktionsgrupper bör personal från den centrala underrättelseverksamheten medverka vid behov.

Det är av avgörande betydelse för en fungerande kriminalunderrättelseverksamhet, både lokal och central, att det finns ändamålsenliga register för sammanställning och bearbetning av information. Regeringen tillsatte i december 1999 en särskild utredare med uppgift att följa den nya polisregisterlagstiftningen (se avsnitt 3.6). Utredaren skall analysera konsekvenserna av den nya regleringen om polisens rätt att behandla personuppgifter automatiserat och överväga om fler register än i dag bör regleras särskilt i lagstiftningen.

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 är angelägen. Det är bl.a. viktigt att man inte har för många register. Om man har många register måste uppgifter föras in på flera olika ställen. Det är resurskrävande och risken för felaktigheter ökar.

Det saknas ett system för nationell åtkomst av kriminalunderrättelseinformation. Inom Rikskriminalpolisen pågår dock ett arbete med att utveckla ett nationellt kriminalunderrättelseregister – KUR. Ett färdigt system beräknas föreligga hösten 2000. Registret är avsett att användas av Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna gemensamt. Det inrättas efter reglerna som gäller för kriminalunderrättelseregister i polisdatalagen. Registret 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. Påpekas bör dock att KUR enligt polisen inte kan ersätta Allmänna spaningsregistret (ASP). Den utredning som skall ske beträffande ASP av en arbetsgrupp är därför betydelsefull (se avsnitt 3.5.2).

Genom det nationella underrättelsesystemet skall information spridas bättre. All information kan dock naturligtvis inte bli tillgänglig för alla. Det är viktigt att en professionell hantering av känslig information kan garanteras. Det krävs väggar i systemet så att sådan information inte läcker ut. Det måste skapas behörighetsregler. På lokal

nivå kan det lösas så att länspolismästaren väljer ut vilken personal som skall ha tillgång till systemet. Urvalet bör ske i enlighet med anvisningar som Rikspolisstyrelsen lämnar, så att man uppnår enhetlighet. Behörigheten måste självklart begränsas till viss utvalda personer även på central nivå. Den information som kommer in bör systematiseras i ett register med olika sekretessnivåer och tillträdesnivåer. Informationen skall kunna läsas endast av den som är behörig. Information skall också kunna ändras bara av den som är behörig. I efterhand skall det naturligtvis vara möjligt att se vilka operationer som utförts och vem som gjort dem.

Det är dock inte tillräckligt att KUR kommer i drift. Kommittén vill särskilt framhålla att det är angeläget att det inrättas ett rikstäckande brottsanmälningsregister. Med dagens system har polismyndigheterna endast tillgång till den egna polismyndighetens anmälningsregister (RAR, se avsnitt 3.5.3 om lokala polisregister). Detta försvårar polisens arbete eftersom länsgränserna naturligtvis inte utgör några gränser för de kriminella. Som exempel kan anges att med nuvarande system har Polismyndigheten i Skåne svårighet att få kunskap om att det gjorts anmälningar om stölder mot optiker också hos polismyndigheterna i Blekinge och Kalmar län. Det är uppenbart att detta får konsekvenser för det brottsutredande arbetet. Det kan också få till följd att gods som är stulet inom ett polisdistrikt och beslagttaget inom ett annat polisdistrikt inte kan återställas till rätt ägare. Som kommittén förut angett skulle inrättandet av ett nationellt RAR 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. Integritetsaspekten bör beaktas när man överväger att inrätta ett nationellt RAR. Kommittén bedömer att ett sådant system skulle kunna få betydelse för brottsbekämpningen och att det absolut bör inrättas snarast.

9 Kontrollen av polisen

I detta kapitel tar kommittén upp frågan om hur den demokratiska insynen i och kontrollen av den centrala polisverksamheten bör ske. Kommittén anser att det behövs en förbättrad kontroll av den verksamhet som Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen för närvarande bedriver. Det bör inrättas en oberoende nämnd som kan utöva tillsyn över dessa delar. Nämnden bör ersätta Rikspolisstyrelsens styrelse och ta över en av Registernämndens uppgifter, nämligen uppgiften att granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen. Någon förändring av tillsynen beträffande de delar av Rikspolisstyrelsen som sköter förvaltningsuppgifter bör däremot inte ske.

9.1 Allmänt

I direktiven anges att kommittén bör genomlysna frågan om demokratisk insyn i och kontroll av den centrala polisverksamheten samt föreslå de förbättringar av denna insyn och kontroll som kan behövas med anledning av de förändringar som i övrigt föreslås.

Det har skett förändringar i samhället på senare år som påverkat förutsättningarna för myndigheternas verksamhet. Av betydelse är bl.a. decentraliseringen av beslutsfattandet i olika myndigheter och införandet av resultatstyrning i statsförvaltningen samt den ökade internationaliseringen och utvecklingen inom EU. Dessa förändringar har också påverkat förutsättningarna för och behovet av kontroll över myndigheterna. Behovet av kontroll av uppnådda resultat kan t.ex. sägas ha ökat genom att den direkta statliga styrningen genom regler av skilda slag minskat.

Kontroll kan ha olika syften. Genom kontroll kan det t.ex. bli svårare att utan att bli upptäckt bryta mot gällande bestämmelser. Genom kontroll kan också rättssäkerheten öka på så sätt att man kan verka för likabehandling. Kontroll kan även stärka statens möjligheter att genomdriva beslut och förbättra förutsättningarna för en effektiv

verksamhet. För kontrollverksamhetens effektivitet har förekomsten av ett sanktionssystem betydelse. Sanktionerna kan vara av skilda slag, t.ex. indragning av tillstånd eller anslag, vite och varning. Även olika påföljder för ansvariga befattningshavare utgör en form av sanktion. Här kan också det förhållandet att chefernas anställningar är tidsbegränsade ha betydelse.

Kontroll av en myndighet sker på olika sätt. Både den granskning som myndigheten själv utövar genom ledningen och styrelsen och den tillsyn som ett oberoende organ utövar medför en demokratisk insyn och kontroll. Man bör skilja den granskning myndigheten själv utövar från granskningen av ett oberoende organ, men eftersom båda verksamheterna har ett samband tar kommittén i detta avsnitt upp både frågan om lekmannainflytande inom Rikspolisstyrelsen och frågan om en oberoende tillsyn av Rikspolisstyrelsen. I det följande lämnas en beskrivning av vad som gäller i fråga om insyn i och tillsyn av polisväsendet. Det lämnas också en redogörelse för hur sådan verksamhet är organiserad för några andra statliga myndigheter, varefter kommittén redovisar sina slutsatser i fråga om hur insynen i och tillsynen av Rikspolisstyrelsens verksamhet bör organiseras. Först anges dock kort vad som tidigare uttalats om statlig kontroll av myndigheter och vad som särskilt uttalats om kontrollen av polisväsendet.

9.1.1 Uttalanden om statlig kontroll

Allmänna uttalanden om kontroll

Frågan om utformningen av statlig tillsyn och insyn har varit föremål för diskussion i olika sammanhang under senare år. Riksdagens revisorer angav i en skrivelse i november 1994 (1994/95:RR9) att tillsyn syftar till att upprätthålla efterlevnaden av lagar och att allmänheten skall kunna lita på att bestämmelser om säkerhet, likabehandling eller viss service efterlevs. Revisorerna angav att avreglering, decentralisering och delegering allmänt sett förutsätter ökad kontrollverksamhet från statsmakternas sida. Riksdagens konstitutionsutskott anförde i februari 1995 att regeringen i det reguljära budgetarbetet borde uppmärksamma de frågor om statlig tillsynsverksamhet som revisorerna tagit upp (bet. 1994/95:KU27). Konstitutionsutskottet angav att regeringen i samband med förslag om omorganisation eller ändrade ansvarsförhållanden inom en myndighets verksamhetsområde regelmässigt borde analysera om förutsättningarna för tillsynen ändras.

Riksrevisionsverket angav i sin rapport Statlig tillsyn (RRV 1996:10) att intresset för statlig och kommunal tillsyn ökat under

senare år. Verket ansåg dock att tillsynsfrågorna inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet som förvaltningspolitiskt styrmedel och att det råder terminologiska oklarheter på området. Verket angav att det fanns risk för att styrningen av olika verksamheter liksom värderingen av uppnådda resultat försvårades samt att från ekonomiska utgångspunkter kunde brister i tillsynen få stora statsfinansiella eller samhällsekonomiska konsekvenser. Verket uttalade att begreppet tillsyn används som en övergripande beteckning för delvis olikartade verksamheter som normering, utvärdering, rådgivning och inspektion. Verket uttalade också att tillsyn ur ett demokratiskt perspektiv delvis framstår som ett sätt att upprätthålla respekten för folkviljan såsom den kommer till uttryck i lagar och förordningar, medan tillsyn ur ett maktperspektiv handlar om statens förmåga att genomdriva beslut. Verket angav att tillsyn ur ett rättssäkerhetsperspektiv kunde ses som ett sätt att motverka särbehandling av olika grupper och personer. Verket ansåg att den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden när det gäller tillsynsfrågor bör stärkas för att skapa stabilitet i bedömningarna av olika problem.

Förvaltningspolitiska kommissionen uttalade i sitt betänkande I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57) också att innebörden av begreppet tillsyn är oklar. Kommissionen delade de slutsatser Riksrevisionsverket kommit till i sin studie om statlig tillsyn. Kommissionen förordade att frågor om statlig tillsyn skulle bli föremål för en samlad översyn och att frågan om verkningsfulla sanktioner skulle uppmärksammas vid en sådan översyn.

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) angavs att den statliga tillsynen av bl.a. myndigheter borde ses över i syfte att få till stånd en mer ändamålsenlig statlig tillsyn samt att den statliga tillsynen borde ges en tydligare innebörd. Regeringen angav också att den avsåg att återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av den statliga tillsynsverksamheten.

I Budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1) angavs att det är avgörande för att målen om hög kvalitet och effektivitet för den statliga verksamheten ska kunna uppfyllas att kontrollen över de statliga medlen är god och att statligt finansierad verksamhet står under en ändamålsenlig tillsyn.

Uttalanden om kontroll av polisväsendet

I samband med att Rikspolisstyrelsens styrelse i oktober 1989 uttryckligen fick i uppgift att följa tillämpningen av regeringens riktlinjer för Säkerhetspolisens väcktes frågan om att inrätta en särskild nämnd för insyn i Säkerhetspolisens verksamhet. I propositionen om Säkerhets-

polisens inriktning och organisation m.m. (prop. 1988/89:108) förordades dock att man i stället skulle bygga vidare på den insyn som utövades genom Rikspolisstyrelsens styrelse. Riksdagen intog samma ståndpunkt (bet. 1988/89:JuU21, rskr. 287).

SÄPO-kommittén föreslog i sitt slutbetänkande Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51) att beslut i utlämningsärenden skulle fattas av en särskild nämnd. Kommittén ansåg att ett system där beslut om utlämnande av uppgifter fattades av ett särskilt organ skulle innebära en förstärkning av rättssäkerheten i den från integritetssynpunkt känsliga del av personalkontrollen som beslutet om utlämnande av registeruppgifter fick anses utgöra. Kommittén föreslog att nämnden skulle få till uppgift att på begäran av Rikspolisstyrelsen pröva om uppgifter från Säkerhetspolisens register skulle få lämnas ut i ett personalkontrollärende samt att utöva tillsyn och kontroll över Säkerhetspolisens registerhantering. Kommittén ansåg att nämnden borde bestå av två personer som var eller hade varit ordinarie domare samt högst fem andra ledamöter och att det i nämnden skulle ingå någon form av lekmanamedverkan.

Säkerhetsskyddsutredningen uttalade i sitt betänkande Säkerhetsskydd (SOU 1994:149) att den i frågan om en särskild nämnd hade samma uppfattning som SÄPO-kommittén. Säkerhetsskyddsutredningen angav dock att också de uppgifter i övrigt som Rikspolisstyrelsens styrelse hade borde övertas av nämnden och att nämnden borde ha färre ledamöter än vad SÄPO-kommittén hade föreslagit. I propositionen Säkerhetsskydd (prop. 1995/96:129) angav regeringen att en fristående registernämnd kunde stärka den parlamentariska och medborgerliga insynen i Säkerhetspolisens verksamhet. Riksdagen delade regeringens mening (bet. 1995/96:JuU19, rskr. 232). – Register-nämnden inrättades den 1 juli 1996.

I propositionen Regional ledningsorganisation inom polisen (prop. 1991/92:52) angavs att en sida av tillsyn kunde sägas vara att se till att verksamheten följer givna regler och att ingripa om formellt felaktiga rutiner upptäcks eller om en befattningshavare vid en polismyndighet brutit mot gällande bestämmelser. Beträffande det sistnämnda fallet angavs att det kunde bli aktuellt att tillämpa särskilda förfaranderegler, t.ex. reglerna i rättegångsbalken om förundersökning och i polisförordningen om utredning om misstanke mot polisman. Det angavs i propositionen att en annan sida av tillsyn gällde uppföljning av polisverksamheten i länet för att kontrollera att verksamheten bedrivs effektivt och i enlighet med givna prioriteringar samt att detta slag av tillsyn måste utövas med beaktande av att de lokala polismyndigheterna har en stor frihet att själva bestämma om sin verksamhet.

RPS-utredningen uttalade i sitt betänkande Den centrala polisorganisationen (SOU 1993:92) att ingen utanförstående förvaltningsmyndighet, utom JO och JK, har tillsyn över den operativa polisverksamhet som Rikspolisstyrelsen bedriver. RPS-utredningen ansåg att detta var en allvarlig olägenhet med den dåvarande organisationen med hänsyn inte minst till att den polisoperativa verksamheten vid Rikspolisstyrelsen var av särskilt kvalificerat slag och inte sällan krävde känsliga avvägningar i juridiska och integritetsmässiga frågor. RPS-utredningen föreslog att den centrala polisen skulle vara en enda myndighet med verksamfunktioner, med Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen som självständiga operativa enheter inom myndigheten. Utredningen ansåg att man därigenom lyckades skilja polisoperativ verksamhet från tillsyn.

I Budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1) föreslog regeringen att länsstyrelsernas tillsyn över polisen skulle tas bort och att Rikspolisstyrelsen ensam skulle ha ansvaret för tillsynen. Regeringen angav att om Rikspolisstyrelsen skulle få det huvudsakliga ansvaret för den löpande tillsynen kunde en effektiv verksamhet med hög kvalitet och med nationell överblick upprätthållas. Förslaget genomfördes den 1 januari 1999 (bet. 1998/99:JuU5, rskr. 36).

Riksdagens revisorer angav i juni 1999 i sin rapport Organisationsförändringar inom rättsväsendet (1998/99:9) att en förbättring bör ske när det gäller tillsynen över förundersökningsarbetet. Revisorerna angav att den tillsyn som bedrivs av förundersökningsverksamheten inte är tillräcklig och att polisens och åklagarnas utredningsverksamhet bör betraktas som en helhet när förundersökningsarbetet inspekteras.

9.2 Statsmakternas insyn och kontroll

Statsmakterna styr myndigheternas verksamhet genom författningarna och genom budgetprocessen. Myndigheterna lyder under regeringen, men är samtidigt tillförsäkrade ett stort mått av självständighet genom förbudet i regeringsformen för riksdagen och regeringen att bestämma hur förvaltningsmyndighet skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag (11 kap. 6 och 7 §§ RF).

Ramarna för polisens verksamhet läggs av riksdagen genom lagarna och av regeringen genom förordningarna. De regler som styr verksamheten återfinns huvudsakligen i de lagar och förordningar som angetts under avsnitt 2.1. Statsmakterna styr, följer upp och kontrollerar myn-

digheternas verksamhet genom budgetprocessen. Kommittén har redovisat reglerna för budgetsystemet under kapitel 4.

Vid sidan av den formella styrningen sker det ett informationsutbyte genom de informella kontakter som regeringen och myndigheterna har kontinuerligt. Dessa kontakter sköts på tjänstemannanivå. Ärenden som rör Rikspolisstyrelsen handläggs inom Regeringskansliet av Justitiedepartementet. Samarbete över departementsgränserna förekommer dock, bl.a. vid handläggning av frågor inom Säkerhetspolisens område som har samband med utrikespolitiken.

Det finns en skillnad mellan styrningen av Säkerhetspolisens verksamhet och styrningen av Rikskriminalpolisens verksamhet. Säkerhetspolisen omfattas inte av de anslag Rikspolisstyrelsen tilldelas för polisväsendet. Till regleringsbrevet fogar regeringen särskilda föreskrifter för Säkerhetspolisen och Säkerhetspolisen redovisar sin verksamhet särskilt. Säkerhetspolisens verksamhet har samband med säkerhetspolitiska frågor och bygger på bedömningar av säkerhetspolitisk art som det ankommer på statsmakterna att göra. Vid dessa bedömningar måste dock det ovan angivna förbudet i regeringsformen mot att besluta i ett särskilt fall beaktas. Likaså måste reglerna i rättegångsbalken om åklagaren såsom förundersökningsledare beaktas. Rikspolisstyrelsens kontakter med Justitiedepartementet är mer omfattande såvitt gäller Säkerhetspolisens verksamhet än när det gäller övrig verksamhet.

Underrättelsekommittén föreslog i sitt betänkande Underrättelsetjänsten – en översyn (SOU 1999:37) att det skulle inrättas en samordningsfunktion för underrättelsefrågor inom Regeringskansliet. Enligt förslaget skulle funktionen regelbundet följa utvecklingen av underrättelsetjänstens bevakning av säkerhetshot mot Sverige och göra bedömningar av underrättelseunderlaget i vid mening avseende allmänna eller specifika säkerhetspolitiska yttre hot mot Sverige och även i avseenden som rör Sveriges roll på området för fredsbevarande och humanitära operationer. I arbetet skulle inte ingå frågor som har med rikets inre säkerhet att göra, men funktionen skulle hållas löpande orienterad även i dessa frågor på ett övergripande plan och i de fall säkerhetshotande verksamhet kunde ha underrättelsemässiga aspekter. Funktionen skulle enligt förslaget bestå av en departementsövergripande beredningsgrupp på statssekreterarnivå med stöd av ett samordningssekreterariat. Funktionen skulle samråda i första hand med företrädare för Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt och Rikspolisstyrelsen med Säkerhetspolisen.

Regeringen planerar att inrätta ett samordningssekreterariat för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor inom Regeringskansliet.

9.3 Lekmannainflytandet inom polisen

Lekmannainflytande utgör en viktig del av den demokratiska kontrollen av myndigheterna. När det gäller förekomsten av styrelser och styrelsens uppgifter tillämpas olika principer inom skilda delar av den statliga myndighetsorganisationen. Tidigare principer för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna fastställdes av riksdagen år 1987 genom det under avsnitt 8.4.3 nämnda s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, bet. KU29, rskr. 226). I beslutet angavs att förvaltningsmyndigheterna normalt skulle ledas av en lekmanstyrelse vid sidan av myndighetschefen.

Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer angav i sitt betänkande *Effektivare ledning i statliga myndigheter* (SOU 1993:58) att speciella skäl kan motivera att en central förvaltningsmyndighet leds av en styrelse och att det t.ex. kunde gälla verksamhet som i hög grad berör enskilda människors integritet, bl.a. Rikspolisstyrelsens verksamhet.

Som också angetts under avsnitt 8.4.3 godkände riksdagen år 1994 andra riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (prop. 1993/94:185, bet. KU42, rskr. 381). Riktlinjerna innebar i huvudsak att centrala förvaltningsmyndigheter i första hand skulle styras som enrådgivningsverk, där myndighetschefen ensam hade ansvaret för verksamheten inför regeringen. Det framhölls att det var svårt att förena kravet på ett tydligt ansvar med uppdelningen av befogenheterna mellan styrelse och myndighetschef.

I samband med behandlingen av 1995 års proposition om tilläggsbudget (prop. 1994/95:150) angavs nya riktlinjer för myndigheternas ledningsorganisation. I propositionen uttalades att verksamhetens art och behovet av att styra myndigheterna på visst sätt skulle vara utgångspunkten vid val av ledningsform, att som ledningsform för centrala förvaltningsmyndigheter skulle väljas enrådgivningsverk eller styrelse samt att bägge dessa modeller vid behov borde kunna anpassas till de särskilda förutsättningar som råder för den enskilda myndigheten. En styrelse skulle kunna ha ett helt eller ett med myndighetschefen delat ansvar för verksamheten. Ledningsformen styrelse med fullt ansvar för verksamheten borde främst övervägas för myndigheter som arbetade under affärsverksliknande förhållanden eller hade en verksamhet som innebar stort finansiellt och självständigt ansvar. En styrelsemodell med ett delat ansvar mellan styrelsen och myndighetschefen borde övervägas för myndigheter där en viss bredd och mångfald var önskvärd i verksamheten och det därför inte fanns skäl för regeringen att närmare styra den. Modellen kunde även väljas för myndigheter där insyn, råd och stöd hade stor betydelse. Riksdagens

konstitutionsutskott förordade vid behandlingen av propositionen att statliga myndigheter normalt skulle ha en lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen (bet. 1995/96:KU1).

I proposition 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst angavs att förvaltningsmyndigheter skall ledas antingen av en myndighetschef ensam (s.k. enrådighetsverk), eller av en myndighetschef som biträds av en lekmannastyrelse med begränsade beslutsbefogenheter eller av en styrelse med fullt ansvar.

Lekmannainflytande utövas inom polisväsendet både på central och på lokal nivå. På central nivå finns lekmannainflytande genom Rikspolisstyrelsens styrelse och Personalansvarsnämnden. På lokal nivå finns sådant inflytande genom polisstyrelserna och genom polisenämnderna.

9.3.1 Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsens styrelse

Lekmannainflytandet utövas inom Rikspolisstyrelsen huvudsakligen genom myndighetens styrelse. Rikspolisstyrelsens styrelse skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten samt biträda myndighetens chef och föreslå de åtgärder som styrelsen finner motiverade (11 och 12 §§ verksförordningen [1995:1322]). Styrelsen skall besluta om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag och om åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter och den redovisning som myndigheten skall lämna till regeringen i vissa fall (13 § verksförordningen). Styrelsen skall också besluta om revisionsplan och åtgärder med anledning av redovisning enligt förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. samt besluta om sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting. Förtroendemannainflytande utövas också genom att ledamöterna av styrelsen får information om väsentliga delar av polisverksamheten.

Rikspolisstyrelsens styrelse har ett särskilt uppdrag att nära följa verksamheten vid Säkerhetspolisen, särskilt med avseende på tillämpningen av de riktlinjer för verksamheten som regeringen meddelar (22 § förordningen [1989:773] med instruktion för Rikspolisstyrelsen). Styrelsen skall en gång om året och därutöver när det behövs lämna regeringen de synpunkter och förslag som granskningen föranleder.

Som beskrivits i avsnitt 2.2.2 om Rikspolisstyrelsens organisation finns i Rikspolisstyrelsens styrelse sex ledamöter som har parlamenta-

risk förankring. Styrelsen är beslutför när ordföranden och minst fyra av de andra ledamöterna är närvarande.

Personalansvarsnämnden

Ett visst lekmannainflytande utövas också genom Personalansvarsnämnden vid Rikspolisstyrelsen. Nämnden 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. Nämnden består av rikspolischefen, personalföreträdarna, chefsjuristen, en tjänsteman vid Rikspolisstyrelsen som rikspolischefen bestämmer och tre särskilt utsedda ledamöter. Vid handläggning av ärenden som gäller anställda vid Säkerhetspolisen eller Rikskriminalpolisen ingår också säkerhetspolischefen respektive rikskriminalchefen i nämnden. Rikspolischefen är ordförande.

Regeringen förordnar de ledamöter i Personalansvarsnämnden som utses särskilt. Det är för närvarande en länspolismästare, en riksdagsledamot och en kommunpolitiker.

9.3.2 Lekmannainflytandet inom polismyndigheterna

Lekmannainflytandet på lokal nivå inom polisväsendet utövas huvudsakligen genom den polisstyrelse som finns vid alla polismyndigheter och som skall leda polismyndigheten. Sådant inflytande kan också utövas genom polisenämnder, som skall leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer. Det har dock angetts att det endast är vid de stora polismyndigheterna som polisenämnder bör inrättas.

Stora förändringar genomfördes den 1 januari 1999 när det gäller lekmannainflytandet på lokal nivå. Dessförinnan var länsstyrelsen länets högsta polisorgan och ansvarade för polisverksamheten i länet. I början av 1990-talet fanns det fler än 100 polismyndigheter i landet, men under 1990-talet slogs fler och fler polismyndigheter ihop och från och med den 1 juni 1998 sammanföll polisdistrikten med länen. Detta fick till följd att länsstyrelsens styrelse och polisstyrelsen i princip hade samma kompetensområde. I Budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1) angavs att det fanns en osäkerhet i fråga om vilka roller de förtroendevalda och myndigheternas befattningshavare hade och att detta medförde en risk för att de förtroendevaldas inflytande skulle bli svagare än vad som varit avsikten. Regeringen ansåg att polismyndig-

heterna borde ledas av endast en styrelse och att detta borde vara polisstyrelsen. Regeringen ansåg också att ledamöterna skulle utses av regeringen. Riksdagen delade regeringens uppfattning (bet. 1998/99:JuU5, rskr. 36).

Polisstyrelsen skall särskilt se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten, att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen fungerar väl. Polisstyrelsen skall avgöra viktiga frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten samt ekonomi, viktiga frågor som rör polismyndighetens organisation och andra frågor som länspolismästaren hänskjuter till styrelsen. Styrelsen får inte avgöra frågor som avser polisledning i särskilda fall.

Polisnämnden avgör i den utsträckning som polisstyrelsen bestämmer bl.a. viktiga frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten och om ekonomi samt viktiga frågor som rör polismyndighetens organisation. Polisstyrelsen skall särskilt se till att ärenden delegeras till polisnämnden i den utsträckning som det behövs med hänsyn till att polisarbetet skall vara lokalt förankrat. Inte heller polisnämnden får avgöra frågor som avser polisledning i särskilda fall.

Polisstyrelsen skall bestå av länspolismästaren och högst tretton andra ledamöter, som utses av regeringen. Ledamöterna skall ha en lokal förankring och styrelsens sammansättning bör i huvudsak motsvara de politiska styrkeförhållandena i myndighetens område. Polisstyrelsen är beslutför när ordföranden eller viceordföranden, länspolismästaren och minst fyra andra ledamöter är närvarande. När ett ärende av större vikt behandlas, bör dock samtliga ledamöter närvara.

Polisstyrelsen utser ledamöter och suppleanter i polisnämnden. I en polisnämnd skall ingå antingen polischefen eller den ställföreträdande polischefen och det antal övriga ledamöter, lägst fem och högst tio, som polisstyrelsen bestämmer. Polisstyrelsen får bestämma att också chef för polisområde skall ingå i nämnden. Även dessa ledamöter skall ha en lokal förankring.

Vid polismyndigheten får det också finnas näropolisråd och andra rådgivande organ för samråd och samverkan mellan polismyndigheten och andra myndigheter eller allmänheten. I ett näropolisråd kan ingå representanter för andra myndigheter, intresseorganisationer, föreningar osv. Närallgande organ är de lokala brottsförebyggande råden. De är dock inte polisorgan, utan kommunala organ.

9.4 Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet

Rikspolisstyrelsen har, som angetts förut, till uppgift att utöva tillsyn över polismyndigheterna. Denna uppgift är av intresse vid bedömningen av hur tillsynen av Rikspolisstyrelsen bör utformas. Regleringen av Rikspolisstyrelsens uppgifter inom ramen för tillsynsverksamheten framgår av avsnitt 2.2.1 om Rikspolisstyrelsens uppgifter. Inom Rikspolisstyrelsen finns en särskild tillsynsenhet. Enheten planerar och organiserar Rikspolisstyrelsens inspektionsverksamhet. Enheten lyder närmast under överdirektören. Inom Rikspolisstyrelsen finns också en enhet för internrevision, som lyder direkt under Rikspolisstyrelsens styrelse. I det följande anges kort något om dessa enheters verksamhet.

9.4.1 Tillsynsenheten

Tillsynsenheten skall driva sin verksamhet så att den på bästa sätt främjar polisväsendets långsiktiga utveckling. Enheten skall utöva tillsyn och utföra inspektioner av polisväsendet främst med inriktning på att statsmakternas verksamhetsmål och prioriteringar får genomslag, att verksamheten vid polisväsendet bedrivs rationellt och med godushållning med resurserna, att rationaliseringsarbetet genomförs och att rättssäkerheten upprätthålls. Enheten skall ansvara för inspektion av lokal utbildning. Enheten skall också granska större övergripande utvecklingsarbeten inom Rikspolisstyrelsen främst från samordnings- och resultatsynpunkt.

Tillsynsenhetens verksamhet är av kontrollerande natur och av uppföljande natur. Tillsynsverksamhet av kontrollerande natur sker i regel i form av inspektioner på plats. Sådana inspektioner kan avse en polismyndighets hela verksamhet och den leds då av rikspolischefen eller överdirektören. Dessa inspektioner kallas rikspolischefsinspektioner och normalt genomförs de vid fyra polismyndigheter per år. De inriktas främst på att klargöra att verksamheten bedrivs enligt de mål som anges i regleringsbrevet. Övriga inspektioner kan begränsas till vissa speciella grenar eller funktioner hos en eller flera myndigheter. Sådana funktionsinspektioner leds i regel av personal vid Tillsynsenheten. Kontrollerande tillsyn kan också ha skriftlig form och består då av krav på utredning och redovisning av vissa förhållanden eller av krav på svar på olika frågor.

Tillsynsverksamhet av uppföljande natur sker också i regel genom inspektioner. En inspektions kontrollerande och uppföljande delar är ofta inte helt lätta att särskilja. Den uppföljande delen har dessutom efter hand genom de ändrade styrformerna av polisens verksamhet fått

en ökad och allt mer avgörande betydelse. Den inom polisväsendet införda resultatmodellen med styrning av prioriterade områden och dialog kring resultaten har inneburit att uppföljningstillsynen också sker genom dialoger om verksamhetens mål och om verksamhetens resultat med den lokala polisorganisationen. I dessa arbets- och resultatdialoger, som omfattar samtliga polismyndigheter och som i regel sker på plats hos polismyndigheterna, deltar rikspolischefen eller överdirektören jämte anställda från Rikspolisstyrelsens skilda arbetsenheter och respektive myndighetschef med vissa medarbetare.

Tillsynsenheten består av fyra anställda. Rikspolisstyrelsen har beslutat att därutöver anställa en expert på analys och statistik till enheten. Rikspolisstyrelsen har valt att ha ett begränsat antal anställda vid enheten för att ha möjlighet att inför varje inspektion kunna välja ut den personal som bäst kan det område som skall inspekteras. För varje inspektionsområde tillskapas en grupp som utför inspektionerna på Rikspolisstyrelsens uppdrag. Personal från övriga enheter vid Rikspolisstyrelsen, från Statens kriminaltekniska laboratorium och från polismyndigheterna används. Genom detta system anser man också att man lyckas uppnå en spridning av kunskap inom polisväsendet. Målet är att varje grupp skall besitta en hög kompetens inom det aktuella området. Grupperna består i normalfallet av två till sex deltagare och leds oftast av en högre polisiär befattningshavare. Vid vissa inspektioner anlitas expertis utanför polisväsendet, t.ex. från Riksåklagaren, Statens Invandrarverk och Försvarsmakten. Man överväger att låta utländsk polispersonal delta vid inspektioner för att på detta sätt få nya infallsvinklar på den inhemska verksamheten. Under ett år använder enheten ett 100-tal olika personer i sin verksamhet. Dessa tjänstgör allt i från några dagar upp till flera månader med inspektioner.

Rikspolischefen fastställer varje år två inspektionsplaner, en vår- och en höstplan. I stort sett samtliga polismyndigheter var föremål för en eller flera inspektioner under hösten 1999. Inspektionerna rörde bl.a. närpolisverksamhet, brottsplatsundersökning, gräns- och säkerhetskontroll, jämställdhetsfrågor, uppdatering av uppgifter i de polisiära datorsystemen och kompetensutvecklingsfrågor. Den exakta tidpunkten för en inspektion fastställs genom överenskommelse mellan länspolismästaren och Tillsynsenheten. Det förekommer också att inspektioner genomförs utan att polismyndigheten får besked på förhand. Normalt tar en inspektion mellan en och fem dagar, men i vissa fall har inspektioner pågått upp till en månads tid.

Inspektionsgruppen upprättar ett protokoll, som granskas av Tillsynsenheten. Protokollet sänds till den inspekterade myndigheten för sakgranskning. Därefter sammanställs det slutliga protokollet. Till protokollet fogas Rikspolisstyrelsens ställningstagande med anledning

av vad som framkommit vid inspektionen. I de flesta fall avslutar chefen för Tillsynsenheten inspektionen genom att förklara att Rikspolisstyrelsen i allt väsentligt delar inspektionsgruppens synpunkter och att det förutsätts att chefen för den inspekterade myndigheten beaktar synpunkterna i protokollet och vidtar de åtgärder som behövs med anledning av vad som framkommit vid inspektionen. I de fall anmärkningarna är många eller av allvarigare karaktär ålägger överdirektören den inspekterade myndigheten att inom en angiven tid komma in till Rikspolisstyrelsen med en redovisning över vilka åtgärder man vidtagit med anledning av inspektionsresultatet. Om Rikspolisstyrelsen inte erhåller en tillfredsställande redovisning kan myndigheten åläggas att lämna ytterligare uppgifter. I vissa fall kan en förnyad inspektion ske.

Om inspektionsgruppen konstaterar att det kan misstänkas att någon anställd vid den inspekterade myndigheten begått ett brott överlämnas ärendet omedelbart till åklagare för utredning. Inspektionsgruppen får då inte vidare undersöka de direkta förhållanden som brottsmisstanken omfattar.

Rikskriminalpolisen inspekterades år 1995 rörande kampen mot ekonomisk brottslighet, år 1996 och 1997 rörande teknikbundna spaningsmetoder och år 1997 rörande ADB-säkerhet. Verksamheten som rör sambandsmännen har också inspekterats. Rikspolisstyrelsen inspekterades år 1995 angående ADB-säkerhet. Det är således endast i mycket begränsad utsträckning som Rikspolisstyrelsen inspekterats av Tillsynsenheten. Verksamheten riktar sig i stället i stort sett uteslutande mot polismyndigheterna.

Säkerhetspolisen har en egen inspektionsenhet som lyder direkt under säkerhetspolischefen. Personalen vid Säkerhetspolisen medverkar också i den inspektionsverksamhet som Rikspolisstyrelsen bedriver. Det sker t.ex. när verksamheten rör försvarsfrågor och andra frågor av säkerhetskaraktär.

9.4.2 Internrevisionen

Internrevisionen är ett av styrelsens instrument för att värdera den interna kontrollen och styrningens effektivitet, ändamålsenlighet och säkerhet. Internrevisionen skall granska kontrollen i system, rutiner och organisation. Internrevisionen skall granska hur myndigheterna inom polisväsendet fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Omfattningen, inriktningen och målen för detta tillsynsarbete, som både är kontrollerande och uppföljande, fastställs av Rikspolisstyrelsens styrelse i årliga revisionsplaner. Planerna skall grundas på en

inom Internrevisionen genomförd analys av risken för väsentliga fel i den granskade verksamheten. Styrelsen skall samråda med Riksrevisionsverket. Internrevisionen skall redovisa sina iakttagelser till styrelsen, som har att fatta beslut om åtgärder med anledning av redovisningen.

För Internrevisionens verksamhet gäller förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. Internrevisionens granskning omfattar hela polisväsendet, med undantag av Säkerhetspolisen.

Internrevisionen samverkar bl.a. med Tillsynsenheten. Internrevisionen samverkar också med Utvecklings- och strategienheten och Teknikenheten, löpande och i olika granskningsprojekt.

Under år 1999 genomförde Internrevisionen viss granskning av Rikskriminalpolisen.

Under år 1999 bestod Internrevisionen av endast en internrevisor, men utökades fr.o.m. våren 2000 med ytterligare en internrevisor. Enheten anlitar också utomstående konsulter.

9.5 Ärenden rörande brott eller fel begångna av anställda inom polisen

Av intresse i detta sammanhang är vad som händer om misstanke uppkommer om att en anställd inom polisen gjort sig skyldig till ett brott eller ett fel av annat slag. Särskilda regler gäller i vissa fall för offentligt anställda. Här lämnas en beskrivning av några regler som har betydelse i detta avseende.

Enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning får en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen i vissa fall meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Disciplinpåföljder är varning och löneavdrag. Arbetsgivaren får dock inte inleda eller fortsätta ett disciplinärt förfarande om en åtgärd vidtagits för att åtal skall väckas mot en arbetstagare. Den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott skall anmälas till åtal, om misstanken avser tjänstefel, mutbrott eller vissa fall av brott mot tystnadsplikt. Anmälan skall också göras om misstanken avser annat brott, som kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. En arbetstagare vid bl.a. polisväsendet får med omedelbar verkan skiljas från sina arbetsuppgifter, om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa. Enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd får en arbetstagare som grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren avskedas.

Om det i en anmälan till polisen har påståtts att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som har samband med arbetet eller på annat sätt handlat felaktigt i sin myndighetsutövning, skall ärendet, med något undantag, omedelbart överlämnas till åklagare (5 kap. 1 § polisförordningen [1998:1558]). Åklagaren skall pröva om förundersökning skall inledas eller inte. Om någon t.ex. skadats under en vistelse i en polisarrest skall, oavsett om en anmälan gjorts eller inte, saken i vissa fall också omedelbart överlämnas till åklagare för sådan prövning. Detsamma gäller om det i något annat fall uppkommer fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen för brott som har samband med arbetet.

Om det genom en anmälan eller på annat sätt har uppkommit fråga om en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som inte har samband med arbetet skall ärendet också överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte (5 kap. 6 § polisförordningen). Överlämnande behöver inte ske, om polismyndigheten beslutar att inleda förundersökning.

Det finns särskilda bestämmelser både för polis och åklagare i fråga om den fortsatta behandlingen av ärende som rör misstanke om att anställd inom polisen gjort sig skyldig till brott. Det finns t.ex. en bestämmelse i polisförordningen om vem som får hålla förhör med polisman. I princip gäller att förhör skall hållas av en polisman som är från ett annat polisdistrikt och som har högre tjänsteställning än den som hörs. Detta gäller dock inte om det vid polismyndigheten finns en särskild enhet som handlägger anmälningar mot poliser. Rikspolisstyrelsen har utfärdat kompletterande regler om förfarandet i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av anmälningar mot tjänstemän inom polisväsendet m.m. (FAP 403-2). I åklagarförordningen (1996:205) anges att, med vissa undantag, endast överåklagare, biträdande överåklagare, statsåklagare, chefsåklagare och biträdande chefsåklagare får handlägga frågor om ansvar för brott som arbetstagare inom polisväsendet misstänks ha begått i samband med arbetet. I rättegångsbalken anges att förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. En förundersökning behöver dock inte inledas t.ex. om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. En förundersökning kan avslutas på två sätt, antingen genom att den läggs ned eller genom beslut i åtalsfrågan. Beslut att lägga ned en förundersökning som rört misstanke om att en polisman gjort sig skyldig till brott som inte har samband med arbetet skall enligt en bestämmelse i polisförordningen fattas av åklagare.

Det finns särskilda regler om att ledamöterna i polisstyrelsen eller i polisenämnden skall underrättas om handläggningen av vissa ärenden.

Rikspolisstyrelsen skall bl.a. pröva frågor om skiljande av arbetstagare från anställning i vissa fall på grund av personliga förhållanden samt frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning (26 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Personalansvarsnämnden skall, som förut sagts, pröva dessa frågor. I vissa fall skall dock frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande prövas av Statens ansvarsnämnd (25 a § instruktionen för Rikspolisstyrelsen).

Den myndighet som arbetstagaren lyder under har ansvaret för att till Personalansvarsnämnden anmäla frågor som nämnden har att pröva. Anmälan till nämnden kan också göras av Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern. Anmälan till Statens ansvarsnämnd skall göras av Rikspolisstyrelsen.

9.6 Tillsyn över polisen som utövas av andra organ

Massmedia och allmänheten kontrollerar i viss utsträckning polisen. Det gör även domstolarna i den dömande verksamheten. Det finns också en rad myndigheter som har insyn i och ett ansvar för kontrollen av polisen. Det gäller Registernämnden, Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Riksdagens revisorer, Riksrevisionsverket och Datainspektionen. I det följande anges hur dessa myndigheters tillsyn över polisen är utformad.

9.6.1 Registernämnden

Registernämnden skall enligt sin instruktion (förordningen [1996:730] med instruktion för Registernämnden) utöva viss kontroll av Säkerhetspolisen. Registernämnden har till uppgift att i ärenden om registerkontroll pröva frågor om utlämnande av uppgifter från register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister, av lagen (1998:621) om misstankeregister och av polisdatalagen (1998:622), eller övriga uppgifter som Rikspolisstyrelsen eller Säkerhetspolisen behandlar enligt polisdatalagen om de inte ingår i en förundersökning eller särskild undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet. Motsvarande uppgift fullgjordes tidigare av Rikspolisstyrelsens styrelse enligt den numera upphävda personalkontrollkungörelsen (1969:446).

Registernämnden skall pröva frågor om utlämnande av uppgifter i ärenden som rör bevakningsföretag. Registernämnden skall även granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen, särskilt med avseende på vad som där sägs om att uppgifter om en

person inte får behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexuella läggning.

Registernämnden har fått ett särskilt uppdrag från regeringen. Registernämnden skall, i den utsträckning som det är möjligt, försöka fastställa de fall under tiden den 1 oktober 1969 – den 30 juni 1996 där personers anställningsförhållanden har påverkats negativt på visst sätt till följd av registrering och utlämnande av personuppgifter.

Om en tjänst eller ett uppdrag är placerat i en säkerhetsklass skall den myndighet som avser att anlita en person begära registerkontroll beträffande denne hos Rikspolisstyrelsen. Ansökningen överlämnas av Rikspolisstyrelsen till Registernämnden. Nämnden beslutar om uppgifter som kommit fram vid registerkontroll eller från de särskilda personutredningarna som görs i fråga om de högsta säkerhetsklasserna skall lämnas ut för säkerhetsprövning. En uppgift får lämnas ut endast om alla ledamöter är ense om beslutet. Om någon av ledamöterna anser att uppgiften inte bör lämnas ut får ordföranden överlämna ärendet till regeringen om ordföranden anser att uppgiften ändå bör lämnas ut. En uppgift får lämnas ut för säkerhetsprövning endast om uppgiften kan antas ha betydelse för prövningen av den kontrollerades pålitlighet från säkerhetssynpunkt.

Registernämnden består av högst åtta ledamöter. Ledamöterna utses av regeringen. För närvarande består Registernämnden av en f.d. lagman, en chefsrådmann, två riksdagsledamöter och en advokat. Registernämnden finansieras över Säkerhetspolisens anslag och nämndens kanslifunktioner sköts av Rikspolisstyrelsen. Som föredragande i ärenden om registerkontroll har nämnden förordnat en byråchef, en kriminalkommisarie och en kriminalinspektör. En polisintendent har förordnats som föredragande i fråga om nämndens uppgift att följa Säkerhetspolisens registrering och i fråga om verksamhetsberättelse. En hovrättsassessor har förordnats att vara föredragande i ärenden som rör nämndens särskilda uppdrag från regeringen.

Registerkontrollärenden avgörs dels efter föredragning vid sammanträden för nämnden i dess helhet, dels efter föredragning för ordföranden eller vice ordföranden. Registerkontrollärenden kan också avgöras genom beslut av en föredragande. Uppgift i Säkerhetspolisens register får dock lämnas ut till den myndighet eller motsvarande som har begärt registerkontroll endast efter beslut av nämnden i sin helhet. En föredragande kan inte själv fatta ett beslut om att lämna ut uppgift ur polisregister. Nämnden höll under år 1998 25 sammanträden. Föredragning för ordföranden eller viceordföranden skedde vid 49 tillfällen. Nämnden besöker myndigheter och företag för att ta del av deras arbete

med säkerhetsskyddsfrågor som har anknytning till nämndens verksamhet.

9.6.2 Riksdagens ombudsmän

Riksdagens ombudsmän är en statlig myndighet under riksdagen som utgörs av justitieombudsmännen (JO). Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän som skall utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar (12 kap. 6 § regeringsformen). JO:s tillsyn omfattar bl.a. statliga myndigheter och tjänstemän vid dessa myndigheter (lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän). JO skall se till att dessa efterlever lagar och andra författningar och att de fullgör sina åligganden i övrigt. JO skall särskilt se till att regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet iaktas och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten.

JO handlägger klagomål från allmänheten, men utför också inspektioner och andra undersökningar på eget initiativ. JO får närvara vid förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar. Förvaltningsmyndighet och tjänsteman hos staten skall lämna JO de upplysningar och yttranden som han eller hon begär. Dessa regler omfattar även Säkerhetspolisen. JO avgör ett ärende genom beslut, vari han eller hon får uttala sig om en åtgärd av en myndighet eller en befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. JO får därutöver bl.a. väcka åtal i vissa situationer.

Under verksamhetsåret 1998/99 avgjorde JO rörande polisväsendet 533 s.k. klagomålsärenden och 9 s.k. initiativärenden (Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1998-99). En polismyndighet inspekterades under verksamhetsåret.

9.6.3 Justitiekanslern

Justitiekanslern (JK) är regeringens högsta ombudsman. JK skall ge regeringen råd och utföra utredningar i juridiska angelägenheter. JK skall värna rättssäkerheten och förbättra effektiviteten på den offentliga förvaltningens område, se till att den enskilde får rätt utan att det allmänna intresset sätts åt sidan på skaderegleringens område samt bidra till en riktig rättstillämpning och lagföring på tryckfrihetens och yttrandefrihetens områden. JK har tillsyn över att bl.a. statliga myndigheter och anställda vid sådana myndigheter som utövar offentlig

verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden (lagen [1975:1339] om Justitiekanslerns tillsyn). JK får väcka åtal, t.ex. mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten. JK har tillsyn över vissa uppgifter i fråga om personregister och övervakningskameror. JK:s tillsyn bör i första hand inriktas på verksamhetsområden där det saknas ordinära tillsynsorgan.

Förvaltningsmyndighet och tjänsteman vid sådan myndighet skall lämna JK de upplysningar och yttranden som han begär. Det gäller också Säkerhetspolisen.

JK har de senaste åren haft ett begränsat antal tillsynsärenden rörande polisen.

9.6.4 Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorer utses av riksdagen och består av tolv ledamöter jämte ett kansli med anställda tjänstemän. Riksdagens revisorer har bl.a. i uppdrag att granska den statliga verksamheten (12 kap. 7 § regeringsformen). Granskningen är huvudsakligen inriktad på förhållanden med anknytning till statens budget, men får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Revisorerna skall granska hur målen för statlig verksamhet uppfylls och effekterna av verksamheten. Revisorerna får infordra handlingar, uppgifter och yttranden som behövs för granskningen.

Riksdagens revisorer har under 1990-talet genomfört utredningar som berört polisens verksamhet. Revisorerna redovisade år 1992 en granskning av polisverksamheten i rapporten *Polisen i samhällets tjänst* (se 1993/94:RR2). Revisorerna genomförde under åren 1993 och 1994 en undersökning av den ekonomiska brottsligheten och av ekobrottsbekämpningen. Arbetet redovisades i rapporten *Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället* (se 1994/95:RR4). I juni 1999 lämnade revisorerna den förut nämnda rapporten *Organisationsförändringar inom rättsväsendet* (1998/99:9).

9.6.5 Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket är en central förvaltningsmyndighet för statlig revision (förordningen [1998:418] med instruktion för Riksrevisionsverket). Verket utför effektivitetsrevision och årlig revision. Verket granskar statlig verksamhet från effektivitetssynpunkt. Verket granskar myndigheters årsredovisning, underliggande redovisning och led-

ningens förvaltning. Inom sitt verksamhetsområdet skall verket stödja utbildning.

Utöver den årliga revisionen genomför Riksrevisionsverket särskilda granskningar. År 1995 genomförde verket en granskning av polisväsendet med inriktning på mål- och resultatstyrning (Polisens resultatstyrning, RRV 1996:11). Som förut nämnts genomförde verket under år 1996 på regeringens uppdrag en granskning av polisväsendet och i oktober 1996 lämnade Riksrevisionsverket rapporten Hinder för ett effektivare resursutnyttjande (RRV 1996:64). Samtidigt lämnade verket rapporten Lägesbeskrivning – del av regeringsuppdrag (RRV 1996:64 del 2). I september 1998 lämnade verket en rapport om polisens arbetstider, med särskild tyngdpunkt på utryckningsberedskapen (Polisens arbetstider, RRV 1998:53). Därefter fick verket i uppdrag att granska och utvärdera rationaliseringsarbetet inom tre polismyndigheter. Verket lämnade en delrapport i december 1999 (RRV 1999:42).

9.6.6 Datainspektionen

Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt personuppgiftslagen (1998:204). Datainspektionen är också tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182). Datainspektionen har till uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter och för att god sed iakttas i kreditupplysnings- och inkassoverksamhet. Inspektionen skall särskilt inrikta sin verksamhet på att informera om gällande regler samt ge råd och hjälp åt den person som efter förordnande självständigt skall se till att personuppgifter behandlas på ett korrekt och lagligt sätt. Datainspektionen skall följa och beskriva utvecklingen på IT-området när det gäller frågor som rör integritet och ny teknik.

Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt artikel 28 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Datainspektionen fullgör de förpliktelser som anges i artikel 13 i Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter när det gäller att lämna uppgifter till behörig myndighet i en stat som är ansluten till konventionen. Datainspektionen är nationell tillsynsmyndighet enligt artikel 23 i konventionen om upprättande av en europeisk polisbyrå (Europolkonventionen).

Datainspektionen har tillsyn över polisväsendets hantering av personregister och skall tillse att automatisk databehandling inte medför otillbörligt intrång i personlig integritet. Datainspektionen har rätt att för tillsynen få tillgång till bl.a. handlingar. Datainspektionen har under 1990-talet genomfört ett mycket begränsat antal inspektioner av Rikspolisstyrelsen, bl.a. av Finanspolisen.

9.7 Tillsyn inom andra områden

Det kan vara av intresse att göra en jämförelse med hur tillsynen är organiserad inom andra områden. I det följande lämnas uppgifter om Försvarets underrättelsenämnd och om hur frågan om tillsyn över verksamheten lösts inom åklagarväsendet.

9.7.1 Försvarets underrättelsenämnd

Det är av särskilt intresse att se närmare på Försvarets underrättelsenämnd, eftersom den verksamhet som nämnden granskar, liksom verksamheten hos Säkerhetspolisen, är omgärdad av särskild sekretess.

Försvarets underrättelsenämnd har till uppgift att följa underrättelsetjänsten inom Försvarmakten och Försvarets radioanstalt samt inom de övriga myndigheter som bedriver underrättelsetjänst och som hör till Förvarsdepartementet (förordningen [1988:552] med instruktion för Försvarets underrättelsenämnd). Nämndens uppgift är kontrollerande och innefattar en granskning av att underrättelseverksamheten bedrivs på ett sätt som är förenligt med gällande lagstiftning och regeringens riktlinjer för verksamheten. Nämnden har inte något ansvar för att kontrollera att verksamheten operativt bedrivs på ett effektivt sätt och ger inte råd till underrättelseorganen i operativa frågor.

Nämnden skall särskilt ägna uppmärksamhet åt de enheter som inhämtar underrättelser med särskilda metoder. Nämnden skall också särskilt granska anslagsframställningar rörande underrättelsetjänsten, uppläggande och förande av de register som behövs för verksamheten, medel och metoder för inhämtning av underrättelser samt principer för rekrytering, utbildning m.m. av personal inom underrättelsetjänsten. Insynen och kontrollen skall ske fortlöpande. Nämnden skall lämna Försvarmakten de synpunkter och de förslag till åtgärder som för- anleds av granskningsverksamheten. Om det behövs skall nämnden också lämna förslag till regeringen.

Försvarsmakten skall vid ledningen av den militära underrättelse-tjänsten underrätta nämnden i frågor som är av principiell natur eller annars av större vikt, om inte verksamheten försvåras avsevärt därigenom (6 § förordningen [1994:642] med instruktion för Försvarsmakten). Om information inte har kunnat lämnas, skall frågan utan dröjsmål anmälas för nämnden. Nämnden har rätt att av andra myndigheter få de upplysningar och det biträde som fordras för dess verksamhet.

Nämnden har sex ledamöter, varav fem med parlamentarisk bakgrund och en med särskild juridisk kompetens. En av ledamöterna är ordförande. Det finns också en sekreterare. Ledamöterna och sekreteraren utses av regeringen. Regeringen utser också nämndens ordförande.

Nämnden sammanträder på kallelse av ordföranden. Nämnden skall sammanträda minst fyra gånger om året. I regel sker det sex – åtta gånger om året. Nämnden skall dessutom sammanträda om någon ledamot eller Försvarsmakten begär det. Nämndens ordförande och sekreterare får pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar och överklagande av nämndens beslut. Nämnden är beslutför när ordföranden och minst tre av de andra ledamöterna är närvarande. När ärenden av större vikt handläggs skall om möjligt samtliga ledamöter vara närvarande.

Nämnden har s.k. underrättelsegenomgångar med föredragningar av personal vid Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten och vid andra berörda myndigheter. Nämnden kontrollerar att de riktlinjer, som regeringen har angivit för underrättelse- och säkerhetstjänstens verksamhet följs. Nämnden lämnar synpunkter bl.a. på prioriteringar i underrättelseinriktningen, på inhämtningsverksamheten och på samarbetet med främmande staters underrättelsetjänster. Nämnden genomför platsbesök vid myndigheter. Nämnden granskar och yttrar sig skriftligen varje år till regeringen över myndigheternas budget-äskanden. En viss begränsad utvärdering av underrättelseverksamheten med avseende på inriktning och resultat görs i samband med granskningen av myndigheternas budget. Nämnden granskar förutom budgetframställningen, myndigheternas årsredovisningar och planeringsunderlag för det kommande året.

Underrättelsekommittén har uttalat att nämnden inte har förutsättningar att ägna sig åt den budgetgranskning som nu föreskrivs i nämndens instruktion och föreslår i sitt betänkande Underrättelsetjänsten – en översyn (SOU 1999:37) att den uppgiften utgår som en huvuduppgift och att nämnden i stället fortsättningsvis bör granska att underrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med gällande inriktning och att uppgifterna fullgörs på ett riktigt sätt.

9.7.2 Åklagarväsendet

Riksåklagaren är central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet. Riksåklagaren är under regeringen högste åklagare och har i denna egenskap ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i riket (7 kap. 2 § rättegångsbalken). Riksåklagaren skall leda och samordna verksamheten samt se till att den bedrivs effektivt (2 § förordningen [1989:847] med instruktion för Riksåklagaren). Riksåklagaren har tillsyn över åklagarväsendet och skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen. Riksåklagaren får meddela föreskrifter och allmänna råd för verksamheten och även i övrigt lämna råd och upplysningar till åklagarna i deras verksamhet.

Åklagarväsendet fick den 1 juli 1996 en ny organisation. Landet är indelat i sex åklagardistrikt med en åklagarmyndighet i varje distrikt. Varje regional åklagarmyndighet leds av en överåklagare. Åklagarmyndigheterna är indelade i åklagarkammare. Dessa leds av en kammarchef, som är chefsåklagare. Antalet kamrar är 38. Dessutom finns Ekobrottsmyndigheten.

I 1994 års budgetproposition gavs riktlinjer för Riksåklagarens tillsynsverksamhet (prop. 1993/94:100). Det angavs att Riksåklagarens regelbundna tillsynsbesök av samtliga åklagarmyndigheter med vissa intervaller borde upphöra och att formerna för tillsynsbesöken borde ändras. Regeringen angav bl.a. att de regelbundet återkommande tillsynsbesöken var förhållandevis resurskrävande och att de knappast kunde anses stå i proportion till de effekter som uppnåddes. Resurserna borde enligt regeringen sättas in där de gjorde mest nytta och det var därför inte rationellt att t.ex. regelbundet göra tillsynsbesök på välskötta åklagarmyndigheter. Riksåklagarens tillsynsbesök borde generellt sett syfta till att det skapades en enhetlig rättstillämpning och att kvaliteten i åklagarverksamheten hölls på en hög och jämn nivå. Även andra bevekelsegrunder för tillsynsbesök kunde enligt regeringen förekomma, t.ex. för att granska handläggningen av vissa ärendetyper eller för att utreda någon specifik frågeställning.

Överåklagarna har under riksåklagaren ansvaret för och ledningen av åklagarverksamheten inom sitt verksamhetsområde (7 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken).

Riksåklagaren och överåklagaren får överta uppgifter som tillkommer lägre åklagare (7 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken). Detta sker genom en överprövning av underordnade åklagares beslut. I princip kan alla åklagarbeslut i brottmålsfrågor bli föremål för överprövning.

Rättsenheten hos Riksåklagaren handhar den övergripande översynen av åklagarmyndigheterna. Tillsynen utövas huvudsakligen genom överprövningsärenden och klagomålsärenden.

En anmälan mot åklagare med anledning av misstanke om brott i utövningen av tjänsten skall som huvudregel överlämnas till Riksåklagaren.

Hos Riksåklagaren finns en rådgivande nämnd. Riksåklagaren skall inhämta nämndens mening i ärenden som är av större vikt eller av principiell betydelse. Riksåklagaren skall också fortlöpande hålla nämnden informerad om verksamheten inom åklagarväsendet. Ärenden där det är fråga om att utöva en åklagaruppgift eller att pröva en tillsynsfråga i ett enskilt fall får dock inte behandlas i nämnden. Nämnden består av en ordförande och högst sex andra ledamöter. Ledamöterna i nämnden förordnas av regeringen för en bestämd tid. Regeringen utser en av ledamöterna att vara ordförande i nämnden. Nämnden består för närvarande av sex parlamentariker eller f.d. parlamentariker och en advokat. Nämnden är beslutförför när minst fyra ledamöter är närvarande. Riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren skall vara närvarande vid nämndens sammanträden. Ärendena föredras av riksåklagaren, biträdande riksåklagaren eller den tjänsteman som riksåklagaren bestämmer.

9.8 Kommitténs slutsatser

Polisverksamheten intar en central och för medborgarna betydelsefull plats i rättssamhället. Av särskild betydelse är polisens befogenheter att utöva tvång och våld. Polisen har en rätt men också en skyldighet att göra ingripanden som innebär att de grundläggande fri- och rättigheterna som tillförsäkrats medborgarna inskränks. Polisen har t.ex. befogenhet att utföra kroppsvisitation, att företa husrannsakan och att beröva någon friheten. En del av de beslut som fattas av polisen kan inte överklagas. Det gäller t.ex. vissa tvångsingripanden med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Polisen intar således en särställning i samhället. 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.

Rikspolisstyrelsen har ett eget ansvar för sin verksamhet. Det ansvaret omfattar olika former av kontroll av den verksamhet som bedrivs inom myndigheten. Rikspolisstyrelsens internkontroll har stor

betydelse bl.a. för möjligheten att förebygga oegentligheter och för möjligheten att se till att verksamheten bedrivs rättssäkert. Myndighetens egenkontroll utövas ytterst av myndighetens chef och för närvarande också av styrelsen.

Från den kontrollen som myndigheten själv skall utöva bör man skilja tillsyn över verksamheten, som enligt vad som förut sagts, skall utövas av ett oberoende organ. Den tillsyn som JO, JK, Riksdagens revisorer m.fl. utövar är naturligtvis av stor betydelse. Deras tillsyn berör dock normalt sett mer polismyndigheterna än Rikspolisstyrelsen och sker inte heller med en sådan kontinuitet som krävs för att tillsynen skall bli effektiv. Med den särställning som polisen har i samhället är det av vikt att den operativa verksamheten är föremål för en kontinuerlig och effektiv tillsyn för att allmänhetens förtroende för polisen skall kunna upprätthållas.

Rikspolisstyrelsen har sedan länsstyrelsernas roll som tillsynsmyndigheter avskaffades ensam ansvaret för den kontinuerliga tillsynen över polisväsendet. Tillsynsverksamheten som riktar sig mot polismyndigheterna synes fungera väl och Tillsynsenheten bör fortsatt utöva tillsyn över dessa. Tillsynsenhetens verksamhet riktar sig i princip inte mot de operativa delarna av Rikspolisstyrelsen. Dessutom lyder enheten under rikspolischefen och är därför inte något oberoende organ. En ordning där myndighetens egen chef hade ansvaret att utöva tillsyn godtogs inte på den tiden då länsstyrelserna utövade tillsyn över polismyndigheterna genom länspolismästaren. Länspolismästaren fick inte på länsstyrelsens vägnar handlägga ärenden som avsåg tillsyn av den egna myndigheten. Ett tillsynsärende som på grund av denna regel inte kunde handläggas inom den polismyndighet för vilken länspolismästaren var chef skulle i stället överlämnas till Rikspolisstyrelsen eller handläggas för länsstyrelsens räkning av någon som inte lydde under länspolismästaren. Med ett likartat synsätt kan den begränsade kontroll som Tillsynsenheten utövar mot Rikskriminalpolisen inte betraktas som egentlig tillsyn.

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

Vid sidan av sitt tillsynsansvar skall Rikspolisstyrelsen som förut beskrivits utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten i landet. Rikspolisstyrelsen kontrollerar polismyndigheterna genom de åtgärder som styrelsen vidtar i budgetprocessen. I budgetföreskrifterna fördelar Rikspolisstyrelsen länsramarna. Rikspolisstyrelsen ansvarar också för polisväsendets samlade årsredovisning,

som bl.a. skall ge underlag för statsmakternas planering och budgetering av den framtida verksamheten, och har tagit fram resultatmodellen.

Rikspolisstyrelsen meddelar också föreskrifter för polismyndigheterna. Dessa och allmänna råd för polisväsendet meddelas i en särskild författningssamling, RPSFS. Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet återfinns också i FAP, som är en intern författningssamling. Föreskrifter är den beteckning som används i 8 kap. regeringsformen för rättsregler, dvs. för regler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande. Föreskrifter är bindande och generellt gällande regler som tillkommit genom beslut av ett offentligt organ. En regel är generell om den t.ex. avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer (prop. 1973:90). Rikspolisstyrelsen meddelar föreskrifter med stöd av sin instruktion och med stöd av en rad specialförfattningar. Rikspolisstyrelsen meddelar t.ex. vissa föreskrifter om hur de medel som tilldelas polismyndigheterna skall användas. Rikspolisstyrelsen utfärdar också föreskrifter inom en rad andra områden. Rikspolisstyrelsen får under vissa förutsättningar meddela föreskrifter t.ex. om ekonomiadministrativa och personaladministrativa rutiner, om förbindelsetjänst och larmrutiner, om beväpning och övrig personlig utrustning och om gemensamma informationssystem för polisväsendet. Rikspolisstyrelsen får även meddela föreskrifter t.ex. om beslut som har samband med rapporttefergift och om vilka hjälpmedel som får användas för att stoppa fordon.

Inom vissa områden lämnar Rikspolisstyrelsen dessutom allmänna råd till polismyndigheterna. Allmänna råd är till skillnad från föreskrifter inte bindande. I författningssamlingsförordningen (1976:725) anges att allmänna råd är sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. För att en myndighet skall få meddela föreskrifter krävs att regeringen delegerat sådan rätt till myndigheten. Det behövs däremot inte något särskilt bemyndigande för att en myndighet skall få besluta om allmänna råd på sitt område (prop. 1983/84:119). Rikspolisstyrelsen skall enligt sin instruktion utfärda allmänna råd om polisverksamheten i den utsträckning detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete.

Rikspolisstyrelsen utövar genom de befogenheter som nu beskrivits i många avseenden en stark styrning över polismyndigheterna. Därutöver kan framhållas att Rikspolisstyrelsen har inflytande över polisväsendet genom den utbildning som styrelsen bedriver. Samtidigt bedriver Rikspolisstyrelsen egen operativ verksamhet. Mot bakgrund av vad som redovisats anser kommittén att tillsynen över Rikspolis-

styrelsens 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.

Kommittén bedömer att Registernämnden utför ett utmärkt arbete. Registernämndens uppgift att granska Säkerhetspolisens behandling av uppgifter enligt polisdatalagen bör dock ändå övertas av nämnden. Nämnden kan nämligen inte granska Säkerhetspolisens arbete utan att komma in på frågan hur Säkerhetspolisen behandlar uppgifter enligt polisdatalagen. Om Registernämnden skulle behålla sin nuvarande granskningsuppgift skulle detta få till följd att Säkerhetspolisens arbete granskades av två likställda organ. En sådan ordning är inte önskvärd, bl.a. med hänsyn till att olika riktlinjer skulle kunna komma att utarbetas för samma område. Kommittén vill särskilt framhålla att införandet av en särskild nämnd skall innebära en förstärkning av insynen i den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver för närvarande.

Nämnden bör nära följa den verksamhet som i dag bedrivs vid Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen, särskilt med avseende på tillämpningen av de riktlinjer för verksamheten som regeringen meddelar. Nämnden bör övervaka att lagar och andra författningar alltid tillämpas och att tillämpningen sker på ett enhetligt sätt så att det finns en förutsägbarhet och så att lika fall bedöms lika. Nämnden bör också ha en rådgivande funktion och genom upplysningar söka avvärja missförhållanden. Nämnden bör ägna särskild uppmärksamhet åt den verksamhet som bedrivs under sträng sekretess. Av särskilt intresse är registerhanteringen, inte minst tillsynen av det nationella underrettelsesregistret. Som kommittén förut angett bör det bli en uppgift för den centrala polisen att verkställa domstolsbeslut om buggning om möjligheten att använda sådana medel införs. Om så sker kommer granskningen av denna verksamhet bli en särskilt viktig uppgift för nämnden.

Nämnden bör inte kunna fatta några beslut i enskilda ärenden. Nämnden bör lämna förslag och synpunkter till rikspolischefen och vid behov anmäla vad som uppmärksammas till regeringen. Ett ärende kan initieras på grund av vad som framkommit vid egna iakttagelser, av uppgifter i massmedia eller vid kontakt med enskilda.

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. Ledamöterna i nämnden bör utses av regeringen.

Det är viktigt att nämnden får tillgång till ett starkt sekretariat. Särskilt lämpade experter fordras för att en effektiv och säker tillsyn skall kunna utövas. Experterna bör anlitas som föredragande. Nämnden skall självfallet ha rätt att få de uppgifter och det biträde den behöver av Rikspolisstyrelsen.

10 Konsekvenser

Kommittéer skall enligt kommittéförordningen (1998:1474) genomföra konsekvensanalyser i skilda hänseenden beträffande de förslag som framställs. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet (14 §). Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna också i det avseendet anges i betänkandet (15 §). Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Kommittén bedömer att de framlagda förslagen inte medför några väsentligt ökade kostnader, med undantag av förslaget om en ny tillsynsnämnd, utan att de kan genomföras inom ramen för den befintliga verksamhetens anslag. Denna bedömning gäller också förslaget om att slå samman Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Kommittén anser att en sådan förändring bör genomföras successivt över en längre tidsperiod. En långsam integration medför inte några stora omkostnader.

Förslaget att inrätta en nämnd med uppgift att utöva insyn i och tillsyn över den verksamhet som Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen bedriver medför kostnader. Kommittén anser att Rikspolisstyrelsen bör tillhandahålla nämnden föredraganden, lokaler och kanslifunktioner. Två tjänstemän bör anställas vid nämnden, lämpligen en polischef med erfarenhet av skilda delar av polisväsendet och en jurist. Dessa bör i varje tillsynsärende anlita föredraganden på samma sätt som Tillsynsenheten vid Rikspolisstyrelsen gör. Lönekostnaden jämte kostnad för social avgifter för de två tjänstemännen kan beräknas

uppgå till cirka en miljon kr per år. Kostnaderna bör tas från Rikspolisstyrelsens anslag.

Kommittén anser att förutsättningarna för att kunna bedriva en effektiv polisverksamhet med ett väl utvecklat brottsförebyggande arbete ökar om kommitténs förslag genomförs. Kommitténs förslag om ökad samverkan, sammanslagning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen och en förbättrad underrättelseverksamhet har särskild betydelse i detta hänseende (se avsnitt 8.4. om kommitténs slutsatser i dessa frågor). Kommittén har beaktat frågan om jämställdhet mellan könen och de integrationspolitiska målen i samband med förslagen i fråga om rekrytering av personal till polisen (se avsnitt 8.4.2). Kommittén har även beaktat övriga samhällsfrågor som anges i kommittéförordningen, men har inte funnit att kommitténs förslag har betydelse i dessa avseenden.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation av ordföranden Gösta Gunnarsson och ledamöterna
Lillwy Falk, Carl Frick och Jeppe Johnsson

Frågan om en sammanslagning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen

Vi anser att en sammanslagning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen inte bör ske. En sådan förändring leder inte till förbättrade möjligheter att bekämpa den kvalificerade kriminaliteten. Det är inte förändringar i organisationen som fordras för en effektivare bekämpning av sådan kriminalitet. Vi anser i stället att det är övriga förslag som kommittén lämnar som krävs för att en bättre verksamhet skall uppnås. Av särskild betydelse är att man förbättrar samverkansformerna, t.ex. genom att införa särskilda aktionsgrupper, och genom att införa en för den öppna polisen gemensam underrättelseverksamhet. En sammanslagning skulle inte ge några verksamhetsmässiga vinster, framförallt inte med beaktande av den nedgång i effektiviteten som skulle uppkomma. Vi ser en fara i att det genom en sammanslagning tillskapas en stark central polisorganisation, som blir mer hemlig än vad som är nödvändigt. Det finns en rad andra skäl till att man inte bör vidta en sådan åtgärd. Vi vill framförallt framhålla följande skäl för vår ståndpunkt.

Specialistkompetens

Det har framförts att Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens specialister kompletterar eller överlappar varandra i viss utsträckning. De uppgifter som specialisterna utför rör dock normalt sett helt olika arbetsområden. De hotbildsdokument som framställs har t.ex. olika utgångspunkter och rör till stora delar olika sorters kriminalitet. Den överlappning som sker är begränsad och vi anser att det finns möjlighet att dra fördel av varandras kunskap utan en omfattande organisations-

förändring. Vi anser att det i stället kan ske genom att samarbetet utvecklas och fördjupas inom ramen för den nuvarande organisationen.

Andra resurser

När det gäller andra resurser är det så att organisationerna redan i nuläget har ett utbyte, de lånar t.ex. spanare av varandra. Vinsterna av en sammanslagning vad avser sådana funktioner skulle därför vara ytterst marginella. Vad avser personalutveckling och personalutbildning bör man beakta att sådana insatser rör olika ämnesområden för de skilda organisationerna och att de därför inte sammanfaller i särskilt hög grad. I den mån utbildningsinsatserna skulle sammanfalla bör man kunna samarbeta utan att en stor organisationsförändring måste genomföras.

Internationellt arbete

Både Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen har resurser för det internationella samarbetet. Man bör dock beakta att Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens samarbete internationellt i stor utsträckning sker genom skilda strukturer. Båda organisationerna samarbetar visserligen inom Europol och Interpol, men det sker i olika mån och inom olika sakområden. Överlappningarna är därför inte så stora som de kan synas vara. Information som kommer från andra säkerhetstjänster medför dessutom begränsningar i fråga om sekretess. Arbetsuppgifterna vid de skilda enheterna är inte särskilt likartade. De vinster som skulle kunna åstadkommas med ett gemensamt internationellt arbete är på grund härav mycket begränsade.

Sekretess

Mot en sammanslagning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen talar det förhållandet att det är nödvändigt att delar av den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver omgärdas av en sträng sekretess. Verksamheten inom kontraspionaget måste hållas hemlig, men också andra delar av den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver kräver en hög grad av sekretess. Det gäller t.ex. delar av kontraterrorismen. Det finns en risk för att man inte lyckas tillskapa tillräckligt täta "väggar" inom organisationen så att de krav på sekretess som man måste ställa inte tillgodoses. Av betydelse här är förmågan att motverka att personal obehörigen lämnar ut hemliga uppgifter. Säkerhetspolisen har en

modell för att motverka att information läcker ut. Modellen synes fungera väl. Den öppna polisen har däremot haft bekymmer med att information kommit ut till obehöriga. En risk vid en sammanslagning är att den viktiga slutenheten hos Säkerhetspolisen vad avser hemlig information minskar och att man i en gemensam organisation får samma problem i detta avseende som den öppna polisen har. Att t.ex. införa ett gemensamt datornät skulle kunna medföra allvarliga konsekvenser för sekretessen. Risken för intrång skulle därmed öka.

En betydelsefull fråga i det här sammanhanget är om möjligheten att få information från andra länders säkerhetstjänster påverkas om man slår samman Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Samarbetet med utländska säkerhetstjänster utgör en viktig del i svensk säkerhetstjänsts verksamhet. Man måste beakta att det internationella samarbetet bygger på förtroende. Om utländska samarbetspartners tappat förtroendet för svensk säkerhetstjänst riskerar man att, mer eller mindre märkbart, hamna utanför det internationella informationsflödet. Det är antagligt att en sammanslagning skulle medföra att oro väcks hos Säkerhetspolisens samarbetspartners.

Arbetsätt

Man bör också beakta att verksamheten vid Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen i stora delar är av skilda naturer – Säkerhetspolisen har ett heltäckande ansvar inom vissa områden, medan Rikskriminalpolisen huvudsakligen har en stödjande funktion. Sättet att arbeta skiljer sig åt inom de båda organisationerna. Säkerhetspolisens arbete är i hög grad förebyggande och personalen agerar innan något har hänt. Målet med ett ärende är ofta inte att färdigställa en förundersökning, utan att avbryta en illegal verksamhet och kanske få någon utvisad ur landet. Inom Säkerhetspolisen bedrivs verksamheten dessutom i stor utsträckning på lång sikt. Rikskriminalpolisens ärenden bedrivs i allmänhet med en större hastighet än Säkerhetspolisens.

Det kan innebära svårigheter att smälta samman två organisationer som skiljer sig åt i flera hänseenden. En sammanslagning skulle på grund härav kunna få negativa effekter på verksamheten.

Chefskap

En nackdel med en sammanslagning är att man efter en sådan förändring skulle få en stor och svåröverskådlig organisation som kan bli besvärlig att leda. En sammanslagen organisation skulle komma att

ledas av en chef. Även om inte antalet anställda skulle bli ohanterligt skulle den personen komma att få ansvar för en organisation med många specialiserade verksamheter. Vid sidan av allmänna förvaltningsuppgifter skulle chefens ansvar omfatta många komplicerade och artsilda arbetsområden. Chefen skulle få en mycket utsatt position med hänsyn till verksamhetens natur. Han eller hon skulle också kunna få en alltför stark ställning. Dessa förhållanden talar mot en sammanslagning.

Effektivitetsförluster

Naturligtvis är organisationsförändringar ibland nödvändiga och angelägna. De positiva effekterna av en förändring måste dock vägas mot de negativa effekter som uppkommer. Varje organisationsförändring innebär inledningsvis en nedgång i arbetskapaciteten. Detta beror bl.a. på att resurser tas i anspråk för omorganisationen och på att personalen behöver tid att ställa in sig på att arbeta i den nya organisationen. Generellt sett kan sägas att människan har ett grundläggande motstånd mot förändringar. Effektivitetsförlusterna orsakas t.ex. av att arbetsgrupper måste planera förändringarna i detalj, att nya rutiner måste utarbetas, att en oro sprider sig i organisationen och att personalen får nya arbetsuppgifter, nya kontor och nya chefer. Erfarenhetsmässigt vet man att stora organisationsförändringar kan få allvarliga effekter verksamhetsmässigt. Polisväsendet har också upplevt negativa effekter av de stora organisationsförändringar som skett på senare år på lokal nivå.

En förutsättning för att man skall genomföra en förändring måste vara att försämringen i produktiviteten endast är kortvarig och att kvaliteten och effektiviteten i produktionen efter hand blir bättre än förut. En sammanslagning skulle beröra många människor och många skilda verksamhetsfält och medföra störningar i verksamheten. Det är antagligt att ett omfattande omorganisationsarbete skulle komma att pågå under relativt lång tid. Vi har gjort den bedömningen att verksamheten vid den centrala polisen inte endast skulle drabbas av tillfälliga effektivitetsförluster och att vinsterna av en sådan förändring inte skulle motsvara förlusterna. Samtidigt bedömer vi att det inte uppkommer några egentliga resursvinster av en sammanslagning. De negativa effekterna är i sig tungt vägande skäl mot en sammanslagning.

Avslutande synpunkter

Vi vill särskilt framhålla att det förhållandet att Säkerhetspolisens verksamhet och den öppna polisens verksamhet har kommit att närma sig varandra inte leder till slutsatsen att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen bör slås samman, eftersom det främst är Säkerhetspolisens och den lokala polisens verksamhet som i vissa delar närmat sig varandra.

Vi delar den bedömning som gjordes år 1989 i proposition 1988/89:108 om säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m. att Säkerhetspolisens arbetsfält i flera avseenden skiljer sig från vad som gäller inom den öppna polisen och att inriktningen på att skydda rikets yttre och inre säkerhet delvis ställer andra krav i fråga om hur verksamheten organiseras och bedrivs. Vi anser att vissa verksamhetsområden måste kringgärdas med skydd mot otillbörligt intrång och bedrivs avskilt därför att man i verksamheten behandlar känsligt material. Det skulle få allvarliga konsekvenser för enskilda, för polisverksamheten och för samhället i övrigt om obehöriga kom åt sådant material.

Vi anser också att det är angeläget att det i kristider finns en säkerhetspolisorganisation som är klart avskild från den övriga polisorganisationen. Regeringen har det yttersta ansvaret för rikets säkerhet. Om det uppkommer nya hot som riktar sig mot rikets säkerhet bör det för regeringen finnas ett sådant avskilt organ.

Säkerhetspolisen betraktas som en sluten organisation. Vi anser att Säkerhetspolisen i stora delar skall vara en sluten organisation. Det finns behov av en sådan organisation, som har till uppgift att skydda rikets säkerhet. Det saknas dock anledning att göra denna organisation större. Vi har förut uttryckt farhågor för att risken för att hemlig information skall läcka ut ökar efter en sammanslagning. Samtidigt är det utan tvekan så, som vi anfört inledningsvis, att man riskerar att hela organisationen efter en sammanslagning blir mer hemlig än vad som är verksamhetsmässigt motiverat. En sådan förändring skulle kunna hämma effektiviteten. Man riskerar också att hela organisationen betraktas som lika hemlig som Säkerhetspolisen betraktas i dag. Även om organisationen inte rent faktiskt skulle bli mer hemlig kan den uppfattas som sådan och det är en ordning som inte är önskvärd.

Vi bedömer således att en sammanslagning av Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen inte bör ske. Vi anser att man genom samverkan kan utnyttja den gemensamma kompetensen för att bekämpa den kvalificerade brottsligheten. Samverkan bör bl.a. ske i särskilda aktionsgrupper på sätt som kommittén beskrivit. En viktig del i den gemensamma kampen mot den kvalificerade kriminaliteten är en förbättrad

underrättelseverksamhet. Det är också angeläget att Säkerhetspolisen i större utsträckning lämnar information till den öppna polisen. Säkerhetspolisen bör lämna information i den utsträckning som kraven på sekretess medger. Vi anser också att samordningsvinster skulle kunna uppnås genom att arbetet vid vissa funktioner hos Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skulle kunna utföras gemensamt.

Reservation av Jeppe Johnsson

Nationella insatsstyrkan

Jag anser att det är angeläget att det tydligt klargörs att Nationella insatsstyrkan är en nationell resurs. Beslut om att lämna förstärkning i form av Nationella insatsstyrkan till en polismyndighet bör inte fattas av Polismyndigheten i Stockholms län, bl.a. med hänsyn till att polismyndigheterna kan ha konkurrerande intressen. Det finns därmed en risk att övriga myndigheter i landet inte får erforderlig tillgång till styrkan när behov uppstår. Det finns en risk för att Polismyndigheten i Stockholms län efter hand betraktar styrkan som en resurs tillhörig myndigheten och att styrkan därför alltid är upptagen med arbetsuppgifter för myndigheten. Det är också så att övergripande bedömningar kan komma att krävas om nationella intressen berörs. Det är inte självklart att det finns någon polismyndighet som begär förstärkning. Det kan t.ex. gälla om ett kapat plan är på väg till Sverige, men man ännu inte vet var det kommer att landa. I en sådan situation bör Rikspolisstyrelsen kunna besluta att styrkan skall tas i anspråk. Det är dessutom naturligt och principiellt riktigt att beslut att ta en nationell resurs i anspråk fattas av Rikspolisstyrelsen och inte av Polismyndigheten i Stockholms län. En ändring bör ske i detta avseende.

Särskilt yttrande av ledamoten Carl Frick

Frågan om en sammanslagning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen

Kommittén föreslår att de delar av Säkerhetspolisens nuvarande verksamhet som kräver särskilda arbetsmetoder och särskilt sekretessskydd skall läggas i en avskild del av den gemensamma organisationen.

Jag anser att den nämnda avgränsningen av SÄPO-verksamheten inte är tillräckligt tydlig och klar för att motivera en sammanslagning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Kommittén har i betänkandet inte berört hur SÄPO-delen skall avskiljas från den övriga verksamheten.

Det är min mening att SÄPO-delen måste vara namngiven, tydlig och klart definierad vad beträffar syfte, innehåll, arbetsformer och storlek i den sammanslagna organisationen för att sekretesskyddad information till och från den avskilda delen inte skall spridas och bli okontrollerbar. Om detta inte görs kan den föreslagna sammanslagna organisationen komma att uppfattas som ett okontrollerbart super-SÄPO. En sådan utveckling är olycklig och kommer att väcka allvarliga och oroliga frågor om vilket samhälle vi är på väg in i. Luddigheten i begränsningen av SÄPO kan komma att försvåra arbetet mot den organiserade brottsligheten.

Särskilt yttrande av biträdande överåklagaren Agneta Blidberg

Frågan om en sammanslagning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen

Jag ansluter mig till vad Gösta Gunnarsson, Lillwy Falk, Carl Frick och Jeppe Johnsson anfört i sin reservation i frågan om en sammanslagning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

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

Beslut vid regeringssammanträde den 19 november 1998

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté med parlamentariskt inslag får i uppdrag att utreda polisens organisation för att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten. Målet för utredningen är att säkerställa att sådan kriminalitet kan bekämpas på ett effektivt sätt med hänsyn till det hot som inte minst den grova internationella kriminaliteten utgör mot landet och människorna. För att bekämpa denna typ av brottslighet behöver Sverige en effektiv och dynamisk polisresurs med ett nationellt ansvar och goda internationella kontakter. Kommittén skall bl.a. belysa Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens roller i sammanhanget och pröva om gränsdragningen mellan dessa båda polisorgan bör förändras. Därvid skall också frågan om den demokratiska insynen i och kontrollen av den centrala polisverksamheten behandlas.

Utredningsarbetet skall redovisas senast den 31 december 1999.

Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens organisation

Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen hör till Rikspolisstyrelsen, som är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Rikspolisstyrelsen, som har en parlamentariskt förankrad styrelse, leds av en verkschef, rikspolischefen. Inom myndigheten finns såväl administrativa som operativa enheter. De operativa delarna inom Rikspolisstyrel-

sen, det vill säga Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen, har under 1990-talet fått en alltmera självständig ställning i förhållande till verksledningen. Rikskriminalpolisen är den organisation inom vilken polisarbetet mot organiserad brottslighet samordnas på nationell nivå. Rikskriminalpolisen svarar för spaning mot och i vissa fall utredning av brottslighet som är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning. Rikskriminalpolisen har också vissa andra uppgifter.

Rikskriminalpolisen, som under senare år reformerats med utgångspunkt från RPS-utredningen (SOU 1993:92), består av ett sekretariat, en huvudenhet för kriminalunderrättelsetjänst, en huvudenhet för spaning och utredning samt en ordningspolisenhet. Verksamheten leds sedan 1994 av en rikskriminalchef.

Säkerhetspolisen har under senare år reformerats med utgångspunkt i förslag från SÄPO-kommittén (prop. 1988/89:108, bet. 1988/89:JuU21, rskr. 1988/89:287). Reformerna har gällt bl.a. verksamhetens ledning, organisation, arbetsformer och demokratiska kontroll. Säkerhetspolisen har till uppgift att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Säkerhetspolisen bedriver utöver denna uppgift terrorismbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller har samband med statsbesök eller liknande händelser samt i viss utsträckning annat personskydd. Säkerhetspolisen utför också vissa andra uppgifter.

Verksamheten vid Säkerhetspolisen fullgörs inom grenarna säkerhetsskydd, kontraspionage, kontraterrorism och författningsskydd. Till säkerhetsskydd hör även personskydd. Säkerhetspolisen leds av en generaldirektör (säkerhetspolischefen) som ansvarar i princip för den löpande verksamheten vid Säkerhetspolisen och för de uppgifter i övrigt som en myndighetschef har att utföra enligt verksförordningen (1995:1322).

Gränsdragning mellan Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen och den öppna polisen, bl.a. Rikskriminalpolisen, men även de lokala polismyndigheterna, har under senare år ökat sitt samarbete. Det har bl.a. gällt åtgärder mot terroristverksamhet och mot brott med anknytning till våldsbenägna och främlingsfientliga extremistgrupper samt i viss mån annan grov organiserad brottslighet. Även på de administrativa och tekniska områdena har det utvecklats ett samarbete. Det har t.ex. omfattat utbildning samt utveckling och användning av viss teknisk utrustning.

På vissa områden svarar Säkerhetspolisen för underrättelseinhämtning medan den öppna polisen svarar för operativa insatser och utredning av brott. Så är i princip fallet när det gäller inhemsk extremism, t.ex. högerextremism.

Inom den öppna polisen har man under senare år fått anledning att utveckla arbetsmetoder som har beröringspunkter med arbetssätt som utvecklats inom Säkerhetspolisen. Det gäller särskilt kriminalunderrättelseverksamheten. Ett skäl är att den internationella brottsligheten under senare år blivit allt mer välorganiserad och därför kräver ett mycket kvalificerat polisarbete för att kunna bekämpas med framgång.

Såväl den öppna polisen, främst Rikskriminalpolisen, som Säkerhetspolisen har ett omfattande internationellt samarbete. Sådant samarbete är en avgörande förutsättning för framgång i den operativa verksamheten. Samarbetet sker dock i delvis olika strukturer. Såväl Rikskriminalpolisen som Säkerhetspolisen deltar i egenskap av polisorganisationer i det internationella polissamarbetet, t.ex. inom Interpol. Det kommande Europolsamarbetet blir för båda en viktig del i verksamheten.

Rikskriminalpolisens Interpolenhet är nationell kontaktpunkt för Interpol i Sverige på samma sätt som Rikskriminalpolisen skall vara den nationella adressen för Europol.

Rutinmässigt samarbete, även genom svenska och andra nordiska polissambandsmän, sker också med utländska säkerhetstjänster samt till exempel med amerikanska FBI och Drug Enforcement Administration (DEA) samt brittiska Special Branch. Rikskriminalpolisen har även annan internationell samverkan genom bl.a. polisflyget, inom den kommersiella flygsäkerheten, inom området fotbollshuliganism och inom finanspolisens område.

För Säkerhetspolisen är den viktigaste samarbetsstrukturen det internationella samarbetet mellan icke militära säkerhets- och underrättelsetjänster. I det samarbetet kan Säkerhetspolisen få tillgång till informationer som polisorganisationer utan motsvarande uppgifter inte förfogar över. Samarbetet bygger i vissa avseenden på särskilda överenskommelser.

Aktuell hotbild

Under senare år har den hotbild som Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen har att ta i tu med förändrats väsentligt. Hotet från den grova organiserade brottsligheten har vuxit. Denna brottslighet har i allt större utsträckning fått riksomfattande och internationell anknytning. Vissa delar av den organiserade brottsligheten innefattar

också hot mot samhällsföreträdare, rättssystemet och massmedierna. Så är t.ex. fallet med den s.k. mc-brottsligheten. Det finns också omständigheter som kan tyda på att korruption i dag kan vara ett inslag i organiserad brottslighet.

Det kalla krigets slut har medfört att spioneri och annan underrättelseverksamhet har ändrat karaktär och nu främst är inriktad på andra mål än tidigare. Ekonomi, teknik och politik står numera i centrum för intresset. Däremot har intresset för rent militära mål minskat. De resurser som främmande makt totalt sett lägger ned på underrättelseinhämtning i vårt land har, efter en tydlig minskning i början på 1990-talet, återigen ökat. Dessutom är det i dag betydligt fler länder än tidigare som har underrättelseresurser i Sverige. Den underrättelseverksamhet som främmande makt bedriver i Sverige är dock till stora delar öppen och legal. Endast en mindre del bedrivs numera under konspirativa och olagliga former.

Samtidigt finns det anledning att varna för att den numera omfattande användningen av informationsteknik har gjort det lättare för dem som bedriver underrättelseverksamhet att skaffa sig de informationer som de behöver. Skyddsvärd information är ofta dåligt skyddad i IT-systemen. Också när det gäller den organiserade brottsligheten utgör det svaga skyddet kring IT-systemen ett allvarligt problem. Därtill kommer att IT-system används som brottsmedium, något som ställer nya och speciella krav på de brottsuppdagande organen.

Det finns anledning att befara att skadlig underrättelseverksamhet i inte obetydlig omfattning drabbar sådana delar av svenskt näringsliv som inte hör till totalförsvaret. Sådan underrättelseverksamhet omfattas i princip inte av Säkerhetspolisens ansvarsområde. Det är i stället den öppna polisen som skall verka mot sådan verksamhet i den utsträckning den är brottslig.

Den internationella terrorismen har under senare år kommit att beröra Sverige i allt mindre grad. Det är i dag endast få personer i vårt land som bedriver någon form av verksamhet som omfattar planläggning av eller stöd åt internationell terrorism. Statsunderstödd terrorism berör däremot alltjämt i någon utsträckning vårt land.

För Säkerhetspolisen har förändringarna inom underrättelseverksamheten och terrorismen medfört att behovet av insatser på dessa områden minskat något. Samtidigt händer det att personer som är intressanta från kontraspionage eller kontraterrorismsynpunkt också är involverade i eller har kopplingar till allmänkriminell verksamhet av grovt och organiserat slag. Det gäller i synnerhet sådan brottslighet som har internationell anknytning.

Också när det gäller sådan underrättelseverksamhet som riktas mot näringslivet och inte faller in under Säkerhetspolisens ansvarsområde kan det finnas kopplingar till organiserad brottslighet.

Inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde är det i dag den inhemska extremismen, särskilt högerextremismen, som kräver mer insatser än tidigare. Det har uppmärksammats att personer – ofta i ledande ställning – inom framför allt de högerextremistiska grupperna inte sällan har koppling till eller själva har sysslat med grov allmänkriminell verksamhet, ibland i organiserad form. Vissa av dessa har också sysslat med terrorliknande verksamhet, t.ex. i form av brevbombshot. Denna brottslighet kan emellertid i regel inte betraktas som ett hot mot rikets säkerhet eller statsskick, utan tar sig snarare i allt väsentligt samma uttryck som traditionell brottslighet.

Det kan vidare konstateras att inhemska extremistiska grupper i dag har internationella kontakter med framför allt motsvarande extremistiska organisationer i andra länder. Exempelvis har högerextremister i Sverige kontakter med högerextremistiska grupper i bl.a. Storbritannien, Tyskland och Österrike. Vidare finns kopplingar mellan inhemska extremistgrupper å ena sidan och internationella terrororganisationer och främmande stater å andra sidan.

Utredningsbehovet

Den förändrade hotbild som i dag framträder – särskilt en växande grov organiserad brottslighet med internationell anknytning – gör det angeläget att säkerställa att Sverige har en effektiv och slagkraftig polisresurs med ett nationellt ansvar och goda internationella samarbetskontakter. Den tidigare beskrivna sammansmältningen av för riket säkerhetshotande verksamhet med verksamhet av allmänkriminell karaktär gör det angeläget att samlat kunna använda de polisiära resurser som har ett särskilt kunnande och särskilda arbetsätt för att bekämpa dessa typer av brottslighet. Frågan om vilka åtgärder som bör vidtas för att uppnå en sådan kraftsamling behöver därför utredas.

Rikskriminalpolisens roll som en kvalificerad förstärkning till polismyndigheterna har minskat i takt med att länskriminalavdelningar har byggts upp. I stället har Rikskriminalpolisen fått en mera specialiserad uppgift på nationell nivå. Rikskriminalpolisen har också under senare år utvecklat spetskompetens inom olika områden, vilken ställs till polismyndigheternas förfogande. Det är viktigt att Rikskriminalpolisen även i fortsättningen har möjlighet att utveckla sådan kompetens. Det finns även anledning att undersöka om Rikskriminalpolisen fått en tillräckligt framträdande roll och tillräckligt

ansvar i kampen mot den organiserade brottsligheten. I sammanhanget bör bl.a. analyseras om Rikskriminalpolisens befogenheter i förhållande till övrig polis är tillräckliga för att en nationell samordning skall kunna komma till stånd i fråga om organiserad brottslighet.

Utredningsuppdraget bör anförtros en kommitté inom kommittéväsendet med parlamentariskt inslag.

Uppdraget

Målet för utredningen skall vara att säkerställa att den grova och organiserade kriminaliteten, inte minst den internationella brottsligheten, kan bekämpas på ett effektivt sätt med hänsyn till det hot som sådan kriminalitet utgör mot landet och människorna.

I kommitténs uppgift ingår att analysera hoten och resurserna samt med ledning därav föreslå de förändringar som behövs. En helhetssyn bör anläggas på den aktuella brottsligheten med syfte att skapa en effektiv polisverksamhet och en samlad erfarenhetsuppbyggnad på berörda områden. Om det behövs även organisatoriska förändringar eller förändringar i arbetsfördelningen skall kommittén lägga fram förslag om det. En utgångspunkt bör vara att Sverige på central nivå skall disponera över effektiva polisresurser med ett nationellt ansvar och goda internationella kontakter.

Kommittén skall särskilt undersöka om de centrala polisresursernas befogenheter i förhållande till övrig polis, särskilt vad gäller kriminalunderrättelseverksamheten, behöver förstärkas i syfte att nå nationell samordning av och ett kraftfullt agerande i kampen mot den grövre brottsligheten, särskilt säkerhetshotande eller organiserad sådan eller brottslighet med internationell anknytning.

Kommittén skall beakta att distinktionen mellan underrättelseinhämtning och operativt arbete är viktig vid bedömningen av hur polisarbetet skall organiseras och resurserna fördelas. Utgångspunkten skall därför vara att den centrala nivån skall ha ett operativt ansvar endast när det är särskilt motiverat. Vissa frågor, så som internationella kontakter och polissamarbete över gränserna samt kriminalunderrättelseverksamheten, motiverar dock en central samordningsfunktion.

En viktig del av uppdraget är att belysa Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens roller i sammanhanget samt gränsdragningen mellan dessa båda polisorgan. En möjlighet som särskilt bör studeras är att skapa en samlad nationell polisresurs genom ett samgående mellan Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. För en sådan lösning kan tala bl.a. att det kan underlätta för polisen att kraftsamla resurser mot de kriminella hot mot landet och människorna som för tillfället är störst

samt att specialistkunskaper på central nivå inom polisen skulle kunna utvecklas och användas på ett effektivare sätt.

En sådan lösning underlättas av att stora delar av Säkerhetspolisens verksamhet i framtiden torde kunna inordnas under samma regler som gäller för den öppna polisverksamheten, till exempel när det gäller möjligheter till insyn.

Kontraspoliet är emellertid för sin verksamhet beroende av ett särskilt insynskydd. Om kommittén föreslår ett samgående mellan Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen, skall kommittén därför utgå från att kontraspoliet skall utgöra en särskild, avskild del.

Ett alternativ till den nämnda organisationsförändringen är att en ändrad och tydligare ansvarsfördelning görs mellan de olika organisatoriska enheterna samtidigt som åtgärder vidtas för att förstärka deras befogenheter i förhållande till övrig polis när det gäller den ifrågavarande brottsligheten.

Det står emellertid kommittén fritt att överväga också andra åtgärder. Utgångspunkten bör dock vara att Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens nuvarande verksamhet också i framtiden skall bedrivas inom Rikspolisstyrelsen med i princip samma organisatoriska ställning och möjligheter till övergripande samordning som finns i dag.

Sedan år 1996 bedriver Sverige tillsammans med samtliga länder kring Östersjön en ny form av internationellt samarbete i kampen mot den organiserade brottsligheten. Verksamheten bedrivs i en aktionsgrupp, ”Task-Force on Organized Crime in the Baltic Sea Region”, i vilken bl.a. polis, tull, åklagare och kustbevakning ingår. Aktionsgruppens arbete har redan givit mycket goda resultat. Kommittén bör vid sitt arbete beakta att erfarenheterna från aktionsgruppens arbete kan vara av värde för de förslag som kommittén lägger.

Kommittén bör genomlysna den viktiga frågan om demokratisk insyn i och kontroll av den centrala polisverksamheten samt föreslå de förbättringar av denna insyn och kontroll som kan behövas med anledning av de organisatoriska och andra förändringar som föreslås.

Kommittén skall vid utformningen av sina förslag utgå från att regeringen även fortsättningsvis skall styra och inrikta verksamheten i frågor som rör rikets säkerhet. Det bör således även i framtiden ankomma på regeringen att, som sker i dag, utforma parlamentariskt förankrade särskilda riktlinjer för denna verksamhet (se prop. 1988/89:108 s. 15).

Särskilt om Säkerhetspolisen

Även om en strävan skall vara största möjliga öppenhet, är det ofrånkomligen så att den svenska polisiära säkerhetstjänstens verksamhet kräver en hög grad av sekretess. I dag råder i det avseendet goda förhållanden inom Säkerhetspolisen. Det är angeläget att dessa förhållanden kan bestå. Kommittén skall därför särskilt överväga hur detta skall säkerställas, om kommittén föreslår förändringar som berör Säkerhetspolisens verksamhet eller organisation.

Såväl Säkerhetspolisen som Rikskriminalpolisen är för sitt arbete beroende av sina internationella kontakter. Till skillnad från den öppna polisen har Säkerhetspolisens ställning som en särskild säkerhetstjänst medfört att Säkerhetspolisen har fått tillgång till ett värdefullt samarbete med andra länders underrättelse- och säkerhetstjänster. Det bör beaktas att flertalet av dessa utländska tjänster inte är polisorganisationer. Som villkor för samarbetet kräver dessa utländska tjänster regelmässigt att de överlämnade informationerna behandlas på visst sätt. Vidare ser de utländska tjänsterna på sina håll helst att samarbetspartnern också är en säkerhets- eller underrättelsetjänst. Kommittén skall därför noggrant belysa betydelsen av den information som lämnas från utländska säkerhetstjänster och vid utformningen av sina förslag beakta vilka konsekvenser förslagen kan få när det gäller det internationella samarbetet.

Cirka hälften av Säkerhetspolisens resurser används i dag för säkerhetsskyddsverksamheten. En utgångspunkt är att denna verksamhet även i fortsättningen prioriteras. Vidare måste beaktas att det finns ett nära samband mellan säkerhetsskyddsverksamheten och övrig verksamhet. De hotbilder som konstateras inom kontrapionaget, kontraterrorismen och författningsskyddet ligger till grund för de åtgärder som vidtas inom säkerhetsskyddet, inte minst vad gäller personskyddsverksamheten. Kommittén skall därför vid utformningen av sina förslag beakta behovet av ett nära samband mellan säkerhetsskyddsverksamheten och övrig verksamhet.

Säkerhetspolisen samverkar med ett stort antal myndigheter inom och utanför totalförsvaret. Av särskild betydelse är samverkan med den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. Kommittén skall därför beakta de förslag som under år 1998 läggs fram av Underrättelsekommittén (Fö 1996:08).

Övrigt

Kommittén skall under arbetet samråda med Rikspolisstyrelsen och Registernämnden. Företrädare för personalen inom polisen bör ges tillfälle att lämna synpunkter. Utredningsarbetet skall redovisas senast den 31 december 1999.

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

(Justitiedepartementet)