

DATUM 2013-03-15
DNR D 1.1-2012/0445
ER REFERENS Ju2012/7718/PO
Ju2012/7719/L4

Remissyttrande över betänkandet En tydligare organisation för Säkerhetspolisen (SOU 2012:77) och En sammanhållen svensk polis – följdändringar i författningar (SOU 2012:78)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkanden på remiss och lämnar följande yttrande.

Sammanfattning

- Brå, som i sitt yttrande över betänkandet SOU 2012:13 inte hade något att erinra mot förslaget rörande en nationell polis, tillstyrker anslutande författningsförslag i SOU 2012:78 och hänvisar i övrigt till de synpunkter som lämnats i yttrandet över betänkandet SOU 2012:13.
- Brå har inte något att erinra mot förslaget i SOU2012:77 att Säkerhetspolisen blir en egen myndighet. Brå menar dock att utredningen underskattar svårigheten att på sikt upprätthålla ett nära samarbete med det reguljära polisväsendet när Säkerhetspolisen inte längre kommer att vara en del av Polisen.
- När utredningen föreslår att en myndighet blir två lämnas en viktig fråga obesvarad: vem ger order vid ett akut krisläge, rikspolischefen eller säkerhetspolischefen?
- Trots betänkandets titel ger utredningen knappast någon vägledning om hur den nya myndighetens organisation ska se ut. Organisationen kan rimligtvis inte enbart vara en angelägenhet för Säkerhetspolisen utan de stora dragen svarar också mot de uppgifter som myndigheten är tänkt att utföra.
- Vilken brottslighet som ska motverkas är av avgörande betydelse för frågor om samarbete mellan Säkerhetspolisen och Polisen. Utredningen har inte i tillräcklig grad analyserat brottsområdena och deras koppling till den befintliga ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Exempelvis menar Brå att uppgiften att motverka otillåten påverkan från organiserad brottslighet mot förtroendevalda, journalister och myndighetspersoner liksom författningsskyddet avseende våldsamt politisk extremism kan övervägas att flyttas över till Polisen. På det sättet kunde Säkerhetspolisens uppgifter i högre grad fokuseras på kontraspionage och kontraterrorism.

Samarbete med Polisen

På många ställen betonar utredningen vikten av ett nära samarbete mellan Säkerhetspolisen och Polisen. Det finns också åtskilliga överlappande områden som gör det särskilt angeläget med ett nära och fungerande samarbete. Exempelvis är Polisen beroende av information från

Säkerhetspolisen för att upprätthålla ordningen vid demonstrationer eller andra former av manifestationer som genomförs av vit makt-miljön och den autonoma miljön.

Informationsbehovet går åt motsatt håll när det kommer till organiserad brottslighet. Det är Polisen som aktivt följer organiserad brottslighet och Säkerhetspolisen är beroende av information för att kunna lösa uppgiften med att motverka otillåten påverkan från organiserad brottslighet mot förtroendevalda i riksdag, journalister och myndighetspersoner.

I samband med terroristhot är Säkerhetspolisen beroende av Polisens numerär och resurser. För att motverka finansiering av terrorism har Finanspolisen (en del av Rikskriminalpolisen) med sitt penningtvättsregister en strategisk roll.

Det finns också ett löpande behov av samverkan för att få hjälp med spaning och hemliga tvångsmedel. Till det kommer behovet för Säkerhetspolisen att under längre eller kortare tid anställa poliser som spanare, utredare och livvakter.

Även om Säkerhetspolisen i praktiken fungerar som en egen myndighet går det inte att komma ifrån att samarbetet och möjligheterna att rekrytera personal har att göra med att Säkerhetspolisen uppfattas som en gren av Polisen. När Säkerhetspolisen enligt utredningens förslag formellt blir en fristående myndighet och dessutom flyttar till egna lokaler i Solna, blir det svårare att naturligt upprätthålla kontakterna. Sannolikt kommer avståndet att öka i takt med att personliga kontakter mellan poliser eller polisanställda övergår till formella förbindelser mellan tjänstemän inom olika myndigheter.

Som utredningen pekat på finns ett fortsatt stort behov av samarbete mellan Säkerhetspolisen och Polisen. I kritiska situationer när samarbetsförmågan ställs på sin spets handlar det snarare om beslutsmandat (se även SOU 2008:125). Vem ger order, rikspolischefen eller säkerhetspolischefen, när ett akut terroristhot ska avvärjas? Utredningen har dock inte något svar på den i grunden viktigaste frågan när de båda polisorganisationerna föreslås frigöras från varandra. I stället menar kommittén att de båda myndigheternas ledningar gemensamt bör komma överens om ansvarsfördelningen och hänvisar till att om myndighetscheferna inte kan samarbeta innebär det samtidigt att regeringen inte längre kommer att ha förtroende för dem. Det uppenbara problemet är att det kan vara först i ett krisläge som samarbetsförmågan på allvar sätts på prov. Då kommer det knappast finnas tid för regeringen att agera och hänvisa till bristande förtroende.

Ansvarsordningen mellan rikspolischefen och säkerhetspolisen bör därför klarläggas. Lämpligen sker det i lag.

Utredningen betonar vid flera tillfällen att fördelen med att göra Säkerhetspolisen till egen myndighet är att tydliggöra ansvarsfördelningen och ansvarsutkrävandet. Utredningen ger dock inte några exempel på när frågan om ansvar varit något problem, förutom när det gäller vem som har sista ordet: rikspolischefen eller säkerhetspolischefen. Det framstår som om utredningen i sin analys mer utgår från önskemålet att följa en teoretiskt lämplig modell än från de erfarenheter som finns. Sammantaget menar Brå att utredningen i för hög grad betonar fördelarna med att göra Säkerhetspolisen till en egen myndighet.

Några särskilda sekretessregler för informationsutbyte mellan Säkerhetspolisen och Polisen föreslås inte utan en hänvisning sker till generella regler som generalklausulen. Rimligtvis kommer sekretessfrågorna att i högre grad ställas på sin spets när det är två av varandra

oberoende myndigheter som i framtiden kommer att samarbeta med varandra. Enligt Brås uppfattning vore det klokt att överväga särskilda regler för informationsutbytet.

Organisationen

Utredningen går inte in på hur Säkerhetspolisens framtida organisation bör utformas utan menar att det är en fråga för myndigheten att själv bestämma. Brå menar dock att utredningen hade kunna ge både regeringen och myndigheten ett värdefullt underlag för hur Säkerhetspolisens organisation i stora drag skulle kunna se ut eftersom dessa delar också måste svara mot de uppgifter som myndigheten har fått.

Andra aspekter kring organisationen är vilka kontaktytor myndigheten ska ha mot andra samhällsfunktioner, inte minst mot andra myndigheter.

Vem ansvarar för vilken brottslighet?

När avståndet ökar mellan Säkerhetspolisen och Polisen blir det ännu viktigare än tidigare att respektive myndighet är inriktad på den brottslighet som myndigheten har störst möjlighet att agera mot. Det är inte en lämplig lösning att göra de båda myndigheterna för beroende av varandra. Risken är då stor för ineffektivitet genom informationsförluster och dubbelarbete. Mot bakgrund av nyss förda resonemang saknar Brå en diskussion och analys i utredningen om vilka brottsområden som respektive myndighet ska ansvara för.

Det självklara område som Säkerhetspolisen ska arbeta med är kontraspionage. Det är en kriminalitet som saknar kopplingar till den kriminalitet som Polisen ansvarar för. Dessutom är kontraspionage extremt känsligt från sekretessynpunkt och är beroende av ett samarbete mellan hemliga utländska säkerhetstjänster. Allt talar därför för att kontraspionage bör hållas inom en egen organisation.

Ett annat område som lämpligen hör till Säkerhetspolisens område är terrorism vilket även inkluderar finansiering, rekrytering och resandeverksamhet. Även om kopplingarna till annan brottslighet är något starkare där än vid spionage gör Brå bedömningen att terrorism i allt väsentligt är ett eget problemområde. Kontraterrorism är också känsligt ur sekretessynvinkel och är i mycket hög grad beroende av samarbete med utländska säkerhetstjänster.

Historiskt sett har det funnits en koppling till kontraspionage och angrepp mot statskicket när det gäller föregångarna till dagens vit makt-miljö och autonoma grupperingar. Särskilt vänstersidan misstänktes – visserligen till stor del felaktigt – för att gå det forna östblockets ärenden (se referenser i SOU 2012:44). Dagens vit makt-miljö och autonoma miljö är knappast inriktade på vare sig spionage, terror, eller att störta statskicket, utan ägnar sig främst åt att bekämpa politiska motståndare (författningsskydd). Det är i hög grad fråga om ungdomsrörelser och det finns kopplingar till annan brottslighet än den politiska, särskilt på vit makt-sidan. En hel del av brottsligheten består i grunden av traditionella vålds- och skadegörelsebrott samt ordningsstörningar; brott som redan i dag engagerar Polisen (Brå 2009:15). Enligt Brås uppfattning finns det därför skäl att se över gränslinjen mellan Säkerhetspolisen och Polisen i fråga om författningsskyddet. Det är inte självklart att vit makt-miljön och den autonoma miljön ska vara en fråga för Säkerhetspolisen.

Detsamma gäller ansvaret för att motverka otillåten påverkan från organiserad brottslighet riktad mot förtroendevalda i riksdag, journalister och myndighetspersoner. Utredningen betonar att det är viktigt att Polisen och Säkerhetspolisen har tydligt åtskilda uppdrag. Den beskrivningen passar emellertid mindre bra in på Säkerhetspolisens uppdrag att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga

samhällsfunktioner. Otillåten påverkan är i grunden inte någon eget brottsfält, utan är starkt sammankopplat med en individs eller grupperings skrämsekäpital och därmed i förlängningen med den kriminella verksamheten i stort. Skrämsekäpital är en förutsättning för att vara verksam inom organiserad brottslighet, exempelvis för att kunna bedriva utpressning, skydda sig själv och den kriminella verksamheten, samt att uppnå makt och status (Brå 2009:7, Brå 2012:12, Brå 2008:8). Det förklarar varför kapacitet för otillåten påverkan utgör en viktig komponent i definitionerna av organiserad brottslighet (se exempelvis EU:s och Brås definition).

Dessutom riktas otillåten påverkan inte enbart mot de grupper som Säkerhetspolisen har ett skyddsansvar för, utan även mot förtroendevalda i kommun- och landsting, vittnen, företagare och individer inom den kriminella miljön. Eftersom det är Polisen som följer organiserad brottslighet är det rimligen svårt för Säkerhetspolisen att effektivt utöva kontroll mot aktuella gärningspersoner kring enbart otillåten påverkan. För att inte tappa helhetssynen anser därför Brå att all otillåten påverkan från organiserad brottslighet bör hanteras inom ramen för Polisens utredningar.

I dagens läge svarar Säkerhetspolisen för livvaktsskyddet av kungahuset och den centrala statsledningen. Det är en i hög grad operativ uppgift som inte nödvändigtvis behöver ligga på en säkerhets- och underrättelsetjänst. Utan att ha närmare insyn i den verksamheten utgår Brå från att livvaktsverksamheten har begränsad koppling till kontraterrorism utan att det snarare är andra gärningspersoner som utgör en fara för skyddspersonerna. Inte minst gäller det personer med extrema uppfattningar och psykiska besvär som också återfinns på andra arenor i samhället. Det bör vara en kategori personer som den öppna polisen i grunden kan förväntas ha större kunskaper om än säkerhetstjänsten.

Underrättelseverksamheten i Sverige

Betänkandet aktualiserar frågan med den omfattande underrättelseverksamhet som byggts upp inom myndigheterna. Det handlar om Säkerhetspolisen, Polisen inklusive Rikskriminalpolisen och Finanspolisen, Tullverket, Kustbevakningen, Kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverkets skattebrottsenheter, Försvarsmakten samt åtta regionala myndighetssamverkande underrättelsecentra och ett nationellt med samverkande myndigheter. Redan upprepningen andas möjliga problem med informationsöverföring, överlappningar och ineffektivitet. Brå föreslår därför en kartläggning och analys av det samlade underrättelsearbetet i Sverige.

Detta yttrande har fattats av undertecknad myndighetschef. Vid den slutliga handläggningen deltog enhetschefen Lars Korsell, verksamjurist Saadia Aitattaleb, enhetsrådet Johanna Skinnari och tf enhetschef Daniel Vesterhav, föredragande.

Erik Wennerström

Daniel Vesterhav